Lecciones de economía general e internacional

Lecciones de economía, vol. 1 · Unión Europea

Arturo Lorenzo

Edición web 1.0 · noviembre de 2026

Tabla de contenidos

Nota **7**

B36. Los tratados de la Unión Europea **8**
Introducción . . . 8
1. Evolución del proceso de integración a través de los Tratados de la UE . . . 10
1.1. Origen, expansión y estancamiento (1951-1985) . . . 10
1.2. Relanzamiento (1985-1997): el Acta Única Europea (1986) y el Tratado de la Unión Europea (1992) . . . 14
1.3. Proceso de reforma institucional (1997-2007) . . . 17
1.4. Base actual (2007-actualidad) . . . 19
1.5. Conclusiones . . . 22
2. Ordenamiento jurídico . . . 24
2.1. Concepto y características del ordenamiento jurídico de la Unión . . . 24
2.2. Fuentes y jerarquía del derecho de la Unión . . . 24
2.3. Instrumentos del derecho derivado: actos jurídicos de la Unión . . . 25
2.4. Procedimientos de aprobación de la legislación . . . 27
2.5. Conclusiones . . . 28
3. Instituciones . . . 29
3.1. Consideraciones generales . . . 29
3.2. Ámbito político, ejecutivo, legislativo y judicial . . . 29
3.3. Ámbito fiscal, financiero y monetario . . . 36
3.4. Otros órganos de la Unión . . . 37
Conclusiones . . . 40
Anexo . . . 41
A.1. El procedimiento legislativo ordinario paso a paso . . . 41
A.2. Evolución de las adhesiones a la UE . . . 42
A.3. Sobre la convergencia nominal . . . 42
A.4. La cláusula de no rescate y la austeridad fiscal en el TUE (1992) . . . 43

B37. Las finanzas de la Unión Europea **44**
Introducción . . . 44
1. Fundamentos y evolución histórica de las finanzas de la Unión . . . 46
1.1. Concepto, objetivos y justificación . . . 46
1.2. Base jurídica . . . 47
1.3. Evolución histórica de la financiación del presupuesto (I): de las contribuciones nacionales a los recursos propios (1951-1987) . . . 51
1.4. Evolución histórica de la financiación del presupuesto (II): los marcos financieros plurianuales (1988-hoy) . . . 53
1.5. Conclusiones . . . 57
2. El presupuesto comunitario en la actualidad . . . 59
2.1. Contexto . . . 59
2.2. Gastos: el Marco Financiero Plurianual 2021-2027 . . . 59
2.3. Ingresos . . . 61
2.4. Conclusiones . . . 62

3. Actividad extrapresupuestaria: operaciones de préstamo, endeudamiento y estabilización . . . 63
3.1. Fondo de Recuperación (NextGenerationEU) (2020) . . . 63
3.2. Grupo del Banco Europeo de Inversiones . . . 64
3.3. Instrumentos especiales de flexibilidad . . . 67
3.4. Operaciones de endeudamiento y préstamo . . . 67
3.5. Conclusiones . . . 70
Conclusiones . . . 71

B38. Política Agrícola Común y Política Pesquera Común 72
Introducción . . . 72
1. La política agrícola común (PAC): concepto, fundamento y diseño actual . . . 74
1.1. Concepto, características y fundamento jurídico . . . 74
1.2. Diseño actual: la PAC 2023-2027 . . . 75
1.3. Conclusiones . . . 77
2. Problemas económicos y procesos de reforma de la PAC . . . 78
2.1. La PAC tradicional (1962-1984): los Planes Mansholt . . . 78
2.2. Los problemas económicos de la PAC tradicional . . . 81
2.3. Las reformas de 1985 a 2002: de los precios garantizados a las ayudas directas 82
2.4. Las reformas desde 2003: desacoplamiento y orientación ambiental . . . 84
2.5. Conclusiones . . . 87
3. La política pesquera común (PPC) . . . 90
3.1. Concepto y fundamento jurídico . . . 90
3.2. Diseño actual . . . 91
3.3. Evolución histórica . . . 92
3.4. Conclusiones . . . 96
Conclusiones . . . 97

B39. Mercado interior de la Unión Europea 98
Introducción . . . 98
1. La construcción del mercado común (1957-1993) . . . 100
1.1. Primera etapa (1957-1973): la unión aduanera . . . 100
1.2. Segunda etapa (1973-1985): el nuevo proteccionismo . . . 100
1.3. Tercera etapa (1985-1993): el relanzamiento . . . 100
1.4. Balance económico del mercado único . . . 101
1.5. Conclusiones . . . 102
2. Las cuatro libertades . . . 103
2.1. Libre circulación de mercancías . . . 103
2.2. Libre circulación de servicios y derecho de establecimiento . . . 107
2.3. Libre circulación de capitales . . . 110
2.4. Libre circulación de personas . . . 112
2.5. Cuestiones transversales del mercado interior . . . 115
2.6. Conclusiones . . . 117
3. La política de la competencia de la Unión . . . 119
3.1. Concepto, características y fundamento jurídico . . . 119
3.2. Normas de la competencia en el ámbito del sector privado . . . 120
3.3. Normas de la competencia en el ámbito del sector público . . . 124
3.4. Promoción de la competencia y cooperación institucional . . . 126
3.5. Conclusiones . . . 126
Conclusiones . . . 127
Anexos . . . 128
A.1. Capitales: etapa previa a 1993 . . . 128

A.2. Servicios: etapa previa a 1993 . . . 128
A.3. La liberalización y las acciones de oro . . . 128

B41. Política comercial de la Unión Europea **129**
Introducción . . . 129
1. Fundamentos de la política comercial común . . . 131
1.1. Concepto y fundamento jurídico . . . 131
1.2. Diseño actual . . . 132
1.3. Evolución histórica de la política comercial . . . 133
1.4. Conclusiones . . . 134
2. La política comercial autónoma: autonomía estratégica abierta . . . 135
2.1. Política arancelaria . . . 135
2.2. Medidas de defensa comercial . . . 140
2.3. Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) . . . 144
2.4. Otras medidas y regímenes excepcionales . . . 145
2.5. Conclusiones . . . 149
3. La política comercial convencional: acuerdos de primera y de nueva generación . . . 150
3.1. El estancamiento del multilateralismo . . . 150
3.2. Acuerdos bilaterales y regionales de primera generación (1992-2009) . . . 151
3.3. Acuerdos bilaterales y regionales de segunda generación (2010-hoy) . . . 155
Conclusiones . . . 162
Anexo . . . 163

B42. Política de cooperación de la Unión Europea **169**
Introducción . . . 169
1. Fundamentos de las relaciones económicas exteriores . . . 171
1.1. Concepto y fundamento jurídico . . . 171
1.2. Diseño actual: las políticas exteriores hoy . . . 171
1.3. Conclusiones . . . 175
2. Relaciones económicas exteriores . . . 176
2.1. Relaciones comerciales internacionales . . . 176
2.2. Relaciones con organismos multilaterales . . . 176
2.3. Otras relaciones económicas exteriores . . . 177
2.4. Conclusiones . . . 178
3. Política de cooperación al desarrollo: marco, instrumentos y programas . . . 179
3.1. Concepto y fundamento jurídico . . . 179
3.2. Principios rectores de la cooperación al desarrollo . . . 180
3.3. Marco internacional: los Objetivos de Desarrollo . . . 180
3.4. Instrumentos comerciales . . . 181
3.5. Instrumentos financieros: evolución y marco actual . . . 185
3.6. Conclusiones . . . 189
Conclusiones . . . 190

B43. Política macroeconómica I: el euro y la política monetaria única **191**
Introducción . . . 191
1. Décadas previas al SEBC (1957-1993) . . . 193
1.1. Antecedentes . . . 193
1.2. El SME: concepto, objetivos y ancla . . . 195
1.3. Diseño e instrumentos . . . 197
1.4. Evolución del SME . . . 199
1.5. Conclusiones . . . 201

2. El SEBC y la política monetaria convencional (1993-2008) . . . 202
2.1. Antecedentes . . . 202
2.2. El SEBC: concepto, objetivo y ancla . . . 205
2.3. Diseño e instrumentos . . . 207
2.4. Evolución (1993-2008) . . . 210
2.5. Conclusiones . . . 211
3. El SEBC y la política monetaria no convencional (2009-hoy) . . . 212
3.1. Contexto: tres crisis . . . 212
3.2. Concepto, objetivo y ancla hoy . . . 214
3.3. Diseño e instrumentos . . . 215
3.4. Debates actuales . . . 219
3.5. Conclusiones . . . 219
Conclusiones . . . 220
Anexos . . . 221
A.1. Motivaciones políticas del euro . . . 221
A.2. Síntesis de la evolución de la integración monetaria . . . 221

B44. Política macroeconómica II: la Unión Bancaria y la Unión de los Mercados de Capitales 223
Introducción . . . 223
1. Gobernanza financiera de la Unión: marco, diseño y antecedentes . . . 225
1.1. La Unión Bancaria: concepto, objetivos y fundamento jurídico . . . 225
1.2. Diseño actual . . . 226
1.3. Evolución: Larosière (2009), los Cuatro Presidentes (2012) y los Cinco Presidentes (2015) . . . 228
1.4. Conclusiones . . . 230
2. Gobernanza bancaria: la Unión Bancaria . . . 231
2.1. Código normativo único (*single rulebook*) . . . 231
2.2. Mecanismo Único de Supervisión, MUS (2014) . . . 233
2.3. Mecanismo Único de Resolución, MUR (2014-2016) . . . 235
2.4. Sistema Europeo de Garantía de Depósitos (SEGD, propuesta de 2015) . . . 237
2.5. Conclusiones . . . 238
3. De la Unión de los Mercados de Capitales a la Unión de Ahorros e Inversiones . . . 240
3.1. La Unión de los Mercados de Capitales (2015-2024) . . . 240
3.2. La Unión de Ahorros e Inversiones (desde 2025) . . . 241
3.3. Integración efectiva y compartición privada de riesgos . . . 243
Conclusiones . . . 245

B45. Política macroeconómica III: la gobernanza económica de la UE y de la zona euro 246
Introducción . . . 246
1. Fundamentos de la gobernanza económica de la UE y la zona del euro . . . 248
1.1. Concepto, objetivos y fundamento jurídico . . . 248
1.2. Diseño actual . . . 249
1.3. Evolución histórica . . . 249
1.4. Conclusiones . . . 253
2. Los cuatro ejes de la gobernanza económica . . . 255
2.1. Primer eje: supervisión fiscal y presupuestaria . . . 255
2.2. Segundo eje: supervisión de desequilibrios macroeconómicos . . . 260
2.3. Tercer eje: coordinación económica. El Semestre Europeo . . . 261
2.4. Cuarto eje: asistencia financiera permanente. El Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE, 2012) . . . 262

2.5. Conclusiones 264
3. La respuesta común de política fiscal desde la COVID-19 266
3.1. Contexto y respuesta monetaria 266
3.2. Respuesta de emergencia (2020-2021) 266
3.3. Recuperación: NextGenerationEU y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (2021-2026) 267
3.4. Retorno de las reglas y deuda común tras la pandemia 268
Conclusiones 270
Anexo 271
A.1. Otras propuestas: el debate sobre la capacidad fiscal de la UEM 271

Nota

Este PDF es un extracto de *Lecciones de economía general e internacional* (Lecciones de economía, vol. 1), de Arturo Lorenzo, con el bloque «Unión Europea» (temas B36-B45). Se distribuye gratis bajo licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 (CC BY-NC-SA 4.0).

Versión de noviembre de 2026, generada a partir de la edición web. La edición completa y actualizada está en https://librovol1.arturolorenzo.com.

B36. Los tratados de la Unión Europea

Tratados, orden jurídico e instituciones de la Unión Europea.

Introducción

La Unión Europea nació como un proyecto económico al servicio de un fin político, asegurar la paz y la prosperidad del continente. Con avances y retrocesos, la integración ha crecido en dos direcciones a la vez, porque se han sumado nuevos miembros y porque los vínculos entre ellos se han estrechado, hasta convertirse en la experiencia de integración regional que más lejos ha llegado. Tres rasgos lo muestran:

1. *Profundidad*: la unión aduanera, completada en 1968, dio paso a un mercado único y a una unión económica en la que, además, la mayoría de los Estados miembros comparte moneda.

2. *Amplitud*: los seis Estados fundadores[1] son hoy veintisiete, una vez descontada la salida del Reino Unido en 2020. En conjunto suman más de 450 millones de habitantes, en torno al 5,5 % de la población mundial, y un PIB próximo a los 19 billones de euros, cerca de una sexta parte del mundial (Eurostat, 2025).

3. *Supranacionalidad*: los Estados han cedido parte de su soberanía a un sistema jurídico e institucional propio[2], que se apoya en competencias atribuidas, en un ordenamiento autónomo y en instituciones independientes de los gobiernos.

El reparto de competencias[3] traduce ese equilibrio entre la Unión y unos Estados que conservan su soberanía. En las competencias **exclusivas**, como la política comercial común o la política monetaria de la zona del euro, solo la Unión legisla y adopta actos vinculantes. Las **compartidas**, entre ellas el mercado interior, la agricultura y la pesca o la cohesión económica, social y territorial, permiten legislar a ambos niveles, aunque los Estados solo lo hacen en la medida en que la Unión no haya ejercido su competencia. En las **de apoyo**, la Unión se limita a apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados.

Con frecuencia, los avances de la integración han respondido a una crisis. La Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA, 1951) y los Tratados de Roma (1957) pusieron en marcha la unión aduanera y las primeras políticas comunes. Tres décadas después, el Acta Única Europea (1986) devolvió el impulso con el mercado único, y el Tratado de Maastricht (1992) fundó la Unión y diseñó la unión económica y monetaria, cuya moneda llegó en 1999. Entre 2004 y 2013, las ampliaciones llevaron la Unión al centro y al este del continente. Más tarde, la crisis financiera

[1] Francia, la República Federal de Alemania, Italia, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo.

[2] La Unión ocupa una posición intermedia entre una federación y una organización internacional de cooperación entre gobiernos.

[3] Los arts. 2 a 6 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) recogen la clasificación. Al atribuir competencias, los Estados aceptan límites a su soberanía, y el derecho de la Unión prevalece sobre el nacional y puede crear derechos y obligaciones directamente para los ciudadanos.

global y la crisis de deuda soberana (2010-2014) dejaron al descubierto las carencias de la unión monetaria, y la respuesta fue la Unión Bancaria y una nueva gobernanza económica. En 2020, la pandemia llevó a la Unión a endeudarse en común a gran escala con NextGenerationEU. Los retos actuales (autonomía estratégica, competitividad, transición verde y digital y nuevas ampliaciones) confirman la intuición de Jean Monnet de que Europa se haría en las crisis.

El tema estudia cómo funciona hoy la Unión en tres pasos:

- *Tratados*: el tema recorre primero los tratados que la han ido configurando, porque de ellos procede la atribución de competencias.
- *Ordenamiento jurídico*: se analiza después el ordenamiento que esos tratados han creado.
- *Instituciones*: la última parte estudia las instituciones que lo aplican.

1. Evolución del proceso de integración a través de los Tratados de la UE

Los tratados constitutivos y de reforma se estudian en cuatro etapas, del Tratado de París (1951) al de Lisboa (2007), que es la base actual de la Unión.

1.1. Origen, expansión y estancamiento (1951-1985)

La primera etapa de la integración va de las ideas de Briand y la declaración Schuman a la euro-esclerosis de los años setenta y primeros ochenta. Entre ambos extremos se sitúan los Tratados de París y de Roma y una fase de avances y expansión.

1.1.1. El discurso de Aristide Briand y la declaración de Robert Schuman

El primer antecedente de la Unión Europea suele situarse en el discurso de Aristide Briand ante la Sociedad de Naciones en 1929, en el que defendió la idea de una federación europea basada en la solidaridad y la cooperación económica tras la Primera Guerra Mundial. No obstante, el punto de partida efectivo no llegó hasta la "**Declaración Schuman**", pronunciada por el ministro francés de Asuntos Exteriores, Robert Schuman, el 9 de mayo de 1950. En ella propuso crear una organización para el consumo y producción de carbón y acero entre Francia y Alemania que permaneciese abierta a la participación de otros países europeos.

La declaración fue decisiva porque fijó dos rasgos que aún definen el espíritu de la Unión:

1. *Búsqueda de la paz*: la elección del carbón y del acero se debió a que estos sectores eran entonces la base de la potencia industrial y militar de un país. Schuman declaró: "La solidaridad de producción que así se cree pondrá de manifiesto que cualquier guerra entre Francia y Alemania no solo resulta impensable, sino materialmente imposible".

2. *Pragmatismo*: el establecimiento de metas económicas concretas[4] para tratar de conseguir objetivos políticos.

Link: la iniciativa de Schuman llevó a la firma del Tratado de París (1951), constitutivo de la CECA, primer paso hacia un proceso más ambicioso.

1.1.2. Tratado de París o Tratado CECA (1951)

Fecha: se firmó en abril de 1951 y entró en vigor en julio de 1952, con una duración prevista de 50 años.

Miembros[5] (UE-6): Francia, la República Federal de Alemania (RFA), Italia, Bélgica, los Países Bajos y Luxemburgo fundaron la CECA.

Contenido: creó para el carbón y el acero un mercado común en el que los productos circulaban sin trabas y las fuentes de producción eran de libre acceso. El mercado quedaba bajo vigilancia permanente, y la transparencia de precios servía para hacer respetar las reglas de competencia.

[4] Schuman declaraba: "Europa no se hará de golpe [...]. Se construirá mediante logros concretos, creando primero una solidaridad de hecho".

[5] El Reino Unido prefirió mantenerse al margen de la CECA, por su rechazo a someter sus industrias del carbón y del acero a una Alta Autoridad supranacional.

Marco institucional: sentó las bases de la arquitectura comunitaria. Se establece una Alta Autoridad (es decir, órgano ejecutivo), un Consejo de Ministros, una Asamblea Común, con funciones de control (podía censurar a la Alta Autoridad) pero sin poder legislativo[6], y un Tribunal de Justicia.

Conclusiones: es un hito en la historia de Europa y en la integración económica, si bien tenía carácter sectorial y temporal.

Link: tras el intento fallido de constituir una Comunidad Europea de Defensa[7], la construcción europea se reactivó en la Conferencia de Mesina (1955) en la que los ministros de Asuntos Exteriores de la CECA encargaron la elaboración del Informe Spaak (1956).

1.1.3. Tratados de Roma: CEE y Euratom (CEEA) (1957)

El Informe Spaak dio pie a la negociación de los Tratados de Roma, es decir, el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (CEE) y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA o Euratom).

Fecha: los Tratados de Roma se firmaron en marzo de 1957 y entraron en vigor en enero de 1958, con una duración ilimitada.

Miembros[8]: los firmaron de nuevo los seis miembros de la CECA.

Contenido: son dos tratados, aunque a veces se denomina Tratado de Roma solo al de la CEE:

▪ *Tratado Euratom*: coordinación del suministro de materiales y los programas de investigación para desarrollar la energía nuclear con fines pacíficos de forma común. Sin embargo, su desarrollo ha sido escaso por el carácter estratégico del sector.

▪ *Tratado de la CEE*: iba un paso más allá que la CECA, ya que buscaba un mercado común general que reconocía las *cuatro libertades fundamentales*: libre circulación de bienes, servicios, trabajo y capital.

- *Objetivos a corto plazo*: una unión aduanera que debía estar completa al término de un periodo transitorio de 12 años (ampliable a un máximo de 15), la prohibición de las cuotas a la importación (restricciones cuantitativas) y la prohibición de las medidas de efecto equivalente.

- *Políticas comunes*: además, el Tratado preveía las siguientes: agrícola y pesquera (justificadas por la necesidad de gestionar la escasez alimentaria tras la Segunda Guerra Mundial), comercial (para desarrollar la unión aduanera), transportes y competencia (ambas para guiar la creación del mercado común).

Marco institucional: se reproduce para cada tratado la estructura de la CECA, con dos Consejos de Ministros y dos Comisiones. En cambio, la Asamblea Parlamentaria y el Tribunal de Justicia fueron comunes a las tres Comunidades desde 1958 (Convenio sobre determinadas instituciones comunes, 1957).

[6] En 1958, la Asamblea Común pasó a denominarse Asamblea Parlamentaria Europea y el 30 de marzo de 1962 adoptó el nombre de Parlamento Europeo, que los Tratados recogieron oficialmente con el Acta Única Europea (1986).

[7] Esta iniciativa, inicialmente francesa y de carácter político-militar, fue firmada en 1952 por los miembros de la CECA. Sin embargo, en 1954 no fue ratificada por la Asamblea Nacional francesa, fundamentalmente por las presiones soberanistas del sector gaullista.

[8] Reino Unido renunció, dada su preferencia por un área de libre comercio.

Además, para limitar los costes de ajuste se crean el Fondo Social Europeo (FSE) y el Banco Europeo de Inversiones (BEI), junto con un órgano consultivo, el Comité Económico y Social (CES). También se prevé la creación del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) para financiar el desarrollo de los países y territorios de ultramar asociados.

Conclusiones: el Tratado de la CEE es un segundo hito histórico, pues abarca toda la economía y no un solo sector, y carece de fecha de caducidad. Esos rasgos y su vocación integradora y general permiten leerlo como un tratado-marco.

Link: tras la firma de los Tratados arranca una fase de gran avance en la integración que coincide con la expansión económica occidental.

1.1.4. Avances y expansión (1958-1973)

Contexto: de 1958 a 1973, la expansión económica occidental favorece el avance de las políticas comunes y el atractivo de la Comunidad, mientras, en los años sesenta, la Francia de Charles de Gaulle se resiste a ceder soberanía a las instituciones comunes.

Avance de las políticas:

1. *Política Agrícola Común* (PAC, 1958 y 1962): en la Conferencia de Stresa (1958) se delimitan las líneas maestras de la nueva política. La PAC entró en funcionamiento en 1962 con las primeras organizaciones comunes de mercado y el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA).

2. *Unión aduanera* (1968): la buena coyuntura económica facilitó que se completara definitivamente en 1968 y se fijase un arancel exterior común.

3. *Informe Werner* (1970): en el ámbito monetario nacen las líneas maestras para la creación de una unión monetaria.

4. *Serpiente Monetaria Europea* (1972): acuerdo de coordinación monetaria que, como respuesta al Acuerdo del Smithsonian (1971), buscaba mantener los tipos de cambio bilaterales dentro de un margen. Sin embargo, fracasó, porque varias monedas comunitarias salían de la Serpiente y volvían a entrar una y otra vez.

Avance del marco institucional:

1. *Tratado de Fusión o Tratado de Bruselas* (1965): permite que se sustituyan los tres Consejos de Ministros por un Consejo único y las dos Comisiones y la Alta Autoridad por una Comisión única e introduce *de iure* el principio de unidad presupuestaria[9].

2. *Crisis de la silla vacía y Compromiso de Luxemburgo* (1966): las disfuncionalidades institucionales de esta primera etapa se reflejaron en la llamada "crisis de la silla vacía", es decir, la ausencia de Francia del Consejo, bajo la presidencia de Charles de Gaulle. Francia rechazaba dos novedades contrarias a sus intereses. Walter Hallstein, presidente de la Comisión, proponía constituir un mercado agrícola supranacional con financiación y control independiente. El Tratado de la CEE preveía, además, el paso de la unanimidad a la mayoría cualificada en el seno del Consejo en algunas áreas (p. ej. PAC o política comercial) a partir de 1966.

[9] En la práctica, la unidad presupuestaria se consolidó a partir de la cumbre de La Haya (diciembre de 1969), que acordó financiar las Comunidades mediante recursos propios. El acuerdo se plasmó en la Decisión de recursos propios y en el Tratado de Luxemburgo (ambos de 1970).

La crisis terminó con el Compromiso de Luxemburgo (1966), según el cual, cuando estuvieran en juego intereses muy importantes de un Estado miembro, el Consejo procuraría alcanzar en un plazo razonable soluciones aceptables para todos. Francia sostuvo que la discusión debía continuar hasta lograr la unanimidad, y esa lectura se impuso en la práctica como un veto de hecho.

En consecuencia, aunque el Compromiso no tenía categoría jurídica ni se derogó nunca formalmente, condicionó la práctica del Consejo hasta mediados de los años ochenta.

3. *Tratado de Luxemburgo* (1970): atribuyó a la Asamblea (es decir, al Parlamento) ciertas competencias presupuestarias[10].

4. *Adhesiones*: los progresos de la CEE atrajeron muy pronto a otros países y en 1973 entran en vigor los Tratados de Adhesión de Dinamarca, Irlanda y Reino Unido[11].

Conclusiones: la Comunidad completó la unión aduanera, puso en marcha la PAC, unificó sus instituciones y se amplió por primera vez. El Compromiso de Luxemburgo zanjó la crisis política, pero ralentizó la toma de decisiones y atemperó el espíritu supranacional de los Tratados.

Link: sin embargo, tras esta ampliación la profundización de la integración quedó frenada en los años setenta por el colapso de Bretton Woods, la primera crisis del petróleo y la inestabilidad económica mundial.

1.1.5. Estancamiento (1973-1985)

Contexto: a las crisis del petróleo y la estanflación que provocaron se sumó un aumento significativo del gasto de la PAC. Todo ello dio lugar al comienzo de lo que el economista alemán Herbert Giersch denominó *euroesclerosis*, es decir, el estancamiento económico europeo y del proceso de integración.

Avance de las políticas: aun así, en los años setenta se creó el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER, 1975), tras el Informe Thomson (1973), y nació el Sistema Monetario Europeo (SME, 1979).

Avance del marco institucional: el Parlamento Europeo se eligió por primera vez por sufragio universal directo en 1979[12] y, en 1981, la segunda ampliación incorporó a Grecia.

Conclusiones: la crisis frenó la profundización de la integración, pero la Comunidad siguió ampliándose, y el FEDER y el SME sentaron las bases de la política regional y de la cooperación monetaria.

Link: sin embargo, la integración europea se relanza a mediados de los ochenta, con la mejora del ciclo económico y el nombramiento de Jacques Delors como presidente de la Comisión Europea en 1985.

[10] Concretamente, dar su opinión sobre los gastos obligatorios y decidir sobre los gastos no obligatorios.

[11] Noruega negoció también su adhesión, pero la rechazó en referéndum (1972). El Reino Unido había recibido el veto de Francia en 1963 y 1967. España solicitó en 1962 una asociación, que su falta de democracia impidió. Solo obtuvo el Acuerdo Preferencial de 1970.

[12] Además, en la Cumbre de París (diciembre de 1974) se decide que los jefes de Estado o de Gobierno se reúnan periódicamente como Consejo Europeo.

1.2. Relanzamiento (1985-1997): el Acta Única Europea (1986) y el Tratado de la Unión Europea (1992)

La adhesión de España y Portugal a la CEE, firmada el 12 de junio de 1985 y en vigor desde el 1 de enero de 1986, exigía preparar la Comunidad para una integración todavía mayor.

Así, la Comisión Delors presentó el *Libro Blanco para la Consecución del Mercado Interior* (1985) que proponía unas 300 medidas concretas para materializar las cuatro libertades previstas en los Tratados de Roma (1957).

1.2.1. Acta Única Europea (1986): el mercado único europeo

En paralelo, el Consejo Europeo de Milán (junio de 1985), que respaldó el Libro Blanco, convocó por mayoría una Conferencia Intergubernamental para estudiar la reforma institucional necesaria para lograr el mercado único europeo. Así nació el Acta Única Europea (1986), que recogía el objetivo del Libro Blanco, daba base jurídica a sus medidas y constituye la primera reforma de calado de los tratados constitutivos europeos.

Fecha: se firma en 1986 y entra en vigor en julio de 1987. El Acta no tenía tampoco una duración fija, ya que era una enmienda a los Tratados de Roma.

Miembros: la firmaron los 12 Estados miembros.

Contenido: introduce tres cambios:

- *Fechas*: establece que el mercado interior[13] debía estar en vigor el 1 de enero de 1993. Con ello se buscaba que el mercado único creara comercio, permitiera aprovechar economías de escala y diera a la Comunidad más peso en las negociaciones internacionales.

- *Estandarización*: generaliza el principio de reconocimiento mutuo de estándares nacionales, consagrado por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) en *Cassis de Dijon* (1979). Por su parte, la armonización, que el nuevo enfoque (Resolución del Consejo de 7 de mayo de 1985) limita a los requisitos esenciales, pasa a aprobarse por mayoría cualificada (art. 100 A). De esta manera, se busca eliminar barreras no arancelarias.

- *Competencias*: reconoció nuevas competencias comunitarias en ámbitos donde la acción nacional había resultado insuficiente[14]. En particular, el art. 130 A convierte la cohesión económica y social en objetivo de la CEE.

Marco institucional: entre sus avances destaca el refuerzo del Parlamento Europeo con la introducción del procedimiento de cooperación[15]. Esto último significó el inicio de las verdaderas competencias legislativas del Parlamento, si bien todavía eran limitadas.

Conclusiones: los progresos en el proceso de integración propiciados por el Acta Única Europea (1986) y la adhesión de España y Portugal reavivaron el espíritu unionista y la voluntad de crear

[13] "Mercado interior" es el término que adopta el Acta (art. 8 A del Tratado CEE) para referirse al mercado único, es decir, el mercado común completado, y que define como un espacio sin fronteras interiores.

[14] Además de la cohesión económica y social, se incorporan la investigación y el desarrollo tecnológico y el medio ambiente.

[15] Este procedimiento obligaba al Consejo a tomar en consideración en la segunda lectura las enmiendas parlamentarias aprobadas por mayoría absoluta, siempre y cuando la Comisión las hubiera aceptado. El Tratado de Maastricht (1992) lo extendió a numerosos ámbitos legislativos, si bien el procedimiento desapareció con el Tratado de Lisboa (2007).

una unión económica y monetaria (UEM)[16]. Esa voluntad se reflejó en el *Informe Delors* (1989), que contenía tres etapas para la culminación de la UEM, y la reunificación alemana (1990) terminó de impulsar el proyecto.

Link: la necesidad de revisar los Tratados para la realización de la segunda y tercera fase del Informe Delors y el espíritu unionista desembocaron en la firma del Tratado de la Unión Europea (TUE, 1992), que supuso la segunda reforma sustancial de los tratados constitutivos.

1.2.2. Tratado de Maastricht o Tratado de la Unión Europea (1992): el nacimiento de la Unión Europea

Fecha: se firma en febrero de 1992 y entra en vigor en noviembre de 1993[17], con la duración ilimitada que hereda de los Tratados de Roma.

Miembros: lo firmaron los 12 Estados miembros.

Contenido: el Tratado buscaba una "unión más estrecha" avanzando en cuatro ámbitos:

- *Aspectos formales*: el Tratado sentó los cimientos de la Unión Europea actual:
  - *Denominación*: el Tratado suprime el calificativo "económica" de la Comunidad Económica Europea, que pasa a denominarse Comunidad Europea (CE).
  - *Acto fundacional*: crea la UE, aunque la Unión no llegaba a su completo desarrollo y carecía de personalidad jurídica como tal.
- *Competencias y políticas*: el Tratado dividió las competencias de la Unión en tres pilares:
  - *Primer pilar*: las Comunidades Europeas, es decir, la Comunidad Europea (antigua CEE), la Euratom y la CECA, de carácter supranacional y con competencias nuevas y ampliadas[18]. Se apoyaba en el método comunitario[19], que agilizaba la toma de decisiones. Además, el Tratado consagraba el principio de subsidiariedad (art. 5 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, TCE; hoy art. 5 TUE), que se define en el apartado 1.4.1.
  - *Segundo pilar*: la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), una nueva política que permitía a los países emprender acciones comunes en materia de política exterior apoyándose en el método intergubernamental[20].
  - *Tercer pilar*: la cooperación en materia de Justicia y asuntos de interior, una nueva forma de cooperación con el objetivo de facilitar la libre circulación de personas (el espacio de libertad, seguridad y justicia llegaría con Ámsterdam) y basada también en el método intergubernamental. A raíz de este tercer pilar surgen la Oficina Europea de Policía (Europol) y la cooperación en materia de asilo.
- *Integración ordenada*: introduce una serie de elementos para racionalizar el proceso:

[16] El Reino Unido era reacio a la UEM y muchos alemanes temían por el marco, pero era prioritaria para Francia. El Informe Delors fijó tres fases: libre circulación de capitales, convergencia de las políticas económicas y moneda única.

[17] Hubo algunos obstáculos al proceso de ratificación: aprobación de Dinamarca en segundo referéndum y recursos ante el Tribunal Constitucional alemán.

[18] Nuevas competencias: educación, cultura y salud. Competencias ampliadas: I+D y competitividad.

[19] Derecho exclusivo de iniciativa legislativa de la Comisión, poder de decisión del Consejo y regla de votación por mayoría cualificada en el Consejo.

[20] La Comisión comparte el derecho de iniciativa con los países, el Consejo decide por unanimidad, el Parlamento Europeo (PE) tiene función consultiva y el Tribunal de Justicia carece de jurisdicción.

- *Etapas*: incluye las del Informe Delors (1989) y fija fechas para la segunda y la tercera etapa de la UEM (1994 y, a más tardar, 1999), con una cláusula de exclusión u *opting out* de la moneda única para el Reino Unido y Dinamarca.

- *Criterios de Maastricht* (art. 121 TCE; art. 140 TFUE y Protocolo n.º 13): comprendían los criterios de convergencia y el procedimiento de déficit excesivo (art. 104 TCE, hoy art. 126 TFUE, y Protocolo n.º 12). Los criterios eran un requisito para acceder a la unión monetaria y buscaban garantizar una convergencia nominal previa (inflación, tipos de interés, finanzas públicas y tipo de cambio) que hiciera viable una política monetaria única (*one size fits all*) para todos los miembros.

- *Cláusula de no monetización* (art. 101 TCE; art. 123 TFUE): se prohíbe la financiación monetaria del sector público (créditos del BCE o de los bancos centrales nacionales a su favor y adquisición directa de su deuda).

- *Cláusula de no rescate* (art. 103 TCE; art. 125 TFUE): cada Estado soberano solo cuenta con sus propios recursos para hacer frente a sus deudas.

- *Cláusula de independencia* (art. 108 TCE; art. 130 TFUE): se exige la independencia de los bancos centrales respecto al poder político.

▪ *Dimensión social e identitaria*: instaura la ciudadanía europea, añadida a la ciudadanía nacional. La ciudadanía europea otorga, entre otros derechos[21], el derecho de libre circulación y residencia en la Unión.

> Los criterios de convergencia y su aplicación se desarrollan en detalle en el tema B43.

Marco institucional: buscó unas instituciones más eficaces y siguió reforzándolas en dos frentes:

▪ *Número de instituciones*: pasan a ser cinco en sentido estricto: Comisión, Consejo, PE, Tribunal de Justicia y Tribunal de Cuentas Europeo (TCUE).

▪ *Nuevas instituciones*: se crea el Comité de las Regiones, con funciones consultivas, y se diseñan el Instituto Monetario Europeo (IME), el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) y el BCE.

Además, el Tratado refuerza la legitimidad democrática con la *codecisión*, que permitía al Parlamento Europeo adoptar actos conjuntamente con el Consejo[22], y mejora la capacidad de decisión de este último[23].

Conclusiones: el Tratado de Maastricht supuso otro paso más en la integración, si bien no ha estado exento de críticas, especialmente, tras la crisis de deuda soberana (2010-2014).

En términos generales, el Tratado puso énfasis en las fuentes de inestabilidad monetaria y fiscal, si bien pasó por alto las fuentes de inestabilidad derivadas del sector financiero. La crisis de deuda soberana dejó al descubierto, además, los límites de la cláusula de no rescate (Anexo

[21] Esto supone: el derecho a votar y ser candidato en las elecciones municipales y europeas en el Estado miembro de residencia, derecho a la protección diplomática y consular de cualquier Estado miembro en terceros países en los que no esté representado el propio y derecho de petición ante el Parlamento Europeo y de denuncia ante el Defensor del Pueblo Europeo.

[22] Además, el Tratado asoció al Parlamento con el procedimiento de investidura de la Comisión, cuyo mandato se amplió de cuatro a cinco años para igualarlo al del Parlamento.

[23] Se amplió el recurso al voto por mayoría cualificada para la mayoría de las decisiones sujetas a codecisión y para todas aquellas adoptadas mediante cooperación.

A.4), lo que está en la base de las revisiones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) en la década de 2010.

1.2.3. Consejo Europeo de Copenhague (1993): los criterios de Copenhague

En paralelo a la firma del Tratado de Maastricht, y tras la caída del Muro de Berlín, los países de Europa central y oriental comenzaron a solicitar su adhesión a la Unión.

En respuesta, el Consejo Europeo de Copenhague (1993) formalizó por primera vez las condiciones que debe satisfacer todo país candidato, conocidas desde entonces como los **criterios de Copenhague**:

1. *Criterio político*: instituciones estables que garanticen la democracia, el Estado de derecho, los derechos humanos y la protección de las minorías.

2. *Criterio económico*: una economía de mercado en funcionamiento y capacidad para hacer frente a la presión competitiva dentro del mercado interior.

3. *Criterio del acervo*: la capacidad de asumir las obligaciones de la pertenencia a la Unión, incluida la adhesión a los objetivos de la unión política, económica y monetaria.

El Consejo Europeo de Madrid (1995) añadió posteriormente la exigencia de una capacidad administrativa suficiente para aplicar el acervo, y Copenhague condicionó además la ampliación a la propia capacidad de absorción de la Unión. Estos criterios guiaron la gran ampliación hacia el este (2004-2007) y siguen siendo hoy la referencia para los países candidatos.

1.3. Proceso de reforma institucional (1997-2007)

En 1995 se adhieren finalmente algunos países de la Asociación Europea de Libre Comercio (Austria, Finlandia y Suecia) y varias adhesiones posteriores previstas hicieron patente el acercamiento de la UE hacia el este. Esas ampliaciones exigían reformar un sistema institucional diseñado para seis países.

El Consejo Europeo de Ámsterdam (junio de 1997), que cerró la negociación del Tratado de Ámsterdam, acordó además, fuera de él, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, mediante una resolución que desarrollaron dos reglamentos del Consejo. El Pacto buscaba mantener, tras el acceso a la tercera fase de la UEM, la disciplina presupuestaria de los criterios de convergencia, con un brazo preventivo (programas de estabilidad y convergencia) y otro correctivo (el procedimiento de déficit excesivo, con los umbrales del 3 % y del 60 % del PIB).

> La evolución posterior del Pacto, sus tres reformas (2005, 2010-2013 y 2024) y el marco actual de gobernanza fiscal se desarrollan en el tema B45, apartado 1.3.

1.3.1. Tratado de Ámsterdam (1997)

El Tratado de Ámsterdam (1997) fue el resultado de los primeros esfuerzos de reforma y supuso avances en el ámbito social.

Fecha: se firmó en octubre de 1997 y entró en vigor en mayo de 1999.

Miembros: lo firman los 15 Estados miembros.

Contenido: reforzó, sobre todo, el Tratado de Maastricht en sus tres pilares:

- *Primer pilar*: incorpora como objetivos formales el desarrollo equilibrado y sostenible y un elevado nivel de empleo. Además, traslada a este pilar ámbitos importantes del tercero (p. ej. asilo o inmigración) e integra en el marco de la Unión el *acervo Schengen* (Acuerdo de 1985 y Convenio de 1990).

- *Segundo pilar*: no se produce un salto cualitativo, si bien se crea el alto representante de la Política Exterior y de Seguridad Común (ARPESC).

- *Tercer pilar*: se refuerza la cooperación intergubernamental en materia judicial y policial.

Marco institucional: se avanza de nuevo en los procesos de toma de decisiones y la atribución de competencias al PE:

- *Procedimientos*: introduce la *cooperación reforzada*, es decir, que un grupo de Estados miembros avance, excepcionalmente, en la integración sin la participación de los demás, para los ámbitos del primer y del tercer pilar, lo que permitía "una Europa a varias velocidades".

- *Parlamento Europeo*: se fortalecen sus competencias legislativas. En particular, el procedimiento de codecisión se simplifica y pasa a aplicarse a la mayoría de los ámbitos en los que el Consejo decidía por mayoría cualificada.

Conclusiones: Ámsterdam dejó unas instituciones pensadas para una ampliación limitada. Como la que se avecinaba era mucho mayor, el Consejo Europeo de Helsinki (1999) se propuso que la Unión estuviera en condiciones de recibir nuevos miembros a partir de finales de 2002.

1.3.2. Tratado de Niza (2001)

Para preparar la gran ampliación hacia el este nace el Tratado de Niza (2001), cuyo alcance se ciñe a las reformas imprescindibles para que una UE ampliada pueda funcionar.

Fecha: se firmó en febrero de 2001 y entró en vigor en febrero de 2003.

Miembros: lo firmaron los 15 Estados miembros.

Contenido: apenas cambió las competencias de la Unión.

Marco institucional:

- *Comisión*: se limitó el número de comisarios a uno por Estado miembro.

- *Consejo*: se establece un triple umbral para adoptar decisiones[24].

- *Procedimientos*: facilita el mecanismo de cooperación reforzada extendiéndolo a los tres pilares de la Unión.

Conclusiones: el Tratado de Niza (2001) no supuso la reforma profunda de la arquitectura institucional que requería la ampliación.

[24] Alcanzar los votos ponderados requeridos, contar con la mayoría de los Estados miembros y, si un Estado lo solicita, que estos representen al menos el 62 % de la población de la UE (cláusula de verificación demográfica).

1.3.3. Proyecto de una Constitución para Europa (2004)

Ante las limitaciones del Tratado de Niza, el Consejo Europeo convocó la Convención sobre el Futuro de Europa (2001) encargada de redactar un borrador para una Constitución europea. A raíz de esta Convención, los jefes de Estado y de Gobierno firman el proyecto de Constitución en Roma en 2004. No obstante, este fue descartado tras el resultado negativo de dos referendos en Francia y en los Países Bajos en 2005.

Ello abrió un periodo de reflexión que llevó a incorporar gran parte del contenido del proyecto de Constitución al Tratado de Lisboa (2007). Entretanto, la Unión había culminado las ampliaciones de 2004 y 2007 (Anexo A.2).

1.4. Base actual (2007-actualidad)

El Tratado de Lisboa, en vigor desde 2009, es la base jurídica actual de la Unión. A su contenido siguen los acontecimientos que han marcado la integración desde entonces.

1.4.1. Tratado de Lisboa (2007)

El Tratado de Lisboa (2007) introduce ajustes para hacer funcionar la Unión ampliada. Conserva gran parte de la Constitución Europea, pero se despoja de cuanto hacía pensar que la UE avanzaba hacia una forma cuasiestatal[25][26]. El Tratado de Lisboa es la tercera y, hasta la fecha, última reforma sustancial de los tratados constitutivos.

Fecha: se firmó en diciembre de 2007 y está en vigor desde diciembre de 2009.

Miembros: lo firman los 27 Estados miembros.

Contenido: introduce novedades en los cuatro ámbitos del Tratado de Maastricht:

▪ *Aspectos formales*: la Unión sustituye y sucede a la Comunidad Europea y adquiere personalidad jurídica única (art. 47 TUE). El TCE pasa a denominarse Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE).

▪ *Competencias y políticas*: se suprimen los tres pilares y se organizan y clarifican por primera vez las competencias de la Unión:

- *Catálogo de competencias* (arts. 2 a 6 TFUE): exclusivas (art. 2.1 TFUE), compartidas (art. 2.2 TFUE) y de apoyo (art. 6 TFUE), definidas en la Introducción. En las exclusivas, los Estados miembros solo legislan si la Unión los faculta o para aplicar los actos de la Unión, y entre las de apoyo figuran la salud, la industria y la cultura.

- *Cláusula de flexibilidad* (art. 352 TFUE): el Tratado mantiene la antigua cláusula de cierre. No obstante, para permitir la acción se requiere, además de la unanimidad del Consejo, la aprobación previa del PE, y la cláusula nunca podrá usarse para adoptar medidas de armonización prohibidas en los Tratados.

[25] A diferencia del tratado constitucional, que derogaba los tratados y los sustituía por un texto único, el Tratado de Lisboa solo los modifica, de modo que se abandona la idea de una constitución y el derecho de la Unión sigue basándose en tratados internacionales.

[26] P. ej. no contiene ningún artículo que consagre la primacía del derecho de la Unión, que solo se recoge en la Declaración n.º 17 aneja al Tratado.

- *PESC*: avanza[27] con la ampliación de funciones del ARPESC (es decir, presidencia del Consejo de Asuntos Exteriores de "el Consejo" y vicepresidencia de la Comisión), que pasa así a ser el ARUAAEEPS, y con la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior.

▪ *Integración ordenada*:

- *Atribución, subsidiariedad y proporcionalidad* (art. 5 TUE): la Unión solo actúa dentro de las competencias que le atribuyen los Tratados (atribución). En los ámbitos que no son de su competencia exclusiva, solo interviene cuando los Estados miembros no pueden alcanzar de manera suficiente los objetivos de la acción y estos pueden lograrse mejor a escala de la Unión (subsidiariedad, ya introducida en el Tratado de Maastricht). En todo caso, su acción no excede de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados (proporcionalidad). Los Parlamentos nacionales vigilan el respeto de la subsidiariedad mediante un mecanismo de alerta temprana (Protocolo n.º 2).

  La guerra ruso-ucraniana ha reabierto la cuestión de la atribución (¿debe la Unión encargarse de la seguridad?), y la pandemia de COVID-19, la de la subsidiariedad (¿podían los Estados miembros gestionarla por sí solos?). La proporcionalidad, por su parte, se discutió tras la crisis de deuda soberana, en la sentencia de 2020 del Tribunal Constitucional alemán sobre el programa de compras de valores públicos (PSPP) del BCE. Esa sentencia contradijo la del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) en *Weiss* (2018).

- *Principio de solidaridad* (art. 80 TFUE): se incluye por primera vez de modo explícito en las políticas de control de fronteras, asilo e inmigración.

- *Cláusula de salida* (art. 50 TUE): por primera vez, contempla la posibilidad de que un Estado miembro decida voluntariamente abandonar la Unión Europea, aunque el procedimiento apenas está detallado. El Reino Unido fue el primer Estado en invocarlo (Theresa May, marzo de 2017).

▪ *Dimensión social e identitaria*: el Tratado otorga carácter jurídicamente vinculante a la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE (CDFUE, proclamada en 2000)[28], sin incorporar su texto a los Tratados. Además, obliga a la UE a adherirse al Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH)[29] e introduce la iniciativa ciudadana europea, que permite a al menos un millón de ciudadanos de un número significativo de Estados miembros invitar a la Comisión a presentar una propuesta.

Marco institucional: aunque mantiene las líneas de sus predecesores, logra tres significativos avances:

▪ *Número de instituciones comunitarias*: pasa a ser siete en sentido estricto. A las cinco anteriores (es decir, Comisión, Consejo, Parlamento, TJUE y TCUE) se añaden dos más que adquieren el rango de institución, el Consejo Europeo, dotado ahora de una presidencia estable (art. 15.5 TUE), y el Banco Central Europeo. Además, el Parlamento Europeo se convierte en pleno colegislador, porque el Tratado generaliza la codecisión, que pasa a ser el procedimiento legislativo ordinario.

[27] No obstante, la PESC sigue en gran medida sin "comunitarizar", ya que la iniciativa corresponde a los Estados miembros y al alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (ARUAAEEPS), y el Consejo decide, por regla general, por unanimidad.

[28] Recoge los derechos de dignidad, libertad, igualdad, solidaridad, ciudadanía y justicia que la UE y los Estados miembros deben respetar cuando aplican el derecho de la Unión.

[29] El CEDH (1950) es un tratado del Consejo de Europa. La adhesión sigue pendiente, porque el TJUE rechazó el primer proyecto de acuerdo (Dictamen 2/13, de 2014) y en 2023 se cerró un nuevo proyecto, sobre el que la Comisión pidió dictamen al TJUE en noviembre de 2025 (Dictamen 1/25).

▪ *Mayor flexibilidad del proceso de integración*: para que la creciente heterogeneidad de los países que forman parte de la UE no produzca fallos de coordinación, el Tratado abre dos vías:

- *Método abierto de coordinación*: el Tratado da cobertura, en determinados ámbitos (p. ej. política social, salud, industria o investigación), al método abierto de coordinación surgido de la Estrategia de Lisboa (Consejo Europeo de Lisboa, 2000). Se trata de un método de cooperación intergubernamental basado en orientaciones e indicadores comunes y en evaluaciones mutuas entre Estados miembros (*peer reviews*).

- *Cláusulas institucionales*: para suavizar la rigidez de los procedimientos, el Tratado introduce tres cláusulas que facilitan el avance de la integración en los ámbitos sensibles.

    - *Pasarela*: permiten cambiar, sin reformar los Tratados, de un procedimiento legislativo especial al ordinario o de la unanimidad a la mayoría cualificada.
    - *De freno*: un Estado miembro que considere que un proyecto legislativo afecta a aspectos fundamentales de su sistema de seguridad social o de justicia penal puede llevarlo al Consejo Europeo, y mientras tanto el procedimiento legislativo ordinario queda suspendido.
    - *De acelerador*: facilitan que un grupo de Estados miembros avance más deprisa en ciertos ámbitos mediante una cooperación reforzada de acceso más sencillo.

▪ *Revisión simplificada*: los Tratados pueden revisarse (p. ej. en materia de políticas internas como la PAC o el mercado interior) mediante una decisión unánime del Consejo Europeo, sin necesidad de convocar una Convención Europea o Conferencia Intergubernamental. La decisión, no obstante, debe ser aprobada por los Estados miembros conforme a sus normas constitucionales y no puede ampliar las competencias de la Unión (art. 48.6 TUE).

Conclusiones: el Tratado de Lisboa cerró el ciclo de reformas institucionales abierto en Ámsterdam. La revisión simplificada se utilizó en 2011 para añadir al art. 136 TFUE un apartado 3 (Decisión 2011/199/UE del Consejo Europeo, en vigor desde mayo de 2013). Ese apartado permite a los Estados de la zona del euro establecer un mecanismo de estabilidad, como el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), cuya ayuda se supedita a condiciones estrictas.

1.4.2. Eventos posteriores

Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (2009), la crisis de deuda soberana europea (2010-2014) llevó a reforzar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, crear la Unión Bancaria y poner en marcha el MEDE. El Brexit, con la salida del Reino Unido en 2020 tras el referéndum de 2016, supuso la primera reducción del número de Estados miembros en la historia de la Unión.

La pandemia de COVID-19 (2020) y la invasión rusa de Ucrania (2022) han acelerado la profundización de la integración. Por un lado, la respuesta a la pandemia dio lugar al programa NextGenerationEU, el mayor instrumento de endeudamiento común de la historia de la UE, por valor de más de 800.000 M€ (a precios corrientes). Por otro lado, la guerra en Ucrania impulsó una política energética y de defensa más coordinada y reactivó la agenda de ampliación.

En materia de ampliación, la invasión rusa provocó que Ucrania, Moldavia y Georgia solicitasen formalmente su adhesión en 2022. Ucrania y Moldavia obtuvieron el estatus de candidato en junio de 2022 y abrieron negociaciones de adhesión en junio de 2024. Georgia, en cambio, obtuvo el estatus de candidato en diciembre de 2023, pero ha visto paralizado su proceso debido a un retroceso democrático. En la actualidad, existen nueve países candidatos oficiales (Anexo A.2), de los cuales seis mantienen negociaciones activas. Montenegro y Albania son los candidatos más avanzados, con horizontes de conclusión de negociaciones en 2026 y 2027, respectivamente.

En noviembre de 2026, Montenegro había cerrado provisionalmente 23 de sus 33 capítulos de negociación.

1.5. Conclusiones

La tabla B36.1 recoge, para cada tratado, sus fechas de firma y de entrada en vigor, sus miembros, su contenido clave y su marco institucional.

Tabla B36.1: Tratados constitutivos y de reforma de la integración europea: fechas, miembros y contenidos clave.

Tratado	Firma / vigor	Miembros	Contenido clave	Marco institucional
París (CECA)	1951 / 1952 (50 años)	UE-6	Mercado común del carbón y el acero; carácter sectorial y temporal	Alta Autoridad, Consejo de Ministros, Asamblea Común y Tribunal de Justicia
Roma (CEE y Euratom)	1957 / 1958 (ilimitada)	UE-6	Mercado común general con las cuatro libertades; unión aduanera en 12 años; políticas comunes	Dos Consejos y dos Comisiones; Asamblea y Tribunal comunes; FSE, BEI y CES
Acta Única Europea	1986 / 1987	12	Mercado interior para el 1-1-1993; reconocimiento mutuo; cohesión económica y social	Procedimiento de cooperación: primeras competencias legislativas del PE
Maastricht (TUE)	1992 / 1993	12	Nace la UE (la CEE pasa a CE); tres pilares; etapas y criterios de la UEM; ciudadanía europea	Cinco instituciones; Comité de las Regiones; diseño del IME, SEBC y BCE; codecisión
Ámsterdam	1997 / 1999	15	Desarrollo sostenible y empleo; asilo e inmigración al primer pilar; acervo Schengen	Cooperación reforzada; codecisión ampliada; alto representante de la PESC
Niza	2001 / 2003	15	Preparar la ampliación; apenas cambia las competencias	Un comisario por Estado; triple umbral en el Consejo; cooperación reforzada en los tres pilares
Lisboa	2007 / 2009	27	Personalidad jurídica única; TFUE; fin de los pilares y catálogo de competencias; Carta vinculante; art. 50 TUE	Siete instituciones (Consejo Europeo y BCE); procedimiento legislativo ordinario (PLO); cláusulas pasarela, freno y acelerador

Aspectos positivos:

- *Peso del Parlamento*: a raíz del Tratado de Lisboa, se observa un aumento del peso del Parlamento Europeo en la toma de decisiones (generalización del procedimiento legislativo ordinario

a unos 85 ámbitos, incluida la PAC, y plenos poderes presupuestarios). Ello concede a la UE un carácter más democrático, pues el Parlamento es el único órgano cuyos representantes se eligen por sufragio universal directo.

- *Toma de decisiones*: a la vez, disminuye el número de decisiones que han de adoptarse por unanimidad en el seno del Consejo, con la generalización de la mayoría cualificada (doble mayoría del 55 % de Estados y 65 % de población desde 2014). Ello otorga al Consejo una mayor flexibilidad.

Limitaciones:

- *Déficit democrático*: pese a los avances, persisten las críticas a la legitimidad democrática de la Unión. El Parlamento Europeo sigue careciendo de iniciativa legislativa formal (monopolio de la Comisión) y la unanimidad se mantiene en ámbitos sensibles (fiscalidad, PESC, ampliación). Además, el proceso decisorio del Consejo continúa siendo poco transparente para el ciudadano, y el sistema de *Spitzenkandidaten*, ensayado en 2014, demostró no ser vinculante en 2019.

A ello se suma el propio proceso de ratificación del Tratado de Lisboa. Tras el rechazo de la Constitución Europea en 2005, su contenido se reintrodujo por la vía de la reforma clásica, ratificada parlamentariamente en casi todos los Estados miembros. El único referéndum celebrado (Irlanda, 2008) hubo de repetirse en 2009.

- *Deficiencias previas*: muchas de las disposiciones contenidas en Maastricht (criterios de Maastricht, cláusula de no rescate…) siguieron siendo insuficientes en su operacionalización para garantizar la disciplina fiscal, presupuestaria y de mercado. Por ello, el Tratado de Lisboa tuvo que complementarse con el desarrollo normativo resultante de la crisis europea de deuda soberana (Six-Pack y Two-Pack, como derecho derivado, y Pacto Presupuestario y MEDE, por vías intergubernamentales al margen de los Tratados).

2. Ordenamiento jurídico

Los tratados descritos han dado lugar a un ordenamiento jurídico propio. Se estudian su concepto y sus características, sus fuentes y su jerarquía, los actos del derecho derivado y los procedimientos con que se aprueba la legislación.

2.1. Concepto y características del ordenamiento jurídico de la Unión

La integración de los Estados miembros de la Unión Europea ha estado unida a la producción de una serie de normas jurídicas, que constituyen el **derecho de la Unión o derecho comunitario**.

El ordenamiento jurídico comunitario, que rige las instituciones actuales (sección 3), presenta cinco características:

1. *Autonomía*: el derecho de la Unión constituye un ordenamiento jurídico propio, distinto del derecho interno de los Estados miembros y del derecho internacional, aunque integrado en los sistemas jurídicos nacionales (*Costa/ENEL*, 1964).

2. *Primacía*: el derecho comunitario prevalece sobre el derecho interno de los Estados miembros, de modo que el juez nacional debe dejar inaplicada, sin esperar a su derogación, la norma interna contraria (*Simmenthal*, 1978).

3. *Efecto directo*: los destinatarios del ordenamiento jurídico comunitario no son solo los Estados miembros sino, además, los particulares, pues sus normas claras, precisas e incondicionales crean derechos y obligaciones que estos pueden invocar ante los jueces nacionales.

4. *Unidad*: sus normas forman un sistema coherente y no una suma de reglas aisladas[30].

5. *Complejidad*: procede de fuentes muy diversas.

2.2. Fuentes y jerarquía del derecho de la Unión

Las fuentes del ordenamiento jurídico de la Unión se ordenan según el principio de jerarquía normativa. Se distinguen así el derecho primario, los acuerdos internacionales y el derecho derivado, a los que se suman los principios generales del derecho, que el TJUE sitúa al nivel del derecho primario.

2.2.1. Derecho primario, originario o constitutivo: los tratados de la Unión

El **derecho primario** es el que crean directamente los Estados miembros, y no las instituciones, y lo forman los tratados constitutivos de la Unión, los tratados complementarios y los tratados de adhesión de nuevos miembros. Prevalece sobre las demás fuentes porque los tratados son a la vez su fundamento y su límite.

Engloba el TUE (1992), el TFUE (1957; 1992; 2007)[31] y el Tratado Euratom (1957), con sus protocolos y anexos (art. 51 TUE), además de la CDFUE (2000).

[30] El acervo comunitario es el conjunto de normas vigentes en la Unión. Los países candidatos deben incorporarlo a su ordenamiento, a más tardar, el día de su adhesión.

[31] El TFUE es el antiguo Tratado CEE (1957), que el TUE (1992) rebautizó como Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE) y el Tratado de Lisboa (2007) como TFUE.

2.2.2. Acuerdos de derecho internacional de la Unión

Los **acuerdos internacionales** son actos convencionales que deben cumplir con los tratados constitutivos y que tienen mayor valor jurídico que los actos de derecho derivado, pues vinculan a las instituciones de la Unión y a los Estados miembros (art. 216.2 TFUE). La UE celebra este tipo de acuerdos sola o junto con los Estados miembros, en función del reparto de competencias[32].

Son ejemplos los acuerdos UE-Canadá (2016), UE-Singapur (2018) y UE-Mercosur, y la modernización del acuerdo UE-México. Los dos últimos se firmaron en 2026 (tema B41, apartado 3.3.2).

2.2.3. Derecho derivado o secundario

El **derecho derivado** lo forman las normas que dictan las instituciones para cumplir los objetivos de los Tratados y desarrollar sus disposiciones. Por eso cada acto necesita una base jurídica, es decir, un precepto de los Tratados que atribuya a la institución la competencia para dictarlo.

Engloba los actos típicos vinculantes (reglamentos, directivas y decisiones) y no vinculantes (recomendaciones y dictámenes).

2.2.4. Principios generales del derecho

Esta categoría comprende los **principios constitucionales** y los **principios generales** propiamente dichos, ambos de creación jurisprudencial. Los primeros ordenan la relación del derecho de la Unión con los derechos nacionales, y los segundos, fuente con rango de derecho primario, sirven para interpretar las normas, colmar sus lagunas y controlar la validez de los actos.

- *Principios constitucionales*: el efecto directo (*Van Gend en Loos*, 1963), la primacía del derecho de la Unión sobre el nacional (*Costa/ENEL*, 1964) y la responsabilidad patrimonial del Estado por incumplimiento (*Francovich*, 1991). Se denominan "constitucionales" porque el TJUE los deduce de la naturaleza del ordenamiento creado por los Tratados, a los que el TJUE califica de carta constitucional (*Les Verts*, 1986), aunque formalmente los Tratados no son una constitución.

- *Principios generales*: son principios no escritos que el TJUE deduce de los Tratados y de los principios comunes a los derechos de los Estados miembros. Entre ellos figuran la proporcionalidad, la seguridad jurídica, la confianza legítima, la igualdad y no discriminación y la protección de los derechos fundamentales. Esta protección, que el TJUE extrae de las tradiciones constitucionales comunes y del CEDH (art. 6.3 TUE), fue la principal vía de tutela hasta que la CDFUE adquirió rango de derecho primario con Lisboa. Los principios generales vinculan a las instituciones y a los Estados cuando actúan en el ámbito de aplicación del derecho de la Unión (*ERT*, 1991).

2.3. Instrumentos del derecho derivado: actos jurídicos de la Unión

Para ejercer sus competencias legislativas y administrativas, las instituciones disponen de un catálogo de actos jurídicos (art. 288 TFUE), que inciden con distinta intensidad en los ordenamientos nacionales.

[32] En los ámbitos de competencia exclusiva, solo la UE puede negociar y celebrar el acuerdo, p. ej. si es de carácter puramente comercial. En los de competencia compartida, el acuerdo suele ser mixto, suscrito y ratificado tanto por los Estados miembros (EEMM) como por la UE (aunque el Consejo puede decidir que la Unión lo celebre sola), p. ej. acuerdos con disposiciones judiciales, sociales o de energía.

2.3.1. Actos vinculantes: reglamento, directiva y decisión

Reglamento: es el acto de mayor alcance del derecho derivado y el más próximo a una ley nacional, porque persigue unificar el derecho en toda la Unión.

- *Alcance*: tiene alcance general, es decir, eficacia *erga omnes*. Va dirigido a categorías abstractas de personas y es vinculante para particulares, Estados miembros e instituciones de la Unión.

- *Obligatoriedad*: es obligatorio en todos sus elementos, es decir, prescribe tanto el resultado como los medios.

- *Aplicabilidad*: es directamente aplicable en cada Estado miembro, sin necesidad de transposición. Entra en vigor en la fecha que él mismo fije o, en su defecto, a los veinte días de su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE, art. 297 TFUE).

- *Efecto*: tiene efecto directo, es decir, genera derechos y obligaciones para los particulares como lo hace cualquier ley nacional[33].

Directiva: a diferencia del reglamento, no unifica sino que armoniza, ya que aproxima los ordenamientos de los Estados miembros y deja a cada uno la forma de hacerlo.

- *Alcance*: carece de alcance general, es decir, solo vincula a los Estados miembros destinatarios.

- *Obligatoriedad*: establece una obligación de resultado, por lo que las autoridades nacionales eligen la forma y los medios.

- *Aplicabilidad*: carece de aplicabilidad directa, es decir, aunque se publique en el DOUE, sus disposiciones necesitan que el Estado la transponga en el plazo fijado para surtir plenos efectos en el derecho interno.

- *Efecto*: carece de efecto directo como regla general. Excepcionalmente, el TJUE reconoce el efecto directo *vertical*, es decir, el particular puede invocar la directiva frente al Estado ante su juez nacional. Puede hacerlo cuando ha vencido el plazo de transposición sin que el Estado la haya transpuesto, o cuando el Estado la ha transpuesto de forma incorrecta, y la disposición es clara, precisa e incondicional[34]. En cambio, la directiva nunca despliega efecto directo *horizontal* entre particulares.

Decisión: suele regular situaciones concretas como acto de ejecución administrativa, aunque también puede adoptarse como acto legislativo (art. 289 TFUE). Al igual que el reglamento, es obligatoria en todos sus elementos y puede producir efecto directo (sentencia *Grad*, 1970). Sin embargo, cuando designa destinatarios específicos (Estados miembros, empresas o particulares), solo es obligatoria para estos, careciendo entonces de alcance general.

[33] Puede invocarse ante los jueces nacionales tanto frente al Estado (efecto vertical) como entre particulares (efecto horizontal).

[34] Doctrina establecida en las sentencias *Van Duyn* (1974) y *Ratti* (1979). La exclusión del efecto horizontal se consagra en *Marshall* (1986) y *Faccini Dori* (1994). El Estado incumplidor no puede beneficiarse de su propio incumplimiento, pero la directiva no puede, por sí sola, imponer obligaciones a un particular.

2.3.2. Actos no vinculantes: recomendación y dictamen

Recomendación: propone a sus destinatarios una conducta determinada (p. ej. adoptar o modificar una disposición legal) sin obligarles jurídicamente a seguirla, por lo que funciona como una directiva sin fuerza vinculante.

Dictamen u opinión: el dictamen (*avis*) expresa el punto de vista de una institución u organismo comunitario sobre un asunto o una propuesta. Aunque carece de fuerza vinculante, puede generar efectos jurídicos indirectos, ya que, cuando los Tratados exigen una consulta preceptiva, su omisión constituye un vicio sustancial de forma que puede acarrear la anulación del acto (doctrina de la sentencia *Isoglucosa*, 1980).

2.4. Procedimientos de aprobación de la legislación

La legislación de la Unión se aprueba por el procedimiento legislativo ordinario o por los procedimientos legislativos especiales.

2.4.1. Procedimiento legislativo ordinario (PLO)

El Tratado de Lisboa establece que los actos legislativos se adoptan, con carácter general, por el **procedimiento legislativo ordinario** (antigua codecisión). En él, el Consejo y el Parlamento Europeo adoptan los actos de forma conjunta y, por tanto, están en pie de igualdad.

Con el Tratado de Lisboa, el PLO pasó a aplicarse a unas 85 bases jurídicas (p. ej. espacio de libertad, seguridad y justicia, política medioambiental, política comercial o la PAC).

> El desarrollo del procedimiento legislativo ordinario, paso a paso, se detalla en el Anexo.

2.4.2. Procedimientos legislativos especiales (PLE)

En los casos que prevén expresamente los Tratados rigen los **procedimientos legislativos especiales**, en los que el Consejo adopta el acto con participación del Parlamento o, con menos frecuencia, el Parlamento con participación del Consejo. A diferencia del ordinario, los Tratados los regulan caso por caso.

Procedimiento presupuestario: el Consejo y el Parlamento aprueban conjuntamente el presupuesto anual, con un comité de conciliación en caso de desacuerdo. No obstante, el Parlamento conserva la última palabra en un supuesto específico. Si el Consejo rechaza el texto conjunto que el Parlamento ha aprobado, el Parlamento puede confirmar sus enmiendas por mayoría de sus miembros y tres quintos de los votos emitidos (art. 314.7 TFUE). Por ello, el presupuestario es el procedimiento en el que el Parlamento goza de mayor peso relativo frente al Consejo.

> El procedimiento presupuestario y el marco financiero plurianual se desarrollan en detalle en el tema B37.

Procedimiento de aprobación: el Consejo adopta el acto, pero requiere la aprobación previa del Parlamento, que puede aceptarlo o rechazarlo pero no enmendarlo. Como procedimiento legislativo especial se aplica, entre otros casos, al reglamento del marco financiero plurianual (MFP, art. 312.2 TFUE), a las medidas contra la discriminación (art. 19.1 TFUE) y al procedimiento electoral europeo (art. 223.1 TFUE). Fuera de la función legislativa, la aprobación del

Parlamento se exige para las adhesiones y retiradas de Estados miembros (arts. 49 y 50 TUE) y para autorizar una cooperación reforzada (art. 329.1 TFUE). También se exige para que el Consejo constate un riesgo claro de violación grave de los valores del art. 2 TUE por un Estado miembro (art. 7.1 TUE).

La aprobación del Parlamento se exige también para celebrar los acuerdos internacionales que enumera el art. 218.6 TFUE (p. ej. los de asociación, los de repercusiones presupuestarias importantes y los que abarcan ámbitos sujetos al procedimiento legislativo ordinario), mientras que los demás solo requieren consulta. Entre los acuerdos internacionales hay dos excepciones, los acuerdos en materia cambiaria del euro (consulta) y los acuerdos relativos exclusivamente a la PESC, en los que el Parlamento únicamente es informado.

> Los acuerdos internacionales de la Unión, que se celebran por el procedimiento del art. 218 TFUE, se desarrollan en los temas B41 y B42.

Procedimiento de consulta: el Consejo aprueba o rechaza las propuestas con la única obligación de consultar al Parlamento, cuyo dictamen no le vincula (si bien su omisión puede anular el acto). Como procedimiento legislativo especial se aplica a materias sensibles como la fiscalidad (art. 113 TFUE), la seguridad social (arts. 21.3 y 153.2 TFUE) y el derecho de familia con repercusión transfronteriza (art. 81.3 TFUE). La consulta se exige también para actos no legislativos, como los reglamentos de aplicación de las normas de competencia (arts. 103 y 109 TFUE).

> Entre las materias que se tratan por este procedimiento figura la política de la competencia, que se estudia en el tema B39. Los acuerdos en materia cambiaria del euro, también sujetos a consulta, se tratan en el tema B43, apartado 2.3.2.

2.5. Conclusiones

El derecho de la Unión es un ordenamiento autónomo, integrado en los sistemas jurídicos nacionales, que se impone en ellos por dos principios de creación jurisprudencial. La primacía obliga al juez nacional a inaplicar la norma interna contraria, y el efecto directo permite a los particulares invocar ante él el derecho de la Unión. Las fuentes se ordenan por jerarquía. Los tratados son a la vez fundamento y límite de las demás, de modo que todo acto de derecho derivado necesita en ellos una base jurídica.

Entre los actos vinculantes, el reglamento unifica el derecho y se aplica sin transposición, mientras que la directiva armoniza y deja a cada Estado la elección de los medios. Los procedimientos legislativos miden el peso del Parlamento, colegislador en pie de igualdad en el ordinario y con un papel que en los especiales va del mayor peso relativo en el presupuestario al dictamen no vinculante de la consulta. La sección 3 estudia las instituciones que intervienen en esos procedimientos.

3. Instituciones

Queda por ver qué instituciones rigen el funcionamiento de la Unión. Tras unas consideraciones generales, se agrupan por ámbitos, el político, ejecutivo, legislativo y judicial, y el fiscal, financiero y monetario, a los que se suman otros órganos de la Unión.

3.1. Consideraciones generales

La UE, al igual que sus Estados miembros, cuenta con tres poderes fundamentales, (i) legislativo, (ii) ejecutivo y (iii) judicial, y se sirve de un conjunto de instituciones. Sin embargo, no existe una correspondencia biunívoca entre poderes e instituciones, sino que una misma función es compartida por más de una institución. Así, las funciones se reparten del siguiente modo:

Función ejecutiva: corresponde, esencialmente, a la Comisión Europea, si bien también "el Consejo" y los propios Estados miembros contribuyen al ejercicio de ese poder[35].

Función legislativa: recae en "el Consejo", en el Parlamento Europeo y en la Comisión, en la medida en que esta tiene la iniciativa legislativa. Además, desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (2009), participan en ella los Parlamentos nacionales mediante el control del principio de subsidiariedad (art. 12 TUE).

Función judicial: corresponde al TJUE, aunque los jueces nacionales también desempeñan un papel esencial.

Otras funciones: el Consejo Europeo actúa en el ámbito de la coordinación y el TCUE y el BCE, en el monetario y financiero.

3.2. Ámbito político, ejecutivo, legislativo y judicial

El Consejo Europeo, la Comisión, el Parlamento, el Consejo de la Unión Europea y el Tribunal de Justicia se reparten las funciones políticas, ejecutivas, legislativas y judiciales de la Unión.

3.2.1. Consejo Europeo: las prioridades políticas

Definición: es una institución política, sin función legislativa alguna (art. 15.1 TUE), que representa los intereses de los Estados miembros al máximo nivel, es decir, de jefes de Estado y de Gobierno[36]. Tiene sede en Bruselas y su presidente es, desde diciembre de 2024, António Costa.

Objetivos: le corresponde dar a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definir sus orientaciones y prioridades políticas generales (art. 15.1 TUE).

Estructura: lo componen los jefes de Estado o de Gobierno de los EEMM, su presidente y el presidente de la Comisión, con la participación del ARUAAEEPS en sus trabajos. El presidente

[35] El Consejo de Ministros dicta reglamentos ejecutivos y las Administraciones de los EEMM se encargan de la ejecución y aplicación de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión (art. 291.1 TFUE).

[36] Ha ido alcanzando un protagonismo creciente en la construcción europea. Aunque el Acta Única (1986) incluyó por primera vez al Consejo Europeo en el articulado de los Tratados comunitarios y el TUE (1992) le asignó función, solo el Tratado de Lisboa (2007) lo ha convertido en una institución de pleno derecho de la Unión.

del Consejo Europeo es elegido por un mandato de dos años y medio[37], durante el cual no puede ejercer mandato nacional alguno[38].

Funcionamiento: se reúne al menos dos veces por semestre (art. 15.3 TUE), además de en reuniones extraordinarias, y adopta la mayor parte de sus decisiones por consenso. No obstante, aplica la mayoría cualificada en algunos casos, como la elección de su presidente y el nombramiento de la Comisión y el ARUAAEEPS.

Funciones: tiene cuatro principales:

- *Función estratégica*:

  - *Orientaciones y prioridades*: establecerlas para la Unión es su función principal. En ella no toma decisiones en sentido jurídico, pero proporciona un impulso político general. Por ejemplo, fija la agenda política de la UE o trata las cuestiones más complejas o sensibles que no puedan ser resueltas en el nivel inferior de la cooperación intergubernamental.

  - *PESC*: determina los intereses estratégicos de la Unión, fija los objetivos y define las orientaciones generales de esta política, y adopta las decisiones necesarias (art. 26.1 TUE).

- *Gobernanza económica y marco financiero plurianual*: en el Semestre Europeo, refrenda las orientaciones de las reformas macroeconómicas, fiscales y estructurales. En la negociación del MFP, el acuerdo político sobre las cuestiones principales (límites de gasto, programas y financiación) se alcanza en su seno, como ocurrió con NextGenerationEU en julio de 2020.

- *Decisiones institucionales*: adopta algunas de naturaleza constitucional, p. ej. composición del Parlamento, modificación del número de miembros de la Comisión o lista de formaciones del Consejo.

- *Nombramientos*: cumple un papel central, ya que elige a su propio presidente y propone al presidente de la Comisión. También nombra al Colegio de Comisarios (tras la aprobación del Parlamento), al ARUAAEEPS (art. 18.1 TUE) y al Comité Ejecutivo del BCE, incluido su presidente (art. 283.2 TFUE).

Conclusiones: es importante, especialmente, por los nombramientos y orientación estratégica, si bien las funciones legislativas y ejecutivas quedan en manos de la Comisión, el Parlamento y el Consejo.

3.2.2. Comisión Europea: el fomento del interés común

Definición[39]: es el principal órgano ejecutivo[40] de la UE, tiene sede en Bruselas y su presidenta es Ursula von der Leyen. Como institución supranacional, actúa con independencia de los gobiernos[41].

[37] Renovable una vez.

[38] Sí puede ejercer un mandato en otra institución europea, lo que permitiría fusionar en el futuro su cargo con el de presidente de la Comisión.

[39] El término "Comisión" se utiliza en dos sentidos: conjunto de miembros del Colegio de Comisarios y la propia institución y todo su personal.

[40] La Comisión ejerce su poder ejecutivo mediante los poderes que le confieren los Tratados, los actos delegados (de alcance general, que completan o modifican elementos no esenciales de un acto legislativo) y los actos de ejecución (que garantizan su aplicación uniforme, normalmente mediante la "comitología").

[41] Su independencia se garantiza porque los gobiernos no pueden exigir la dimisión de los comisarios, estos se eligen por su competencia general y su compromiso europeo, y las decisiones se deliberan colegiadamente.

Objetivos: le corresponde promover el interés general de la Unión frente a los intereses nacionales y tomar las iniciativas adecuadas con este fin (art. 17.1 TUE). Por ello se la suele presentar como el motor de la integración.

Estructura: es un órgano colegiado formado por un presidente con mandato de cinco años[42], que reparte los distintos sectores de actividad entre los demás comisarios, uno por Estado miembro (27 miembros en total)[43]. Los comisarios son nombrados por cinco años[44].

Funcionamiento: el Colegio de Comisarios se reúne cada semana, por lo general los miércoles, y decide de forma colegiada, por mayoría de sus miembros si hay votación (art. 250 TFUE). Las decisiones que se deliberan en la reunión siguen el *procedimiento oral*, mientras que las demás pueden adoptarse por procedimiento escrito, por habilitación o por delegación.

Funciones: la Comisión Europea tiene cuatro esenciales:

- *Derecho de iniciativa*: presenta al PE y al Consejo las propuestas de nueva legislación. Las propuestas son el resultado de un proceso de reflexión y consulta que se apoya en instrumentos como los libros verdes[45] y blancos, las evaluaciones de impacto y las consultas públicas.

- *Presupuestaria y financiera*: elabora y ejecuta el presupuesto de la UE[46] y controla las ayudas estatales. En los paquetes de rescate financiero gestiona los fondos obtenidos y garantizados por el presupuesto de la UE: el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF), la Facilidad de Balanza de Pagos y la asistencia macrofinanciera (AMF).

Además, la Decisión sobre Recursos Propios de 2020 habilitó a la Comisión Europea para endeudarse en los mercados de capitales, en nombre de la Unión Europea y a una escala sin precedentes, para financiar el Plan de Recuperación de la UE (NGEU). Las emisiones del NGEU se estudian en el tema B37, apartado 3.1.

- *Supervisión y control*: en calidad de "guardiana de los tratados", vela con el TJUE por el cumplimiento del derecho de la Unión. Para ello, puede exigir información, iniciar un EU Pilot (un diálogo estructurado entre la Comisión y el Estado miembro afectado) o abrir un procedimiento formal de infracción. Cuando así se lo autoricen los tratados, puede también imponer sanciones sin necesidad de interponer recurso ante el TJUE[47].

- *Función internacional*: asume la representación exterior de la UE (p. ej. OMC), negocia acuerdos internacionales con terceros y está encargada de supervisar e implementar las medidas de defensa comercial (p. ej. procedimientos antidumping o salvaguardias).

Conclusiones: los actos legislativos de la Unión solo pueden adoptarse a propuesta de la Comisión, salvo que los Tratados dispongan otra cosa (art. 17.2 TUE), lo que la sitúa en el centro del método comunitario. Su contrapeso es la responsabilidad colegiada ante el Parlamento Europeo, que puede obligar al Colegio a dimitir mediante una moción de censura (art. 17.8 TUE).

[42] El Consejo Europeo propone al presidente por mayoría cualificada, teniendo en cuenta el resultado de las elecciones europeas, y el Parlamento Europeo lo elige por mayoría de los miembros que lo componen.
[43] Entre ellos figuran los vicepresidentes ejecutivos, uno de los cuales es el ARUAAEEPS.
[44] El Consejo, de común acuerdo con el presidente electo, adopta la lista de comisarios a partir de las propuestas de los Estados miembros (art. 17.7 TUE).
[45] Los libros verdes tratan de estimular la reflexión en el ámbito europeo sobre un tema, a diferencia de los libros blancos, que ya contienen propuestas concretas.
[46] La mayor parte del gasto la ejecutan las administraciones nacionales y regionales (gestión compartida), bajo la supervisión de la Comisión y el control del TCUE.
[47] P. ej. en política de competencia puede sancionar a empresas. En cambio, en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento las sanciones a los países de la zona del euro las decide el Consejo a propuesta de la Comisión (por mayoría cualificada inversa en varios supuestos).

3.2.3. Parlamento Europeo: la voz de los ciudadanos

Definición: es el órgano colegislador junto con "el Consejo", y representa a los ciudadanos de la Unión (art. 14.2 TUE). Tiene su sede en Estrasburgo, con lugares de trabajo en Bruselas y Luxemburgo[48], y su presidenta es Roberta Metsola.

Objetivos: paliar la falta de legitimación democrática de la actuación de la Unión, cuyo funcionamiento se basa en la democracia representativa (art. 10.1 TUE).

Estructura: lo forman diputados elegidos cada cinco años por sufragio universal directo[49], organizados en grupos políticos[50] y no por nacionalidades, y un presidente elegido cada dos años y medio. El número total de representantes no puede exceder de 750 más el presidente (720 en la legislatura 2024-2029)[51].

Funcionamiento: el PE se organiza a sí mismo[52]. El trabajo se prepara en comisiones parlamentarias, formadas por eurodiputados, y culmina en las sesiones plenarias mensuales.

Como regla general, decide por mayoría de los votos emitidos (art. 231 TFUE), aunque algunos actos exigen la mayoría de los miembros que lo componen (p. ej. la elección del presidente de la Comisión o el rechazo y las enmiendas en segunda lectura del PLO). El cuórum es de un tercio de sus miembros.

Funciones: el Parlamento Europeo tiene cuatro:

- *Consentimiento*: su aprobación (antes llamada dictamen conforme) es necesaria en los actos sujetos al procedimiento de aprobación (apartado 2.4.2).

- *Legislativa*: participa (junto con "el Consejo") en el proceso de adopción de actos legislativos de la Unión según la base jurídica de cada acto. Participa así en el procedimiento legislativo ordinario y en los especiales (consulta y aprobación).

- *Función presupuestaria*: forma, junto con "el Consejo", la autoridad presupuestaria de la Unión. Interviene desde la elaboración del presupuesto, lo aprueba y controla después su ejecución.

- *Función de control democrático de las instituciones*: lo ejerce mediante el control del nombramiento de la Comisión[53], recursos de anulación ante el TJUE, preguntas parlamentarias, comisiones de investigación o el Defensor del Pueblo Europeo (DPE).

[48] Los plenos se celebran en Estrasburgo (una vez al mes, durante cuatro días) y los adicionales, más cortos, en Bruselas, donde se reúnen también las comisiones y los grupos políticos, y la Secretaría General está en Luxemburgo.

[49] La participación ha oscilado entre alrededor del 62 % en 1979 y un mínimo cercano al 43 % en 2014. En 2019 y 2024 volvió a superar el 50 %.

[50] Aunque existen partidos políticos a escala europea (art. 10.4 TUE y Reglamento (UE, Euratom) 2025/2445), los eurodiputados siguen eligiéndose en listas nacionales. La existencia de listas y partidos plenamente transnacionales sería el paso previo a que el PE pudiera equipararse a una asamblea propia de un Estado federal.

[51] Límite fijado por el Tratado de Lisboa (art. 14.2 TUE). En 2024-2029, la Decisión (UE) 2023/2061 del Consejo Europeo reparte 720 escaños para una población de unos 450 millones de habitantes. El reparto sigue el principio de proporcionalidad decreciente respecto a la población de cada Estado miembro (art. 14.2 TUE), con un mínimo de seis escaños (Chipre, Luxemburgo y Malta) y un máximo de 96 (Alemania).

[52] Cuenta con cinco órganos políticos: la Conferencia de Presidentes (el presidente del PE y los presidentes de los grupos políticos), la Mesa (el presidente y los 14 vicepresidentes, con los cinco cuestores como miembros consultivos), los cuestores, la Conferencia de Presidentes de Comisión y la Conferencia de Presidentes de Delegación.

[53] Incluida la moción de censura contra la Comisión (art. 234 TFUE).

Conclusiones: el Parlamento ha sido la institución más reforzada por las sucesivas reformas, desde una Asamblea Común sin poder legislativo (apartado 1.1.2) hasta un colegislador en pie de igualdad con el Consejo en el procedimiento legislativo ordinario (apartado 2.4.1). Carece, sin embargo, de iniciativa legislativa formal, aunque puede pedir a la Comisión que presente propuestas (art. 225 TFUE).

3.2.4. Consejo de la Unión Europea, "el Consejo": la voz de los Estados miembros

Definición: es el foro, con sede en Bruselas y presidencia rotatoria, donde se reúnen los ministros de los Estados miembros. Comparte la función legislativa con el Parlamento y la ejecutiva con la Comisión.

Objetivos: representar a los Estados miembros a través de sus Gobiernos (art. 10.2 TUE) y defender sus intereses en el ejercicio de las funciones de definición de políticas y de coordinación que le atribuye el art. 16.1 TUE.

Estructura: "el Consejo" no es un órgano fijo, aunque sí es un órgano único[54]:

- *Representantes de los gobiernos*: defienden los intereses de los Estados miembros, tienen rango ministerial[55] y se agrupan en diez formaciones según áreas temáticas. Algunas de las más importantes son el Consejo de Asuntos Generales (CAG)[56], el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros de la Unión Europea (ECOFIN) y el Consejo de Asuntos Exteriores (CAAEE)[57].

- *Presidencia*: nueve de las formaciones tienen presidencia rotatoria, que ejerce por turnos de seis meses el Estado miembro que ostenta la presidencia del Consejo, y el CAAEE tiene presidencia permanente (el ARUAAEEPS). Para favorecer la cooperación de las presidencias rotatorias estas suelen formar "tríos de presidencias"[58].

Funcionamiento:

- *Reglas de decisión*: además de la mayoría simple, de uso residual, aplica dos reglas. La mayoría cualificada, con un sistema de doble mayoría, es la forma principal de decidir[59], y la unanimidad queda para un número reducido de asuntos sensibles (p. ej. fiscalidad o seguridad social).

- *Comité de Representantes Permanentes* (COREPER): es el principal órgano preparatorio del Consejo, aunque no es un órgano decisorio de la UE. Se divide en COREPER II, formado por los representantes permanentes de los Estados miembros (embajadores) y asistido por el Grupo Antici, y COREPER I, formado por los representantes permanentes adjuntos y asistido por el Grupo Mertens. Ambos se reúnen semanalmente.

[54] Cualquiera de las formaciones del Consejo puede adoptar un acto que sea competencia de otra, por lo que en ningún acto legislativo adoptado por el Consejo se menciona la formación.

[55] De ahí que se le conozca también como "el Consejo de Ministros".

[56] Desempeña un papel de coordinador. Así, se ocupa de los asuntos institucionales, administrativos y horizontales y prepara las sesiones del Consejo Europeo.

[57] Toma las decisiones necesarias para definir y aplicar la PESC, siguiendo las orientaciones del Consejo Europeo.

[58] Cada trío agrupa tres presidencias consecutivas, que fijan un programa común de dieciocho meses (no confundir con la troika BCE, FMI y Comisión).

[59] El art. 16.4 TUE, en vigor desde noviembre de 2014 (con un periodo transitorio hasta marzo de 2017), exige el 55 % de los Estados miembros, al menos quince, que representen al menos el 65 % de la población. La minoría de bloqueo exige al menos cuatro Estados que representen más del 35 % de la población, y un mecanismo inspirado en el Compromiso de Ioánnina permite a los Estados próximos a ella pedir que se siga buscando un acuerdo. Si el Consejo no decide a propuesta de la Comisión o del alto representante, la mayoría cualificada reforzada exige el 72 % de los Estados, que representen al menos el 65 % de la población (art. 238.2 TFUE). Cuando no votan todos (p. ej. en asuntos de la zona del euro o en una cooperación reforzada), los umbrales se calculan sobre los Estados participantes (art. 238.3 TFUE).

▪ *Comités y Grupos de Trabajo*: están formados por expertos nacionales especializados y hoy en día son unos 150. De entre ellos, destacan:

- *Comité Especial de Agricultura* (CEA): creado en 1960, prepara las reuniones del Consejo en su formación de Agricultura y Pesca.

- *Comité de Política Comercial* (COPOCOM): asesora a la Comisión y la asiste cuando la Comisión negocia acuerdos de política comercial común en nombre de la UE, con terceros países o en organizaciones internacionales[60].

- *Grupos de Asuntos Exteriores y Relaciones Internacionales* (véase B42): destacan el Grupo de Europa Oriental y Asia Central (COEST) y el Grupo Machrek y Magreb (MAMA).

- *Comité Económico y Financiero* (CEF): órgano consultivo cuya misión es coordinar las políticas de los Estados miembros en la medida en que lo exija el funcionamiento del mercado interior[61].

- *Eurogrupo* (sobre la gobernanza económica de la zona del euro, véase B45): no es un comité del Consejo, sino un órgano informal, creado en 1997. En el Eurogrupo, los países de la zona del euro coordinan sus políticas económicas y se consultan sobre los asuntos de la zona del euro.

  Lo forman los ministros de Economía y Finanzas de la zona del euro, su presidente (uno de ellos, elegido por mayoría simple para dos años y medio), el comisario de Economía y el presidente del BCE. Suele reunirse una vez al mes, la víspera del ECOFIN.

Funciones: tiene cinco:

▪ *Función legislativa*: adopta la legislación junto con el PE mediante PLO, aunque en los procedimientos legislativos especiales también lo puede hacer solo, previa consulta o aprobación del Parlamento.

▪ *Función política*: no solo adopta actos jurídicos sino también documentos que no tienen efectos jurídicos pero se utilizan para establecer compromisos o posiciones políticas.

▪ *Función presupuestaria*: el presupuesto requiere su aprobación y la del Parlamento Europeo.

▪ *Función internacional*: autoriza que la UE firme acuerdos con terceros países y los celebra (art. 218 TFUE).

▪ *Otras funciones*: lleva adelante la PESC[62] y coordina la colaboración entre los Estados miembros en los asuntos de justicia.

Conclusiones: un ejemplo reciente de su actuación es el instrumento europeo de apoyo temporal para atenuar los riesgos de desempleo en una emergencia (SURE), que el Consejo adoptó por Reglamento (UE) 2020/672, sobre la base del art. 122 TFUE. Fue una de las tres redes de seguridad ante la pandemia de COVID-19 que el Eurogrupo acordó en formato inclusivo, con los ministros de los 27, en abril de 2020, y que refrendó el Consejo Europeo:

[60] Se ocupa de las cuestiones de la OMC, las relaciones comerciales bilaterales y la nueva legislación comercial de la UE, y prepara los trabajos del Consejo de Asuntos Exteriores (Comercio).

[61] Emite dictámenes, prepara los trabajos del ECOFIN, vigila la situación económica y financiera de los Estados miembros y sirve de marco de diálogo entre el Consejo y el BCE (art. 134 TFUE).

[62] El Consejo Europeo marca las líneas estratégicas y la PESC la ejecutan el ARUAAEEPS y los Estados miembros, reunidos en el Consejo de Asuntos Exteriores.

- *Trabajadores*: SURE (100.000 M€ en préstamos para el empleo).

- *Empresas*: fondo paneuropeo de garantía del BEI, dotado con 25.000 M€ en garantías de los Estados miembros para movilizar hasta 200.000 M€ de financiación.

- *Estados*: línea de crédito del MEDE para gasto sanitario (hasta el 2 % del PIB).

3.2.5. Tribunal de Justicia de la Unión Europea: hacer respetar el ordenamiento jurídico

Definición: es el principal órgano de administración de justicia de la UE y tiene sede en Luxemburgo.

Objetivos: garantizar el respeto del derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados (art. 19.1 TUE), es decir, hacer que el derecho de la Unión, primario y derivado, se interprete y aplique con los mismos criterios en todo su territorio.

Estructura: está integrado por dos órganos, el Tribunal de Justicia y el Tribunal General. Aquí interesa el Tribunal de Justicia, compuesto por un juez por Estado miembro (uno de los cuales lo preside) y 11 abogados generales[63].

Funcionamiento: actúa en salas de tres o cinco jueces, en Gran Sala de quince o, en los casos previstos o de importancia excepcional, en Pleno (art. 16 del Estatuto). En los asuntos que lo requieren, los abogados generales presentan conclusiones motivadas, que no vinculan al Tribunal (art. 252 TFUE).

Funciones:

- *Control de legalidad*: comprueba que cualquier acto de las instituciones de la Unión, sea normativo o ejecutivo, se ajuste a derecho[64].

- *Control de los Estados miembros*: verifica que estos cumplan lo que les exigen los tratados y el derecho derivado.

- *Interpretación*: fija el sentido del derecho comunitario para que se aplique de modo uniforme. Además, los jueces nacionales pueden plantear cuestiones prejudiciales sobre la interpretación del derecho de la Unión o la validez de sus actos, y deben hacerlo si deciden en última instancia (art. 267 TFUE). El Tribunal responde con una sentencia que se ciñe a la pregunta planteada, sin resolver el litigio principal.

Conclusiones: durante la tramitación del acuerdo UE-Singapur, el TJUE (Dictamen 2/15, de 2017) aclaró el alcance de la política comercial común. Dictaminó que el acuerdo era de competencia exclusiva de la UE, incluida la inversión extranjera directa, salvo la inversión de cartera y el mecanismo de solución de diferencias inversor-Estado, que son competencias compartidas.

[63] Los Gobiernos de los Estados miembros los designan por acuerdo entre ellos para seis años renovables, tras recabar el dictamen de un comité que valora la idoneidad de los candidatos, y la composición se renueva parcialmente cada tres años. Los jueces eligen de entre ellos al presidente por un periodo de tres años, también renovable. El Tribunal General tiene dos jueces por Estado miembro desde 2019 (Reglamento (UE, Euratom) 2015/2422) y, desde octubre de 2024, resuelve también las cuestiones prejudiciales en seis materias, como el IVA, los impuestos especiales y el código aduanero (Reglamento (UE, Euratom) 2024/2019).

[64] Puede ejercer este control mediante recursos de anulación (art. 263 TFUE). Pueden interponerlos un Estado miembro, el Parlamento, el Consejo o la Comisión, sin necesidad de acreditar interés, y el Tribunal de Cuentas, el BCE o el Comité de las Regiones, para salvaguardar sus prerrogativas. Un particular puede hacerlo siempre que el acto le afecte directa e individualmente (o sea un acto reglamentario que le afecte directamente y no incluya medidas de ejecución). El Tribunal lo ejerce también mediante recursos por omisión (art. 265 TFUE).

3.3. Ámbito fiscal, financiero y monetario

En el ámbito fiscal, financiero y monetario actúan dos instituciones de funciones muy distintas, el Banco Central Europeo, autoridad monetaria, y el Tribunal de Cuentas Europeo, que controla las finanzas públicas de la Unión.

3.3.1. Banco Central Europeo: la autoridad monetaria

Definición: creado en 1998, es la institución de la Unión[65] que, con los bancos centrales nacionales de la zona del euro, forma el Eurosistema y dirige la política monetaria de la Unión (art. 282.1 TFUE). El BCE es el núcleo del SEBC, tiene sede en Fráncfort y lo preside Christine Lagarde, que dejará el cargo el 7 de febrero de 2027, antes del fin de su mandato.

Objetivos: el principal es mantener la estabilidad de precios (arts. 127.1 y 282.2 TFUE), definida como una inflación del 2 % a medio plazo, objetivo simétrico desde la revisión de estrategia de 2021. Sin perjuicio de este objetivo, apoya las políticas económicas generales de la Unión.

Estructura: tiene tres órganos rectores. El Consejo de Gobierno, que formula la política monetaria, reúne a los seis miembros del Comité Ejecutivo y a los gobernadores de los bancos centrales de la zona del euro. El Comité Ejecutivo (presidente, vicepresidente y otros cuatro miembros, con mandato de ocho años no renovable) la ejecuta. El Consejo General, con los gobernadores de todos los bancos centrales de la Unión, subsiste mientras haya Estados fuera del euro. Desde 2014 se suma el Consejo de Supervisión.

Funcionamiento: es independiente, pues ni él ni los bancos centrales nacionales pueden solicitar ni aceptar instrucciones de las instituciones de la Unión ni de los Gobiernos (art. 130 TFUE), y tiene prohibida la financiación monetaria del sector público (art. 123 TFUE). El Consejo de Gobierno decide por mayoría simple, con un sistema de rotación del voto de los gobernadores desde 2015.

Funciones: define y ejecuta la política monetaria, realiza operaciones de divisas, posee y gestiona las reservas oficiales y promueve el buen funcionamiento de los sistemas de pago (art. 127.2 TFUE). Además, autoriza la emisión de billetes en euros (art. 128 TFUE) y debe ser consultado sobre las propuestas de actos de la Unión y los proyectos de disposiciones nacionales de su ámbito (art. 127.4 TFUE). Desde noviembre de 2014, supervisa también directamente a las entidades de crédito significativas de la zona del euro (tema B44, apartado 2.2).

Conclusiones: la independencia y la prohibición de la financiación monetaria, garantías heredadas de Maastricht (apartado 1.2.2), definen su posición institucional, y la supervisión bancaria ha extendido su papel más allá de la política monetaria. Sus órganos, su funcionamiento y sus funciones se desarrollan en el tema B43, apartado 2.2.1.

3.3.2. Tribunal de Cuentas Europeo: control de las finanzas públicas de la UE

Definición: es la institución independiente encargada de fiscalizar las cuentas de la Unión (art. 285 TFUE) y tiene sede en Luxemburgo.

Objetivos: comprobar si los fondos de la UE se perciben y se utilizan correctamente y velar por su buena gestión financiera (art. 287.2 TFUE).

[65] Tiene rango de institución oficial de la Unión desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (2009), si bien se creó según lo dispuesto en el Tratado de Maastricht (1992) el 1 de junio de 1998. Al año siguiente, se estableció la zona del euro para once miembros.

Estructura: lo integra un nacional de cada Estado miembro[66].

Funcionamiento: como auditor externo de la Unión, decide con independencia qué fiscaliza y cuándo y cómo publica sus informes y dictámenes.

Funciones: pese a su denominación, carece de poder sancionador, si bien señala las anomalías constatadas a los organismos de la UE, incluida la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF). Sus funciones principales son:

- *Ejecución del presupuesto*: control sobre la ejecución del Presupuesto comunitario[67].
- *Legalidad y regularidad*: control de la legalidad y regularidad de los ingresos y gastos de la UE.
- *Consultivas*: a petición de las demás instituciones europeas[68].

Conclusiones: sus informes, y en particular la declaración de fiabilidad, son la base sobre la que el Parlamento, por recomendación del Consejo, aprueba cada año la gestión presupuestaria de la Comisión (art. 319 TFUE). El control del presupuesto se desarrolla en el tema B37, apartado 1.2.4.

3.4. Otros órganos de la Unión

Completan el cuadro órganos de la Unión que no figuran entre las instituciones del art. 13 TUE, el Banco Europeo de Inversiones y los dos órganos consultivos, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones.

No deben confundirse con ellos dos organismos ajenos a la UE. El **Consejo de Europa**, organización intergubernamental nacida con el Tratado de Londres (1949), con sede en Estrasburgo y 46 Estados miembros, construye un espacio político y jurídico común basado en la democracia, los derechos humanos y el Estado de derecho mediante convenios, como el Convenio Europeo de Derechos Humanos (1950), cuyo cumplimiento vigila el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. No es, por tanto, ni el Consejo Europeo ni el Consejo de la UE. El **Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo** (BERD, 1991), banco regional de desarrollo con sede en Londres del que la UE y el BEI son accionistas, se estudia en el tema B30, apartado 3.4.1.

3.4.1. Banco Europeo de Inversiones (BEI): el banco de la Unión

Definición: es el banco de la Unión, un organismo con personalidad jurídica propia (art. 308 TFUE), y tiene sede en Luxemburgo.

Objetivos: busca contribuir, sin fines lucrativos, al desarrollo equilibrado y estable del mercado interior mediante préstamos y garantías a proyectos acordes con los objetivos de la Unión, dentro y fuera de ella (arts. 309 y 209.3 TFUE).

Miembros: sus accionistas son los 27 Estados miembros.

[66] El Consejo, previa consulta al Parlamento Europeo, adopta por mayoría cualificada la lista de miembros que proponen los Estados, con un mandato de seis años renovable (art. 286.2 TFUE). Ellos mismos eligen a su presidente para tres años, también renovables.

[67] Mediante un informe anual sobre la ejecución del presupuesto, informes especiales y Declaración de Fiabilidad de Cuentas (*déclaration d'assurance*).

[68] También emite un dictamen sobre una norma europea cuando tenga un impacto financiero.

Estructura: lo dirigen el Consejo de Gobernadores (los ministros de Finanzas), el Consejo de Administración (un consejero por Estado miembro y otro designado por la Comisión) y el Comité de Dirección, y lo preside desde 2024 Nadia Calviño.

Funciones: concede préstamos y garantías y asesora a proyectos de interés común, en torno al 90 % dentro de la Unión, y apoya fuera de ella las políticas de desarrollo a través de EIB Global. El BEI es, además, el socio principal del programa InvestEU.

Financiación: emite bonos en los mercados de capitales, con la máxima calificación crediticia.

Conclusiones: el BEI es, desde 1958, el brazo financiero de la Unión y multiplica la capacidad de inversión de la Unión fuera del presupuesto. Su financiación, sus funciones y su papel junto al Fondo Europeo de Inversiones se desarrollan en el tema B37, apartado 3.2.

3.4.2. Órganos consultivos: el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones

Definición: son los dos órganos consultivos de la Unión. El Comité Económico y Social (CES) se creó con los Tratados de Roma (apartado 1.1.3), y el Comité de las Regiones, con el Tratado de Maastricht (apartado 1.2.2).

Funciones: emiten dictámenes, que no vinculan, aunque, cuando los Tratados exigen una consulta preceptiva, su omisión constituye un vicio sustancial de forma que puede acarrear la anulación del acto (apartado 2.3.2). El Comité de las Regiones puede, además, interponer recursos de anulación ante el TJUE para salvaguardar sus prerrogativas.

Conclusiones: su papel es consultivo, sin poder de decisión, pero, cuando la consulta es preceptiva, las instituciones no pueden adoptar el acto sin oírlos.

La tabla B36.2 resume la sede, la composición y las funciones de las siete instituciones de la Unión.

Tabla B36.2: Principales instituciones de la Unión: sede, composición y funciones.

Institución	Sede	Composición	Funciones principales
Consejo Europeo	Bruselas	Jefes de Estado o de Gobierno, su presidente (dos años y medio) y el presidente de la Comisión	Orientaciones y prioridades políticas; gobernanza económica y MFP; decisiones institucionales; nombramientos
Comisión Europea	Bruselas	Colegio de 27 comisarios, uno por Estado, nombrados por cinco años	Iniciativa legislativa; elabora y ejecuta el presupuesto; guardiana de los tratados; representación exterior
Parlamento Europeo	Estrasburgo (trabaja también en Bruselas y Luxemburgo)	Diputados elegidos cada cinco años por sufragio universal directo, organizados en grupos políticos	Colegislador; autoridad presupuestaria con el Consejo; consentimiento; control democrático
Consejo de la UE	Bruselas	Ministros en diez formaciones; presidencia rotatoria semestral (el CAAEE, permanente)	Colegislador; aprueba el presupuesto con el PE; celebra acuerdos internacionales; desarrolla la PESC

Institución	Sede	Composición	Funciones principales
TJUE	Luxemburgo	Tribunal de Justicia (un juez por Estado y 11 abogados generales) y Tribunal General	Control de legalidad de los actos; control de los Estados miembros; interpretación y cuestiones prejudiciales
BCE	Fráncfort	Comité Ejecutivo, Consejo de Gobierno y Consejo General	Estabilidad de precios; política monetaria; divisas y reservas; sistemas de pago; emisión de euros
Tribunal de Cuentas	Luxemburgo	Un miembro por Estado miembro	Control de la ejecución del presupuesto y de la legalidad de ingresos y gastos; funciones consultivas

Conclusiones

La integración europea ha avanzado por reformas sucesivas de los tratados. La CECA (1951) y los Tratados de Roma (1957) crearon un mercado común con instituciones supranacionales, el Acta Única (1986) lo relanzó con el mercado interior y la mayoría cualificada, y Maastricht (1992) fundó la Unión y la unión económica y monetaria. Tras el fracaso de la Constitución, el Tratado de Lisboa (2007) fijó la base actual, al generalizar el procedimiento legislativo ordinario y la doble mayoría y dar personalidad jurídica a la Unión. Sobre los tratados descansa un ordenamiento propio, regido por la primacía y el efecto directo. Las crisis posteriores (deuda soberana, Brexit, pandemia, guerra de Ucrania) han profundizado la integración más por derecho derivado y vías intergubernamentales que por reforma de los tratados.

Los tratados dan la base jurídica de todas las políticas de la Unión, y su reparto de competencias explica el distinto grado de integración de cada una. El mercado interior es el núcleo del proyecto (tema B39), y el presupuesto, limitado por la unanimidad del marco financiero plurianual, su instrumento común (tema B37). Por su parte, la política comercial es competencia exclusiva de la Unión (tema B41). En cambio, en la unión económica y monetaria la política monetaria se centraliza en el BCE (tema B43) mientras las fiscales siguen siendo nacionales y solo se coordinan (tema B45), una asimetría cuyas carencias juzga la teoría de las uniones monetarias (tema B16).

La perspectiva de adhesión de Ucrania, Moldavia y los Balcanes occidentales ha reabierto el viejo dilema entre ampliación y profundización. El grupo de trabajo franco-alemán sobre la reforma institucional (2023) concluyó que la Unión no está preparada para nuevos miembros. Por ello, el grupo de trabajo propuso extender la mayoría cualificada a las decisiones que aún exigen unanimidad y organizar la integración en círculos, desde un núcleo más integrado hasta miembros asociados al mercado único. Sigue abierto también el debate sobre el déficit democrático. Majone (1998) y Moravcsik (2002) sostienen que la Unión es sobre todo un regulador cuyas decisiones requieren pericia y credibilidad más que mayorías, y que sus controles bastan para legitimarla. Follesdal y Hix (2006) replican que le falta una competencia electoral real por el liderazgo y la orientación de sus políticas. El fracaso de los *Spitzenkandidaten* en 2019 mantiene viva la discusión.

Anexo

A.1. El procedimiento legislativo ordinario paso a paso

El PLO (art. 294 TFUE) se desarrolla en un máximo de tres lecturas, con una fase de conciliación intermedia. El procedimiento puede concluir con éxito en cualquiera de las lecturas si ambos colegisladores alcanzan un acuerdo.

0. Propuesta de la Comisión: la iniciativa legislativa es de la Comisión, si bien en casos concretos otros actores pueden solicitarle que formule una propuesta.

1. Primera lectura (sin plazos):

- *Parlamento*: examina y vota la propuesta en el pleno, y puede pedir su retirada, aceptarla o enmendarla. Su posición se remite al Consejo.
- *Consejo*, ante la posición del Parlamento:
  - *La acepta sin cambios*: el acto queda aprobado.
  - *No la aprueba*: adopta su propia posición en primera lectura, que se remite al Parlamento para segunda lectura.

2. Segunda lectura (plazo de tres meses para cada institución, ampliable a cuatro):

- *Parlamento*, ante la posición del Consejo:
  - *La aprueba, o no se pronuncia dentro del plazo*: el acto queda aprobado.
  - *La rechaza*: el procedimiento concluye sin adopción del acto.
  - *Introduce enmiendas*: se remite al Consejo.
- *Consejo*, ante las enmiendas del Parlamento (por mayoría cualificada, salvo las que la Comisión haya dictaminado negativamente, que exigen unanimidad, art. 294.9 TFUE):
  - *Las aprueba todas*: el acto queda aprobado.
  - *No las aprueba todas*: se convoca al Comité de Conciliación.

Fase de conciliación (plazo de seis semanas, ampliable a ocho): el Comité de Conciliación, formado por representantes del Parlamento y del Consejo a partes iguales, negocia un texto conjunto:

- *Si no lo consigue*: el procedimiento concluye y el acto no se adopta.
- *Si lo consigue*: el texto conjunto se remite a ambas instituciones para tercera lectura.

3. Tercera lectura (plazo de seis semanas, ampliable a ocho): el texto conjunto debe ser aprobado por el Parlamento y el Consejo, sin posibilidad de modificaciones:

- *Ambos lo aprueban*: el acto queda aprobado.
- *Uno de los dos, o ambos, lo rechazan*: el procedimiento concluye sin adopción del acto.

A.2. Evolución de las adhesiones a la UE

1. *1.ª ampliación* (1973): Dinamarca, Irlanda y Reino Unido.

2. *2.ª ampliación* (1981): Grecia.

3. *3.ª ampliación* (1986): España y Portugal.

4. *4.ª ampliación* (1995): Austria, Finlandia y Suecia.

5. *5.ª ampliación* (2004): bálticos (Estonia, Letonia y Lituania), Europa Central (Eslovaquia, Eslovenia, Hungría, Polonia y República Checa) y mediterráneos (Chipre y Malta).

6. *6.ª ampliación* (2007): Bulgaria y Rumanía.

7. *7.ª ampliación* (2013): Croacia.

Candidatos: actualmente son nueve (Albania, Bosnia y Herzegovina, Georgia, Macedonia del Norte, Moldavia, Montenegro, Serbia, Turquía y Ucrania), y Kosovo es candidato potencial. Las negociaciones con Turquía están congeladas desde 2018.

A.3. Sobre la convergencia nominal

¿Debía exigirse la convergencia nominal antes de la unión monetaria? Francia e Italia sostenían que, del mismo modo que la real, podía esperarse como resultado de la propia UEM, y otras uniones monetarias prescindieron de ese requisito. Así ocurrió en la reunificación alemana, en la que Alemania del Este adoptó el marco de manera repentina, sin salvaguardas ni periodos transitorios.

El enfoque gradual se impuso por la presión de Alemania. Su política monetaria había contenido los precios con más éxito que la de España, Italia o Francia, cuya inclinación por las políticas expansivas y las devaluaciones se traducía en una inflación alta. Sin convergencia previa, la inflación media de la UEM habría superado la alemana, y Alemania no lo iba a consentir. La exigencia de convergencia nominal transmitía, además, a los agentes una señal creíble de que la UEM adoptaría el modelo monetario alemán. El establecimiento de los criterios ha sido objeto de intenso debate.

Conclusiones:

- *Aspectos positivos*: aportaron credibilidad al proceso de la UEM, permitieron una adaptación gradual de los Estados menos preparados (evitando un *shock* repentino con la introducción del euro) y salvaguardaron el historial antiinflacionista de las economías con mayor credibilidad de precios.

- *Limitaciones*:

  - *Riesgo de retorno*: el gradualismo abría la posibilidad de abandonar el proyecto en una fase intermedia, riesgo inexistente en una terapia de choque como la de Alemania del Este.

  - *Coste en empleo*: para cumplir los criterios, los países tradicionalmente inflacionistas tuvieron que aplicar políticas restrictivas que, de acuerdo con la curva de Phillips a corto plazo, elevaron el paro.

- *Convergencia nominal vs. real*: los criterios de Maastricht solo contemplaban variables nominales, no reales (p. ej. empleo y crecimiento). Se daba por hecho que la propia UEM traería consigo la convergencia real, de modo que bastaba con vigilar la nominal.

A.4. La cláusula de no rescate y la austeridad fiscal en el TUE (1992)

En la negociación del TUE (1992) se planteó incorporar la cláusula de no rescate (*no bail-out*, apartado 1.2.2). La lógica era de disciplina de mercado. Sabiendo que cada Estado respondería solo de su deuda, los mercados exigirían un tipo de interés acorde al riesgo de cada emisor y negarían tempranamente la financiación a los países imprudentes, haciendo en teoría innecesarios los límites al endeudamiento. Alemania acogió la idea con entusiasmo, si bien no como sustituto sino como complemento de los límites al déficit excesivo y, más tarde, del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (1997). A ello se sumó la prohibición de la financiación monetaria del déficit por el SEBC.

La prohibición simultánea del rescate fiscal y del rescate monetario demuestra el dominio de las tesis alemanas en las negociaciones. El énfasis se puso en los incentivos para evitar desequilibrios fiscales, pero se subestimó que el enfoque limitaba las herramientas de gestión de crisis. Por ello, surgida una crisis fiscal, el Estado afectado solo tendría dos salidas, un duro ajuste con devaluación interna o el impago. Además, el mecanismo de disciplina de mercado solo funcionaría si la cláusula fuese verdaderamente creíble (problema de inconsistencia dinámica) y los mercados fuesen eficientes, supuestos que la crisis de deuda soberana (2010-2014) refutó.

B37. Las finanzas de la Unión Europea

Las finanzas de la Unión Europea y el presupuesto comunitario. El marco financiero plurianual actual.

Introducción

> **Introducción común.** Los temas B36 a B45 comparten una introducción, que se desarrolla al comienzo del tema **B36**. Presenta la Unión Europea como un proyecto económico al servicio de un fin político, la experiencia de integración regional que más lejos ha llegado, y resume su evolución, de la CECA y los Tratados de Roma a la Unión Bancaria y NextGenerationEU.

La paradoja de las **finanzas de la Unión** es que, con un presupuesto en torno al 1 % de la renta nacional bruta (RNB) comunitaria, la UE financia políticas enteras, sostiene su acción exterior y, desde 2020, emite deuda a gran escala.

El **presupuesto de la UE** se rige por reglas que lo distinguen de los nacionales. Lo adoptan conjuntamente el Parlamento Europeo y el Consejo, como autoridad presupuestaria. Debe estar equilibrado, sin endeudamiento para financiar sus gastos, se nutre de **recursos propios** y se enmarca en un **marco financiero plurianual** (MFP) de siete años que fija los techos de gasto por rúbricas. El MFP 2021-2027 asciende a 1,074 billones de euros en créditos de compromiso a precios de 2018, unos 1,2 billones a precios corrientes, y la cohesión y la agricultura concentran todavía más de dos tercios del gasto. Por el lado del ingreso, el recurso basado en la renta nacional bruta, que cada Estado aporta en proporción a su renta, es hoy el principal, y la atención a los **saldos netos** de cada país ha dado lugar a un entramado de correcciones, del cheque británico acordado en Fontainebleau (1984) a las rebajas a tanto alzado que conservan algunos contribuyentes netos.

NextGenerationEU (2020) rompió esa lógica, porque, por primera vez, la Comisión se endeudó a gran escala en los mercados para financiar transferencias y préstamos a los Estados, por 806.900 M€ a precios corrientes, con la garantía de una elevación temporal de 0,6 puntos del techo de recursos propios, y la Decisión de Recursos Propios de 2020 añadió un recurso nuevo, el basado en los residuos de envases de plástico no reciclados. La propuesta de la Comisión para el MFP 2028-2034, presentada en julio de 2025 y en torno a los 2 billones de euros, plantea además una reestructuración profunda, con planes nacionales al estilo del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y cinco nuevos recursos propios, entre ellos una contribución a tanto alzado de las grandes empresas.

El objetivo del tema es entender cómo un presupuesto en torno al 1 % de la RNB puede financiar tantas políticas y respaldar, además, esa deuda. Para ello, el tema se organiza en tres partes:

- *Fundamentos y evolución*: se analizan los fundamentos y la evolución histórica del sistema de financiación.

- *Presupuesto actual*: el tema estudia el gasto, ordenado en el MFP 2021-2027, y el ingreso, con los recursos propios.

- *Actividad extrapresupuestaria*: la última parte trata las operaciones de préstamo, endeudamiento y estabilización.

1. Fundamentos y evolución histórica de las finanzas de la Unión

Antes de analizar el presupuesto vigente conviene fijar sus fundamentos. Se exponen el concepto, los objetivos y la justificación del presupuesto de la Unión, su base jurídica y la evolución histórica de su financiación, y se cierra con una valoración de conjunto.

1.1. Concepto, objetivos y justificación

Definición: el *presupuesto de la UE* es el acto que prevé y autoriza anualmente todos los ingresos y gastos de la Unión. Lo adoptan conjuntamente el Parlamento Europeo y el Consejo, como autoridad presupuestaria, mediante un procedimiento legislativo especial (art. 314 TFUE), y es jurídicamente vinculante. Tiene, además, un potente efecto multiplicador, y su negociación es compleja. No financia (salvo de forma marginal) protección social, centros escolares ni policía, ni gastos derivados de operaciones con implicaciones militares o de defensa (art. 41.2 del Tratado de la Unión Europea, TUE). Sí financia, en cambio, programas de apoyo a la industria de defensa, como el Fondo Europeo de Defensa (rúbrica 5).

Objetivos: el presupuesto busca dotar a la Unión de los medios necesarios para alcanzar sus objetivos y llevar a cabo sus políticas (art. 311 TFUE), con disciplina presupuestaria y buena gestión financiera (arts. 310 y 317 TFUE).

Justificación:

- *Apalancamiento de recursos*: la puesta en común de recursos a escala de la UE permite actuar como catalizador de capacidad de financiación.

- *Solidaridad y cohesión*: el presupuesto redistribuye recursos hacia las regiones y los Estados de menor renta, en cumplimiento del objetivo de cohesión económica, social y territorial y de solidaridad entre los Estados miembros (art. 3.3 TUE y art. 174 TFUE). Actúa así como contrapartida de la integración del mercado para las economías menos avanzadas.

- *Teoría de las áreas monetarias óptimas*: la integración fiscal permite reducir los costes de compartir una moneda. En rigor, esta teoría justifica una capacidad fiscal común de estabilización frente a perturbaciones asimétricas, más que el presupuesto ordinario.

Federalismo fiscal: la teoría del federalismo fiscal ordena qué gasto conviene asignar a cada nivel de gobierno. De las tres funciones de Musgrave (1959), la estabilización y la redistribución tienden a corresponder al nivel superior, y la asignación, a los inferiores, salvo que haya razones para centralizarla. El *teorema de la descentralización* de Oates (1972) da el criterio, según el cual un bien público debe proveerse en el nivel más bajo que abarque a sus beneficiarios, salvo que las economías de escala o las externalidades entre jurisdicciones compensen la pérdida de no ajustarse a preferencias heterogéneas.

En la UE, ese criterio se corresponde con el principio de subsidiariedad (art. 5.3 TUE) y fundamenta la noción de *bienes públicos europeos*, como la defensa, la investigación, las redes transeuropeas o la protección de las fronteras exteriores, en los que la escala europea añade valor. El Informe MacDougall (1977) aplicó este marco a la Comunidad y estimó que un presupuesto común del 5 al 7 % del PIB, muy inferior al de las federaciones existentes, bastaría para sostener una unión monetaria (tema B16, apartado 1.3.2). Sin embargo, el reparto efectivo del gasto, en el que la PAC, un apoyo a la renta de un sector que no constituye un bien público europeo, sigue siendo la principal partida, se aparta de este criterio y responde más a prioridades políticas que técnicas.

1.2. Base jurídica

Para entender la actividad presupuestaria conviene analizar el marco legal en el que esta se desenvuelve. Las disposiciones relativas al presupuesto de la UE se recogen en los Tratados constitutivos, en particular en los **artículos 310-325 TFUE**[1], y en el **Reglamento Financiero** (RF, Reglamento (UE, Euratom) 2024/2509, refundición del 2018/1046 que mantiene la numeración de los principios presupuestarios). Los completan el **Reglamento del Marco Financiero Plurianual** (para 2021-2027, el Reglamento (UE, Euratom) 2020/2093) y el **Acuerdo Interinstitucional** entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión (el vigente, de 16 de diciembre de 2020). Por debajo de los Tratados, la norma central es el Reglamento Financiero. Desde el punto de vista del ingreso, el principal vehículo regulador son las **Decisiones de Recursos Propios** (hoy, la Decisión (UE, Euratom) 2020/2053).

Este marco legal configura los principios que rigen la actividad presupuestaria, las disposiciones sobre ingresos y gastos y las prioridades presupuestarias (y, por tanto, políticas) para un determinado periodo plurianual. Configura, por último, el ciclo presupuestario, que comienza con la elaboración y termina con la ejecución y el control.

1.2.1. Principios presupuestarios

Principio de unidad y veracidad presupuestaria (art. 310.1 TFUE): todos los ingresos y gastos de la Unión deberán estar comprendidos en las previsiones correspondientes a cada ejercicio y consignados en el presupuesto. Así se asegura que el uso de los recursos de la Unión pueda controlarse con eficacia.

Constituyen excepciones el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (2021), la actividad financiera del Banco Europeo de Inversiones (BEI) y los préstamos que la UE concede y los empréstitos que contrae directamente, puesto que no pasan por el presupuesto. Hasta el MFP 2014-2020 lo fue también el Fondo Europeo de Desarrollo (FED), integrado desde 2021 en el Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional–Europa Global (NDICI–Global Europe). Los saldos del 11.º FED, no obstante, se siguen ejecutando fuera del presupuesto hasta su cierre.

Principio de anualidad (art. 9 RF): los créditos consignados en el presupuesto se autorizarán por un ejercicio presupuestario, cuya duración coincidirá con el año natural. El objetivo es facilitar el control, el orden y la disciplina necesaria en las fases de previsión, autorización y ejecución.

La particularidad[2] deriva de las acciones plurianuales, p. ej. programas de investigación o acciones estructurales, cuya financiación precisa de compromisos más allá del año natural. Se distinguen:

- *Créditos no disociados*[3]: financian operaciones que se ejecutan dentro del propio ejercicio.

- *Créditos disociados*: corresponden a acciones que abarcan varios ejercicios y se desdoblan en dos clases de crédito:

[1] Título II de la sexta parte del TFUE ("Disposiciones financieras"), cuyo capítulo 1 regula los recursos propios (art. 311).

[2] Los créditos disociados no son una excepción al principio de anualidad, porque los compromisos se autorizan cada ejercicio y solo los pagos correspondientes se extienden a varios ejercicios.

[3] Ejemplo de estos créditos en la práctica presupuestaria de la UE serían los gastos administrativos, la mayor parte del gasto del Fondo Europeo Agrícola de Garantía y las garantías concedidas en el marco de las actividades de préstamos con garantía presupuestaria.

- *Créditos de compromiso*: cubren durante el ejercicio en curso el coste total de las obligaciones jurídicas en relación con acciones cuya realización se extiende más de un ejercicio.

- *Créditos de pago*: financian los gastos resultantes de la ejecución de compromisos contraídos en el ejercicio en curso o en ejercicios anteriores.

Las excepciones consisten en ajustes técnicos al principio de anualidad que dan cierta flexibilidad a la gestión presupuestaria, p. ej. ciertos créditos que no correspondan a gastos de personal se pueden prorrogar hasta el ejercicio siguiente (art. 316 TFUE).

Principio de equilibrio (art. 310.1 TFUE y art. 17 RF): el presupuesto estará equilibrado en cuanto a ingresos y créditos de pago. El objetivo es que la Unión presupueste con saldo cero[4], lo cual implica que no está autorizada a emitir empréstitos o pedir préstamos en el marco del presupuesto para financiar sus gastos ni, por tanto, a incurrir en déficit.

La excepción se da en la fase de ejecución, en la que, por razones técnicas, el saldo presupuestario puede ser distinto de cero y trasladarse al siguiente ejercicio como ingreso o como crédito de pago. En todo caso, la Unión no puede adoptar actos con incidencia notable en el presupuesto sin garantizar que el gasto derivado de esos actos se financiará dentro del límite de los recursos propios y del MFP (art. 310.4 TFUE), de modo que nunca resulte $G_{\text{totales}} > I_{\text{permitidos}}$.

Principio de unidad de cuenta (art. 19 RF): tanto el presupuesto como el marco financiero plurianual se elaborarán, ejecutarán y contabilizarán en euros.

Principio de universalidad (art. 20 RF): la totalidad de los ingresos cubrirá todos los créditos de pago. El objetivo es completar el principio de unidad al asegurar que la autorización presupuestaria para un determinado elemento de gasto no va a depender de la cantidad de ingreso determinado.

El principio tiene una doble traducción práctica. Por la *no afectación*, ningún ingreso puede vincularse a un gasto concreto, salvo en los casos que prevé el art. 21 RF. Por la *no compensación*, ingresos y gastos figuran por su cuantía bruta, sin restar unos de otros.

Principio de especialidad (art. 28 RF): los créditos se asignarán a fines específicos por títulos y capítulos, y los capítulos se subdividirán en artículos y partidas. Con ello se pretende que los créditos no se confundan entre sí y que la ejecución gane en claridad.

La excepción son las transferencias de créditos entre partidas, permitidas en circunstancias especiales y con arreglo a normas precisas.

Principio de buena gestión financiera y rendimiento (art. 33 RF): los créditos se utilizarán de conformidad con el principio de buena gestión financiera, que exige ejecutarlos con arreglo a los principios de economía, eficiencia y eficacia.

Principio de transparencia (art. 37 RF): el presupuesto se elaborará y ejecutará, y las cuentas se presentarán, con arreglo al principio de transparencia. Esto implica que el presupuesto y los presupuestos rectificativos serán publicados, tal y como hayan sido definitivamente adoptados, en el Diario Oficial de la UE[5].

[4] Ello lo convierte en un presupuesto de gasto, cuya dimensión depende del total de gastos que decide la autoridad presupuestaria.

[5] Esto se realiza a instancia del presidente del Parlamento Europeo y se efectúa en un plazo de tres meses a partir de la fecha en que los presupuestos se declaren definitivamente adoptados.

1.2.2. Disposiciones sobre el gasto: marco financiero plurianual

El presupuesto anual de la UE debe respetar el **marco financiero plurianual** (MFP). El MFP, al que suele llamarse presupuesto a largo plazo de la UE, no autoriza gastos (lo hace cada presupuesto anual), pero tiene carácter jurídico vinculante (art. 312 TFUE). Establece las categorías de los gastos previsibles, que expresan las prioridades de las políticas de la Unión Europea, y los límites del gasto de la UE (tanto en su conjunto como en distintos ámbitos de actividad). Abarca un periodo de cinco años como mínimo y, por norma general, de siete.

El MFP se adopta mediante un Reglamento del Consejo, por unanimidad y previa aprobación del Parlamento Europeo (art. 312.2 TFUE). El Reglamento va acompañado de un Acuerdo Interinstitucional que abarca (i) los ámbitos de la disciplina presupuestaria, (ii) la cooperación en materia presupuestaria y (iii) la buena gestión financiera.

1.2.3. Disposiciones sobre el ingreso: la decisión de recursos propios

El presupuesto de la Unión se financia casi en su totalidad (en torno al 98 %) mediante **recursos propios**. El sistema de recursos propios lo decide el Consejo por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo (art. 311 TFUE), y esta decisión debe ser ratificada, además, por los Estados miembros.

La configuración de los recursos propios se recoge en la Decisión de Recursos Propios, que establece las categorías de recursos propios y sus métodos de cálculo y un techo para los ingresos por recursos propios.

1.2.4. Disposiciones sobre el ciclo presupuestario

Como cualquier presupuesto, el de la Unión recorre cada año un ciclo de tres fases, en el que primero se elabora y aprueba, después se ejecuta y, por último, se controla.

Elaboración y aprobación:

1. *Elaboración*: proyecto de presupuesto (Comisión).

- *Previsiones*: todas las instituciones y órganos de la UE, a excepción del BCE, presentan a la Comisión, antes del 1 de julio, un estado de previsiones de sus gastos para el ejercicio presupuestario siguiente (art. 314.1 TFUE).

- *Proyecto*: la Comisión reúne estas previsiones en un proyecto de presupuesto, que comprende una previsión tanto de ingresos como de gastos.

- *Remisión*: la Comisión envía al Parlamento Europeo y al Consejo el proyecto antes del 1 de septiembre.

2. *Aprobación*: por la autoridad presupuestaria, es decir, Parlamento Europeo y Consejo.

- *Posición del Consejo*: se adopta sobre el proyecto de presupuesto y se transmite al Parlamento Europeo antes del 1 de octubre, junto con las razones que la justifican.

- *Lectura del Parlamento*: el Parlamento Europeo dispone de un plazo de 42 días. Si aprueba la posición del Consejo o no se pronuncia, el presupuesto queda aprobado. En cambio, si introduce enmiendas por mayoría de sus miembros, el texto enmendado se remite al Consejo y a la Comisión (art. 314.4 TFUE).

- *Aprobación de las enmiendas*: si el Consejo las aprueba todas en un plazo de diez días, el presupuesto queda aprobado.

- *Conciliación*: en caso contrario, se convoca un Comité de Conciliación, compuesto por los miembros del Consejo o sus representantes y un número igual de miembros que representan al Parlamento Europeo. El Comité dispone de 21 días para acordar un texto conjunto (si no lo consigue, la Comisión presenta un nuevo proyecto de presupuesto, art. 314.8 TFUE). Si hay acuerdo, el Parlamento Europeo y el Consejo disponen de 14 días para pronunciarse sobre el texto conjunto (art. 314.6 TFUE), con los resultados siguientes (art. 314.7 TFUE):

Tabla B37.1: Resultados del pronunciamiento del Consejo y del Parlamento sobre el texto conjunto (art. 314.7 TFUE).

Consejo / Parlamento	Aprueba / No decide	Rechaza
Aprueba / No decide	Presupuesto aprobado (art. 314.7.a TFUE)	Presupuesto no aprobado: nuevo proyecto de la Comisión (art. 314.7.b-c TFUE)
Rechaza	Si el Parlamento aprueba: presupuesto aprobado; en 14 días puede confirmar sus enmiendas (mayoría de miembros y tres quintos de los votos emitidos) y, en las no confirmadas, rige lo acordado en el Comité de Conciliación (art. 314.7.d TFUE). Si el Parlamento no decide: nuevo proyecto (art. 314.7.b TFUE)	Presupuesto no aprobado: nuevo proyecto de la Comisión (art. 314.7.b TFUE)

En caso de que el presupuesto no quede aprobado en cualquiera de sus formas, se reinicia el procedimiento presupuestario.

Si al comenzar el ejercicio el presupuesto no se ha aprobado definitivamente, rige el sistema de **doceavas provisionales** (art. 315 TFUE). Cada mes pueden gastarse, por capítulos, hasta la doceava parte de los créditos del ejercicio anterior, sin superar la doceava parte de los del proyecto de presupuesto. No obstante, el Consejo, a propuesta de la Comisión, puede autorizar gastos superiores, y su decisión entra en vigor a los treinta días salvo que el Parlamento, por mayoría de sus miembros, decida reducirlos en ese plazo.

Ejecución: corresponde a la Comisión[6], que gestiona ingresos y gastos bajo su propia responsabilidad y sin poder rebasar los créditos autorizados. La ejecución del presupuesto implica dos operaciones básicas, el compromiso de gasto y la ordenación del pago, una vez establecidos los compromisos jurídicos correspondientes (p. ej. un contrato).

Los métodos de ejecución, según el Reglamento Financiero (art. 62), son tres (porcentajes aproximados del presupuesto):

1. *Gestión directa* ($\approx$20 % de los fondos): por los servicios de la Comisión, incluido el personal de las delegaciones de la Unión, o a través de agencias ejecutivas creadas por la Comisión[7] (p. ej. Horizonte Europa o el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, MRR).

[6] En la práctica, cada institución ejecuta su propia sección del presupuesto, y la Comisión, la relativa a las políticas de la Unión, en cooperación con los Estados miembros (art. 317 TFUE).

[7] Las agencias ejecutivas asumen tareas de gestión de programas puramente ejecutivas, sin margen de decisión política.

2. *Gestión compartida* con los Estados miembros ($≈$70 % de los fondos): es práctica habitual desde hace tiempo y busca aumentar la apropiación (*ownership*) de la gestión de los fondos (p. ej. política agrícola común o política de cohesión).

3. *Gestión indirecta* ($≈$10 % de los fondos): la Comisión confía tareas de ejecución a terceros, como terceros países, organizaciones internacionales, el Grupo BEI, agencias descentralizadas u organismos nacionales, públicos o privados. Por esta vía se ejecuta buena parte de la ayuda humanitaria y al desarrollo.

Control: además del control interno realizado *ex ante* en cada institución de la UE y a escala de los Estados miembros, el presupuesto de la UE también se ve sometido a controles externos:

- *Tribunal de Cuentas*: fiscaliza las cuentas de la UE mediante auditorías externas e independientes, y carece de funciones jurisdiccionales y de poder de decisión. Sus resultados se recogen en un informe anual sobre la ejecución presupuestaria y en los informes especiales con que formula observaciones cuando lo considera oportuno (art. 287.4 TFUE). El Tribunal emite, además, una declaración sobre la fiabilidad de las cuentas y sobre la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes (art. 287.1).

- *Parlamento Europeo*: le corresponde el control político de la ejecución presupuestaria. Cada año, tras recibir la recomendación del Consejo, se pronuncia sobre la gestión que la Comisión hizo del presupuesto del ejercicio t-2, de modo que es la institución a la que compete conceder (o no[8]) la aprobación de la gestión presupuestaria (*discharge*).

- *Oficina Europea de Lucha contra el Fraude* (OLAF): tiene un doble cometido, combatir el fraude y defender los intereses financieros de la UE. Con ese fin puede investigar, tanto en los Estados miembros como en cualquier institución europea, los ingresos y gastos presupuestarios.

1.3. Evolución histórica de la financiación del presupuesto (I): de las contribuciones nacionales a los recursos propios (1951-1987)

Descritas las características actuales del presupuesto y las finanzas de la UE, queda por ver cómo se ha llegado a esta configuración, lo que exige repasar brevemente la evolución histórica de su sistema de financiación. La reforma de 1988 la divide en dos periodos. En el primero, la Comunidad pasó de las contribuciones nacionales a los recursos propios, que se revelaron insuficientes ante el crecimiento del gasto agrícola.

1.3.1. Sistema financiero original (1951-1975)

Contexto: los primeros Tratados comunitarios, CECA (1951), CEE (1957) y Euratom (1957), dieron lugar a múltiples presupuestos (p. ej. la Comunidad Económica Europea tenía uno, la CECA dos y el Euratom dos). Desde el punto de vista institucional, el Consejo mantenía en exclusiva todo el poder en materia presupuestaria.

Con todo, los distintos presupuestos fueron convergiendo hacia un documento único. El Tratado de Bruselas (1965, en vigor en 1967) creó un presupuesto general de las Comunidades, aunque el presupuesto operativo de la CECA se mantuvo separado hasta la expiración de su Tratado (2002). Por su parte, el Tratado de Luxemburgo (1970), adoptado junto con la Decisión de

[8] El Parlamento puede aplazar la aprobación. Su denegación equivale políticamente a pedir la dimisión de la Comisión. La denegación de diciembre de 1998 llevó a crear un comité de expertos independientes, cuyo informe provocó la dimisión en bloque de la Comisión Santer (marzo de 1999).

Recursos Propios, otorgó al Parlamento sus primeros poderes presupuestarios, ampliados por el Tratado de Bruselas de 1975.

Evolución del gasto: el gasto comunitario, limitado al principio a los gastos de funcionamiento y al Fondo Social Europeo, pasó a estar dominado por la política agrícola común (PAC) a medida que esta se construyó, entre 1962 y 1968. El Reglamento n.º 25/1962 creó el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), dividido en 1964 en una sección Garantía, para la política de precios y mercados, y otra Orientación, para las estructuras agrarias. El FEOGA-Garantía, que financiaba sin límite cuantitativo la intervención y las restituciones, se convirtió en la principal partida del presupuesto (tema B38, apartado 2.1.1).

Evolución del ingreso: hasta 1970, solo la CECA se financiaba con recursos propios[9]. Los presupuestos de la Comunidad Económica Europea (CEE) y el Euratom, en cambio, se financiaban mediante contribuciones de los Estados miembros[10]. Tras la crisis de la silla vacía de los años sesenta, la Cumbre de La Haya (1969) acordó pasar gradualmente[11] a un sistema de recursos propios para abordar las dificultades vividas. Con ello, la CEE y el Euratom pasaron a tener independencia financiera con respecto a los Estados miembros.

Este acuerdo se plasmó en la Decisión del Consejo de Luxemburgo (1970), en vigor desde 1971, que concibe una financiación autónoma mediante los "recursos propios tradicionales": derechos de aduana, exacciones reguladoras agrícolas y cotizaciones sobre el azúcar. Este sistema se amplía después con un recurso sobre el IVA (previsto ya en la propia Decisión de 1970)[12], un recurso de cierre basado en la RNB y un recurso sobre el plástico.

Conclusiones: en esta primera etapa, la financiación comunitaria pasó de las contribuciones nacionales a los recursos propios, y el Parlamento obtuvo sus primeros poderes presupuestarios. Esa autonomía financiera dependía, sin embargo, de que los recursos crecieran al ritmo del gasto.

1.3.2. Crisis de las finanzas comunitarias (1976-1987)

Contexto: el equilibrio político y legal alcanzado fue quebrándose progresivamente en la década siguiente, porque los recursos propios se revelaron insuficientes para acompañar la evolución del gasto. Lo explican varios factores, entre los que sobresalen los siguientes:

- *Desarme arancelario*: la caída de los ingresos aduaneros por la unión aduanera y las sucesivas rondas de reducciones arancelarias del GATT.

- *Crisis del petróleo*: dieron lugar a una inflación de costes en el sector agrícola, derivada del aumento de los precios de la energía.

- *Lento crecimiento del IVA*: la base del recurso, ligada al consumo, crecía más despacio que el gasto comunitario.

[9] La CECA se financiaba mediante exacciones sobre la producción de carbón y acero, recaudadas directamente por la Alta Autoridad, lo que la convirtió en la primera organización internacional financiada con impuestos propios.

[10] Las contribuciones se repartían según claves fijadas en los propios Tratados, ligadas al peso económico de cada Estado miembro.

[11] La sustitución fue gradual, ya que durante el periodo transitorio (1971-1974) coexistieron los nuevos recursos propios con contribuciones nacionales decrecientes.

[12] No empezó a aplicarse hasta 1979, y en todos los Estados miembros hasta 1980, porque antes había que homogeneizar la base del IVA, tarea que culminó la Directiva de 1977.

- *Problema de los contribuyentes netos*: los Estados cuya aportación superaba lo que obtenían del presupuesto, sobre todo Reino Unido y Alemania, denunciaban ese saldo negativo como un desequilibrio.

Evolución del gasto: con todo, lo que más contribuyó a que los recursos no se ajustaran a las necesidades de la Comunidad fue el crecimiento del gasto, sobre todo de un gasto agrícola que no se lograba contener. Detrás de ello estaban la voluntad política de compensar a Francia, primera beneficiaria de la PAC, y la propia trayectoria de esta política, que garantizaba precios sin límite alguno de cantidad.

Evolución del ingreso: a raíz de estos problemas, en el Consejo Europeo de Fontainebleau (1984) se acuerda la ampliación del tipo máximo de referencia aplicable al recurso IVA, del 1 % al 1,4 % de la base imponible armonizada. Se aprueba también el *cheque británico* (*UK rebate*), porque la carga presupuestaria neta británica era excesiva en relación con su prosperidad relativa[13].

El mecanismo devolvía a Reino Unido dos tercios del saldo entre lo que pagaba por el recurso IVA y lo que percibía del presupuesto. Lo financiaba el resto de Estados miembros, inicialmente según su participación en los pagos del recurso IVA y, desde 1988, según su peso en el producto nacional bruto (PNB). Alemania, a su vez, gozaba de una rebaja y solo pagaba dos tercios de su parte.

Conclusiones: Fontainebleau amplió los recursos y dio salida a la reclamación británica, pero no contuvo el gasto agrícola. Los problemas de las finanzas comunitarias apuntaban, por tanto, hacia la necesidad de una reforma en profundidad.

1.4. Evolución histórica de la financiación del presupuesto (II): los marcos financieros plurianuales (1988-hoy)

Desde la reforma de 1988, las finanzas de la Unión se ordenan en marcos financieros plurianuales. Los paquetes Delors los crearon y consolidaron, la Agenda 2000 los adaptó a la ampliación hacia el este, y los marcos posteriores al Tratado de Lisboa respondieron a la Gran Recesión, al Brexit y a la pandemia.

1.4.1. Paquete Delors I: la reforma de las finanzas comunitarias (1988-1992)

Contexto: en 1986 se produjeron dos hechos decisivos para las finanzas de la Unión, la firma del Acta Única Europea (1986) y la tercera ampliación, con la adhesión de España y Portugal. Estos acontecimientos dieron el impulso político necesario para las reformas en materia presupuestaria.

Así, el Consejo Europeo de Bruselas (1988) tomó una serie de decisiones con base en el Paquete Delors I (1987) presentado por la Comisión. El paquete buscaba alcanzar tres objetivos: cubrir las necesidades crecientes de recursos, disciplinar el gasto y afrontar el problema de los desequilibrios presupuestarios.

Evolución del gasto:

- *Directriz de gasto agrícola*: limitaba el crecimiento de ese gasto al 74 % del crecimiento del PNB comunitario.

[13] El desequilibrio británico se debía a su estructura económica, con un sector agrícola reducido, que le hacía percibir poco gasto de la PAC, y una elevada base de consumo, que ampliaba su contribución por el recurso IVA. El Reino Unido no era entonces, sin embargo, uno de los Estados más prósperos en renta per cápita.

▪ *Marcos financieros plurianuales*: la introducción de las perspectivas financieras plurianuales (1988-1992), aprobadas mediante Acuerdo Interinstitucional, que enmarcan la disciplina del presupuesto anual. Junto a la disciplina, el paquete duplicó los fondos estructurales entre 1987 y 1993, como contrapartida cohesiva del mercado único (el "coste del Sur" del Acta Única).

Evolución del ingreso:

▪ *Techo*: se fijó un límite global para los recursos propios, creciente desde el 1,15 % del PNB comunitario en 1988 hasta el 1,20 % en 1992. En 2002, el PNB fue sustituido por la RNB como referencia de las finanzas de la UE.

▪ *Recurso PNB*: la introducción del "cuarto recurso"[14], que compensaba el efecto regresivo del recurso IVA y garantizaba la suficiencia del sistema.

▪ *Nivelación del IVA*: la base de cálculo del recurso IVA quedó limitada al 55 % del PNB de cada Estado miembro, para corregir su regresividad (los países con mayor propensión al consumo soportaban proporcionalmente más carga).

Conclusiones: el techo de recursos propios, el cuarto recurso y la programación plurianual del gasto, introducidos por el Paquete Delors I, siguen ordenando las finanzas de la Unión. Con ellos se cerró la crisis de los años ochenta, y sobre ellos se construyó la financiación de Maastricht.

1.4.2. Paquete Delors II: la consolidación de la reforma (1993-1999)

Contexto: los buenos resultados de la reforma de 1988 se perpetuaron a través del Paquete Delors II (1992), aprobado en el Consejo Europeo de Edimburgo (diciembre de 1992). El objetivo del paquete era dotar financieramente los compromisos del Tratado de Maastricht (1992): la unión económica y monetaria y la cohesión económica y social.

Evolución del gasto:

▪ *Cohesión*: el nacimiento del Fondo de Cohesión (1993), que Maastricht había previsto para los Estados cuyo PNB per cápita no alcanzaba el 90 % del promedio comunitario (España, Portugal, Grecia e Irlanda) y que se destinó a medio ambiente y redes transeuropeas. A ello se sumó un nuevo aumento sustancial de los fondos estructurales, con especial atención a las regiones ultraperiféricas.

▪ *Gasto agrícola*: la ampliación de la cobertura de la directriz agrícola, en paralelo a la reforma MacSharry de la PAC (1992), que inició la sustitución del sostenimiento de precios por ayudas directas a la renta.

Evolución del ingreso:

▪ *Techo*: aumentó gradualmente desde el 1,20 % hasta el 1,27 % del PNB comunitario en 1999.

▪ *Estructura de recursos*: la reordenación del peso relativo de los recursos en favor del cuarto recurso, más ligado a la capacidad de pago. Así, el tipo máximo del recurso IVA se redujo del 1,4 % al 1 % de forma gradual, y la nivelación de su base se rebajó del 55 % al 50 % del PNB para los países menos prósperos (generalizada después a todos).

[14] El recurso se calcula aplicando un tipo uniforme, fijado cada año en el procedimiento presupuestario, a una base RNB armonizada conforme al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales.

Conclusiones: el marco absorbió sin tensiones la cuarta ampliación (1995), al ser Austria, Finlandia y Suecia contribuyentes netos. En cambio, la ampliación hacia el este, con países de renta muy inferior a la media comunitaria, plantearía en la etapa siguiente el reto contrario.

1.4.3. Agenda 2000: la preparación de la ampliación (2000-2006)

Contexto: las perspectivas financieras 2000-2006, conocidas como *Agenda 2000* y aprobadas en el Consejo Europeo de Berlín (1999), tuvieron como misión central preparar financieramente la gran ampliación hacia el este sin elevar el techo de recursos.

Evolución del gasto:

- *Preadhesión y ampliación*: la creación de los instrumentos de preadhesión ISPA y SAPARD para los países candidatos, que se sumaron al programa PHARE (1989), reorientado hacia la preadhesión. También se reservaron márgenes específicos para financiar, desde 2004, la adhesión de diez nuevos Estados miembros, todos ellos receptores netos, sin ruptura del marco financiero.

- *PAC y fondos estructurales*: la profundización de la reforma de la PAC (continuación de MacSharry, con recortes de precios de garantía compensados con pagos directos y consolidación del desarrollo rural como segundo pilar). Asimismo, se concentraron los fondos estructurales, cuyos objetivos se redujeron de siete a tres para ganar eficacia.

Evolución del ingreso:

- *Techo*: quedó congelado en el 1,27 % del PNB (equivalente al 1,24 % de la RNB tras el cambio metodológico de 2002).

- *Recursos propios* (Decisión de Recursos Propios de 2000): el tipo máximo del recurso IVA bajó al 0,75 % en 2002 y al 0,50 % en 2004. Los Estados pasaron a retener, para cubrir sus costes de recaudación, el 25 % (antes, el 10 %) de los recursos propios tradicionales que recaudaban. Se mantuvo, además, el cheque británico, con ajustes en su financiación. En particular, Alemania, Países Bajos, Austria y Suecia pasaron a pagar solo el 25 % de su parte teórica del cheque (la "rebaja sobre la rebaja").

Conclusiones: en conjunto, la Agenda 2000 confirmó la tendencia de fondo del sistema, la pérdida de peso de los recursos propios "auténticos" (tradicionales e IVA) en favor del recurso RNB. Con ello, la financiación de la Unión se convertía *de facto* en un sistema de contribuciones nacionales, con la consiguiente lógica del *juste retour* en las negociaciones. Esa lógica de saldos netos dominaría la negociación de los marcos siguientes.

1.4.4. MFP y reformas tras el Tratado de Lisboa (2007-hoy)

Contexto:

- *MFP 2007-2013*: fue el primer marco negociado para la Unión ampliada a 27 y el último aprobado como Acuerdo Interinstitucional antes de que el Tratado de Lisboa (2007) dotara al MFP de forma jurídica de reglamento vinculante. Durante su vigencia, la Gran Recesión evidenció la rigidez del presupuesto como instrumento de estabilización. Por ello, la respuesta a la crisis se canalizó fuera del presupuesto, mediante préstamos de balanza de pagos, el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF) y la Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEEF), como se desarrolla en la sección 3.

▪ *MFP 2014-2020*: se aprobó cuando aún pesaban los efectos de la crisis y bajo la presión de la austeridad, y su final quedó marcado por el Brexit (2020).

▪ *MFP 2021-2027*: el marco vigente está caracterizado por la respuesta a la pandemia, que produjo la mayor transformación de las finanzas de la Unión desde 1988, articulada en el acuerdo del Consejo Europeo de julio de 2020.

Evolución del gasto:

▪ *MFP 2007-2013*:

- *Techo*: en torno al 1,05 % de la RNB en compromisos, reflejo de la presión de los contribuyentes netos (la "carta de los seis").
- *Reorientación del gasto*: hacia la Estrategia de Lisboa, con una rúbrica de competitividad y cohesión que superó por primera vez al gasto agrícola. El componente agrícola de mercado y pagos directos quedó limitado por el acuerdo de Bruselas de 2002 (nivel nominal de 2006 incrementado como máximo un 1 % anual, lo que suponía una reducción en términos reales).

▪ *MFP 2014-2020*:

- *Techo*: fue el primer marco de la historia con una reducción en términos reales de los techos respecto al periodo anterior (en torno a 960.000 M€ en compromisos, un 1,00 % de la RNB).
- *Flexibilidad*: como contrapartida de los recortes, se reforzaron los instrumentos de flexibilidad y se introdujo una revisión intermedia obligatoria (2016).
- *Europa 2020 y garantías*: el gasto se alineó con la Estrategia Europa 2020. El periodo consolidó, además, una tendencia estructural, el uso del presupuesto como garantía para movilizar inversión privada, cuyo exponente fue el Plan Juncker y su Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE, 2015), precursor del actual InvestEU.

▪ *MFP 2021-2027*:

- *Dimensión*: al MFP ordinario se añadió el instrumento excepcional NextGenerationEU (NGEU, apartados 2.2 y 3.1).
- *Prioridades y condicionalidad*: el gasto quedó vinculado a las transiciones verde y digital, con un objetivo transversal de integración climática (apartado 2.1). Además, la percepción de fondos se sometió por primera vez a un régimen general de condicionalidad ligado al Estado de derecho (Reglamento 2020/2092), aplicado ya a Hungría en 2022.
- *Revisión intermedia* (2024): la invasión rusa de Ucrania forzó la primera revisión al alza del marco.

Evolución del ingreso:

▪ *MFP 2007-2013*: la Decisión de Recursos Propios de 2007, que fijó un tipo uniforme del recurso IVA en el 0,30 %, con tipos de referencia reducidos del IVA para Austria (0,225 %), Alemania (0,15 %) y Países Bajos y Suecia (0,10 %). Fijó también reducciones brutas a tanto alzado de la contribución RNB solo para Países Bajos (605 M€) y Suecia (150 M€). Esta Decisión ajustó, además, el cheque británico excluyendo progresivamente de su cálculo el gasto no agrícola en los nuevos Estados miembros.

- *MFP 2014-2020*: la Decisión de Recursos Propios de 2014 rebajó la retención de los recursos propios tradicionales al 20 % y mantuvo el entramado de correcciones. El Brexit supuso la pérdida de un contribuyente neto importante (en torno al 12 % del presupuesto) y la desaparición del cheque que había condicionado las finanzas comunitarias desde 1984.

- *MFP 2021-2027*: la Decisión de Recursos Propios de 2020 autorizó el endeudamiento común para financiar el NGEU, introdujo el recurso sobre el plástico y, desaparecido el cheque británico, mantuvo rebajas a tanto alzado para Alemania y los llamados "frugales" (apartados 2.3 y 3.1).

Conclusiones: el MFP 2021-2027, cuyos gastos e ingresos se analizan en la sección 2, cierra por ahora la serie, y el periodo concluye con la negociación del próximo marco. La propuesta de la Comisión para el MFP 2028-2034 (julio de 2025), en torno a los 2 billones de euros, plantea una reestructuración profunda (planes nacionales al estilo del MRR, fusión de fondos y nuevos recursos propios). La condicionan el inicio de la devolución del NGEU, la financiación de la defensa y la futura adhesión de Ucrania.

A octubre de 2026 no hay acuerdo. En junio de 2026, la Presidencia chipriota del Consejo presentó el primer marco de negociación (*negotiating box*) con cifras. Ascendía a unos 1,73 billones de euros en créditos de compromiso a precios de 2025, en torno a un 2 % menos que la propuesta de la Comisión expresada a esos mismos precios, y sobre ese marco negocian los Estados miembros.

1.5. Conclusiones

La evolución de las finanzas de la Unión permite extraer cinco conclusiones principales:

Sistema de ingresos: en primer lugar, ha ganado progresivamente en sofisticación. Así, desde las contribuciones nacionales originarias se transitó hacia los recursos propios tradicionales (1970). A ellos se añadieron sucesivamente el recurso IVA, el recurso de cierre basado en la RNB, el recurso sobre el plástico (2021) y, con el NextGenerationEU, el endeudamiento común como fuente extraordinaria de financiación.

Aumento del gasto: en segundo lugar, ha sido sostenido, pero acompañado de un control y una diversificación crecientes. Frente al dominio inicial de un gasto agrícola sin límite cuantitativo, la introducción de la directriz agrícola (1988), los marcos financieros plurianuales y los techos de recursos propios disciplinaron su evolución. Al mismo tiempo, la estructura del gasto se diversificaba hacia la cohesión, la competitividad y, más recientemente, las transiciones verde y digital.

Gasto según guía política: en tercer lugar, la evolución del gasto no responde a criterios técnicos, sino que es reflejo de las prioridades políticas y económicas de cada etapa. Lo ilustran la PAC como contrapartida a Francia por el mercado común, la duplicación de los fondos estructurales como "coste del Sur" del Acta Única, la orientación lisboeta hacia la competitividad y la condicionalidad climática y de Estado de derecho del marco vigente. Esos ejemplos muestran que el presupuesto es, ante todo, la expresión contable del contrato político de la Unión.

Dependencia del ciclo: en cuarto lugar, y en estrecha relación con lo anterior, las grandes reformas de las finanzas comunitarias dependen de la coyuntura y del ciclo económico, así como de las reformas de las políticas de gasto subyacentes. Por ejemplo, los paquetes Delors fueron posibles por el impulso del Acta Única y de Maastricht. La contención del marco 2007-2013 respondió a la presión de los contribuyentes netos, y la del 2014-2020, a la Gran Recesión y a la austeridad, mientras que el salto cualitativo del NGEU respondió a la pandemia. En paralelo, la disciplina del gasto agrícola habría sido inviable sin las reformas de la propia PAC, como la reforma MacSharry de 1992 (tema B38, apartado 2.3.2).

Efecto de la integración: por último, el sistema financiero ha acompañado el avance de la integración por la vía de las adhesiones, demostrando una notable capacidad de absorción. Así, la tercera ampliación impulsó la política de cohesión moderna, y la Agenda 2000 preparó financieramente la gran ampliación hacia el este. En la actualidad, la perspectiva de la adhesión de Ucrania condiciona ya el diseño del próximo marco financiero plurianual.

Las finanzas de la Unión constituyen, en suma, un sistema en permanente reforma, cuya evolución condensa la historia misma del proceso de integración europeo.

2. El presupuesto comunitario en la actualidad

El presupuesto vigente se entiende mejor a partir del contexto en que se diseñó. Tras él se estudian sus gastos, ordenados en el Marco Financiero Plurianual 2021-2027, y sus ingresos, y el análisis se cierra con una valoración.

2.1. Contexto

El marco financiero vigente no puede entenderse sin tres acontecimientos que condicionaron su diseño y su posterior revisión:

1. *Pacto Verde Europeo* (2019): la estrategia de neutralidad climática para 2050 se tradujo presupuestariamente en un objetivo transversal de integración climática. El acuerdo del Consejo Europeo de julio de 2020 sobre el MFP fijó que al menos el 30 % del gasto conjunto del MFP y del NextGenerationEU debe contribuir a la acción por el clima. El Reglamento del MRR (2021) elevó ese objetivo al 37 % en cada plan nacional. A ello se añaden la creación del Fondo de Transición Justa y la vinculación de los nuevos recursos propios a la agenda verde. A esa agenda responden el recurso sobre el plástico y los propuestos sobre el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (RCDE UE) y el mecanismo de ajuste en frontera por carbono (MAFC; *CBAM* en inglés).

2. *COVID-19* (2020): el Consejo Europeo de julio de 2020 acordó acompañar el MFP 2021-2027 con el instrumento excepcional NextGenerationEU, financiado mediante endeudamiento común (apartado 3.1).

3. *Guerra de Ucrania* (2022): finalmente, la invasión rusa alteró las prioridades del marco a mitad de recorrido y forzó su primera revisión intermedia al alza (febrero de 2024). Esta revisión creó el Mecanismo para Ucrania (50.000 M€ para 2024-2027 en préstamos y transferencias) y la plataforma STEP para tecnologías estratégicas, e introdujo refuerzos en migración, vecindad y flexibilidad, parcialmente financiados mediante redespliegues.

2.2. Gastos: el Marco Financiero Plurianual 2021-2027

El MFP 2021-2027 asciende a 1,074 billones de euros en créditos de compromiso (a precios de 2018; unos 1,2 billones a precios corrientes), que se elevan por encima de los 1,8 billones si se computa el NextGenerationEU. El gasto se organiza en siete rúbricas. La tabla B37.2 las ordena no por su numeración sino por su peso presupuestario, que revela mejor las verdaderas prioridades de la Unión.

Tabla B37.2: Marco Financiero Plurianual 2021-2027 (versión de 2020): rúbricas ordenadas por peso presupuestario (créditos de compromiso, precios de 2018).

#	Rúbrica	Objetivo principal	Principales programas	M€ (2018)	% MFP
2	Cohesión, resiliencia y valores	Reducir las disparidades regionales y sociales, apoyar la recuperación tras la pandemia y promover los valores comunes	*Cohesión*: Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), Fondo de Cohesión, Fondo Social Europeo Plus (FSE+), REACT-EU; *Resiliencia*: MRR (canalizado vía NGEU), rescEU, UEproSalud; *Valores*: Erasmus+, Cuerpo Europeo de Solidaridad, Europa Creativa, programa Ciudadanos, Igualdad, Derechos y Valores	377.768	35,2 %
3	Recursos naturales y medio ambiente	Sostener la renta agraria y el desarrollo rural, y financiar la transición verde	*Agricultura y pesca*: Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA), Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura (FEMPA); *Medio ambiente y clima*: LIFE, Fondo de Transición Justa	356.374	33,2 %
1	Mercado único, innovación y economía digital	Impulsar la investigación, la innovación y la transformación digital, y completar el mercado único	*Investigación e innovación*: Horizonte Europa, Euratom, ITER; *Inversión estratégica*: InvestEU, Mecanismo "Conectar Europa", Europa Digital; *Mercado único y espacio*: Programa sobre el Mercado Único, Fiscalis, Aduanas, programa espacial	132.781	12,4 %
6	Vecindad y resto del mundo	Financiar la acción exterior, la cooperación al desarrollo y la preadhesión	*Acción exterior*: NDICI–Global Europe, ayuda humanitaria, política exterior y de seguridad común; *Preadhesión*: Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP III)	98.419	9,2 %
7	Administración pública europea	Cubrir el funcionamiento de las instituciones	Gastos administrativos, pensiones y escuelas europeas	73.102	6,8 %
4	Migración y gestión de fronteras	Gestionar la migración y proteger las fronteras exteriores	*Migración*: Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI); *Fronteras*: Instrumento de Gestión de Fronteras y Visados, Frontex	22.671	2,1 %

#	Rúbrica	Objetivo principal	Principales programas	M€ (2018)	% MFP
5	Seguridad y defensa	Desarrollar las capacidades de defensa y la seguridad interior	*Defensa*: Fondo Europeo de Defensa, movilidad militar; *Seguridad*: Fondo de Seguridad Interior, desmantelamiento nuclear	13.185	1,2 %

Del cuadro se extraen varias lecturas:

- *Importancia de las políticas tradicionales*: las rúbricas de cohesión y agricultura (2 y 3) siguen concentrando más de dos tercios del gasto (en torno al 62 % si se computan solo ambas políticas en sentido estricto). La PAC, sin embargo, ha perdido su dominio histórico, pues la rúbrica 2 supera a la 3, aunque la PAC y la política de cohesión en sentido estricto tienen hoy un peso muy similar (en torno al 31 % del marco cada una). Dentro de la rúbrica 3, los pagos directos conviven con un segundo pilar de desarrollo rural reforzado por el NGEU.

- *Competitividad e innovación*: la rúbrica 1 consolida a Horizonte Europa como tercer gran programa de la Unión.

- *Nuevas prioridades geopolíticas*: las rúbricas 4 y 5, pese a su reducido peso, son las de mayor crecimiento relativo respecto al marco anterior. Reflejan así las nuevas prioridades geopolíticas, tendencia que la revisión de 2024 y la propuesta del MFP 2028-2034 acentúan.

- *Coste administrativo contenido*: por último, el de la Unión se limita a alrededor del 7 % del total (en torno al 0,07 % de la RNB comunitaria), frente a la percepción popular de una burocracia sobredimensionada.

> La PAC y la Política Pesquera Común (PPC) se desarrollan en detalle en el tema B38, y la política comercial que enmarca los recursos propios tradicionales, en el tema B41.

2.3. Ingresos

El sistema de financiación vigente se rige por la Decisión de Recursos Propios de 2020 (en vigor desde 2021, con efectos retroactivos). Descansa sobre cuatro recursos propios y un conjunto de ingresos menores (entre paréntesis, su peso en la financiación del presupuesto de 2026, según el estado general de ingresos):

1. *Recursos propios tradicionales* (11 %): derechos de aduana. Las cotizaciones sobre el azúcar, que la Decisión mantiene, no se recaudan desde el fin de las cuotas en 2017. Los Estados retienen un 25 % de esos derechos en concepto de gastos de recaudación (porcentaje que la Decisión de 2020 elevó de nuevo desde el 20 %).

2. *Recurso IVA* (13 %): simplificado por la Decisión de 2020, se calcula aplicando un tipo uniforme del 0,30 % a una base IVA armonizada y nivelada al 50 % de la RNB de cada Estado.

3. *Recurso sobre el plástico* (4 %): introducido en 2021, es una contribución nacional calculada aplicando 0,80 € por kilogramo de residuos de envases de plástico no reciclados, con un mecanismo corrector para los Estados de menor renta. Este recurso es el primero alineado con una prioridad política (la agenda verde).

4. *Recurso RNB* (70 %, frente al 57 % de 2024, pues su peso varía con las necesidades de pago de cada ejercicio): recurso de cierre que garantiza el equilibrio presupuestario. Sigue siendo, con diferencia, la principal fuente de financiación, con la consiguiente lógica del *juste retour*. Sobre él se aplican las rebajas a tanto alzado que conservan Alemania y los contribuyentes netos "frugales" (Países Bajos, Suecia, Austria y Dinamarca) tras la desaparición del cheque británico con el Brexit.

Otros tres elementos completan el lado de los ingresos:

1. *Otros ingresos* (1-2 %, aproximadamente): multas de competencia, impuestos sobre las retribuciones del personal, intereses y contribuciones de terceros países a programas.

2. *Techo de recursos propios*: quedó fijado en el 1,40 % de la RNB para pagos (1,46 % para compromisos), elevado temporalmente en 0,6 puntos adicionales (hasta el 2,0 %) como garantía exclusiva del endeudamiento del NGEU, cuya devolución se extenderá hasta 2058.

3. *Recursos propios en discusión*: precisamente para financiar esa devolución sin recortar programas ni elevar las contribuciones RNB, el Acuerdo Interinstitucional de diciembre de 2020 fijó una hoja de ruta de nuevos recursos propios ligados a las prioridades de la Unión. Conforme a ella, la Comisión propuso (2021, ajustada en 2023) una nueva cesta. Incluía una participación en los ingresos del RCDE UE, un recurso ligado al MAFC, una participación en los beneficios reasignados en virtud del Pilar 1 de la OCDE y, como solución transitoria, un recurso estadístico temporal sobre los beneficios empresariales.

Ante la falta de acuerdo, la Comisión presentó en julio de 2025, con la propuesta del MFP 2028-2034, una cesta renovada de cinco recursos: RCDE UE, MAFC, residuos electrónicos no recogidos, una participación en los impuestos especiales sobre el tabaco (TEDOR) y una contribución a tanto alzado de las grandes empresas con un volumen de negocio neto anual superior a 100 M€ (CORE). Su aprobación, que exige unanimidad en el Consejo y ratificación nacional, sigue pendiente, y forma parte de la negociación del MFP 2028-2034.

2.4. Conclusiones

Aspectos positivos: el marco vigente ha demostrado una capacidad de adaptación sin precedentes. Absorbió el choque de la pandemia mediante el NGEU y el endeudamiento común, a la vez que incorporó la condicionalidad climática y digital. También estrenó un recurso propio alineado con las prioridades políticas (plástico) y superó su primera revisión intermedia (2024) para responder a la guerra de Ucrania, todo ello preservando la disciplina de techos y rúbricas que rige desde 1988.

Limitaciones: el sistema arrastra, sin embargo, sus debilidades estructurales. Por el lado del ingreso, la dependencia del recurso RNB perpetúa la lógica del *juste retour* y las rebajas de los contribuyentes netos, mientras la cesta de nuevos recursos propios que debe financiar la devolución del NGEU permanece bloqueada por la unanimidad. Por el lado del gasto, el tamaño del presupuesto (en torno al 1 % de la RNB) sigue siendo modesto para las funciones de estabilización que se le reclaman, y la rigidez de las rúbricas contrasta con la sucesión de crisis.

3. Actividad extrapresupuestaria: operaciones de préstamo, endeudamiento y estabilización

Junto al presupuesto ordinario, la Unión despliega una actividad financiera creciente situada fuera de los techos del MFP o al margen del propio presupuesto (lo que aquí se denomina, en sentido amplio, **actividad extrapresupuestaria**), articulada en instrumentos de endeudamiento y préstamo. El mayor de ellos es el Fondo de Recuperación. Se estudian después el Grupo del Banco Europeo de Inversiones, brazo financiero histórico de la Unión, los instrumentos especiales de flexibilidad del MFP y las restantes operaciones de endeudamiento y préstamo.

3.1. Fondo de Recuperación (NextGenerationEU) (2020)

Definición: el Fondo de Recuperación es un instrumento excepcional y temporal, complementario al presupuesto de la Unión, acordado en el Consejo Europeo de julio de 2020 como respuesta a la crisis de la COVID-19. Se financia, a una escala sin precedentes, mediante la emisión de deuda común por la Comisión en nombre de la Unión.

Objetivos: son dos. Por un lado, el NGEU busca paliar los daños socioeconómicos de la crisis sanitaria y, por otro, acelerar la doble transición verde y digital, de modo que la recuperación transforme el modelo productivo europeo en lugar de restaurar el previo.

Características:

- *Dotación histórica*: 750.000 M€ a precios de 2018 (unos 807.000 M€ a precios corrientes), de los cuales 390.000 M€ en transferencias no reembolsables y 360.000 M€ en préstamos a los Estados miembros.

- *Acción climática*: actuaciones en consonancia con el Acuerdo de París y el Pacto Verde Europeo. Como mínimo, el 37 % del gasto de cada plan nacional debe contribuir a la transición climática y el 20 % a la digital, bajo el principio transversal de "no causar un perjuicio significativo" (*do no significant harm*) a ningún objetivo medioambiental.

- *Temporalidad*: la distribución y ejecución de los fondos no es permanente, ya que los compromisos debían adoptarse antes del final de 2023 y los pagos del MRR concluir en 2026.

- *Gobernanza*: introduce una lógica presupuestaria nueva, basada en el rendimiento. Los Estados presentan Planes de Recuperación y Resiliencia con reformas e inversiones, que la Comisión evalúa y el Consejo aprueba, y los desembolsos se condicionan al cumplimiento verificado de hitos y objetivos, no a la justificación de costes. Los planes se integran, además, en el Semestre Europeo.

Diseño: el NGEU canaliza sus recursos mediante dos vías:

- *Instrumento central*: el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), que concentra el 90 % del total (672.500 M€ a precios de 2018: 312.500 M€ en transferencias y 360.000 M€ en préstamos). Sus claves de reparto favorecen a los Estados de menor renta per cápita y mayor desempleo en 2015-2019 y, en el 30 % de las transferencias, a los más golpeados por la crisis (España e Italia son los principales beneficiarios en términos absolutos).

- *Refuerzos de programas del MFP*: el 10 % restante se destina a programas existentes, tanto de respuesta a la pandemia (REACT-EU, rescEU) como transversales (Fondo de Transición Justa, Feader, InvestEU y Horizonte Europa).

Financiación:

▪ *Deuda común*: la Decisión de Recursos Propios de 2020 autoriza a la Comisión a endeudarse en los mercados de capital, con el respaldo de una elevación temporal del techo de recursos propios en 0,6 puntos de la RNB (hasta el 2 %). Las emisiones de letras (a corto plazo) y bonos de la UE (a largo plazo), incluidos bonos verdes por hasta el 30 % del total, se ejecutan desde 2021 con una estrategia de financiación diversificada y se autorizan por decisiones de empréstito periódicas. Han convertido a la Unión en uno de los principales emisores supranacionales del mundo.

▪ *Equilibrio formal*: en términos económicos, la Unión financia gasto con deuda, pero el presupuesto sigue formalmente equilibrado (apartado 1.2.1). Los fondos captados para el gasto no reembolsable entran en el presupuesto como ingresos afectados externos (Reglamento (UE) 2020/2094, art. 3), y los destinados a préstamos se prestan a los Estados fuera de él.

▪ *Diferimiento*: el NGEU contempla un calendario de repago entre 2028 y 2058, cuya financiación depende de los nuevos recursos propios en discusión (apartado 2.3).

Conclusiones:

▪ *Aspectos positivos*: el NGEU constituye un salto federal sin precedentes. Mutualiza deuda a gran escala e introduce una capacidad fiscal contracíclica que el presupuesto ordinario nunca tuvo. Rompe así el tabú de la emisión de deuda común, que había frustrado los "eurobonos" en la crisis anterior y las propuestas de "coronabonos" en la primavera de 2020. Además, consolida un activo seguro europeo que profundiza los mercados de capitales y vincula la financiación a reformas mediante una condicionalidad positiva que ha demostrado eficacia (p. ej. reformas laboral y de pensiones en España).

▪ *Limitaciones*: presenta varias debilidades:

- *Permanencia*: su carácter formalmente excepcional deja abierto el debate sobre una capacidad fiscal central.
- *Ejecución*: ha sido más lenta de lo previsto, especialmente en los préstamos.
- *Carga administrativa*: la de la verificación de hitos es elevada.
- *Devolución*: a partir de 2028 carece aún de financiación cierta, ante el bloqueo de los nuevos recursos propios.

3.2. Grupo del Banco Europeo de Inversiones

El Grupo reúne dos entidades con sede en Luxemburgo, el Banco Europeo de Inversiones, creado por el Tratado de Roma, y el Fondo Europeo de Inversiones, centrado en la financiación de las pymes.

3.2.1. Banco Europeo de Inversiones (1958)

Definición: el Banco Europeo de Inversiones es una entidad con personalidad jurídica propia y sin ánimo de lucro que presta en condiciones favorables[15] a proyectos acordes con los objetivos de la UE. Creado por el Tratado de Roma (1957), opera desde 1958, tiene su sede en Luxemburgo y lo preside desde enero de 2024 Nadia Calviño.

Objetivos: el banco busca contribuir al desarrollo equilibrado del mercado interior financiando proyectos que el mercado no financiaría en condiciones razonables por sí solo: cohesión territorial, innovación, pymes, infraestructuras y, desde 2019, la acción climática como prioridad transversal. Esta última le ha valido la denominación de "banco climático de la UE", con el compromiso de destinar el 50 % de su financiación al clima y la sostenibilidad ambiental desde 2025 y de movilizar 1 billón de euros en la década.

Miembros: sus accionistas son los 27 Estados miembros de la UE.

Estructura: sus órganos de gobierno son el Consejo de Gobernadores (los ministros de Finanzas), el Consejo de Administración (un consejero por Estado miembro y otro designado por la Comisión) y el Comité de Dirección. El banco controla, además, la mayoría del capital del Fondo Europeo de Inversiones (1994), dedicado a apoyar a las pymes.

Funcionamiento: el banco decide sus préstamos con autonomía, según las características de cada proyecto y las condiciones de los mercados, aunque coordina su acción con la Comisión, el Parlamento y el Consejo.

Su apoyo adopta tres formas. Los préstamos, cerca del 90 % de sus compromisos, se conceden a clientes de todo tipo y suelen atraer a otros inversores. La financiación combinada une sus fondos a los de otros inversores en un mismo proyecto, y el asesoramiento y la asistencia técnica ayudan a preparar y ejecutar los proyectos. El BEI concede directamente los préstamos de más de 25 M€, mientras que los de menor cuantía se canalizan mediante líneas de crédito a entidades financieras, que a su vez prestan a los prestatarios finales (p. ej. pymes).

Funciones: el banco cumple tres:

1. *Mercado interior*: contribuir a su desarrollo mediante préstamos y garantías a proyectos de interés común, de modernización o de reconversión, con especial atención a las regiones menos desarrolladas. Aproximadamente el 90 % de su financiación se destina a proyectos dentro de la UE.

2. *Políticas exteriores*: a través de su brazo exterior (EIB Global, creado en 2022), el BEI apoya las políticas de desarrollo y cooperación de la Unión en los países socios.

3. *Brazo inversor*: gestionó el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas del Plan Juncker (2015-2020) y es el socio principal del programa InvestEU (2021-2027), en el que la garantía presupuestaria de la Unión le permite asumir mayores riesgos para movilizar inversión privada.

Financiación: sus recursos propios proceden de los Estados miembros, accionistas del banco, que suscriben entre todos el capital en proporción a su peso económico en la Unión (Alemania, Francia e Italia encabezan el accionariado y España ocupa el cuarto puesto). Sus recursos ajenos proceden de emisiones de bonos colocadas en los mercados de capitales y quedan al margen del presupuesto de la UE. En los bonos verdes fue pionero (en 2007 lanzó el primer bono verde del

[15] Concede garantías o cofinancia proyectos viables en condiciones ventajosas pero no concesionales, en general hasta el 50 % de su coste.

mundo). Gracias a su calificación máxima (AAA)[16], capta grandes volúmenes de fondos a un coste muy bajo y traslada esa ventaja a sus prestatarios.

Conclusiones: el BEI es uno de los mayores prestamistas multilaterales del mundo. En 2025, según cifras provisionales del propio banco, el Grupo firmó 100.000 M€, de los que 15.700 M€ correspondieron al Fondo Europeo de Inversiones (FEI), y los empréstitos del BEI sumaron 63.900 M€. El banco constituye el ejemplo más consolidado de cómo la Unión multiplica su capacidad financiera fuera del presupuesto. Con un capital desembolsado reducido, moviliza volúmenes de inversión muy superiores gracias a su calificación crediticia. Su límite es el reverso de su fortaleza, pues la disciplina de la AAA le impone una aversión al riesgo que instrumentos como el FEIE o InvestEU tratan precisamente de mitigar mediante garantías presupuestarias.

3.2.2. Fondo Europeo de Inversiones (1994)

Definición: el Fondo Europeo de Inversiones es la entidad del Grupo BEI especializada en la financiación de riesgo para pymes y empresas de mediana capitalización. Al igual que el banco, tiene personalidad jurídica propia y opera con criterios de mercado. Creado en 1994, tiene su sede en Luxemburgo, junto al BEI.

Objetivos: el FEI busca facilitar el acceso a la financiación de las pymes europeas, en particular en los segmentos con fallos de mercado más acusados, como el capital riesgo y semilla, la microfinanciación, las garantías y la titulización de carteras de préstamos a pymes. Persigue así un doble mandato, la rentabilidad financiera y el apoyo a los objetivos de la Unión (innovación, emprendimiento, crecimiento y empleo).

Miembros: su accionariado es tripartito y no tiene equivalente en la arquitectura institucional europea. Lo forman el BEI (accionista mayoritario, alrededor del 60 %), la Comisión Europea en representación de la Unión (en torno al 30 %) y un conjunto de instituciones financieras públicas y privadas de los Estados miembros (en torno al 10 %).

Funcionamiento: el FEI opera siempre a través de intermediarios.

Funciones: se articulan en tres familias de instrumentos:

1. *Capital*: inversiones en fondos de capital riesgo y capital expansión que, a su vez, invierten en pymes innovadoras (es el mayor inversor institucional del mercado europeo de *venture capital*).

2. *Garantías*: cobertura parcial de carteras de préstamos a pymes concedidos por bancos e instituciones de microfinanzas, liberando capacidad de crédito.

3. *Titulización*: apoyo a la transformación de carteras de préstamos a pymes en valores negociables, conectando la financiación de las pymes con los mercados de capitales.

Financiación: cuenta con capital propio suscrito por sus accionistas y goza, como el BEI, de la máxima calificación crediticia. Además de sus recursos propios, gestiona mandatos por cuenta del BEI, de la Comisión (los programas de garantías de la Unión, hoy integrados en InvestEU) y de autoridades nacionales y regionales.

Conclusiones: el FEI completa al BEI cubriendo el tramo de mayor riesgo del espectro financiero, aquel al que la disciplina de la AAA impide llegar al banco directamente. Su papel se ha reforzado en cada gran iniciativa de la Unión (FEIE, InvestEU, el Fondo Soberano Europeo en debate). El FEI se ha convertido así en el principal instrumento para desarrollar la financiación

[16] Se debe a la solidez de su accionariado y de su cartera y, en sus operaciones exteriores, a la garantía del presupuesto de la UE frente a riesgos políticos y soberanos (apartado 3.4.4).

no bancaria de las empresas europeas, objetivo recurrente desde la Unión de los Mercados de Capitales hasta la Unión de Ahorros e Inversiones.

3.3. Instrumentos especiales de flexibilidad

Junto a las operaciones de endeudamiento, el MFP contempla un conjunto de instrumentos especiales situados por encima de sus techos, que permiten movilizar fondos ante eventos imprevistos (p. ej. crisis o situaciones de emergencia) sin reabrir el marco. Aunque se regulan en el Reglamento del MFP, sus importes se consignan al margen de las rúbricas, lo que introduce un mecanismo de flexibilidad en la financiación. En el MFP 2021-2027 son los siguientes:

Instrumento de Flexibilidad: permite atender gastos concretos para los que no hay margen bajo el techo de una o varias rúbricas.

Reserva para la Solidaridad y las Ayudas de Emergencia (SEAR): fusionó en 2021 el Fondo de Solidaridad de la UE, para la reconstrucción y los servicios de emergencia en caso de catástrofe en los Estados miembros, y la antigua Reserva para Ayudas de Emergencia. Esta última financiaba ayuda humanitaria y civil, principalmente a terceros países. No obstante, la revisión intermedia de 2024 volvió a dividir la SEAR, con efectos desde el 1 de enero de 2024, en dos instrumentos separados, la Reserva Europea de Solidaridad y la Reserva para Ayudas de Emergencia.

Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización para Trabajadores Despedidos (FEAG): financia la reincorporación al mercado laboral de los trabajadores despedidos en grandes reestructuraciones.

Reserva de Adaptación al Brexit: fue un instrumento específico del periodo, destinado a contrarrestar los efectos de la retirada británica en los Estados y sectores más afectados.

Instrumento de Margen Único: permite utilizar los márgenes no empleados bajo los techos de ejercicios anteriores y anticipar o compensar importes entre ejercicios para atender necesidades imprevistas.

Instrumento EURI (2024): se creó en la revisión intermedia para cubrir el sobrecoste de los intereses de la deuda del NGEU derivado de la subida de los tipos de interés.

Reserva para Ucrania (2024): canaliza, por encima de los techos, el componente no reembolsable del Mecanismo para Ucrania.

3.4. Operaciones de endeudamiento y préstamo

Ciertas previsiones de los tratados han llevado al desarrollo progresivo de instrumentos que habilitan a la Unión para endeudarse en los mercados financieros y trasladar a los destinatarios finales las condiciones ventajosas derivadas de su acceso privilegiado a ellos. Esta misma lógica culmina, a gran escala, en el NGEU, y el Grupo BEI la aplica desde 1958 fuera del presupuesto. Estos instrumentos pueden clasificarse en cuatro categorías mutuamente excluyentes según su ámbito y su respaldo.

3.4.1. Instrumentos sectoriales

Préstamos de la CECA: el Tratado de la CECA (1951) facultaba a la Alta Autoridad para contratar empréstitos con los que financiar las actividades de los sectores del carbón y del acero. Tras la expiración del Tratado en 2002, su cartera de préstamos y empréstitos pasó a la Comunidad Europea para su liquidación.

Préstamos Euratom: el Tratado Euratom (1957) autoriza operaciones de endeudamiento y préstamo para financiar proyectos de inversión en el ámbito de la energía nuclear, tanto en los Estados miembros como en determinados terceros países.

3.4.2. Asistencia a Estados miembros con garantía del presupuesto

Facilidad de Balanza de Pagos: regulada hoy por el Reglamento (CE) 332/2002, es heredera de los mecanismos de ayuda financiera a medio plazo (1971) y de préstamos comunitarios (1975), fusionados en 1988. Proporciona préstamos a Estados miembros de fuera de la zona del euro con problemas de balanza de pagos, condicionados a la adopción de medidas de ajuste. La crisis financiera reactivó el instrumento en 2008 y en 2009 su capacidad se elevó a 50.000 M€[17].

Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF): creado en 2010 con carácter temporal, proporcionó asistencia financiera, sujeta a fuerte condicionalidad, a Estados miembros con dificultades (Irlanda y Portugal), con el respaldo del margen del presupuesto de la Unión. Aunque el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) lo ha desplazado como instrumento de rescate, el MEEF no se ha cerrado. De hecho, su último uso fue el préstamo puente de unos 7160 M€ a Grecia en julio de 2015.

SURE (2020): fue un instrumento temporal de apoyo para mitigar los riesgos de desempleo en la emergencia pandémica. Concedió préstamos *back-to-back* a 19 Estados miembros por unos 98.400 M€ (de un máximo de 100.000 M€), financiados con emisiones de bonos sociales de la Unión respaldadas por garantías voluntarias de los Estados. Expirado a finales de 2022, constituye el precedente inmediato del NGEU, pues demostró la viabilidad de la emisión común a gran escala y el apetito de los mercados por la deuda de la Unión.

SAFE (Security Action for Europe, 2025): instrumento adoptado con base en el art. 122 TFUE (Reglamento (UE) 2025/1106) que concede a los Estados miembros préstamos a largo plazo por hasta 150.000 M€ para adquisiciones conjuntas en materia de defensa. Los préstamos se financian con emisiones de la Unión respaldadas por el margen del presupuesto. Este instrumento es el primer pilar del plan ReArm Europe/Readiness 2030.

3.4.3. Instrumentos intergubernamentales de la zona del euro

Fuera del marco jurídico de la Unión y sin cargo a su presupuesto, la crisis de deuda soberana dio lugar a dos vehículos sucesivos.

Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEEF):

- *Definición*: creada en 2010 con carácter temporal, es un vehículo especial con forma de sociedad anónima y sede en Luxemburgo.

- *Objetivos*: proporcionar asistencia exclusivamente a Estados miembros de la zona del euro.

[17] Los primeros préstamos se concedieron en 1976. Entre 1994 y 2008 no se utilizó, y desde finales de 2008 asistió a Hungría, Letonia y Rumanía.

- *Miembros*: sus accionistas son los propios Estados de la zona del euro.

- *Financiación*: emite deuda con la garantía de sus accionistas (capacidad efectiva de préstamo de 440.000 M€, respaldada, tras la ampliación de 2011, por garantías de 779.780 M€).

- *Evolución*: asistió a Grecia, Irlanda y Portugal[18] y desde julio de 2013 no puede iniciar nuevos programas.

Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE):

- *Definición*: organización intergubernamental sujeta a derecho internacional público, con sede en Luxemburgo, creada en 2012.

- *Objetivos*: servir de mecanismo permanente de asistencia financiera de la zona del euro, para lo que asume las tareas del MEEF y la FEEF.

- *Miembros*: sus accionistas son los Estados de la zona del euro, como en la FEEF.

- *Funciones*: puede prestar asistencia mediante préstamos condicionados, compras de bonos en los mercados primario y secundario, líneas de crédito precautorias y recapitalizaciones de instituciones financieras, indirectas o directas.

- *Financiación*: cuenta con un capital autorizado de unos 700.000 M€ (80.000 M€ desembolsados) y una capacidad de préstamo de 500.000 M€.

- *Evolución*: ha comprometido programas con España (2012), Chipre (2013) y Grecia (2015-2018). El programa español, de recapitalización bancaria, contaba con hasta 100.000 M€, de los que se utilizaron unos 41.300 M€. Según el MEDE, España amortizó anticipadamente unos 17.600 M€ entre 2014 y 2018 y devuelve el resto en vencimientos anuales hasta diciembre de 2027.

> La arquitectura de gestión de crisis de la zona del euro (FEEF, MEDE y su reforma como respaldo del Fondo Único de Resolución) se desarrolla en el tema B45, apartado 2.4 (FEEF y MEDE), y, en lo relativo a ese respaldo común, en el tema B44, apartado 2.3.

3.4.4. Asistencia a terceros países

La **Asistencia Macrofinanciera** (AMF) proporciona, con garantía presupuestaria, préstamos (y excepcionalmente donaciones) a países socios que experimentan dificultades de balanza de pagos o presupuestarias. La asistencia se condiciona a la existencia de un programa del FMI y a reformas estructurales pactadas con la Comisión en un memorando de entendimiento. Esta cooperación se inició en los años noventa con los países del centro y el este de Europa y se extendió después a los países mediterráneos y a las antiguas repúblicas soviéticas[19]. Su mayor

[18] La FEEF no existía a comienzos de 2010, por lo que la primera asistencia a Grecia adoptó la forma de préstamos bilaterales de los demás Estados miembros de la zona del euro (Greek Loan Facility, 52.900 M€), coordinados por la Comisión.

[19] Desde el MFP 2021-2027, las operaciones exteriores garantizadas se cubren mediante la garantía de acción exterior del instrumento NDICI–Global Europe, que sucede al antiguo Fondo de Garantía relativo a las Acciones Exteriores. Esas operaciones comprenden la financiación exterior del BEI, canalizada en parte a través del Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible Plus, los préstamos Euratom a terceros países y la AMF. Los préstamos de la Facilidad de Balanza de Pagos y del MEEF, en cambio, se respaldan directamente en el margen del presupuesto de la Unión.

despliegue histórico ha sido el apoyo a Ucrania desde 2022 (AMF+ por 18.000 M€ en 2023), canalizado desde 2024 a través del Mecanismo para Ucrania (apartado 2.1).

A ello se sumó una AMF excepcional de hasta 18.100 M€ (adoptada a finales de 2024 y desembolsada en 2025), que se reembolsa con los beneficios extraordinarios de los activos rusos inmovilizados. Con ella, la Unión contribuye a los préstamos de aceleración de ingresos extraordinarios (*Extraordinary Revenue Acceleration*, ERA) del G7. Sobre la base del acuerdo político del Consejo Europeo de diciembre de 2025, los 24 Estados miembros participantes en una cooperación reforzada aprobaron un préstamo de apoyo a Ucrania de 90.000 M€ para 2026-2027. De ellos, 30.000 M€ son de apoyo macroeconómico, mediante ayuda macrofinanciera o el Mecanismo para Ucrania, y 60.000 M€ se destinan a capacidades de defensa. El préstamo se financia con endeudamiento de la Unión respaldado por el margen del presupuesto.

3.5. Conclusiones

Aspectos positivos: la actividad extrapresupuestaria ha permitido a la Unión multiplicar su capacidad de acción financiera muy por encima de su presupuesto, que ronda el 1 % de la RNB. La calificación AAA convierte cada euro de garantía en varios de financiación (Grupo BEI, InvestEU), y los instrumentos de préstamo han cubierto sucesivamente cada tipo de crisis (balanza de pagos, deuda soberana, desempleo pandémico, guerra). Por su parte, la secuencia SURE-NGEU ha consolidado a la Unión como emisor de referencia y ha dado un primer paso hacia un activo seguro europeo.

Limitaciones: esta arquitectura se ha construido por acumulación de respuestas a crisis, no por diseño, lo que genera varios problemas:

- *Gobernanza*: la coexistencia de instrumentos comunitarios e intergubernamentales (MEDE) fragmenta la gobernanza, y los instrumentos intergubernamentales escapan parcialmente al control del Parlamento Europeo.

- *Unidad y transparencia*: la proliferación de vehículos situados por encima de los techos o respaldados por el margen de maniobra bajo el techo de recursos propios (Mecanismo para Ucrania, SAFE, préstamo de apoyo a Ucrania de 2026, futuras necesidades de defensa) tensiona ambos principios presupuestarios.

- *Temporalidad*: la de los instrumentos más potentes (SURE, NGEU) deja sin resolver el debate sobre una capacidad fiscal permanente de estabilización, mientras la reforma del MEDE permanece bloqueada por la falta de ratificación italiana.

Conclusiones

Las finanzas de la Unión son pequeñas (en torno al 1 % de la RNB), pero su evolución resume la de la integración. Por el ingreso, el sistema pasó de las contribuciones nacionales a los recursos propios (1970), aunque el peso creciente del recurso RNB lo ha devuelto a una lógica de contribuciones y de *juste retour*. Por el gasto, el presupuesto se ha desplazado de la PAC hacia la cohesión, la competitividad y las transiciones verde y digital. Desde 1988, los marcos financieros plurianuales le dan disciplina y previsibilidad a costa de una rigidez que cada crisis obliga a sortear. NextGenerationEU (2020), la mayor innovación desde entonces, combina deuda común a gran escala, gasto condicionado a reformas y un reembolso hasta 2058 cuya financiación sigue sin cerrarse. Al margen del presupuesto, el Grupo BEI y los instrumentos de préstamo forman una red de magnitud comparable, nacida de respuestas a crisis más que de un diseño.

El presupuesto refleja el reparto de poderes de los tratados, en el que la Comisión propone, el Consejo aprueba por unanimidad el marco plurianual con la aprobación del Parlamento y ambos adoptan juntos el presupuesto anual (tema B36). La composición del gasto resume la historia de las políticas comunes, de la contención del gasto agrícola tras las reformas de la PAC (tema B38) a los instrumentos de la acción exterior (tema B42). Por su parte, la teoría de las áreas monetarias óptimas justifica una capacidad fiscal común como mecanismo de ajuste ante *shocks* asimétricos (tema B16), y la cuestión de si NextGenerationEU debe volverse permanente forma parte del debate sobre la gobernanza fiscal (tema B45).

El NGEU nació como instrumento excepcional, y la Unión no ha decidido si debe dotarse de una capacidad fiscal permanente. El informe Draghi (2024) defiende la emisión regular de deuda común para financiar bienes públicos europeos (defensa, energía, innovación), mientras que los contribuyentes netos oponen el riesgo moral y la falta de base política para transferencias permanentes. Sigue abierta también la reforma de los ingresos. El Grupo de Alto Nivel sobre Recursos Propios presidido por Monti (2016) propuso abandonar la contabilidad de saldos netos, mantener el recurso RNB como residual y reducirlo con nuevos recursos ligados a políticas de la Unión (mercado único, energía, clima). Las cestas que la Comisión ha propuesto después siguen esa línea, pero la unanimidad y la ratificación nacional las mantienen bloqueadas.

B38. Política Agrícola Común y Política Pesquera Común

La política agrícola de la Unión Europea. Problemas económicos y procesos de reforma. La política pesquera común.

Introducción

> **Introducción común.** Los temas B36 a B45 comparten una introducción, que se desarrolla al comienzo del tema **B36**. Presenta la Unión Europea como un proyecto económico al servicio de un fin político, la experiencia de integración regional que más lejos ha llegado, y resume su evolución, de la CECA y los Tratados de Roma a la Unión Bancaria y NextGenerationEU.

La **Política Agrícola Común** (PAC) y la **Política Pesquera Común** (PPC) son dos de las políticas más antiguas de la Unión. La primera formó parte del compromiso franco-alemán que hizo posible el mercado común, y la segunda nació de ella como su vertiente marítima. Ambas ilustran como pocas la evolución del proyecto europeo, que las ha llevado del productivismo posbélico a la orientación al mercado y la sostenibilidad, y de absorber más del 70 % del presupuesto comunitario a en torno a un tercio en la actualidad.

La PAC se justifica por los rasgos del sector agrario, con una demanda que crece menos que la renta, unos precios muy sensibles a las cosechas y unas rentas inferiores y más inestables que las del resto de la economía, y por la necesidad de sustituir las intervenciones nacionales por una política común en el mercado único. Su diseño original, basado en precios garantizados y preferencia comunitaria, generó excedentes, un gasto creciente y conflictos con los socios comerciales. Desde la reforma MacSharry (1992), el apoyo se ha ido desacoplando de la producción, y la PAC 2023-2027 condiciona cada vez más las ayudas a objetivos ambientales. Se articula en dos pilares, el de los pagos directos y las medidas de mercado, financiado íntegramente por el FEAGA, y el del desarrollo rural, que cofinancian el Feader y los Estados miembros. El presupuesto de la PAC se reparte en torno al 75 % para el primer pilar y al 25 % para el segundo.

Esa orientación chocó en 2024 con las protestas agrarias contra la carga burocrática, los costes de la transición verde y la competencia exterior, que condujeron a un paquete de simplificación (Reglamento (UE) 2024/1468) que flexibilizó varias normas de condicionalidad. Por su parte, la PPC, autónoma desde 1983 tras la ampliación de las zonas económicas exclusivas, gestiona un recurso común mediante **totales admisibles de capturas** (TAC), fijados con arreglo al **rendimiento máximo sostenible** y repartidos en cuotas entre los Estados según sus capturas históricas. La reforma de 2013 introdujo gradualmente, entre 2015 y 2019, la obligación de desembarque, que prohíbe, salvo exenciones, devolver al mar las capturas de las especies sujetas a límites.

El tema sigue el título del BOE en tres secciones:

- *La PAC*: la primera estudia su concepto, su fundamento y su diseño actual.

- *Problemas y reformas de la PAC*: se examinan después sus problemas económicos y sus procesos de reforma, de los Planes Mansholt a la PAC vigente.

- *La PPC*: la tercera sección recorre su concepto, su diseño actual y su evolución histórica.

1. La política agrícola común (PAC): concepto, fundamento y diseño actual

La sección estudia el concepto, las características y el fundamento jurídico de la PAC y su diseño para 2023-2027, y cierra con una valoración de ese diseño a la luz de su justificación.

1.1. Concepto, características y fundamento jurídico

Definición: la *Política Agrícola Común* (PAC) es el conjunto de normas, mecanismos de intervención e instrumentos financieros mediante los cuales la UE regula la producción, el comercio y la transformación de productos agrícolas en el territorio de la Unión. Constituye una de las políticas más antiguas y con mayor dotación presupuestaria de la UE (aproximadamente un tercio del presupuesto de la Unión).

Objetivos: se establecen en el art. 39 del Tratado de Roma (art. 33 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea tras Ámsterdam y art. 39 TFUE tras Lisboa) y reflejan el contexto posbélico en el que se concibió la PAC:

1. *Productividad*: incrementar la productividad agrícola.

2. *Nivel de vida*: garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en particular mediante el aumento de la renta individual de los agricultores.

3. *Mercados*: estabilizar los mercados, es decir, reducir las fluctuaciones de precios y cantidades de los productos agrícolas.

4. *Aprovisionamiento*: garantizar la seguridad de los aprovisionamientos, tanto para los consumidores como para la industria.

5. *Precios*: asegurar unos precios razonables a los consumidores.

A estos objetivos originales se han ido añadiendo, con las sucesivas reformas, objetivos medioambientales, de desarrollo rural, de seguridad alimentaria y de lucha contra el cambio climático.

Justificación: la intervención pública en el sector agrícola responde a la especificidad estructural de la actividad primaria y a la construcción del mercado común:

- *Renta baja*: desde el punto de vista microeconómico, es estructural y responde a tres rasgos.

  - *Ley de Engel*: por el lado de la demanda, la proporción del gasto en alimentos cae con la renta, de modo que la demanda crece menos que la economía.

  - *Ley de King*: dada la inelasticidad de la demanda, los aumentos de la producción provocan reducciones más que proporcionales de los precios, de modo que las buenas cosechas empobrecen.

  - *Ley de Turgot*: la tierra como factor productivo presenta rendimientos decrecientes, de modo que la productividad marginal del trabajo y del capital aplicados a una superficie dada disminuye a medida que aumenta la cantidad de esos factores, lo que limita la renta por trabajador.

- *Renta inestable*: la escasa flexibilidad de la tierra y la baja movilidad intersectorial del trabajo, en un sector con un elevado número de explotaciones familiares, generan rigideces a corto plazo. Por esas rigideces, los *shocks* meteorológicos o de demanda repercuten más en los precios que en las cantidades, con lo que una renta agraria que ya sufre un deterioro secular se vuelve muy volátil.

- *Dimensión comunitaria*: la construcción del mercado interior hacía necesario suprimir los mecanismos de intervención nacionales incompatibles con el mercado común y transferirlos al nivel supranacional. Francia, con ventaja comparativa en agricultura, habría resultado perjudicada si la integración se hubiera limitado a los productos industriales. El nivel supranacional permite, además, gestionar mejor las externalidades, tanto positivas (p. ej. conservación del paisaje rural, biodiversidad) como negativas (p. ej. erosión del suelo, sobreexplotación de recursos hídricos, contaminación por nitratos).

Base jurídica: la PAC se fundamenta en los artículos 38 a 44 del TFUE (antiguos artículos 38 a 47 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, CEE, de 1957). Esta política es una *competencia compartida* entre la UE y los Estados miembros (art. 4.2.d TFUE). Ello implica que las instituciones europeas deben aplicar el principio de subsidiariedad, a diferencia de la doctrina habitual de la Comisión, que consideraba la política de mercados (primer pilar) como competencia exclusiva *de facto*.

En cuanto al procedimiento legislativo, el TFUE reconoce el procedimiento legislativo ordinario como método de decisión para la PAC, lo que consolida al Parlamento Europeo como colegislador junto al Consejo en el ámbito agrícola. El TFUE mantiene, no obstante, excepciones a favor del Consejo, que, a propuesta de la Comisión, puede autorizar ayudas a las explotaciones desfavorecidas (art. 42) y adopta las medidas de fijación de precios, exacciones, ayudas y limitaciones cuantitativas (art. 43.3). De ahí que el alcance del art. 43.3 siga siendo objeto de debate interinstitucional.

Principios: fijados en la Conferencia Intergubernamental de Stresa (1958), siguen siendo reconocibles en el diseño actual de la PAC:

- *Principio de unidad de mercado*: libre circulación de los productos agrarios dentro de la Comunidad, con precios comunes para todo el territorio comunitario. Se garantizaba mediante la supresión interior de barreras arancelarias y no arancelarias, restricciones cuantitativas y ayudas nacionales, un sistema de tramitación administrativa común y la coordinación y armonización de las medidas sanitarias.

- *Principio de preferencia comunitaria*: protección de la producción interna mediante un sistema de defensa en frontera, que permitía precios comunitarios más elevados que los mundiales a través de exacciones reguladoras variables (*prélèvements*).

- *Principio de solidaridad financiera*: el presupuesto comunitario asume el gasto de la PAC, salvo en la Política de Estructuras, que cuenta además con cofinanciación de los Estados miembros. A su vez, los ingresos generados por la PAC (exacciones agrícolas) pasarían a ser recursos propios de la Comunidad con la Decisión de recursos propios de 1970.

1.2. Diseño actual: la PAC 2023-2027

La configuración vigente, acordada en 2021 y en aplicación desde el 1 de enero de 2023, se articula en torno a los siguientes elementos:

Dos pilares y dos fondos: el primer pilar (pagos directos y medidas de mercado) está financiado íntegramente por el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA, en torno al 75 % del gasto). El segundo pilar (desarrollo rural), a diferencia del primero, lo cofinancian el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader, alrededor del 25 %) y los Estados miembros. El presupuesto conjunto para 2021-2027 asciende a unos 387.000 M€ (a precios corrientes, incluidos aproximadamente 8000 M€ aportados por el NextGenerationEU al desarrollo rural), en torno a un tercio del marco financiero plurianual (MFP).

Nuevo modelo de aplicación: cada Estado miembro elabora un único *Plan Estratégico de la PAC* que integra las intervenciones de ambos pilares, fija objetivos cuantificados y es aprobado y supervisado por la Comisión. La Unión define los objetivos y los tipos de intervención, mientras que los Estados establecen su concreción (subsidiariedad reforzada), con rendición de cuentas por resultados y no solo por legalidad del gasto.

Arquitectura de pagos directos: la ayuda básica a la renta para la sostenibilidad se complementa con otras tres ayudas, y todas ellas se reservan, como el resto de pagos directos, al agricultor activo:

- *Ayuda redistributiva*: obligatoria, de al menos el 10 % de los pagos directos, hacia las explotaciones pequeñas y medianas.
- *Jóvenes agricultores*: ayuda complementaria a la renta para los jóvenes agricultores.
- *Ayudas asociadas*: vinculadas a la producción y limitadas a sectores en dificultades.

Cada Estado miembro define al agricultor activo con criterios objetivos y no discriminatorios, y la definición excluye de las ayudas a quienes tienen una actividad agraria insignificante, pero no a los agricultores pluriactivos.

Arquitectura verde: descansa en tres niveles:

- *Condicionalidad reforzada*: línea de base obligatoria de buenas condiciones agrarias y medioambientales, que absorbe el antiguo *greening*.
- *Eco-regímenes*: reciben al menos el 25 % de los pagos directos y remuneran prácticas ambientales y climáticas ambiciosas de suscripción voluntaria.
- *Intervenciones agroambientales del segundo pilar*: al menos el 35 % del Feader debe destinarse a objetivos ambientales y climáticos.

En conjunto, el 40 % del gasto de la PAC se computa como contribución climática, en línea con el Pacto Verde y las estrategias "De la Granja a la Mesa" y de Biodiversidad. Como novedad, la *condicionalidad social* vincula las ayudas al cumplimiento de la normativa laboral.

Medidas de mercado: la organización común de mercados (OCM) única actúa como red de seguridad (intervención pública y almacenamiento privado en circunstancias excepcionales). La reserva agrícola y el refuerzo de la posición del agricultor en la cadena alimentaria (organizaciones de productores, directiva contra prácticas comerciales desleales) complementan la OCM. La protección en frontera se limita a los aranceles consolidados en la OMC.

Desarrollo rural: el Feader financia, mediante los planes estratégicos, la modernización, el relevo generacional, las zonas con limitaciones naturales y el enfoque LEADER de desarrollo local participativo.

1.3. Conclusiones

El diseño vigente responde a la justificación inicial con instrumentos distintos de los originales. La renta baja se sostiene con la ayuda básica a la renta y la ayuda redistributiva, y la renta inestable, con la red de seguridad de la OCM única y la reserva agrícola. De los principios de Stresa, la unidad de mercado y la solidaridad financiera siguen vigentes, pues el FEAGA financia íntegramente el primer pilar, mientras que la preferencia comunitaria ha quedado reducida a los aranceles consolidados en la OMC. El Plan Estratégico da, además, contenido a la competencia compartida, porque deja a los Estados la concreción de las intervenciones y aplica así la subsidiariedad que la doctrina de la Comisión no reconocía en la política de mercados. Los objetivos del art. 39 conservan, en cambio, su redacción posbélica, y los ambientales y climáticos se han sumado a ellos con los reglamentos de cada reforma.

2. Problemas económicos y procesos de reforma de la PAC

La evolución de la PAC se articula en nueve hitos, que la tabla B38.1 resume con su detonante, sus medidas principales y su financiación. La sección estudia primero la PAC tradicional de los Planes Mansholt y los problemas económicos que acumuló. Después recorre las reformas que respondieron a ellos, de los precios garantizados a las ayudas directas y del desacoplamiento a la orientación ambiental, y termina con una valoración de conjunto. Cada hito se estudia con un esquema común, formado por el contexto, la política de precios y mercados, la política de estructuras, la financiación y las conclusiones.

2.1. La PAC tradicional (1962-1984): los Planes Mansholt

El Plan Mansholt I (1962) construyó la PAC sobre los precios garantizados y la preferencia comunitaria. El Plan Mansholt II (1968) intentó corregir con una reforma estructural las contradicciones que ese modelo había hecho aflorar, pero apenas llegó a materializarse.

2.1.1. El Plan Mansholt I (1962): la edificación de la PAC

Contexto: el Tratado de Roma (art. 38) previó tanto un mercado común de productos agrícolas como una política agrícola común, pero dejó sin concretar la forma de esta última y confió su desarrollo al derecho derivado. Los principios y las dos políticas básicas quedaron fijados en la Conferencia de Stresa (1958). Después, el Consejo aprobó en 1962 las propuestas que la Comisión había reunido en el Plan Mansholt I, y con ello arrancó la construcción efectiva de la PAC.

Política de precios y mercados: buscaba que los agricultores tuvieran un nivel de ingresos determinado y estable, y para ello contaba con dos herramientas, unos precios comunes para los productos agrarios y la protección en frontera. Ambas herramientas se articulaban en *Organizaciones Comunes de Mercados* (OCM), regímenes reglamentarios establecidos por producto o grupo de productos. El Consejo instauraba estas organizaciones a propuesta de la Comisión, previa consulta al Parlamento Europeo, por unanimidad hasta 1965 y por mayoría cualificada después (art. 43.2 del Tratado CEE). Todas seguían un mismo patrón, en el que cada OCM definía primero su ámbito de productos y fijaba después sus mecanismos de actuación, entre los que destacaba el sistema de precios.

Sistema de precios: al comienzo de cada campaña, el Consejo establecía tres precios:

- *Precio guía o indicativo*: el que se tomaba como objetivo en el mercado comunitario.
- *Precio suelo o de intervención*: el mínimo que se garantizaba al agricultor en el mercado interior. A ese precio, los organismos de intervención que designaba cada Estado tenían que adquirir y almacenar cuanto se les ofreciera.
- *Precio umbral o de entrada*: el precio por debajo del cual no podían entrar las importaciones.

En paralelo, existían una serie de mecanismos de intervención que abarcaban, entre otros, las compras por los organismos de intervención, las ayudas al almacenamiento privado, las ayudas a la producción, las ayudas a la eliminación de excedentes y las *cuotas a la producción*. Las cuotas limitaban la cantidad máxima que cada agricultor o región podía producir, con posibilidad de multa.

Según el alcance de las compras, se distinguían dos tipos de OCM. En las de garantía total de precios, la intervención era obligatoria, a requerimiento del productor y al precio de intervención,

mientras que en las de garantía parcial las compras solo estaban previstas cuando caían los precios de mercado.

Protección exterior: se garantizaba mediante un régimen común de intercambios que perseguía la preferencia comunitaria, lo que implicaba que los aranceles agrícolas no se gestionaban por la política comercial común, sino por la propia PAC. El sistema de protección exterior se basaba en varios instrumentos:

- *Restituciones a la exportación*: compensaciones por la diferencia entre el precio en destino y el precio de la UE.

- *Exacciones reguladoras*: los *prélèvements*, gravámenes variables a la importación calculados como la diferencia entre el precio comunitario y el internacional (en los cereales, entre el precio umbral y el precio internacional más bajo). Estos gravámenes eran el principal garante de la preferencia comunitaria y se abandonaron tras el compromiso de arancelización de la Ronda Uruguay (1986-1994).

- *Tasas compensatorias y montantes suplementarios*: aplicados, respectivamente, a frutas y hortalizas y a porcino, aves y huevos.

- *Subvenciones a la producción*: en los cultivos en los que la CEE era importadora neta y la protección en frontera era baja o nula (p. ej. oleaginosas), esta se sustituía por apoyo interno mediante *deficiency payments*. Estos pagos eran subvenciones a la producción calculadas como la diferencia entre un precio objetivo garantizado y el precio de mercado (próximo al mundial).

Gráficamente, en el mercado de un cereal (figura B38.1), mientras la CEE era importadora la exacción elevaba el precio de las importaciones hasta el precio umbral, y cuando la CEE pasó a ser excedentaria el precio de intervención sostenía el precio interior y el excedente se almacenaba o se exportaba con restitución, a cargo del FEOGA-Garantía.

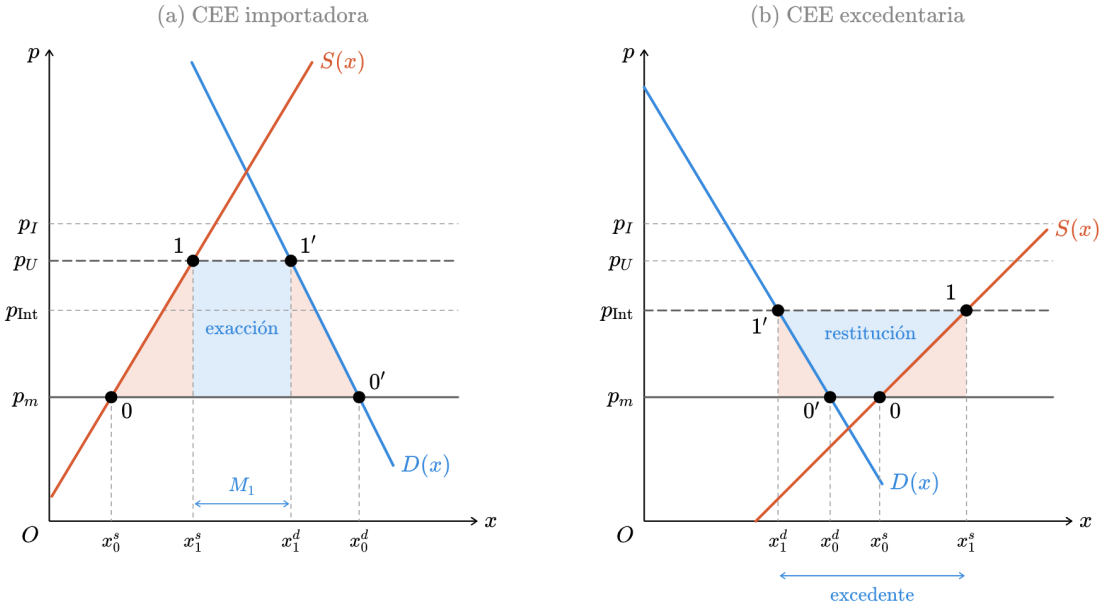

Figura B38.1: Sistema de precios de la PAC tradicional en el mercado de un cereal. Con la CEE importadora (a), la exacción reguladora, $p_U - p_m$, eleva el precio de las importaciones, M_1, hasta el umbral y recauda el rectángulo azul. Con la CEE excedentaria (b), la intervención sostiene el precio en p_{Int} y el excedente se almacena o se exporta con una restitución, $p_{\text{Int}} - p_m$, que paga el FEOGA-Garantía (áreas azul y naranja). Los triángulos naranja son la pérdida neta de bienestar frente al precio mundial, p_m.

Política de estructuras: minoritaria al principio, costeaba, sobre todo a partir de las directivas de 1972, la modernización de las explotaciones, la capacitación profesional del agricultor y el retiro anticipado, y los Estados miembros compartían esa financiación.

Financiación: el Plan creó el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), con dos secciones, el FEOGA-Garantía, que pagaba la política de precios y mercados y absorbía en torno al 90 % del fondo, y el FEOGA-Orientación, dedicado a las reformas estructurales. El conjunto se regía por el principio de solidaridad financiera (apartado 1.1).

Conclusiones: la construcción de la PAC fue rápida en esta etapa, pues en pocos años quedó regulada la mayor parte de la producción agraria y en 1968, con la aplicación de los precios comunes, la PAC entraba en su fase definitiva.

2.1.2. El Plan Mansholt II (1968)

Contexto: consolidada la PAC, pronto afloraron las contradicciones entre sus propios objetivos. El memorándum conocido como Plan Mansholt II (1968) alertó de la insostenibilidad a largo plazo del modelo y propuso una reforma estructural profunda que, sin embargo, apenas llegó a materializarse. La política de precios no bastaba por sí sola, porque, dadas las grandes diferencias de productividad entre las agriculturas europeas, unos precios suficientes para que subsistieran las explotaciones marginales eran necesariamente elevados, perjudicaban al consumidor e incentivaban la sobreproducción.

Política de precios y mercados: se mantuvo sin cambios sustanciales, con el sistema de precios de garantía sin límite cuantitativo operando a pleno rendimiento.

Política de estructuras: el Plan proponía un proceso modernizador que incluía ayudas a la inversión en explotaciones, instalación de jóvenes agricultores, prejubilaciones y reducción ordenada de la población agraria y de la superficie cultivada. No obstante, sus directivas socioestructurales no se aprobaron hasta 1972 y sus resultados fueron decepcionantes, como consecuencia de las crisis económicas de los años setenta, el incumplimiento de los plazos normativos y la falta de concreción en las regiones más atrasadas.

Financiación: el gasto agrícola adquirió una dinámica explosiva a través del FEOGA-Garantía, hasta que la PAC llegó a absorber más del 70 % del presupuesto comunitario a comienzos de los años ochenta[1].

Conclusiones: al final del periodo, y pese a los problemas que se exponen a continuación, la PAC cumplió en lo esencial cuatro de sus cinco objetivos fundacionales, y solo quedó sin alcanzar el de precios razonables. Así, elevó la productividad y aseguró los aprovisionamientos, salvo en los productos tropicales. Dio también estabilidad a los mercados, aunque generó a cambio distorsiones muy graves, y procuró a los agricultores un nivel de vida equitativo, que pagaron consumidores y contribuyentes y que se repartió de forma muy desigual.

2.2. Los problemas económicos de la PAC tradicional

A finales de los años setenta y comienzos de los ochenta, la PAC tradicional había generado siete grandes problemas, cuyo diagnóstico condujo a la reforma de 1985:

1. *Excedentes*: el problema central del que derivan casi todos los demás, pues los precios garantizados estimularon una oferta que crecía más que una demanda inelástica respecto a la renta.

2. *Conflictos comerciales*: con terceros países, ya que las exportaciones subvencionadas deprimían los precios mundiales y suponían competencia desleal, en especial para los países en desarrollo.

3. *Presupuesto*: la presión creciente sobre el presupuesto comunitario.

4. *Inequidad*: al pagarse por producción, el apoyo se concentró en las grandes explotaciones y en unas pocas producciones continentales. De hecho, los cereales y la ganadería concentraban el 70 % de los gastos agrícolas totales.

5. *Medio ambiente*: la insostenibilidad medioambiental de la producción intensiva.

6. *Ineficiencia*: los consumidores pagaban precios superiores a los mundiales, con una pérdida neta de bienestar (triángulos de la figura B38.1) que las estimaciones de la época cifraban entre el 0,3 % y el 1 % del PIB comunitario.

7. *Sistema agromonetario*: los precios comunes se fijaban en una unidad de cuenta y se convertían a cada moneda con unos tipos de cambio agrarios o *tipos verdes*, distintos de los de mercado. Tras la devaluación del franco y la revaluación del marco en 1969, y con la flotación desde 1971, la Comunidad introdujo los **montantes compensatorios monetarios** (MCM), gravámenes y subvenciones en las fronteras interiores que compensaban la diferencia entre los tipos verdes y los de mercado. Los MCM evitaban cambios bruscos de los precios agrarios en moneda nacional, pero

[1] La PAC suponía el 73,2 % del gasto de la UE en 1980 (Comisión Europea, DG AGRI, "CAP expenditure in the total EU expenditure", https://agriculture.ec.europa.eu/data-and-analysis/financing/cap-expenditure_en).

reintroducían precios distintos entre Estados miembros, contra el principio de unidad de mercado (apartado 1.1), hasta su supresión con el mercado único en 1993. Los tipos verdes desaparecieron con el euro en 1999 en todos los Estados miembros, pues en los que no lo adoptaron los importes en euros pasaron a convertirse al tipo de cambio de mercado.

Comparación de instrumentos: el diagnóstico explica la dirección de las reformas posteriores. Con el *sostenimiento de precios*, el apoyo lo pagan sobre todo los consumidores, mediante precios superiores a los mundiales, y este instrumento genera dos pérdidas de eficiencia, una en la producción (se produce donde el coste supera al precio mundial) y otra en el consumo (se consume menos). Con *pagos compensatorios* (*deficiency payments*), el agricultor recibe la diferencia entre un precio objetivo y el de mercado, que se mantiene en el nivel mundial, de modo que el coste pasa al contribuyente y desaparece la pérdida en el consumo, aunque persiste la de la producción. Con *ayudas desacopladas* de la producción desaparece también el incentivo a producir de más, y la ayuda se acerca a una transferencia de suma fija. Tres rasgos completan el análisis:

- *Eficiencia de transferencia*: según la OCDE (2003), solo en torno al 25 % de lo que cuesta el sostenimiento de precios llega a la renta neta de los agricultores, porque una parte se pierde en ineficiencias y otra la captan los proveedores de insumos y los propietarios de la tierra. En cambio, las ayudas desacopladas transfieren la renta con más eficiencia.

- *Capitalización en la tierra*: como la tierra es el factor fijo, las ayudas tienden a capitalizarse en su precio y en su renta de arrendamiento, de modo que benefician sobre todo a los propietarios y encarecen la entrada de nuevos agricultores. Por eso el desacoplamiento, al vincular la ayuda a la superficie, solo corrige en parte el problema distributivo.

- *Efecto de país grande*: como la Comunidad pesa mucho en los mercados mundiales, sus excedentes exportados con subvención deprimían y desestabilizaban los precios mundiales, lo que perjudicaba a los exportadores agrarios competitivos y a los países en desarrollo.

2.3. Las reformas de 1985 a 2002: de los precios garantizados a las ayudas directas

Las tres reformas del periodo, del Libro Verde (1985) a la Agenda 2000, desplazan la PAC de los precios garantizados hacia las ayudas directas a la renta. Cada una responde a los problemas anteriores y a una presión propia, la presupuestaria en 1985, la de la Ronda Uruguay en 1992 y la de la ampliación al este en la Agenda 2000.

2.3.1. La reforma de 1985: el Libro Verde

Contexto: el fracaso del Plan Mansholt II y la acumulación de excedentes y de presión presupuestaria llevaron a la Comisión Delors a presentar el *Libro verde sobre las perspectivas de la PAC* (1985). El documento perseguía un triple objetivo, disminuir la producción excedentaria, frenar el gasto y promover el desarrollo rural.

Política de precios y mercados: se establecieron medidas limitativas de la producción (tasa de corresponsabilidad y cantidades máximas garantizadas en los cereales, reducción del periodo de intervención, arranque de viñas y cuotas lácteas, introducidas en 1984) y estabilizadores automáticos del gasto.

Política de estructuras: se adoptaron medidas socioestructurales orientadas a disminuir la oferta y a mejorar las estructuras agrarias y el medio ambiente: la retirada subvencionada de

tierras arables (*set aside*), la extensificación de los cultivos para limitar los excedentes y los incentivos a la prejubilación de los agricultores de más de 55 años.

Con la reforma de los fondos estructurales de 1988, la Política de estructuras agrarias se integró en la Política de cohesión. Con ello, las ayudas se concentraron en las regiones menos desarrolladas (Objetivo 1: PIB per cápita inferior al 75 % de la media), en las zonas rurales (Objetivo 5b) y en las explotaciones susceptibles de ayuda.

Financiación: el Consejo Europeo de febrero de 1988 introdujo la línea directriz agrícola, que limitaba el crecimiento del gasto agrícola al 74 % del crecimiento del producto nacional bruto comunitario, en el marco del Paquete Delors I, que a la vez duplicaba los fondos estructurales.

Conclusiones: la reforma logró controlar el crecimiento de los gastos y reducir los excedentes de algunos productos, pero permanecían las tensiones con terceros países, se constataban los problemas medioambientales y el 80 % de las ayudas del FEOGA se destinaba al 20 % de las explotaciones.

2.3.2. La reforma MacSharry (1992)

Contexto: la necesidad de reformar en profundidad la PAC respondía a razones internas (excedentes, gasto, medio ambiente) y, sobre todo, externas, ya que las negociaciones agrícolas de la Ronda Uruguay del GATT exigían desmantelar los efectos distorsionantes de la PAC sobre los mercados mundiales.

En este contexto, la siguiente gran reforma fue impulsada por el comisario Ray MacSharry y coincidió con la Cumbre de la Tierra de Río (1992). La reforma se guio por tres principios rectores: desligar las ayudas del volumen de producción, incentivar una producción respetuosa con el medio ambiente y adaptar la PAC al futuro acuerdo agrícola del GATT. Bajo la influencia de Río, que reclamó un desarrollo más sostenible, la PAC incorporó el concepto de multifuncionalidad de la actividad agraria, según el cual los agricultores no solo producen alimentos, sino que desempeñan además labores de protección medioambiental y ordenación del territorio.

Política de precios y mercados: la reforma introdujo tres cambios principales:

- *Reducción de los precios de garantía*: los precios internos se acercaron a los internacionales mediante un recorte fuerte y escalonado en algunos productos, del 29 % en los cereales (la propuesta inicial era del 35 %) y del 15 % en el vacuno.

- *Ayudas directas*: compensaban la bajada de precios y se calculaban sobre las hectáreas o las cabezas de ganado, nunca sobre el volumen producido. Para que no crecieran la superficie cultivada ni la cabaña, todas tenían topes, y los grandes productores solo las cobraban si retiraban de forma rotatoria parte de sus tierras arables (*set aside*).

- *Adaptación a la Ronda Uruguay*: la reforma allanó el camino al Acuerdo sobre la Agricultura (1994), que impuso la arancelización de las barreras no arancelarias, recortes graduales de los aranceles y la obligación de rebajar las subvenciones a la exportación. No obstante, el impacto del Acuerdo en la agricultura europea fue limitado por dos motivos. Por un lado, las ayudas directas de la reforma MacSharry se computaban en la caja azul y quedaban fuera de los compromisos de reducción. Por otro, la bajada de los precios de garantía ya había reducido la necesidad de subvencionar la exportación.

Política de estructuras: las medidas de acompañamiento perseguían fines ambientales, de repoblación forestal de tierras agrarias y de retiro anticipado de los agricultores. Las ambientales consistían en compromisos quinquenales de buenas prácticas (p. ej. limitar el uso de productos

químicos, introducir o mantener métodos de agricultura ecológica, retirar tierras o reducir la cabaña).

Financiación: el peso de la PAC en el presupuesto prosiguió su descenso, del 59 % del gasto comunitario en 1991 al 52 % en 1995.

Conclusiones: la reforma logró la reducción de los excedentes (cereal y vacuno), la disminución relativa del coste de la PAC y el aumento de la renta agrícola media, e hizo posible, además, el Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay. Mantuvo, sin embargo, los problemas distributivos, ya que, al calcularse las ayudas sobre rendimientos históricos, las zonas y países más productivos consolidaron primas más elevadas.

2.3.3. La Agenda 2000 (1999)

Contexto: en 1996 la Declaración de Cork reivindicó el valor del medio rural y de quienes lo habitan para la Unión, y desde entonces la política agraria común empezó a concebirse también como política rural. A ello se sumaron la crisis alimentaria de las vacas locas y la preparación de la adhesión de Europa del Este, que suponía un aumento del 55 % de la superficie cultivada y un fuerte incremento de la población agraria activa. Pesaban asimismo las nuevas negociaciones agrícolas en la OMC y la demanda de mayor transparencia y simplicidad. Las negociaciones de la OMC apuntaban a reducir la protección en frontera, las subvenciones a la exportación y las ayudas internas, y ponían en cuestión el mantenimiento de las ayudas directas de la caja azul.

Política de precios y mercados: se redujeron de nuevo los precios de garantía, con la compensación de mayores ayudas directas, y se suprimieron o limitaron los regímenes de intervención. Se introdujeron, además, dos condicionalidades de aplicación facultativa por los Estados miembros, la ecocondicionalidad (estándares medioambientales para conceder las ayudas) y la modulación (reducción de los pagos directos para trasvasar los importes al desarrollo rural), aunque su carácter facultativo limitó su impacto.

Política de estructuras: el desarrollo rural se erige en *segundo pilar* de la PAC y se marca como objetivo prioritario que sea sostenible. Se reconoce, además, la multifuncionalidad del entorno rural (producción agrícola, turismo rural, artesanía) y se fomenta su diversificación. Por otra parte, se endurecen las normas de calidad y seguridad alimentaria, con la creación de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA, 2002).

Financiación: la directriz agrícola se integró en las perspectivas financieras 2000-2006, dentro de un techo de recursos congelado. Por su parte, el segundo pilar opera en cofinanciación. El programa de preadhesión SAPARD (2000-2006), dotado con 520 M€ anuales para financiar hasta el 75 % del gasto público subvencionable de proyectos de desarrollo rural (p. ej. inversiones en explotaciones agrícolas y métodos de cultivo sostenibles), extendió el modelo a los candidatos.

Conclusiones: la Agenda 2000 preparó el terreno, pero la magnitud de la ampliación y la agenda de Doha exigieron anticipar la revisión intermedia prevista, que acabaría convertida en una reforma de gran calado.

2.4. Las reformas desde 2003: desacoplamiento y orientación ambiental

Con la reforma de 2003, las ayudas directas dejaron de depender, en su mayor parte, de la producción y su cobro quedó condicionado al respeto de requisitos ambientales (ecocondicionalidad). El chequeo médico (2008) completó esa arquitectura, la reforma de 2013 añadió el pago verde y la PAC vigente integra los dos pilares en planes estratégicos nacionales orientados a resultados.

2.4.1. La reforma de 2003

Contexto: la revisión intermedia prevista por la Agenda 2000, la inminente adhesión de diez nuevos Estados y las negociaciones de la Ronda de Doha ante la Conferencia Ministerial de Cancún (2003) llevaron a la Comisión (comisario Fischler) a presentar en 2002 una propuesta ambiciosa. Aprobada en 2003, es considerada por muchos la reforma de mayor calado de la PAC.

Política de precios y mercados: destacan tres elementos:

- *Precios de intervención*: nueva reducción (arroz y lácteos) y eliminación de las compras de intervención para algunos productos (centeno).

- *Pago único por explotación*: reemplaza a las ayudas directas de cada OCM, y su cuantía se calcula sobre lo que la explotación cobró de media en 2000-2002, el periodo de referencia. El pago dejó de depender de lo producido, del número de cabezas y del cultivo elegido (aunque para cobrarlo seguían haciendo falta hectáreas admisibles que activaran los derechos de pago), cambio conocido como *desacoplamiento* (*decoupling*). El agricultor ganó así margen para producir lo que pidiera el mercado.

- *Ecocondicionalidad y modulación*: ambas pasan a ser obligatorias. El incumplimiento de la ecocondicionalidad reduce las ayudas en proporción al daño causado, y la modulación reduce progresivamente los pagos superiores a 5000 € anuales para trasvasar los importes al desarrollo rural.

Política de estructuras: el desarrollo rural sale reforzado, con más recursos financieros (procedentes de la modulación) y con una gama más amplia de instrumentos (p. ej. ayudas a jóvenes agricultores).

Financiación: el Consejo Europeo de Bruselas (octubre de 2002) había fijado previamente un límite al gasto de mercado de la PAC para 2007-2013 (disciplina financiera). El límite tomaba como base el techo de 2006, con un crecimiento nominal limitado al 1 % anual, lo que implicaba, de hecho, una ligera reducción en términos reales. Por su parte, la modulación institucionaliza la transferencia del primer al segundo pilar.

Conclusiones: el pago único ganó en eficiencia, pero su cálculo sobre importes históricos planteó problemas de equidad. Gracias al desacoplamiento, la mayor parte del apoyo pasó de la caja azul a la caja verde de la OMC, y con ello la PAC adquirió legitimidad exterior. Sin embargo, el riesgo de abandono de cultivos llevó a introducir numerosas excepciones, de modo que el desacoplamiento fue solo parcial.

2.4.2. El chequeo médico (2008)

Contexto: más que una reforma, la Comisión planteó en 2008 un ajuste para profundizar la orientación al mercado del sistema de 2003.

Política de precios y mercados: se eliminó la retirada obligatoria de tierras (*set aside*), se amplió de forma gradual el volumen de las cuotas lácteas para preparar su desaparición (2015) y se desacoplaron más las ayudas aún ligadas a la producción.

Política de estructuras: se reforzó la modulación obligatoria para financiar los "nuevos retos" del desarrollo rural (cambio climático, gestión del agua, biodiversidad y energías renovables).

Financiación: ya en 2007, en vísperas del chequeo, el FEOGA había sido sustituido por el FEAGA (política de mercados) y el Feader (desarrollo rural), y el Reglamento 1234/2007 fusionó las 21 OCM existentes en una única OCM, simplificando el marco.

Conclusiones: el chequeo cerró la arquitectura de 2003 y dejó preparada la transición hacia la reforma de 2013.

2.4.3. La reforma de 2013 (MFP 2014-2020)

Contexto: tras la comunicación de la Comisión *La PAC en el horizonte de 2020* (2010), la propuesta de 2011 se negoció durante dos años y fue la primera gran reforma aprobada por el procedimiento legislativo ordinario, con el Parlamento como colegislador pleno. El acuerdo político se alcanzó en junio de 2013 y la reforma se aplicó desde 2014 (los nuevos pagos directos, desde 2015).

Política de precios y mercados: los pagos directos (en torno al 70 % del presupuesto de la PAC) se reorganizan en dos tipos de regímenes:

- *Regímenes obligatorios*: engloban tres tipos de pagos:

  - *Pago básico*: desacoplado, vinculado a las hectáreas admisibles y con abandono progresivo de las referencias históricas de 2000-2002 mediante la convergencia interna, reservado al *agricultor activo* (definición negativa que excluye a quienes no realizan una actividad agraria mínima).

  - *Pago verde o* greening (30 % del sobre nacional de pagos directos): condicionado a prácticas beneficiosas para el clima y el medio ambiente (diversificación de cultivos, pastos permanentes, superficies de interés ecológico).

  - *Jóvenes agricultores*: pago complementario durante cinco años para agricultores de 40 años o menos que se instalan por primera vez como jefes de explotación.

- *Regímenes voluntarios*: ayudas asociadas a producciones en dificultades, ayudas a zonas con limitaciones naturales, pago redistributivo por las primeras hectáreas y un régimen simplificado a tanto alzado para pequeños agricultores.

Las medidas de mercado (alrededor del 5 % del presupuesto de la PAC) quedan como red de seguridad para casos excepcionales. En este periodo desaparecieron las cuotas lácteas (2015, cuyo fin estaba previsto desde 2003 y se confirmó en el chequeo médico) y las cuotas del azúcar (2017, suprimidas por esta reforma). Asimismo, las subvenciones a la exportación, ya solo excepcionales, se abolieron definitivamente tras la Conferencia Ministerial de la OMC de Nairobi (2015).

Política de estructuras: el desarrollo rural (en torno al 25 % del presupuesto) se programa por prioridades, cofinanciado por los Estados, integrado en el marco de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos y con el enfoque LEADER de desarrollo local participativo. Se introduce además la *convergencia* en dos vertientes, interna (aproximación del valor de los derechos dentro de cada Estado) y externa (aproximación de los importes por hectárea entre Estados).

Financiación: la PAC se integra en la rúbrica "Crecimiento sostenible: recursos naturales" del MFP 2014-2020, con unos 408.000 M€ (alrededor del 38 % del presupuesto), repartidos aproximadamente en tres cuartas partes para el primer pilar y una cuarta parte para el segundo. España, con unos 47.000 M€ para el periodo, fue el segundo Estado más beneficiado, por detrás de Francia.

Conclusiones: la reforma consolidó la legitimación medioambiental de la PAC, pero el *greening* resultó poco exigente en la práctica, pues la gran mayoría de las explotaciones cumplía sin cambios significativos, como señaló el Tribunal de Cuentas Europeo, y la convergencia externa fue solo parcial. El Reglamento Ómnibus (2017) introdujo simplificaciones y reforzó los instrumentos de gestión de riesgos.

2.4.4. El MFP 2021-2027 y la PAC vigente

Contexto: la propuesta de la Comisión (2018) se negoció durante el cambio de ciclo institucional y la pandemia, con dos años de reglamento transitorio (2021-2022). Finalmente, el acuerdo de 2021 alumbró la PAC 2023-2027, cuyo diseño se expone en el apartado 1.2. La novedad central no es instrumental sino de gobernanza, pues ambos pilares se integran en un único Plan Estratégico nacional orientado a resultados.

Política de precios y mercados: los pagos directos del primer pilar quedan sujetos a la condicionalidad reforzada y a la condicionalidad social, los eco-regímenes remuneran prácticas ambientales y climáticas, y las medidas de mercado de la OCM única actúan como red de seguridad.

Política de estructuras: el desarrollo rural, cofinanciado por el Feader y los Estados miembros, se programa en el mismo Plan Estratégico y destina al menos el 35 % del Feader a objetivos ambientales y climáticos.

Financiación: el presupuesto para 2021-2027 asciende a unos 387.000 M€ (a precios corrientes), en torno a un tercio del MFP, con el FEAGA para el primer pilar y el Feader para el segundo.

> El marco financiero plurianual y el sistema de recursos propios que financian la PAC se desarrollan en el tema B37, apartados 1.2, 2.2 y 2.3.

Conclusiones: las protestas agrarias de 2024 respondieron a la carga burocrática, los costes de la transición verde y la competencia exterior (importaciones ucranianas y negociación con Mercosur, que se trata en el tema B41, apartado 3.3.2). Las protestas condujeron a un paquete de simplificación (Reglamento (UE) 2024/1468) que flexibilizó varias normas de condicionalidad y eximió de sus controles y sanciones a las explotaciones de 10 hectáreas o menos. Le siguió un segundo paquete de simplificación (Reglamento (UE) 2025/2649, en vigor desde el 1 de enero de 2026) que, entre otras medidas, limita en lo posible los controles sobre el terreno a uno por beneficiario y año.

El debate sobre la PAC posterior a 2027 está condicionado por la propuesta del MFP 2028-2034 (que plantea integrar la PAC en los planes nacionales de un fondo único) y por la eventual adhesión de Ucrania, una de las grandes potencias agrarias del continente.

2.5. Conclusiones

La tabla B38.1 sintetiza la evolución de la PAC en nueve hitos, con su detonante, sus medidas clave y su financiación.

Tabla B38.1: Evolución de la PAC: hitos, detonantes, medidas y financiación.

Hito	Detonante	Medidas clave	Financiación
Mansholt I (1962)	Art. 39 del Tratado de Roma; Conferencia de Stresa (1958)	Precios comunes (guía, intervención, umbral) a través de las OCM; preferencia comunitaria con exacciones y restituciones	FEOGA: Garantía (~90 %) y Orientación
Mansholt II (1968)	Contradicciones entre objetivos; modelo insostenible	Reforma estructural (inversión, jóvenes, prejubilaciones) apenas materializada; precios sin cambios	Gasto explosivo: más del 70 % del presupuesto (1980)
Libro Verde (1985)	Excedentes y presión presupuestaria	Limitación de la producción y estabilizadores; estructuras integradas en la cohesión (1988)	Línea directriz agrícola (1988)
MacSharry (1992)	Ronda Uruguay; excedentes, gasto y medio ambiente	Rebaja de precios de garantía compensada con ayudas por hectárea o cabeza; retirada de tierras	Caja azul; la PAC baja del 59 % (1991) al 52 % (1995)
Agenda 2000	Declaración de Cork (1996); ampliación al este; OMC	Nuevas rebajas de precios; ecocondicionalidad y modulación facultativas; desarrollo rural como segundo pilar	Perspectivas 2000-2006; SAPARD
Reforma de 2003	Revisión intermedia; ampliación; Ronda de Doha	Pago único por explotación desacoplado; ecocondicionalidad y modulación obligatorias	Techo al gasto de mercado; paso a la caja verde
Chequeo médico (2008)	Profundizar la orientación al mercado	Fin del *set aside*; ampliación de cuotas lácteas; más desacoplamiento y modulación	FEAGA y Feader (2007); OCM única
Reforma de 2013	Primera reforma por el procedimiento legislativo ordinario	Pago básico, *greening* (30 %) y jóvenes agricultores; convergencia interna y externa	~408.000 M€ (~38 % del MFP 2014-2020)
PAC 2023-2027	Propuesta de la Comisión (2018), negociada durante la pandemia	Plan Estratégico nacional por resultados; condicionalidad reforzada, eco-regímenes y condicionalidad social	~387.000 M€ (un tercio del MFP)

Aspectos positivos: la PAC ha cumplido con creces la mayoría de sus objetivos fundacionales (autosuficiencia y seguridad alimentaria, modernización del sector, sostenimiento de rentas). Ha demostrado también una notable capacidad de reforma, que la ha llevado de sostener precios a sostener rentas, y de sostener rentas a remunerar bienes públicos ambientales. Además, en el proceso, ha reducido su peso presupuestario desde más del 70 % hasta en torno a un tercio del presupuesto y ha ganado legitimidad exterior con el traslado de las ayudas a la caja verde de la OMC.

Limitaciones: persisten los problemas distributivos, pues una parte mayoritaria de las ayudas sigue concentrada en una minoría de perceptores, herencia de las referencias históricas. Persiste también la tensión entre la ambición ambiental y la viabilidad económica de las explotaciones, que las protestas de 2024 hicieron visible. A ello se suman la dependencia de la renta agraria

respecto de las ayudas y las fricciones comerciales que la preferencia comunitaria residual genera en las negociaciones con terceros, como Mercosur.

3. La política pesquera común (PPC)

La PPC, inicialmente integrada en la PAC, se estudia con el esquema de las secciones 1 y 2, en su concepto y fundamento jurídico, su diseño actual y su evolución histórica, con una valoración final.

3.1. Concepto y fundamento jurídico

Definición: la *Política Pesquera Común* (PPC) es el conjunto de normas mediante las cuales la UE gestiona de forma común el acceso, la conservación y la explotación de los recursos pesqueros. La gestión común se extiende a las flotas, los mercados de los productos de la pesca y la acuicultura y las relaciones pesqueras con terceros países.

Objetivos: comparten raíz con los de la PAC y son cuatro:

- *Poblaciones*: preservar las poblaciones de peces.
- *Medio marino*: proteger el medio ambiente marino.
- *Viabilidad de las flotas*: garantizar la viabilidad económica de las flotas europeas.
- *Alimentos de calidad*: proporcionar alimentos de calidad a los consumidores.

Justificación: descansa en dos dimensiones:

- *Dimensión comunitaria*: la UE es una de las principales potencias pesqueras del mundo y la pesca explota un recurso natural común y móvil, arquetipo de la *tragedia de los comunes* (Hardin, 1968), que se estudia en el tema B19, apartado 2.2.1. Por eso, sin gestión supranacional, el libre acceso conduce a la sobreexplotación. Además, la pesca tiene alta prioridad política, dado que es fuente de empleo en regiones que a menudo no tienen otra alternativa, contribuye a la seguridad alimentaria y tiene un impacto ambiental de primer orden. La prioridad política explica que el sector reciba fondos muy por encima de su peso en el PIB.

- *Dimensión nacional*: la importancia de la pesca difiere entre Estados miembros y tiende a concentrarse en zonas reducidas muy dependientes de la actividad. Tiene mucha importancia, por ejemplo, en España, el país con más capturas, empleo, tonelaje y valor de los desembarcos. También la tiene en Grecia, el país con mayor número de barcos (aunque mayoritariamente de pequeño tamaño), y en Dinamarca, con una alta producción, si bien sobre todo de harina de pescado, de bajo valor.

Base jurídica: la PPC se fundamenta en los mismos artículos del TFUE que la PAC (apartado 1.1). Al igual que la PAC, la PPC es una competencia compartida entre la UE y los Estados miembros, a excepción de la política de conservación de los recursos biológicos marinos, que es competencia exclusiva de la UE (art. 3.1.d TFUE). La PPC se rige por el procedimiento legislativo ordinario, aunque el artículo 43.3 del TFUE reserva al Consejo, a propuesta de la Comisión, la fijación y el reparto de las posibilidades de pesca.

3.2. Diseño actual

La PPC vigente, definida por el Reglamento de base de 2013 y sus desarrollos posteriores, se articula en los siguientes componentes:

Gestión de los recursos: la conservación descansa en los *Totales Admisibles de Capturas* (TAC) anuales por especie y zona, fijados con arreglo al principio de *rendimiento máximo sostenible* (RMS) y encuadrados en planes plurianuales de gestión ecosistémica. El RMS es el volumen máximo de capturas que puede obtenerse de una población de forma indefinida sin poner en riesgo su regeneración.

El reparto de cada TAC entre los Estados miembros obedece al principio de *estabilidad relativa*, que asigna a cada uno un porcentaje fijo según sus capturas históricas, y admite el intercambio de cuotas. La *obligación de desembarque* prohíbe, salvo exenciones, los descartes de las especies sujetas a límites de captura, de modo que todas sus capturas deben conservarse a bordo, desembarcarse y deducirse de las cuotas.

Entre las 12 y las 200 millas rige la igualdad de acceso de los buques de la UE, sujeta a los TAC y las cuotas. En cambio, dentro de las 12 millas, que corresponden a las aguas territoriales, se preserva la pesca artesanal tradicional de la que dependen determinadas comunidades costeras, y en torno a las regiones ultraperiféricas los Estados pueden restringir la actividad hasta las 100 millas.

Política de flota: rige un régimen de gestión de entradas y salidas con techos de capacidad por Estado miembro, que impide todo aumento neto de capacidad. Los Estados presentan, además, planes para ajustar su flota a los recursos disponibles.

Organización Común de Mercados: orientada a la competitividad y la transparencia, otorga el protagonismo a las organizaciones de productores, que elaboran planes de producción y comercialización, y se completa con normas de comercialización e información al consumidor (etiquetado de origen y arte de pesca).

Dimensión exterior: el acceso a caladeros de terceros países se instrumenta mediante los acuerdos de colaboración de pesca sostenible (que suceden desde 2014 a los antiguos acuerdos de asociación). La gestión de las poblaciones de alta mar y altamente migratorias se realiza mediante la participación activa en las Organizaciones Regionales de Ordenación Pesquera (OROP). La UE participa en 18, de las cuales cinco son atuneras y 13 no atuneras, y dos son organismos meramente consultivos[2]. La política se completa con la lucha contra la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR), mediante el sistema de tarjetas amarillas y rojas a terceros países.

Gobernanza y control: la toma de decisiones se ha regionalizado (acercándola a los caladeros) con el apoyo de los consejos consultivos. El control corresponde a los Estados miembros, bajo la coordinación de la Agencia Europea de Control de la Pesca (con sede en Vigo). Se ejerce conforme al Reglamento de control revisado (2023), que generaliza la localización de buques, la declaración electrónica de capturas y la monitorización electrónica remota de los buques de mayor riesgo.

[2] Algunas de ellas son la Organización de Pesquerías del Atlántico Noroeste (NAFO), la Comisión de Pesquerías del Atlántico del Nordeste (CPANE), la Organización para la Conservación del Salmón del Atlántico Norte (NASCO), la Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico (CICAA), el Comité de Pesca para el Atlántico Centro-Oriental (CPACO), la Organización de la Pesca del Atlántico Suroriental (SEAFO), la Comisión del Atún para el Océano Índico (CAOI), la Comisión Interamericana del Atún Tropical (CIAT), el Acuerdo de Pesca para el Océano Índico Meridional (SIOFA), la Comisión General de Pesca del Mediterráneo (CGPM), la Comisión de Pesca del Pacífico Occidental y Central (WCPFC) y la Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCRVMA).

Financiación: el Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura (FEMPA, 2021-2027), dotado con unos 6100 M€ y regido por la cofinanciación, apoya la pesca costera artesanal, la acuicultura sostenible y la economía azul. El fondo prohíbe las ayudas que incrementen la capacidad de pesca.

3.3. Evolución histórica

La evolución de la PPC se sigue con el esquema de la PAC, adaptado a sus cuatro ejes (recursos, estructuras, mercados y exterior), de modo que cada etapa recorre el contexto, las políticas de recursos, estructuras, mercados y exterior, la financiación y las conclusiones. La tabla B38.2 resume las etapas, distinguiendo la gestión de los recursos del resto de sus políticas y de su financiación.

3.3.1. Origen (1957-1983)

Contexto: el Tratado de Roma (1957) encuadraba la pesca dentro de la PAC. Los seis fundadores, por su parte, tenían flotas poco potentes que faenaban cerca de sus puertos base. En esas condiciones, al principio no hizo falta una política pesquera propia.

Sin embargo, la situación empezó a cambiar a finales de los años sesenta. Durante los años setenta, dos hechos transformaron el panorama, la adhesión de tres países con sectores pesqueros relevantes (Dinamarca, Irlanda y Reino Unido, 1973) y la generalización de las zonas económicas exclusivas (ZEE) de 200 millas.

Política de recursos: los primeros reglamentos pesqueros (1970) establecieron el principio de igualdad de acceso a las aguas comunitarias. La Comunidad adoptó después las ZEE de forma coordinada mediante la resolución de La Haya (1976), acompañada de las llamadas "preferencias de La Haya" en favor de las regiones especialmente dependientes de la pesca.

Política de estructuras: nació, todavía incipiente, con los mismos reglamentos de 1970.

Política de mercados: los reglamentos de 1970 crearon, además, una primera OCM para los productos de la pesca.

Política exterior: la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM, 1982), de la que son parte la UE y sus Estados miembros, consagraría internacionalmente las ZEE. La Convención obligaría al Estado ribereño sin capacidad para explotar toda la captura permisible a dar acceso al excedente a otros Estados, mediante acuerdos u otros arreglos (art. 62.2 CNUDM).

Financiación: al encuadrarse la pesca en la PAC, sus acciones estructurales comunes podían financiarse con cargo al FEOGA, que siguió sosteniéndolas hasta 1994.

Conclusiones: la combinación de flotas relevantes, aguas comunitarias multiplicadas por las ZEE y recursos compartidos hizo inevitable el desarrollo de una política pesquera común, que nació formalmente en 1983 tras años de negociación.

3.3.2. La PPC de 1983 (1983-2002)

Contexto: la PPC de 1983 parte de las ZEE, adopta el principio de estabilidad relativa y se estructura en cuatro ejes.

Política de recursos: el acceso se basó en el principio de igualdad de acceso entre las 12 y las 200 millas. La conservación descansó en el cálculo anual de los TAC[3], repartidos según la estabilidad relativa, y en normas técnicas (tallas mínimas, mallas) para proteger juveniles y especies no comerciales. Sin embargo, la política de recursos no garantizó la sostenibilidad por las presiones políticas (las propuestas técnicas de la Comisión eran frecuentemente incrementadas por el Consejo) y por su cobertura limitada (excluía las aguas territoriales y el Mediterráneo).

Política de estructuras: buscaba modernizar la flota mediante los Planes de Orientación Plurianuales (POP), pero resultó ineficaz para la reestructuración. Los primeros planes, POP I (1983-1986) y POP II (1987-1991), tuvieron incluso un efecto expansivo sobre la flota. Tras la fuerte ampliación de la flota en 1986, la lógica expansiva previa dejó de tener sentido, pero la resistencia política impidió reducciones apreciables hasta finales de los noventa. Entonces se elaboró un censo cerrado de la flota que condicionó toda nueva construcción al desguace de un tonelaje y una potencia al menos equivalentes.

Política de mercados: articulada en la OCM (asociacionismo, precios mínimos, comercio exterior y normativa de frescos), tuvo un diseño más acertado que la de la PAC. Fijados claramente por debajo de los de mercado, los precios de garantía servían de seguro frente a las oscilaciones y no llegaban a ser una fuente regular de renta. Además, el sector pesquero es de los menos protegidos en frontera, dada la elevada demanda europea de productos importados. La reforma de la OCM de 1999 (Reglamento (CE) 104/2000, aplicable desde 2001) obligó a cada organización de productores a elaborar un programa operativo por campaña y permitió reconocer organizaciones interprofesionales. Desde 2002 exigió informar al consumidor de la denominación comercial, el método de producción y la zona de captura.

Política exterior: se basaba en acuerdos bilaterales de reciprocidad (p. ej. Noruega), de contrapartida comercial (p. ej. Canadá) y de contrapartida financiera (p. ej. Marruecos), y acuerdos multilaterales (OROP y convenios internacionales). Celebrados por la UE en ejercicio de su competencia exclusiva, estos acuerdos vinculan a sus instituciones y a todos los Estados miembros (art. 216.2 TFUE), aunque en el plano internacional solo obligan a las partes contratantes.

Financiación: las medidas estructurales se financiaron con cargo al FEOGA hasta 1994 y, desde entonces, a través del Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP).

Conclusiones: dos acontecimientos marcaron el periodo, la retirada de Groenlandia (1985), motivada precisamente por la gestión pesquera (primera salida de un territorio de la Comunidad tras un referéndum y precedente del Brexit), y la adhesión de España y Portugal (1986). Esta adhesión duplicó el número de pescadores de la Comunidad y amplió considerablemente su capacidad pesquera. El sistema funcionó como mecanismo de reparto, pero no de conservación. Por ello, al final del periodo, el deterioro de las poblaciones y el exceso de capacidad exigían una reforma en profundidad.

3.3.3. La reforma de 2002

Contexto: el libro verde de 2001 constató los problemas de la PPC: deficiencias en la gestión y conservación de las poblaciones, control insuficiente de la actividad, contradicción entre unas

[3] Comisión Europea, "Fishing quotas", https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/fisheries/rules/fishing-quotas_en.

cuotas comunitarias y un control delegado en los Estados miembros, y exceso de capacidad. El debate que abrió culminó en el acuerdo de 2002 del Consejo de Ministros de Agricultura y Pesca.

Política de recursos: se intenta despolitizar la fijación de los TAC (orientaciones plurianuales corregidas anualmente con criterios técnicos) y se introducen planes de recuperación para las poblaciones en peor estado (p. ej. el bacalao del mar del Norte). Para aumentar la participación de los interesados se crean, además, los Consejos Consultivos Regionales (CCR), integrados por representantes del sector de la pesca y la acuicultura, grupos ambientales y científicos, entre otros.

El control de la actividad pesquera, que vela por el respeto de los TAC y de las demás medidas de conservación, se reforzó con una división de competencias más clara y con la facultad de la Comisión de realizar auditorías, verificaciones e inspecciones. En 2005 se creó la Agencia Europea de Control de la Pesca, y el Reglamento de control (2009) estableció un régimen comunitario de control para garantizar el cumplimiento de las normas de la PPC.

Política de estructuras: los POP se sustituyen por el régimen de entradas y salidas con techos de capacidad. La Comisión fija para cada Estado niveles de referencia de capacidad (en arqueo bruto, GT, o en kW) que no pueden aumentar. Toda entrada de capacidad debe compensarse con la retirada previa de al menos una capacidad igual (1,35 veces si el buque nuevo, de más de 100 GT, recibe ayuda pública), y la modernización no puede aumentar la capacidad del buque. Se eliminan, además, las ayudas a la renovación de buques, que el IFOP mantuvo hasta finales de 2004. Su sucesor ya no las contemplaba y concedió otras ayudas (al desguace, la jubilación anticipada o la acuicultura).

Política de mercados: la reforma no modificó la OCM, que siguió rigiéndose por el Reglamento (CE) 104/2000 hasta su sustitución por el Reglamento (UE) 1379/2013.

Política exterior: tras la Cumbre de Johannesburgo (2002), los acuerdos de contrapartida financiera se transforman en acuerdos de asociación pesqueros, orientados a la pesca sostenible en interés mutuo. En virtud de ellos, la UE obtiene acceso preferente al excedente de las ZEE, generalmente de países de África, el Caribe y el Pacífico, a cambio de una contrapartida a tanto alzado y de cánones de los armadores. Con ellos se busca, además, transferir capital, tecnología y conocimientos (p. ej. mediante empresas mixtas), en coherencia con la cooperación al desarrollo. Se intensifica también la lucha contra la pesca ilegal, que cristalizaría en el Reglamento INDNR (2008), con su sistema de certificados de captura y de tarjetas a terceros países.

Financiación: el Fondo Europeo de Pesca (FEP, 2007-2013) sustituyó al IFOP, alineando las ayudas con la contención de la capacidad.

Conclusiones: la reforma corrigió la gobernanza (despolitización parcial, regionalización incipiente, control), pero no detuvo el deterioro biológico ni resolvió el problema de los descartes.

3.3.4. La reforma de 2013

Contexto: según la Comisión (2012), en vísperas de la reforma estaban sobreexplotadas el 80 % de las poblaciones mediterráneas y el 47 % de las atlánticas, frente a cerca del 30 % a escala mundial. Además, la práctica del descarte, que consiste en devolver al mar las capturas no deseadas por no alcanzar la talla, por falta de cuota o por normas de composición de las capturas, alcanzaba proporciones inaceptables. El nuevo régimen, en vigor desde 2014, se aprobó ya por el procedimiento legislativo ordinario.

Política de recursos: la gestión plurianual ecosistémica se refuerza y el rendimiento máximo sostenible pasa a regir las cuotas, con 2020 como fecha límite. Se introduce gradualmente (2015-2019) la obligación de desembarque y se mantiene el régimen de acceso ya descrito.

Política de estructuras: los Estados quedan obligados a adaptar la capacidad de sus flotas a los recursos disponibles mediante planes de reducción.

Política de mercados: la OCM se moderniza en favor de las organizaciones de productores y amplía el etiquetado.

Política exterior: los acuerdos adoptan la forma de acuerdos de colaboración de pesca sostenible.

Financiación: el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP, unos 6400 M€ para 2014-2020) sustituye al FEP. España fue el primer receptor, con unos 1160 M€, en torno a la quinta parte del total y el doble que el segundo receptor, Francia.

Conclusiones: la reforma de 2013 define el diseño vigente ya descrito y desplaza el centro de gravedad de la política del reparto a la sostenibilidad.

3.3.5. Aplicación y desarrollos recientes (2014-)

Contexto: desde 2014 se aplica la reforma de 2013, y en esta etapa la retirada del Reino Unido supuso el mayor choque externo de la historia de la PPC.

Política de recursos: el objetivo de rendimiento máximo sostenible fijado para 2020 se ha alcanzado mayoritariamente en el Atlántico nororiental, pero dista de cumplirse en el Mediterráneo, donde la sobreexplotación sigue siendo generalizada. Para corregirla, el plan plurianual para el Mediterráneo occidental (2019) introdujo por primera vez en esa cuenca, a escala de la UE, una gestión por esfuerzo con reducciones vinculantes. El esfuerzo de pesca se define como la capacidad de pesca (en arqueo bruto, GT, o en potencia instalada, kW) multiplicada por la actividad pesquera (días pasados en el mar). La gestión del esfuerzo combina limitaciones a la capacidad de la flota y al tiempo que esta pasa en el mar.

Por su parte, la obligación de desembarque ha resultado de difícil control en la práctica, y el Reglamento (UE) 2023/2842, que revisa el de control y se aplica de forma escalonada desde el 10 de enero de 2026, completa el tránsito hacia una gestión digitalizada.

Política de estructuras: sigue vigente el régimen de entradas y salidas con techos de capacidad por Estado miembro, y los Estados presentan planes para ajustar su flota a los recursos disponibles.

Política de mercados: rige la OCM de 2013, que da el protagonismo a las organizaciones de productores y amplía el etiquetado de origen y arte de pesca.

Política exterior: el Acuerdo de Comercio y Cooperación con el Reino Unido (2020) estableció un periodo de ajuste hasta mediados de 2026, con la transferencia gradual al Reino Unido del 25 % del valor de las capturas de la UE en sus aguas. La cumbre UE-Reino Unido de mayo de 2025 prorrogó el acceso recíproco pleno a las aguas hasta el 30 de junio de 2038, si bien los totales admisibles de capturas siguen fijándose en consultas anuales.

Financiación: la Reserva de Adaptación al Brexit compensó parcialmente a las flotas afectadas, y el FEMPA (2021-2027) consolida una financiación sin ayudas expansivas de capacidad.

Conclusiones: la etapa no altera el diseño de 2013, sino que pone a prueba su aplicación, con resultados desiguales entre cuencas.

3.4. Conclusiones

La tabla B38.2 sintetiza la evolución de la PPC en cinco etapas, con su gestión de los recursos y sus demás políticas.

Tabla B38.2: Evolución de la PPC: etapas, gestión de recursos y demás políticas.

Etapa	Gestión de recursos	Flota, mercados, exterior y financiación
Origen (1957-1983)	Pesca dentro de la PAC; igualdad de acceso (1970); ZEE de 200 millas (La Haya, 1976)	Primera OCM y política estructural incipiente (1970)
PPC de 1983 (1983-2002)	Igualdad de acceso entre 12 y 200 millas; TAC anuales repartidos por estabilidad relativa; normas técnicas	Planes de Orientación Plurianuales; OCM con precios mínimos; acuerdos bilaterales y OROP; FEOGA e IFOP (1994)
Reforma de 2002	Intento de despolitizar los TAC con orientaciones plurianuales; planes de recuperación	Régimen de entradas y salidas; fin de ayudas a la renovación; acuerdos de asociación; FEP (2007-2013)
Reforma de 2013	RMS para las cuotas (horizonte 2020); obligación de desembarque; gestión ecosistémica	Planes de reducción de flota; OCM centrada en organizaciones de productores; acuerdos de pesca sostenible; FEMP
Desarrollos recientes (2014-)	RMS alcanzado en el Atlántico nororiental, no en el Mediterráneo; Reglamento de control (2023); Brexit: acceso recíproco hasta 2038	FEMPA (2021-2027)

Aspectos positivos: la PPC ha construido un sistema completo de gestión común de un recurso natural compartido, único en el mundo por su alcance. El sistema combina cuotas científicamente fundamentadas, un principio de reparto estable que ha evitado conflictos distributivos permanentes y una política estructural que acabó revirtiendo el exceso de capacidad. Asimismo, la dimensión exterior ha alineado progresivamente el acceso a caladeros con la cooperación al desarrollo y la sostenibilidad. En el Atlántico, la recuperación de numerosas poblaciones acredita que la gestión al RMS funciona.

Limitaciones: el sistema presenta cuatro debilidades principales:

- *Brecha regional*: el Mediterráneo sigue lejos de los resultados alcanzados en el Atlántico.

- *Control*: la vigilancia efectiva de los descartes y de las capturas no declaradas sigue siendo el punto más débil del sistema.

- *Estabilidad relativa*: al congelar repartos históricos, dificulta la adaptación a los desplazamientos de las poblaciones inducidos por el cambio climático.

- *Brexit*: ha demostrado la vulnerabilidad del régimen común frente a la renacionalización de las aguas, atenuada solo en parte por la prórroga del acceso recíproco.

Conclusiones

La PAC y la PPC condensan la historia del proyecto europeo. Nacidas del compromiso fundacional entre la industria alemana y la agricultura francesa, ambas evolucionaron desde un productivismo de posguerra, que en la PAC se articuló en precios garantizados y preferencia comunitaria, hacia un modelo orientado al mercado. En la agricultura, el apoyo se desacopló de la producción y se condiciona cada vez más a bienes públicos ambientales, y en la pesca la gestión se rige por la sostenibilidad biológica de los recursos. Cada reforma respondió a la insostenibilidad de la anterior y a la presión exterior, en un cambio gradual frenado por los intereses sectoriales. La PAC ha pasado de más del 70 % del presupuesto comunitario a un tercio y, sin embargo, sigue siendo la política común por excelencia, porque sustituye casi íntegramente a las políticas nacionales.

La PAC tradicional empleaba los instrumentos clásicos de protección, de los precios garantizados a las subvenciones a la exportación, con los costes de bienestar que la teoría les atribuye (tema B07), y su reforma fue en buena parte una respuesta a la disciplina multilateral del Acuerdo sobre la Agricultura (tema B33). Su peso explica la evolución del presupuesto de la Unión (tema B37), y la sensibilidad agrícola condiciona los acuerdos comerciales (tema B41). Por último, la PPC responde a la tragedia de los recursos comunes, en la que el libre acceso lleva a la sobrepesca (tema A23), y a los límites de las soluciones tradicionales frente a la gestión comunal de Ostrom (tema B19).

La propuesta del MFP 2028-2034 y la eventual adhesión de Ucrania han vuelto a poner en cuestión la eficacia ambiental y distributiva de la PAC. Pe'er et al. (2019) juzgaron la propuesta de 2018 un retroceso ambiental y sostuvieron que los pagos directos por superficie, muy desigualmente repartidos, carecen de justificación. El Diálogo Estratégico sobre el Futuro de la Agricultura de la UE (2024) propuso, más gradualmente, concentrar la ayuda a la renta en las explotaciones que más la necesitan. En la pesca, la distancia entre el objetivo legal del RMS y su aplicación sigue en el centro del debate. Froese et al. (2018) concluyeron que solo en torno al 12 % de las 397 poblaciones europeas analizadas cumplía los requisitos de la PPC y que reconstruirlas elevaría las capturas sostenibles.

B39. Mercado interior de la Unión Europea

El mercado único de la Unión Europea. El principio de libre circulación de mercancías, servicios, personas y capitales. La política de competencia.

Introducción

Introducción común. Los temas B36 a B45 comparten una introducción, que se desarrolla al comienzo del tema **B36**. Presenta la Unión Europea como un proyecto económico al servicio de un fin político, la experiencia de integración regional que más lejos ha llegado, y resume su evolución, de la CECA y los Tratados de Roma a la Unión Bancaria y NextGenerationEU.

El **mercado interior** constituye el núcleo del proceso de integración europea, un espacio sin fronteras interiores en el que bienes, servicios, capitales y personas circulan libremente. Desde la óptica de la teoría de la integración económica, las cuatro libertades son los rasgos definitorios de un **mercado común**. En un mercado común, a la libre circulación de bienes propia de la unión aduanera se añaden la de servicios y la de los factores productivos (trabajo y capital). El grado de realización de cada libertad mide, por tanto, la profundidad alcanzada por la integración.

Su construcción alternó la **integración negativa**, que elimina barreras, con la **integración positiva**, que crea políticas comunes. Avanzó gracias a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, como la sentencia *Cassis de Dijon* (1979), origen del principio de reconocimiento mutuo, según el cual un producto comercializado legalmente en un Estado miembro puede venderse en los demás, y al impulso político de la Comisión Delors, que con el Libro Blanco de 1985 y el Acta Única Europea (1986) fijó para finales de 1992 la culminación del mercado único, en funcionamiento desde el 1 de enero de 1993.

Hoy, en los bienes la integración está prácticamente completa, pero los servicios, en torno a tres cuartas partes del PIB de la Unión, siguen muy fragmentados, igual que los mercados de capitales, cuya unión se reformuló en 2025 como Unión de Ahorros e Inversiones. La circulación de personas se apoya en la ciudadanía de la Unión (1992) y en el espacio Schengen, que el Tratado de Ámsterdam (1997) integró en el acervo comunitario. Aun incompleto, el mercado único aporta en torno a un 8-9 % adicional del PIB de la Unión frente a un escenario sin él (in 't Veld, 2019), con ganancias mayores en las economías pequeñas y abiertas. La **política de la competencia** lo completa, porque impide que empresas y Estados restablezcan las barreras que la integración elimina. Prohíbe los acuerdos restrictivos y el abuso de posición dominante (arts. 101 y 102 del TFUE), controla las concentraciones y vigila las ayudas de Estado (art. 107 del TFUE).

El tema se organiza en tres partes:

- *Mercado común*: la primera estudia su construcción histórica (1957-1993).

- *Cuatro libertades*: se examinan después su estado y sus retos pendientes, incluidas las cuestiones transversales (fiscalidad, dimensión digital).

- *Política de la competencia*: la tercera parte la presenta como complemento indispensable del mercado interior.

1. La construcción del mercado común (1957-1993)

Para entender el mercado común actual conviene repasar los hitos históricos hasta su creación en 1993, en tres etapas (la unión aduanera, el nuevo proteccionismo y el relanzamiento), y su balance económico.

> La evolución completa de los tratados de la Unión se desarrolla en el tema B36, apartado 1. Aquí se destacan únicamente los hitos relevantes para la construcción del mercado interior.

1.1. Primera etapa (1957-1973): la unión aduanera

Contexto: los Tratados de Roma (1957), que firmaron los seis Estados fundadores, ya fijaban la creación de un mercado común europeo como meta a medio plazo. En particular, el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (Tratado CEE) reconocía las *cuatro libertades fundamentales*: libre circulación de bienes, servicios, trabajo y capitales.

Medidas: el Tratado tradujo estas libertades en tres metas inmediatas. La unión aduanera debía completarse en doce años, y quedaban prohibidas tanto las cuotas como las medidas de efecto equivalente (apartado 2.1). El cumplimiento anticipado de la primera meta dio al proceso su primer gran impulso, pues la unión aduanera estuvo lista en 1968, dieciocho meses antes del plazo.

Conclusiones: la unión aduanera fue el gran logro de la etapa, pero suprimir los aranceles no bastaba para integrar los mercados, como mostraron las barreras no arancelarias de la etapa siguiente.

1.2. Segunda etapa (1973-1985): el nuevo proteccionismo

Contexto: el éxito de los primeros años se vio interrumpido por las crisis del petróleo y la llamada *euroesclerosis*, término referido a la rigidez de las economías europeas, marcada por un desempleo elevado y persistente incluso en presencia de crecimiento económico. Además, en línea con el llamado *nuevo proteccionismo*, persistían barreras no arancelarias (BNA) entre los Estados miembros.

Medidas: el principal avance llegó del Tribunal de Justicia, que definió las medidas de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas (*Dassonville*, 1974) y formuló el principio de reconocimiento mutuo (*Cassis de Dijon*, 1979). Desde 1983, además, los Estados notifican a la Comisión y a los demás Estados miembros sus proyectos de reglamentos técnicos (apartados 2.1 y 2.1.3).

Conclusiones: la etapa dejó en pie las barreras no arancelarias, pero la jurisprudencia de *Cassis de Dijon* aportó el principio que el relanzamiento generalizaría.

1.3. Tercera etapa (1985-1993): el relanzamiento

Contexto: el relanzamiento se produce a mediados de los años ochenta con la mejora del ciclo económico y el nombramiento de Jacques Delors como presidente de la Comisión en 1985, y se dirige contra las barreras no arancelarias que seguían en pie.

Medidas: la Comisión Delors presentó el *Libro Blanco para la Consecución del Mercado Interior* (1985), con unas trescientas medidas concretas para materializar las cuatro libertades previstas

en los Tratados de Roma. El Consejo Europeo de Milán (1985) convocó una conferencia intergubernamental para acometer la reforma institucional que exigían esas medidas. De ella nació el Acta Única Europea (1986, en vigor desde 1987), primera modificación sustancial de los tratados constitutivos, que reformó el mercado interior[1] en tres frentes:

- *Calendario*: fija una fecha para su consecución, el 31 de diciembre de 1992[2], con el fin de aprovechar el efecto creación de comercio y las economías de escala y de mejorar el poder de negociación exterior de la Comunidad.

- *Competencias*: reconoce nuevas competencias comunitarias en cohesión económica y social, investigación y desarrollo tecnológico y medio ambiente, ámbitos en los que la acción de los Estados por separado había resultado insuficiente.

- *Reconocimiento mutuo*: generaliza, como estrategia de realización del mercado interior, el principio de *reconocimiento mutuo* de estándares nacionales, de origen jurisprudencial (*Cassis de Dijon*, 1979), en lugar de intentar armonizar todas las legislaciones nacionales (apartado 2.1).

El impulso así generado se reflejó en dos informes:

- *Informe Cecchini* (1988): conocido como "los costes de la no-Europa", cuantificó por primera vez los beneficios potenciales de la integración y el coste de mantener las barreras no arancelarias[3].

- *Informe Delors* (1989): sobre la unión económica y monetaria, fijó tres etapas para avanzar en el proceso y exigió la plena libertad de circulación de capitales ya en la primera, lo que pone de manifiesto el carácter instrumental de esa libertad respecto de la moneda única.

Conclusiones: el proceso culminó el 1 de enero de 1993, al vencer el plazo fijado por el Acta Única, con la entrada en funcionamiento del mercado interior. En paralelo, el Tratado de Maastricht (1992, en vigor desde noviembre de 1993), cuya negociación se aceleró con la reunificación alemana, consagró la libre circulación de capitales también frente a terceros países e introdujo la ciudadanía europea (apartado 2.4).

1.4. Balance económico del mercado único

Treinta años después de su creación, las estimaciones de sus efectos respaldan, con matices, las ganancias que anticipó el Informe Cecchini.

Magnitud: in 't Veld (2019) sitúa la aportación del mercado único en torno a un 8-9 % adicional del PIB de la Unión respecto de un escenario contrafactual en el que se reintrodujesen los aranceles y las barreras no arancelarias entre Estados miembros. Con todo, la ganancia no se reparte de manera uniforme, sino que es muy superior, en términos per cápita, en las economías pequeñas y abiertas (BENELUX y el centro de Europa) que en las grandes, precisamente porque su grado de apertura intracomunitaria es mayor.

[1] "Mercado interior" es el término que emplea el Acta (art. 8 A del Tratado CEE) para referirse al mercado único, es decir, el mercado común completado, definido como un espacio sin fronteras interiores.

[2] La fijación de una fecha límite creíble actuó como mecanismo de compromiso para vencer las resistencias nacionales.

[3] Según los cálculos del informe, el mercado único elevaría el PIB comunitario en un 4-5 %, generaría 1,8 millones de empleos, abarataría los precios en torno a un 6 % gracias a la mayor competencia y mejoraría el saldo exterior en un 1 % del PIB comunitario. El coste estimado correspondía a cuatro tipos de barreras, físicas, técnicas, fiscales (debidas a impuestos indirectos sin armonizar) y de acceso a la contratación pública.

Canales: los mecanismos coinciden con los que predice la teoría de la integración económica (B10). Entre ellos, destacan el efecto creación de comercio, la explotación de economías de escala derivada de la ampliación del mercado relevante, el efecto procompetitivo sobre los márgenes empresariales y los precios, y la mayor atracción de inversión extranjera directa hacia el conjunto del área.

Potencial pendiente: la contrapartida de este balance es que las ganancias todavía no materializadas siguen siendo considerables y se concentran en los servicios y en la integración financiera. Los trabajos más recientes coinciden en que las barreras remanentes se reducirían de forma apreciable, sobre todo en servicios, si todos los Estados miembros alcanzasen el grado de integración comercial de los más integrados, como los Países Bajos. Con ello, las ganancias de renta real a largo plazo serían significativas. Esta constatación, y no la insatisfacción con lo logrado, explica la insistencia de los informes Letta y Draghi (2024) en "completar" el mercado interior, agenda que se examina en el apartado 2.5.3.

1.5. Conclusiones

La construcción del mercado común muestra que suprimir los aranceles no bastaba para integrar los mercados. Los Tratados de Roma fijaron las cuatro libertades como objetivo, pero en la primera etapa solo se completó la unión aduanera, adelantada a 1968. Las crisis del petróleo frenaron después el proceso y dejaron en pie las barreras no arancelarias del nuevo proteccionismo. El relanzamiento respondió a ese obstáculo con un método nuevo, pues el Acta Única fijó una fecha para el mercado interior, el 31 de diciembre de 1992, y generalizó el reconocimiento mutuo en lugar de armonizar todas las legislaciones nacionales.

Las estimaciones del balance económico confirman ganancias apreciables, mayores en las economías pequeñas y abiertas, y sitúan el potencial pendiente en los servicios y en la integración financiera. La sección 2 estudia cada libertad por separado, y en ella ese potencial reaparece entre los retos de los servicios y de los capitales.

2. Las cuatro libertades

El apartado anterior cierra en 1993 porque la entrada en funcionamiento del mercado interior materializa entonces las cuatro libertades previstas en 1957 y concluye la fase de construcción. El Tratado de Maastricht sumó a ese hito la libertad de capitales *erga omnes* y la ciudadanía europea.

Sin embargo, la historia no termina ahí, sino que cambia de eje. Alcanzada la condición de mercado común sobre el papel, el problema deja de ser la creación de un espacio único y pasa a ser su realización efectiva. Esta avanza a velocidades muy distintas según la libertad de que se trate y exige remover barreras cada vez menos visibles, de naturaleza regulatoria antes que fronteriza.

Por ello, el análisis abandona en este epígrafe la secuencia cronológica y adopta un esquema temático, en el que las libertades se examinan por separado. Cada una se estudia con la misma estructura (concepto, fundamento jurídico, evolución histórica, retos actuales, propuestas de solución y conclusiones). Completan el apartado las cuestiones transversales que afectan simultáneamente a las cuatro.

2.1. Libre circulación de mercancías

Concepto: la primera libertad atañe al principio de libre circulación de mercancías, el cual se basa en la eliminación de los derechos de aduana y de las restricciones cuantitativas, así como en la prohibición de las medidas de efecto equivalente. Para completar la realización del mercado interior, a este principio se le sumaron el principio de reconocimiento mutuo, la eliminación de las barreras físicas y técnicas (barreras no arancelarias), y el fomento de la normalización. Esta libertad afronta tres tipos de barreras no arancelarias:

- *Barreras físicas o administrativas*: las barreras administrativas al comercio consisten en trámites burocráticos (*red tape*) a los que se enfrentan las empresas en su actividad comercial internacional, y en su versión explícita son controles de aduana.

- *Barreras técnicas o regulatorias*: las barreras técnicas surgen cuando cada país aplica sus propias normas y regulaciones sobre aspectos concretos de los productos, de modo que esas diferencias entorpecen la circulación de los bienes. Históricamente han pesado sobre todo en los sectores de vanguardia[4]. Entre ellas sobresalen las normas de embalaje o etiquetado y las medidas sanitarias y fitosanitarias.

- *Restricciones al acceso a los contratos públicos*: se habla de restricciones a la contratación pública cuando la adjudicación de contratos del sector público favorece a los proveedores del propio país frente a los de otros países.

Fundamento jurídico: se recoge en el Título II de la Tercera Parte del TFUE (arts. 28-37). A ello se añade el art. 110, que prohíbe gravar los productos de otros Estados miembros con tributos internos superiores a los que recaen sobre los nacionales, cerrando así la vía fiscal a la discriminación comercial.

Sobre esta base ha sido determinante el Tribunal de Justicia de la UE (TJUE), cuya jurisprudencia, elaborada en buena medida desde los años setenta, se resume en tres principios:

[4] En 1985 afectaban al 80 % del comercio intracomunitario, más que los controles aduaneros.

- *Principio de no discriminación* (arts. 34 y 110 TFUE, que concretan para las mercancías la prohibición general del art. 18): las normas nacionales no pueden tratar los productos importados de otro Estado miembro peor que los de fabricación propia.

- *Principio de reconocimiento mutuo*: procede de la sentencia *Cassis de Dijon* (1979) del Tribunal de Justicia. Según este principio, un producto fabricado y vendido legalmente en un Estado miembro con arreglo a su normativa ha de poder comercializarse en cualquier otro. El Estado de destino solo puede limitar la entrada del producto de forma justificada y proporcionada por exigencias imperativas (p. ej. protección de los consumidores o lealtad de las transacciones comerciales).

- *Prohibición de exacciones de efecto equivalente a los derechos de aduana y de medidas de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas*: el Tribunal definió estas últimas en el caso *Dassonville* (1974)[5] como cualquier regulación comercial nacional capaz de entorpecer el comercio entre Estados miembros. El obstáculo puede ser directo o indirecto, efectivo o potencial. La definición alcanza también a las normas de "finalidad neutral" que en la práctica discriminan a los productos según su origen geográfico. La sentencia *Keck y Mithouard* (1993) acotó esa definición, al excluir las normas nacionales sobre modalidades de venta que se aplican a todos los operadores y afectan del mismo modo, de hecho y de derecho, a los productos nacionales y a los importados.

No obstante, el alcance de esta prohibición en lo relativo a las medidas de efecto equivalente (no a las exacciones, que no admiten excepciones) queda limitado por el art. 36 del TFUE. Este artículo permite a los Estados prohibir o limitar importaciones, exportaciones o tránsitos por motivos como el orden público, la moralidad o la seguridad pública, siempre que la medida no discrimine de forma arbitraria ni encubra una restricción del comercio.

2.1.1. Evolución histórica

Las barreras arancelarias habían desaparecido en 1968 (apartado 1.1), pero el Informe Cecchini (1988) mostró que subsistían BNA administrativas y técnicas, además de trabas al acceso a la contratación pública.

Barreras físicas: al entrar en funcionamiento el mercado interior en 1993 desaparecieron los controles en las aduanas interiores, tanto para las mercancías comunitarias como para las de terceros países ya en libre práctica, un salto notable si se compara con los años ochenta. Ese logro se acompañó de otras medidas:

- *Armonización*: aproximación de algunas reglas de control sanitario y de seguridad.

- *INTRASTAT*: un sistema de estadísticas del comercio intracomunitario creado en 1993, que se nutre de las declaraciones que presentan periódicamente las propias empresas que intervienen en esos intercambios. INTRASTAT persigue un doble fin, seguir los flujos dentro de la Unión[6] y ahorrar formalidades aduaneras[7].

[5] Importación en Bélgica de whisky escocés en libre práctica en Francia sin el certificado de origen británico que exigía la norma belga.

[6] Los datos se usan para la balanza de pagos, el diseño de la política comercial y la planificación de infraestructuras de transporte.

[7] Las empresas por debajo de un umbral nacional no declaran, y los umbrales se fijan para cubrir alrededor del 95 % de los flujos.

Barreras técnicas: dentro del Libro Blanco (apartado 1.3), desde 1985 se aplica el llamado *nuevo enfoque*, que reserva la armonización técnica a los requisitos esenciales y confía el resto a normas técnicas europeas voluntarias, lo que permitió reducir estas barreras. A ello se sumó el Acta Única Europea (1986), que agilizó la vía clásica de aproximación de legislaciones. Desde entonces, por regla general, las directivas de este ámbito se adoptan por mayoría cualificada, sin necesidad de unanimidad.

Contratos públicos: las primeras directivas de coordinación de los procedimientos de adjudicación datan de los años setenta, para los contratos de obras (Directiva 71/305/CEE) y de suministros (Directiva 77/62/CEE). Aun así, el Informe Cecchini (1988) constató que las trabas al acceso a la contratación pública persistían.

2.1.2. Retos actuales

Barreras físicas: suprimidas las fronteras interiores, falta que las 27 administraciones aduaneras nacionales que vigilan la frontera exterior de la Unión operen como un único servicio. De hecho, ni la unión aduanera ni la política comercial común han impedido que cada tramo de esa frontera siga en manos de la aduana del Estado correspondiente.

Barreras técnicas: la adopción del principio de reconocimiento mutuo puede dar lugar a dos problemas[8], fundamentalmente:

- *Relocalización de los productores*: la convivencia de normativas nacionales distintas favorece el arbitraje regulatorio, porque a una empresa puede convenirle instalarse en el país con reglas más laxas y abastecer desde él al resto del mercado.

- *Competencia en la desregulación*: a su vez, los Estados podrían rebajar sus exigencias para atraer empresas, en una carrera a la baja de la regulación.

Contratos públicos: como las compras públicas representan una parte considerable del PIB comunitario[9], estas barreras pueden fragmentar notablemente el mercado. Mientras se mantengan, se pierden tres efectos:

- *Efecto directo sobre los costes*: acceder a proveedores más eficientes abarata las compras del sector público.

- *Efecto procompetitivo sobre los costes*: los licitadores, al pujar por los contratos, se ven obligados a recortar costes.

- *Efecto reestructuración*: con el tiempo, la búsqueda de economías de escala lleva a las empresas a concentrarse (p. ej. mediante fusiones), y la estructura productiva comunitaria gana eficiencia.

2.1.3. Propuestas de solución

Barreras físicas: para superar la fragmentación aduanera, la UE y los Estados miembros han tomado dos tipos de medidas desde que el mercado interior empezó a funcionar en 1993:

- *Estados miembros*: la modernización de las administraciones aduaneras nacionales y la cooperación administrativa entre ellas.

[8] A ello se sumaba, hasta la aprobación del Reglamento de reconocimiento mutuo (2008, revisado en 2019), la inseguridad jurídica acerca de la carga de la prueba.

[9] En torno al 13-14 % del PIB comunitario según la Comisión Europea.

- *UE*: desde 1996 se ponen en marcha los denominados Programas de Aduanas, de varios años de duración, cuya finalidad es garantizar que el código aduanero común se aplique en todas las aduanas con idénticos criterios y procedimientos de control. La versión inicial del código aduanero común, el Código Aduanero Comunitario (1992), fue sustituida por el Código Aduanero de la Unión (2013, aplicable desde 2016). En la actualidad, el Programa Aduana (2021-2027) financia el desarrollo y funcionamiento de los sistemas electrónicos aduaneros transeuropeos previstos en el Código Aduanero de la Unión. Con ellos se busca agilizar los trámites aduaneros y facilitar la transmisión de información, para mejorar la capacidad de procesamiento de las aduanas.

Además, en 2023 la Comisión presentó la mayor propuesta de reforma aduanera desde 1968, que contempla la creación de una Autoridad Aduanera de la UE y una ventanilla de datos común (EU Customs Data Hub). La ventanilla está pensada en gran medida para atender el volumen creciente de pequeños envíos del comercio electrónico. El Consejo y el Parlamento alcanzaron un acuerdo provisional sobre la reforma en marzo de 2026. La Autoridad tendrá su sede en Lille y la ventanilla de datos operará para el comercio electrónico a partir de julio de 2028.

Barreras técnicas: en este ámbito la UE ha adoptado tres vías de actuación[10], a saber:

- *OMC*: la UE ha ratificado acuerdos en materia de medidas sanitarias y fitosanitarias y obstáculos técnicos al comercio (p. ej. embalajes).

- *UE*: dispone desde 1983 de un procedimiento de notificación previa a la Comisión y a los demás Estados miembros de los proyectos de reglamentos técnicos nacionales (codificado hoy en la Directiva 2015/1535), para prevenir la aparición de nuevas barreras. En 2019 aprobó, además, un nuevo Reglamento de reconocimiento mutuo que refuerza la seguridad jurídica sobre la carga de la prueba.

- *Normalización*: como complemento del reconocimiento mutuo, la UE fomenta la elaboración de normas técnicas voluntarias armonizadas por los organismos europeos de normalización, el Comité Europeo de Normalización (CEN), el Comité Europeo de Normalización Electrotécnica (CENELEC) y el Instituto Europeo de Normas de Telecomunicaciones (ETSI). El Nuevo Marco Legislativo (2008) articula el sistema de modo que la legislación de armonización fija únicamente los requisitos esenciales de seguridad, las normas armonizadas otorgan presunción de conformidad y el marcado CE acredita que el producto puede circular libremente por todo el mercado interior.

Contratos públicos: para eliminar estas barreras, la Unión ha seguido tres vías:

- *Directivas*: los grandes contratos están sujetos a directivas[11] que han endurecido las reglas para anunciarlos, someterlos a licitación y adjudicarlos. Concretamente, rige el principio de transparencia, que impone una publicidad *ex ante* adecuada. Por ello, es obligatorio el anuncio de estos contratos en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) y en la base de datos electrónica TED[12], siempre que superen ciertos umbrales. La Comisión los revisa cada dos años (para 2026-2027, 140.000 € para suministros y servicios de la Administración central y 5,404 M€ para obras).

- *Normas de contratos públicos*: la disciplina de contratación cubre hoy también actividades que antes quedaban fuera de ella (p. ej. abastecimiento de agua, energía o transportes).

[10] La Comisión explica sus procedimientos contra las barreras técnicas al comercio en https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/goods/barriers-trade_en.

[11] Concretamente, en 2014 se aprobó un nuevo paquete de directivas sobre contratación (Directivas 2014/23, 2014/24 y 2014/25, aplicables desde 2016) que reemplazaba la anterior legislación de 2004.

[12] TED (*Tenders Electronic Daily*) es la versión en línea del Suplemento del DOUE.

- *Control*: las empresas disponen de recursos administrativos con los que impugnar las adjudicaciones.

Con todo, persisten deficiencias de aplicación por las que las empresas de otros países apenas concurren directamente a las licitaciones. Como complemento exterior, desde 2022 el Instrumento de Contratación Pública Internacional (ICPI) permite restringir el acceso a las licitaciones europeas de empresas de terceros países que no ofrezcan reciprocidad.

2.1.4. Conclusiones

Aspectos positivos: la libertad de circulación de mercancías es casi plena desde 1993. Se han eliminado los obstáculos cuantitativos (p. ej. cuotas) y arancelarios (p. ej. derechos de aduana), y el reconocimiento mutuo y la normalización han desmantelado el grueso de las barreras técnicas. Además, el marco se ha modernizado para el comercio electrónico. Así, el Reglamento de vigilancia del mercado (2019) refuerza los controles sobre los productos que entran en el mercado único. El Reglamento de Seguridad General de los Productos (2023) extiende las obligaciones a los mercados en línea (*marketplaces*) y exige un operador económico responsable establecido en la Unión para todo producto vendido en ella.

Limitaciones: persisten algunas barreras técnicas y medidas de efecto equivalente en determinados casos (p. ej. las restricciones a la exportación de material sanitario que varios Estados miembros impusieron al inicio de la pandemia, en 2020). La gestión aduanera exterior sigue fragmentada en 27 administraciones nacionales, y el crecimiento del comercio electrónico plantea nuevos retos de control y seguridad de los productos.

2.2. Libre circulación de servicios y derecho de establecimiento

Concepto: la segunda libertad abarca la libre circulación de servicios y el derecho de establecimiento:

- *Libre circulación de servicios*: posibilidad de que una persona física o jurídica pueda ofrecer y prestar sus servicios en un Estado miembro distinto a aquel en el que se encuentra establecida, con carácter transitorio[13]. Se trata, por tanto, de una prestación transfronteriza entre proveedores y clientes establecidos en distintos Estados miembros.

- *Derecho de establecimiento*: posibilidad de que una persona física o jurídica pueda emprender y ejercer actividades económicas no asalariadas con carácter estable y de manera continuada en cualquier Estado miembro de la Unión[14].

Fundamento jurídico: ambas libertades se regulan en capítulos separados del TFUE. El derecho de establecimiento se recoge en los arts. 49-55, y la libre prestación de servicios, en los arts. 56-62. Su principal desarrollo de derecho derivado es la Directiva 2006/123/CE.

[13] Las excepciones abarcan los servicios públicos no económicos (p. ej. policía, justicia y regímenes obligatorios de la Seguridad Social).

[14] Las excepciones a esta libertad son las actividades ligadas al ejercicio del poder público (art. 51 TFUE) y los regímenes especiales para extranjeros que se justifiquen por el orden público, la seguridad o la salud públicas (art. 52 TFUE).

2.2.1. Evolución histórica

El Libro Blanco (1985, apartado 1.3) ya subrayaba el peso de los servicios, a los que se extendió, igual que a los bienes, el reconocimiento mutuo de las normas nacionales[15]. No obstante, como cada sector se encontraba en una situación muy diferente, sobre todo en materia de regulación, la liberalización de los servicios avanzó sector a sector, a diferencia de lo que se hizo con las mercancías.

Primera ola de liberalizaciones (1993-2006):

▪ *Contexto*: tras el Tratado de la Unión Europea (TUE, 1992), la integración ganó impulso a lo largo de los noventa gracias a la apertura progresiva de sectores antes regulados o en manos de monopolios públicos (p. ej. servicios financieros o industrias de red). A comienzos de la década siguiente, sin embargo, la Comisión advirtió que las deficiencias persistían.

▪ *Medidas*: en 2004 la Comisión respondió con la llamada propuesta de Directiva Bolkestein, con la que pretendía dar un nuevo impulso a la integración del sector y contar con un mercado interior de servicios en 2010. Esta propuesta se basaba en dos pilares:

- *Principio de país de origen*: la prestación transfronteriza de un servicio, incluidos el acceso a la actividad y su ejercicio, se rige por la normativa del país en que está establecido el proveedor, y no por la del país donde se presta.
- *Confianza recíproca entre Estados*: basada en la armonización legislativa selectiva en determinados ámbitos esenciales (p. ej. protección de consumidores) y la aplicación del principio de reconocimiento mutuo.

▪ *Conclusiones*: el enfoque horizontal y general de la propuesta suscitó, sin embargo, una fuerte contestación social en diversos Estados miembros. En concreto, se temía que el principio de país de origen pudiera impulsar la deslocalización empresarial en favor de aquellos Estados con requisitos legales menos exigentes, lo que daría lugar a situaciones de *dumping* social, medioambiental o fiscal.

Directiva de Servicios (Directiva 2006/123/CE, 2006-):

▪ *Contexto*: ante esa contestación, muchos Estados miembros solicitaron que quedaran al margen un gran número de servicios específicos. A raíz de esto, en 2006 se aprobó la Directiva de Servicios, que debía ser transpuesta antes del final de 2009.

▪ *Medidas*: la nueva Directiva introducía importantes aclaraciones[16] y excluía muchos servicios objeto de controversia, entre ellos los servicios financieros[17]. Además, sustituía el principio de país de origen por una cláusula de libre prestación de servicios (art. 16), que solo permite al Estado de destino imponer requisitos no discriminatorios, necesarios y proporcionados. La Directiva giraba en torno a tres objetivos:

- *Simplificación administrativa*: facilitar la libertad de establecimiento y de prestación mediante ventanillas únicas y procedimientos electrónicos.

[15] Se acompañó, en algunos ámbitos como el de los servicios financieros, de la armonización de determinados elementos esenciales.

[16] El artículo 1 aclara expresamente que la Directiva no trata de liberalizar servicios de interés económico general, privatizar entidades públicas prestadoras de servicios ni afectar al derecho laboral y la legislación nacional de Seguridad Social de los Estados miembros.

[17] Quedaban excluidos también las telecomunicaciones, los servicios sanitarios, los servicios no económicos de interés general (p. ej. seguridad o educación), el trabajo temporal, los notarios y los transportes. Sí quedaban incluidos el turismo, la construcción, la arquitectura, la ingeniería y la asesoría jurídica y fiscal.

- *Derechos*: refuerzo de los derechos de consumidores y empresas.
- *Cooperación administrativa*: fomento de la cooperación administrativa entre los países de la UE.

▪ *Conclusiones*: la Directiva hizo aceptable la liberalización a costa de reducir su alcance, pues sustituyó el principio de país de origen por la cláusula del art. 16 y excluyó los servicios más controvertidos. Su aplicación, apoyada en la evaluación mutua entre Estados, no ha eliminado las barreras al establecimiento y a la libre prestación.

2.2.2. Retos actuales

Los procesos de evaluación mutua entre Estados han puesto de manifiesto que todavía existen barreras tanto al establecimiento como a la libre prestación de servicios. Destacan las reservas de actividad[18] en favor de determinados operadores, la existencia de formalidades legales o la exigencia de contar con determinados seguros o participaciones mínimas de capital.

La persistencia de esas barreras es significativa, porque los servicios representan en torno a tres cuartas partes del PIB de la Unión, pero una fracción mucho menor del comercio intracomunitario. Además, los informes recientes (Letta, 2024) sitúan en la integración pendiente de los servicios las mayores ganancias potenciales. No es casual, ya que, por su naturaleza, los servicios exigen a menudo proximidad, regulación profesional y confianza. Por ello, su integración depende menos de suprimir aranceles que de armonizar o reconocer marcos regulatorios completos, un terreno donde la resistencia de los Estados miembros es máxima.

2.2.3. Propuestas de solución

La Directiva de Servicios excluye los servicios de transporte y financieros, cuya integración ha seguido otras vías, igual que la del reconocimiento de las cualificaciones profesionales. Esas vías se concentran en tres ámbitos:

▪ *Transporte*: la Política Común de Transportes y la prohibición de discriminación en los precios de transporte según origen o destino. Estos servicios reciben un tratamiento separado por su importancia estratégica.

▪ *Servicios financieros*: el avance procede sobre todo del *Plan de acción en materia de servicios financieros* (1999-2004) y del pasaporte europeo.

▪ *Cualificaciones profesionales*: la Directiva 2005/36/CE establece el sistema de reconocimiento de cualificaciones profesionales entre Estados miembros, reformado en 2013 con la introducción de la tarjeta profesional europea (procedimiento electrónico para determinadas profesiones, p. ej. enfermería o guías de montaña). Además, la Directiva del test de proporcionalidad (2018) obliga a los Estados a evaluar la necesidad y proporcionalidad de toda nueva regulación de profesiones antes de adoptarla, atacando en origen el problema de las reservas de actividad.

Las vías sectoriales han dado a los servicios financieros el pasaporte europeo y a las profesiones un sistema de reconocimiento de cualificaciones. Las reservas de actividad siguen siendo, con todo, una de las principales barreras pendientes.

[18] Las reservas de actividad se refieren a regulaciones que reservan el desarrollo de determinadas actividades a operadores que cumplan ciertos requisitos, generalmente relativos a la tenencia de una titulación académica concreta o una formación específica.

2.2.4. Conclusiones

Aspectos positivos: los procesos de evaluación mutua (*peer review*) entre los Estados miembros han dado resultados satisfactorios, pues permiten examinar los marcos regulatorios de los distintos países y han garantizado la aplicación de la Directiva de Servicios (2006) en muchos ámbitos. A ello se suman los avances sectoriales (pasaporte financiero, cualificaciones profesionales) y las herramientas horizontales de simplificación (ventanillas únicas).

Limitaciones: las reservas de actividad y las formalidades siguen fragmentando el mercado de servicios, donde se concentran las mayores ganancias pendientes.

2.3. Libre circulación de capitales

Concepto: la libre circulación de capitales implica suprimir todas las restricciones a los movimientos de capitales transfronterizos[19]. Esta libertad es básica, puesto que complementa a las otras tres, promueve el uso del euro como moneda internacional y resulta asimismo indispensable para el desarrollo de la unión económica y monetaria. Con todo, ha sido una de las últimas en desarrollarse, debido a su incidencia sobre la estabilidad cambiaria y la autonomía monetaria, así como a su amplitud, que abarca no solo las restricciones entre Estados miembros, sino también con terceros países.

Fundamento jurídico: se recoge en los arts. 63-66 del TFUE. El art. 63 prohíbe todas las restricciones a los movimientos de capitales y a los pagos, tanto entre Estados miembros como entre estos y terceros países, lo que convierte la libre circulación de capitales en la única libertad de alcance *erga omnes*. Los artículos siguientes matizan este alcance:

- *Art. 64*: contiene una cláusula de mantenimiento (*standstill*) que permite conservar frente a terceros países las restricciones vigentes a 31 de diciembre de 1993 en materia de inversión directa, establecimiento y servicios financieros[20].

- *Art. 65*: admite excepciones por razones fiscales, de supervisión prudencial y de orden público.

- *Art. 66*: faculta al Consejo para adoptar medidas de salvaguardia frente a terceros países por un plazo máximo de seis meses.

2.3.1. Evolución histórica

En un primer momento existían dos directivas que liberalizaban el crédito comercial y los títulos no negociados en bolsa. La Directiva 88/361 (1988), en cambio, dio de plazo hasta el 1 de julio de 1990 para que todos los flujos intracomunitarios quedaran liberalizados por completo. No obstante, la directiva incluía una cláusula de salvaguardia y permitía restricciones temporales sobre los movimientos a corto plazo en España, Portugal, Irlanda y Grecia hasta el 31 de diciembre de 1992, plazo que en el caso de Grecia se prorrogó hasta 1994.

La libre circulación de capitales fue finalmente consagrada en el TUE (1992, apartado 1.3), con el alcance del actual art. 63 TFUE. Abarca, además, operaciones de carácter monetario o

[19] Comprenden la inversión extranjera directa (IED), la inversión en cartera, inversiones inmobiliarias, obtenciones y concesiones de créditos y otras operaciones con entidades financieras.

[20] El art. 64 permite además al Parlamento y al Consejo legislar sobre los movimientos de capitales con terceros países relativos a la IED, el establecimiento, los servicios financieros o la admisión de valores en los mercados de capitales. Permite también al Consejo, por unanimidad y previa consulta al Parlamento, adoptar medidas que supongan un retroceso en su liberalización.

cuasimonetario (p. ej. depósitos en divisas, transacciones de títulos o préstamos financieros) y múltiples sectores, entre ellos los servicios financieros.

Servicios financieros: la liberalización de los flujos financieros descansa sobre el principio de *pasaporte europeo*, es decir, la autorización concedida en un Estado miembro habilita para operar en toda la Unión bajo supervisión del país de origen. Sobre esa base se ha construido un cuerpo normativo extenso:

1. *Plan de acción en materia de servicios financieros* (1999-2004): sentó las bases del mercado único de servicios financieros. En paralelo, el propio sector impulsó la zona única de pagos en euros (SEPA).

2. *MiFID y MiFIR*: la Directiva de Servicios de Inversión (93/22/CEE) introdujo el pasaporte para las empresas de inversión, y la Directiva 2004/39/CE sobre mercados de instrumentos financieros (MiFID I), fruto del Plan de acción, lo generalizó. La Directiva MiFID II (2014), que sustituyó a MiFID I, y el Reglamento MiFIR (2014) regulan la autorización y el funcionamiento de las empresas de servicios de inversión[21], la transparencia pre y post negociación y la protección del inversor.

3. *Seguros*: los avances han sido modestos y heterogéneos, puesto que la armonización ha sido lenta y dificultosa en algunos ramos. Desde principios de los noventa se adoptaron varias directivas dirigidas a implantar una licencia única en el sector, así como normas comunes sobre los activos de las compañías y la protección del asegurado. El proceso culminó en el marco prudencial de Solvencia II (2009, en vigor desde 2016).

4. *Finanzas digitales*: más recientemente, el paquete de finanzas digitales incluye los Reglamentos MiCA (2023) sobre criptoactivos y DORA (2022) sobre resiliencia operativa. A ello se añade el marco institucional surgido de la crisis, el Sistema Europeo de Supervisión Financiera (2011) y la Unión Bancaria.

> La arquitectura de supervisión y resolución financiera de la Unión, incluidos el código normativo único, la Unión Bancaria y el paquete de finanzas digitales, se desarrolla en el tema B44, apartados 1 y 2.

2.3.2. Retos actuales

Pese a la plenitud jurídica de la libertad de capitales, los mercados siguen fragmentados por líneas nacionales, como evidenciaron la crisis financiera global (2008-2014) y la de deuda soberana (2010-2014). Cuando el canal bancario dejó de transmitir la política monetaria, quedó a la vista cuánto dependía la economía europea del crédito de los bancos y qué poco acudían las empresas, en especial las pymes, a otras vías de financiación (acciones, capital riesgo o *crowdfunding*).

2.3.3. Propuestas de solución

La respuesta institucional ha sido la unión de los mercados de capitales (UMC), lanzada en 2015 para diversificar las fuentes de financiación e integrar los mercados nacionales. En 2025 se reformuló como Unión de Ahorros e Inversiones (*Savings and Investments Union*), que la subsume junto con la profundización de la Unión Bancaria y desplaza el acento desde la oferta de financiación empresarial hacia la movilización del ahorro de los hogares. El impulso procede

[21] También regulan las empresas de terceros países, los mercados regulados, los límites a las posiciones en derivados sobre materias primas y los servicios de suministro de datos.

de los informes Letta y Draghi (2024), que situaron la fragmentación financiera en el centro del diagnóstico sobre la pérdida de competitividad europea. Ambos proyectos aplican la libre circulación de capitales al ámbito en que su realización sigue siendo más incompleta.

> La unión de los mercados de capitales y la Unión de Ahorros e Inversiones, con sus objetivos, ejes y expedientes legislativos, se desarrollan en el tema B44, apartado 3.

2.3.4. Conclusiones

Aspectos positivos: la libertad de capitales es la única jurídicamente plena *erga omnes*, y sobre ella se ha construido un marco institucional notable que abarca desde el pasaporte financiero europeo hasta la supervisión común y la extensión del mercado único a los activos digitales.

Limitaciones: la plenitud jurídica convive con la fragmentación económica. Las diferencias nacionales en insolvencia, fiscalidad del ahorro y supervisión mantienen segmentados los mercados, y el sesgo doméstico del ahorro persiste, lo que resta profundidad, diversificación y capacidad de absorción de *shocks* a la economía europea. Por eso, el éxito de la Unión de Ahorros e Inversiones dependerá de tocar precisamente los ámbitos (fiscalidad, insolvencia) donde la unanimidad, en el primer caso, y la diversidad de los derechos nacionales, en el segundo, han bloqueado históricamente el avance.

2.4. Libre circulación de personas

Concepto: la libre circulación de personas supone el derecho a circular y residir libremente en cualquier Estado miembro, con las limitaciones y condiciones previstas en los Tratados y en su desarrollo. Esta libertad es quizás la más difícil de lograr, ya que no solo afecta a barreras normativas, sino a otras barreras difícilmente abordables a través de la regulación (p. ej. idiomáticas o culturales).

Fundamento jurídico: esta libertad descansa sobre dos títulos distintos:

- *Derecho de ciudadanía*: corresponde a todo ciudadano de la Unión, con independencia de que ejerza una actividad económica, y se recoge en los arts. 20 y 21 del TFUE, que vinculan la libre circulación y residencia a la ciudadanía europea. Los desarrolla la Directiva 2004/38/CE sobre el derecho de los ciudadanos y sus familias.

- *Libertad económica*: la de los trabajadores se recoge en los arts. 45-48, que prohíben toda discriminación por razón de nacionalidad en el empleo, la retribución y las demás condiciones de trabajo, con la salvedad de los empleos en la Administración pública. Estos artículos se desarrollan en el Reglamento 492/2011 y en el Reglamento 883/2004 de coordinación de los sistemas de seguridad social. La supresión de los controles en las fronteras interiores, por su parte, pertenece al espacio de libertad, seguridad y justicia (arts. 67 y 77-80 TFUE), donde se integró el acervo Schengen.

2.4.1. Evolución histórica

Ya desde el Tratado de Roma (1957) se reconocía la libre circulación de personas por motivos laborales (arts. 3 y 48), salvo en los empleos de la Administración pública y cuando lo justificasen el orden público, la seguridad o la salud públicas. Sin embargo, no será hasta el Tratado de Maastricht (1992) cuando se reconozca la libre circulación de personas en sí y se introduzca

el concepto de *ciudadanía europea*, de modo que todo ciudadano de un Estado miembro es ciudadano de la Unión.

La ciudadanía europea implica el derecho a la libre circulación y residencia en la Unión y a votar y ser candidato en las elecciones europeas y municipales del Estado de residencia. Comprende también el derecho a la protección diplomática y consular de cualquier Estado miembro en los terceros países en que el suyo no esté representado, y a la petición ante el Parlamento Europeo y el recurso al Defensor del Pueblo Europeo.

Espacio Schengen (1985-1997):

- *Contexto*: el Tratado de Ámsterdam (1997) permitió integrar en el acervo comunitario el acervo Schengen, surgido del Acuerdo firmado en 1985 por Francia, Alemania y el BENELUX y aplicado desde 1995, lo que dio lugar al espacio Schengen[22].

- *Medidas*: los principales logros de la creación del espacio Schengen son:

  - *Supresión de controles*: se aplica en las fronteras interiores y a todas las personas.

  - *Fronteras exteriores*: normas comunes sobre su cruce y una política común de visados de corta duración.

  - *Cooperación judicial y policial*: las fuerzas de policía colaboran entre sí para descubrir e impedir delitos y tienen derecho a adentrarse en el territorio de un Estado Schengen limítrofe para perseguir a delincuentes fugitivos. Se apoyan en el Sistema de Información de Schengen (SIS), renovado en 2023.

- *Conclusiones*: Schengen hizo efectiva la supresión de los controles en las fronteras interiores, a cambio de una gestión común de la frontera exterior. Sin embargo, las crisis migratorias y las amenazas a la seguridad han puesto a prueba ese equilibrio, y varios Estados han reintroducido controles interiores.

COVID-19 y las restricciones a la movilidad (2020-2021):

- *Contexto*: la pandemia de COVID-19 provocó una restricción sin precedentes de la libre circulación, con el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores. Junto al aumento del desempleo que trajo la pandemia, los controles generaron grandes problemas de reubicación, en especial para los trabajadores transfronterizos, estacionales y desplazados.

- *Medidas*: ante esta situación, la Comisión publicó directrices relativas al ejercicio de la libre circulación de trabajadores durante el brote de COVID-19, acompañadas de otras para los profesionales de la salud. Presentó, por último, una propuesta de recomendación sobre un enfoque coordinado, que el Consejo adoptó en octubre de 2020.

- *Conclusiones*: el certificado COVID digital de la UE (2021) permitió restaurar la movilidad de forma ordenada. La experiencia motivó, además, la reforma del Código de Fronteras Schengen.

[22] En la actualidad, el espacio Schengen cuenta con 29 miembros, 25 Estados de la UE (todos salvo Irlanda, que mantiene una cláusula de exclusión, y Chipre, pendiente de incorporación plena) y cuatro Estados no pertenecientes a la UE (Noruega, Islandia, Liechtenstein y Suiza). Croacia se incorporó en 2023 y Bulgaria y Rumanía completaron su adhesión en 2025 (las fronteras aéreas y marítimas en 2024 y las terrestres en 2025). Los nuevos Estados que se adhieran a la UE no pueden optar por acogerse a la cláusula de exclusión.

2.4.2. Retos actuales

Flujos de trabajadores: los mercados de trabajo están todavía fragmentados. De hecho, la movilidad laboral intraeuropea sigue siendo baja en comparación con otras uniones (p. ej. EE. UU.), lastrada por barreras lingüísticas, el reconocimiento imperfecto de cualificaciones y, al no existir un sistema de seguridad social comunitario, las divergencias en el reconocimiento de los derechos de los trabajadores.

Crisis migratorias: las crisis de refugiados (2015, y de nuevo en 2022 con la invasión de Ucrania, que activó por primera vez la Directiva de protección temporal) tensionan el espacio Schengen.

Seguridad: las amenazas terroristas y la migración irregular han llevado a varios Estados (p. ej. Alemania, en todas sus fronteras terrestres desde septiembre de 2024) a reintroducir controles interiores de forma prolongada, en tensión con el espíritu de Schengen.

2.4.3. Propuestas de solución

Flujos de trabajadores: en 2019 se creó la Autoridad Laboral Europea (ALE), en el marco del pilar europeo de derechos sociales, para garantizar una mejor aplicación de las normas de la Unión en materia de movilidad laboral y coordinación de la seguridad social. La ALE absorbe o integra iniciativas anteriores, como el portal de movilidad EURES (Red Europea de Servicios de Empleo) y la plataforma europea de lucha contra el trabajo no declarado. Apoya la aplicación de las normas, pero no crea un sistema de seguridad social comunitario.

Crisis migratorias: el nuevo Pacto sobre Migración y Asilo (2024) busca un reparto más equilibrado de responsabilidades.

Seguridad: la gestión de las fronteras exteriores se está digitalizando. Así, el Sistema de Entradas y Salidas (EES), operativo desde octubre de 2025 (y plenamente desde abril de 2026), registra electrónicamente los cruces de nacionales de terceros países y sustituye el sellado de pasaportes. El sistema de autorización previa de viaje ETIAS lo complementará para los viajeros exentos de visado. La Guardia Europea de Fronteras y Costas (Frontex, reforzada en 2019) apoya a los Estados miembros en esta gestión integrada. La reforma del Código de Fronteras Schengen (2024), por su parte, encuadra la reintroducción de controles interiores como último recurso y prevé respuestas coordinadas ante emergencias sanitarias.

2.4.4. Conclusiones

Aspectos positivos: la libre circulación de personas es uno de los logros más tangibles y valorados de la integración europea. De hecho, en torno a 14 millones de ciudadanos de la Unión residían en 2024 en un Estado miembro distinto del suyo, y programas como Erasmus+ y el reconocimiento de cualificaciones profesionales han normalizado la movilidad educativa y laboral. La movilidad se apoya, además, en el Reglamento 883/2004 de coordinación de los sistemas de seguridad social (totalización de periodos, exportabilidad de prestaciones) y en la Directiva de trabajadores desplazados (1996). La directiva se revisó en 2018 bajo el principio de "igual salario por igual trabajo en el mismo lugar", para atajar el *dumping* social.

Limitaciones: la baja movilidad laboral, las crisis migratorias y los controles interiores por motivos de seguridad siguen tensionando esta libertad.

2.5. Cuestiones transversales del mercado interior

Las cuatro libertades no agotan el análisis, puesto que existen cuestiones transversales que afectan simultáneamente a todas ellas. La fiscalidad condiciona los flujos de bienes y servicios (imposición indirecta) y los de personas y capitales (imposición directa). La transformación digital redefine el propio objeto de las libertades, y la agenda de relanzamiento aborda el mercado interior como un todo.

2.5.1. Armonización fiscal: alcanzar el *level playing field* fiscal

Los Estados miembros conservan la competencia fiscal. Las diferencias entre sus sistemas, en la imposición indirecta (IVA e impuestos especiales) y en la directa (impuesto sobre la renta de las personas físicas, IRPF, e impuesto sobre sociedades, IS), afectan por tanto a todos los flujos del mercado interior. Pocas tareas le han costado tanto a la Unión como suprimir las fronteras fiscales. El avance ha sido muy desigual, notable en la imposición indirecta, cuya armonización prevé expresamente el art. 113 TFUE, y muy limitado en la directa, aunque en ambos casos rige la unanimidad.

Imposición indirecta (IVA): en el comercio intracomunitario el IVA puede aplicarse en *origen*, al tipo del país de producción, lo que exigiría armonizar estrechamente bases y tipos para que dos bienes no compitiesen en un mismo mercado con cargas distintas. También puede aplicarse en *destino*, al tipo del país de consumo final. El criterio de destino preserva la autonomía fiscal de los Estados y es el que rige en la práctica.

La armonización en este ámbito se ha desarrollado en tres fases desde 1967:

1. *Implantación*: el IVA se hizo obligatorio con las Directivas primera y segunda de 1967 (con plazo hasta 1970) y después se vinculó a los recursos propios (1970).

2. *Base imponible*: la armonizó la Directiva de 1977.

3. *Régimen transitorio* (desde 1993): imposición en destino, con exención en origen, cooperación entre administraciones para verificar las declaraciones (sistema VIES) y un tipo normal mínimo del 15 %. Los tipos reducidos no podían ser, con carácter general, inferiores al 5 %, esquema que flexibilizó la Directiva de tipos de 2022. En cambio, el régimen definitivo, concebido inicialmente en origen y reformulado por la Comisión en 2017 sobre el principio de destino, sigue sin adoptarse. Los esfuerzos recientes se dirigen así a mejorar el transitorio mediante ventanillas únicas OSS/IOSS (2021) y facturación electrónica y declaración digital en tiempo real (paquete ViDA, adoptado en 2025 y de aplicación escalonada hasta 2035).

Imposición indirecta (impuestos especiales): su armonización se ha limitado a lo imprescindible. La Directiva de 1992 fija la tributación en el país de destino y, en vez de tipos únicos, fija mínimos por producto, aunque las diferencias que subsisten alimentan el contrabando. El régimen general de 2008, que digitalizó la circulación en suspensión de impuestos mediante el sistema EMCS, se refundió en 2020 y extendió el sistema a los productos ya despachados a consumo. La revisión de la Directiva de fiscalidad de la energía, propuesta en 2021, no ha salido adelante por falta de unanimidad en el Consejo, y sus tipos mínimos de 2003 han quedado desalineados con los objetivos climáticos de la Unión.

Imposición directa (IS e IRPF): en el impuesto sobre sociedades la acción comunitaria se ha limitado a eliminar obstáculos a la actividad transfronteriza (directivas matriz-filial, de fusiones y de intereses y cánones), a la coordinación blanda y a la lucha contra la elusión. La coordinación blanda se articula en el Código de Conducta sobre fiscalidad empresarial (1997), y

la lucha contra la elusión, en las directivas ATAD (2016-2017). El hito principal es la *Directiva de imposición mínima* (2022), que incorpora el Pilar 2 del acuerdo OCDE/G20 y garantiza desde 2024 una tributación efectiva mínima del 15 % para los grandes grupos multinacionales. No ha prosperado, en cambio, la armonización de la base (propuesta BEFIT, 2023), cuya retirada anunció la Comisión en noviembre de 2026, en su programa de trabajo para 2027. En el IRPF apenas existe armonización, más allá de la coordinación para evitar la doble imposición y del intercambio automático de información (directivas DAC).

2.5.2. La quinta libertad: el Mercado Único Digital

La transformación digital plantea retos que las cuatro libertades clásicas no capturan, y ante los que la Unión ha desplegado un cuerpo normativo pionero:

Comercio electrónico: el Reglamento de 2018 prohíbe el *bloqueo geográfico* injustificado, es decir, la práctica que impide a los clientes en línea acceder a productos y servicios desde un sitio web alojado en otro Estado miembro, o adquirirlos. La práctica discrimina por razón de nacionalidad, residencia o establecimiento.

Economía de datos: la explotación de datos como modelo de negocio ha suscitado preocupaciones éticas y de competencia, ante las que la Unión ha legislado de forma sucesiva. Primero reguló la libre circulación de datos no personales (2018) y la reutilización de datos públicos y la transparencia de plataformas (2019). Después aprobó el Reglamento de Gobernanza de Datos (2022) y el Reglamento de Datos (2023), sobre el acceso y uso compartido de los datos generados por dispositivos conectados.

Plataformas e inteligencia artificial: el paquete de servicios digitales de 2022 impone obligaciones de moderación y transparencia a las plataformas (Reglamento de Servicios Digitales, DSA) y obligaciones *ex ante* a los grandes "guardianes de acceso" (Reglamento de Mercados Digitales, DMA), complementando la política de competencia. A ello se suma el Reglamento de Inteligencia Artificial (2024), primer marco integral del mundo en la materia, con un enfoque basado en el riesgo.

En este contexto, el Informe Letta (2024) propone consagrar una *quinta libertad*, la libre circulación de la investigación, la innovación, el conocimiento y los datos, como instrumento para cerrar la brecha tecnológica europea.

2.5.3. La agenda de relanzamiento del mercado interior (2023-2025)

Con ocasión del trigésimo aniversario del mercado único (2023), las instituciones han abierto una nueva fase de reforma que se articula en tres planos.

Diagnóstico: los informes Letta (*Much more than a market*, 2024) y Draghi (*The future of European competitiveness*, 2024) coinciden en que el coste de la "no-Europa" actual se concentra en los servicios, la energía, las telecomunicaciones, la defensa y los mercados de capitales. Coinciden también en que la fragmentación regulatoria interna equivale a un arancel implícito considerable sobre el comercio intracomunitario.

Respuesta: la Comisión ha articulado su acción en la Brújula de Competitividad (2025) y la Estrategia del Mercado Único (2025). Ambas iniciativas se centran en eliminar las barreras residuales identificadas con los Estados miembros (reconocimiento de cualificaciones, prestación transfronteriza de servicios, fragmentación normativa digital) y en la simplificación regulatoria mediante paquetes *ómnibus*. En el plano de la resiliencia, el Reglamento IMERA (2024, aplicable

desde 2026) crea un marco de vigilancia y emergencia para garantizar la libre circulación durante las crisis, evitando la fragmentación vivida en 2020.

Gobernanza: la aplicación efectiva descansa en cuatro instrumentos específicos:

- *Cuadro de indicadores del mercado único* (Single Market Scoreboard): mide el déficit de transposición de cada Estado.

- *SOLVIT*: red de resolución extrajudicial de conflictos con las administraciones de otros Estados miembros.

- *Pasarela digital única* (Your Europe): punto de acceso en línea a la información y los trámites del mercado único.

- *SMET* (2020): grupo de trabajo de la Comisión y los Estados miembros para el cumplimiento del mercado único.

2.6. Conclusiones

El examen por libertades muestra que el grado de integración depende de la clase de barrera que haya que remover. En las mercancías, donde los obstáculos eran fronterizos o técnicos, la supresión de controles, el reconocimiento mutuo y la normalización han eliminado el grueso de los obstáculos, y los retos se han desplazado a la frontera exterior y al comercio electrónico. En los servicios, en cambio, la integración exige reconocer marcos regulatorios completos, y la contestación a la propuesta Bolkestein llevó a sustituir el principio de país de origen por la cláusula de libre prestación de la Directiva de 2006. En los capitales, la libertad jurídica plena convive con mercados segmentados por las diferencias nacionales de insolvencia, fiscalidad y supervisión. En las personas pesan barreras que la regulación apenas alcanza, como las lingüísticas, y los controles interiores que reintroducen las crisis. Entre las cuestiones transversales, la fiscalidad confirma el patrón, porque la armonización ha avanzado en la imposición indirecta, que afecta a bienes y servicios, y apenas en la directa, que afecta a personas y capitales.

Enlace con la política de la competencia: suprimir barreras (*integración negativa*) no asegura por sí solo que el mercado común funcione bien. Para explotar todo su potencial hacen falta además políticas comunes (*integración positiva*). Así ocurre con la de transportes y la agrícola y, ante todo, con la de competencia, objeto de la sección 3.

La tabla B39.1 resume, para cada una de las cuatro libertades, su fundamento jurídico, sus hitos principales y los retos pendientes.

Tabla B39.1: Las cuatro libertades del mercado interior: fundamento, hitos y retos.

Libertad	Fundamento (TFUE)	Hitos principales	Retos pendientes
Mercancías	Arts. 28-37 y 110; excepciones del art. 36	Unión aduanera (1968); *Dassonville* (1974) y *Cassis de Dijon* (1979); reconocimiento mutuo (Acta Única, 1986); Nuevo Marco Legislativo (2008)	Aduanas exteriores fragmentadas en 27 administraciones; control del comercio electrónico

Libertad	Fundamento (TFUE)	Hitos principales	Retos pendientes
Servicios y establecimiento	Arts. 49-55 (establecimiento) y 56-62 (servicios)	Enfoque sectorial; propuesta Bolkestein (2004); Directiva de Servicios (2006); pasaporte financiero; cualificaciones profesionales	Reservas de actividad y formalidades; peso en el comercio intracomunitario muy inferior a su peso en el PIB
Capitales	Arts. 63-66; única libertad *erga omnes*	Directiva 88/361 (liberalización intracomunitaria plena en 1990); TUE (1992, *erga omnes*); pasaporte europeo; MiFID; Solvencia II; MiCA y DORA	Fragmentación nacional y dependencia bancaria; UMC (2015) y Unión de Ahorros e Inversiones (2025)
Personas	Arts. 20-21 (ciudadanía) y 45-48 (trabajadores)	Tratado de Roma (trabajadores); ciudadanía europea (1992); Schengen en Ámsterdam (1997); Autoridad Laboral Europea (2019)	Baja movilidad laboral; crisis migratorias; controles interiores por seguridad

3. La política de la competencia de la Unión

La política de la competencia es, por tanto, el complemento indispensable del mercado interior. Tras su concepto, sus características y su fundamento jurídico, se estudian sus normas para el sector privado y para el sector público y la promoción de la competencia y la cooperación institucional, antes de una valoración.

3.1. Concepto, características y fundamento jurídico

Definición: la *política de la competencia* de la Unión (PCU) es el conjunto de normas e instrumentos mediante los cuales las instituciones europeas preservan el funcionamiento competitivo del mercado interior (el mercado agregado de los Estados miembros en su conjunto). Para ello controlan tanto las conductas de las empresas como las intervenciones de los Estados miembros que puedan falsear la competencia.

Objetivos: son dos, uno económico y otro específicamente comunitario:

- *Objetivo económico*: la maximización del bienestar social, en la medida en que la competencia efectiva se traduce en precios adecuados, mayor variedad y mejor calidad de bienes y servicios.

- *Objetivo comunitario*: propio del caso europeo, es la integración de los mercados. De poco serviría eliminar las barreras públicas al comercio intracomunitario si las empresas pudieran reconstruirlas por la vía privada mediante repartos de mercado, o los Estados por la vía de las subvenciones. De ahí que la PCU, complemento de las cuatro libertades, sea una de las políticas originarias de la Unión.

Justificación: la intervención pública en defensa de la competencia responde a cuatro motivos:

- *Eficiencia y equidad*: los dos argumentos principales, derivados de la teoría de los fallos de mercado, son la eficiencia (maximización del bienestar social) y la equidad (protección de los consumidores ante asimetrías de poder).

- *Integración de los mercados*: dado que uno de los principales efectos del mercado interior es el procompetitivo, es necesario garantizar la libre competencia para que los beneficios potenciales se materialicen en la práctica.

- *Lucha contra la inflación*: la defensa de la competencia, al evitar precios de monopolio o colusorios, rebaja el nivel de precios, con un efecto solo transitorio sobre la tasa de inflación.

- *Incentivo a la I+D*: la presión competitiva estimula la innovación y, en consecuencia, la productividad.

La política de competencia admite, en cambio, excepciones cuando una intervención pública corrige un fallo de mercado o persigue un objetivo de interés común, como la cohesión. Entre ellas destacan las ayudas de Estado que pueden declararse compatibles con arreglo al art. 107.3 TFUE, cuya compatibilidad la Comisión valora ponderando su contribución a ese objetivo frente al falseamiento de la competencia y del comercio que causan.

Base jurídica: la PCU se fundamenta en los artículos 101 a 109 del TFUE (antiguos artículos 85 a 94 del Tratado CEE de 1957). Los desarrollan el Reglamento 1/2003, de aplicación de los arts. 101 y 102, y el Reglamento 139/2004, de control de las concentraciones. El art. 106 TFUE somete a las normas de competencia a las empresas públicas y a las titulares de derechos

especiales o exclusivos. Exceptúa, no obstante, los servicios de interés económico general (SIEG) y los monopolios fiscales, en la medida estrictamente necesaria para el cumplimiento de su misión.

La PCU es una *competencia exclusiva* de la Unión (art. 3.1.b TFUE) en lo relativo al establecimiento de las normas de competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior. Ello significa que las situaciones que afectan al comercio entre Estados miembros quedan sometidas a las normas de competencia de la Unión[23]. En consecuencia, la Comisión vela por su aplicación y puede actuar por iniciativa propia (*ex officio*), por requerimiento de un Estado miembro o de una empresa, o a resultas de un procedimiento de clemencia.

La competencia exclusiva de la Unión no impide la aplicación de las normas nacionales de competencia, que se ocupan del comercio interno de cada Estado miembro[24]. Cuando una conducta puede afectar al comercio entre Estados miembros, las autoridades nacionales aplican también los arts. 101 y 102, y su derecho nacional no puede prohibir acuerdos que el art. 101 permite (art. 3 del Reglamento 1/2003). La aplicación resulta así descentralizada y multinivel, articulada desde 2004 en la Red Europea de Competencia (REC), que coordina a la Comisión con las autoridades nacionales.

Características: la PCU presenta dos rasgos que la distinguen de las políticas nacionales de competencia:

- *Integración*: la finalidad integradora de la PCU explica la severidad con que la Comisión trata las prácticas que compartimentan el mercado interior por líneas nacionales (p. ej. las restricciones a las importaciones paralelas o las cláusulas de protección territorial absoluta).

- *Vigilancia*: la PCU supervisa no solo el comportamiento del sector privado (arts. 101 y 102 y control de concentraciones), sino también el del sector público (control de las ayudas de Estado, arts. 107-109). El doble ámbito de vigilancia, excepcional en el derecho comparado de la competencia, es consecuencia directa de que los Estados miembros conserven la capacidad de subvencionar a sus empresas.

Principios: la PCU está estrechamente relacionada con los tres que definen la libre competencia:

- *Principio de mercado abierto*: la posibilidad para cualquier empresa de entrar en un nuevo mercado sin que tal acceso se vea obstaculizado por barreras artificiales a la entrada.

- *Principio de autonomía de la estrategia empresarial*: la posibilidad para las empresas instaladas de decidir libremente su política empresarial atendiendo exclusivamente a razones tales como la situación del mercado o la relación coste-beneficio.

- *Principio de soberanía del consumidor*: la libre elección de bienes con base en sus preferencias.

3.2. Normas de la competencia en el ámbito del sector privado

Las normas dirigidas a las empresas se ocupan de tres conductas o situaciones, los acuerdos entre empresas que prohíbe el artículo 101, el abuso de posición de dominio del artículo 102 y las concentraciones económicas, cuyo control regula el Reglamento 139/2004.

[23] Además, la PCU es de aplicación a las empresas de terceros países activas en el mercado interior.

[24] Para determinar si una conducta afecta al comercio entre Estados miembros, las Directrices de la Comisión (2004) establecen una presunción negativa (regla NAAT). Según esa regla, no hay afectación sensible cuando la cuota de mercado conjunta de las partes no supera el 5 % y su volumen de negocios en la Unión en los productos afectados no excede de 40 M€.

3.2.1. Artículo 101: acuerdos entre empresas (prácticas colusorias)

Supuesto: el art. 101[25] del TFUE declara incompatibles con el mercado interior y prohíbe "todos los acuerdos entre empresas, las decisiones de asociaciones de empresas y las prácticas concertadas que puedan afectar al comercio entre los Estados miembros y que tengan por objeto o efecto impedir, restringir o falsear el juego de la competencia dentro del mercado interior".

El precepto recoge una lista ejemplificativa (no cerrada) de conductas prohibidas. Comprende la fijación de precios y otras condiciones de transacción y la limitación o el control de la producción, el desarrollo técnico o las inversiones. Incluye también el reparto de los mercados o de las fuentes de abastecimiento, la aplicación a terceros de condiciones desiguales para prestaciones equivalentes y la subordinación de los contratos a prestaciones suplementarias sin relación con su objeto.

Requisitos: la prohibición exige tres elementos acumulativos:

1. *Concertación*: un acuerdo, una decisión de asociación o una práctica concertada, con independencia de su forma, pues basta la concurrencia de voluntades, sin exigirse contrato escrito.

2. *Restricción de la competencia*: puede serlo por su *objeto*, cuando la conducta es restrictiva por su propia naturaleza (p. ej. los cárteles de precios o de reparto de mercados), y en ese caso no es necesario probar sus efectos. También puede serlo por su *efecto*, que sí ha de acreditarse en el mercado relevante.

3. *Afectación del comercio entre Estados miembros*: es el criterio que determina la aplicación del derecho de la competencia de la Unión y separa su ámbito del de los derechos nacionales.

Excepciones: la prohibición opera de pleno derecho, con nulidad de los acuerdos afectados, pero decae por tres vías:

1. *Exención individual* (art. 101.3): exige que concurran simultáneamente cuatro condiciones.

- *Eficiencia*: el acuerdo debe contribuir a que mejoren la producción o la distribución, o a impulsar el progreso técnico o económico.

- *Participación de los usuarios*: una parte equitativa del beneficio resultante ha de revertir en los usuarios. Las directrices de la Comisión hablan de consumidores, entendidos como todos los usuarios directos o indirectos de los productos.

- *Indispensabilidad*: las restricciones impuestas deben ser imprescindibles para lograr esos objetivos.

- *No eliminación de la competencia*: el acuerdo no puede permitir a las empresas suprimir la competencia en una porción sustancial de los productos en cuestión.

2. *Exenciones por categorías*: reglamentos que dispensan colectivamente a ciertas categorías de acuerdos (p. ej. acuerdos verticales, de I+D o sobre transferencia de tecnología), sin necesidad de examinarlos uno a uno.

3. *Regla de minimis*: los acuerdos entre competidores con cuota de mercado conjunta no superior al 10 % o entre no competidores con cuota de cada parte no superior al 15 % no restringen sensiblemente la competencia y quedan fuera del art. 101. La regla no alcanza, sin embargo, a los acuerdos con restricciones especialmente graves.

[25] Antiguo art. 85 del Tratado CEE (1957), renumerado como art. 81 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea tras el Tratado de Ámsterdam y como art. 101 TFUE tras el Tratado de Lisboa (2009).

Aplicación: desde el Reglamento 1/2003 rige un sistema de *excepción legal*, es decir, las empresas evalúan por sí mismas si su acuerdo cumple el art. 101.3, sin notificación ni autorización previa, y la Comisión y las autoridades nacionales aplican el precepto *ex post*. Las multas pueden alcanzar el 10 % del volumen de negocios mundial del grupo. Los cárteles se destapan sobre todo gracias al *programa de clemencia*, que exime por completo de la multa a la primera empresa que aporte pruebas y concede rebajas decrecientes a las siguientes[26], un mecanismo pensado para quebrar desde dentro la estabilidad del acuerdo colusorio.

Debate actual: las directrices horizontales de 2023 han abierto un espacio expreso a los *acuerdos de sostenibilidad*, admitiendo que los beneficios medioambientales colectivos puedan computarse entre las ventajas para el consumidor del art. 101.3. En sentido inverso, la difusión de algoritmos de fijación de precios plantea el problema de la *colusión tácita algorítmica*, es decir, de resultados coordinados sin concertación demostrable, que el requisito de acuerdo o práctica concertada difícilmente captura.

3.2.2. Artículo 102: abuso de posición de dominio

Supuesto: el art. 102 TFUE prohíbe "la explotación abusiva, por parte de una o más empresas, de una posición dominante en el mercado interior o en una parte sustancial del mismo". La infracción está, pues, en el abuso que daña la competencia, no en ocupar una posición dominante[27], a la que una empresa puede llegar legítimamente por su buen hacer.

Requisitos: la prohibición exige tres elementos acumulativos:

1. *Posición dominante*: capacidad de comportarse con independencia apreciable de competidores, clientes y consumidores, que exige delimitar previamente el *mercado relevante* en su doble dimensión, de producto y geográfica. La jurisprudencia presume el dominio a partir de cuotas muy elevadas, si bien la cuota es un indicio que debe ponderarse con las barreras a la entrada y el poder de negociación de la demanda.

2. *Abuso*: se distinguen los abusos *explotativos*, dirigidos contra los clientes (p. ej. precios excesivos o condiciones inequitativas), y los abusos *excluyentes*, dirigidos contra los competidores. Entre estos últimos figuran los precios predatorios, los descuentos de fidelidad, las ventas vinculadas, la negativa de suministro y los acuerdos de marca única, que impiden al cliente abastecerse de productos que compitan con los del proveedor.

3. *Afectación del comercio entre Estados miembros*: como en el art. 101.

Excepciones: a diferencia de las prácticas colusorias, el art. 102 no prevé un régimen de exención análogo al del art. 101.3. La jurisprudencia admite, no obstante, que la empresa alegue una *justificación objetiva* de su conducta o acredite eficiencias que compensen el efecto excluyente, defensa de éxito muy limitado en la práctica.

Aplicación: rige el mismo esquema del Reglamento 1/2003, con multas de hasta el 10 % del volumen de negocios mundial y posibilidad de imponer remedios estructurales o de comportamiento. Sin embargo, el programa de clemencia no opera aquí, pues no existe un segundo partícipe con incentivos a delatar.

Debate actual: buena parte de los grandes expedientes recientes se ha dirigido contra las plataformas digitales (casos Google Shopping, Android o Apple Music). La lentitud del control *ex*

[26] Sigue la lógica del dilema del prisionero. Cuanto más compensa delatar, menos atractivo resulta formar un cártel.

[27] La Comisión considera improbable el dominio con cuotas inferiores al 40 %, y la jurisprudencia (*AKZO*, 1991) lo presume, salvo prueba en contrario, con cuotas del 50 % o superiores. Ambos son umbrales orientativos.

post frente a mercados de dinámica muy rápida, en los que la conducta puede haber consolidado ya el resultado cuando recae la decisión, motivó la aprobación del DMA (2022). El reglamento impone obligaciones *ex ante* a los grandes guardianes de acceso y opera como complemento, y no como sustituto, del art. 102. Sus primeras decisiones de incumplimiento (abril de 2025) multaron a Apple con 500 M€ y a Meta con 200 M€.

3.2.3. Control de las concentraciones económicas (Reglamento 139/2004)

Supuesto: a diferencia de los dos preceptos anteriores, aquí no hay prohibición general sino control previo. El Reglamento 139/2004 somete a autorización las operaciones de concentración. El concepto es muy amplio y abarca cualquier operación de la que resulte un cambio duradero de control, exclusivo o compartido, sobre una empresa, ya sea por fusión, por adquisición o por creación de una empresa en participación con funciones de entidad económica autónoma.

Requisitos: la competencia de la Comisión depende de que la operación tenga *dimensión comunitaria*, que se determina mediante umbrales acumulativos de volumen de negocios, mundial y en la Unión, de las empresas afectadas[28]. Por debajo de dichos umbrales el control corresponde a las autoridades nacionales, sin perjuicio de los mecanismos de remisión entre unas y otras.

Criterio de evaluación: la Comisión prohibirá las concentraciones que supongan un *obstáculo significativo a la competencia efectiva* (prueba SIEC). No es determinante, por tanto, que la entidad resultante alcance una posición dominante. Lo relevante es el efecto sobre la competencia, lo que permite captar también los efectos no coordinados (unilaterales) en mercados oligopolísticos sin posición dominante.

Aplicación: la notificación es obligatoria y previa, y la operación queda suspendida hasta la decisión, de modo que su ejecución anticipada (*gun jumping*) es sancionable. El procedimiento se articula en una primera fase de examen sumario[29] y, en los casos problemáticos, una segunda fase de investigación en profundidad, que puede concluir con autorización incondicional, autorización sujeta a compromisos (desinversiones o remedios de comportamiento) o prohibición.

Debate actual: dos cuestiones dominan la discusión. La primera es la tensión entre el criterio de competencia efectiva y la aspiración a crear *campeones europeos* capaces de competir globalmente, reavivada tras la prohibición de la fusión Siemens-Alstom (2019) y recogida en el Informe Draghi (2024). En mayo de 2025 la Comisión abrió la revisión de sus directrices sobre concentraciones horizontales (2004) y no horizontales (2008), con la escala, la innovación y la resiliencia entre los aspectos que debe ponderar. En abril de 2026, la Comisión sometió a consulta un proyecto que refunde ambas en unas directrices únicas, organizadas por teorías del daño y más abiertas a las eficiencias ligadas a la escala, la innovación y la sostenibilidad. La segunda cuestión son las *adquisiciones asesinas* (*killer acquisitions*) de empresas emergentes en los sectores digital y farmacéutico, que por su reducido volumen de negocios escapan a los umbrales. La Comisión intentó capturarlas mediante una relectura del mecanismo de remisión del art. 22 (caso Illumina/Grail), pero el TJUE rechazó esa relectura en 2024, lo que devolvió el peso del control a los umbrales nacionales y a la eventual reforma del propio Reglamento.

[28] Una operación de concentración tiene dimensión comunitaria si se cumplen a la vez tres condiciones. La facturación mundial conjunta de las empresas afectadas debe rebasar los 5000 M€. Además, la facturación en la Unión de al menos dos de ellas debe superar, por separado, los 250 M€. Por último, la operación ha de ser transnacional, lo que no ocurre si cada una de las empresas afectadas obtiene en un mismo Estado miembro, el mismo para todas, más de dos tercios de su facturación en la Unión. El art. 1.3 del Reglamento prevé además un conjunto alternativo de umbrales más bajos.

[29] La fase I dura 25 días hábiles (35 si se ofrecen compromisos) y en ella concluye la mayor parte de las notificaciones.

3.3. Normas de la competencia en el ámbito del sector público

En el sector público, la disciplina recae sobre las ayudas que conceden los Estados. A su régimen general de control siguen su flexibilización reciente y la dimensión exterior que ha adquirido.

3.3.1. Control de las ayudas públicas (arts. 107-109)

Supuesto: los arts. 107 a 109 del TFUE se aplican a las ayudas, en cualquiera de sus formas, que conceden los Estados o que se financian con fondos estatales. Las consideran incompatibles con el mercado interior si favorecen a ciertas empresas o producciones y falsean así la competencia o amenazan con falsearla. El control de las ayudas es el rasgo más singular de la política de competencia europea, y su finalidad es evitar guerras de subvenciones entre Estados miembros y la creación de ventajas artificiales que sustituyan por la vía presupuestaria las barreras comerciales suprimidas. La ayuda puede tomar muchas formas. Va de la subvención, la rebaja de intereses o la exención y otras ventajas fiscales (p. ej. el caso Apple en Irlanda) al aval o a la entrada del Estado en el capital de una empresa en términos que un inversor privado rechazaría.

Requisitos: el concepto de *ayuda de Estado* exige cuatro elementos acumulativos:

1. *Origen estatal*: la medida ha de financiarse con fondos estatales y ser imputable al Estado, en cualquiera de sus niveles territoriales.

2. *Ventaja económica*: ha de conferir un beneficio que la empresa no habría obtenido en condiciones normales de mercado, criterio que se contrasta mediante la prueba del *operador privado en una economía de mercado*.

3. *Selectividad*: ha de favorecer a determinadas empresas o producciones, lo que excluye las medidas de alcance general (p. ej. una rebaja del tipo del impuesto sobre sociedades aplicable a todas las empresas).

4. *Afectación de la competencia y del comercio* entre Estados miembros.

Excepciones: el propio art. 107 contempla dos categorías:

1. *Compatibles de pleno derecho* (ap. 2): las ayudas sociales a consumidores individuales, siempre que no discriminen según el origen de los productos, y las que compensan los daños de desastres naturales u otros sucesos de carácter excepcional.

2. *Que pueden considerarse compatibles* (ap. 3), a apreciación discrecional de la Comisión:

- *Regionales*: las orientadas al desarrollo económico de regiones cuyo nivel de vida es anormalmente bajo o que sufren un subempleo grave.

- *Proyectos de interés común y perturbaciones graves*: las que buscan impulsar un proyecto importante de interés común europeo (PIICE) y las que pretenden corregir una perturbación grave que sufra la economía de un Estado miembro.

- *Sectoriales*: las concebidas para facilitar el desarrollo de ciertas actividades o regiones económicas, con tal de que no alteren los intercambios de forma contraria al interés común.

- *Culturales*: las dirigidas a promover la cultura y a conservar el patrimonio, con una salvedad análoga, extendida a la competencia en la Unión.

Aplicación: el art. 108 establece un régimen de vigilancia permanente con tres elementos. Los Estados deben notificar previamente los proyectos de ayuda, y una *cláusula de espera* (*standstill*) impide ejecutarlos hasta la decisión de la Comisión. Además, la ayuda concedida ilegalmente que se declare incompatible debe recuperarse del beneficiario, con intereses.

El art. 109 faculta al Consejo para exceptuar de la notificación determinadas categorías, lo que ha dado lugar al *Reglamento General de Exención por Categorías* (RGEC) y al reglamento *de minimis*. El reglamento *de minimis* excluye del concepto de ayuda los importes de escasa cuantía por empresa y periodo trienal. Tras la modernización de 2014 y las sucesivas ampliaciones del RGEC, en torno al 90 % de las nuevas medidas se ejecuta ya sin notificación previa, lo que concentra el control *ex ante* de la Comisión en los casos de mayor impacto.

Debate actual: el control de ayudas afronta dos cuestiones abiertas, el uso creciente de las excepciones del art. 107.3 como vía de política industrial y la asimetría frente a las subvenciones de terceros países.

3.3.2. Flexibilización reciente y dimensión exterior

Las excepciones del art. 107.3 han sido la vía por la que la Unión ha reintroducido la política industrial dentro del control de ayudas, mediante dos instrumentos, los PIICE y los marcos temporales de crisis. La dimensión exterior descansa, en cambio, en un reglamento propio, con base jurídica ajena al art. 107.

PIICE (IPCEI): los Proyectos Importantes de Interés Común Europeo permiten otorgar ayudas públicas a una industria de forma compatible con el mercado único, al amparo del art. 107.3.b TFUE. Deben contribuir a los objetivos de la Unión con un impacto significativo en el crecimiento y la sostenibilidad y generar efectos de desbordamiento (*spillovers*) más allá de las empresas participantes. Han de involucrar, además, por regla general a cuatro Estados miembros como mínimo y consistir en proyectos altamente innovadores que vayan más allá del estado del arte. Se han aprobado en microelectrónica (2018 y 2023), baterías eléctricas (2019 y 2021)[30], hidrógeno (2022 y 2024), servicios en la nube (2023) y salud (2024), entre otros.

Marcos temporales de crisis: el Marco Temporal COVID-19 (2020-2022) autorizó con carácter excepcional subvenciones directas, ventajas fiscales, garantías y préstamos bonificados, y se amplió después a la recapitalización de empresas. La invasión de Ucrania motivó el Marco Temporal de Crisis (2022), reconvertido en 2023 en Marco Temporal de Crisis y Transición (TCTF), que añadió el apoyo a las tecnologías limpias como reacción a la estadounidense Inflation Reduction Act. En 2025 el TCTF fue sustituido por el Marco de Ayudas de Estado para una Industria Limpia (CISAF), vinculado al Clean Industrial Deal.

Dimensión exterior: el régimen de control de ayudas presentaba una asimetría evidente, pues disciplinaba las subvenciones de los Estados miembros pero no las de terceros países a empresas que operan en el mercado interior. El Reglamento (UE) 2022/2560 sobre subvenciones extranjeras que distorsionan el mercado interior, aplicable desde julio de 2023, cierra esa laguna. Lo hace al obligar a notificar las concentraciones y licitaciones públicas de gran tamaño en que concurran contribuciones financieras de terceros países por encima de determinados umbrales y al facultar a la Comisión para investigar de oficio e imponer medidas correctoras. Junto con el Instrumento de Contratación Pública Internacional, constituye la proyección exterior de la política de competencia y forma parte del giro hacia la autonomía estratégica abierta.

[30] El primer consorcio de baterías estaba integrado por empresas de siete Estados miembros. El segundo (EuBatIn, 2021) incorpora a doce Estados miembros.

3.4. Promoción de la competencia y cooperación institucional

Promoción de la competencia: la política no se agota en la represión de las conductas anticompetitivas, sino que comprende también una dimensión de fomento (*competition advocacy*), es decir, la labor de promover el funcionamiento competitivo de los mercados por vías distintas de la sanción. En la Unión se ha materializado, ante todo, en la liberalización de los mercados sometidos a monopolios estatales, señaladamente las industrias de red (gas, electricidad, transporte y telecomunicaciones). La liberalización busca que los proveedores de distintos países compitan entre sí y que los consumidores puedan cambiar libremente de suministrador.

La promoción de la competencia se instrumenta además mediante las *investigaciones sectoriales* (p. ej. la del comercio electrónico, 2015-2017, origen del Reglamento de bloqueo geográfico), los informes y recomendaciones dirigidos a los legisladores nacionales y la difusión de una cultura de competencia. En la frontera entre represión y promoción se sitúa el DMA.

Cooperación institucional: la aplicación descentralizada descansa en la Red Europea de Competencia (REC), reforzada por la Directiva ECN+ (2019). La directiva armoniza las facultades de investigación y sanción de las autoridades nacionales para evitar que una misma conducta reciba trato distinto según el Estado en que se persiga. Fuera de sus fronteras, la Unión mantiene con EE. UU., Canadá y Japón acuerdos bilaterales de cooperación, inspirados en una recomendación de la OCDE. Participó, además, en la fundación de la Red Internacional de Competencia (ICN), que busca aproximar las legislaciones.

3.5. Conclusiones

Aspectos positivos: la política de la competencia europea es un éxito institucional. Ha garantizado de forma creíble el *level playing field* durante siete décadas, y su modelo normativo se ha exportado a decenas de jurisdicciones (el llamado *efecto Bruselas*). También ha sabido adaptarse a los nuevos mercados, primero por la vía sancionadora contra las plataformas digitales y después con instrumentos *ex ante* (DMA) y de defensa frente a distorsiones exteriores (Reglamento de Subvenciones Extranjeras).

Limitaciones: afronta, con todo, su mayor revisión en décadas, con cuatro frentes abiertos que reflejan la tensión entre preservar la competencia y responder a objetivos de competitividad y seguridad económica:

- *Ayudas de Estado*: su flexibilización sostenida amenaza con fragmentar el mercado interior en favor de los Estados con mayor capacidad fiscal.

- *Concentraciones*: el debate sobre los "campeones europeos" presiona el criterio de control de concentraciones.

- *Adquisiciones asesinas*: el cierre de la vía del art. 22 (Illumina/Grail, 2024) deja un vacío en su control.

- *DMA*: su coexistencia con los arts. 101 y 102 plantea riesgos de duplicidad e inseguridad jurídica.

Conclusiones

El mercado interior es, junto con el euro, el mayor logro del proceso de integración europea. Su construcción ilustra la dialéctica entre integración negativa (eliminación de barreras, con la unión aduanera en 1968 y el mercado único en 1993) e integración positiva (políticas comunes, con la de competencia a la cabeza). Muestra también el papel decisivo del derecho (la jurisprudencia del TJUE) y de los emprendedores políticos (la Comisión Delors). El balance por libertades es asimétrico. La de mercancías es prácticamente plena, y la de capitales está jurídicamente consagrada, pero económicamente fragmentada. La de servicios sigue siendo la gran tarea pendiente, pese al peso de los servicios en el PIB, y la de personas, la más tangible para el ciudadano, se ve tensionada periódicamente por las crisis migratorias y de seguridad. Por su parte, la política de la competencia, que vigila a empresas y Estados, afronta hoy su mayor revisión en décadas.

El mercado interior aplica la teoría de la integración, en la que el mercado común añade la libre circulación de factores a la unión aduanera y los efectos dinámicos superan a los estáticos (tema B10), sobre la base jurídica de los tratados (tema B36). Las barreras técnicas, administrativas y fiscales que elimina son las barreras no arancelarias del comercio (tema B07). Por su parte, la política de la competencia aplica la teoría del oligopolio y de la colusión (tema A19) y los criterios del mercado relevante y del poder de mercado (tema A20). Por último, la integración financiera pendiente es el objetivo de la Unión de Ahorros e Inversiones (tema B44).

Head y Mayer (2021) concluyen que, en el comercio de bienes, las fronteras nacionales europeas pesan ya de forma parecida a las fronteras entre los estados de EE. UU. Lo que queda por integrar se desplaza así hacia los servicios, la energía y los mercados de capitales. Los informes Letta y Draghi (2024) centran su agenda en esos ámbitos y en la resiliencia ante las crisis, y el primero propone además una "quinta libertad" digital. Sigue abierto, además, el lugar de la política de la competencia frente a la política industrial. Draghi (2024) pide revisar el control de concentraciones para permitir empresas de mayor escala, mientras que Philippon (2019) atribuye a la independencia de la autoridad europea que los mercados de la Unión se hayan vuelto más competitivos que los estadounidenses.

Anexos

A.1. Capitales: etapa previa a 1993

El Tratado de Roma (1957) preveía la libre circulación de capitales en la medida en que fuese necesaria para el funcionamiento del mercado común, de modo que solo había que liberalizar si las restricciones obstaculizaban el mercado interior. Por eso las primeras medidas tuvieron un ámbito de aplicación limitado. Posteriormente, aunque algunos países como la República Federal de Alemania, el Reino Unido y el BENELUX suprimieron unilateralmente todas las restricciones a los movimientos de capital, los avances eran dispares e insuficientes.

A.2. Servicios: etapa previa a 1993

El Tratado CEE (1957) ya consideraba imprescindible abrir los servicios para lograr el mercado común. Aun así, su integración en la Comunidad avanzó poco hasta los años ochenta, entre otros motivos por tres factores:

1. *Servicios financieros*: no podían abrirse sin liberalizar antes los movimientos de capitales.

2. *Servicios regulados y monopolios*: algunos servicios, las industrias de red (p. ej. energía, telecomunicaciones o correos), estaban muy regulados o en manos de monopolios públicos.

3. *Peso de los comerciables*: los servicios comerciables tuvieron durante muchos años un peso bajo en la producción.

A.3. La liberalización y las acciones de oro

Las **acciones de oro** son los instrumentos que han utilizado muchos Estados para proteger sus antiguas empresas públicas tras el proceso de privatización que se inició en Europa a finales de los años ochenta y principios de los noventa. Este instrumento concedía a los gobiernos la última palabra en decisiones como fusiones, adquisiciones o nombramiento de consejeros. Se reservaron derechos de este tipo, entre otros, el Reino Unido, Francia, España o Alemania (ley Volkswagen). La posición jurídica comunitaria en este asunto se ha ido forjando en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Según el Tribunal, para que la acción de oro sea válida, debe responder a razones de interés general, ser proporcional y establecer criterios objetivos que no tengan carácter discriminatorio.

B41. Política comercial de la Unión Europea

La política comercial de la Unión Europea.

Introducción

Introducción común. Los temas B36 a B45 comparten una introducción, que se desarrolla al comienzo del tema **B36**. Presenta la Unión Europea como un proyecto económico al servicio de un fin político, la experiencia de integración regional que más lejos ha llegado, y resume su evolución, de la CECA y los Tratados de Roma a la Unión Bancaria y NextGenerationEU.

La **política comercial común** es la más antigua de las políticas exteriores de la Unión y su competencia exclusiva por excelencia, contrapartida natural de una unión aduanera.

Un arancel exterior común exige una política comercial única. Por eso los Tratados la atribuyeron a la Comunidad desde 1957. La Comisión negocia en nombre de la Unión con un mandato del Consejo, y el Parlamento Europeo aprueba o rechaza los acuerdos, sin poder enmendarlos (arts. 207 y 218 del TFUE). Cuando un acuerdo incluye materias de competencia compartida, como la inversión de cartera o la solución de controversias entre inversores y Estados, según precisó el Tribunal de Justicia en su dictamen 2/15 (2017) sobre el acuerdo con Singapur, debe celebrarse como **acuerdo mixto** y ratificarse también en cada Estado miembro. Por eso los acuerdos recientes se desdoblan en uno comercial, que la Unión celebra sola, y otro de asociación. El CETA con Canadá (2016), arquetipo de los acuerdos de segunda generación, ilustra el coste de la vía mixta, pues se aplica provisionalmente desde 2017 y sigue pendiente de ratificación nacional.

Su vertiente autónoma combina el arancel aduanero común con los instrumentos de **defensa comercial** (*antidumping*, antisubvención y salvaguardias) y con el Sistema de Preferencias Generalizadas, que en sus tres regímenes concede a los países en desarrollo un acceso preferente y unilateral al mercado europeo. A ellos se han sumado otros que exceden lo comercial, bajo el principio de **autonomía estratégica abierta**. Entre ellos figura el Instrumento de Contratación Pública (2022), que en 2025 se aplicó por primera vez para restringir el acceso de los productos sanitarios chinos a los grandes contratos públicos de la Unión. El entorno de 2025-2026 ha puesto a prueba esa política. El acuerdo marco con EE. UU., socio con el que la Unión suma en torno al 40 % del PIB mundial y un tercio del comercio, fija en el 15 % el techo del arancel estadounidense sobre la mayoría de los productos europeos, y el Acuerdo Comercial Interino con el Mercosur se aplica provisionalmente desde el 1 de mayo de 2026.

El tema la estudia en tres partes:

- *Fundamentos*: su base jurídica, su diseño institucional y su evolución histórica.

- *Política comercial autónoma*: del arancel a los nuevos instrumentos de la autonomía estratégica abierta.
- *Política comercial convencional*: los acuerdos de primera y de nueva generación.

1. Fundamentos de la política comercial común

El concepto y el fundamento jurídico de la política comercial común, su diseño actual y su evolución histórica preceden al estudio de sus dos vertientes.

1.1. Concepto y fundamento jurídico

Definición: la *política comercial común* (PCC) es el conjunto de normas, instrumentos y acuerdos mediante los cuales la UE regula sus relaciones comerciales con terceros países y organizaciones internacionales. Según el art. 207.1 TFUE, su ámbito cubre los cambios del arancel, los acuerdos comerciales sobre bienes, servicios y propiedad intelectual e industrial ligada al comercio, y la inversión extranjera directa (IED), incorporada con el Tratado de Lisboa (en vigor desde 2009). Cubre también las medidas liberalizadoras, la política de exportación y la defensa comercial (p. ej. *antidumping*, antisubvención y salvaguardias). La PCC constituye uno de los pilares de la acción exterior de la Unión.

Objetivos: el art. 206 del TFUE asigna a la PCC una tarea liberalizadora en interés común. Debe contribuir a que el comercio mundial se desarrolle de forma armoniosa, a que se eliminen progresivamente las restricciones que pesan sobre los intercambios internacionales y sobre la inversión extranjera directa y a que se reduzcan los aranceles y las demás barreras. La orientación hacia el libre comercio queda, por tanto, inscrita en el propio Tratado. A ello se suma que la PCC está sujeta a los principios y fines generales que guían toda la acción exterior de la Unión (art. 207.1 TFUE). Esos principios y fines incluyen promover la democracia, el Estado de derecho o los derechos humanos, favorecer un desarrollo sostenible e impulsar la buena gobernanza.

Justificación: la atribución de la política comercial a la Unión responde a tres motivos principales:

▪ *Unión aduanera*: la UE es, en primer lugar, una unión aduanera, y la política comercial común le ofrece dos ventajas:

- *Homogeneidad*: homogeneizar las reglas de acceso de los diferentes bienes y servicios extranjeros al mercado europeo[1]. Esto simplifica la gestión de los flujos comerciales con el exterior y reduce los costes de transacción.

- *Free rider*: si no existiera una política comercial común que velase por el correcto funcionamiento de la unión aduanera, se podrían dar comportamientos de *free rider*. En concreto, terceros países podrían introducir sus productos a través de los Estados miembros con aranceles más bajos y aprovechar luego la libre circulación interna.

▪ *Negociación*: una política comercial común aumenta el poder negociador internacional, pues el bloque actúa con una sola voz al negociar acuerdos comerciales o competir por recursos escasos en el ámbito internacional (p. ej. licitaciones de recursos energéticos).

▪ *Complementariedad y efecto arrastre*: es una herramienta para la consecución de otros objetivos, especialmente en materia de acción exterior.

[1] En las zonas de libre comercio, en cambio, cada país aplica su propia política comercial, lo que exige complejas reglas de origen.

Base jurídica: la PCC se fundamenta en los artículos 206 y 207 del TFUE (Título II de la Quinta Parte). Es una *competencia exclusiva* de la UE (art. 3.1.e TFUE), de modo que los Estados miembros no pueden celebrar acuerdos comerciales por su cuenta. La regla general de votación en el Consejo es la mayoría cualificada, con dos tipos de excepciones (art. 207.4 TFUE):

- *Unanimidad condicionada*: se exige en los acuerdos de servicios, de propiedad intelectual ligada al comercio y de inversión extranjera directa si contienen disposiciones que, en el plano interno, solo podrían adoptarse por unanimidad.

- *Unanimidad reforzada*: rige para los servicios culturales y audiovisuales si el acuerdo puede dañar la diversidad cultural y lingüística propia de la Unión, y para los sociales, educativos y sanitarios si puede alterar gravemente su organización nacional y menoscabar la responsabilidad estatal en su prestación.

1.2. Diseño actual

El diseño actual de la política comercial común distingue una vertiente autónoma y otra convencional, y reparte entre las instituciones de la UE el papel en la toma de decisiones.

1.2.1. Política comercial autónoma y política comercial convencional

El diseño actual distingue dos vertientes de la política comercial común:

1. *Política comercial autónoma*: desarrollada de manera unilateral por la UE, siempre dentro de los compromisos adoptados en el marco de la OMC. Sus ramas se estudian en el apartado 2.

2. *Política comercial convencional*: los acuerdos suscritos por la UE con un país o grupo de países. Pueden dar lugar a relaciones comerciales privilegiadas al amparo del artículo XXIV del GATT (p. ej. acuerdos bilaterales o regionales de libre comercio) o no (p. ej. acuerdos multilaterales en el marco de la OMC).

1.2.2. Estructura: el papel de las instituciones de la UE y la toma de decisiones

Acuerdos internacionales (el procedimiento del artículo 218 TFUE): desde el Tratado de Lisboa, la negociación y celebración de los acuerdos comerciales, en las que participan tres instituciones de la UE, siguen seis pasos:

1. *Iniciativa negociadora*: la Comisión presenta recomendaciones al Consejo para iniciar las negociaciones.

2. *Autorización*: el Consejo autoriza[2], por mayoría cualificada (art. 218.8), la apertura de las negociaciones y otorga a la Comisión un mandato negociador de carácter vinculante, en el que se fijan las directrices de negociación.

3. *Negociación*: la conduce la Comisión, que informa periódicamente al Comité de Política Comercial designado por el Consejo (arts. 207.3 y 218.4) y al Parlamento Europeo (art. 218.10).

[2] En este caso concreto, el Consejo actúa mediante decisión, no por el procedimiento legislativo ordinario (codecisión), ya que el Parlamento Europeo no interviene en la autorización.

4. *Firma*: concluida la negociación, el Consejo adopta, a propuesta del negociador, la decisión de autorizar la firma del acuerdo y, en su caso, su aplicación provisional.

5. *Aprobación*: el Parlamento Europeo aprueba o rechaza el acuerdo, sin posibilidad de enmendarlo.

6. *Celebración*: recibida la aprobación del Parlamento, el Consejo adopta la decisión de celebración, que perfecciona el consentimiento de la Unión.

De esta forma, los acuerdos celebrados por la Unión vinculan a las instituciones de la Unión y a los Estados miembros (art. 216.2) en sus relaciones con terceros países y organizaciones internacionales. Si el acuerdo es mixto, porque incluye materias de competencia compartida, su entrada en vigor exige además la ratificación de cada Estado miembro, y mientras tanto solo se aplica provisionalmente la parte comercial (apartados 3.3.2 y 3.3.3).

> La celebración de los acuerdos internacionales y los procedimientos legislativos de la Unión se desarrollan en el tema B36, apartados 2.2.2 y 2.4.

Medidas de defensa comercial: corresponden a la Comisión Europea, que instruye los procedimientos *antidumping* y antisubvención, así como las medidas de salvaguardia, e impone las medidas resultantes, bajo el control de los Estados miembros a través de la comitología.

1.3. Evolución histórica de la política comercial

La evolución histórica de la política comercial común se divide en dos etapas, delimitadas por el alcance de la competencia de la Unión. En la primera (1957-1997), la política se circunscribía al comercio de mercancías, y en la segunda (1997-hoy) abarca también los servicios, la propiedad intelectual ligada al comercio y la IED.

1.3.1. Primera etapa: la política comercial común en sentido estrecho (1957-1997)

Contexto: el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (Tratado CEE, 1957) incluía ya una política comercial común entre los instrumentos al servicio de los fines comunitarios (art. 3), y regulaba su funcionamiento en los arts. 110 a 116, con el art. 113 como precepto central. Asimismo, establecía un plazo de 12 años para crear una unión aduanera.

Ámbito y competencias: en el periodo transitorio, la Comunidad Económica Europea (CEE) negoció en la Ronda Kennedy (1964-1967) y suscribió acuerdos bilaterales con países terceros, aunque la competencia sobre el comercio exterior seguía en manos de los Estados miembros.

Con la unión aduanera ya constituida (1968) y el periodo transitorio cerrado (1969), se discutió el alcance de las competencias de la Comunidad. El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas zanjó la cuestión en su Dictamen 1/75, de 11 de noviembre de 1975 (Rec. 1975, p. 1355). Según este dictamen, la Comunidad tenía competencia exclusiva sobre la política comercial relativa a las mercancías.

Conclusiones: la política comercial común nació limitada a las mercancías, que eran entonces el grueso del comercio mundial. No obstante, en los años ochenta, al ganar peso los servicios y la propiedad intelectual, empezó a plantearse la ampliación de su ámbito.

1.3.2. Segunda etapa: la política comercial común en sentido amplio (1997-hoy)

Contexto: el Dictamen 1/94 del Tribunal de Justicia declaró que la mayor parte del comercio de servicios y los aspectos comerciales de la propiedad intelectual eran competencias compartidas.

Ámbito y competencias: tras el dictamen, tres reformas de los Tratados ampliaron el ámbito de la PCC:

1. *Tratado de Ámsterdam* (1997): añadió al entonces art. 113 (renumerado como art. 133) un apartado 5. El nuevo apartado permitía al Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, extender la política comercial común a las negociaciones y acuerdos internacionales sobre servicios y propiedad intelectual.

2. *Tratado de Niza* (2001): instauró la mayoría cualificada en la celebración de este tipo de acuerdos. Sin embargo, seguía sin quedar claro si el ámbito de aplicación de la política comercial incluía los servicios y los aspectos comerciales de la propiedad intelectual.

3. *Tratado de Lisboa* (2007): el art. 207 pasa a incluir la IED, los aspectos comerciales de la propiedad intelectual y los servicios. Los Estados miembros conservan la promoción exterior, aunque la política de exportación se rige por los principios uniformes de la PCC (art. 207.1 TFUE). Por eso los apoyos de los Estados miembros a la exportación han de ajustarse al marco común (ayudas de Estado y Consenso de la OCDE, apartado 2.4.5), de modo que las empresas europeas compitan con las mismas reglas en terceros mercados.

Toma de decisiones: el Parlamento Europeo pasa a ser colegislador de los reglamentos que definen el marco de la PCC (art. 207.2 TFUE) y debe aprobar los acuerdos comerciales (art. 218.6 TFUE).

Conclusiones: el Tratado de Lisboa establece, además, una mayor coherencia entre la acción interna y la externa y refuerza el vínculo entre los valores europeos y los acuerdos comerciales, que ganan así legitimidad democrática.

1.4. Conclusiones

Una unión aduanera exige una política única frente a terceros, pues sin ella los productos de fuera entrarían por el Estado con el arancel más bajo. De ahí que la política comercial común sea una competencia exclusiva de la Unión, orientada al libre comercio por el art. 206 TFUE y sujeta, por regla general, a la mayoría cualificada. En los acuerdos, la Comisión negocia con el mandato del Consejo, y el Parlamento Europeo los aprueba o rechaza sin enmiendas.

El ámbito de esa competencia se ha ampliado por etapas. Limitado al principio a las mercancías, donde el Dictamen 1/75 confirmó la competencia exclusiva, se extendió entre los Tratados de Ámsterdam y Lisboa a los servicios, la propiedad intelectual ligada al comercio y la inversión extranjera directa. Lisboa reforzó además el papel del Parlamento y el vínculo de los acuerdos con los valores europeos. La vertiente autónoma, que la Unión aplica de forma unilateral, se rige hoy por la autonomía estratégica abierta (apartado 2), mientras que la convencional se articula en los acuerdos de primera y segunda generación (apartado 3).

2. La política comercial autónoma: autonomía estratégica abierta

La política comercial autónoma, que la Unión desarrolla unilateralmente (apartado 1.2.1), combina en general la consecución del libre comercio con la protección de ciertos intereses de la Unión. Puede dividirse en cuatro ramas:

1. *Política arancelaria*: que busca aunar la voluntad de libre comercio, mediante una serie de excepciones, con el buen funcionamiento de la unión aduanera.

2. *Medidas de defensa comercial*: que buscan hacer frente a los efectos adversos del libre comercio sobre las industrias de la Unión.

3. *Sistema de Preferencias Generalizadas* (SPG): para paliar los efectos adversos del libre comercio sobre los países en desarrollo.

4. *Otras medidas* (p. ej. sanciones o *screening* de inversiones): para responder a cuestiones sensibles que trascienden lo estrictamente comercial.

La política comercial autónoma se rige hoy por la búsqueda de la **autonomía estratégica abierta**, es decir, una política comercial abierta, sostenible y asertiva (Revisión de la Política Comercial de 2021), y para ello se apoya de diferentes formas en cada una de estas ramas.

2.1. Política arancelaria

La política arancelaria, primera de las ramas de la política comercial autónoma, se recorre desde su fundamento legal y sus elementos básicos hasta los regímenes aduaneros, definitivos y especiales, y otras medidas como los contingentes y las suspensiones arancelarias.

2.1.1. Fundamento legal: el Reglamento de Nomenclatura (1987) y el Código Aduanero de la Unión (2013)

La política arancelaria abarca las normas relativas a los aranceles que nacen cuando las mercancías cruzan la frontera del territorio aduanero de la Unión (TAU)[3]. Sus dos textos básicos son el Reglamento (CEE) 2658/87 sobre Nomenclatura y el Reglamento (UE) 952/2013, conocido como Código Aduanero de la Unión.

Reglamento de Nomenclatura (1987; nomenclatura armonizada, combinada y TARIC): rige la nomenclatura arancelaria y estadística de las mercancías, con el doble objetivo de la determinación de las cargas arancelarias y del adecuado registro estadístico[4][5].

Código Aduanero de la Unión (2013):

[3] El Territorio Aduanero de la Unión (TAU) es el territorio de la Unión Europea incluyendo algunos territorios no UE (p. ej. Mónaco o las zonas de soberanía británica de Akrotiri y Dhekelia, en Chipre) y excluyendo algunos territorios UE (p. ej. Ceuta, Melilla, Livigno o Heligoland). Irlanda del Norte no forma parte del TAU, aunque aplica la normativa aduanera de la Unión en virtud del Marco de Windsor.

[4] Estructura del código (art. 3): las seis primeras cifras corresponden al Sistema Armonizado (en vigor desde 1988) de la Organización Mundial de Aduanas; la séptima y la octava, a las subpartidas de la nomenclatura combinada; y la novena y la décima, al código TARIC (Arancel Integrado de la Unión Europea).

[5] La base de datos TARIC de la Comisión Europea permite consultar los diferentes tipos de mercancías y sus tipos arancelarios.

▪ *Origen*: la primera versión del Código se publicó en 1992 bajo el nombre de Código Aduanero Comunitario (CAC) y permitió integrar los distintos regímenes aduaneros de los entonces miembros de la Comunidad Europea.

▪ *Definición*: desde entonces, el Código fue objeto de sucesivas revisiones hasta la adopción del actual Código Aduanero de la Unión (CAU, 2013, de aplicación desde 2016). El CAU establece las normas y procedimientos aplicables a las mercancías que entran o salen del territorio aduanero de la UE.

▪ *Objetivos*: esta nueva versión persigue tres:

- *Sencillez*: simplificar las normas y los procedimientos aduaneros, en un entorno plenamente electrónico.
- *Claridad*: aportar mayor seguridad jurídica y uniformidad para los operadores y los funcionarios de aduanas de toda la Unión.
- *Agilidad*: potenciar los procedimientos rápidos para las empresas cumplidoras y fiables, articulados en la figura del Operador Económico Autorizado (OEA).

2.1.2. Elementos básicos: arancel aduanero común (AAC), normas de origen y valoración en aduana

Los elementos básicos de la política arancelaria según el CAU son tres: el arancel aduanero común, las normas de origen de las mercancías y las normas de valoración en aduana.

Arancel Aduanero Común (AAC):

▪ *Origen*: el AAC nació con la creación de la unión aduanera como una media aritmética de los tipos arancelarios vigentes frente a terceros países en los territorios aduaneros de los Estados fundadores. Era simplemente el arancel exterior común de la unión aduanera, con una protección nominal promedio inicial de alrededor del 10 %, instrumentada en general mediante derechos *ad valorem*.

▪ *Definición*: en la actualidad, según el artículo 56.2 del CAU, el Arancel Aduanero Común no solo incluye los tipos de los derechos de importación y exportación frente a terceros países, sino el conjunto de la normativa arancelaria aplicable. Entre esas normas figuran la nomenclatura utilizada para la clasificación de los bienes y las medidas arancelarias preferenciales.

▪ *Evolución y situación actual*: los compromisos de liberalización asumidos en el GATT y la OMC han ido rebajando el tipo nominal medio, desde aquel 10 % hasta situarlo en la actualidad en torno al 5 % en promedio simple. Por sectores, es de aproximadamente un 11 % en productos agrícolas y un 4 % en no agrícolas. Lo que recauda el arancel forma parte de los recursos propios tradicionales de la UE, aunque los Estados miembros se quedan un 25 % para cubrir los gastos de recaudación (porcentaje elevado desde el 20 % por la Decisión de Recursos Propios de 2020)[6]. Como los derechos se recaudan en el Estado miembro de despacho, y no en el de consumo final, se produce el denominado *efecto Rotterdam*[7].

[6] Entre 2001 y 2013 la retención había sido del 25 %, y la Decisión de 2014 la redujo al 20 %.

[7] El puerto de Rotterdam es el mayor de Europa y en él se despachan a libre práctica muchas mercancías que se consumen en otros Estados miembros. Por ello, los Países Bajos recaudan (y retienen el 25 % de) derechos correspondientes a importaciones de otros países, y sus estadísticas de comercio exterior aparecen infladas.

Normas de origen: permiten determinar la "nacionalidad económica" de las mercancías. El CAU distingue dos regímenes:

1. *Origen no preferencial*: es el régimen general, utilizado para aplicar el arancel ordinario, los instrumentos de defensa comercial (p. ej. derechos *antidumping*), las restricciones cuantitativas, el marcado de origen y las estadísticas de comercio. El criterio básico es el de la última transformación sustancial, es decir, cuando en la producción intervienen varios países, la mercancía es originaria de aquel en el que se produjo la última transformación sustancial, económicamente justificada.

2. *Origen preferencial*: determina si una mercancía puede beneficiarse de un trato arancelario favorable y exige criterios más estrictos (transformación suficiente, con reglas por producto y mecanismos de acumulación). Se divide, a su vez, en dos tipos, el unilateral, para los productos originarios de territorios a los que la Unión ha otorgado beneficios arancelarios de forma autónoma (p. ej. SPG), y el convencional, basado en los acuerdos comerciales suscritos.

Valor en aduana: finalmente, se determina conforme al Acuerdo de Valoración de la OMC (desarrollo del art. VII del GATT). Su método principal es el valor de transacción (art. 70 CAU), es decir, el precio efectivamente pagado o por pagar, ajustado (art. 71) con los costes de transporte y seguro hasta el lugar de introducción en el TAU (base *cost, insurance and freight*, CIF). En su defecto, se aplican los métodos secundarios en cascada (art. 74). A efectos estadísticos, las importaciones se registran en base CIF y las exportaciones en base *free on board* (FOB).

Una de las grandes diferencias entre el CAU y el antiguo CAC es que el nuevo Código simplifica los regímenes aduaneros (desaparece la distinción entre regímenes suspensivos y regímenes aduaneros económicos), que pueden agruparse, a efectos expositivos, en dos categorías[8].

2.1.3. Regímenes "definitivos": despacho a libre práctica y exportación

Por un lado, están los **regímenes definitivos**, llamados así porque su aplicación otorga o retira el estatuto de mercancía de la Unión:

1. *Despacho a libre práctica*: se aplica a las mercancías no comunitarias destinadas a ser introducidas, usadas o consumidas en la Unión. Con él, una mercancía no perteneciente a la UE adquiere el estatuto aduanero de mercancía de la Unión, para lo cual se liquidan los aranceles y se le aplican todas las medidas previstas[9] para su introducción en el TAU. Si además se desea nacionalizar la mercancía (despacho a consumo), se liquidan los impuestos nacionales (IVA e impuestos especiales) y se superan los controles internos pertinentes[10].

[8] En cuanto a la elección de uno u otro, el artículo 160 del CAU establece que, salvo disposición en contrario, el declarante podrá elegir libremente el régimen aduanero en el que incluir las mercancías, bajo las condiciones de dicho régimen. Puede hacerlo con independencia de la naturaleza, la cantidad y el país de origen, envío o destino de las mercancías.

[9] Esto engloba la percepción de los derechos de importación debidos y otros gravámenes, la aplicación de medidas de política comercial (p. ej. prohibiciones y restricciones no aplicadas en una fase anterior) y el cumplimiento de las demás formalidades aduaneras previstas.

[10] Ejemplo: un contenedor de pistachos llega de EE. UU. a un puerto de la Unión y se mantiene en depósito temporal. Por lo tanto, se dispone de 90 días para incluir la mercancía en un régimen aduanero. Tras realizar los controles sanitarios y fitosanitarios pertinentes, como lo que se pretende es consumir y nacionalizar la mercancía, se realiza el despacho de importación, liquidando el arancel y el IVA mediante el documento único administrativo. Obtenido el levante, la mercancía continúa su proceso logístico.

2. *Exportación*: el penúltimo título del CAU está dedicado a la salida de mercancías del TAU (art. 269). Con carácter general, todas las mercancías de la Unión que salgan del territorio aduanero entran en este régimen[11], salvo las sometidas a otros regímenes (p. ej. perfeccionamiento pasivo o tránsito interno) y las que salen con carácter temporal.

2.1.4. Regímenes aduaneros especiales: tránsito, depósito, destino especial y perfeccionamiento

Por otro lado, los **regímenes aduaneros especiales** permiten realizar algunas operaciones sobre determinadas mercancías (p. ej. almacenarlas, transportarlas o utilizarlas) con suspensión o reducción de derechos arancelarios y demás medidas, en general sin alterar su estatuto aduanero (el destino final supone, en cambio, el despacho a libre práctica). Según el art. 210 del CAU, existen cuatro regímenes especiales, subdivididos en dos figuras cada uno.

Tránsito: consiste en el transporte bajo control aduanero (arts. 226 a 236 del CAU), amparado internacionalmente por la libertad de tránsito del art. V del GATT. El tránsito de la Unión engloba dos figuras:

- *Externo* (T1): ampara la circulación de mercancías no pertenecientes a la Unión de un punto a otro del TAU, sin quedar sujetas a derechos de importación, gravámenes ni medidas de política comercial.

- *Interno* (T2): ampara la circulación de mercancías de la Unión entre dos puntos del TAU atravesando un territorio tercero, sin que su estatuto aduanero cambie.

Junto al tránsito de la Unión coexisten el tránsito común (extendido por convenio a los países de la Asociación Europea de Libre Comercio, AELC, y otros socios) y los regímenes internacionales TIR y ATA.

Depósito: las mercancías, pertenecientes o no a la Unión, pueden almacenarse y ser objeto de manipulaciones usuales (pero no de transformación), por tiempo ilimitado, en el TAU, exentas de derechos de importación, gravámenes y otras medidas[12][13]. Engloba los depósitos aduaneros (públicos o privados), cuyo uso requiere autorización previa de las autoridades aduaneras, y las zonas francas, que son partes delimitadas del TAU designadas como tales por los Estados miembros, que las comunican a la Comisión.

Destino especial: nueva categoría del CAU, engloba dos figuras:

- *Importación temporal*: permite que mercancías no pertenecientes a la Unión destinadas a la reexportación se utilicen dentro del TAU durante un tiempo limitado (con carácter general, hasta 24 meses, sin que el total pueda exceder de diez años). La exención de los derechos de importación es total o parcial, y las mercancías no quedan sujetas a otras medidas de política comercial. El régimen ampara, por ejemplo, las mercancías para ferias, el material profesional o los envíos de particulares y equipajes de viajeros.

[11] Las mercancías que vayan a salir del TAU irán amparadas por una declaración previa de salida (art. 263 CAU) que se presentará en la aduana competente en unos plazos variables en función del medio de transporte empleado.

[12] Las mercancías en depósito pueden venderse sin salir de él.

[13] Los derechos se liquidan, en su caso, cuando la mercancía sale del depósito o de la zona franca para despacharse a libre práctica.

- *Destino final*: permite el despacho a libre práctica con exención de derechos o con un tipo reducido en razón del destino específico de la mercancía, que queda bajo vigilancia aduanera hasta su afectación a dicho destino. Aunque la normativa no cierra la lista de destinos, en la práctica se incluyen determinadas clases de buques y plataformas de perforación y exploración petrolífera o las aeronaves civiles y sus componentes.

Perfeccionamiento: finalmente, el CAU mantiene los regímenes de perfeccionamiento, regulados en los artículos 256 a 262. Ambos regímenes se caracterizan por la realización de operaciones de elaboración, transformación o reparación sobre las mercancías, dando lugar a productos transformados (los antiguos "productos compensadores" del CAC):

- *Activo*: las mercancías no pertenecientes a la Unión pueden ser utilizadas dentro del TAU en una o más operaciones de transformación sin quedar sujetas a derechos de importación, gravámenes ni otras medidas de política comercial. De acuerdo con la nueva definición, desaparece la necesidad de reexportar[14], por lo que el antiguo régimen de transformación bajo control aduanero se fusiona con el perfeccionamiento activo. Por ejemplo, una empresa alimentaria recibe almendras iraníes para molerlas y convertirlas en harina.

- *Pasivo*: supone la operación inversa, pues permite que mercancías de la Unión se exporten temporalmente para someterse a operaciones de perfeccionamiento en el exterior y ser después despachadas a libre práctica como productos transformados, con exención total o parcial. Por ejemplo, el propietario de un bien de equipo lo envía al extranjero para su reparación, por encontrarse fuera el servicio técnico.

2.1.5. Otras medidas: contingentes y suspensiones arancelarias

Si bien el art. XI del GATT prohíbe las restricciones cuantitativas a la importación y a la exportación (es decir, las cuotas), los contingentes y las suspensiones arancelarias no están prohibidos, y el art. 31 del TFUE permite y regula su establecimiento. Su objetivo es eliminar, total o parcialmente, los derechos aplicables a materias primas, productos semiacabados o componentes no disponibles o no fabricados en la Unión. Así, la UE, de forma autónoma y no discriminatoria, puede establecer:

1. *Contingentes arancelarios* (*tariff quotas*): se conceden únicamente cuando sí existe producción comunitaria, pero esta no es suficiente, insuficiencia que puede deberse a causas fortuitas[15]. Permiten la exención, total o parcial, de los aranceles sobre los *inputs* importados durante un periodo limitado y para una cantidad determinada de importaciones (p. ej. determinados productos pesqueros o agrícolas destinados a la transformación). Superado el límite cuantitativo, se restablece el pago de los derechos.

2. *Suspensiones arancelarias* (*suspensions*): se conceden únicamente cuando no existe producción comunitaria y hay, por tanto, una falta de disponibilidad del producto dentro de la Unión. Autorizadas mediante reglamentos, permiten la exención, total o parcial, de los aranceles durante un periodo limitado, pero para una cantidad ilimitada de importaciones (p. ej. determinados productos químicos, materias primas y componentes electrónicos).

En ambos casos, las medidas no se otorgan a productos terminados, sino a productos intermedios. Junto a ellas se sitúan las franquicias arancelarias (*duty-free*), exenciones totales del pago de aranceles. A diferencia de las anteriores, no están sujetas a un periodo de vigencia ni a un

[14] Sin embargo, sí se mantiene la posibilidad de exportación anticipada y el uso de mercancías equivalentes.

[15] Los contingentes y las suspensiones autónomos los adopta el Consejo por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión (art. 31 TFUE).

volumen global de importaciones, y dependen de las condiciones del Reglamento (CE) 1186/2009. Cubren, por ejemplo, el equipaje personal de los viajeros procedentes de terceros países o las pequeñas expediciones entre particulares.

2.2. Medidas de defensa comercial

La UE recurre a las medidas de defensa comercial para combatir las prácticas desleales en el comercio internacional y para responder cuando sus importaciones crecen de forma brusca. Se amparan en los acuerdos de la OMC (Acuerdo Antidumping, Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias y Acuerdo sobre Salvaguardias) y en los reglamentos de base que los incorporan al derecho de la Unión, modernizados en 2017-2018[16]. Son, principalmente, cuatro instrumentos: las medidas *antidumping*, las antisubvención, las salvaguardias y el Reglamento de Obstáculos al Comercio (ROC).

2.2.1. Medidas *antidumping* y antisubvención

Definición:

▪ *Medidas antidumping*: hay *dumping* cuando el precio al que una empresa vende al exterior queda por debajo del valor normal que esa mercancía tiene en el país exportador. Solo da lugar a medidas si causa o amenaza con causar un perjuicio importante a la industria del país importador. Por valor normal se entiende el precio del producto en el mercado interior del país exportador. Si este no es representativo o no se conoce, se toma el precio aplicado por el exportador en un tercer país o un valor calculado a partir de los costes de producción más un margen razonable.

▪ *Medidas antisubvención*: una *subvención* es una contribución económica realizada por un gobierno u organismo público que confiere un beneficio al receptor (p. ej. donaciones, préstamos, incentivos fiscales, provisión de bienes y servicios). El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (ASMC) busca contrarrestar el daño causado por las subvenciones *específicas*, que deben notificarse a la OMC y pueden ser invocadas ante su Órgano de Solución de Diferencias (OSD), y que se dividen en dos tipos[17]:

- *Prohibidas*: las que dependen de los resultados exportadores o de que se usen bienes nacionales en vez de importados.
- *Recurribles*: las ligadas a determinados sectores, empresas o regiones, cuya impugnación exige demostrar el perjuicio.

Requisitos: la imposición de derechos exige el cumplimiento acumulativo de cinco, a los que la UE añade uno propio:

1. *Legitimación*: la denuncia debe proceder de la industria del país importador o presentarse en su nombre, con un apoyo representativo. El apoyo es representativo si procede de productores que representen al menos el 25 % de la producción total y más del 50 % de la producción de quienes se pronuncien sobre la denuncia.

[16] La modernización se instrumentó mediante los Reglamentos (UE) 2017/2321 (metodología de las distorsiones significativas) y 2018/825, que modificaron los Reglamentos de base (UE) 2016/1036 (*antidumping*) y 2016/1037 (antisubvención), todavía vigentes.

[17] Hasta 1999, la OMC también reconocía la existencia de subvenciones no recurribles, las cuales no podían ser invocadas ante el OSD.

2. *Existencia de la práctica por encima de los umbrales de minimis*: el margen de *dumping* no debe ser inferior al 2 % del precio de exportación, $\mu_D = (\text{VN} - P_X)/P_X \geq 0{,}02$, con VN el valor normal y P_X el precio de exportación (art. 5.8 del Acuerdo Antidumping). La subvención, por su parte, no debe ser inferior al 1 % *ad valorem* (art. 11.9 del ASMC).

3. *Volumen no insignificante*: en la práctica de la UE se consideran insignificantes las importaciones objeto de *dumping* o de subvención procedentes de países con una cuota de mercado inferior al 1 % individualmente (3 % en conjunto).

4. *Perjuicio*: debe existir un perjuicio importante, efectivo o potencial, a la industria de la Unión.

5. *Causalidad*: debe acreditarse la relación causal entre las importaciones objeto de la práctica y el perjuicio.

6. *Interés de la Unión* (sin equivalente en la OMC): las medidas no deben ser contrarias al interés del conjunto de la Unión, ponderando los efectos sobre productores, importadores, industrias usuarias y consumidores.

Si se cumplen los requisitos, tras la investigación pueden establecerse derechos *antidumping* o compensatorios, que en ningún caso pueden superar el margen de *dumping* o el importe de la subvención[18]. Por regla general, además, se limitan al margen de perjuicio cuando este es inferior (*regla del derecho inferior* o *lesser duty rule*, matizada tras la modernización de 2018). Las medidas vencen a los cinco años (cláusula de expiración o *sunset clause*), salvo que una reconsideración por expiración concluya que su supresión daría lugar probablemente a la continuación o la repetición del *dumping* (o de la subvención) y del perjuicio.

Procedimiento: común en lo esencial a ambos instrumentos, se desarrolla en cinco fases:

Tabla B41.1: Procedimiento de investigación *antidumping* y antisubvención.

Fase	Contenido	Plazos
0. Inicio	La Comisión decide la apertura tras recibir una denuncia válida de la industria o de un Estado miembro	45 días desde la denuncia
1. Anuncio	Publicación del inicio de la investigación en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE)	-
2. Investigación	Cuestionarios a las partes interesadas (exportadores, importadores, productores y usuarios) y verificaciones sobre el terreno	30 días para responder
3. Medidas provisionales	La Comisión puede imponer derechos provisionales, proseguir la investigación o concluirla	-
4. Medidas definitivas	Adopción de los derechos definitivos por la Comisión, mediante el procedimiento de examen (comitología)	Máximo 14 meses (*antidumping*) o 13 meses (antisubvención) desde el inicio

[18] El tope del margen de *dumping* figura en el art. 9.3 del Acuerdo Antidumping, y el del importe de la subvención, en el art. 19.4 del ASMC. La regla del derecho inferior solo se recomienda como deseable (art. 9.1 del Acuerdo Antidumping y art. 19.2 del ASMC), pero la UE la aplica con carácter general.

Las medidas definitivas solo pueden ser bloqueadas por los Estados miembros por mayoría cualificada a través de la comitología, y pueden ser impugnadas por los terceros países afectados ante el OSD de la OMC.

Conclusiones: el principal destinatario histórico de la defensa comercial de la UE es China. De hecho, a mediados de la pasada década había medidas en vigor sobre más de medio centenar de productos chinos (p. ej. paneles solares o acero). Esta situación, unida a la expiración en diciembre de 2016 de la cláusula de economía de no mercado del Protocolo de Adhesión de China a la OMC, motivó la reforma metodológica de 2017 sobre distorsiones significativas.

La práctica reciente incluye las subvenciones transnacionales (en 2022, sobre el acero inoxidable laminado en frío de Indonesia, por incorporar financiación china). En 2024, sobre todo, la Comisión impuso derechos compensatorios definitivos de hasta el 35,3 % (adicionales al arancel del 10 %) sobre los vehículos eléctricos de batería originarios de China, el mayor expediente antisubvención de la historia de la Unión, impugnado por China ante la OMC. En febrero de 2026, la Comisión aceptó en este expediente el primer compromiso de precios (Volkswagen Anhui, modelo Cupra Tavascan), que combina un precio mínimo de importación, un límite de volumen y un compromiso de inversión en la UE.

2.2.2. Medidas de salvaguardia

Definición: las *cláusulas de salvaguardia* permiten a un país aplicar medidas de urgencia cuando un aumento súbito e imprevisto de las importaciones causa o amenaza con causar un daño grave a la industria nacional del producto. A diferencia de las medidas *antidumping* y antisubvención, no requieren la determinación de una práctica desleal, lo que explica sus requisitos más exigentes.

Requisitos:

1. *Temporalidad*: duran un máximo de 200 días si son provisionales y de cuatro años, prorrogables hasta un total de ocho, si son definitivas.

2. *Magnitud y causalidad*: exigen probar un daño grave, efectivo o potencial, a la industria nacional, umbral más estricto que el perjuicio importante de los instrumentos *antidumping* y antisubvención.

3. *Erga omnes*: se aplican de manera no selectiva, es decir, frente a todos los orígenes, conforme a la cláusula de nación más favorecida.

4. *Liberalización*: deben liberalizarse progresivamente mientras estén en vigor.

5. *Compensación*: el Miembro que las imponga deberá procurar compensar a los Miembros cuyo comercio se vea afectado.

En el caso de la UE se exige, además, que su imposición responda al interés de la Unión. Si se cumplen los requisitos, tras una investigación pueden establecerse salvaguardias que en la práctica adoptan la forma de aranceles adicionales, contingentes (art. 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias) o contingentes arancelarios. En cambio, la vigilancia previa de las importaciones es un instrumento distinto.

Procedimiento: sigue las mismas fases que los instrumentos anteriores (denuncia de un Estado miembro[19], decisión de apertura en un mes, anuncio en el DOUE, cuestionarios, eventuales

[19] A diferencia de los procedimientos *antidumping* y antisubvención, que puede iniciar la industria, la investigación de salvaguardia solo se abre a petición de un Estado miembro o por iniciativa de la Comisión (Reglamento (UE) 2015/478).

medidas provisionales), con una investigación que debe concluir en nueve meses, prorrogables en dos. Durante todo el proceso, la Comisión mantiene el diálogo con el Comité sobre salvaguardias, formado por representantes de los Estados miembros, y con el Comité de Salvaguardias de la OMC. Las medidas definitivas se adoptan por comitología, de modo que los Estados miembros pueden bloquearlas por mayoría cualificada y, a falta de dictamen del comité, la Comisión no puede adoptarlas.

Conclusiones: la salvaguardia es un instrumento de uso excepcional, cuya práctica reciente ilustra bien su alcance y sus límites:

1. *Arroz índica*: la salvaguardia sobre las importaciones de Camboya y Myanmar (2019, por tres años), activada en el marco del régimen "Todo Menos Armas" del SPG ante las dificultades causadas a los productores de la Unión.

2. *Salvaguardia siderúrgica*: adoptada en 2019 como respuesta a la desviación de comercio provocada por los aranceles estadounidenses al acero, instrumentada mediante contingentes arancelarios con un derecho del 25 % fuera de cuota y prorrogada hasta su expiración en junio de 2026. Turquía la impugnó ante el OSD (asunto DS595), cuyo informe (2022) dio parcialmente la razón a las alegaciones turcas y obligó a la UE a ajustar la medida. Desde julio de 2026 la sustituye un régimen permanente de contingentes con un derecho del 50 % fuera de cuota (Reglamento (UE) 2026/1384).

3. *Cláusulas bilaterales*: el Reglamento (UE) 2019/287, que establece un marco horizontal para activar las cláusulas bilaterales de salvaguardia previstas en los acuerdos comerciales de nueva generación (p. ej. Japón, Vietnam) y completa así los instrumentos multilaterales con los convencionales.

2.2.3. Medidas contra los obstáculos al comercio (ROC)

Definición: el Reglamento de Obstáculos al Comercio ofrece a las empresas europeas y a los Estados miembros un cauce formal para denunciar las barreras de terceros países que perjudican su comercio.

Requisitos: el reglamento entiende por *obstáculo comercial* cualquier práctica de un tercer país que vulnere sus compromisos en la OMC o un acuerdo bilateral firmado con la UE.

Procedimiento: la denuncia de las empresas afectadas llega directamente a la Comisión, que instruye la investigación asistida y supervisada por un comité *ad hoc*. Con frecuencia, en lugar de medidas en frontera, se busca suprimir la barrera negociando bilateralmente con el país denunciado o recurriendo al OSD de la OMC.

Conclusiones: el ROC, de uso poco frecuente, es el más antiguo de los instrumentos de aplicación (*enforcement*), que la Unión ha reforzado notablemente al servicio de la autonomía estratégica abierta:

- *Vigilancia*: la figura del Alto Responsable de la Aplicación de la Política Comercial (2020) y la ventanilla única de denuncias centralizan la vigilancia.

- *Contramedidas*: el Reglamento (UE) 654/2014, reformado en 2021, permite adoptarlas incluso cuando el sistema de solución de diferencias de la OMC está bloqueado.

- *Coerción*: el Instrumento contra la Coerción Económica (Reglamento (UE) 2023/2675) permite responder a las presiones económicas de terceros países para forzar decisiones de la Unión o de sus Estados miembros, una vez que el Consejo constata la coerción.

2.3. Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG)

El SPG, tercera rama de la política comercial autónoma, concede preferencias unilaterales a los países en desarrollo. Su estudio parte del concepto, el origen, los objetivos y las características del sistema y sigue con su régimen general, el SPG estándar.

2.3.1. Concepto, origen, objetivos y características

El Sistema de Preferencias Generalizadas surge de una resolución adoptada en la 2.ª Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), en Nueva Delhi (1968). A raíz de ella, la CEE comenzó a aplicar las preferencias en 1971 al amparo de una exención (*waiver*) temporal de la cláusula de nación más favorecida (NMF) del GATT. Finalmente, la *cláusula de habilitación*, aprobada al cierre de la Ronda de Tokio (1979), otorgó cobertura jurídica permanente a estos esquemas, convirtiéndolos en una excepción estable al principio NMF sin necesidad de exención.

Definición: el SPG es un régimen de la política comercial autónoma con el que la UE da a las mercancías de los países en desarrollo un acceso preferente a su mercado, sin exigir reciprocidad, eliminando o reduciendo los aranceles que pagan.

Objetivo: permitir que los países en desarrollo obtengan ingresos adicionales por sus exportaciones y puedan invertirlos en desarrollo sostenible, reducción de la pobreza y diversificación de sus tejidos productivos. De su definición y objetivos se desprende que el SPG constituye una peculiaridad dentro de la política comercial autónoma, por dos motivos:

1. *Naturaleza híbrida*: se sitúa a medio camino entre la política comercial autónoma, al tratarse de una medida unilateral que no requiere el acuerdo de los beneficiarios, y la convencional. Se acerca a la convencional porque condiciona las preferencias a compromisos del beneficiario, sobre todo en el SPG+ (aplicar convenios internacionales bajo supervisión de la UE), cuyo incumplimiento grave permite retirarlas.

2. *Política de desarrollo*: su fin último es estimular el desarrollo económico de los beneficiarios.

Funcionamiento: el sistema comprende tres regímenes preferenciales, el SPG estándar, el SPG+ y el régimen Todo Menos Armas (TMA, en inglés *Everything But Arms*, EBA). Lo regula el Reglamento (UE) 978/2012, aplicable desde 2014, que fijó una duración de diez años para los regímenes SPG estándar y SPG+ y una duración ilimitada para el TMA. Expirado en principio a finales de 2023, el Reglamento fue prorrogado transitoriamente a la espera de la reforma propuesta por la Comisión en 2021. La reforma se adoptó finalmente como Reglamento (UE) 2026/1395, que mantiene los tres regímenes y se aplicará desde el 1 de enero de 2027 durante diez años.

2.3.2. SPG estándar

Definición: el SPG estándar es el régimen general, pensado para dar un trato preferencial a los países en desarrollo.

Requisitos: pueden acogerse los países que cumplan dos condiciones:

- *Régimen preferencial*: no beneficiarse de otro régimen de acceso preferencial al mercado de la UE que otorgue un trato igual o mejor (p. ej. un acuerdo de libre comercio).

- *Nivel de renta*: no haber sido clasificados durante tres años consecutivos como países de renta media-alta o alta, según los umbrales, actualizados anualmente, del método Atlas del Banco Mundial (renta nacional bruta per cápita en dólares corrientes).

Funcionamiento: el régimen cubre en torno al 66 % de las líneas arancelarias de la UE y concede la exención total del arancel a los productos no sensibles. A los sensibles les aplica, en cambio, una reducción de 3,5 puntos porcentuales del arancel *ad valorem* y del 20 % del arancel en textiles y confección.

> Los regímenes SPG+ y Todo Menos Armas, los mecanismos de graduación y retirada y la valoración de conjunto del SPG se desarrollan, como instrumento de la política de cooperación, en el tema B42, apartado 3.4.

2.4. Otras medidas y regímenes excepcionales

La Unión cuenta, además, con otros instrumentos, algunos de máxima actualidad, al servicio de la autonomía estratégica abierta.

2.4.1. Regímenes comerciales especiales: autorización, vigilancia y certificación

Definición: la importación y la exportación son, por regla general, libres, salvo en los regímenes comerciales especiales.

Tipos: son tres:

1. *Autorización*: para ciertos bienes (p. ej. material de defensa o productos de doble uso) el despacho exige una licencia de importación o exportación que expiden las autoridades competentes de cada Estado miembro.

2. *Vigilancia*: el despacho de algunos productos (p. ej. ciertos siderúrgicos) requiere un documento de vigilancia (DOVI) verificado de antemano, pero no se limita la cantidad que puede entrar o salir.

3. *Certificación*: para otros bienes (p. ej. productos agrícolas) hay que aportar un certificado de importación o exportación antes del despacho.

Conclusiones: los tres regímenes condicionan el despacho a un documento previo (licencia, documento de vigilancia o certificado), sin alterar la regla general de libertad.

2.4.2. Control de las inversiones extranjeras directas (*screening*)

Definición: aunque la UE mantiene una política de inversiones abierta, el Reglamento (UE) 2019/452 estableció un marco común para el control de las inversiones extranjeras directas que puedan comprometer la seguridad o el orden público. Su origen es inseparable del auge de la IED procedente de economías emergentes y, en especial, de China. Se trata de un flujo creciente, dirigido a activos estratégicos, protagonizado a menudo por inversores con respaldo oficial y sin reciprocidad de acceso[20] para las empresas europeas.

[20] Según el índice de restricción a la IED de la OCDE, la UE figura entre las economías más abiertas a la inversión extranjera y China, entre las más cerradas.

Objetivo: el marco busca, por tanto, proteger los activos críticos de la Unión frente a los riesgos para la seguridad o el orden público, siempre dentro de los compromisos de la UE en la OMC.

Funcionamiento: el Reglamento no define "seguridad" y "orden público" (y excluye expresamente la inversión en cartera), pero enumera los ámbitos críticos que la IED puede afectar: infraestructuras, tecnologías, suministro de insumos esenciales, acceso a información sensible y libertad y pluralismo de los medios. Sobre esa base articula un mecanismo de cooperación. El control lo ejercen los Estados miembros a través de sus mecanismos nacionales y notifican las operaciones, mientras que los demás Estados y la Comisión pueden emitir observaciones y dictámenes. La decisión final permanece, en todo caso, en manos del Estado receptor.

El marco ha impulsado la generalización de los mecanismos nacionales, presentes en 14 de los 28 Estados miembros cuando se adoptó y en la práctica totalidad en la actualidad, y ha sido reformado. El nuevo Reglamento (UE) 2026/1386 fue adoptado por el Consejo el 8 de junio de 2026 y se aplicará desde el 17 de enero de 2028. El Reglamento hará obligatorios los mecanismos nacionales, armonizará sus estándares mínimos y extenderá el control a determinadas inversiones canalizadas a través de filiales europeas.

Conclusiones: en palabras de Juncker, se trata de que la Unión, abierta a la inversión pero no a cualquier precio, deje de ser "ingenua". El Reglamento de 2019 es un compromiso posibilista entre Estados con posiciones muy divergentes y una respuesta a la falta de reciprocidad. Como contrapartida, el Reglamento consagra un giro defensivo que puede alimentar represalias y elude nombrar los problemas de fondo (competencia desleal, apoyo estatal a los inversores), hoy parcialmente cubiertos por el Reglamento de Subvenciones Extranjeras (tema B39, apartado 3.3.2).

2.4.3. Sanciones y embargos comerciales

Definición: las operaciones de comercio exterior de mercancías y servicios pueden quedar sujetas a restricciones en virtud de los regímenes de sanciones vigentes[21], que tienen dos orígenes. Unas derivan de las resoluciones del Consejo de Seguridad de las NN. UU., que la UE incorpora a su ordenamiento y puede reforzar, mientras que otras son sanciones autónomas de la propia Unión, que deben respetar el Derecho internacional.

Objetivo: las sanciones pueden dirigirse a Gobiernos de terceros países, a entidades y organizaciones (p. ej. terroristas) o a particulares. Buscan producir un cambio en la política o conducta de sus destinatarios y minimizar a la vez los efectos adversos sobre las partes no responsables (p. ej. la población civil).

Funcionamiento: su adopción sigue un procedimiento en dos pasos:

1. *Decisión del Consejo*: las medidas restrictivas, en cuanto materia de política exterior y de seguridad común, se establecen por Decisión del Consejo, adoptada por unanimidad previo estudio del grupo geográfico responsable, publicada en el DOUE y aplicable, en general, por periodos renovables de 12 meses.

2. *Reglamento del Consejo*: si la Decisión incluye la inmovilización de activos u otras sanciones económicas o financieras, el alto representante y la Comisión presentan una propuesta conjunta de Reglamento del Consejo. El reglamento se adopta por mayoría cualificada (art. 215 TFUE), concreta las medidas y su alcance y, como acto de aplicación general, vincula a toda persona o entidad en la UE.

[21] En el caso español, cuando, en virtud del régimen de sanciones aplicable, exista la posibilidad de autorizar una determinada operación, dicha autorización es expedida por la Secretaría de Estado de Comercio, en el ámbito de sus competencias, a través de su Sede Electrónica.

Conclusiones: el instrumento cobra hoy especial relevancia con el régimen contra Rusia. El régimen, iniciado en 2014 con la anexión de Crimea y vinculado a los Acuerdos de Minsk[22], se ha expandido desde la invasión de 2022 hasta superar la veintena de paquetes (22 a octubre de 2026). Su doble fin es debilitar la capacidad del Kremlin para financiar la guerra e imponer costes a la élite responsable.

Las medidas comprenden sanciones individuales[23] (p. ej. Putin, Lavrov o los miembros de la Duma), económicas, mediáticas y diplomáticas[24]. Destacan la prohibición de transacciones con el Banco Central de Rusia, la exclusión del sistema SWIFT[25] de los principales bancos y la prohibición de importar carbón y la de importar petróleo por vía marítima. A ellas se suman el tope de precios al crudo acordado en el G7 y el cierre del espacio aéreo, los puertos y las carreteras de la UE a operadores rusos. Junto al régimen ruso, la Unión mantiene varias decenas de regímenes de sanciones en vigor (p. ej. Bielorrusia, Irán o Corea del Norte).

La valoración admite una lectura de teoría de juegos. Como estrategia de castigo en un juego repetido, las sanciones pueden desincentivar los comportamientos no cooperativos y sostener la cooperación si la amenaza es creíble y los jugadores valoran lo suficiente el futuro. Sin embargo, su límite es la espiral de represalias, que erosiona la estabilidad global entendida como bien público.

2.4.4. Instrumento de Contratación Pública Internacional (ICPI)

Definición: mientras la UE mantiene sus licitaciones generalmente abiertas a compañías extranjeras, sus empresas afrontan barreras de acceso a la contratación pública de terceros países. Para corregir esta asimetría, el Reglamento (UE) 2022/1031 creó el Instrumento de Contratación Pública Internacional, en vigor desde agosto de 2022.

Objetivo: el instrumento busca mejorar las condiciones de competencia de las empresas europeas en los concursos públicos extranjeros (el *level playing field*) y dotar a la Unión de poder de negociación para abrir esos mercados.

Funcionamiento: el instrumento opera de forma gradual. La Comisión investiga las prácticas del tercer país y, si no logra una solución negociada, puede penalizar o excluir las ofertas de las empresas de ese país en las licitaciones europeas de mayor importe.

Conclusiones: el instrumento se estrenó con la investigación sobre los productos sanitarios chinos, que culminó en 2025 con la primera medida ICPI, que restringe el acceso de esos proveedores a los grandes contratos públicos de la Unión.

[22] Concretamente, las sanciones económicas al país y las relativas a Crimea y Sebastopol se adoptan por periodos limitados y se prorrogan periódicamente. Las económicas se prorrogaron semestralmente desde 2015 hasta que la prórroga de junio de 2026 las extendió por un año, hasta el 31 de julio de 2027. Las de Crimea y Sebastopol se prorrogan anualmente.

[23] Tras el 22.º paquete (octubre de 2026), el mayor hasta la fecha en número de inclusiones, son cerca de 4600 las personas y entidades objeto de medidas restrictivas (inmovilización de bienes y, en el caso de las personas, prohibición de viajar), según el Consejo de la UE.

[24] Entre ellas, destaca la restricción a las relaciones entre la UE y las zonas de las provincias de Donetsk y Luhansk no controladas por el Gobierno ucraniano, extendida en octubre de 2022 a las de Jersón y Zaporiyia.

[25] SWIFT, sociedad cooperativa de derecho belga creada en 1973, gestiona la red de mensajería financiera que enlaza a más de 11.000 entidades. La supervisan los bancos centrales del G10, bajo la dirección del Banco Nacional de Bélgica.

2.4.5. Política de exportaciones: el Consenso OCDE

Definición: la política comercial autónoma alcanza también a las exportaciones. El elemento central es el crédito oficial a la exportación, disciplinado por el Consenso OCDE[26] (1978).

Objetivo: que las empresas europeas compitan con las mismas reglas en terceros mercados (apartado 1.3.2), por calidad y precio y no por la generosidad del crédito público.

Funcionamiento: aunque el Consenso no es jurídicamente vinculante en el plano internacional, la Unión lo ha incorporado a su ordenamiento por el Reglamento (UE) 1233/2011, que recoge su texto en un anexo que la Comisión actualiza, mediante actos delegados, con cada revisión. El Consenso es así norma de obligado cumplimiento para los Estados miembros y parte del acervo.

Conclusiones: la Unión convierte así en derecho propio un pacto de caballeros. Las condiciones del Consenso (tipos mínimos, plazos y anticipo), la vigilancia mutua entre sus participantes y su papel de puerto seguro frente al Acuerdo sobre Subvenciones de la OMC se desarrollan en el tema B34, apartado 3.4.

2.4.6. Mecanismo de ajuste en frontera por carbono (MAFC)

Definición: el mecanismo de ajuste en frontera por carbono (MAFC; *CBAM* en inglés), creado por el Reglamento (UE) 2023/956, cobra a ciertas importaciones un precio por las emisiones incorporadas equivalente al que pagan los productores europeos en el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (RCDE UE). Tras un periodo transitorio en el que los importadores solo debían declarar esas emisiones (octubre de 2023 a diciembre de 2025), el MAFC está en fase definitiva desde el 1 de enero de 2026.

Objetivo: evitar la *fuga de carbono*, es decir, que la producción se traslade a países con políticas climáticas menos exigentes, y permitir así que el RCDE UE deje de proteger a esas industrias con la asignación gratuita de derechos. El MAFC busca también que los terceros países pongan precio a sus emisiones.

Funcionamiento: cubre el cemento, el hierro y el acero, el aluminio, los fertilizantes, la electricidad y el hidrógeno. El importador debe entregar certificados MAFC por las emisiones incorporadas, a un precio ligado al del RCDE UE, y puede descontar el precio del carbono pagado en el país de origen. La carga crece a medida que se elimina la asignación gratuita de los productores europeos, hasta 2034. El Reglamento (UE) 2025/2083 simplificó el MAFC al eximir a quienes importen menos de 50 toneladas de estas mercancías al año y retrasar a febrero de 2027 la venta de los certificados (tema B31, apartado 3.4.1).

Conclusiones: el MAFC es hoy la medida comercial unilateral más relevante y disputada de la Unión. Sus defensores lo presentan como la contrapartida en frontera del precio interior del carbono, y sus críticos, como un arancel encubierto que recae sobre todo en los exportadores de países en desarrollo. Su compatibilidad con las normas de la OMC está pendiente del grupo especial que examina la reclamación de Rusia (DS639; tema B33, apartado 3.5.5).

[26] Nombre oficial: Acuerdo sobre Créditos a la Exportación con Apoyo Oficial (Arrangement on Officially Supported Export Credits), revisado periódicamente.

2.5. Conclusiones

La política arancelaria fija la base de la vertiente autónoma. El arancel aduanero común, cuya media simple ronda hoy el 5 %, se aplica con normas comunes de origen y valoración. Los regímenes aduaneros especiales, los contingentes y las suspensiones modulan después su incidencia. Sobre esa base, las demás ramas introducen excepciones con fines distintos. La defensa comercial protege a la industria de la Unión frente al *dumping*, las subvenciones y los aumentos súbitos de las importaciones, con China como principal destinataria. El SPG concede, por su parte, preferencias no recíprocas, aunque condicionadas, a los países en desarrollo.

La cuarta rama responde a cuestiones que exceden lo comercial, como muestran el control de las inversiones extranjeras (2019), el instrumento de contratación pública (2022), las sanciones contra Rusia y el MAFC (2023). Con ella y con el refuerzo de los instrumentos de aplicación, entre ellos el instrumento contra la coerción (2023), la política autónoma ha pasado de administrar excepciones al libre comercio a sostener la autonomía estratégica abierta. Todos estos instrumentos son unilaterales, mientras que la política convencional actúa mediante acuerdos con terceros.

3. La política comercial convencional: acuerdos de primera y de nueva generación

A diferencia de la política comercial autónoma, la política comercial convencional no se desarrolla de forma unilateral, sino mediante acuerdos con terceros, cuya situación recoge la tabla B41.2. Se estudian primero las causas del estancamiento del multilateralismo y después los acuerdos bilaterales y regionales de primera generación (1992-2009) y de segunda generación (desde 2010).

3.1. El estancamiento del multilateralismo

Durante décadas, la política comercial convencional confió sus objetivos a la vía multilateral y a las negociaciones que se celebraban en la OMC. Esa orientación ha cambiado en los últimos años, y lo ha hecho por varias causas:

Falta de resultados: los intentos de adaptar la OMC a las nuevas necesidades fracasaron y, tras la Conferencia Ministerial de Buenos Aires (2017), el propio director general de la OMC, Roberto Azevêdo, reconoció que el resultado había sido decepcionante.

Formato de negociación: una de las principales limitaciones es el recurso al *single undertaking* o compromiso único, es decir, las esferas de negociación se tratan como un único paquete que debe ser aceptado por cada país[27]. El compromiso único genera enormes costes de transacción y fallos de coordinación.

Tensiones geopolíticas: la primera Administración Trump, el enfrentamiento entre China y EE. UU. y el deterioro de las relaciones transatlánticas tampoco favorecieron el avance negociador.

Avances en paralelo: tanto EE. UU. como China, entre otros actores, apostaban ya por acuerdos regionales o bilaterales en sus áreas de influencia, lo que obligaba a la Unión a intensificar sus relaciones con los principales actores de Asia y América.

Desacuerdo agrícola: el conflicto de intereses entre la UE, EE. UU., los países en desarrollo (PED) y los países menos adelantados ha obstaculizado notablemente las negociaciones.

Todo ello prolongó el bloqueo de la Ronda de Doha, estancada desde la ruptura de julio de 2008, y reforzó la orientación de la UE hacia los acuerdos bilaterales y regionales, de conclusión más ágil.

La Unión no ha abandonado, sin embargo, la vía multilateral. Es miembro de la OMC junto con sus Estados miembros, y la Comisión negocia en nombre de todos (apartado 1.2.2). Fue una de las impulsoras de la Ronda de Doha, en 2018 presentó propuestas de reforma de la organización y, ante la parálisis del Órgano de Apelación, promovió en 2020 el Acuerdo Multipartito de Arbitraje de Apelación Provisional (MPIA). Participa, además, en las iniciativas plurilaterales, como las de comercio electrónico y facilitación de las inversiones. Las conferencias ministeriales y estas iniciativas se desarrollan en el tema B33, apartados 3.4 y 3.5.

Los acuerdos bilaterales y regionales pueden dividirse en acuerdos de primera y de segunda o nueva generación, que se estudian por orden geográfico (que no geopolítico).

[27] Esto no era así durante las negociaciones previas, como la Ronda de Tokio, en la cual cada país miembro podía decidir firmar algunas partes del Acuerdo y no otras.

3.2. Acuerdos bilaterales y regionales de primera generación (1992-2009)

Los acuerdos de primera generación se desarrollaron, sobre todo, al amparo del artículo XXIV del GATT, que permite la firma de acuerdos de libre comercio y uniones aduaneras bajo ciertos requisitos.

3.2.1. Europa: EEE, Suiza, Rusia y el entorno próximo

Espacio Económico Europeo (EEE, 1992):

▪ *Contexto*: el Espacio Económico Europeo nace, tras la Declaración de Luxemburgo (1984), con la firma del Acuerdo de Oporto (1992) entre la entonces CEE y la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC o EFTA). Desde el punto de vista económico, su origen se encuentra en la estrecha interdependencia comercial entre la Comunidad y los países de la AELC (p. ej. la energía noruega), ante la culminación del mercado único.

▪ *Objetivo*: extender el mercado único europeo hacia los países de la AELC.

▪ *Miembros*: reúne a 30 países (los 27 Estados miembros más Islandia, Liechtenstein y Noruega, es decir, tres de los cuatro miembros de la AELC, todos salvo Suiza)[28].

▪ *Contenido*: el funcionamiento del EEE tiene dos implicaciones fundamentales:

- *Cuatro libertades*: los tres países no comunitarios de la AELC se integran en el mercado interior de la UE.
- *Acervo comunitario*: incorporan parte del acervo, en los ámbitos relevantes para el acuerdo (p. ej. competencia o política social), si bien sin participar directamente en su elaboración[29]. Quedan fuera, en cambio, la política agrícola común y la política pesquera común, reflejo del conflicto de intereses con Noruega.

▪ *Situación*: en vigor desde 1994.

▪ *Conclusiones*: el resultado ha sido uno de los mayores mercados integrados del mundo en términos de PIB, población y comercio.

Acuerdos bilaterales UE-Suiza (1999 y 2004):

▪ *Contexto*: Suiza rechazó el EEE en el referéndum de 1992. En consecuencia, mientras el resto de la AELC se relaciona con la UE a través de un mercado único, Suiza lo hace mediante acuerdos sectoriales.

▪ *Objetivo*: mantener un estatus de acceso equivalente al del resto de países de la AELC sin la integración institucional del EEE.

▪ *Miembros*: la UE y Suiza.

[28] Croacia forma parte de la Unión desde 2013 y en el momento de su acceso solicitó su adhesión al EEE. El acuerdo correspondiente se aplicó provisionalmente desde 2014 y entró en vigor el 19 de febrero de 2025.

[29] Los países de la AELC del EEE participan en la fase preparatoria de las normas (*decision shaping*) a través de comités y grupos de expertos, pero carecen de voto en su adopción, lo que se ha descrito como una "integración sin representación". Por otra parte, la pertenencia al EEE no priva a los países de la AELC de su autonomía comercial exterior, ya que mantienen acuerdos de libre comercio propios con más de cuarenta países y territorios.

- *Contenido*: la relación descansa en el acuerdo de libre comercio (ALC) de 1972 y en una quincena de acuerdos *ad hoc* principales, firmados en dos rondas. La primera (1999)[30] se centró en la libre circulación de personas y el acceso a los mercados, y la segunda (2004) incluyó la asociación a Schengen.

- *Situación*: los acuerdos de 1999 rigen desde 2002 y los de 2004 entraron en vigor entre 2005 y 2009. Tras el fracaso del acuerdo marco institucional (2021), ambas partes cerraron en 2024 un nuevo paquete de acuerdos bilaterales (los llamados "Bilaterales III"), firmado en marzo de 2026 y pendiente de ratificación.

- *Conclusiones*: en términos comerciales, en torno al 70 % de las importaciones suizas procede de la UE y esta absorbe alrededor de la mitad de las exportaciones suizas, flujos favorecidos por los acuerdos sectoriales. El modelo, sin embargo, ha mostrado sus límites.

Acuerdo de Colaboración y Cooperación UE-Rusia (1994):

- *Contexto*: las relaciones con Rusia son tradicionalmente complejas. A la necesidad mutua derivada de la dependencia energética europea se contraponen profundas diferencias sociopolíticas, la rémora de la Guerra Fría y las posturas divergentes de los propios Estados miembros.

- *Objetivo*: el Acuerdo de Colaboración y Cooperación buscaba establecer canales de comunicación y un clima de confianza que acompañara la transición económica y democrática rusa, y los Cuatro Espacios pretendían profundizar la cooperación en ámbitos de interés común.

- *Miembros*: las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y Rusia, por otra.

- *Contenido*: nunca ha existido un ALC, sino un Acuerdo de Colaboración y Cooperación y los llamados Cuatro Espacios Comunes (2003)[31].

- *Situación*: firmado en 1994, sigue formalmente en vigor desde 1997.

- *Conclusiones*: en su momento de mayor peso, Rusia cubría más del 40 % del gas y en torno al 30 % del petróleo que importaba la UE. La anexión de Crimea (2014) deterioró la relación, y la Unión canceló las cumbres bilaterales, suspendió el diálogo para liberalizar los visados y adoptó sanciones (apartado 2.4.3), a lo que Rusia respondió con un embargo agrícola. Finalmente, la invasión de Ucrania de 2022 supuso la ruptura total y el desplome deliberado de la dependencia energética europea en el marco del plan REPowerEU.

El entorno próximo comprende los países de la Política Europea de Vecindad, en sus vertientes sur (p. ej. Argelia, Egipto o Israel) y oriental, y los Balcanes occidentales, candidatos o candidatos potenciales a la adhesión, que no forman parte de dicha política. En el sur, el Proceso de Barcelona (1995) enmarca los acuerdos euromediterráneos de asociación (1995-2002), que crean zonas de libre comercio, sobre todo de productos industriales.

Acuerdos de Estabilización y Asociación (2001-2015):

- *Contexto*: los Acuerdos de Estabilización y Asociación nacen del Proceso de Estabilización y Asociación (1999), reforzado en la Cumbre de Tesalónica (2003) con la perspectiva de adhesión de los Balcanes occidentales.

[30] Estos acuerdos son mutuamente dependientes, de modo que si uno de ellos se denuncia o no se renueva, todos dejan de aplicarse ("cláusula guillotina").

[31] Los cuatro espacios comunes eran el económico; el de libertad, seguridad y justicia; el de seguridad exterior; y el de investigación, educación y cultura.

- *Objetivo*: por un lado, crear un ALC con la región y, por otro, coordinar sus objetivos económicos y políticos con los de la UE para lograr un alto grado de estabilidad.

- *Miembros*: las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y cada uno de los seis países de los Balcanes occidentales (Albania, Bosnia y Herzegovina, Kosovo, Macedonia del Norte, Montenegro y Serbia), por otra[32].

- *Contenido*: los acuerdos abarcan la liberalización recíproca del comercio de mercancías y servicios, reformas estructurales para la adopción del acervo y políticas macroeconómicas orientadas a la estabilidad.

- *Situación*: en vigor con los seis países (2004-2016).

- *Conclusiones*: los acuerdos constituyen la antesala del proceso de adhesión.

3.2.2. América

La UE mantiene profundas relaciones económicas con Norteamérica y, en especial, con EE. UU. Ambos bloques suman en torno al 40 % del PIB mundial y un tercio del comercio, y EE. UU. es el principal destino de la inversión europea. Persistieron, no obstante, diferencias notables, como los numerosos contenciosos comerciales (p. ej. Airbus-Boeing), la aplicación de la política de competencia europea a las grandes tecnológicas estadounidenses o las desavenencias de política exterior. Con América Latina, pese a las disputas agrícolas, la Unión firmó el Acuerdo Marco Interregional con Mercosur (1995) y dos ALC, con México (Acuerdo Global, 1997) y con Chile (2002). Los avances con el continente llegaron sobre todo con los acuerdos de segunda generación.

3.2.3. Asia: la unión aduanera con Turquía (1995)

Unión aduanera UE-Turquía (1995):

- *Contexto*: las relaciones modernas entre la UE y Turquía[33] arrancan con el Acuerdo de Ankara (1963), que estableció un marco de cooperación para constituir una unión aduanera en tres etapas. En paralelo, la relación política ha girado en torno a la adhesión. Así, Turquía solicitó el ingreso en 1987 y es candidato oficial desde 1999.

- *Objetivo*: consolidar la integración comercial, especialmente industrial, entre ambas partes como estadio previo a una eventual adhesión.

- *Miembros*: la UE y Turquía.

- *Contenido*: la unión aduanera cubre los productos industriales y los agrícolas transformados. Quedan fuera, en cambio, los productos agrícolas de base (con concesiones recíprocas limitadas), los siderúrgicos (cubiertos por un ALC de 1996), los servicios y la contratación pública.

- *Situación*: en vigor desde 1995.

[32] El de Kosovo (2015) lo celebraron solo la UE y Euratom.

[33] Turquía se incluye en Asia por criterio geográfico, ya que la práctica totalidad de su territorio se sitúa en la península de Anatolia.

- *Conclusiones*: desde el punto de vista económico, profundizar la integración con Turquía resulta atractivo[34]. Desde el punto de vista sociopolítico, sin embargo, persisten grandes diferencias (el incumplimiento de los criterios de Copenhague, la falta de reconocimiento de Chipre[35] o el problema kurdo[36]). Por ello, las negociaciones de adhesión están congeladas desde 2018. Las relaciones con el resto de Asia durante esta etapa fueron heterogéneas[37] y se estudian en los acuerdos de nueva generación.

3.2.4. Resto del mundo: el Acuerdo de Cotonú (2000)

Dentro de los PED, los países ACP (África Subsahariana, Caribe y Pacífico) han recibido históricamente un trato privilegiado, previsto ya en el Tratado CEE (1957). El trato se plasmó en los Convenios de Yaundé (1963 y 1969), con Estados africanos, y de Lomé (1975), que lo extendió a 46 países de las tres regiones.

Acuerdo de Asociación de Cotonú (2000):

- *Contexto*: los resultados comerciales de esos convenios fueron, sin embargo, decepcionantes. La cuota de los ACP en el comercio comunitario cayó hasta niveles muy reducidos (en torno al 3 %), pues las preferencias no bastaban frente a las debilidades institucionales de los beneficiarios. Para corregirlo, en 2000 se firmó el Acuerdo de Asociación de Cotonú, con una vigencia de 20 años, que reemplazó al Convenio de Lomé IV (1989).

- *Objetivo*: adaptar la relación a cada país o grupo para erradicar la pobreza y favorecer que los ACP se integren de forma gradual en la economía mundial.

- *Miembros*: los Estados del grupo ACP (79 países), salvo Cuba, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra.

- *Contenido*: en su seno se negociaron Acuerdos de Asociación Económica (AAE) con siete agrupaciones regionales. El firmado en 2016 con la Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC) sustituyó el ALC que el Acuerdo de Comercio, Desarrollo y Cooperación (1999) había creado con Sudáfrica.

- *Situación*: expirada su vigencia, el Acuerdo de Cotonú fue sustituido por el Acuerdo de Samoa, en aplicación desde 2024.

- *Conclusiones*: los resultados de los AAE han sido desiguales, ya que solo el AAE con el CARIFORUM (2008) es un acuerdo completo en aplicación. El resto son acuerdos interinos o de aplicación parcial (p. ej. el AAE interino con África Oriental y Austral, aplicado desde 2012).

[34] Turquía es un mercado de casi 86 millones de habitantes en 2025, según el Banco Mundial, con una estructura productiva complementaria de la europea.

[35] Turquía ocupa desde 1974 el norte de la isla, donde en 1983 se proclamó la República Turca del Norte de Chipre, reconocida solo por Ankara. Además, Turquía no aplica a Chipre el Protocolo Adicional (2005) que extiende la unión aduanera a los nuevos Estados miembros.

[36] Desde 1984, la República de Turquía se ha enfrentado a la insurgencia armada del Partido de los Trabajadores del Kurdistán (PKK, fundado en 1978), que buscaba originalmente la creación de un Estado kurdo (Kurdistán). En 2025, el PKK anunció su disolución y el abandono de las armas.

[37] Con la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, las relaciones se intensificaron en los años setenta, aunque en los noventa persistieron disputas sobre derechos humanos (p. ej. Birmania). China inició su apertura en 1978 con Deng Xiaoping. Con la India pesó su proteccionismo y con Japón la primera reunión ministerial no llegó hasta 1984.

La dimensión de cooperación al desarrollo de la relación con los países ACP, incluidos sus instrumentos financieros, se desarrolla en el tema B42, apartado 3.5.1.

3.2.5. Conclusiones

A diferencia de los acuerdos de primera generación, centrados en el acceso arancelario, los de nueva generación comprenden áreas más amplias y formatos más flexibles. Su punto de partida es la comunicación *Una Europa global* (2006), que llevó a negociar el ALC con Corea del Sur.

3.3. Acuerdos bilaterales y regionales de segunda generación (2010-hoy)

Los acuerdos de segunda generación se estudian en el mismo orden geográfico que los de primera (Europa, América, Asia y resto del mundo). Además del acceso arancelario, abarcan servicios, inversiones, contratación pública, propiedad intelectual y desarrollo sostenible.

3.3.1. Europa: el Brexit y la ruptura con Rusia

En el ámbito europeo, los acuerdos de asociación de 2014 con Ucrania, Moldavia y Georgia crean zonas de libre comercio de alcance amplio y profundo, con aproximación al acervo, en vigor desde 2016 (desde 2017 la de Ucrania, revisada en 2025). A diferencia de estos, el acuerdo de asociación de 2017 con Armenia no incluye preferencias arancelarias. Por lo demás, las relaciones han estado marcadas por el Brexit y por la ruptura con Rusia. En 2022, la Unión sustituyó la cooperación con Rusia por las sanciones (apartado 2.4.3).

Acuerdo de Comercio y Cooperación UE-Reino Unido (2020):

- *Contexto*: diversos analistas señalan que el Reino Unido nunca estuvo plenamente integrado en Europa, por el conflicto de intereses agrícola o la orientación de la era Thatcher, entre otros motivos. Estas desavenencias cristalizaron en el referéndum de junio de 2016, en el que el 52 % de los votantes se pronunció a favor de la salida. El Gobierno británico invocó el artículo 50 del Tratado de la Unión Europea en 2017 y abrió así unas negociaciones que culminaron el 31 de enero de 2020 con la salida efectiva de la segunda economía de la Unión.

- *Objetivo*: minimizar los daños de la salida para ambas partes.

- *Miembros*: la UE y Euratom, por una parte, y el Reino Unido, por otra.

- *Contenido*: la retirada dio lugar a dos acuerdos:

  - *Acuerdo de Retirada* (2020): tratado entre la UE, Euratom y el Reino Unido que fija las condiciones de salida: aspectos financieros (división de activos y pasivos, liquidación de obligaciones), derechos de los ciudadanos, derecho aplicable y resolución de disputas. Incluye también el Protocolo sobre Irlanda del Norte, revisado por el Marco de Windsor (2023), en virtud del cual la región queda fuera del mercado interior y de la unión aduanera *de iure*, pero no *de facto*[38].

[38] El Acuerdo de Viernes Santo (Belfast, 1998) cerró tres décadas de conflicto y descansaba en una frontera invisible en la isla, posible porque ambas partes pertenecían al mercado interior y a la unión aduanera. Para preservarla tras el Brexit, Irlanda del Norte sigue aplicando las normas aduaneras y de mercancías de la Unión, de modo que los controles se trasladan, *de facto*, al mar de Irlanda.

- *Acuerdo de Comercio y Cooperación* (2020, en vigor desde 2021): establece un ALC sin aranceles ni contingentes, un acceso recíproco limitado en servicios y mecanismos de cooperación sectorial.

▪ *Situación*: ambos acuerdos están en vigor. La cumbre de mayo de 2025 abrió una fase de acercamiento, con la prórroga del acceso pesquero recíproco hasta 2038 (véase B38). También se iniciaron negociaciones sobre un acuerdo sanitario y fitosanitario y sobre la vinculación de los sistemas de comercio de derechos de emisión.

▪ *Conclusiones*: el Reino Unido ha perdido su pertenencia al mercado interior, la unión aduanera y el EEE. Existe consenso en que el Brexit reducirá el PIB per cápita real británico a medio y largo plazo[39]. Para la Unión, la salida supuso una caída de en torno al 15 % del PIB, el 13 % de la población y una merma presupuestaria del orden de los 10.000 M€ anuales, además de la desaparición del cheque británico.

3.3.2. América: EE. UU., CETA (2016), UE-México y UE-Mercosur

Acuerdo marco UE-EE. UU. (2025):

▪ *Contexto*: tras el fallido intento de integración a través de la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (TTIP), la relación ha alternado avances[40] y tensiones, la última, el giro arancelario de la segunda Administración Trump (2025).

▪ *Objetivo*: contener la escalada arancelaria estadounidense.

▪ *Miembros*: la UE y EE. UU.

▪ *Contenido*: el acuerdo fija en el 15 % el techo del arancel estadounidense sobre la mayoría de los productos europeos a cambio de compromisos de compras e inversiones.

▪ *Situación*: es un acuerdo político (declaración conjunta de agosto de 2025) que la Unión aplica desde el 1 de julio de 2026 con la supresión de sus aranceles sobre los productos industriales estadounidenses (Reglamento (UE) 2026/1455).

▪ *Conclusiones*: el acuerdo no resuelve de fondo la tensión arancelaria y es, además, un arreglo asimétrico, cuya compatibilidad con la OMC es discutida.

Acuerdo Económico y Comercial Global UE-Canadá (CETA, 2016):

▪ *Contexto*: la relación con este país es asimétrica. La UE es el segundo socio comercial de Canadá, mientras que Canadá es un socio de importancia media para la Unión, si bien con intensos flujos bilaterales de IED.

▪ *Objetivo*: liberalizar el comercio y la inversión más allá del arancel.

▪ *Miembros*: Canadá, por una parte, y la UE y sus Estados miembros, por otra, al tratarse de un acuerdo mixto.

[39] Por el menor comercio con la UE, la menor IED europea y el riesgo para el estatus financiero de Londres.

[40] Entre los avances destacan el Entendimiento de 2021 sobre Airbus-Boeing, que aparcó la disputa durante cinco años; la tregua sobre los aranceles al acero y al aluminio de la era Trump; el acuerdo político con varios Estados miembros sobre los impuestos a los servicios digitales, a la espera del Pilar 1 de la OCDE, y la creación del Consejo de Comercio y Tecnología (2021) como foro estable.

- *Contenido*: el CETA[41] (Comprehensive Economic and Trade Agreement) es el arquetipo de acuerdo de segunda generación. Por un lado, elimina la práctica totalidad de las líneas arancelarias y, por otro, incluye capítulos novedosos como el fomento recíproco de las inversiones, el acceso de las empresas europeas a la contratación pública canadiense o el reconocimiento de cualificaciones. Crea, además, un Sistema de Tribunales de Inversiones independiente, con un tribunal permanente y otro de apelación, que sustituye al arbitraje clásico inversor-Estado, si bien, excluido de la aplicación provisional, solo operará tras la ratificación completa.

- *Situación*: firmado en 2016 tras las reticencias de algunas regiones belgas, se aplica provisionalmente desde 2017. Sin embargo, su plena entrada en vigor sigue pendiente de la ratificación de varios Parlamentos nacionales.

- *Conclusiones*: pese a sus novedades, el acuerdo fue criticado por el secretismo de las negociaciones y por sus posibles consecuencias laborales, jurídicas, sanitarias y medioambientales.

Acuerdo Global modernizado UE-México (2026):

- *Contexto*: el acuerdo modernizado sustituirá, una vez ratificado, al Acuerdo Global UE-México[42] (1997, en vigor desde 2000).

- *Objetivo*: modernizar el acuerdo de 1997.

- *Miembros*: la UE y sus Estados miembros, por una parte, y México, por otra. En cambio, el Acuerdo Comercial Interino lo celebran solo la UE y México.

- *Contenido*: además de la reducción arancelaria, destacan la eliminación de obstáculos no arancelarios, la protección de las indicaciones geográficas europeas y la apertura de los mercados de servicios y de contratación pública.

- *Situación*: concluida la negociación en enero de 2025, se firmó en mayo de 2026 junto a un Acuerdo Comercial Interino, que el Consejo celebró en julio de 2026. No obstante, la entrada en vigor del Acuerdo Comercial Interino quedó a la espera de que México completara sus procedimientos internos.

- *Conclusiones*: el acuerdo refuerza la red americana de la Unión en un contexto de proteccionismo estadounidense, que ha actuado como acelerador de su conclusión.

Acuerdo de Asociación UE-Mercosur (2026):

- *Contexto*: en 2019 se alcanzó un principio de acuerdo tras veinte años de negociaciones, que quedó después paralizado por las reticencias medioambientales.

- *Objetivo*: crear una zona de libre comercio entre ambos bloques.

- *Miembros*: la UE y sus Estados miembros, por una parte, y Mercosur y sus Estados fundadores (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay)[43], por otra. En cambio, el Acuerdo Comercial Interino lo celebra, por la parte europea, solo la UE.

- *Contenido*: además de una reducción arancelaria recíproca casi total, el acuerdo incluye estándares sanitarios y fitosanitarios, normas de origen y un capítulo de desarrollo sostenible que abarca la conservación forestal y la promoción de buenas prácticas empresariales.

[41] Comisión Europea, ficha del acuerdo UE-Canadá (CETA), DG Comercio; ICEX, ficha del Acuerdo CETA.
[42] Comisión Europea, ficha del acuerdo UE-México y documento explicativo del acuerdo modernizado, DG Comercio.
[43] Bolivia, miembro pleno de Mercosur desde 2024, no es parte de los acuerdos.

- *Situación*: la negociación concluyó en diciembre de 2024 y, tras la autorización del Consejo, el acuerdo se firmó en enero de 2026. Quedó desdoblado en un Acuerdo de Asociación, pendiente de ratificación, y un Acuerdo Comercial Interino, que se aplica provisionalmente desde el 1 de mayo de 2026.

- *Conclusiones*: el acuerdo da lugar a una de las mayores zonas de libre comercio del mundo (más de 700 millones de personas), pero su tramitación ha dividido a los Estados miembros. Ha sido criticado por ecologistas y defensores de los pueblos indígenas, y resistido por los sectores agrarios europeos (Francia a la cabeza), que temen la competencia de los productos sudamericanos.

Completan la red los acuerdos de 2012 con Colombia y Perú (al que se adhirió Ecuador en 2017) y con Centroamérica, y el Acuerdo Marco Avanzado con Chile (2023). El acuerdo con Chile moderniza el de 2002 y va acompañado de un acuerdo comercial interino en vigor desde 2025.

3.3.3. Asia: Corea del Sur, Singapur, Japón, Vietnam y el CAI con China

Acuerdo de Libre Comercio UE-Corea del Sur (2010):

- *Contexto*: la UE y Corea del Sur son socios comerciales de primer orden, con una elevada presencia inversora europea en el país.

- *Objetivo*: liberalizar el comercio bilateral de bienes y servicios.

- *Miembros*: la UE y sus Estados miembros, por una parte, y Corea del Sur, por otra.

- *Contenido*: es considerado el primer acuerdo de nueva generación, al incluir por primera vez un capítulo de comercio y desarrollo sostenible, junto a otros no tradicionales como la propiedad intelectual o la contratación pública.

- *Situación*: en vigor desde 2015.

- *Conclusiones*: el resultado ha sido un éxito. Según la Comisión, las exportaciones de la Unión a Corea del Sur aumentaron un 55 % en los primeros años de aplicación.

Acuerdo de Libre Comercio UE-Singapur (2018):

- *Contexto*: la ciudad-Estado constituye el centro financiero y logístico de la región, lo que explica el interés histórico de la Unión.

- *Objetivo*: liberalizar el comercio y proteger las inversiones recíprocas.

- *Miembros*: la UE y Singapur.

- *Contenido*: el paquete no solo establece un ALC que elimina la práctica totalidad de los aranceles, sino también un Acuerdo de Protección de Inversiones (APRI), pendiente de ratificación[44].

- *Situación*: el ALC está en vigor desde 2019, y el acuerdo de comercio digital, desde febrero de 2026.

- *Conclusiones*: el acuerdo ha sido relevante por dos motivos:

[44] Comisión Europea, ficha del acuerdo UE-Singapur, DG Comercio.

- *Dictamen de Singapur*: a petición de la Comisión, el Tribunal de Justicia se pronunció (dictamen 2/15, 2017) sobre si la Unión podía celebrar el acuerdo en solitario. Concluyó que la competencia exclusiva alcanza todo el contenido del acuerdo salvo las inversiones distintas de las directas (cartera) y el mecanismo de solución de controversias inversor-Estado, que son competencias compartidas.

- *Arquitectura binaria*: como consecuencia, desde Singapur se ha generalizado la escisión en dos acuerdos separados. Uno principal, con las materias de competencia exclusiva, es de ratificación exclusivamente europea, mientras que otro mixto, con la protección de inversiones y sus mecanismos de solución de diferencias, está sujeto a la ratificación de todos los Estados miembros.

Acuerdo de Asociación Económica UE-Japón (2018):

▪ *Contexto*: las relaciones comenzaron a estrecharse en los años setenta, si bien históricamente prevaleció cierto proteccionismo japonés.

▪ *Objetivo*: liberalizar el comercio entre dos grandes economías avanzadas.

▪ *Miembros*: la UE y Japón.

▪ *Contenido*: además de las reducciones arancelarias y la protección de las indicaciones geográficas, el rasgo distintivo del Acuerdo de Asociación Económica es su capítulo de sostenibilidad.

▪ *Situación*: en vigor desde 2019.

▪ *Conclusiones*: fue el primer acuerdo comercial en incluir un compromiso explícito con la lucha contra el cambio climático, integrando el Acuerdo de París (2015).

Acuerdo de Libre Comercio UE-Vietnam (2019):

▪ *Contexto*: es el segundo acuerdo de la Unión en el Sudeste Asiático, tras el de Singapur.

▪ *Objetivo*: abrir el mercado vietnamita y reforzar los derechos laborales.

▪ *Miembros*: la UE y Vietnam.

▪ *Contenido*: el acuerdo[45] elimina el 99 % de los aranceles, protege las indicaciones geográficas y abre los mercados de servicios y contratación pública.

▪ *Situación*: en vigor desde 2020, mientras que el acuerdo de protección de inversiones sigue pendiente de ratificación.

Acuerdo Global de Inversiones UE-China (CAI, 2020):

▪ *Contexto*: las relaciones económicas con China son de primer nivel[46]. Sin embargo, el potencial inversor está inexplotado, ya que China recibe apenas el 2 % de la IED de la Unión y la inversión china en la UE, además de reducida, se concentra en activos estratégicos.

▪ *Objetivo*: el acuerdo buscaba un mejor acceso recíproco para la IED y la consolidación del *level playing field*.

[45] Comisión Europea, ficha del acuerdo UE-Vietnam, DG Comercio.

[46] China es el segundo socio comercial de la UE y esta, el segundo de China, tras la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN).

- *Miembros*: la UE y China.

- *Contenido*: apertura de sectores chinos, disciplinas sobre empresas estatales, transparencia de las subvenciones, prohibición de la transferencia forzosa de tecnología y compromisos de sostenibilidad.

- *Situación*: concluido en principio en diciembre de 2020, su ratificación quedó congelada en 2021, tras el intercambio de sanciones entre ambas partes.

- *Conclusiones*: habría sido el acuerdo de inversiones más ambicioso jamás celebrado por China. Desde entonces, la relación ha derivado hacia la lógica del *de-risking* (control de inversiones, ICPI, instrumentos antisubvención), lo que ilustra los límites de la vía convencional con rivales sistémicos.

Las negociaciones con Indonesia concluyeron en septiembre de 2025, y las de la India, relanzadas en 2022, en enero de 2026. La Comisión propuso al Consejo la firma de ambos acuerdos en 2026.

3.3.4. Resto del mundo: el Acuerdo de Samoa (2023) y los acuerdos con Oceanía

Acuerdo de Samoa (2023):

- *Contexto*: la renovación del Acuerdo de Cotonú, negociada desde 2018 y concluida en 2021, se firmó finalmente en Samoa en noviembre de 2023 (de donde toma su nombre).

- *Objetivo*: modernizar los términos de la asociación y ampliar el alcance de la cooperación entre la UE y los países ACP (ahora Organización de Estados de África, el Caribe y el Pacífico) en desarrollo, derechos humanos y sostenibilidad.

- *Miembros*: la UE y sus Estados miembros, por una parte, y los miembros de esa organización, por otra.

- *Contenido*: entre sus novedades destacan una estructura de gobernanza más sólida y los protocolos regionales diferenciados para África, el Caribe y el Pacífico.

- *Situación*: se aplica provisionalmente desde 2024.

- *Conclusiones*: la vertiente comercial corresponde a los AAE, como el de Kenia (2023, en vigor desde 2024), con compromisos de sostenibilidad vinculantes.

Acuerdo de Libre Comercio UE-Nueva Zelanda (2023):

- *Contexto*: el acuerdo[47] se negoció desde 2018.

- *Objetivo*: liberalizar el comercio con compromisos de sostenibilidad exigibles.

- *Miembros*: la UE y Nueva Zelanda.

- *Contenido*: incorpora sanciones comerciales por incumplimiento de los compromisos esenciales en materia climática y laboral.

- *Situación*: firmado en 2023, está en vigor desde mayo de 2024.

[47] Comisión Europea, ficha del acuerdo UE-Nueva Zelanda, DG Comercio.

- *Conclusiones*: es el primer acuerdo que incorpora esas sanciones y la versión más avanzada, por ahora, de los capítulos de sostenibilidad.

El Acuerdo UE-Australia[48], en negociación también desde 2018, encalló en 2023 por el desacuerdo agrícola (acceso de la carne australiana y denominaciones europeas). Sin embargo, las conversaciones se retomaron ante el giro proteccionista estadounidense y concluyeron en marzo de 2026.

3.3.5. Conclusiones

Del análisis anterior pueden extraerse los rasgos característicos de los acuerdos de segunda generación:

- *Estructura*: suelen presentar un bloque amplio dedicado a las relaciones comerciales, un segundo bloque sobre comercio sostenible (cambio climático, estándares laborales) y un bloque de gobernanza y resolución de diferencias. Desde el dictamen de Singapur, se generaliza además la arquitectura binaria.

- *Barreras*: las reducciones arancelarias son prácticamente totales (≥ 90 % de las líneas), aunque persiste la protección de productos sensibles (p. ej. agroalimentarios), y los acuerdos abordan también las barreras no arancelarias (técnicas, regulatorias, estándares).

- *Sostenibilidad*: todos incluyen un capítulo de desarrollo sostenible, con una ambición creciente que culmina, por ahora, en el acuerdo con Nueva Zelanda.

- *Nuevas materias*: suponen un progreso notable en servicios (reconocimiento de cualificaciones), inversiones, contratación pública (apertura de mercados locales) y propiedad intelectual e industrial (indicaciones geográficas).

En cuanto a su valoración, cabe distinguir aspectos positivos y limitaciones:

Aspectos positivos: representan un salto cualitativo, especialmente en las materias no tradicionales, y aúnan el impulso del libre comercio con la proyección de los valores europeos (sostenibilidad, estándares). Esa combinación les da un papel central en la acción exterior de la Unión, más aún en un contexto de proteccionismo estadounidense que ha reactivado la agenda negociadora (México, Mercosur, Australia, Indonesia e India).

Limitaciones: la ratificación de los acuerdos mixtos es lenta y vulnerable a vetos nacionales (CETA, acuerdos de inversiones con Singapur y Vietnam). Además, la contestación social y agraria condiciona los acuerdos con grandes potencias agroexportadoras (Mercosur, Australia), y el caso del CAI chino demuestra que la vía convencional encuentra su límite cuando el socio es, a la vez, un rival sistémico.

[48] Comisión Europea, ficha de las negociaciones UE-Australia, DG Comercio.

Conclusiones

La política comercial común es la contrapartida exterior de la unión aduanera y la competencia exclusiva más antigua de la Unión, que el Tratado de Lisboa extendió a la inversión extranjera directa. Su vertiente autónoma combina el arancel común con excepciones que van de la defensa comercial al Sistema de Preferencias Generalizadas. Desde la Revisión de la Política Comercial de 2021 se orienta a la autonomía estratégica abierta, con instrumentos como el control de inversiones o el instrumento contra la coerción. Su vertiente convencional ha pasado, ante el bloqueo de la Ronda de Doha, del multilateralismo a una red de acuerdos bilaterales y regionales. Los de nueva generación, desde el ALC con Corea del Sur, cubren servicios, inversiones, contratación pública, propiedad intelectual y desarrollo sostenible, pero su ratificación como acuerdos mixtos es lenta y vulnerable a vetos nacionales.

La política comercial común aplica a la Unión los fundamentos de la política comercial, de los efectos del arancel a la política comercial estratégica (temas B07 y B08), y la teoría de las uniones aduaneras, cuyo arancel exterior común exige una política comercial única (tema B10). Su giro bilateral responde a la parálisis del sistema multilateral (tema B33) y se dirige en parte a otros bloques regionales (tema B35). Por su parte, el SPG y los acuerdos con los países ACP la enlazan con la cooperación al desarrollo (tema B42). Por último, el reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros, que el Dictamen 2/15 precisó, explica por qué muchos acuerdos son mixtos (tema B36).

La autonomía estratégica abierta busca equilibrar apertura y seguridad económica. Farrell y Newman (2019) mostraron que los Estados que controlan los nodos de las redes económicas globales pueden convertir la interdependencia en un instrumento de coerción, idea que sostiene los nuevos instrumentos defensivos. Con todo, el riesgo es que la autonomía estratégica derive en proteccionismo y debilite el sistema multilateral. Sigue abierta, además, la eficacia de los capítulos de desarrollo sostenible, que se apoyaban en el diálogo sin sanciones. La revisión de ese enfoque por la Comisión Europea (2022) admite sanciones comerciales como último recurso ante incumplimientos graves de los principios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo y del Acuerdo de París, y el acuerdo con Nueva Zelanda ya lo refleja. La contestación agraria al acuerdo con Mercosur muestra el dilema entre exportar las normas europeas y mantener a los socios en la mesa.

Anexo

La tabla B41.2 recoge la situación, a 31 de octubre de 2026, de los acuerdos de la UE que cita el apartado 3, en el orden en que aparecen. La fecha de referencia es la de entrada en vigor, la del inicio de la aplicación provisional o la del último paso del procedimiento.

Tabla B41.2: Situación de los acuerdos comerciales de la UE citados en el tema (31 de octubre de 2026).

Acuerdo	Partes	Tipo	Firma	Situación	Fecha de referencia
Espacio Económico Europeo (EEE)	UE y Estados miembros; Islandia, Liechtenstein y Noruega	Mercado interior ampliado	1992	En vigor	1994 (Liechtenstein, 1995)
Participación de Croacia en el EEE	Partes del EEE y Croacia	Ampliación del EEE	2014	En vigor	Febrero de 2025
ALC UE-Suiza	CEE y Suiza	ALC	1972	En vigor	1973
Acuerdos bilaterales I y II UE-Suiza	CE (y Estados miembros) y Suiza	Acuerdos sectoriales	1999 y 2004	En vigor	2002 (I); 2005-2009 (II)
Acuerdo marco institucional UE-Suiza	UE y Suiza	Marco institucional	No se firmó	Negociación abandonada	Mayo de 2021
Paquete UE-Suiza ("Bilaterales III")	UE y Suiza	Acuerdos sectoriales e institucionales	Marzo de 2026	Pendiente de ratificación	Marzo de 2026
Acuerdo de Colaboración y Cooperación UE-Rusia	CE y Estados miembros; Rusia	Colaboración y cooperación	1994	En vigor, con la cooperación suspendida	1997 (suspensión, 2014)
Acuerdos euromediterráneos de asociación	CE y Estados miembros; Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Marruecos, Túnez y Autoridad Palestina (interino)	Asociación (zona de libre comercio)	1995-2002	En vigor	1997-2006
Acuerdos de Estabilización y Asociación	CE y Estados miembros (Kosovo: UE y Euratom); seis países de los Balcanes occidentales	Estabilización y asociación	2001-2015	En vigor	2004-2016
Acuerdo de Ankara	CEE y Estados miembros; Turquía	Asociación	1963	En vigor	1964

Acuerdo	Partes	Tipo	Firma	Situación	Fecha de referencia
Unión aduanera UE-Turquía	UE y Turquía	Unión aduanera (Decisión 1/95 del Consejo de Asociación)	1995	En vigor	1995
Acuerdo Marco Interregional CE-Mercosur	CE y Estados miembros; Mercosur y sus Estados	Cooperación	1995	En vigor	1999
Acuerdo Global UE-México	CE y Estados miembros; México	Asociación económica, concertación política y cooperación	1997	En vigor hasta que lo sustituya el modernizado	2000
Acuerdo de Asociación UE-Chile	CE y Estados miembros; Chile	Asociación	2002	En vigor (modernizado por el acuerdo interino de 2025)	2003
Convenios de Yaundé (I y II) y de Lomé (I a IV)	CEE o CE y Estados miembros; Estados africanos y malgache (Yaundé) y ACP (Lomé)	Asociación	1963-1989	Expirados	2000 (sustituidos por Cotonú)
Acuerdo de Asociación de Cotonú	CE y Estados miembros; Estados ACP	Asociación	2000	Expirado (sustituido por el Acuerdo de Samoa)	Enero de 2024
Acuerdo de Comercio, Desarrollo y Cooperación UE-Sudáfrica	CE y Estados miembros; Sudáfrica	ALC y cooperación	1999	Vertiente comercial sustituida por el AAE con la SADC	2016
AAE UE-CARIFORUM	CE y Estados miembros; Estados del CARIFORUM	AAE completo	2008	Aplicación provisional (Haití, sin ratificar)	2008
AAE interino UE-África Oriental y Austral	CE y Estados miembros; Comoras, Madagascar, Mauricio, Seychelles y Zimbabue	AAE interino	2009	Aplicación provisional	2012 (Comoras, 2019)

Acuerdo	Partes	Tipo	Firma	Situación	Fecha de referencia
AAE UE-SADC	UE y Estados miembros; Botsuana, Esuatini, Lesoto, Mozambique, Namibia y Sudáfrica	AAE	2016	Aplicación provisional	2016 (Mozambique, 2018)
Acuerdos de asociación con Ucrania, Moldavia y Georgia	UE, Euratom y Estados miembros; cada país	Asociación con zona de libre comercio de alcance amplio y profundo	2014	En vigor	2016 (Moldavia y Georgia); 2017 (Ucrania, revisado en 2025)
Acuerdo de Asociación Global y Reforzado UE-Armenia	UE, Euratom y Estados miembros; Armenia	Asociación sin preferencias arancelarias	2017	En vigor	2021
Acuerdo de Retirada UE-Reino Unido	UE, Euratom y Reino Unido	Retirada (art. 50 TUE)	2020	En vigor	Febrero de 2020
Acuerdo de Comercio y Cooperación UE-Reino Unido	UE, Euratom y Reino Unido	ALC y cooperación	2020	En vigor	2021
Acuerdos sanitario y fitosanitario y de vinculación de los sistemas de comercio de emisiones UE-Reino Unido	UE y Reino Unido	Acuerdos sectoriales	Sin firma	En negociación	Septiembre de 2026 (fase avanzada)
Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (TTIP)	UE y EE. UU.	ALC	No se firmó	Negociación cerrada sin acuerdo	2016 (cierre formal, 2019)
Acuerdo marco UE-EE. UU.	UE y EE. UU.	Acuerdo político (declaración conjunta)	Agosto de 2025	Aplicado por la UE mediante el Reglamento (UE) 2026/1455	Julio de 2026
CETA UE-Canadá	Canadá; UE y Estados miembros	ALC mixto	2016	Aplicación provisional; pendiente de ratificación	2017

Acuerdo	Partes	Tipo	Firma	Situación	Fecha de referencia
Acuerdo Global Modernizado UE-México	UE y Estados miembros; México	Asociación mixta	Mayo de 2026	Pendiente de ratificación	Julio de 2026 (aprobación del Parlamento Europeo)
Acuerdo Comercial Interino UE-México	UE y México	ALC (solo UE)	Mayo de 2026	Celebrado por la UE; pendiente de la ratificación de México	Julio de 2026
Acuerdo de Asociación UE-Mercosur	UE y Estados miembros; Mercosur y sus Estados fundadores	Asociación mixta	Enero de 2026	Pendiente de ratificación (el Parlamento Europeo pidió un dictamen al Tribunal de Justicia)	Enero de 2026
Acuerdo Comercial Interino UE-Mercosur	UE; Mercosur y sus Estados fundadores	ALC (solo UE)	Enero de 2026	Aplicación provisional	Mayo de 2026
Acuerdo comercial UE-Colombia, Perú y Ecuador	UE y Estados miembros; Colombia, Perú y Ecuador	ALC mixto	2012 (Ecuador, 2016)	Aplicación provisional	2013 (Ecuador, 2017)
Acuerdo de Asociación UE-Centroamérica	UE y Estados miembros; Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá	Asociación mixta	2012	Aplicación provisional del pilar comercial	2013
Acuerdo Marco Avanzado UE-Chile	UE y Estados miembros; Chile	Asociación mixta	Diciembre de 2023	Pendiente de ratificación	Febrero de 2024 (aprobación del Parlamento Europeo)
Acuerdo Comercial Interino UE-Chile	UE y Chile	ALC (solo UE)	Diciembre de 2023	En vigor	Febrero de 2025

Acuerdo	Partes	Tipo	Firma	Situación	Fecha de referencia
ALC UE-Corea del Sur	UE y Estados miembros; Corea del Sur	ALC mixto	2010	En vigor	2015 (aplicación provisional desde 2011)
ALC UE-Singapur	UE y Singapur	ALC (solo UE)	2018	En vigor	Noviembre de 2019
Acuerdo de Protección de Inversiones UE-Singapur	UE y Estados miembros; Singapur	Inversiones (mixto)	2018	Pendiente de ratificación	Febrero de 2019 (aprobación del Parlamento)
Acuerdo de Comercio Digital UE-Singapur	UE y Singapur	Comercio digital (solo UE)	2025	En vigor	Febrero de 2026
AAE UE-Japón	UE y Japón	ALC (solo UE)	2018	En vigor	2019
ALC UE-Vietnam	UE y Vietnam	ALC (solo UE)	2019	En vigor	Agosto de 2020
Acuerdo de Protección de Inversiones UE-Vietnam	UE y Estados miembros; Vietnam	Inversiones (mixto)	2019	Pendiente de ratificación	2023 (ratificado por 16 Estados miembros)
Acuerdo Global de Inversiones UE-China (CAI)	UE y China	Inversiones	No se firmó	Negociación concluida en principio; ratificación congelada	Diciembre de 2020 (congelación, 2021)
Acuerdo de Asociación Económica Global UE-Indonesia	UE e Indonesia (con un acuerdo de protección de inversiones aparte)	ALC	No firmado	Negociación concluida	Septiembre de 2025 (propuesta de firma, junio de 2026)
ALC UE-India	UE e India	ALC	No firmado	Negociación concluida	Enero de 2026 (propuesta de firma, septiembre de 2026)

Acuerdo	Partes	Tipo	Firma	Situación	Fecha de referencia
Acuerdo de Samoa	UE y Estados miembros; miembros de la OEACP	Asociación	2023	Aplicación provisional	Enero de 2024
AAE UE-Kenia	UE y Kenia	AAE	2023	En vigor	2024
ALC UE-Nueva Zelanda	UE y Nueva Zelanda	ALC (solo UE)	2023	En vigor	Mayo de 2024
ALC UE-Australia	UE y Australia	ALC	No firmado	Negociación concluida	Marzo de 2026

B42. Política de cooperación de la Unión Europea

Las relaciones económicas exteriores de la Unión Europea. La política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea.

Introducción

> **Introducción común.** Los temas B36 a B45 comparten una introducción, que se desarrolla al comienzo del tema **B36**. Presenta la Unión Europea como un proyecto económico al servicio de un fin político, la experiencia de integración regional que más lejos ha llegado, y resume su evolución, de la CECA y los Tratados de Roma a la Unión Bancaria y NextGenerationEU.

Junto a la política comercial, la Unión despliega una **acción exterior económica** más amplia, cuyo núcleo es la **política de cooperación al desarrollo**. La UE y sus Estados miembros constituyen, en conjunto, el primer donante mundial de ayuda oficial al desarrollo.

Esa acción combina competencias de naturaleza distinta, exclusiva en la política comercial y compartida, de carácter paralelo, en la cooperación al desarrollo, que la Unión ejerce junto a los Estados miembros sin desplazar sus políticas nacionales. En la OMC la Unión actúa como un solo miembro, mientras que en el FMI y en el Banco Mundial carece de silla propia, y el BCE y la Comisión participan solo como observadores. La Unión concede además asistencia macrofinanciera, en préstamos y donaciones, a países vecinos y candidatos con dificultades de balanza de pagos.

La cooperación al desarrollo tiene como objetivo principal, según el art. 208 del TFUE, la reducción y, finalmente, la erradicación de la pobreza, y descansa en dos pilares. El comercial es el **Sistema de Preferencias Generalizadas** (SPG), con un régimen general, uno especial de incentivo al desarrollo sostenible y la iniciativa "Todo menos armas" para los países menos adelantados, que un nuevo reglamento renovará desde el 1 de enero de 2027. El financiero es el **NDICI–Global Europe** (2021), que integró el antiguo Fondo Europeo de Desarrollo y cubre más del 70 % de la financiación de la acción exterior. Las relaciones con los países de África, el Caribe y el Pacífico se rigen desde 2024 por el Acuerdo de Samoa, sucesor del de Cotonú.

El NDICI–Global Europe incorpora, además, metas transversales que muestran cómo se ha ampliado el alcance de la cooperación. Al menos el 30 % de su presupuesto debe destinarse a objetivos climáticos, en línea con el Acuerdo de París, el 20 % al desarrollo humano y el 10 % a la gestión de la migración. Junto a él, el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (2021), un instrumento extrapresupuestario dotado inicialmente con 5700 M€ y ampliado tras la invasión de Ucrania, financia la asistencia en materia de seguridad y defensa a terceros países.

El tema estudia estas relaciones en tres partes:

- *Fundamentos*: el diseño actual de las políticas exteriores de la Unión.

- *Relaciones económicas exteriores*: las comerciales, las que la Unión mantiene con los organismos multilaterales y las de carácter monetario, financiero y de asistencia.

- *Cooperación al desarrollo*: sus instrumentos comerciales y financieros.

1. Fundamentos de las relaciones económicas exteriores

La acción exterior económica de la Unión se estudia a partir de su concepto y fundamento jurídico y de las políticas que la componen, y se cierra con una valoración de conjunto.

1.1. Concepto y fundamento jurídico

Definición: las *relaciones económicas exteriores* de la UE designan el conjunto de vínculos económicos, comerciales y financieros que la Unión mantiene con terceros países y organizaciones internacionales. No constituyen una política única, sino un ámbito transversal que se articula a través de varias políticas diferenciadas: la política comercial común (véase B41), la política de cooperación al desarrollo, la ayuda humanitaria, la política de vecindad, los acuerdos de asociación y, en lo que excede lo estrictamente económico, la política exterior y de seguridad común (PESC).

Objetivos: los artículos 21 y 22 del Tratado de la Unión Europea (TUE) establecen los principios y objetivos generales de la acción exterior (democracia, Estado de derecho, derechos humanos, desarrollo sostenible, libre comercio y buena gobernanza).

Justificación: la UE es una economía abierta y muy integrada en los flujos comerciales y financieros globales. Un marco estable de relaciones con el exterior es, por ello, fuente de certidumbre, inversión y crecimiento.

Base jurídica: la recogen los artículos 205 a 222 del TFUE (Quinta Parte, "Acción exterior de la Unión").

1.2. Diseño actual: las políticas exteriores hoy

Entender las relaciones económicas exteriores de la UE y su actuación exterior en materia de desarrollo económico exige conocer el conjunto de políticas interrelacionadas que afectan a ambas dimensiones. Para facilitar la exposición, se distingue entre políticas de alcance amplio con carácter más allá de lo económico, de alcance amplio con carácter eminentemente económico y de alcance estrecho, es decir, la política de vecindad y el entorno próximo.

1.2.1. Políticas de alcance amplio y carácter más allá de lo económico

Política Exterior y de Seguridad Común (PESC):

- *Definición*: la política exterior y de seguridad común (PESC) se desenvuelve en el terreno político, geoestratégico y de la seguridad, mucho más que en el económico. No obstante, las medidas adoptadas en este ámbito afectan a las relaciones económicas exteriores (p. ej. sanciones comerciales o embargos).

- *Objetivos* (arts. 21 y 23 TUE): desde Lisboa son los comunes a toda la acción exterior, entre ellos defender los valores, los intereses y la seguridad de la Unión, preservar la paz y prevenir los conflictos, reforzar la seguridad internacional y apoyar la democracia y los derechos humanos.

- *Diseño*: es una competencia especial, basada en la regla de la unanimidad, cuyo eje es la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), que dota a la PESC de capacidad operativa propia en el exterior (p. ej. misiones civiles u operaciones militares). La principal institución de la PCSD es el Consejo, en su formación de Asuntos Exteriores (CAE). Adopta por unanimidad las decisiones que inician misiones y operaciones (art. 42.4 TUE) y aprueba "Conclusiones" que concretan los planteamientos políticos sobre las cuestiones de la agenda internacional.

- *Evolución*: nace como segundo pilar del TUE (1992) con el fin de poder emprender acciones comunes en materia de política exterior.

- *Conclusiones*: la PESC no ha alcanzado el grado de integración de otras políticas, especialmente las económicas. Ha adquirido, no obstante, mayor visibilidad con sus misiones exteriores (p. ej. operación Atalanta contra la piratería somalí) y la creación de la figura del alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (AR/VP) tras el Tratado de Lisboa (2009)[1]. Más recientemente, la Brújula Estratégica (2022) ha dotado a la PCSD de un documento estratégico de referencia. Este documento prevé crear una capacidad de despliegue rápido de la UE de 5000 efectivos, el refuerzo de la ciberdefensa y un marco de respuesta ante amenazas híbridas.

Política de Cooperación al Desarrollo (PCODE):

- *Evolución*: desde sus inicios, la cooperación comunitaria se dirigió a los territorios de ultramar y a las antiguas colonias de los Estados miembros, con el Fondo Europeo de Desarrollo (FED) como instrumento (apartado 3.5.2). Sin embargo, esta política no quedó institucionalizada hasta el Tratado de Maastricht (1992), que le reservó por primera vez un título propio.

- *Conclusiones*: la política de cooperación al desarrollo ocupa un lugar central en las políticas exteriores de la UE. Su definición, sus objetivos y su diseño se exponen en el apartado 3.1, y su marco y sus instrumentos, en los apartados 3.2 a 3.5.

Política de asilo (1951):

- *Definición*: la política de asilo establece estándares comunes y de cooperación para asegurar que las personas que solicitan asilo en la UE son tratadas de manera igualitaria y justa.

- *Objetivos*: ofrecer un estatuto apropiado (asilo, protección subsidiaria o protección temporal) a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional, y garantizar el principio de no devolución (*non-refoulement*). Este principio impide devolver o expulsar a los refugiados a un país en el que correrían riesgo de persecución o de daños graves.

- *Diseño*: se enmarca dentro del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, por lo que es una competencia compartida.

- *Evolución*: arranca de la Convención de Ginebra (1951), que aprueba el Estatuto de los Refugiados, fundamentado a su vez en la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948). Posteriormente, ganó peso con el TUE (1992) y, especialmente, tras el Programa de Tampere (1999) y la creación del Sistema Europeo Común de Asilo (primera fase, 1999-2005). Ese sistema establece los criterios y mecanismos[2] de determinación del Estado miembro responsable de las

[1] Tiene cuatro funciones principales. Dirige el Servicio Europeo de Acción Exterior, que opera desde 2011 como servicio diplomático formado por funcionarios de la Comisión, del Consejo y de los Estados miembros (función diplomática). Es también vicepresidente de la Comisión Europea (función coordinadora) y representa a la Unión en las materias de la PESC (función representativa). Por último, preside el Consejo de Asuntos Exteriores y ejecuta la PESC por mandato del Consejo (función ejecutiva).

[2] Una de las principales herramientas es la base de datos dactiloscópicos de asilo europea (Eurodac).

solicitudes de asilo, en sustitución del Convenio de Dublín (1990)[3], de carácter intergubernamental. Finalmente, con el Tratado de Lisboa (2009) se dispone explícitamente en el art. 80 TFUE el principio de solidaridad y reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros, incluidas las cargas financieras.

▪ *Conclusiones*: la política de asilo es de máxima actualidad debido a la crisis de los refugiados sirios (2015), la guerra ruso-ucraniana (2022) y las presiones migratorias en la frontera sur. Estas crisis han puesto de manifiesto tanto las carencias del sistema de Dublín como la necesidad de una mayor solidaridad entre Estados miembros. Por ello, en mayo de 2024, la UE aprobó el Pacto sobre Migración y Asilo, aplicable desde el 12 de junio de 2026, que reforma el sistema con nuevos mecanismos de solidaridad y reparto de responsabilidades.

1.2.2. Políticas de alcance amplio y carácter principalmente económico

Además de las políticas anteriores, tres políticas con capítulo propio tienen especial incidencia en las relaciones económicas exteriores:

1. *Política comercial común*: competencia exclusiva de la UE (art. 3.1.e y art. 207 TFUE), que configura el grueso de las relaciones comerciales con el exterior (apartado 2.1).

2. *Política agrícola común* (PAC): competencia compartida (arts. 38-44 TFUE). Desde el punto de vista de las relaciones exteriores, la PAC es relevante por dos principios que afectan al comercio. El principio de unidad de mercado supone la libre circulación interna de productos agrícolas, y el de preferencia comunitaria, el trato favorable a los productos de la UE frente a los del exterior. Históricamente, la PAC ha generado tensiones comerciales significativas (bloqueo de negociaciones agrícolas en la OMC, guerras comerciales con EE. UU., obstáculos al desarrollo de los países menos adelantados). Con todo, las sucesivas reformas han ido reduciendo sus distorsiones al libre comercio y la han orientado progresivamente al mercado y al desarrollo rural sostenible.

3. *Política regional y de cohesión*: competencia compartida, dirigida a reducir las disparidades de renta entre las regiones de la UE. Su lógica se proyecta hacia los países candidatos mediante el Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP), que los prepara para gestionar los fondos estructurales y de cohesión tras la adhesión. El IAP se financia, sin embargo, con cargo a la rúbrica de acción exterior del marco financiero plurianual (MFP) y no forma parte de la política de cohesión.

1.2.3. Políticas de alcance estrecho: vecindad y entorno próximo

Proceso de Estabilización y Asociación (PEA, 1999):

▪ *Definición*: en la actualidad, el PEA conduce las relaciones de la UE con los Balcanes Occidentales: Albania, Bosnia y Herzegovina, Kosovo, Macedonia del Norte, Montenegro y Serbia. De los seis, todos salvo Kosovo (candidato potencial)[4] han obtenido el estatus de candidato oficial, si bien Bosnia y Herzegovina (candidato desde diciembre de 2022) se encuentra en una fase menos avanzada del proceso.

[3] El Convenio de Dublín fue sustituido por el Reglamento Dublín II (Reglamento (CE) 343/2003) y este por el Dublín III (Reglamento (UE) 604/2013). Desde el 12 de junio de 2026 rige el Reglamento (UE) 2024/1351 sobre la gestión del asilo y la migración, integrado en el Pacto sobre Migración y Asilo.

[4] La candidatura de Kosovo es especialmente sensible porque cinco Estados miembros (Chipre, Eslovaquia, España, Grecia y Rumanía) no lo reconocen como Estado independiente.

▪ *Objetivos*: estabilizar la región y acercarla a la UE, mediante zonas de libre comercio y la coordinación de sus objetivos económicos y políticos con los de la Unión.

▪ *Diseño*: se articula en Acuerdos de Estabilización y Asociación con cada país, cuyo contenido (comercio, adopción del acervo y estabilidad macroeconómica) se estudia en el tema B41, apartado 3.2.1. Además, estos países son elegibles para financiación a través del Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP III, 2021-2027).

▪ *Evolución*: nació en 1999 y fue reforzado con la Cumbre de Tesalónica (2003) para tratar la posible adhesión de los países de los Balcanes Occidentales a la UE.

▪ *Conclusiones*: la perspectiva de adhesión ofrece a los países de la región un incentivo poderoso a la reforma, pues ancla sus reformas económicas e institucionales al acervo comunitario, y ha contribuido a su estabilización. Su eficacia depende, sin embargo, de la credibilidad de esa perspectiva, que la lentitud del proceso de adhesión ha debilitado durante largos periodos, y con ella el incentivo a reformar.

Política Europea de Vecindad (PEV, 2004):

▪ *Definición*: la PEV rige las relaciones de la UE con 16 de sus socios meridionales y orientales más próximos.

▪ *Objetivos*: al nacer, la PEV pretendía impedir que la ampliación abriera una brecha entre la Unión y los países que pasaban a ser sus vecinos. Más recientemente, tras la reforma motivada por la Primavera Árabe (2011) y, sobre todo, tras la revisión de 2015, se ha centrado especialmente en la estabilización política y económica de los países vecinos. Pone el énfasis en el concepto de apropiación (*ownership*), es decir, se busca que los beneficiarios sean protagonistas de las relaciones económicas desarrolladas en el seno de la PEV, para evitar un enfoque paternalista.

▪ *Diseño*: la UE ofrece una relación privilegiada en lo económico y político, modulada en función de los valores compartidos (principios democráticos, protección de los derechos humanos, buen gobierno, medio ambiente). Los países beneficiarios se dividen en dos grandes grupos:

- *Vertiente meridional*: países del sur del Mediterráneo, en concreto Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, Palestina, Siria y Túnez. Las relaciones se articulan principalmente a través de los Acuerdos de Asociación Euromediterráneos, fruto del Proceso de Barcelona (1995), relanzado en 2008 como Unión por el Mediterráneo.

- *Vertiente oriental*: países del este de Europa y transcaucásicos, es decir, Bielorrusia, Moldavia y Ucrania, por un lado, y Armenia, Azerbaiyán y Georgia, por otro. Las relaciones se articulan a través de Acuerdos de Colaboración y Cooperación o Acuerdos de Asociación, e incluyen planes de acción bilaterales. Por su parte, la Asociación Oriental (2009) proporciona el marco multilateral de esta vertiente, si bien Bielorrusia suspendió su participación en 2021, y Ucrania y Moldavia (junio de 2022) y Georgia (diciembre de 2023) han obtenido desde entonces el estatus de país candidato.

▪ *Evolución*: nació en el contexto de la 5.ª ampliación de la Unión (2004), que suponía la entrada de diez nuevos Estados miembros.

▪ *Conclusiones*: la PEV, y en particular la consideración de la vertiente oriental como parte de la vecindad de la UE, ha sido uno de los principales motivos de confrontación entre la UE y Rusia. Otro motivo ha sido la expansión de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) hacia el este. Rusia considera que los países de la vertiente oriental forman parte de su

"zona natural de influencia" y ha recurrido a dispositivos económicos, militares y no militares para mantenerla.

La UE y los aliados de la OTAN (señaladamente EE. UU.) intentaron demostrar a Rusia que la ampliación de ambas organizaciones hacia el este no representaba una amenaza para su seguridad nacional mediante una política dual. Por un lado, la OTAN lanzó el programa Partnership for Peace (1994), de cooperación en materia de seguridad con las antiguas repúblicas soviéticas y otros países europeos no miembros. Por otro, se cooperó directamente con Rusia mediante el Acta Fundacional OTAN-Rusia sobre Relaciones Mutuas, Cooperación y Seguridad (1997) y el Acuerdo de Colaboración y Cooperación UE-Rusia (en vigor desde 1997). El Acta creó el Consejo Conjunto Permanente, sustituido en 2002 por el Consejo OTAN-Rusia. No obstante, las diferencias en múltiples ámbitos condujeron a un punto de crisis, primero con la anexión de Crimea en 2014 y, posteriormente, con la invasión a gran escala de Ucrania en febrero de 2022.

1.3. Conclusiones

En síntesis, la acción exterior de la UE no responde a una política única, sino a una constelación de políticas con bases jurídicas, tipos de competencia e instrumentos diferentes que deben guardar coherencia entre sí (art. 21 TUE):

- *PESC*: opera por unanimidad en el ámbito político y de seguridad.
- *Política comercial*: es competencia exclusiva y se decide por mayoría cualificada.
- *Cooperación al desarrollo*: es competencia compartida de carácter paralelo.
- *Vecindad y preadhesión*: combinan elementos comerciales, financieros y de condicionalidad política.

La tensión entre las diferentes lógicas (seguridad, comercio, desarrollo, valores) sigue siendo el principal desafío de diseño de la acción exterior europea. La sección 2 examina las relaciones económicas exteriores de la UE en sus diferentes dimensiones (comercial, monetaria, financiera y multilateral), y la sección 3, los programas e instrumentos específicos de cooperación al desarrollo.

2. Relaciones económicas exteriores

Las relaciones económicas exteriores de la UE pueden agruparse en tres grandes dimensiones: las relaciones comerciales internacionales, las relaciones con organismos multilaterales y otras relaciones de carácter monetario, financiero y de asistencia.

2.1. Relaciones comerciales internacionales

En la actualidad, estas relaciones se enmarcan en el concepto de **autonomía estratégica abierta**, formulado por la Comisión y el Consejo Europeo en 2020 y convertido en eje de la revisión de la política comercial de 2021. Este concepto busca conciliar la apertura comercial y la inserción en las cadenas globales de valor con la capacidad de la UE para proteger sus intereses estratégicos, reducir dependencias críticas (p. ej. semiconductores, materias primas, energía) y defender sus valores en el ámbito internacional.

La política comercial común, competencia exclusiva de la UE (art. 207 TFUE), configura el grueso de las relaciones comerciales exteriores. Se articula en dos vertientes, la autónoma (arancel exterior común, instrumentos de defensa comercial, mecanismo de control de la inversión extranjera directa) y la convencional (acuerdos multilaterales, bilaterales y regionales).

En los últimos años se ha producido un cambio de orientación en la política comercial convencional, con un mayor énfasis en los acuerdos bilaterales frente al tradicional enfoque multilateral. La razón principal es que la negociación bilateral resulta más ágil que la multilateral (la Ronda de Doha, iniciada en 2001, sigue inconclusa). Este impulso bilateralista no tiene por qué debilitar el sistema multilateral, siempre y cuando los acuerdos respeten las reglas de la OMC para un sistema comercial abierto. No obstante, existe el riesgo de una cierta fragmentación de las relaciones comerciales internacionales.

> La política comercial común, incluidos los acuerdos comerciales de primera y de nueva generación, se desarrolla en el tema B41, apartado 3, donde se clasifican por generación (primera, 1992-2009, y segunda, desde 2010) y, dentro de cada una, por área geográfica. Esa clasificación atiende al contenido de los acuerdos, es decir, a si se limitan a los aranceles o incorporan servicios, inversión, contratación pública, propiedad intelectual y cláusulas de sostenibilidad. Es, por tanto, distinta de la clasificación por grado de integración, que va desde la participación en el mercado interior sin adhesión (Espacio Económico Europeo) hasta el simple trato de nación más favorecida. Entre ambos extremos se sitúan la unión aduanera (Turquía), los acuerdos de asociación y los acuerdos de colaboración y cooperación.

2.2. Relaciones con organismos multilaterales

La UE participa, con diferente grado de representación, en las principales organizaciones económicas internacionales. Ese grado depende directamente del reparto de competencias. Así, allí donde la competencia es exclusiva de la Unión, como en materia comercial, la Comisión habla en nombre de todos los Estados miembros. En cambio, donde es compartida o nacional, la Unión suele limitarse a coordinar posiciones o a participar como observadora.

Naciones Unidas: la UE goza de estatus de observador reforzado en la Asamblea General de la ONU[5] desde 2011, lo que le permite intervenir en los debates aunque sin derecho de voto. Además, participa activamente en agencias y programas del sistema de Naciones Unidas con relevancia económica.

Organizaciones del sistema de Bretton Woods:

- *FMI* (véase B22): la UE no tiene silla propia, pero el BCE tiene estatus de observador en el Directorio Ejecutivo y, junto con la Comisión Europea, participa como observador en el Comité Monetario y Financiero Internacional (CMFI). Por su parte, los Estados miembros de la zona del euro coordinan sus posiciones en el seno del Eurogrupo antes de las reuniones.

- *Banco Mundial* (véase B30): la Comisión Europea coordina las relaciones entre los Estados miembros y el Banco Mundial para lograr un enfoque uniforme respecto a los países en desarrollo, y es también observadora en el Comité para el Desarrollo.

- *OMC* (véase B33): es el caso de representación más intensa. Al ser la política comercial competencia exclusiva de la Unión, la Comisión Europea representa a todos los Estados miembros en las negociaciones y en el órgano de solución de diferencias. La Unión actúa así como un único miembro pese a que sus Estados lo sean también individualmente.

Otras organizaciones e instancias:

- *OCDE*: la UE tiene carácter de cuasimiembro. La Comisión Europea participa en los trabajos y estrategias de la organización y mantiene una delegación permanente.

- *G7 y G20*: la UE es participante de pleno derecho en ambos foros, representada por el presidente del Consejo Europeo y la presidenta de la Comisión. La UE participa en todas las cumbres desde 1977 (G7) y desde 2008 (G20).

- *BIS*: la UE tiene representación a través del BCE, miembro del Banco de Pagos Internacionales y participante en sus comités.

- *FSB*: la UE está representada en el Consejo de Estabilidad Financiera (FSB) a través del BCE y la Comisión Europea. Algunos Estados miembros participan además, en nombre propio, con sus autoridades nacionales.

2.3. Otras relaciones económicas exteriores

Más allá de las relaciones comerciales y multilaterales, la UE mantiene vínculos económicos exteriores en el ámbito monetario, financiero y de asistencia:

Acuerdos monetarios: cuatro microestados europeos (Mónaco, San Marino, Ciudad del Vaticano y Andorra) tienen acuerdos con la UE que les permiten utilizar el euro como moneda oficial y emitir cantidades limitadas de monedas. Además, Kosovo y Montenegro utilizan el euro de forma unilateral, sin acuerdo formal. El mecanismo de tipos de cambio II (MTC II) es el régimen cambiario al que deben adherirse los Estados miembros de la UE que aspiran a ingresar en la zona del euro. Desde la adopción del euro por Bulgaria (1 de enero de 2026), solo Dinamarca participa en el MTC II.

[5] Los Estados miembros con asiento en el Consejo de Seguridad de la ONU, en particular Francia, miembro permanente (y el Reino Unido hasta el Brexit), deben concertarse, informar a los demás Estados miembros y defender las posiciones e intereses de la Unión (art. 34 TUE). Los intereses nacionales de esos Estados, sin embargo, no siempre convergen.

Asistencia macrofinanciera (AMF): la UE concede préstamos y donaciones a países socios (principalmente vecinos y candidatos) que atraviesan dificultades de balanza de pagos, complementando los programas del FMI. La AMF está sujeta a condicionalidad política (respeto del Estado de derecho y los derechos humanos) y económica (reformas estructurales).

Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (2021): instrumento extrapresupuestario, dotado inicialmente con 5700 M€ para 2021-2027 (ampliado significativamente tras la invasión de Ucrania), que permite financiar la asistencia militar y la provisión de equipamiento a países socios. El Fondo ha sido uno de los principales instrumentos de la UE para el apoyo militar a Ucrania. Para 2026-2027 se suma el Préstamo de Apoyo a Ucrania (90.000 M€, de los que 60.000 M€ se destinan a la capacidad de defensa).

Cooperación fiscal y regulatoria: la UE coordina con terceros países la lucha contra el blanqueo de capitales, la evasión fiscal y los flujos financieros ilícitos. Para ello utiliza instrumentos como la lista de jurisdicciones no cooperativas en materia fiscal y los acuerdos de intercambio automático de información tributaria.

2.4. Conclusiones

La dimensión exterior de la UE refleja la tensión inherente entre su vocación de apertura comercial y la necesidad de proteger sus intereses estratégicos en un contexto geopolítico crecientemente fragmentado. En el ámbito comercial, la apuesta por los acuerdos bilaterales de nueva generación (véase B41) convive con el compromiso declarado con el multilateralismo y la OMC. En el ámbito multilateral, la UE ejerce una influencia significativa pero desigual, con protagonismo pleno en la OMC y participación de pleno derecho en el G7 y el G20. En cambio, carece de silla propia en el FMI y el Banco Mundial, donde la representación sigue fragmentada entre los Estados miembros. En el ámbito monetario y financiero, los acuerdos con microestados y el MTC II reflejan la proyección exterior del euro. La asistencia macrofinanciera y el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz muestran, por su parte, una acción exterior cada vez más vinculada a la condicionalidad y a la respuesta ante crisis geopolíticas.

3. Política de cooperación al desarrollo: marco, instrumentos y programas

La política de cooperación al desarrollo, núcleo de la acción exterior económica de la Unión, tiene un concepto y un fundamento jurídico propios, se ordena en torno a unos principios rectores y a un marco internacional de referencia, los Objetivos de Desarrollo, y se ejecuta mediante instrumentos comerciales y financieros.

3.1. Concepto y fundamento jurídico

Definición: la *política de cooperación al desarrollo* de la UE es el conjunto de medidas, instrumentos financieros y acuerdos mediante los cuales la Unión y sus Estados miembros apoyan el desarrollo económico y social de terceros países. Se dirige en particular a los países en desarrollo (PED) y a los países menos adelantados (PMA). Se enmarca, junto con la política comercial y la PESC, en la acción exterior de la Unión, de la cual constituye un pilar fundamental.

Objetivos: según el art. 208 del TFUE, el objetivo principal de esta política es la reducción y, finalmente, la erradicación de la pobreza. Este objetivo se complementa con la promoción del crecimiento sostenible e inclusivo, la defensa de los derechos humanos y la democracia, la promoción de la igualdad de género, el fortalecimiento de la gobernanza y el Estado de derecho, y la superación de los desafíos ambientales y climáticos.

Justificación: la política de cooperación al desarrollo se apoya en argumentos tanto normativos como económicos:

1. *Argumento normativo*: el principio de solidaridad, incorporado en la arquitectura ético-moral de la Unión y consagrado en los Tratados, es en sí mismo fundamento suficiente para justificar el apoyo a los países en desarrollo.

2. *Argumento económico*: el desarrollo de los países pobres puede entenderse como un bien público global cuya producción genera externalidades positivas (p. ej. aumento del comercio internacional, mayor estabilidad geopolítica, reducción de las presiones migratorias y diversificación del tejido productivo). Además, el aislamiento económico tiene costes, pues los países que liberalizaron su comercio entre 1950 y 1998 crecieron, en promedio, en torno a 1,5 puntos porcentuales más al año que antes de hacerlo (Wacziarg y Welch, 2008). Finalmente, los países en desarrollo comparten rasgos estructurales (bajas tasas de ahorro, elevado crecimiento demográfico, debilidad institucional) que dan lugar a trampas de la pobreza (Nurkse, 1953) y trampas demográficas (Nelson, 1956), estudiadas en el tema B28, apartado 2.1.2. Estas trampas justifican la intervención exterior para romper los círculos viciosos de la causación acumulativa.

Base jurídica: la política de cooperación al desarrollo se fundamenta en los artículos 208 a 211 del TFUE (Título III, Capítulo 1 de la Quinta Parte), complementados por los artículos 212-213 (cooperación económica, financiera y técnica con terceros países) y 214 (ayuda humanitaria). Es una *competencia compartida* entre la UE y los Estados miembros (art. 4.4 TFUE), con la particularidad de que el ejercicio de la competencia por parte de la Unión no impide a los Estados miembros ejercer la suya, lo que se conoce como competencia paralela.

Diseño: en su gestión y ejecución intervienen fundamentalmente la Comisión Europea, a través de la Dirección General de Asociaciones Internacionales (DG INTPA, antigua DG DEVCO/EuropeAid), y los Estados miembros, a través de sus propias agencias de cooperación. La DG INTPA coordina a los distintos agentes de la cooperación europea. A su vez, las agencias nacionales, como la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), la Agence

française de développement (AFD) o la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), ejecutan con frecuencia programas financiados por la Unión. El alto representante, asistido por el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), vela por la coherencia de la acción exterior en su conjunto (art. 18.4 TUE). Desde 2021, la mayor parte de la financiación exterior se concentra en el Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional–Europa Global (NDICI–Global Europe).

3.2. Principios rectores de la cooperación al desarrollo

Tres principios, el compromiso de ayuda del 0,7 %, la coherencia de políticas para el desarrollo y la eficacia de la ayuda, ordenan la política de cooperación de la Unión y explican buena parte de su diseño.

El objetivo del 0,7 %: desde la Resolución 2626 de la Asamblea General de la ONU (1970), los países donantes asumieron el compromiso de destinar el 0,7 % de su renta nacional bruta (RNB) a la ayuda oficial al desarrollo (AOD). El compromiso se reiteró en el Consenso de Monterrey (2002) y en la Agenda 2030 (tema B29, apartados 2.3.2 y 2.4). La Unión y sus Estados miembros lo han reafirmado en sucesivas ocasiones, fijando además un subobjetivo del 0,15-0,20 % de la RNB para los países menos adelantados. En la práctica, solo un reducido número de Estados miembros alcanza el umbral, si bien la Unión en su conjunto es el mayor donante mundial de AOD.

La coherencia de políticas para el desarrollo: consagrada en el art. 208 TFUE, obliga a que la Unión tenga en cuenta los objetivos de la cooperación al desarrollo en todas las políticas que puedan afectar a los países en desarrollo. Es un principio de notable exigencia, pues somete a escrutinio precisamente aquellas políticas cuyos efectos externos pueden contrarrestar la ayuda concedida:

- *Política agrícola común*: por el efecto de sus excedentes y ayudas sobre los productores locales.
- *Política comercial*: por la erosión de las preferencias y las normas de origen.
- *Política pesquera*: por los acuerdos de acceso a caladeros.
- *Políticas migratoria y fiscal*: por sus efectos sobre las remesas y las bases imponibles de los países receptores.

La eficacia de la ayuda: los principios acordados en el marco del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, desde la Declaración de París (2005) hasta la Alianza de Busán (2011), orientan el diseño de los instrumentos. Destacan la *apropiación* por el país receptor de sus propias estrategias de desarrollo, la *alineación* de los donantes con esas estrategias y sus sistemas nacionales, la *armonización* entre donantes para evitar duplicidades, la gestión orientada a resultados y la mutua rendición de cuentas. De ellos deriva también la *desvinculación de la ayuda* (*untying*), es decir, la supresión de la obligación de emplear los fondos en adquirir bienes y servicios del país donante, práctica que encarecía los proyectos y desvirtuaba su finalidad.

3.3. Marco internacional: los Objetivos de Desarrollo

Las políticas de cooperación de la UE se alinean con los compromisos asumidos en las principales cumbres y acuerdos multilaterales, que forman su marco internacional de referencia.

Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM, 2000-2015): en septiembre de 2000, la Asamblea General de la ONU aprobó la Declaración del Milenio. La Declaración establecía ocho objetivos

de desarrollo con metas cuantificables para 2015 (p. ej. reducir a la mitad la pobreza extrema, lograr la enseñanza primaria universal o reducir la mortalidad infantil en dos tercios). La UE fue el principal contribuyente a la consecución de estos objetivos. Se lograron avances significativos (p. ej. la pobreza extrema global se redujo del 36 % al 10 % entre 1990 y 2015), si bien de forma desigual entre regiones y objetivos, y con importantes deficiencias en materia de sostenibilidad ambiental y desigualdad.

Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS, 2015-2030): en septiembre de 2015, la Asamblea General de la ONU aprobó la Agenda 2030, que establece 17 objetivos y 169 metas para el desarrollo sostenible, integrando las dimensiones económica, social y medioambiental. A diferencia de los ODM, los ODS son de aplicación universal (no solo para países en desarrollo) e incorporan objetivos relativos a la desigualdad, la sostenibilidad ambiental, la paz y las instituciones. La Agenda 2030, junto con el Acuerdo de París sobre cambio climático (2015) y la Agenda de Acción de Adís Abeba sobre financiación del desarrollo (2015), constituye el marco de referencia de la cooperación al desarrollo de la UE. El Compromiso de Sevilla, adoptado en la Cuarta Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (2025), renovó la Agenda de Adís Abeba.

Consenso Europeo sobre Desarrollo (2017): en junio de 2017, el Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión adoptaron el nuevo Consenso, que alinea la política de cooperación de la UE con la Agenda 2030. Establece la erradicación de la pobreza como objetivo principal y se articula en torno a las cinco dimensiones del desarrollo sostenible (personas, planeta, prosperidad, paz y alianzas, las denominadas "5P"). El Consenso constituye el marco estratégico vigente de la política de cooperación al desarrollo de la UE.

3.4. Instrumentos comerciales

En su vertiente comercial, la cooperación se apoya en el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) y sus tres regímenes (el SPG estándar, el SPG+ y Todo Menos Armas), cuyo alcance modulan los mecanismos de graduación y retirada temporal.

> El SPG se estudia también en el tema B41, apartado 2.3, como instrumento de la política comercial autónoma. Aquí se estudia como instrumento de la cooperación al desarrollo.

Desde 1971, la UE ha concedido preferencias comerciales a países en desarrollo bajo el Sistema de Preferencias Generalizadas. Este sistema surge tras una resolución adoptada en la 2.ª Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), en Nueva Delhi (1968). Como consecuencia, la Comunidad Económica Europea comienza a aplicar sus preferencias a los países en desarrollo al amparo de una exención (*waiver*) temporal de la cláusula de nación más favorecida (NMF) del GATT, aprobada en 1971 por diez años. Finalmente, la cláusula de habilitación, aprobada al cierre de la Ronda de Tokio (1973-1979), otorga al SPG una cobertura jurídica permanente, sin necesidad de exención.

Con el SPG, instrumento autónomo de la política comercial, la UE concede a las mercancías de los países en desarrollo un acceso preferente a su mercado, sin pedir nada a cambio, mediante la supresión o la rebaja de los aranceles. El SPG se sitúa a medio camino entre la política comercial autónoma (al tratarse de una medida unilateral que no requiere acuerdo de los beneficiarios) y la política de desarrollo (al tener como fin último estimular el desarrollo económico de los beneficiarios). La condicionalidad le añade un componente convencional, pues impone al beneficiario compromisos (en el SPG+, aplicar convenios internacionales bajo supervisión de la UE) cuyo incumplimiento grave permite retirar las preferencias.

El sistema está regulado por el Reglamento (UE) 978/2012, prorrogado hasta la aplicación, el 1 de enero de 2027, del nuevo Reglamento (UE) 2026/1395. El nuevo texto se acordó provisionalmente el 1 de diciembre de 2025 entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, y se firmó el 17 de junio de 2026. Entre las principales novedades del nuevo Reglamento, que se aplicará durante diez años, figuran las siguientes:

- *Convenios*: el SPG+ pasa a exigir 32 convenios internacionales en lugar de 27, entre ellos el Acuerdo de París sobre cambio climático y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

- *Retiradas*: se amplían las causas de retirada temporal.

- *Salvaguardias*: se refuerzan las aplicables a productos agrícolas sensibles y se endurecen los mecanismos de supervisión.

3.4.1. SPG estándar

Definición: el SPG estándar es el régimen general del sistema, al que pueden acogerse los países en desarrollo que cumplan sus requisitos de exclusividad y de clasificación por renta.

Objetivo: dar a los PED un trato preferencial (favorable) y unilateral (no recíproco) con el que sus exportaciones les reporten más ingresos, que puedan destinar a políticas de desarrollo sostenible, a reducir la pobreza y a diversificar sus tejidos productivos.

Diseño:

1. *Requisitos*:

- *Exclusividad*: no beneficiarse de otros acuerdos de acceso comercial preferente al mercado de la UE que otorguen igual o mejor trato.

- *Clasificación*: no figurar durante tres años consecutivos entre los países de ingreso medio-alto o alto según el método Atlas del Banco Mundial (basado en la RNB per cápita en dólares corrientes).

2. *Apoyo*: el régimen cubre el 66 % de todas las líneas arancelarias de la UE. Concretamente, permite la exoneración total de derechos arancelarios para productos no sensibles y una exoneración parcial para productos sensibles (p. ej. varios productos agrícolas, calzado, textil y confección).

Conclusiones: el SPG estándar beneficia a un número reducido de países (p. ej. India o Nigeria), número que tiende a disminuir a medida que los beneficiarios se gradúan, como hará Indonesia en 2027, o celebran acuerdos comerciales preferenciales con la UE.

3.4.2. SPG+

Definición: de acuerdo con el Reglamento (UE) 978/2012, el SPG comprende tres regímenes preferenciales. El SPG+ es el régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y la gobernanza para países especialmente vulnerables en términos de diversificación económica y volúmenes de importación.

Objetivo: además del objetivo general del SPG, utilizar las preferencias comerciales como incentivo para que los países beneficiarios ratifiquen y apliquen efectivamente convenios internacionales en materia de derechos humanos y laborales, medio ambiente y buena gobernanza (condicionalidad positiva).

Diseño:

1. *Requisitos*: además de los criterios de renta del SPG estándar, el SPG+ exige dos condiciones adicionales:

- *Vulnerabilidad económica*: las exportaciones del país a la UE se concentran en un número reducido de partidas (más del 75 % en tan solo siete secciones). Además, las importaciones de la UE procedentes del país representan, en media de tres años, menos del 9 % del total de importaciones de la UE bajo el SPG.

- *Condicionalidad positiva*: el país beneficiario debe ratificar y aplicar efectivamente 27 convenios internacionales fundamentales en materia de derechos humanos y laborales, medio ambiente y gobernanza (32 desde 2027). La UE dispone de mecanismos de supervisión y, en caso de incumplimiento, puede retirar temporalmente las preferencias.

2. *Apoyo*: concede la exoneración arancelaria total para todos los productos cubiertos por el régimen (las mismas dos terceras partes de líneas arancelarias del SPG estándar, pero a tipo cero).

Conclusiones: es la categoría con menos países beneficiarios, con un total de ocho (Bolivia, Cabo Verde, Filipinas, Kirguistán, Mongolia, Pakistán, Sri Lanka y Uzbekistán). No obstante, varios PMA en proceso de graduación podrían solicitar su incorporación al SPG+ (p. ej. Laos, que deja la categoría en noviembre de 2026, o Bangladesh y Nepal, cuya salida aplazó la Asamblea General de las Naciones Unidas, en octubre de 2026, hasta noviembre de 2029). Para facilitar esa transición, la reforma del Reglamento ha eliminado el criterio de cuota de importaciones como requisito de vulnerabilidad.

3.4.3. Todo Menos Armas (TMA) o Everything But Arms (EBA)

Definición: es un régimen especial en favor de los países clasificados por la ONU como países menos adelantados (PMA).

Objetivo: proporcionar el acceso más generoso posible al mercado de la UE a los países más pobres del mundo, cuyas vulnerabilidades estructurales requieren un apoyo comercial máximo y de duración ilimitada.

Diseño:

1. *Requisitos*: ser clasificado como PMA por Naciones Unidas.

2. *Apoyo*: otorga el acceso libre de aranceles y contingentes para todos los productos, excepto armas y municiones, y su duración es ilimitada.

Conclusiones: es la categoría con más países beneficiarios (46), si bien la cifra incluye países ya graduados del estatus de PMA que conservan las preferencias durante un periodo transitorio de tres años (p. ej. Bután, graduado en diciembre de 2023). El acceso al EBA no exige más condicionalidad de gobernanza que el respeto de los principios de los 15 convenios básicos de derechos humanos y laborales. La violación grave y sistemática de esos convenios permite, no obstante, retirar parcialmente las preferencias (mecanismo de retirada temporal), como ocurrió con Camboya en 2020.

3.4.4. Mecanismos de graduación y retirada temporal

Además de los tres regímenes, el SPG incluye dos mecanismos de ajuste:

1. *Mecanismo de graduación*: supone la retirada de las preferencias arancelarias para una determinada sección de productos de un país beneficiario cuando las importaciones de esos productos por la UE se consideran suficientemente competitivas. Los umbrales varían según el tipo de producto, aunque el umbral general es del 57 % del total de importaciones de la UE bajo el SPG estándar para esa sección, que el nuevo Reglamento rebaja al 47 % desde 2027.

2. *Mecanismo de retirada temporal*: permite suspender las preferencias, para la totalidad o parte de los productos de un país beneficiario, si se prueba que existe una violación grave y sistemática de los convenios internacionales cubiertos por el reglamento. El nuevo Reglamento (desde enero de 2027) amplía las causas de retirada para incluir también las violaciones graves de los convenios sobre cambio climático y protección medioambiental, así como la falta de cooperación en la readmisión de nacionales en situación irregular (vinculación comercio-migración).

3.4.5. Conclusiones

La tabla B42.1 resume los tres regímenes del SPG por sus destinatarios, sus requisitos adicionales, su condicionalidad, sus preferencias y sus beneficiarios.

Tabla B42.1: Regímenes del Sistema de Preferencias Generalizadas de la UE.

	SPG estándar	SPG+	Todo Menos Armas (EBA)
Destinatarios	PED no clasificados como renta media-alta o alta tres años consecutivos	PED especialmente vulnerables en diversificación y volumen de importación	PMA según la clasificación de Naciones Unidas
Requisitos adicionales	Exclusividad: sin otro acuerdo preferente de igual o mejor trato	Vulnerabilidad: más del 75 % de las exportaciones en siete secciones y menos del 9 % de las importaciones SPG (este último criterio, suprimido desde 2027)	Ninguno más allá de la condición de PMA
Condicionalidad	Respeto de los 15 convenios básicos	Ratificar y aplicar 27 convenios (32 desde 2027)	Respeto de los 15 convenios básicos (retirada parcial a Camboya, 2020)
Preferencias	Exoneración total (no sensibles) o parcial (sensibles) en el 66 % de las líneas	Arancel cero en todas las líneas cubiertas	Sin aranceles ni contingentes salvo armas y municiones; duración ilimitada
Beneficiarios	Número reducido y decreciente (p. ej. India, Nigeria)	Ocho (p. ej. Bolivia, Filipinas, Pakistán, Sri Lanka)	46

Aspectos positivos: según la evaluación intermedia encargada por la Comisión (2018), el SPG ha tenido un impacto positivo, mayor en los países EBA que en los países SPG+ y SPG estándar. Se observó un aumento de las exportaciones del conjunto de países beneficiarios a la UE y, en particular, un fuerte crecimiento de las importaciones procedentes de países EBA, con un desarrollo notable de sus sectores textiles. De hecho, los PMA concentran una parte sustancial de las importaciones de la UE bajo el SPG.

Limitaciones: entre los retos, el informe señala:

- *Erosión de preferencias*: la proliferación de acuerdos de libre comercio bilaterales reduce el margen preferencial del SPG frente a países que ya cuentan con acceso privilegiado.

- *Externalidades negativas*: en algunos PMA, el desarrollo industrial ha dado lugar a un aumento de emisiones de CO_2 y contaminación derivadas de los efectos de escala.

- *Concentración empresarial*: tiende a producirse en determinados sectores, en detrimento de la diversificación del tejido productivo.

- *Elegibilidad*: se ha criticado que países como China o Rusia formasen parte de los países elegibles, si bien ambos han ido quedando fuera del sistema por graduación o por otros motivos.

3.5. Instrumentos financieros: evolución y marco actual

Los instrumentos financieros de la cooperación arrancan del marco convencional con los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) y de instrumentos históricos como el FED o el Banco Europeo de Inversiones (BEI). Después se han ido ordenando en los marcos financieros plurianuales hasta el instrumento único del marco 2021-2027, al que se suman otros instrumentos y estrategias recientes.

3.5.1. El marco convencional con los países ACP: de Yaundé a Samoa

La cooperación europea nace vinculada a las excolonias de los Estados miembros y se ha articulado, durante seis décadas, en una sucesión de convenios con los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) que constituye su núcleo histórico:

1. *Convenciones de Yaundé* (1963 y 1969): primeros acuerdos de asociación con los dieciocho Estados africanos y malgache asociados, recién independizados. Establecen preferencias comerciales recíprocas y ayuda financiera canalizada por el FED.

2. *Convenios de Lomé* (I a IV, 1975-2000): amplían el ámbito a los países del Caribe y del Pacífico tras la adhesión británica. Suponen, además, un salto cualitativo al sustituir la reciprocidad por preferencias comerciales no recíprocas y por el reconocimiento del principio de asociación entre iguales. Incorporan dos mecanismos característicos de estabilización de los ingresos de exportación, el STABEX para los productos agrícolas y el SYSMIN para los mineros, concebidos para amortiguar el efecto de la volatilidad de los precios de las materias primas sobre dichos ingresos.

3. *Acuerdo de Cotonú* (2000-2020, prorrogado hasta 2023): marca el giro de mayor calado. De un lado, refuerza la condicionalidad política, ya introducida en la revisión de Lomé IV (1995), al hacer del respeto de los derechos humanos, los principios democráticos y el Estado de derecho elementos esenciales cuya vulneración permite suspender el acuerdo. De otro, sustituye las preferencias no recíprocas, incompatibles con las normas de la OMC por discriminar entre países en

desarrollo, por los *Acuerdos de Asociación Económica* (AAE), acuerdos de libre comercio regionales y recíprocos, si bien asimétricos en plazos y coberturas. La transición ha resultado lenta y contestada, por el temor de los países ACP a la competencia de las exportaciones europeas sobre sus industrias incipientes y a la pérdida de ingresos arancelarios.

4. *Acuerdo de Samoa* (firmado en noviembre de 2023, por un periodo de 20 años): sucesor de Cotonú, celebrado con la Organización de Estados de África, el Caribe y el Pacífico (OEACP). Se aplica provisionalmente desde el 1 de enero de 2024, pero en 2026 aún no había entrado en vigor, para lo que necesita la ratificación de todos los Estados miembros de la UE y de al menos dos tercios de los miembros de la OEACP. Su novedad es estructural, pues adopta un diseño de base común y tres protocolos regionales (África, Caribe y Pacífico), lo que permite adaptar la relación a las prioridades de cada región en lugar de someter las tres regiones a un marco único. Incorpora como prioridades los derechos humanos, la paz y la seguridad, el desarrollo humano y social, la sostenibilidad ambiental, el crecimiento inclusivo y la migración.

Conclusiones: la secuencia ilustra un desplazamiento desde un modelo poscolonial de preferencias unilaterales y estabilización de ingresos hacia otro de reciprocidad asimétrica y condicionalidad, más compatible con las normas multilaterales pero también más exigente para el receptor. La crítica recurrente es que la condicionalidad y la apertura comercial han desplazado el acento desde el desarrollo hacia los intereses de la Unión, tensión que reaparece en la valoración de conjunto.

3.5.2. Instrumentos históricos

1. *Fondo Europeo de Desarrollo* (FED, 1959): instrumento financiero extrapresupuestario, gestionado por la Comisión Europea, previsto en el Tratado de Roma (1957) y operativo desde 1959 para financiar la ayuda a los países y territorios de ultramar vinculados a los Estados miembros. Este fondo fue el principal programa geográfico dirigido a los países ACP y los territorios de ultramar (PTU). Desde 2021, el FED ha sido integrado en el presupuesto de la UE a través del NDICI–Global Europe, lo que pone fin a su tradicional carácter extrapresupuestario y mejora el control parlamentario y la coherencia de la financiación exterior.

2. *Banco Europeo de Inversiones* (BEI, 1958): organismo con personalidad jurídica propia que no persigue beneficios[6]. Presta en condiciones favorables a proyectos al servicio de los fines de la Unión y controla la mayoría del capital del Fondo Europeo de Inversiones (FEI, 1994)[7]. Alrededor del 10 % de su crédito financia programas y proyectos en terceros países, en apoyo de la cooperación y el desarrollo.

3. *Ayuda humanitaria* (ECHO, 1992): la Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea (ECHO) se creó en 1992 y es hoy la Dirección General de Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas (DG ECHO). Financia operaciones de emergencia por todo el mundo a través de más de 200 socios (agencias de la ONU, Cruz Roja, ONG). Su base jurídica es el art. 214 TFUE y el Reglamento (CE) 1257/96, y la guían los principios de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia (Consenso Europeo sobre la Ayuda Humanitaria, 2007). Se financia fuera del NDICI–Global Europe, con un programa propio de 11.570 M€ para 2021-2027.

[6] Cofinancia proyectos viables, en general hasta el 50 % de su coste, en condiciones ventajosas pero no concesionales, y concede garantías.

[7] El FEI no concede préstamos a las empresas por sí mismo. Opera por medio de bancos y otros intermediarios, con garantías e inversiones en fondos de capital, y se centra en especial en las pymes.

4. *Programa* Aid for Trade (2007): estrategia común que los Estados miembros y la Comisión Europea diseñaron para aplicar la iniciativa del mismo nombre de la OMC, lanzada en la Conferencia Ministerial de Hong Kong (2005). Mediante este programa, los países desarrollados financian las infraestructuras y la asistencia técnica que necesitan los PED para aprovechar la apertura comercial y ampliar su capacidad productiva.

3.5.3. MFP 2014-2020: instrumentos de financiación exterior

Bajo el Marco Financiero Plurianual 2014-2020[8], la financiación exterior de la UE se articulaba a través de múltiples instrumentos separados, entre los que destacaban:

1. *Instrumento de Cooperación al Desarrollo* (ICD): principal fuente de financiación presupuestaria para el desarrollo. Cubría la cooperación con América Latina, Asia, Asia Central, países de Oriente Próximo y Sudáfrica, con una dotación de 19.700 M€. Incluía también programas temáticos, como Retos y bienes públicos mundiales (5100 M€) y Organizaciones de la sociedad civil y autoridades locales (1900 M€).

2. *Instrumento Europeo de Vecindad* (IEV): apoyo a los procesos de reforma política y económica de los países vecinos (Argelia, Bielorrusia, Egipto, Túnez, etc.), con una dotación de 15.400 M€.

3. *Instrumento de Ayuda Preadhesión* (IAP II, 2014-2020): sucesor del instrumento original, que en 2007 había sustituido a los antiguos programas de preadhesión (PHARE, ISPA, SAPARD, CARDS). Se dirigía a los Balcanes Occidentales y Turquía, con una dotación de 11.700 M€.

4. *Fondo Europeo de Desarrollo* (FED): extrapresupuestario, dirigido a países ACP y PTU, con una dotación de 30.500 M€ en el 11.º FED.

Conclusiones: la fragmentación en más de diez instrumentos diferentes generaba complejidad administrativa, solapamientos y dificultades de coordinación, lo que motivó la consolidación en un instrumento único para el periodo 2021-2027.

3.5.4. MFP 2021-2027: NDICI–Global Europe

El 21 de julio de 2020, los dirigentes de la UE alcanzaron un acuerdo sobre el MFP 2021-2027, reforzado con el plan de recuperación NextGenerationEU. En junio de 2021, el Parlamento Europeo y el Consejo aprobaron el Reglamento (UE) 2021/947 que establece el Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional–Europa Global (NDICI–Global Europe).

Definición: el NDICI–Global Europe es el principal instrumento financiero de la UE para la acción exterior. Consolida en un solo marco la práctica totalidad de los instrumentos de financiación exterior del periodo anterior (ICD, IEV, FED, Instrumento en pro de la Estabilidad y la Paz, entre otros) y cubre más del 70 % de la financiación de la acción exterior de la UE.

Objetivo: busca apoyar y fomentar el diálogo y la cooperación con terceros países y regiones, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sostenible conforme a la Agenda 2030, y defender los valores e intereses de la UE en el exterior.

Diseño: dotado con 79.500 M€ para 2021-2027, se articula en torno a tres pilares y una reserva de flexibilidad:

[8] El anterior MFP (2014-2020) establecía un límite de gasto en créditos de compromiso de 960.000 M€ (a precios de 2011). El MFP 2021-2027, dotado con 1,074 billones de euros (a precios de 2018), representa en torno al 1,1 % de la RNB de la UE durante siete años.

1. *Pilar geográfico* (60.400 M€): constituye el núcleo del instrumento. Se divide en cuatro programas regionales: vecindad (al menos 19.300 M€), África Subsahariana (29.200 M€), Asia y Pacífico (8500 M€) y Américas y Caribe (3400 M€).

2. *Pilar temático* (6400 M€): financia acciones de alcance global en materia de derechos humanos y democracia, sociedad civil, estabilidad y paz, y retos globales (salud, educación, género, migración, clima).

3. *Pilar de respuesta rápida* (3200 M€): permite a la UE responder con agilidad a situaciones de crisis, conflicto o inestabilidad, y atender necesidades urgentes de política exterior.

4. *Reserva para retos y prioridades emergentes* (9500 M€): constituye un colchón de flexibilidad para hacer frente a imprevistos. Tras la invasión de Ucrania (2022), esta reserva se movilizó rápidamente para financiar la respuesta de emergencia.

Además, el NDICI–Global Europe incorpora el *Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible Plus* (FEDS+) y la *Garantía de Acción Exterior*, que permiten movilizar inversión privada adicional. Junto con el efecto palanca del sector privado, se estima que el instrumento puede movilizar más de medio billón de euros en inversiones durante el periodo.

Las metas transversales del instrumento incluyen destinar al menos el 30 % del presupuesto a objetivos climáticos (en línea con el Acuerdo de París), el 10 % a gestión migratoria y el 20 % a desarrollo humano. Incluyen también el compromiso de que al menos el 93 % de la financiación sea computable como AOD según los criterios del CAD de la OCDE.

Conclusiones: la consolidación en un instrumento único ha simplificado la arquitectura de financiación exterior y ha aumentado la flexibilidad de respuesta, como se demostró con la movilización ante la crisis ucraniana y la crisis alimentaria derivada. No obstante, la evaluación intermedia de la Comisión (2024) señaló que, pese a las mejoras, el instrumento sigue siendo insuficientemente flexible para responder a eventos globales imprevistos, y organizaciones de la sociedad civil han criticado la falta de transparencia en la asignación de fondos. Para después de 2027, la Comisión propuso en julio de 2025 fusionar el NDICI–Global Europe, el IAP III, la ayuda humanitaria y otros instrumentos en uno solo, Europa Global, con unos 200.000 M€ a precios corrientes para 2028-2034 (COM(2025) 551). La propuesta sigue en negociación.

3.5.5. Otros instrumentos y estrategias recientes

IAP III (2021-2027): el Instrumento de Ayuda Preadhesión III, dotado con 14.200 M€, apoya a los países candidatos y potenciales candidatos de los Balcanes Occidentales y Turquía en su proceso de convergencia con el acervo comunitario. En 2024, la UE creó además el Mecanismo para Ucrania (50.000 M€ para 2024-2027) y, en 2025, el Mecanismo de Reforma y Crecimiento para Moldavia (2025-2027). Ambos mecanismos quedan fuera del NDICI–Global Europe y son instrumentos específicos para apoyar el proceso de adhesión acelerado de estos países.

Enfoque Equipo Europa (Team Europe, 2020): es un método de trabajo adoptado durante la pandemia y consolidado después. Agrupa bajo una misma marca los recursos de la Unión, de los Estados miembros y de sus instituciones financieras de desarrollo, señaladamente el BEI y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo. Mediante la programación conjunta y el reparto de tareas por país y sector, este enfoque permite presentar a la Unión y sus Estados como un único donante, el mayor del mundo. Sobre el terreno, se instrumenta mediante las *Iniciativas Equipo Europa* (Team Europe Initiatives), programas emblemáticos de gran escala en ámbitos como la vacunación, la transición energética o la conectividad digital. Su límite, sin embargo,

es que no altera la titularidad de los fondos ni obliga jurídicamente a los Estados miembros, de modo que su eficacia depende de la voluntad de coordinación de cada uno.

Global Gateway (2021): es la estrategia de inversión en infraestructuras lanzada por la Comisión Europea en diciembre de 2021 y ampliamente interpretada como respuesta a la iniciativa china de la Franja y la Ruta (Belt and Road Initiative). Se fijó el objetivo de movilizar hasta 300.000 M€ en inversiones entre 2021 y 2027 en infraestructuras digitales, climáticas y energéticas, de transporte, sanitarias y educativas en países socios, especialmente en África, Asia, América Latina y los Balcanes Occidentales. El objetivo ya se ha superado, pues, según la Comisión, el Equipo Europa había movilizado más de 306.000 M€ entre 2021 y octubre de 2025. La estrategia se financia a través de una combinación de recursos del presupuesto de la UE, instituciones financieras de desarrollo de los Estados miembros, el BEI y el sector privado.

3.6. Conclusiones

La política de cooperación al desarrollo de la UE ha experimentado una transformación profunda en la última década. La consolidación de los instrumentos de financiación en el NDICI–Global Europe (2021) ha simplificado una arquitectura que era excesivamente fragmentada, y la alineación con la Agenda 2030 y el Acuerdo de París ha dotado a la política de un marco estratégico más coherente.

No obstante, persisten tensiones estructurales. En primer lugar, la creciente vinculación de la cooperación con objetivos de política exterior (seguridad, migración, competencia geopolítica con China) plantea el riesgo de instrumentalizar la ayuda al desarrollo. En segundo lugar, la UE y sus Estados miembros siguen lejos de cumplir el compromiso histórico de destinar el 0,7 % de la RNB a AOD. Según los datos preliminares de la OCDE para 2025, año en que la AOD del CAD cayó un 23,1 % en términos reales, los Estados miembros que forman parte del CAD aportaron casi la mitad (49,6 %) de esa ayuda. Su AOD equivalió al 0,42 % de su RNB conjunta, y solo Luxemburgo, Suecia y Dinamarca superaron el umbral. En tercer lugar, la multiplicación de crisis simultáneas (Ucrania, Sahel, Oriente Próximo) ha puesto bajo presión las reservas de flexibilidad del NDICI–Global Europe. Las crisis han mostrado que incluso un instrumento de 79.500 M€ puede resultar insuficiente ante un contexto geopolítico cada vez más inestable.

Conclusiones

La acción exterior económica de la Unión no forma una política única, sino una constelación de políticas con bases jurídicas, competencias e instrumentos distintos, que el art. 21 TUE obliga a mantener coherentes. En el plano económico, la Unión actúa como un solo miembro en la OMC, pero carece de silla propia en el FMI y el Banco Mundial, y ordena sus relaciones comerciales en torno a la autonomía estratégica abierta. La cooperación al desarrollo descansa en dos pilares, los tres regímenes del SPG, de mayor impacto en los países EBA, y los instrumentos financieros, consolidados desde 2021 en el NDICI–Global Europe, que integró el antiguo FED y simplificó un mapa fragmentado. La Unión y sus Estados miembros son el primer donante mundial, aunque siguen lejos del objetivo del 0,7 % de la RNB.

La acción exterior combina instrumentos de naturaleza distinta. El SPG es a la vez política comercial autónoma (tema B41) y cooperación al desarrollo, cuya justificación procede de las trampas de pobreza (tema B28) y cuya eficacia sigue en debate (tema B29). Por su parte, la presencia desigual de la Unión en los organismos multilaterales, plena en la OMC y sin silla propia en el FMI y el Banco Mundial, refleja el reparto de competencias (temas B22, B30 y B33). Por último, la dotación del NDICI depende del marco financiero plurianual (tema B37).

La evidencia sobre la eficacia macroeconómica de la ayuda es contradictoria. Burnside y Dollar (2000) concluyeron que la ayuda favorece el crecimiento solo en los países con buenas políticas, lo que respaldó la selectividad de los donantes, pero Easterly, Levine y Roodman (2004) mostraron que el resultado desaparece al ampliar la muestra. Queda abierta también la cuestión de la instrumentalización de la ayuda. Alesina y Dollar (2000) documentaron que la ayuda bilateral sigue tanto los vínculos coloniales y las alianzas políticas como las necesidades del receptor. La vinculación creciente de la cooperación europea con la migración, la seguridad y la competencia con la Franja y la Ruta china es visible en el Global Gateway. Esa vinculación reabre la tensión entre el mandato del art. 208 TFUE, la erradicación de la pobreza, y los intereses estratégicos de la Unión.

B43. Política macroeconómica I: el euro y la política monetaria única

El origen del euro: funcionamiento y evolución del Sistema Monetario Europeo. Los criterios de convergencia nominal. El Sistema Europeo de Bancos Centrales: objetivos e instrumentos. La política monetaria en la Eurozona desde 2009.

Introducción

> **Introducción común.** Los temas B36 a B45 comparten una introducción, que se desarrolla al comienzo del tema **B36**. Presenta la Unión Europea como un proyecto económico al servicio de un fin político, la experiencia de integración regional que más lejos ha llegado, y resume su evolución, de la CECA y los Tratados de Roma a la Unión Bancaria y NextGenerationEU.

El euro es la culminación de medio siglo de **integración monetaria europea** y el experimento más ambicioso de moneda común entre Estados soberanos.

Tras el Informe Werner (1970), que propuso por primera vez una unión monetaria por etapas, la **Serpiente Monetaria Europea** (1972-1979) limitó al 2,25 % la fluctuación de los tipos de cambio bilaterales, pero las salidas sucesivas de sus miembros la redujeron a una zona marco. El Sistema Monetario Europeo (1979) aprendió de ese fracaso y creó el ECU, una cesta de monedas comunitarias que fue el antecedente inmediato del euro, y el Tratado de Maastricht (1992) fijó el calendario por etapas de la moneda única, que nació el 1 de enero de 1999 tras la creación del BCE en 1998.

El euro descansa en el **Sistema Europeo de Bancos Centrales** (SEBC), formado por el BCE y los bancos centrales nacionales, y en el **Eurosistema**, su núcleo en la zona del euro. El Tratado le asigna como objetivo primordial la **estabilidad de precios** (art. 127 del TFUE), sin perjuicio del cual apoya las políticas económicas generales de la Unión, y le garantiza una independencia reforzada, completada con la prohibición de financiar al sector público (art. 123 del TFUE). La estabilidad financiera no figura entre sus objetivos, aunque el SEBC contribuye a las políticas que la preservan.

El **Banco Central Europeo** (BCE) ha ejercido ese mandato en contextos muy distintos, de la estabilidad de sus primeros años a la crisis de deuda soberana, los tipos negativos (desde 2014) y el repunte inflacionista que llevó la inflación al 10,6 % en octubre de 2022. Tras un año en el 2,00 %, la facilidad de depósito volvió a subir en junio y en septiembre de 2026 y está desde el 16 de septiembre en el 2,50 %. La zona del euro cuenta con 21 Estados miembros tras la entrada de Bulgaria en 2026.

El tema se organiza en tres grandes épocas, analizadas con un esquema común (antecedentes, concepto y objetivos, diseño e instrumentos, y evolución o debates):

- *Las décadas previas al Sistema Europeo de Bancos Centrales* (SEBC): el Sistema Monetario Europeo (SME) como gran ensayo general.

- *El SEBC y la política monetaria convencional*: del Tratado de Maastricht a los primeros años del euro.

- *El SEBC y la política monetaria no convencional*: de la crisis de deuda soberana a los debates actuales.

1. Décadas previas al SEBC (1957-1993)

El camino al euro es la historia de cuarenta años de ensayo y error. La Comunidad necesitaba estabilidad cambiaria desde el principio, pues sin ella no podían funcionar ni el mercado común ni el sistema de precios únicos de la política agrícola común (PAC). Mientras Bretton Woods proporcionó esa estabilidad desde fuera, bastó con una coordinación mínima. Cuando el sistema entró en crisis, Europa ensayó soluciones propias de ambición creciente, la Serpiente primero y el SME después, cuyos fracasos sucesivos fueron enseñando el diseño del siguiente intento.

1.1. Antecedentes

Los antecedentes del SME se ordenan en torno al colapso de Bretton Woods en 1971, que separa una etapa en la que la estabilidad cambiaria venía dada desde fuera de otra en la que la Comunidad hubo de procurársela por sí misma.

1.1.1. El sistema monetario de la CEE durante Bretton Woods (1944-1971)

La Segunda Guerra Mundial tuvo unos efectos devastadores sobre la economía internacional, pero el clima de la posguerra no fue el clima de inestabilidad que se vivió tras la Primera Guerra Mundial. Al contrario, existía un nuevo espíritu de cooperación internacional. Este espíritu culminó con la firma por 44 países del acuerdo de Bretton Woods, que estableció un nuevo orden económico internacional. En el ámbito monetario, el nuevo sistema se caracterizaba por la supremacía del dólar y la estabilidad cambiaria.

Dado ese entorno histórico, no sorprende que el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (1957) diera prioridad a completar una unión aduanera en un plazo de 12 años y dejara en segundo plano la integración monetaria. Aun así, el Tratado contenía algunas disposiciones de alcance monetario, en concreto las siguientes:

1. *Art. 105* (*Comité Monetario*): crea un Comité Monetario cuya tarea es animar a los Estados miembros a coordinar sus políticas monetarias.

2. *Art. 107* (*Interés común*): cada Estado miembro debe considerar su política de tipo de cambio como un asunto de interés común.

El resultado de estas directrices fue la creación en 1964 del Comité de Gobernadores de los Bancos Centrales. Su tarea era promover la cooperación de los bancos centrales de los Estados miembros mediante consultas e intercambios de información sobre sus políticas monetarias y medidas relacionadas (p. ej. mercado crediticio e intervenciones en el mercado de divisas)[1]. Un comité consultivo bastaba mientras la estabilidad cambiaria viniera dada desde fuera, pero esa premisa estaba a punto de quebrarse.

1.1.2. El sistema tras el colapso de Bretton Woods (1971-1979)

Se ha sostenido tradicionalmente que el sistema tuvo limitaciones desde su origen y que el propio acuerdo contenía ya las causas de su fracaso[2]. Independientemente de las causas, a finales de los

[1] En 1990, el papel del Comité se vio reforzado en el marco de la primera fase de la UEM.

[2] Los tres problemas estructurales de Bretton Woods afectaban a las tres dimensiones básicas de cualquier sistema económico internacional: simetría del ajuste, liquidez y confianza.

sesenta, el sistema de Bretton Woods comienza a tambalearse y se intensifica la inestabilidad cambiaria.

Dentro de la Comunidad Económica Europea (CEE), la agitación de los mercados presionaba a la baja el franco francés y al alza el marco alemán (crisis de noviembre de 1968). Las tensiones amenazaban la estabilidad de las demás monedas y de los precios comunes fijados por la PAC. La Comisión respondió con un Memorándum, el **Plan Barre I**[3] (febrero de 1969), que abogaba por coordinar más estrechamente las políticas económicas y monetarias. Los cambios de paridad llegaron después, con la devaluación del franco en agosto y la revaluación del marco en octubre de 1969.

En esa línea, la Cumbre de La Haya (1969) fijó por primera vez de forma expresa como objetivo de la CEE alcanzar, gradualmente y por etapas, una unión económica y monetaria (UEM), en lo que fue el primer impulso a la integración monetaria. De aquel mandato salió el **Informe Werner**[4] (1970), que trazaba una estrategia para culminar esa unión antes de 1980. Una vez lograda, la unión anclaría de forma irrevocable los tipos de cambio, en beneficio del buen funcionamiento del mercado común.

El Informe Werner nació, sin embargo, con un defecto de partida, pues presuponía el marco estable de Bretton Woods como suelo sobre el que construir la unión monetaria por etapas. Cuando ese suelo empezó a desaparecer en 1971, el plan se aplazó y la Comunidad hubo de improvisar una solución de urgencia para preservar, al menos, la estabilidad cambiaria interna. Esa solución fue la Serpiente y, junto a ella, su brazo financiero, el Fondo Europeo de Cooperación Monetaria (FECOM).

Serpiente Monetaria Europea (1972-1979):

- *Origen*: en 1971, el fin de la convertibilidad del dólar anunciado por Nixon y, a continuación, los Acuerdos del Smithsonian sacudieron los mercados de divisas y dejaron en suspenso el proyecto de UEM. En el ámbito monetario, los Acuerdos habían supuesto una devaluación del dólar del 8 % (con la consecuente revaluación de las monedas europeas frente al dólar) y una ampliación de las bandas de fluctuación frente al dólar del ±1 % al ±2,25 %. Esto suponía que, si una moneda europea se situaba en el límite inferior y otra en el superior (un diferencial del 4,5 % entre ellas), el tipo de cambio bilateral entre ambas podía llegar a moverse un 9 % (en valor absoluto)[5]. Como los Estados miembros de la CEE lo consideraban excesivo, los seis firman el Acuerdo de Basilea (1972) y nace la Serpiente Monetaria Europea.

- *Definición*: la Serpiente Monetaria Europea era un acuerdo por el cual los miembros de la CEE limitaban la fluctuación de sus tipos de cambio bilaterales a un margen máximo del 2,25 %. Se reducía así a la mitad el diferencial del 4,5 % permitido por los Acuerdos del Smithsonian.

- *Objetivo*: la idea fundamental era que la reducción de los márgenes de fluctuación de los tipos de cambio bilaterales podía redundar en un mejor funcionamiento del incipiente mercado común.

- *Miembros*: los seis Estados fundadores firmaron el acuerdo en abril de 1972, y en mayo se unieron Dinamarca, Irlanda y Reino Unido (con vistas a su adhesión). No obstante, la libra esterlina y la libra irlandesa abandonaron la Serpiente en junio de 1972, cuando la flotación de la libra puso fin al área de la libra esterlina.

Las salidas de la Serpiente se sucedieron. Desde 1973, el sistema flotaba en bloque frente al dólar (*snake in the lake*). Tras esas salidas, en 1976 quedó limitado a una zona marco en torno a la

[3] En nombre del vicepresidente de la Comisión Europea, Raymond Barre.
[4] Por el entonces primer ministro de Luxemburgo, Pierre Werner.
[5] Si ambas monedas intercambiaban sus posiciones en la banda: 4,5 % + 4,5 % = 9 %.

divisa alemana, con el florín holandés, la corona danesa y los francos belga y luxemburgués. La zona incluía también, como asociadas sin pertenecer a la CEE, las coronas sueca (hasta 1977) y noruega (hasta finales de 1978).

Fondo Europeo de Cooperación Monetaria (FECOM, 1973-1994):

- *Origen*: paralelamente a la Serpiente, se crea el FECOM (1973).

- *Definición*: el FECOM era una entidad con personalidad jurídica propia, que contaba con el apoyo técnico y administrativo del Banco de Pagos Internacionales (BIS), garante de la coordinación.

- *Objetivo*: lograr que las monedas comunitarias oscilaran entre sí dentro de márgenes cada vez más estrechos. El medio para conseguirlo era que los bancos centrales coordinaran sus políticas y, cuando procediera, intervinieran en los mercados de cambio.

A diferencia de la Serpiente, el FECOM tuvo más continuidad. Tras la desaparición del "túnel" (la banda de fluctuación frente al dólar) en 1973, con la flotación generalizada frente al dólar, el FECOM se hizo cargo de los préstamos comunitarios. En 1994, el Instituto Monetario Europeo (IME) asumió sus funciones, incluidas las relacionadas con la Unidad Monetaria Europea (ECU, *European Currency Unit*), y el FECOM se disolvió.

Conclusiones:

- *Aspectos positivos*: el sistema logró cierta estabilidad cambiaria entre sus miembros más comprometidos y mantuvo vivo el objetivo de la integración monetaria.

- *Limitaciones*: no terminó de funcionar por diversos motivos.

  - *Externas*:
    - *Tipos flexibles*: la flotación ganó atractivo entre los países porque facilitaba la estabilización frente a los *shocks* reales (p. ej. el *shock* del petróleo), y ese cambio de preferencias acabó consagrado en los Acuerdos de Jamaica (1976).
    - *Ataques especulativos*: dirigidos contra las monedas de más reciente entrada (libra esterlina, libra irlandesa y corona danesa), pero también contra la lira italiana y el franco francés.

  - *Internas*: el llamado *efecto arrastre*, por el que las monedas de mayor peso arrastraban con sus movimientos a las demás. Sostener la Serpiente exigía que el resto de las monedas siguiera la apreciación de las fuertes frente al dólar, una subida que los países de moneda fuerte, cómodos con su superávit, dejaban correr sin oponer resistencia.

1.2. El SME: concepto, objetivos y ancla

El SME recogió el testigo de la Serpiente con un concepto propio, unos objetivos definidos y un ancla basada en la importación de credibilidad.

1.2.1. Concepto

El fracaso de la Serpiente no enterró el proyecto de integración monetaria europea, sino que dejó tres lecciones que el siguiente sistema incorporaría a su diseño. Por un lado, que la referencia al dólar debía sustituirse por una referencia propiamente europea (de ahí el ECU). Por otro, que el ajuste debía repartirse entre monedas fuertes y débiles para evitar el efecto arrastre (de ahí las reglas de intervención y el indicador de divergencia). Finalmente, que las intervenciones necesitaban financiación garantizada (de ahí la atribución de competencias al FECOM). Sobre estas lecciones se construyó el Sistema Monetario Europeo.

A finales de los setenta, el presidente francés Valéry Giscard d'Estaing asumió, con el apoyo de Helmut Schmidt, canciller alemán, el liderazgo político necesario para relanzar la integración monetaria. A ese impulso se sumó el británico Roy Jenkins, que presidía entonces la Comisión Europea y apoyó la iniciativa con entusiasmo.

Para dejar atrás el fracaso de la Serpiente, la Cumbre de Bremen (1978) fijó los rasgos esenciales del **Sistema Monetario Europeo**. El SME quedó creado formalmente por una Resolución que el Consejo Europeo aprobó en diciembre de 1978. El sistema empezó a funcionar en marzo de 1979 gracias a un acuerdo entre los bancos centrales.

Definición: el SME (1979) era un sistema de tipos de cambio fijos pero ajustables entre los Estados firmantes.

Miembros: los Estados de la CEE, aunque un país podía pertenecer a uno de los tres elementos del sistema y no a otro (p. ej. Reino Unido[6], Grecia o, tras su salida del MCI en 1992, Italia)[7].

Estructura: se apoyaba en tres elementos independientes:

- *Moneda de referencia*: la Unidad Monetaria Europea o ECU (*European Currency Unit*).
- *Reglas de intervención*: condensadas en el Mecanismo de Cambios e Intervención (MCI).
- *Mecanismo de financiación*: cubría lo que requerían las intervenciones y se articuló una vez que se atribuyeron competencias al FECOM.

1.2.2. Objetivos y ancla: la importación de credibilidad

Objetivos: el SME perseguía la estabilidad tanto externa como interna:

- *Externa*: reducir la volatilidad cambiaria en la CEE para evitar el desincentivo al comercio internacional y el *overshooting*[8].
- *Interna*: contener la inflación mediante la renuncia a devaluar.

Estrategia: el SME carecía de una política monetaria común, pues cada Estado conservaba la suya y el ancla del sistema era externa, el propio tipo de cambio y, *de facto*, el marco alemán. Esta aparente carencia era, en realidad, el producto que muchos participantes buscaban, porque anclarse al marco equivalía a *importar la credibilidad* antiinflacionista del Bundesbank. Con ello, los participantes se ataban las manos frente a las presiones internas para devaluar (el

[6] Formó parte del ECU y del FECOM desde el principio, pero solo entró en el MCI en 1990 y lo dejó dos años después, con la crisis del SME.

[7] De ahí que el MCI se apoyara solo en un acuerdo de los bancos centrales comunitarios, firmado el 13 de marzo de 1979. Algunos elementos (p. ej. el ECU) formaban parte, sin embargo, del derecho comunitario.

[8] El *overshooting* obedece a la mayor flexibilidad de los mercados de capitales frente a los de bienes y servicios, que puede provocar que el tipo de cambio sobrerreaccione a corto plazo.

argumento del *tying one's hands* de Giavazzi y Pagano, 1988). Ello explica que países con historial inflacionista, como Francia, Italia o España, quisieran pertenecer a un sistema que los constreñía.

Esa lógica de anclaje explica, además, que la asimetría alemana no fuera un defecto sobrevenido, sino un rasgo consustancial al sistema, aunque el diseño formal del MCI buscara la simetría. La libertad de capitales dejaría después esa importación de credibilidad expuesta a la especulación.

1.3. Diseño e instrumentos

Todo sistema monetario puede describirse mediante cuatro elementos: su moneda, su régimen cambiario, sus instrumentos de intervención y la infraestructura que lo sostiene. Este esquema, que reaparecerá en las dos épocas siguientes, permite comparar el SME con la unión monetaria que lo sucedió.

1.3.1. Moneda de intervención: el ECU

Definición: la piedra angular del SME era la *Unidad Monetaria Europea* o *European Currency Unit* (ECU). Los antecedentes del ECU eran unidades de cuenta previas: la de la Unión Europea de Pagos en los años cincuenta, la unidad de cuenta de la CEE (1958-1975) y la Unidad de Cuenta Europea (EUA, 1975-1979).

El ECU servía de unidad de cuenta y de referencia del SME, un papel análogo al del dólar en Bretton Woods, y es el antecedente más inmediato del euro. Con el ECU, el sistema cortó su dependencia del dólar, algo que no había logrado la Serpiente, cuyas monedas fluctuaban frente a la divisa estadounidense.

Características:

- *Funciones*: el ECU nació para el ámbito oficial, como instrumento de reserva de los bancos centrales comunitarios, y nunca llegó a circular como moneda. Su buena acogida hizo, no obstante, que también los operadores privados acabaran usándolo como unidad de cuenta.

- *Cesta de monedas*: no era una moneda propiamente dicha, sino un agregado ponderado de las monedas nacionales de los socios, semejante en su lógica a los Derechos Especiales de Giro.

- *Metodología*: el peso de cada moneda en la cesta dependía del producto nacional bruto del país, de su comercio intracomunitario y de la cuota que tenía asignada en el apoyo monetario a corto plazo (mecanismo gestionado por el FECOM). El valor del ECU resultaba de ponderar de este modo las distintas divisas que lo componían. Por construcción, las de mayor peso en la cesta eran más estables frente al ECU y arrastraban más a las demás monedas.

1.3.2. Régimen cambiario: el Mecanismo de Cambios e Intervención (MCI o ERM I)

Definición: el *Mecanismo de Cambios e Intervención* (MCI) era el conjunto de reglas establecido para garantizar la estabilidad cambiaria.

Funcionamiento: como el SME no implicaba una política monetaria común, el régimen cambiario descansaba sobre tres reglas:

▪ *Parrilla de paridades*: el SME fijaba para cada moneda participante un tipo oficial frente al ECU, conocido como *tipo central* o *tipo pivote* (p. ej. 1 ECU = 162,493 pesetas, tipo central tras el realineamiento de marzo de 1995). A partir de esos tipos centrales se calculaban los tipos centrales bilaterales de cada par de monedas, cuyo conjunto formaba la parrilla de paridades, el ancla en torno a la cual tenían que estabilizarse las cotizaciones de mercado.

▪ *Bandas de fluctuación*: cada moneda tenía un margen porcentual, por lo general del ±2,25 %, aunque países como España o Italia aplicaban el ±6 %. Esos márgenes, modificados en 1993, fijaban los límites que no podía rebasar el tipo de mercado de cada moneda frente a cada una de las demás del MCI (tipos bilaterales de la parrilla). Para defenderlos se recurría a los instrumentos de intervención que se describen a continuación.

▪ *Realineamientos*: eran la válvula de escape de un sistema de tipos fijos pero ajustables. Así, en determinadas ocasiones, cuando la cotización de un país se aproximaba demasiado al límite de la banda, podía acordarse, por unanimidad de los participantes, un "realineamiento" de su tipo de cambio central.

1.3.3. Instrumentos de intervención

Cuando la cotización de mercado amenazaba las bandas, el MCI preveía dos tipos de intervención, las obligatorias o marginales, en el límite de la banda, y las voluntarias o intramarginales, dentro de ella.

Intervenciones obligatorias: entraban en juego cuando dos monedas tocaban a la vez el techo y el suelo de su banda bilateral. En ese caso, los bancos centrales nacionales (BCN) de ambos países estaban obligados a intervenir, el de la divisa fuerte comprando la débil y el de la débil vendiendo la fuerte. A diferencia de Bretton Woods, donde el país de la moneda débil cargaba con todo el ajuste, el diseño aspiraba a la simetría. Estas intervenciones, que financiaba el FECOM, se realizaban justo "en el margen" de la banda de fluctuación y por eso recibían el nombre de intervenciones marginales.

Intervenciones voluntarias: para prevenir la necesidad de constantes intervenciones obligatorias, el SME contaba con un indicador de divergencia que permitía las intervenciones voluntarias o intramarginales: $\text{IDIV} = \text{DIV}_j/\overline{\text{DIV}}_j$[9]. Este indicador funcionaba como un sistema de alarma que se activaba cuando la moneda traspasaba un umbral de divergencia, fijado en un valor del 75 %. Rebasado ese umbral, sobre el país emisor pesaba una presunción de acción. Se daba por supuesto que adoptaría medidas correctoras, p. ej. intervenciones intramarginales preventivas[10].

Sin embargo, el indicador no llegó a funcionar correctamente y se abandonó pronto (sobre todo por la resistencia de Alemania a efectuar ajustes que depreciaran el marco), por lo que el SME nunca llegó a ser el sistema simétrico que pretendía.

1.3.4. Infraestructura de financiación y liquidación: el FECOM

Definición: el tercer elemento de la estructura del SME era el FECOM, al que el Reglamento (CEE) 3181/78 del Consejo, conforme a lo acordado en Bremen (1978), había otorgado varias

[9] $\text{DIV}_j = (E_j^m - E_j^0)/E_j^0$, donde E es el tipo de cambio moneda j-ECU, oficial o de mercado. $\overline{\text{DIV}}_j = \delta_j(1-\omega_j)$ es la divergencia máxima de la moneda j, donde δ_j es la banda fijada por país y ω_j el peso de la moneda j en la cesta del ECU. El umbral de divergencia se fija en el 75 % de ella.

[10] Las acciones podían ser diversas: política monetaria interna, realineamientos, compraventa en mercados cambiarios o política económica.

competencias relevantes. Más que una institución monetaria central, era el mecanismo contable y de crédito a corto plazo de la Comunidad, gestionado en la práctica por el BIS[11].

Características:

- *Emisor*: recibía reservas de los socios de la CEE y entregaba ECU a cambio. Los bancos centrales del SME (incluido el Banco de Inglaterra, aunque la libra no estaba en el MCI) depositaban en él el 20 % de su oro y sus dólares y recibían el contravalor en ECU, que se abonaba en sus cuentas[12]. Esos ECU servían después para saldar las deudas derivadas tanto de las intervenciones como del uso de las facilidades de crédito.

- *Gestor*: llevaba la contabilidad de las intervenciones que los bancos centrales realizaban en el mercado de divisas al amparo del Mecanismo de Cambios e Intervención, y se ocupaba de compensarlas y liquidarlas.

- *Financiador*: a muy corto plazo, prestaba a los bancos centrales los fondos que necesitaban para sus intervenciones[13], y a corto plazo contribuía a financiar a los países que sufrían déficits abultados de balanza de pagos.

1.4. Evolución del SME

La historia del SME puede contarse en cuatro etapas, que reflejan la coyuntura económica internacional y el grado de compromiso de sus miembros con la estabilidad cambiaria.

1.4.1. Primera etapa (1979-1983): la falta de coordinación

El sistema nació en un entorno hostil. La segunda crisis del petróleo y, después, la crisis de la deuda latinoamericana mantuvieron una fuerte inestabilidad cambiaria internacional. Dentro del sistema, los países no compartían una estrategia real y apenas coordinaban sus políticas económicas, de modo que los realineamientos de paridades fueron frecuentes y los logros de estos primeros años, modestos.

1.4.2. Segunda etapa (1983-1987): la política del franco fuerte y los Acuerdos de Basilea-Nyborg (1987)

El giro llegó en 1983, cuando Francia abandonó la expansión monetaria que había seguido hasta entonces y adoptó la "política del franco fuerte" (*franc fort policy*), con la que se alineó estrechamente con el Bundesbank. Desde entonces, el marco alemán afianzó su papel de ancla del sistema. En septiembre de 1984, además, el dracma griego se incorporó a la cesta del ECU, aunque sin entrar en el MCI.

La estabilidad no estaba asegurada, sin embargo. La presión especulativa que sufrieron las monedas europeas en 1986 y dos realineamientos en solo nueve meses desembocaron en los Acuerdos

[11] A él pertenecían los bancos centrales de todos los Estados miembros de la Comunidad. Su Junta Directiva, formada por los gobernadores de los bancos centrales, dirigía y gestionaba el Fondo conforme a las orientaciones generales de política económica del Consejo y a las directivas que este adoptara por unanimidad (Reglamento (CEE) 907/73, Estatutos, arts. 1 y 2).

[12] Operación de *swap* girada a tres meses: compra (venta) al contado (*spot*) por venta (compra) a plazo (*forward*).

[13] Desde 1987, las facilidades crediticias se otorgaban tanto para intervenciones marginales como intramarginales.

de Basilea-Nyborg (1987)[14], que buscaron un equilibrio entre las demandas de Francia, que pedía un acceso más libre al crédito, y las de Alemania, que reclamaba una mayor coordinación monetaria.

1.4.3. Tercera etapa (1988-1991): los efectos de Basilea-Nyborg y el caldo de cultivo

Desde 1988, el SME vivió una etapa de calma, sin más ajuste de paridades que el traslado de la lira italiana a la banda estrecha en 1990. El sistema se amplió con la entrada en el MCI de la peseta (1989) y de la libra esterlina (1990), a las que seguiría el escudo portugués en abril de 1992, ya en vísperas de la tormenta, y el Informe Delors (1989) trazó el camino hacia la unión monetaria.

Bajo esa calma se acumulaban, sin embargo, cuatro factores de riesgo. El primero fue la libre movilidad del capital, plena desde 1990, que situó al sistema ante el *cuarteto inconsistente* de Padoa-Schioppa, según el cual no es posible combinar a la vez libre comercio de bienes y servicios, libertad de capitales, tipos de cambio estables y una política monetaria propia. En el SME, solo Alemania, como país ancla, conservaba esa política propia.

El segundo fue la asimetría de poderes. La reunificación alemana (1990) se financió con una expansión fiscal que elevó la inflación, y el Bundesbank endureció su política monetaria desde 1991 para frenarla, lo que obligó a sus socios a subir los tipos de interés en plena recesión. El tercero fue una recesión mundial incipiente, que EE. UU. combatió bajando sus tipos de interés, de modo que los capitales se desviaron hacia el marco y lo apreciaron todavía más. El cuarto fueron los diferenciales de inflación persistentes, sobre todo en Italia, España y Portugal, cuyos precios subían más que los de sus socios. Estos países perdían así competitividad, y los especuladores empezaron a dudar de que pudieran sostener sus paridades.

1.4.4. Cuarta etapa (1992-1993): la tormenta monetaria

La tormenta comenzó con el "no" danés al Tratado de la Unión Europea (TUE) en el referéndum de junio de 1992, que sembró dudas sobre el porvenir de la UEM, agravadas por el temor a un segundo rechazo en Francia. Los ataques especulativos arrancaron pocos días antes de la consulta francesa, y el estrecho margen con el que Francia aprobó el Tratado no bastó para frenar la presión sobre varias monedas.

El ataque más conocido fue el de George Soros contra la libra esterlina. Soros anticipó que el Banco de Inglaterra (BoE) no podría sostener una paridad de entrada sobrevalorada con la economía en recesión, los hogares muy endeudados y unos tipos de interés altos importados del Bundesbank. Soros tomó prestado en libras para comprar marcos, con una posición corta sobre la libra de unos 10.000 M$, y otros inversores le siguieron en un comportamiento de rebaño. El BoE no resistió la presión, y el 16 de septiembre de 1992 ("miércoles negro") Reino Unido abandonó el MCI, como hizo Italia al día siguiente.

La crisis continuó en los meses siguientes, con tres devaluaciones de la peseta (septiembre y noviembre de 1992 y mayo de 1993), dos del escudo y una de la libra irlandesa (enero de 1993). En julio de 1993 los ataques se concentraron en el franco francés, y la respuesta, en agosto, fue ensanchar las bandas de fluctuación hasta el ±15 %. Así, el MCI pasó a ser *de facto* una flotación entre márgenes muy amplios, aunque el SME siguió en vigor hasta 1998.

[14] Los Acuerdos perseguían reforzar el SME mediante un uso más flexible de los instrumentos del MCI.

1.5. Conclusiones

Aspectos positivos: hacia fuera, la volatilidad de los cambios se redujo y, hacia dentro, las tasas de inflación convergieron, sobre todo desde 1987. Por eso el balance del SME suele ser positivo en sus dos objetivos principales, la estabilidad externa y la interna.

Limitaciones: el SME presentaba dos lagunas estructurales:

- *Asimetría*: aunque el diseño del MCI buscaba la simetría del ajuste, en la práctica el Bundesbank mantuvo una posición hegemónica, condicionando la política monetaria de los demás Estados miembros.

- *Credibilidad*: era insuficiente por la falta de coordinación precisa y por los diferenciales de inflación.

Puede sorprender que, con el SME en plena crisis, el proyecto de unión monetaria no se abandonase sino que se acelerase. La explicación es doble. En lo económico, la liberalización de los capitales había activado el *cuarteto inconsistente* de Padoa-Schioppa. Con libertad de capitales, los tipos fijos entre monedas distintas son intrínsecamente vulnerables a la especulación, como demostró la tormenta de 1992-1993. Las únicas opciones estables eran, por tanto, la flotación o la moneda única. Para conservar el ancla alemana había que convertirse en el ancla, es decir, crear un banco central común.

En lo político, la caída del Muro y la reunificación alemana abrieron la ventana de oportunidad, porque Francia buscaba europeizar el poder monetario del Bundesbank y Alemania, anclar su reunificación al proyecto europeo. La crisis del SME no refutó el proyecto, sino que confirmó su diagnóstico. A la construcción de esa unión monetaria plena se dedica el apartado 2.

2. El SEBC y la política monetaria convencional (1993-2008)

La segunda época arranca con la entrada en vigor del Tratado de Maastricht (noviembre de 1993) y culmina con el euro en circulación y un banco central plenamente operativo. Se analiza con el mismo esquema: antecedentes, concepto y objetivos del SEBC, diseño e instrumentos y evolución.

2.1. Antecedentes

La unión monetaria volvió a la agenda con el Acta Única Europea y tomó forma en el Informe Delors, el debate previo al Tratado de la Unión Europea y los criterios de Maastricht.

2.1.1. El Acta Única Europea (1986)

El relanzamiento del proceso de integración llegó con el Acta Única Europea (1986), que fijó 1992 como horizonte para la culminación del mercado interior y, con ello, puso en marcha la liberalización plena de los movimientos de capitales (Directiva de 1988). El Acta Única reactivó así la lógica funcionalista y devolvió la unión monetaria al centro de la agenda (apartado 1.5).

2.1.2. La Cumbre de Hannover (1988) y el Informe Delors (1989)

Mientras el SME seguía su curso, desde finales de los años ochenta fue cobrando fuerza el proyecto de UEM. El Consejo Europeo de Hannover (1988) pidió a un comité presidido por Jacques Delors, del que formaban parte sobre todo los gobernadores de los bancos centrales, que estudiara y propusiera etapas concretas hacia la UEM. Los líderes europeos hicieron suyo el resultado, el Informe Delors[15], en el Consejo Europeo de Madrid (1989). El informe escalonaba en tres etapas el avance hacia una unión económica y monetaria en Europa:

1. *Primera etapa*: debía iniciarse en julio de 1990 y no requería revisión de los Tratados. En ella debía completarse el mercado único, lograrse la plena liberalización de los movimientos de capitales, incorporarse todas las monedas al MCI del SME y reforzarse la coordinación de las políticas económicas y monetarias.

2. *Segunda etapa*: no tenía calendario prefijado y requería la negociación y ratificación de un nuevo Tratado. Debía crearse un Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) que coexistiría con las autoridades monetarias nacionales, y debía conseguirse una mayor convergencia económica como preparación para la transición a la moneda única.

3. *Tercera etapa*: tampoco tenía calendario prefijado. Debía alcanzarse la fijación irrevocable de los tipos de cambio, transferirse plenas competencias monetarias (al SEBC) y económicas a las instituciones comunitarias y, en su caso, introducirse una moneda única que sustituyese a las nacionales.

A diferencia del Informe Werner (1970), redactado cuando la teoría de las áreas monetarias óptimas subrayaba sobre todo los costes de la unión monetaria, el Informe Delors respondía a una visión más optimista del proceso de integración. El estudio de la Comisión Europea *One Market, One Money* (1990) desarrolló esa visión con beneficios dinámicos. El Informe influyó en el diseño del Tratado de Maastricht (1992), que institucionalizó sus propuestas. Sin embargo, la negociación del Tratado fue costosa.

[15] *Informe sobre la Unión Económica y Monetaria de la Comunidad Europea* (1989).

2.1.3. El debate previo al Tratado

Las propuestas de Delors no estuvieron exentas de debate:

Euroescépticos: economistas como Alan Walters[16] (1990) defendían que, con tipos de cambio fijos, la estabilidad de precios se vería minada por la libertad de movimiento de capitales. Con tipos de interés nominales igualados, los diferenciales de inflación entre países (p. ej. Italia *versus* Alemania) generaban tipos de interés reales diferentes. Ello inducía un efecto monetario expansivo en los países de alta inflación y hacía que los movimientos de capitales causasen divergencia, en lugar de convergencia.

Reglas frente a discrecionalidad: el ordoliberalismo alemán y los países del norte eran favorables a reglas estables y previsibles y a evitar *bailouts* que pudiesen crear riesgo moral. En cambio, la esfera francesa y mediterránea se inclinaba hacia la flexibilidad y la adaptación al caso concreto, para evitar camisas de fuerza y políticas *one size fits all*.

2.1.4. El Tratado de la Unión Europea (1992): los criterios de Maastricht

El siguiente paso en la integración monetaria se produce con la firma del Tratado de la Unión Europea, conocido como Tratado de Maastricht.

> Los detalles de este Tratado se recogen en el tema B36, apartado 1.2.2.

Desde el punto de vista de la integración monetaria, los aspectos más relevantes de este tratado son:

1. *Criterios de Maastricht* (art. 121 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, TCE; art. 140 TFUE y Protocolo n.º 13): que incluían los criterios de convergencia y de sostenibilidad de las finanzas públicas.

▪ *Criterios de convergencia*: eran un requisito para acceder a la unión monetaria. La convergencia nominal que perseguían debía permitir que una política monetaria única, de *one size fits all*, sirviera a todas las economías. Estos criterios abarcaban cuatro dimensiones (art. 140.1 TFUE), las tres siguientes y la sostenibilidad de las finanzas públicas, que se expone después:

- *Estabilidad de precios*: la inflación del país, medida por el índice armonizado de precios de consumo (IAPC)[17], tenía como techo la media de los tres socios más estables en precios más 1,5 puntos porcentuales, $\pi_{t-1} \leq \bar{\pi}^3_{t-1} + 1{,}5\%$.

- *Convergencia de los tipos de interés a largo plazo*: se admitía un diferencial máximo de 2 puntos porcentuales entre el tipo a largo plazo del país[18] y el promedio de los tres socios más estables en precios, $i^{\text{LP}}_{t-1} \leq \bar{i}^{\text{LP},3}_{t-1} + 2\%$.

- *Estabilidad del tipo de cambio*: la moneda debía haber permanecido al menos dos años dentro de los márgenes normales del MCI del SME sin tensiones graves y sin devaluar por decisión propia su tipo central bilateral frente a otra moneda comunitaria, $E_{t-1}, E_{t-2} \in (\underline{E}, \overline{E})$.

▪ *Sostenibilidad de las finanzas públicas*: por su parte, estos criterios englobaban dos ámbitos:

[16] Economista británico, asesor jefe de Margaret Thatcher. La crítica se desarrolló en su libro de 1990.

[17] En la práctica, los informes de convergencia excluyen de la referencia los valores atípicos (*outliers*): países cuya inflación es muy inferior a la de los demás por factores excepcionales.

[18] Medidos por el rendimiento de la deuda pública a largo plazo (en la práctica, el bono a diez años).

- *Déficit público*: la ratio déficit público nominal[19] sobre PIB_{PM} debe ser como máximo un 3 %, $(G-T)/Y \leq 3\%$.

- *Deuda pública*: la ratio deuda pública (bruta[20]) sobre PIB_{PM} debe ser como máximo un 60 %, $B/Y \leq 60\%$, salvo que disminuya suficientemente y se aproxime a ese valor a un ritmo satisfactorio[21].

2. *Cláusula de no monetización* (art. 101 TCE; art. 123 TFUE): se prohíbe la financiación monetaria del sector público (créditos del BCE o de los BCN a su favor y adquisición directa de su deuda).

3. *Cláusula de no rescate* (*no bail-out*; art. 103 TCE; art. 125 TFUE): cada Estado soberano solo cuenta con sus propios recursos para hacer frente a sus deudas, lo cual se considera un triunfo de la tesis de Alemania.

4. *Cláusula de independencia* (art. 108 TCE; art. 130 TFUE): se exige la independencia de los bancos centrales respecto al poder político.

2.1.5. Conclusiones

En conjunto, Maastricht supuso el salto cualitativo definitivo del proceso de integración monetaria. Lo que hasta entonces habían sido planes de expertos e informes sin fuerza vinculante (Werner, Delors) se convirtió en una obligación jurídica con calendario, criterios de acceso verificables y una arquitectura institucional predefinida. Además, el Tratado no se limitó a fijar el destino, sino que blindó el trayecto. La combinación de los criterios de convergencia con las cláusulas de no monetización, no rescate e independencia dibujaba una unión monetaria de inspiración claramente ordoliberal, en la que la moneda única quedaba aislada tanto del poder político como de la indisciplina fiscal de sus miembros. El debate entre reglas y discrecionalidad se resolvió así en Maastricht a favor de las primeras en lo que se conoce como el "triunfo de la tesis de Alemania", visible en cada uno de los cuatro elementos del diseño.

Ese triunfo explica también la limitación más discutida del Tratado, la exigencia de convergencia exclusivamente nominal. Frente a lo que recomendaba la teoría de las áreas monetarias óptimas, no se exigió convergencia real alguna. Esto se debió a tres motivos:

- *Incentivos*: se creía que la imposibilidad de devaluar bastaría para que los países se reformaran.

- *Efectos desbordamiento*: se consideraba que los de las políticas estructurales eran limitados.

- *Otros instrumentos*: el mercado único y la política de cohesión ya favorecían la convergencia real.

La crisis de deuda soberana demostraría, dos décadas después, que esta apuesta era excesivamente optimista. Los criterios exigían la convergencia nominal en el momento del acceso, pero no garantizaban la compatibilidad estructural de las economías dentro de la unión.

[19] La principal diferencia con el PEC es que el MTO del PEC se definía, de la reforma de 2005 a la de 2024, en términos del saldo estructural, mientras que el criterio de Maastricht se define simplemente como diferencia entre ingresos y gastos del sector público.

[20] Sobre la deuda pública utilizada para el cómputo no se deducen los activos financieros del sector público.

[21] Un ritmo satisfactorio se produce si la diferencia entre el nivel de deuda y el 60 % se reduce un 1/20 de media anual durante tres años. Esta regla del 1/20 no procede del Tratado, sino del Six-Pack (Reglamento 1177/2011), y fue suprimida en la reforma de 2024 (Reglamento 2024/1264), que valora el criterio de deuda sobre todo a partir de las desviaciones respecto a la senda de gasto neto.

2.2. El SEBC: concepto, objetivo y ancla

Con el diseño de Maastricht acordado y ratificado, restaba lo más difícil, que era ejecutarlo. Sobre los cimientos de Maastricht se levantó la institución llamada a gestionar la nueva moneda, el Sistema Europeo de Bancos Centrales, al que se dedica este apartado.

2.2.1. Concepto

Definición: el *Sistema Europeo de Bancos Centrales* (SEBC) abarca, junto al BCE, a todos los bancos centrales nacionales de la Unión, pertenezca o no su país al euro. El marco institucional nace en 1998[22] y su piedra angular es el BCE.

Miembros: mientras existan Estados que conservan sus monedas, el SEBC se divide en:

▪ *Eurosistema*: formado por el BCE y los BCN de los veintiún Estados miembros de la zona del euro.

- *Banco Central Europeo*: se ocupa, a partir del 1 de enero de 1999, de instrumentar la política monetaria única. Este organismo supranacional, dotado de personalidad jurídica propia, tiene desde el Tratado de Lisboa (2009) rango de institución de la Unión.

- *Bancos centrales de la zona del euro*: participan en la aplicación de la política monetaria única y ejecutan las instrucciones del BCE (suministro de liquidez, liquidación de pagos nacionales, supervisión de entidades no significativas, emisión de billetes).

▪ *Bancos centrales fuera de la zona del euro*: los de los seis Estados no miembros de la zona del euro (Chequia, Dinamarca, Hungría, Polonia, Rumanía y Suecia). Estos no participan en la política monetaria única, pero sí mantienen el compromiso de estabilidad de precios y llevan a cabo tareas estadísticas.

Estructura: el BCE cuenta con tres órganos rectores y un órgano supervisor:

▪ *Consejo de Gobierno* (Governing Council): máximo órgano de decisión, presidido por el presidente del BCE y encargado de formular la política monetaria de la zona del euro[23]. Lo forman los seis miembros del Comité Ejecutivo y los veintiún gobernadores de los BCN de la zona del euro. Se reúne cada seis semanas para decidir la política monetaria (desde 2015) y celebra además otras reuniones sin decisiones de política monetaria. Decide por mayoría simple, con voto de calidad del presidente[24].

▪ *Comité Ejecutivo* (Executive Board): encargado de ejecutar la política monetaria según las orientaciones del Consejo de Gobierno. Lo forman la presidenta, Christine Lagarde (que dejará el cargo el 7 de febrero de 2027, antes del fin de su mandato), el vicepresidente, Boris Vujčić (desde junio de 2026, en sustitución de Luis de Guindos), y otros cuatro miembros. Todos tienen un mandato de ocho años no renovable, con dedicación exclusiva, y son nombrados por el Consejo Europeo por mayoría cualificada. Se reúne al menos semanalmente.

[22] Fecha de constitución del BCE (1 de junio de 1998). Su Estatuto (Protocolo n.º 4, anejo a los Tratados desde 1992) constituye, junto al TFUE, la base jurídica de su funcionamiento.

[23] Es decir, decisiones relativas a tipos de interés básicos y suministro de liquidez. Además, adopta las decisiones de supervisión propuestas por el Consejo de Supervisión.

[24] En cuestiones financieras (p. ej. suscripción de capital, reservas, ingresos monetarios), los votos se ponderan conforme a la participación de cada BCN en el capital suscrito.

- *Consejo General* (General Council): órgano transitorio que ejerce las tareas heredadas del antiguo IME[25], necesarias porque aún hay Estados miembros fuera del euro. Lo forman la presidenta del BCE, el vicepresidente y los gobernadores de todos los BCN. Se reúne trimestralmente.

- *Consejo de Supervisión* (Supervisory Board): planificación y ejecución de las funciones de supervisión prudencial del Mecanismo Único de Supervisión (MUS). Se reúne cada tres semanas.

Funcionamiento:

- *SEBC*: actúa con arreglo a tres principios contenidos en el TFUE (art. 127.1 y art. 130): economía de mercado abierta, libre competencia e independencia[26], por la que ni los BCN ni el BCE podrán solicitar ni recibir instrucciones de otras instituciones o gobiernos.

- *BCE*: se rige por dos principios de funcionamiento:

  - *Transparencia* (art. 15 del Estatuto del SEBC y del BCE): publicación de estados financieros consolidados semanales, informes trimestrales e informes anuales. La transparencia se ha reflejado en el *forward guidance* (orientación prospectiva).

  - *Independencia*: autonomía de decisión, prohibición de prestar a organismos públicos, presupuesto propio no integrado en el presupuesto de la UE.

Funciones:

- *SEBC*: el art. 127.2 del TFUE establece cuatro funciones básicas: diseñar y ejecutar la política monetaria de la Unión, realizar operaciones de divisas, poseer y gestionar las reservas oficiales de divisas[27] y promover el buen funcionamiento del sistema de pagos.

- *BCE*: lleva a cabo cuatro funciones fundamentales, a saber:

  - *Emisión*: autorizar la emisión de billetes de euro.

  - *Supervisión macroprudencial*: como Secretaría de la Junta Europea de Riesgo Sistémico (ESRB).

  - *Informativa*: recopilación y publicación de información estadística y elaboración de dictámenes consultivos.

  - *Coordinadora*: relaciones internacionales más allá del marco de la UE.

Financiación: el capital del BCE lo suscriben los bancos centrales nacionales de todos los Estados miembros (EEMM). Las aportaciones se calculan a partir de la participación en la población y el PIB (igual peso), y se revisan cada cinco años y con nuevas adhesiones.

[25] P. ej. funciones consultivas, recopilación estadística, normalización de procedimientos contables.
[26] Además, los EEMM se comprometen a no influir en las decisiones del SEBC.
[27] La función de poseer y gestionar las reservas oficiales se entiende sin perjuicio de la posesión y gestión de fondos de maniobra en divisas por parte de los Gobiernos (art. 127.3 TFUE).

2.2.2. Objetivo y estrategia: el ancla interna del sistema

Objetivos:

▪ *Objetivo final*: la estabilidad de precios, fin primordial del SEBC (art. 127.1 TFUE), que el BCE ha de garantizar. Sin perjuicio de ella, el SEBC apoya las políticas económicas generales de la Unión.

▪ *Justificación*: teoría y evidencia empírica coinciden en que la estabilidad de precios es beneficiosa, pues aumenta el nivel de vida, reduce las primas de riesgo y la incertidumbre y mejora la señal de precios.

▪ *Definición cuantitativa*: es el ancla interna del sistema. El Consejo de Gobierno tradujo el objetivo a una cifra en 1998. En 2003 se precisó como una tasa de inflación "inferior pero cercana al 2 %" en el medio plazo[28], definición que la revisión de 2021 sustituyó por un objetivo simétrico (apartado 3.2.2).

▪ *Corolario*: la estabilidad financiera no figura entre los objetivos del SEBC en el Tratado, pero el SEBC contribuye a las políticas que la preservan (art. 127.5 TFUE) y la tiene en cuenta en sus decisiones[29].

Estrategia: el marco analítico original (1998) se basaba en dos pilares, el análisis económico y el análisis monetario (seguimiento de M3 con referencia del 4,5 % interanual). La revisión de 2021 los sustituyó por un *enfoque analítico integrado*.

2.3. Diseño e instrumentos

El mismo esquema de cuatro elementos permite describir el nuevo sistema y apreciar la inversión que supone respecto al SME. Así, la política monetaria pasa de ser nacional y subordinada a ser única y central, y el tipo de cambio, de ser el objetivo del sistema a ser un residuo.

2.3.1. Moneda de intervención: el euro

Definición: el euro es la moneda del nuevo sistema y ocupa en él el lugar central que el ECU tenía en el SME.

Características: a diferencia del ECU, no es una cesta ni una mera unidad de cuenta, sino una moneda plena de curso legal.

Calendario: la introducción del euro se desarrolló en dos fases, seguidas de ampliaciones sucesivas:

1. *Primera fase* (enero de 1999 a diciembre de 2001): el 01.01.1999 el euro[30] sustituye al ECU a la par (1:1) y las paridades entre las monedas participantes quedan fijadas de forma irrevocable. Se pone en marcha el sistema TARGET[31] y el BCE, constituido en junio de 1998, toma las riendas

[28] El horizonte de medio plazo responde a los desfases variables con que la política monetaria afecta a los precios.
[29] Es posible que estabilidad de precios y estabilidad financiera no vayan de la mano. Por ello, el BCE ha considerado más adecuado alcanzar la estabilidad financiera con la política macroprudencial (ESRB, Unión Bancaria).
[30] Solo como moneda escritural (operaciones financieras y mercantiles), aún no para pagos en efectivo.
[31] Interconectaba los sistemas nacionales de liquidación bruta en tiempo real (arquitectura descentralizada).

de la política monetaria única. Grecia se incorpora a la UEM en 2001, una vez mejorados sus datos de convergencia nominal[32].

2. *Segunda fase* (enero y febrero de 2002): se introducen monedas y billetes de euro en circulación paralela a las nacionales. El periodo de doble circulación, que podía durar hasta seis meses, se redujo en todos los países a dos meses como máximo, de modo que desde el 1 de marzo de 2002 el euro es moneda de curso legal exclusiva en la zona del euro.

3. *Ampliaciones sucesivas*: Eslovenia (2007), Chipre (2008), Malta (2008), Eslovaquia (2009), Estonia (2011), Letonia (2014), Lituania (2015), Croacia (2023) y Bulgaria (2026), con lo que la zona del euro cuenta actualmente con 21 Estados miembros. Además, los microestados europeos (excepto Liechtenstein) tienen acuerdos para utilizar el euro, y Kosovo y Montenegro lo utilizan unilateralmente.

2.3.2. Régimen cambiario: fijación interior irrevocable y flotación exterior

Definición: el régimen cambiario de la unión monetaria tiene dos caras:

- *Interior*: los tipos de cambio entre las monedas participantes quedaron fijados de forma irrevocable el 1 de enero de 1999. La forma más extrema de tipo de cambio fijo es, precisamente, su desaparición.

- *Exterior*: el euro flota libremente frente a las demás divisas, sin objetivo cambiario alguno.

Funcionamiento: la política de tipo de cambio se reparte entre el Consejo (ECOFIN) y el BCE (art. 219 TFUE), si bien las intervenciones han sido excepcionales (p. ej. la intervención concertada de apoyo al euro en 2000). El tipo de cambio deja así de ser un objetivo para convertirse en una variable informativa más.

2.3.3. Instrumentos de intervención: la política monetaria convencional

El Eurosistema persigue su objetivo mediante un marco operativo, es decir, una batería de instrumentos con la que maneja la liquidez del mercado monetario y, por esa vía, señaliza su orientación monetaria y conduce los tipos de interés.

> Los instrumentos de política monetaria, convencionales y no convencionales, se desarrollan con carácter general en el tema A36, apartados 3.1 a 3.3, y su transmisión en el tema A37, apartados 1 y 3.5. Aquí se estudia su aplicación concreta por el Eurosistema.

Operaciones de mercado abierto (OMA): son operaciones de inyección o drenaje de liquidez a las entidades en el mercado monetario, generalmente mediante subasta[33], a cambio de colateral. Las OMA son la herramienta central de la política monetaria y giran en torno al tipo de interés oficial a corto plazo. En el Eurosistema adoptan cuatro formas:

1. *Operaciones principales de refinanciación* (MRO): conducción de los tipos de interés vía gestión de liquidez. Aportan en torno al 75 % de la liquidez, con frecuencia semanal, vencimiento semanal (de dos semanas hasta marzo de 2004) y tipo de interés fijo (1999-2000 y, con adjudicación plena, desde octubre de 2008) o variable (2000-2008).

[32] Datos que, no obstante, se habían notificado de forma incorrecta: el déficit de 1999, año de referencia para el acceso, que el informe de convergencia del BCE de 2000 cifraba en el 1,6 % del PIB, se elevó al 3,4 % en la revisión de Eurostat de noviembre de 2004.

[33] El Eurosistema usa subastas estándar o rápidas.

2. *Operaciones de refinanciación a largo plazo* (LTRO): liquidez a más largo plazo. Aportan en torno al 25 % de la liquidez, con frecuencia mensual y vencimiento trimestral[34].

3. *Operaciones de ajuste* (*fine-tuning*): suavizar los efectos de fluctuaciones inesperadas de liquidez. Tienen un volumen puntual, sin periodicidad predeterminada.

4. *Operaciones estructurales*: ajustar la situación de liquidez estructural del Eurosistema. Tienen un volumen puntual y se realizan mediante operaciones temporales (*repos*), emisión de deuda y compraventas en firme.

Facilidades permanentes (*standing facilities*): sistema que permite a las entidades acceder a liquidez con condiciones fijas determinadas por el banco central. Sirven para transmitir la orientación del BCE, ajustar la liquidez a un día y acotar la volatilidad del tipo a un día (tipo de interés a corto plazo del euro, €STR[35]).

1. *Facilidad marginal de crédito*[36], que permite obtener liquidez a un día contra activos de garantía elegibles e impone un techo a los tipos de interés.

2. *Facilidad de depósito*: permite depositar liquidez a un día y establece un suelo a los tipos de interés interbancarios. El techo y el suelo constituyen el *pasillo interbancario* (tipos vigentes en el apartado 3.1.3 y marco operativo de 2024 en el apartado 3.3.2).

Requerimiento de reservas mínimas o coeficiente de caja: porcentaje de depósitos de la banca comercial que la autoridad monetaria obliga a mantener en el BCN en forma de reservas líquidas ($q_L = R_L^b/D$). Un incremento del coeficiente, *ceteris paribus*, disminuye el multiplicador y, por tanto, la oferta monetaria M_1. Con el coeficiente se busca generar o ampliar el déficit estructural de liquidez y dar estabilidad a los tipos del mercado monetario[37].

2.3.4. Infraestructura de liquidación: TARGET y el marco de colateral

Definición: la infraestructura de liquidación y garantías del Eurosistema, formada por el sistema TARGET y el marco de activos de garantía, es el paralelo funcional del FECOM en la nueva arquitectura.

Características:

▪ *TARGET*: el sistema TARGET (y su sucesor TARGET2, desde 2007) liquida en dinero de banco central, en tiempo real y de forma bruta, los pagos de gran importe de la zona del euro e integra así los mercados monetarios nacionales. Sus saldos se convertirían, durante la crisis, en un indicador de la fragmentación financiera.

▪ *Marco de colateral*: el marco de activos de garantía define qué colateral de alta calidad aceptan los bancos centrales en sus operaciones de crédito y constituye el otro elemento estructural del mecanismo de intervención.

[34] También se han concedido a seis meses (2008), 12 meses (2009) y tres años (2011), lo cual ya constituye una medida no convencional.

[35] Publicado por el BCE cada día laboral. Basado en el segmento no colateralizado del mercado, se publica desde octubre de 2019 y sustituyó definitivamente al índice medio del tipo de interés del euro a un día (*euro overnight index average*, EONIA) en enero de 2022. Refleja el coste de la financiación mayorista a un día no garantizada de los bancos de la zona del euro. Se calcula como media ponderada por volumen de los depósitos a un día que los bancos informantes de las estadísticas de los mercados monetarios (MMSR) reciben de otras entidades financieras, tras recortar el 25 % superior y el 25 % inferior de la distribución.

[36] Generalmente se utiliza como último recurso.

[37] Un aumento de reservas mínimas supone un aumento de la demanda de liquidez, que el BCE satisface a través de inyecciones.

2.4. Evolución (1993-2008)

La evolución de esta segunda época abarca las tres etapas que el Tratado tomó del Informe Delors, seguidas de los primeros años de la moneda única. Esas etapas se ejecutaron, esta vez sí, en sus plazos, de la liberalización de capitales (1990) al marco institucional del euro (1994-1998) y a su creación (1999).

Primera etapa (1.7.1990 - 31.12.1993; la liberalización de capitales): una Directiva de 1988 estableció que los flujos de capitales intracomunitarios debían quedar plenamente liberalizados a más tardar el 1 de julio de 1990 (con cláusulas de salvaguardia temporales para España, Portugal, Irlanda y Grecia). Además, se extendió la libertad de capitales al ámbito internacional, a operaciones monetarias y cuasimonetarias y múltiples sectores.

Segunda etapa (1.1.1994 - 31.12.1998; el marco institucional del euro): el TUE establecía que debía iniciarse el 1 de enero de 1994. Se produjeron cinco avances principales:

1. *Creación del Instituto Monetario Europeo* (1994): sustituye al Comité de Gobernadores (1964) y se encarga de la coordinación de bancos centrales, del seguimiento de los criterios de convergencia y de los trabajos preparatorios para el SEBC y la moneda única.

2. *Sometimiento a la disciplina de la Unión*: adopción de la cláusula de no rescate y compromiso de no monetizar el déficit.

3. *Independencia de los BCN*: los miembros de la UE debían garantizarla. En España, la Ley de Autonomía del Banco de España (1994) estableció como objetivo prioritario la estabilidad de precios. Los demás Estados miembros adaptaron de forma análoga la legislación de sus bancos centrales nacionales.

4. *Convergencia nominal*: avanzó en dos fases.

   1. *1994-1996*: progreso poco satisfactorio y "Europa a dos velocidades". Aun así, en la Cumbre de Madrid (1995) se pactó el nombre "euro", y los Consejos Europeos de Florencia y Dublín (1996) diseñaron el mecanismo de tipos de cambio II (MTC II).

   2. *1997-1998*: fase expansiva y "círculo virtuoso"[38], que culminó en la Cumbre de Bruselas (1998, "Cumbre del Euro") con 11 países cualificados (entre ellos España). Quedaron fuera Reino Unido y Dinamarca (*opting out*), Suecia (banco central no independiente) y Grecia (no satisfacía los criterios). Las instituciones se basaron, no obstante, en la versión laxa del criterio de deuda, sin la cual solo lo habrían cumplido Finlandia, Francia, Luxemburgo y Reino Unido.

5. *Pacto de Estabilidad y Crecimiento* (PEC, 1997): pensado para que las finanzas públicas siguieran saneadas tras la llegada de la moneda única, fija reglas y procedimientos[39] al servicio de la disciplina presupuestaria. Contaba con un brazo preventivo (supervisión multilateral, programas de estabilidad/convergencia, objetivo presupuestario a medio plazo o MTO[40]) y un brazo

[38] Gracias a la política económica seguida y a la credibilidad de los bancos centrales, bajaron los tipos de interés y la inflación. Ello abarató el servicio de la deuda y redujo tanto el déficit público como el diferencial de tipos frente a Alemania.

[39] Resolución del Consejo Europeo de Ámsterdam (1997) y Reglamentos (CE) 1466/97 (brazo preventivo) y 1467/97 (brazo correctivo).

[40] En 1997, una situación presupuestaria próxima al equilibrio o con superávit. Desde la reforma de 2005, se expresaba en términos del saldo estructural (SE) y, para la zona del euro y el MTC II, debía situarse entre un déficit estructural del 1 % del PIB y el equilibrio o superávit ($SE \geq -1\%$). El Pacto Presupuestario (2012) elevó el límite a $SE \geq -0{,}5\%$, salvo que la deuda sea significativamente inferior al 60 % ($SE \geq -1\%$). La reforma de 2024 sustituye los MTO por sendas de gasto neto.

correctivo (procedimiento de déficit excesivo, PDE). El PEC fue reformado en 2005, reforzado sustancialmente tras la crisis mediante el Six-Pack (2011), Two-Pack (2013) y Fiscal Compact (2012), y posteriormente revisado en 2024 con un nuevo marco de gobernanza económica[41].

> El PEC, sus reformas y el nuevo marco de gobernanza fiscal de 2024 se desarrollan en el tema B45, apartado 1.3.

Tercera etapa (desde 1.1.1999; la creación del euro): culminó con el nacimiento del euro y su puesta en circulación, en las dos fases ya descritas.

Primeros años del euro (1999-2008): la moneda única rindió frutos en sus primeros años. Los países de menor renta per cápita crecieron más deprisa (convergencia real), el comercio intracomunitario se intensificó con fuerza, se redujeron los costes de transacción, desapareció la incertidumbre cambiaria y el mercado interior único ganó profundidad.

2.5. Conclusiones

Aspectos positivos: la segunda época culminó lo que el SME había ensayado. El calendario se cumplió esta vez, el ancla externa del marco alemán dio paso a un banco central independiente con ancla interna y los primeros años dieron frutos en comercio y convergencia real.

Limitaciones: el diseño se conformó con una convergencia solo nominal, aplicada además con laxitud, y dejó a la unión sin prestamista de última instancia para la deuda soberana. La crisis de 2010-2014 haría visibles esos fallos (apartado 3.1.1).

[41] El nuevo marco de gobernanza económica (Reglamento 2024/1263) introduce sendas de ajuste fiscal nacionales con mayor implicación de los EEMM y mayor énfasis en la sostenibilidad de la deuda y la inversión.

3. El SEBC y la política monetaria no convencional (2009-hoy)

La tercera época se abre con la Gran Recesión y está definida por la sucesión de tres crisis que obligaron al BCE a renovar sus instrumentos. Se mantiene el esquema de contexto, concepto y objetivo actuales, diseño e instrumentos y debates abiertos.

3.1. Contexto: tres crisis

Las tres crisis que definen esta época fueron, por orden, la de deuda soberana, la de la COVID-19 y el repunte inflacionista, al que siguieron la normalización y un nuevo endurecimiento.

3.1.1. La crisis de deuda soberana (2010-2014)

La crisis de deuda soberana puso de manifiesto la fragilidad de la unión monetaria y la incapacidad de los instrumentos convencionales de política monetaria para hacer frente a la crisis.

> El modelo de De Grauwe (2011), con su desarrollo gráfico y su estática comparativa, se desarrolla en el tema B16, apartado 3.1. Aquí se resume su lógica.

Modelo de De Grauwe (2011): en una unión monetaria incompleta, los Gobiernos se endeudan en una moneda que no controlan, y una retirada súbita de los inversores puede llevar al impago a un Estado solvente. Ante un *shock* asimétrico, los inversores forman sus expectativas antes de que el Gobierno decida si impaga. Este compara después el coste fijo del impago con sus beneficios, que crecen con la intensidad del *shock*, S, y son mayores si los inversores no confían. Caben tres tramos (figura B43.1):

- *Intensidad baja* ($S < S_1$): no hay impago, confíen o no los inversores (el "cielo en la tierra", p. ej. Alemania o Países Bajos).

- *Intensidad media* ($S_1 < S < S_2$): hay equilibrios múltiples (el "purgatorio"). Solo hay impago si los inversores no confían, de modo que las expectativas se autocumplen, como en España e Italia durante la crisis.

- *Intensidad alta* ($S > S_2$): el impago es inevitable, confíen o no los inversores (el "infierno en la tierra").

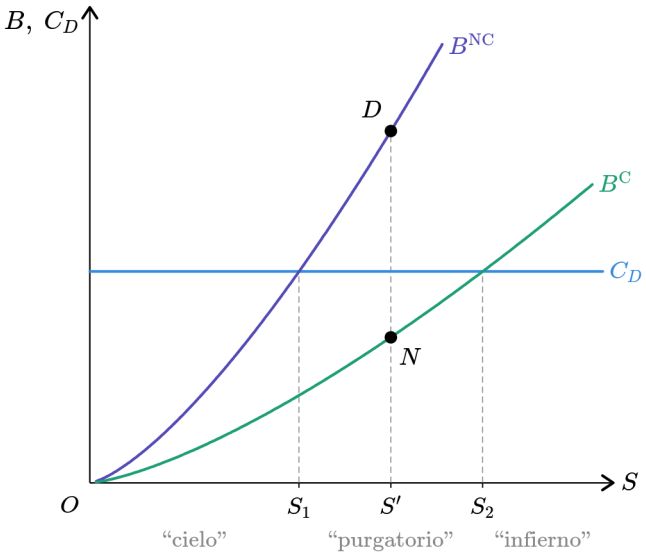

Figura B43.1: Modelo de De Grauwe (2011). El Gobierno compara el coste fijo del impago, C_D, con sus beneficios, que crecen con la intensidad del *shock*, S, y son mayores si los inversores no confían (B^{NC}) que si confían (B^{C}). Por debajo de S_1 no hay impago ("cielo") y por encima de S_2 es inevitable ("infierno"). En el "purgatorio", como en S', caben el equilibrio sin impago, N, y el de impago, D, según las expectativas.

La lección para la UEM es que su fragilidad es estructural, no imputable a un Gobierno concreto, y nace de la ausencia de un prestamista de última instancia para la deuda soberana. A esa ausencia responden las salvaguardias de la transmisión, las operaciones monetarias de compraventa (OMT) y el Instrumento para la Protección de la Transmisión (TPI).

Fallos de diseño de la UEM: De Grauwe (2013) atribuye buena parte de la fragilidad de la zona del euro durante la crisis a fallos de diseño. El motivo, a su juicio, es que la unión dejó sin freno los ciclos nacionales de auge y crisis y retiró a los Estados sus estabilizadores sin sustituirlos en el plano común. Estos fallos se manifestaron en cuatro dimensiones de la gobernanza:

1. *Gobernanza monetaria*: la deuda soberana carecía de prestamista de última instancia y no había mecanismos de rescate. Rotos los canales de transmisión y con la deflación como amenaza, el BCE se vio obligado a adoptar medidas no convencionales.

2. *Gobernanza bancaria*: un mercado bancario fragmentado y una supervisión poco exigente alimentaron el círculo vicioso que encadenaba el riesgo bancario con el soberano. La respuesta fue la Unión Bancaria (tema B44, apartado 2).

3. *Gobernanza estructural*: los desequilibrios estructurales se acumularon sin mecanismo alguno de coordinación (apartado 2.1.5). La respuesta fue el procedimiento de desequilibrio macroeconómico.

4. *Gobernanza fiscal*: los años de bonanza pasaron sin que los EEMM corrigieran sus cuentas públicas[42]. En ausencia de una gobernanza fiscal fuerte, surgieron dos problemas:

[42] Las políticas fiscales expansivas en una unión monetaria aumentan el tipo de interés comunitario y el riesgo financiero del conjunto.

- *Mezcla de riesgos*: al ser común el riesgo moneda, el riesgo país se diluye en él[43], con la esperanza de *bailout* (*too big to fail*).

- *Ausencia de ajuste cambiario*: al carecer de tipo de cambio propio, ningún Estado miembro dispone de la apreciación nominal que en otro caso habría frenado las exportaciones netas y corregido los desequilibrios.

La respuesta fue el refuerzo de la gobernanza fiscal (PEC reforzado, Semestre Europeo y Pacto Presupuestario, tema B45, apartado 1.3.4). No obstante, sigue sin resolverse la ausencia de un presupuesto comunitario suficiente para transferencias ante *shocks* asimétricos.

3.1.2. La crisis de la COVID-19 (2020-2021)

La pandemia provocó una parada súbita simultánea de oferta y demanda y un episodio agudo de tensión financiera. En marzo de 2020, las primas de riesgo periféricas repuntaron con fuerza y reapareció el riesgo de una fragmentación como la de 2012. A diferencia de la crisis anterior, la respuesta fue inmediata y masiva, tanto monetaria (los instrumentos de emergencia) como fiscal (el NextGenerationEU, B37), lo que evitó que el choque sanitario derivase en una nueva crisis de deuda.

3.1.3. El repunte inflacionista, la normalización y el nuevo endurecimiento (2022-hoy)

Tras los *shocks* de oferta derivados de la pandemia (cadenas de suministro, energía) y la guerra de Ucrania (2022), la inflación de la zona del euro alcanzó el 10,6 % en octubre de 2022. Para contenerla, el BCE inició en julio de 2022 el ciclo de subidas de tipos más agresivo de su historia, con 450 pb en 14 meses que elevaron la facilidad de depósito del -0,50 % al 4,00 % (septiembre de 2023). Paralelamente, puso fin a las compras netas del programa de compras de emergencia frente a la pandemia (PEPP) en marzo de 2022 y a las del programa de compras de activos (APP) en julio de 2022. Después inició la reducción gradual de ambas carteras al dejar de reinvertir los vencimientos (APP, parcialmente desde marzo de 2023 y por completo desde julio de 2023; PEPP, parcialmente desde julio de 2024 y por completo desde finales de 2024).

A partir de junio de 2024, con la inflación reconducida hacia el objetivo del 2 %, el BCE inició un ciclo de bajadas. Tras ocho recortes sucesivos, la facilidad de depósito se situó en junio de 2025 en el 2,00 %, nivel en el que permaneció un año. Sin embargo, en junio y en septiembre de 2026 el BCE volvió a subir los tipos 25 pb en cada ocasión. Desde el 16 de septiembre de 2026, la facilidad de depósito está en el 2,50 %, el MRO en el 2,65 % y la facilidad marginal de crédito en el 2,90 %. El Consejo de Gobierno mantiene un enfoque *meeting-by-meeting* y dependiente de los datos.

3.2. Concepto, objetivo y ancla hoy

Tras las crisis, el sistema conserva en lo esencial su estructura institucional, pero en 2021 redefinió su objetivo y su estrategia.

[43] Los bonos nacionales, emitidos en la moneda común, se consideraban perfectamente sustitutivos.

3.2.1. Concepto

Miembros: la zona del euro ha crecido hasta los 21 Estados miembros con las ampliaciones sucesivas (apartado 2.3.1).

Estructura: el diseño institucional descrito en el apartado 2.2.1 permanece esencialmente inalterado, y el cambio ha sido de perímetro.

Funcionamiento: el crecimiento de la zona del euro activó en 2015, con la entrada de Lituania, el voto rotatorio en el Consejo de Gobierno, por el que los gobernadores se turnan en el derecho de voto, mientras que los miembros del Comité Ejecutivo votan siempre.

Funciones: el BCE ha asumido desde 2014 la supervisión bancaria directa en el marco del MUS (tema B44, apartado 2.2).

3.2.2. Objetivo y estrategia: la redefinición del ancla (2021)

Objetivos: la revisión estratégica de julio de 2021 fijó un objetivo simétrico de inflación del 2 % a medio plazo, medido por el IAPC de la zona del euro, de modo que las desviaciones al alza y a la baja son igualmente indeseables.

Estrategia: la misma revisión redefinió el ancla interna del sistema con otras cuatro novedades: enfoque analítico integrado (sustituyendo los dos pilares), inclusión del coste de la vivienda en propiedad en el IAPC (proyecto plurianual), plan de acción climática y reconocimiento de que medidas especialmente enérgicas o persistentes son necesarias cerca del límite inferior efectivo de los tipos de interés. El enfoque integrado combina un análisis económico, que sigue los mercados de bienes, factores y financieros, con un análisis monetario y financiero, que atiende a los agregados monetarios, las condiciones de crédito y los indicadores de estabilidad financiera.

La evaluación de la estrategia de junio de 2025 reconfirmó el objetivo simétrico del 2 % y adaptó la estrategia a un entorno más incierto (fragmentación geopolítica, inteligencia artificial, demografía). Entre sus cambios, extiende a toda desviación amplia y duradera de la inflación, al alza o a la baja, la respuesta "apropiadamente enérgica o persistente" que en 2021 se asociaba al límite inferior. La siguiente evaluación está prevista para 2030.

3.3. Diseño e instrumentos

De los cuatro elementos del sistema, dos permanecen (la moneda, con un debate abierto sobre su forma, y el régimen cambiario de flotación exterior) y dos se transforman. Los instrumentos lo hacen con el despliegue del arsenal no convencional, y la infraestructura se refuerza con salvaguardias de la transmisión.

3.3.1. Moneda de intervención: el euro y el proyecto de euro digital

Definición: la moneda del sistema sigue siendo el euro, pero su forma está en debate. El BCE trabaja desde octubre de 2021 en el proyecto del *euro digital*, una forma de dinero de banco central accesible a los ciudadanos para pagos electrónicos.

Características: a diferencia de las criptomonedas descentralizadas, el euro digital sería emitido por el BCE, tendría curso legal y su valor estaría garantizado por la institución.

Calendario: en junio de 2023, la Comisión presentó una propuesta legislativa para su marco regulatorio. En octubre de 2025, el Consejo de Gobierno decidió pasar a la siguiente fase del

proyecto, con un posible piloto en 2027 y una primera emisión en 2029, condicionada a la aprobación de la legislación. El Consejo de la UE fijó su posición negociadora en diciembre de 2025 y el Parlamento Europeo, en julio de 2026, mes en que empezaron los trílogos.

3.3.2. Instrumentos de intervención: la política monetaria no convencional

Se trata de medidas para restaurar la efectividad de los canales de transmisión dañados por la crisis. Respondían a tres causas:

1. *Crisis de confianza*: aumento de las primas de riesgo periféricas con efecto contagio.

2. *Ruptura del canal del crédito*: interbancario y real.

3. *Límite inferior de los tipos de interés* (*zero lower bound*, ZLB): los tipos de interés próximos a cero generaban una trampa de liquidez[44].

Programas de compras de activos:

1. *Programa para los mercados de valores* (SMP, 2010), consistente en la compra de títulos de deuda soberana en mercado secundario ante las tensiones en los mercados de deuda soberana de la zona del euro.

2. *Programas de adquisiciones de bonos garantizados* (CBPP1, 2009; CBPP2, 2011)[45], que compraron estos bonos (*covered bonds*) para restablecer el mecanismo de transmisión.

Expansión cuantitativa (*quantitative easing*, QE): el QE, que aplicó por primera vez el Banco de Japón (2001), consiste en la compra masiva de activos financieros por parte de la autoridad monetaria. A diferencia de las OMA convencionales, que actúan sobre el precio del dinero a corto plazo, el QE fija un volumen de compras de activos a más largo plazo y actúa sobre los tipos largos y las primas de plazo, y así se sortea el ZLB.

El APP se lanzó en 2014 y se amplió en enero de 2015 con las compras de deuda pública, momento en que suele fecharse el inicio del QE europeo:

1. *2014*: tercer programa de adquisiciones de bonos garantizados (CBPP3) y programa de compras de bonos de titulización de activos (ABSPP), con operativa en mercado primario y secundario[46].

2. *2015*: programa de compras de valores públicos (PSPP), exclusivamente en mercado secundario[47].

3. *2016*: programa de compras de bonos corporativos (CSPP).

Las compras de deuda soberana del PSPP se distribuyen conforme a las claves de capital (*capital keys*) del BCE. Además, para respetar el art. 123 del TFUE (prohibición de financiación monetaria del sector público), se realizan exclusivamente en mercado secundario, con límites por emisión y emisor.

Operaciones de refinanciación extraordinarias:

[44] En el ZLB, los agentes absorben el exceso de liquidez como saldos ociosos y los aumentos de la base monetaria se tornan ineficaces para reducir el tipo de interés a corto plazo.

[45] Los *covered bonds* son instrumentos de renta fija asegurados por una cartera de préstamos hipotecarios o de deuda pública contra la que se tiene un derecho preferente.

[46] Los bonos garantizados pueden ser retenidos por sus emisores (sustitución de liquidez) o estar en manos de inversores (impacto sobre financiación real).

[47] A países bajo programa de rescate se les imponían condiciones adicionales.

- *Operaciones con plazos ampliados* (LTRO a tres años): refinanciaciones con vencimiento muy superior al de las MRO ordinarias (tres años en lugar de siete días). El BCE pretendía ocupar provisionalmente el lugar del mercado interbancario y evitar así que el sistema bancario europeo se desplomara. Se celebraron dos subastas, en 2011 y 2012, que inyectaron más de un billón de euros ("barra libre de liquidez").

Los bancos acudieron atraídos por un interés bajo (en torno al 1 %), por la amplitud de los colaterales aceptados (incluidos créditos a pymes) y porque participar no estigmatizaba a nadie. No obstante, los bancos emplearon esta liquidez en reparar balances y no en prestar, y esa limitación explica el diseño de las operaciones que siguieron, ligadas ya a la concesión de crédito.

- *Operaciones condicionadas* (TLTRO): operaciones de refinanciación a largo plazo condicionadas a la concesión de crédito bancario (excluidos los préstamos a hogares para adquisición de vivienda)[48]. Cuanto más crédito se concede a entidades no financieras y hogares, más atractivo se vuelve el tipo de interés. Su objetivo era mejorar la situación del sector privado no financiero y desincentivar la financiación de sectores que habían generado la burbuja. Según Andreeva y García-Posada (2021), los bancos que acudieron a las TLTRO abarataron los márgenes de sus préstamos a deudores relativamente seguros y, por la vía de la competencia, los demás bancos relajaron sus criterios de concesión.

Tipos de interés negativos y sistema dual: desde junio de 2014, el BCE aplicó tipos negativos sobre la facilidad de depósito (inicialmente -0,10 %, hasta -0,50 % en septiembre de 2019). La idea era cobrar a los bancos comerciales por mantener su exceso de reservas en lugar de remunerarlos, para estimular la concesión de crédito a familias y empresas.

En 2019, el BCE anunció un nuevo sistema de remuneración de reservas, según el cual parte del exceso de reservas estaría exento de remunerarse al tipo negativo de facilidad de depósito[49]. El objetivo era que este sistema, combinado con las TLTRO, aliviase el coste de los tipos negativos sobre la rentabilidad bancaria y preservase así la transmisión de la política monetaria al crédito.

Instrumentos cualitativos y de apoyo:

- *Forward guidance* (2013): el BCE comenzó a comunicar la senda futura prevista de su política monetaria con el objetivo de gestionar las expectativas de los agentes. En julio de 2013 lo introdujo formalmente al anunciar que los tipos se mantendrían en los niveles de entonces o inferiores durante un periodo largo de tiempo. Antes, la declaración de Mario Draghi en julio de 2012 ("whatever it takes"[50]) ya había mostrado el poder de la comunicación del banco central, aunque se asocia a las OMT, no al *forward guidance*.

- *Líneas de swap*: acuerdos de intercambio de moneda entre dos bancos centrales (p. ej. el BCE mantiene una línea de *swap* con la Fed para intercambiar euros por dólares). Estas líneas han ganado popularidad a raíz de la crisis.

Respuesta de emergencia a la pandemia (2020-2021):

[48] Hubo tres paquetes. La TLTRO I constaba de ocho operaciones trimestrales, las dos primeras hasta el 7 % del saldo vivo de la cartera de préstamos elegibles y las seis siguientes hasta el triple del crédito neto por encima de una referencia. La TLTRO II (desde junio de 2016) llegaba hasta el 30 %, a un tipo entre el de las MRO y el de la facilidad de depósito. La TLTRO III comenzó en septiembre de 2019.

[49] Solo para saldos en la cuenta corriente abierta con el banco central, no para los mantenidos en la facilidad de depósito.

[50] "Within our mandate, the ECB is ready to do whatever it takes to preserve the euro. And believe me, it will be enough." UKTI's Global Investment Conference, 26 de julio de 2012.

1. *Programa de compras de emergencia frente a la pandemia* (PEPP, marzo de 2020): dotado inicialmente con 750.000 M€ y ampliado hasta 1,85 billones, compra deuda pública y privada con flexibilidad para desviarse de las claves de capital.

2. *Operaciones de financiación a plazo más largo sin objetivo específico de emergencia frente a la pandemia* (PELTRO, abril de 2020): siete operaciones nuevas, a un tipo fijo 25 pb inferior al de las MRO.

3. *Condiciones especiales TLTRO III*: se alargaron los términos favorables hasta junio de 2021 (y, tras la recalibración de diciembre de 2020, hasta junio de 2022), con tipos de interés hasta 50 pb por debajo de la facilidad de depósito media.

4. *Rebaja de colaterales* (2020): reducción de las exigencias de calificación crediticia para los activos elegibles como colateral en el Eurosistema hasta BB, siempre que ya fueran elegibles el 7 de abril de 2020.

Marco operativo tras la normalización (revisión de marzo de 2024): el tipo de facilidad de depósito pasa a ser el tipo de referencia principal para señalizar la orientación de la política monetaria. Se consolida así una práctica que se había establecido *de facto* durante los años de exceso de liquidez. Asimismo, el diferencial entre el MRO y la facilidad de depósito se fijó en 15 pb.

3.3.3. Infraestructura y salvaguardias de la transmisión: TARGET2, OMT y TPI

Definición: la infraestructura de liquidación y colateral del apartado 2.3.4, a la que esta etapa añade salvaguardias explícitas de la transmisión de la política monetaria, las OMT y el TPI.

Características:

- *Infraestructura de liquidación*: sigue en pie, modernizada, con TARGET2, sustituido en marzo de 2023 por el sistema consolidado T2, junto con un marco de colateral que la crisis obligó a flexibilizar en repetidas ocasiones.

- *Operaciones monetarias de compraventa* (OMT, 2012): disposición a comprar, sin límites cuantitativos *ex ante*, títulos de deuda soberana en mercado secundario de Estados con un programa de la Facilidad Europea de Estabilización Financiera o del Mecanismo Europeo de Estabilidad (condicionalidad estricta). Si bien no se han activado, contribuyeron a aliviar tensiones en las primas de riesgo, que iniciaron una senda descendente desde su anuncio[51].

- *Instrumento para la Protección de la Transmisión* (TPI, 2022): anunciado en julio de 2022 para garantizar la transmisión efectiva de la política monetaria durante el proceso de normalización. Permite al BCE comprar selectivamente títulos de deuda soberana en mercado secundario de jurisdicciones que experimenten un deterioro de las condiciones de financiación no justificado por sus fundamentos. Se concibió como segunda línea de defensa (tras la flexibilidad en las reinversiones del PEPP, concluidas a finales de 2024). Está sujeto a cuatro criterios de elegibilidad: cumplimiento del marco fiscal de la UE, ausencia de desequilibrios macroeconómicos graves, sostenibilidad de la deuda pública y políticas macroeconómicas sólidas. Al igual que las OMT, el TPI disuade por su mera existencia.

[51] Varios demandantes alemanes, entre ellos el diputado Peter Gauweiler, impugnaron el programa ante el Tribunal Constitucional alemán, que planteó al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) su primera cuestión prejudicial sobre la posible contravención de los Tratados. En 2015, el TJUE confirmó que los Tratados autorizan al SEBC a adoptar un programa de estas características.

3.4. Debates actuales

Más allá de los instrumentos, el futuro de la UEM sigue abierto en tres frentes, la mutualización del riesgo soberano, la gobernanza bancaria y financiera y la gobernanza económica y fiscal.

Mutualización del riesgo soberano: la tensión entre *risk sharing* (emisión de deuda conjunta, como los bonos del NextGenerationEU, o garantía común de los depósitos) y *risk reduction* (reducción de préstamos dudosos, exposición soberana de los bancos) sigue siendo el eje del debate sobre el futuro de la UEM.

Gobernanza bancaria y financiera: la crisis reveló el círculo vicioso entre riesgo bancario y riesgo soberano, cuya respuesta estructural es la Unión Bancaria (el MUS, el Mecanismo Único de Resolución y el debate sobre un sistema europeo de garantía de depósitos). La Unión Bancaria se completa con la agenda de la Unión de Ahorros e Inversiones. El BCE, como supervisor, se encuentra hoy en el centro de esa arquitectura, con el debate abierto sobre la separación entre política monetaria y supervisión.

> La Unión Bancaria y la política financiera de la UE se desarrollan en el tema B44, apartados 2 y 3.

Gobernanza económica y fiscal: la unión monetaria sigue siendo asimétrica, ya que una política monetaria única convive con veintiuna políticas fiscales nacionales, sin un presupuesto común suficiente para absorber choques asimétricos. De ahí dos debates persistentes, sobre el riesgo de dominancia fiscal derivado de un balance del BCE muy abultado y sobre la frontera entre política monetaria y fiscal, que propuestas como el *helicopter money* difuminarían por completo.

El *helicopter money* es un concepto de Friedman (1969), rebautizado como *QE for the people*. Consiste en la financiación monetaria directa del gasto público o de transferencias a los hogares, sin contrapartida de activos en el balance del banco central. Ningún banco central lo ha puesto en marcha, precisamente porque difumina la línea entre política fiscal y monetaria.

> La gobernanza fiscal de la UEM (PEC, su reforma de 2024 y el Semestre Europeo) se desarrolla en el tema B45, apartados 1.3 y 2.3.

3.5. Conclusiones

Aspectos positivos: el arsenal no convencional restauró en buena medida la transmisión de la política monetaria cuando los instrumentos convencionales ya no bastaban y, junto con la respuesta fiscal, evitó en 2020 una nueva crisis de deuda.

Limitaciones: la eficacia tuvo costes, pues la liquidez no siempre llegó al crédito, los tipos negativos pesaron sobre la rentabilidad bancaria y el balance resultante alimenta el debate sobre la dominancia fiscal.

Conclusiones

La integración monetaria europea recorre tres épocas, que resume la tabla B43.1 del anexo. El SME (1979-1993) redujo la volatilidad cambiaria y acercó las tasas de inflación, pero era asimétrico (el Bundesbank fijaba de hecho la política monetaria de todos) y poco creíble. La libertad de capitales activó el *cuarteto inconsistente* de Padoa-Schioppa, la tormenta de 1992-1993 lo confirmó y la salida fue la moneda única. Maastricht convirtió los planes Werner y Delors en una obligación jurídica, con criterios de convergencia solo nominal y un diseño ordoliberal que la crisis de deuda soberana puso a prueba. Desde 2009, el BCE ha pasado por tres regímenes, el de los tipos negativos y las compras masivas de activos, el ciclo de subidas más agresivo de su historia y una normalización gradual seguida de un nuevo endurecimiento (2026). Además, en 2021 redefinió su ancla como un objetivo simétrico del 2 %.

La integración monetaria europea es el caso práctico de la teoría de las áreas monetarias óptimas, con la endogeneidad de sus criterios y los equilibrios múltiples de una unión incompleta (tema B16), y la crisis del SME ilustra las crisis de segunda generación, en las que el ataque especulativo prospera cuando defender la paridad resulta demasiado costoso (tema B17). El BCE aplica los instrumentos convencionales y no convencionales (tema A36), cuya transmisión se complica por la fragmentación financiera (tema A37). Por último, la frontera con la política fiscal plantea el riesgo de dominancia fiscal (tema A39), y la Unión Bancaria y la gobernanza fiscal completan una UEM diseñada solo con su pilar monetario (temas B44 y B45).

Los economistas discrepan sobre la frontera entre la política monetaria y la fiscal. Para De Grauwe (2011), una unión sin prestamista de última instancia para la deuda soberana queda expuesta a profecías autocumplidas, diagnóstico al que responden las OMT y el TPI. Los críticos, en cambio, ven en ellos riesgo moral y una vía hacia la dominancia fiscal. En 2020, el Tribunal Constitucional alemán declaró que el BCE había excedido sus competencias en el PSPP por no justificar su proporcionalidad. Se discute también el euro digital, que reforzaría la soberanía monetaria europea pero podría drenar depósitos bancarios, sobre todo en una crisis. Bindseil (2020) propone por ello remunerar las tenencias por tramos para desincentivar las grandes, una lógica afín a los límites de tenencia de la propuesta legislativa de 2023.

Anexos

A.1. Motivaciones políticas del euro

La raíz del proyecto europeo es la consecución de la paz, y la creación del euro fue un paso más en esa dirección. Helmut Kohl lo expresó en su discurso de Lovaina (1996), al presentar la integración europea como "una cuestión de guerra y paz en el siglo XXI". La UEM fue, ante todo, un proyecto político ambicioso perseguido por las élites europeas más allá de la academia económica. Junto a esa motivación de fondo se han propuesto tres explicaciones de carácter más estratégico, que no se excluyen entre sí.

1. *Teoría del proyecto alemán*: Alemania ha sido tradicionalmente más competitiva que sus vecinos. El euro elimina el ajuste cambiario que solía reducir su competitividad precio, permitiéndole mantener superávits exteriores elevados.

2. *Teoría del precio de la reunificación*: la introducción del euro fue el precio que Alemania tuvo que pagar para que Francia aceptara la reunificación alemana. De esta manera, el Bundesbank perdía el control monetario de Europa a cambio de reunificar el país.

La cronología matiza esta lectura. El Consejo Europeo de Hannover (junio de 1988) encargó el Informe Delors, y el de Madrid (junio de 1989) lo hizo suyo antes de la caída del Muro (noviembre de 1989). La reunificación influyó, sobre todo, en el ritmo. El Consejo Europeo de Estrasburgo (diciembre de 1989), el mismo que aceptó el principio de la reunificación, acordó convocar antes de finales de 1990 la conferencia intergubernamental que preparó la reforma de los Tratados para la UEM.

3. *Teoría de la europeización del marco*: en el SME, el Bundesbank fijaba de hecho la política monetaria de todos los miembros, que importaban su credibilidad a cambio de renunciar a la suya propia (apartados 1.2.2 y 1.4). Para Francia e Italia, un banco central común era la forma de recuperar voz en esa política. Para Alemania, el precio era renunciar al marco, y por eso exigió que el nuevo banco central fuese independiente y tuviese la estabilidad de precios como objetivo prioritario, a imagen del Bundesbank (apartados 2.1.4 y 2.2.2).

A.2. Síntesis de la evolución de la integración monetaria

La tabla B43.1 responde, para cada una de las tres épocas, a cinco preguntas sobre el sistema monetario, desde quién lo gobierna y con qué régimen cambiario hasta qué quedó abierto al cerrarse la época.

Tabla B43.1: Síntesis de la evolución de la integración monetaria europea.

Pregunta	SME (1979-1993)	Convencional (1999-2008)	No convencional (2009-hoy)
¿Quién gobierna?	BCN + FECOM (coordinación)	SEBC/BCE	SEBC/BCE (+ supervisor, MUS)
¿Qué régimen cambiario?	Fijo-ajustable (MCI)	Interior irrevocable, exterior flotación	Sin cambios
¿Qué política y ancla?	Nacionales; ancla externa (marco alemán)	Única; ancla interna ("<2 %")	Ancla redefinida (2 % simétrico, 2021)

Pregunta	SME (1979-1993)	Convencional (1999-2008)	No convencional (2009-hoy)
¿Qué instrumentos e infraestructura?	Intervenciones + FECOM	OMA, facilidades, reservas + TARGET	No convencionales + TARGET2, OMT/TPI
¿Qué quedó abierto?	Asimetría y credibilidad	Convergencia real, gobernanza fiscal	Mutualización, dominancia fiscal, euro digital

B44. Política macroeconómica II: la Unión Bancaria y la Unión de los Mercados de Capitales

La Unión Bancaria: Pilares y Código normativo único. La Unión de Mercados de Capitales.

Introducción

> **Introducción común.** Los temas B36 a B45 comparten una introducción, que se desarrolla al comienzo del tema **B36**. Presenta la Unión Europea como un proyecto económico al servicio de un fin político, la experiencia de integración regional que más lejos ha llegado, y resume su evolución, de la CECA y los Tratados de Roma a la Unión Bancaria y NextGenerationEU.

La crisis de deuda soberana europea reveló un defecto de construcción de la Unión Económica y Monetaria (UEM), pues una política monetaria única convivía con una supervisión financiera nacional y con sistemas bancarios estrechamente ligados a sus respectivos soberanos. El resultado fue el llamado *círculo vicioso entre bancos y soberanos* (*doom loop*), por el cual el deterioro de las cuentas públicas debilitaba los balances bancarios que las sostenían y, a su vez, el coste de rescatar a la banca deterioraba las cuentas públicas. La fragmentación financiera resultante llegó a romper la transmisión de la política monetaria única, de modo que un mismo tipo de interés oficial se traducía en condiciones de financiación radicalmente distintas según el país de residencia del prestatario.

La respuesta a ese diagnóstico es el objeto de este tema. La **política financiera** de la UE se ha construido desde 2012 sobre dos proyectos de alcance desigual:

- *La Unión Bancaria*: centraliza la supervisión y la resolución de las entidades de crédito de la zona del euro, y permanece incompleta a falta de su tercer pilar.

- *La Unión de los Mercados de Capitales*: hoy reformulada como Unión de Ahorros e Inversiones, su propósito es reducir la dependencia de la financiación bancaria y movilizar el ahorro europeo hacia la inversión productiva.

La Unión Bancaria se apoya en un código normativo único y en tres pilares, de los que solo dos están en funcionamiento. El **Mecanismo Único de Supervisión** atribuye desde noviembre de 2014 al BCE la supervisión de las entidades de crédito de la zona del euro, tras una evaluación global previa de unas 130 entidades significativas. El **Mecanismo Único de Resolución**, pleno desde 2016, cuenta con un Fondo Único de Resolución financiado íntegramente por la banca, con un nivel objetivo de al menos el 1 % de los depósitos cubiertos. El tercero, un **sistema europeo de garantía de depósitos**, que ya recomendó el Informe de los Cinco Presidentes (2015), sigue,

en cambio, sin aprobarse, igual que el respaldo común del MEDE al fondo de resolución, una línea de crédito de hasta 68.000 M€ acordada en 2021.

La exposición sigue tres pasos:

- *Gobernanza financiera*: el primer apartado presenta la gobernanza financiera europea y sus antecedentes.

- *Unión Bancaria*: se desarrolla después pilar por pilar.

- *Mercados de capitales*: el tercer apartado recorre la trayectoria que va de la Unión de los Mercados de Capitales a la Unión de Ahorros e Inversiones y mide cuánto riesgo comparten de hecho los mercados europeos.

1. Gobernanza financiera de la Unión: marco, diseño y antecedentes

Antes de desarrollar la Unión Bancaria pilar por pilar, conviene situarla en el conjunto de la gobernanza financiera de la Unión, con su concepto, objetivos y fundamento jurídico, su diseño actual y el debate y los informes de los que nació.

1.1. La Unión Bancaria: concepto, objetivos y fundamento jurídico

Definición: la *Unión Bancaria* es el marco común de regulación, supervisión y resolución bancarias que integran los Estados de la zona del euro y al que los Estados no euro pueden sumarse de forma voluntaria. Se sustenta sobre una base regulatoria común (el *código normativo único* o *single rulebook*). Se articula en torno a tres pilares: el Mecanismo Único de Supervisión (MUS, operativo desde 2014), el Mecanismo Único de Resolución (MUR, plenamente operativo desde 2016) y un sistema europeo de garantía de depósitos (SEGD), este último todavía pendiente de establecimiento.

Objetivos: la Unión Bancaria persigue ante todo romper el denominado *círculo vicioso* entre riesgo bancario y riesgo soberano que se puso de manifiesto durante la crisis de deuda soberana europea. Para ello, la Unión Bancaria busca garantizar que las quiebras bancarias se gestionen de forma eficiente, con un coste mínimo para los contribuyentes y la economía real, y que la supervisión se ejerza de forma homogénea en toda la zona del euro. Busca también alinear los incentivos de los distintos supervisores y eliminar la fragmentación regulatoria del sector financiero.

Justificación:

- *Argumento histórico*: la crisis financiera global y la posterior crisis de deuda soberana europea (2010-2014) pusieron de manifiesto que la regulación y la supervisión bancarias en un ámbito exclusivamente nacional eran inadecuadas en un mercado bancario europeo altamente interconectado. Lo eran especialmente en la zona del euro, donde la moneda única había acelerado la integración financiera. Además, la fragmentación regulatoria impedía una respuesta coordinada ante entidades con actividad transfronteriza y generaba asimetrías en la protección de los depositantes. La Unión Bancaria surge, así, como respuesta institucional a estas deficiencias.

- *Argumentos teóricos*: la información imperfecta en el sector financiero, cuyas asimetrías dan lugar a selección adversa y riesgo moral, y las externalidades negativas derivadas de los problemas del sector bancario (p. ej. las sequías de crédito). Se añade la estabilidad financiera entendida como bien público, que el sector privado, librado a sí mismo, proveería de forma ineficiente.

> Algunos de estos problemas pueden ilustrarse a través de los modelos teóricos de crisis financieras (Minsky, Diamond-Dybvig, Obstfeld…) que se desarrollan en el tema B26, apartado 1.2.

Base jurídica: el pilar supervisor de la Unión Bancaria se fundamenta en el artículo 127.6 del TFUE, que permite atribuir al BCE funciones específicas en materia de supervisión prudencial de las entidades de crédito. El MUR, en cambio, se apoya en el artículo 114 del TFUE (aproximación de legislaciones del mercado interior).

1.2. Diseño actual

La gobernanza financiera europea descansa hoy sobre cuatro elementos. Los dos proyectos que dan título al tema son la Unión Bancaria, ya definida, que se desarrolla en el apartado 2, y la Unión de los Mercados de Capitales, refundida desde 2025 en la Unión de Ahorros e Inversiones (apartado 3). La regulación de los demás ámbitos financieros y la red de supervisores europeos y nacionales que vela por su aplicación completan el conjunto.

1.2.1. Otros ámbitos de la regulación financiera

Más allá de la banca y los mercados de capitales, la política financiera de la UE abarca otros ámbitos regulatorios:

Política de seguros y pensiones: el marco prudencial del sector asegurador es la Directiva Solvencia II (2009/138/CE, aplicable desde 2016), homóloga de Basilea para los seguros. Establece requisitos de capital basados en el riesgo, con dos niveles (el capital de solvencia obligatorio y el capital mínimo obligatorio), así como normas de valoración de activos y pasivos a mercado y exigencias de gobernanza. La supervisión corresponde a la autoridad nacional, bajo la coordinación de la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (EIOPA). La revisión de Solvencia II, adoptada en noviembre de 2024 (Directiva 2025/2, publicada en el Diario Oficial en enero de 2025) junto con la nueva directiva de recuperación y resolución de aseguradoras (IRRD, Directiva 2025/1), extiende al sector la lógica de resolución ordenada de la banca. En el ámbito de las pensiones, la UE ha armonizado los fondos de empleo (directiva IORP II) y ha creado el producto paneuropeo de pensiones individuales (PEPP), de adopción todavía marginal.

Política de criptoactivos: el Reglamento MiCA (Markets in Crypto-Assets, 2023/1114, plenamente aplicable desde finales de 2024) convirtió a la UE en la primera gran jurisdicción con un marco integral para los criptoactivos. El reglamento regula la emisión de *stablecoins* (fichas referenciadas a activos y fichas de dinero electrónico, con requisitos reforzados de reservas y autorización), somete a los proveedores de servicios de criptoactivos a autorización y pasaporte europeo, y establece normas de transparencia y abuso de mercado. Se complementa con el régimen piloto de infraestructuras basadas en tecnología de registro distribuido (DLT) y con el proyecto de euro digital, cuya propuesta de reglamento (Comisión, junio de 2023) sigue en tramitación legislativa mientras el BCE avanza en su preparación técnica.

Otras políticas relacionadas:

- *Ciberseguridad y resiliencia digital*: el Reglamento DORA (Digital Operational Resilience Act, 2022/2554, aplicable desde enero de 2025) establece requisitos uniformes de gestión del riesgo tecnológico, notificación de incidentes graves y pruebas periódicas de resiliencia. Su principal novedad es un marco de supervisión directa de los proveedores tecnológicos críticos (p. ej. los servicios en la nube) por las autoridades europeas de supervisión.

- *Finanzas sostenibles*: la UE ha construido el marco más ambicioso del mundo en la materia. El marco incluye la taxonomía de actividades sostenibles (Reglamento 2020/852), las obligaciones de divulgación de los participantes en los mercados (SFDR) y de las empresas (CSRD), y el estándar europeo de bonos verdes (EuGB, 2023).

- *Prevención del blanqueo de capitales*: ha sido tradicionalmente competencia nacional y el punto débil de la arquitectura (apartado 2.2). Por ello, el paquete de 2024 creó un código normativo único en la materia y una Autoridad Europea de Lucha contra el Blanqueo (AMLA), con sede en Fráncfort y operativa desde 2025, que asumirá la supervisión directa de las entidades financieras de mayor riesgo transfronterizo.

1.2.2. El Sistema Europeo de Supervisión Financiera

Definición: el *Sistema Europeo de Supervisión Financiera* (SESF), operativo desde 2011, une a las autoridades nacionales con cuatro órganos de la Unión y el Comité Mixto de las tres autoridades sectoriales (Reglamentos (UE) 1092/2010 a 1095/2010). Su origen se expone en el apartado 1.3.3.

Objetivos: el principal es garantizar la correcta aplicación de la normativa del sector financiero, para preservar la estabilidad financiera y garantizar la confianza en el sistema financiero en su conjunto y una protección efectiva y suficiente de los clientes de servicios financieros. Lo fija el art. 2.1 de los Reglamentos (UE) 1093/2010 a 1095/2010, en su redacción de 2019.

Estructura:

▪ *Junta Europea de Riesgo Sistémico* (European Systemic Risk Board, ESRB): encargada de la supervisión macroprudencial (prevenir y mitigar los riesgos sistémicos para la estabilidad financiera de la UE) y presidida por el presidente del BCE.

▪ *Autoridades europeas de supervisión* (AES): las tres autoridades microprudenciales, que coordinan a las autoridades nacionales, son la Autoridad Bancaria Europea (European Banking Authority, EBA), la Autoridad Europea de Valores y Mercados (European Securities and Markets Authority, ESMA) y la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (European Insurance and Occupational Pensions Authority, EIOPA).

Funciones:

▪ *Facultades de las AES*: además de preparar las normas técnicas del código normativo único (apartado 2.1), disponen de instrumentos de intensidad creciente:

- *Directrices y recomendaciones*: no vinculan, pero las autoridades nacionales deben declarar en dos meses si las cumplen o explicar por qué no ("cumplir o explicar").
- *Infracción del Derecho de la Unión*: si la autoridad nacional no la corrige tras la recomendación de la AES y el dictamen de la Comisión, la AES puede adoptar decisiones dirigidas a las entidades.
- *Mediación vinculante*: zanja los desacuerdos entre autoridades nacionales en asuntos transfronterizos.
- *Situaciones de emergencia*: si el Consejo la declara, la AES puede exigir medidas a las autoridades nacionales.
- *Intervención de productos*: prohibición o restricción temporal, como la que aplicó la ESMA en 2018 a las opciones binarias y a los contratos por diferencias vendidos a minoristas.

▪ *Supervisión directa*: es excepcional y recae sobre todo en la ESMA, que supervisa más de 50 entidades de 21 países (ESMA, marzo de 2026). Entre ellas figuran agencias de calificación crediticia, registros de operaciones, administradores de índices de referencia críticos y entidades de contrapartida central de terceros países de importancia sistémica.

▪ *ESRB*: carece de facultades vinculantes. Emite avisos y recomendaciones, públicos o reservados, y los destinatarios de estas últimas (Estados, Comisión o autoridades) deben "actuar o explicar". Así, en 2019 dirigió cinco avisos y seis recomendaciones a países con vulnerabilidades en su mercado inmobiliario residencial.

Evolución: la revisión de 2019 (Reglamento (UE) 2019/2175) reforzó la convergencia (exámenes entre pares, preguntas y respuestas), extendió la supervisión de la ESMA a los índices críticos y a los proveedores de datos y encargó a la EBA la coordinación contra el blanqueo. Con todo, la reforma no restó peso a las autoridades nacionales en el gobierno de las AES. La coordinación contra el blanqueo pasó a la AMLA el 31 de diciembre de 2025; la AMLA supervisará directamente desde 2028 unas 40 entidades.

1.3. Evolución: Larosière (2009), los Cuatro Presidentes (2012) y los Cinco Presidentes (2015)

El desajuste entre una política monetaria única y una supervisión que seguía siendo nacional se hizo patente en la crisis financiera global y, después, en la crisis de deuda soberana. La reacción a la primera quedó plasmada en el Informe Larosière, y la reacción a la segunda, en los informes de los Cuatro Presidentes y de los Cinco Presidentes.

1.3.1. El desajuste entre la política monetaria única y la supervisión nacional: el trilema financiero

Origen: el debate sobre la necesidad de armonizar la regulación y la supervisión bancaria en la UE no es reciente. Ya en 1999 Tommaso Padoa-Schioppa, que formaba parte del Comité Ejecutivo del BCE, alertaba del peligro de que la política monetaria única y la supervisión bancaria, todavía en manos nacionales, no abarcasen el mismo territorio. Padoa-Schioppa era, además, el autor del *cuarteto inconsistente* (1982), según el cual el libre comercio, la libre circulación de capitales, los tipos de cambio fijos y las políticas monetarias nacionales autónomas son incompatibles entre sí. La resolución natural de esa inconsistencia en Europa era la moneda única.

Idea: el trilema financiero de Schoenmaker (2011) formaliza esta intuición y sostiene que la estabilidad financiera, la integración financiera y las políticas financieras nacionales forman una tríada incompatible, de la que solo pueden escogerse dos. Por tanto, si se quiere preservar la estabilidad en un mercado financieramente integrado, la supervisión y la gestión de crisis deben elevarse al nivel supranacional.

Razonamiento: la recapitalización de un banco en dificultades es un bien público cuyos beneficios desbordan las fronteras. Cada país decide su aportación según la parte de esos beneficios que recae en él, de modo que, si el banco opera en buena medida fuera de su país de origen, ninguno cubre el coste y el banco se cierra aunque rescatarlo fuera eficiente. Las políticas nacionales solo dan un resultado eficiente cuando la actividad se concentra en el país de origen, como en los grandes bancos estadounidenses y asiáticos, y no en los europeos. La alternativa a elevar esas políticas al nivel supranacional, exigir filiales con capital propio en cada país, preserva la estabilidad a costa de la integración.

En la zona del euro, el desajuste importa, además, porque fragmenta la transmisión de la política monetaria común. Las condiciones de financiación de los Gobiernos de la zona del euro varían significativamente entre países como consecuencia de las diferentes primas de riesgo soberano, y en una crisis empeoran sobre todo para los Gobiernos con peores perspectivas de repago. Esas diferencias se trasladan a las empresas, los hogares y las entidades financieras, porque el coste de la deuda del Gobierno suele actuar como "suelo" del coste de la deuda corporativa y bancaria.

Conclusiones:

▪ *Aspectos positivos*: el trilema reduce a una regla sencilla por qué un mercado bancario integrado necesita supervisión y gestión de crisis comunes, y anticipó la lógica de la Unión Bancaria (apartado 2). Ordena, además, el diagnóstico de la crisis de deuda, en la que la fragmentación de los mercados bancarios a lo largo de las fronteras nacionales mostró el coste de mantener políticas nacionales en un mercado integrado.

▪ *Limitaciones*: el modelo solo examina la decisión de recapitalizar un banco en dificultades, por lo que no precisa qué funciones deben centralizarse ni cómo repartirlas con las autoridades nacionales. Plantea, además, una disyuntiva entre dos polos, cuando la Unión ha optado por soluciones intermedias, como el MUS, que supervisa directamente las entidades significativas y delega el resto en las autoridades nacionales (apartado 2.2).

1.3.2. Crisis de deuda soberana

La crisis financiera global y la posterior crisis de deuda soberana europea (2010-2014) pusieron de manifiesto los riesgos de ese desajuste y evidenciaron la existencia del **círculo vicioso entre riesgo soberano y riesgo bancario**. Esta dinámica se ha observado también, más recientemente, con la pandemia de COVID-19, que afectó de manera asimétrica a los países de la zona del euro. Así, los que partían de niveles de deuda pública más elevados, como Italia o Grecia, experimentaron un encarecimiento más pronunciado de sus costes de financiación.

1.3.3. Reacción e informes

Ante estas deficiencias, tres informes fueron determinantes en el debate y el diseño de la arquitectura financiera:

1. *Informe Larosière* (2009): la Comisión lo encargó en octubre de 2008, en plena crisis financiera, a un grupo de alto nivel presidido por Jacques de Larosière, y el informe condujo a la creación en 2011 del SESF. Sus tres autoridades sectoriales sucedieron a los anteriores comités de supervisores bancarios, de valores y de seguros, con mayor rango institucional y más competencias.

2. *Informe de los Cuatro Presidentes* (Van Rompuy, en colaboración con Barroso, Juncker y Draghi, 2012): titulado *Towards a Genuine Economic and Monetary Union*, contenía la hoja de ruta para la creación de la Unión Bancaria. La concebía como parte de un marco financiero integrado, uno de los cuatro elementos constitutivos de una auténtica UEM, junto con los marcos presupuestario y económico integrados y la legitimidad democrática. Proponía un mecanismo único de supervisión, un mecanismo único de resolución, la posibilidad de que el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) recapitalizase directamente instituciones financieras y la culminación de los esquemas regulatorios ya en marcha, hoy integrados en el código normativo único (apartado 2.1).

3. *Informe de los Cinco Presidentes* (Juncker, Tusk, Dijsselbloem, Draghi y Schulz, 2015): titulado *Completing Europe's Economic and Monetary Union*, recomendaba la creación de un sistema europeo de garantía de depósitos (SEGD/EDIS) como tercer pilar de la Unión Bancaria (apartado 2.4).

1.4. Conclusiones

La Unión Bancaria centraliza en la zona del euro la supervisión y la resolución sobre un código normativo único, para romper el círculo vicioso entre bancos y soberanos. La justifican la información asimétrica y las externalidades del sector y la estabilidad financiera como bien público. La gobernanza financiera de la Unión abarca, además, otros ámbitos regulatorios y el Sistema Europeo de Supervisión Financiera, en el que las autoridades europeas coordinan a las nacionales y solo por excepción supervisan directamente.

Esa arquitectura nació del desajuste entre una política monetaria única y una supervisión nacional. Según el trilema de Schoenmaker (2011), en un mercado integrado la estabilidad exige elevar la supervisión y la gestión de crisis al nivel supranacional. La crisis de deuda mostró el coste de no hacerlo, porque el encarecimiento de la deuda pública se trasladó a bancos y empresas. Tras el Informe Larosière (2009), del que nació el SESF, los de los Cuatro (2012) y los Cinco Presidentes (2015) trazaron la Unión Bancaria y su tercer pilar. El apartado 2 recorre el código y cada pilar por ese orden.

2. Gobernanza bancaria: la Unión Bancaria

La Unión Bancaria descansa en el código normativo único y en tres pilares, el Mecanismo Único de Supervisión, el Mecanismo Único de Resolución y el Sistema Europeo de Garantía de Depósitos, este último todavía en fase de propuesta. La sección los estudia por ese orden, y la tabla B44.2 los resume.

2.1. Código normativo único (*single rulebook*)

El concepto de código normativo único fue impulsado por el Consejo Europeo de junio de 2009, que encargó la elaboración de un conjunto de normas armonizadas para el sector financiero de toda la UE. Su desarrollo se aceleró a raíz de la crisis financiera, al constatarse que las divergencias regulatorias nacionales habían permitido una acumulación desigual de riesgos, facilitado el arbitraje regulatorio entre jurisdicciones y dificultado la supervisión de las entidades transfronterizas y la respuesta coordinada.

Definición: el *código normativo único* constituye la base regulatoria de la Unión Bancaria y del sector financiero de la UE en su conjunto. Aglutina el conjunto de actos jurídicos que todas las entidades financieras de la UE deben cumplir, entre los que destacan:

- *CRR y CRD*: el Reglamento sobre Requisitos de Capital (Capital Requirements Regulation, CRR) y la Directiva sobre Requisitos de Capital (Capital Requirements Directive, CRD) incorporan los estándares de Basilea III al marco europeo. Establecen los requisitos de capital, liquidez y apalancamiento que deben cumplir las entidades.

- *BRRD*: la Directiva sobre Reestructuración y Resolución Bancaria (BRRD) establece un marco armonizado para la recuperación y resolución ordenada de las entidades de crédito en dificultades. Introduce el principio de *recapitalización interna* (*bail-in*) frente al rescate con fondos públicos (*bail-out*), con el fin de minimizar el coste para los contribuyentes. El concurso ordinario no es adecuado para un banco insolvente cuya quiebra afecte al interés público (p. ej. por prestar funciones críticas), pues es lento y no atiende a la estabilidad financiera como bien público. De ahí la necesidad de un procedimiento específico, a cargo de una autoridad administrativa de resolución y no de un juez.

- *DGSD*: la Directiva relativa a los Sistemas de Garantía de Depósitos (DGSD) armoniza los esquemas nacionales de garantía de depósitos. Establece una cobertura armonizada de 100.000 euros por depositante y entidad, así como los plazos de reembolso y los requisitos de financiación de los fondos de garantía.

Objetivos: establecer unas reglas comunes de carácter prudencial, armonizadas para toda la UE y conformes a los estándares internacionales de Basilea III, que garanticen la solidez de las entidades financieras, la protección de los depositantes y la gestión ordenada de las crisis bancarias.

Miembros: se aplica en los 27 Estados miembros de la UE, no solo en la zona del euro.

Funcionamiento:

- *Elaboración y actualización*: corresponden al legislador europeo (Parlamento y Consejo), sobre la base de propuestas de la Comisión y con el asesoramiento técnico de la EBA.

▪ *Normas de la EBA*: sus proyectos de normas técnicas de regulación y de ejecución se adoptan como reglamentos delegados o de ejecución de la Comisión. Una vez adoptadas, las normas obligan como cualquier reglamento y garantizan una aplicación uniforme en toda la Unión. La EBA dispone, además, de tres instrumentos no vinculantes:

- *Directrices*: sujetas a "cumplir o explicar" (apartado 1.2.2).
- *Preguntas y respuestas*: interpretaciones públicas sobre la aplicación del código a casos concretos.
- *Manual de supervisión*: metodologías y buenas prácticas para una cultura supervisora común.

▪ *Reglamento frente a directiva*: la forma jurídica marca el grado de armonización. El CRR, como reglamento, se aplica directamente y no admite requisitos nacionales distintos salvo donde él mismo lo prevé, mientras que las directivas (CRD, BRRD, DGSD) se transponen y admiten diferencias nacionales. Ambos tipos de actos dejan, además, *opciones y facultades nacionales* a los Estados o a las autoridades competentes. Como el BCE aplica también las leyes nacionales de transposición (art. 4.3 del Reglamento del MUS), esas diferencias llegan a la supervisión única. El Reglamento (UE) 2016/445 del BCE las redujo, sin embargo, al ejercer de modo uniforme, para las entidades significativas, buena parte de las opciones de la autoridad competente.

> Los requisitos de Basilea III y el requisito mínimo de fondos propios y pasivos admisibles (MREL) se desarrollan en el tema B27, apartados 3.1.3 y 3.2.1. Aquí se recoge cómo los incorpora el código.

Funciones: fija los requisitos prudenciales que recoge la tabla B44.1. Los cuatro primeros, expresados sobre los activos ponderados por riesgo (APR), forman una pila de gravedad decreciente, y los tres últimos son restricciones paralelas. Incumplir cada tramo de la pila tiene consecuencias distintas:

▪ *Pilar 1 y requerimiento de pilar 2* (P2R): su incumplimiento puede llevar a revocar la autorización o a la resolución.

▪ *Colchones*: consumirlos solo restringe los dividendos, las recompras y la retribución variable (importe máximo distribuible).

▪ *Recomendación de pilar 2* (P2G): no alcanzarla abre un diálogo supervisor.

Tabla B44.1: El código normativo único: requisitos prudenciales.

Requisito	Contenido	Base	Naturaleza
Pilar 1	Capital de nivel 1 ordinario (CET1) $\geq$ 4,5 %, nivel 1 $\geq$ 6 % y capital total $\geq$ 8 % de los APR	CRR, art. 92	Vinculante
Requerimiento de pilar 2 (P2R)	Capital por los riesgos que el pilar 1 no cubre o cubre mal, fijado para cada entidad	CRD, arts. 104 y 104 bis	Vinculante
Requisito combinado de colchones	En CET1: conservación (2,5 %), anticíclico, contra riesgos sistémicos y, en su caso, entidades de importancia sistémica mundial (EISM) u otras (OEIS)	CRD, arts. 128-133	Limita las distribuciones

Requisito	Contenido	Base	Naturaleza
Recomendación de pilar 2 (P2G)	Capital para las pérdidas del escenario adverso de las pruebas de resistencia	CRD, art. 104 ter	No vinculante
Ratio de apalancamiento	Nivel 1 $\geq$ 3 % de la exposición total sin ponderar	CRR, art. 92	Vinculante desde 2021
Liquidez	Ratios de cobertura de liquidez (LCR) y de financiación estable neta (NSFR), ambas $\geq$ 100 %	CRR, parte sexta	Vinculante (LCR desde 2015; NSFR desde 2021)
MREL	Fondos propios y pasivos admisibles para absorber pérdidas en la resolución, fijado por la autoridad de resolución	BRRD, art. 45	Vinculante

Evolución: el código se ha construido por paquetes sucesivos:

- *2013-2014*: el CRR (Reglamento (UE) 575/2013) y la CRD IV (Directiva 2013/36/UE) incorporaron Basilea III desde 2014, y la BRRD y la DGSD completaron el marco de crisis.

- *2019*: el paquete de reducción de riesgos (CRR II, CRD V, BRRD II y reforma del Reglamento del MUR) hizo vinculantes la ratio de apalancamiento y la NSFR. Asimismo, alineó el MREL con el estándar de capacidad total de absorción de pérdidas (TLAC) que el Consejo de Estabilidad Financiera (FSB) fija para las entidades sistémicas mundiales.

- *2024*: el CRR III (Reglamento (UE) 2024/1623) y la CRD VI (Directiva (UE) 2024/1619) culminan la incorporación de Basilea III, en particular el suelo a los resultados de los modelos internos (*output floor*), de aplicación gradual. Se aplican desde 2025 y 2026, respectivamente.

- *2026*: la reforma de la gestión de crisis bancarias y garantía de depósitos (CMDI) extiende la resolución a las entidades medianas.

Conclusiones: el código ofrece una base normativa común en los 27 Estados miembros, sobre la que se apoyan la supervisión del MUS y la resolución del MUR. Además, con la recapitalización interna, el código desplaza buena parte del coste de las crisis bancarias de los contribuyentes a los accionistas y acreedores. Su armonización sigue siendo, no obstante, incompleta por las diferencias que dejan la transposición de las directivas y las opciones nacionales, y la complejidad creciente de las normas eleva los costes de cumplimiento, sobre todo para las entidades pequeñas.

2.2. Mecanismo Único de Supervisión, MUS (2014)

El MUS fue creado por el Reglamento (UE) 1024/2013 y entró en funcionamiento en noviembre de 2014. Con carácter previo, y como condición para asumir la supervisión con un conocimiento limpio del punto de partida, el BCE llevó a cabo un ejercicio exhaustivo de evaluación global (*comprehensive assessment*) de unas 130 entidades significativas de la zona del euro. La evaluación incluyó una revisión de la calidad de los activos (*asset quality review*) y pruebas de resistencia (*stress tests*).

Definición: el MUS es el sistema de supervisión prudencial bancaria de la Unión Bancaria, que atribuye al BCE funciones específicas de supervisión de las entidades de crédito de la zona del euro.

Objetivos: el MUS busca garantizar la seguridad y solidez del sistema bancario europeo, reforzar la integración financiera y asegurar una supervisión coherente y de alta calidad.

Miembros: los 21 Estados de la zona del euro integran el MUS. Los Estados no euro pueden adherirse mediante acuerdos de cooperación estrecha (*close cooperation*), como hicieron Bulgaria y Croacia en 2020, antes de su adopción del euro (en 2026 y 2023, respectivamente).

Estructura: para evitar conflictos de interés, el BCE mantiene una estricta separación organizativa y operativa entre sus funciones de supervisión y sus funciones de política monetaria. La separación funcional se apoya en el *Consejo de Supervisión*, formado por la presidencia, la vicepresidencia, cuatro representantes del BCE y uno por cada autoridad nacional, que prepara los proyectos de decisión. El Consejo de Gobierno los adopta por *no objeción*, es decir, se entienden aprobados si no se opone en un plazo máximo de diez días hábiles. El Consejo de Gobierno no puede modificarlos, solo devolverlos.

Completan el sistema dos órganos. Por un lado, la Comisión de Mediación, con un miembro por Estado participante, resuelve las discrepancias de las autoridades nacionales con una objeción del Consejo de Gobierno. Por otro lado, el Comité Administrativo de Revisión, de cinco miembros independientes, revisa a petición del afectado las decisiones adoptadas y emite un dictamen no vinculante.

Funcionamiento: el MUS opera mediante una arquitectura de supervisión a dos niveles:

- *Supervisión directa*: el BCE supervisa directamente las entidades consideradas significativas, que concentran más del 80 % de los activos bancarios de la zona del euro. Los criterios de significatividad incluyen el tamaño (activos totales superiores a 30.000 M€), la importancia económica para el Estado miembro (activos superiores al 20 % del PIB nacional, o figurar entre las tres mayores entidades del país), la actividad transfronteriza significativa y la recepción de asistencia financiera pública directa. La supervisión cotidiana se ejerce a través de equipos conjuntos de supervisión (JST) integrados por personal del BCE y de las autoridades nacionales.

- *Supervisión indirecta*: la del resto de entidades (en torno a 2000 entidades menos significativas a finales de 2023) se delega en las autoridades nacionales competentes (p. ej. la BaFin alemana o el Banco de Italia), que actúan bajo la vigilancia última del BCE. Este puede asumir en cualquier momento la supervisión directa de cualquier entidad si lo considera necesario.

- *Competencias reservadas*: los supervisores nacionales conservan las funciones no encomendadas al BCE, como la prevención del blanqueo de capitales, la protección del consumidor o la supervisión de los servicios de pago.

Funciones:

- *Proceso de revisión y evaluación supervisora* (PRES): es el instrumento central. Cada año, los equipos conjuntos de supervisión evalúan cuatro elementos de cada entidad significativa: el modelo de negocio, el gobierno interno y la gestión de riesgos, los riesgos para el capital y los riesgos para la liquidez y la financiación. Cada elemento se puntúa de uno a cuatro, y la decisión resultante fija el P2R, la P2G y, en su caso, medidas cualitativas. En el PRES de 2025, que abarcó 105 entidades, los requerimientos y la recomendación de capital total aplicables en 2026 sumaron en media el 15,6 % de los APR, y la P2G en CET1 bajó del 1,3 % al 1,1 % (BCE, noviembre de 2025).

- *Pruebas de resistencia*: la EBA coordina cada dos años una prueba a escala de la UE, que el BCE aplica a las entidades significativas de la muestra y extiende a otras con una prueba paralela, y sus resultados orientan la P2G.

- *Inspecciones in situ*: examinan en profundidad riesgos, controles o modelos internos concretos.

- *Procedimientos comunes*: el BCE concede y revoca la autorización de todas las entidades de crédito, significativas o no, y aprueba la adquisición de participaciones cualificadas, aunque las autoridades nacionales son la puerta de entrada de las solicitudes.

- *Facultades macroprudenciales*: los instrumentos macroprudenciales (colchones anticíclico y contra riesgos sistémicos o recargos de las entidades sistémicas) siguen en manos de las autoridades nacionales, que deben notificarlos al BCE diez días hábiles antes de adoptarlos. El BCE puede objetar de forma motivada en cinco días hábiles, pero la autoridad nacional solo está obligada a tener en cuenta sus motivos. El artículo 5 del Reglamento del MUS, que regula este procedimiento, permite además al BCE aplicar colchones más elevados o medidas más estrictas que las nacionales, pero nunca más laxas.

Conclusiones: el MUS ha supuesto un avance significativo en la homogeneización de la supervisión bancaria europea y ha contribuido a restaurar la confianza en el sector. De hecho, la resistencia del sector quedó acreditada en las turbulencias de marzo de 2023 (crisis de la banca regional estadounidense y de Credit Suisse), que apenas contagiaron a la banca de la zona del euro. No obstante, persisten limitaciones:

- *Asimetrías supervisoras*: la coexistencia de supervisión directa e indirecta hace desigual la intensidad de la supervisión.

- *Funciones excluidas*: algunas de relevancia para la estabilidad financiera, como la prevención del blanqueo, han permanecido fuera del MUS bajo competencia nacional, con las carencias expuestas en los casos de ABLV (2018) y Danske Bank (2018), que la nueva AMLA busca corregir.

- *Coordinación con la política monetaria*: la separación funcional entre supervisión y política monetaria plantea interrogantes en contextos de crisis, cuando las exigencias supervisoras de capital pueden entrar en tensión con la transmisión del crédito que persigue la política monetaria.

2.3. Mecanismo Único de Resolución, MUR (2014-2016)

Al igual que el MUS, el MUR surge ante la constatación de que las autoridades nacionales carecían de herramientas y de marcos comunes para gestionar de forma ordenada la quiebra de entidades bancarias, especialmente las transfronterizas. Los rescates bancarios de la crisis de deuda soberana (Irlanda, 2010; España, 2012; Chipre, 2013) evidenciaron la necesidad de un mecanismo centralizado. El MUR fue establecido por el Reglamento (UE) 806/2014 y es plenamente operativo desde 2016.

Definición: el MUR es el mecanismo encargado de la resolución ordenada de las entidades de crédito en dificultades de la Unión Bancaria. A diferencia del MUS, que vela preventivamente por la buena situación de la banca, el MUR actúa como brazo ejecutor una vez que una entidad es declarada inviable o previsiblemente inviable (*failing or likely to fail*).

Objetivos: asegurar que las quiebras bancarias se gestionen de forma eficiente, con un impacto mínimo sobre la economía real y las finanzas públicas, evitando el recurso a rescates con fondos de los contribuyentes.

Miembros: lo integran los mismos Estados que el MUS (art. 4 del Reglamento (UE) 806/2014).

Estructura: su órgano central es la *Junta Única de Resolución* (Single Resolution Board, JUR), autoridad centralizada e independiente, con sede en Bruselas. Está compuesta por un presidente, un vicepresidente, cuatro miembros permanentes y los representantes de las autoridades nacionales pertinentes.

Funcionamiento: la JUR es responsable de la planificación y ejecución de la resolución de las entidades significativas y transfronterizas. Para las demás, la resolución corresponde a las autoridades nacionales de resolución bajo la coordinación de la JUR. La declaración de inviabilidad corresponde al BCE como supervisor o, si este no la hace, subsidiariamente a la JUR, previa comunicación al BCE. La decisión de resolver, si existe interés público, corresponde a la JUR, siempre que no se opongan la Comisión o el Consejo. De no resolverse, la entidad se liquida por la vía ordinaria, conforme al derecho nacional.

Funciones: la JUR aplica las herramientas de resolución del marco BRRD: la venta del negocio, la entidad puente, la segregación de activos y la recapitalización interna (*bail-in*), bajo el principio de que ningún acreedor puede quedar peor que en una liquidación ordinaria (*no creditor worse off*).

Financiación:

- *Fondo Único de Resolución* (Single Resolution Fund, FUR): fondo financiado íntegramente por el sector bancario mediante contribuciones *ex ante*, cuyo nivel objetivo es al menos el 1 % de los depósitos cubiertos de la Unión Bancaria. Alcanzó ese nivel (unos 78.000 M€) a finales de 2023, tras su periodo de constitución de ocho años. El acceso al FUR está condicionado a la aplicación previa de un *bail-in* de al menos el 8 % del total de pasivos y fondos propios de la entidad, y la contribución del FUR no puede exceder el 5 % de dicho total. El apoyo de fondos ajenos a la entidad solo cabe, así, una vez que accionistas y acreedores han absorbido las pérdidas.

- *Mecanismo de respaldo común* (*common backstop*): línea de crédito renovable del MEDE al FUR, con un límite nominal de 68.000 M€ (próximo al tamaño del fondo), acordada en la reforma del Tratado del MEDE firmada en 2021. Actuaría como red de seguridad de último recurso si los recursos del FUR resultaran insuficientes. El respaldo es fiscalmente neutro a medio plazo, pues cualquier desembolso se recuperaría *ex post* mediante contribuciones extraordinarias del sector. Su entrada en vigor, sin embargo, sigue pendiente de la ratificación del tratado revisado por Italia.

> El MEDE y la reforma pendiente de su Tratado se desarrollan en el tema B45, apartado 2.4.

Evolución: la reforma del marco de gestión de crisis bancarias y garantía de depósitos (CMDI) fue propuesta por la Comisión en 2023 y acordada políticamente en junio de 2025. Se adoptó formalmente en marzo de 2026 mediante un reglamento y dos directivas (Reglamento (UE) 2026/808 y Directivas (UE) 2026/804 y 2026/806, publicados en el Diario Oficial el 20 de abril de 2026 y aplicables con carácter general desde mayo de 2028). La reforma amplía el ámbito de la resolución a las entidades medianas, clarifica el test de interés público y facilita el uso de los fondos de garantía de depósitos en la financiación de las resoluciones.

Conclusiones: el MUR ha superado con éxito su primera prueba. La resolución del Banco Popular (2017), la primera que aplicó la JUR, se ejecutó en una noche mediante la amortización del capital y la deuda subordinada y la venta de la entidad al Santander por un euro. No tuvo

coste para el contribuyente ni perturbó la estabilidad financiera. La única resolución posterior, en marzo de 2022, afectó a las filiales croata y eslovena de Sberbank Europe. Las limitaciones del MUR, no obstante, son conocidas:

- *Suficiencia del fondo*: el FUR, incluso con el respaldo del MEDE, podría no bastar ante la resolución simultánea de una o varias entidades de gran tamaño.

- *Liquidez en resolución*: persiste sin resolver la provisión de liquidez a una entidad recién resuelta (*liquidity in resolution*). Las necesidades de liquidez de esa entidad pueden superar con mucho a las de solvencia, y la zona del euro carece de un equivalente a los mecanismos del Tesoro y la Reserva Federal estadounidenses para cubrirlas.

- *Entidades medianas y pequeñas*: la mayoría de sus quiebras sigue gestionándose por la vía de los procedimientos nacionales de insolvencia, con criterios heterogéneos.

2.4. Sistema Europeo de Garantía de Depósitos (SEGD, propuesta de 2015)

La Comisión presentó la propuesta legislativa del SEGD (EDIS) en noviembre de 2015, a raíz del Informe de los Cinco Presidentes (apartado 1.3.3). Sin embargo, la propuesta ha sido desde entonces objeto de un intenso bloqueo político. Los partidarios de avanzar en la mutualización del riesgo (*risk sharing*), encabezados por Francia, Italia y España, se enfrentan a los defensores de priorizar la reducción del riesgo (*risk reduction*), liderados por Alemania y los Países Bajos. Este segundo grupo exige una mayor convergencia previa en indicadores como los préstamos dudosos o la exposición soberana de los bancos.

Definición: el SEGD constituiría un marco centralizado de garantía de depósitos para la Unión Bancaria, complementando (y, en su diseño final, sustituyendo gradualmente a) los esquemas nacionales existentes, con un fondo común de garantía alimentado por las contribuciones del sector.

Objetivos: romper definitivamente el círculo vicioso entre bancos y soberanos en materia de protección de los depositantes y garantizar una protección uniforme en toda la Unión Bancaria (que la confianza en un depósito no dependa del país donde esté la entidad). El SEGD busca, por último, minimizar el riesgo de retiradas masivas de depósitos derivadas de la desconfianza en los esquemas nacionales de los países con dificultades fiscales.

Miembros: los Estados de la Unión Bancaria, cuyos sistemas de garantía integraría (propuesta COM(2015) 586).

Funcionamiento: hasta la fecha, solo se ha armonizado el marco mediante la DGSD (2014/49/UE). La directiva establece una cobertura armonizada de 100.000 euros por depositante y entidad, plazos de reembolso de siete días laborables y una financiación *ex ante* de los fondos nacionales con un nivel objetivo del 0,8 % de los depósitos cubiertos. No se ha constituido, sin embargo, un fondo único europeo, por lo que la protección de los depositantes sigue dependiendo, en última instancia, de la capacidad del fondo nacional y, tras él, de la capacidad fiscal del Estado miembro correspondiente.

Evolución: la propuesta de 2015 sigue bloqueada y, en su programa de trabajo para 2027 (noviembre de 2026), la Comisión anunció que la retirará y la sustituirá por las propuestas sobre competitividad bancaria previstas para el primer trimestre de 2027.

Conclusiones: la ausencia del tercer pilar constituye la principal laguna de la Unión Bancaria, ya que sin un SEGD plenamente operativo el círculo vicioso no se rompe por completo. Así, una crisis bancaria grave en un país con finanzas públicas frágiles podría agotar el fondo nacional

de garantía y forzar un rescate público, lo que reproduciría la dinámica que la Unión Bancaria pretendía evitar. La reforma CMDI, más modesta, avanza por la vía pragmática mientras el SEGD permanece bloqueado.

2.5. Conclusiones

La tabla B44.2 resume la base normativa, los órganos, el contenido y la situación del código normativo único y de los tres pilares de la Unión Bancaria.

Tabla B44.2: La Unión Bancaria: base normativa y pilares.

Elemento	Base y origen	Órganos	Contenido	Situación
Código normativo único	CRR/CRD, BRRD y DGSD; impulso del Consejo Europeo (2009)	Legislador europeo, con normas técnicas de la EBA	Requisitos de Basilea III, resolución con *bail-in* y garantía armonizada de 100.000 euros	Aplicable en los 27
MUS	Reglamento (UE) 1024/2013; art. 127.6 TFUE	BCE y autoridades nacionales	Supervisión directa de las entidades significativas (más del 80 % de los activos); el resto, delegada	Operativo desde noviembre de 2014
MUR	Reglamento (UE) 806/2014; art. 114 TFUE	JUR y FUR	Resolución ordenada; FUR de al menos el 1 % de los depósitos cubiertos, tras un *bail-in* de al menos el 8 % de pasivos y fondos propios	Pleno desde 2016; respaldo del MEDE pendiente
SEGD	Informe de los Cinco Presidentes; propuesta EDIS (noviembre de 2015)	Fondo común propuesto	Protección uniforme de los depósitos en toda la Unión Bancaria	Bloqueado: *risk sharing* frente a *risk reduction*; retirada anunciada (noviembre de 2026)

Aspectos positivos:

- *Avance institucional*: la Unión Bancaria ha reforzado sustancialmente la arquitectura institucional de la UEM. La supervisión de las entidades significativas se ha centralizado en el BCE, y existe un marco común de resolución con financiación propia del sector (MUR/FUR, con el caso del Banco Popular como prueba superada). Además, los requisitos prudenciales están armonizados en toda la UE a través del código normativo único.

- *Solidez del sector*: ha aumentado notablemente desde 2008. Los niveles de capital se han duplicado, la morosidad heredada de la crisis se ha reducido y la resistencia del sistema quedó acreditada tanto en la pandemia como en las turbulencias bancarias de marzo de 2023.

Limitaciones:

- *Unión incompleta*: falta el tercer pilar (SEGD), el respaldo común del MEDE al FUR sigue pendiente de ratificación y la provisión de liquidez en resolución carece de solución institucional.

- *Debate político de fondo*: estas carencias reflejan la división entre mutualización del riesgo (*risk sharing*) y reducción del riesgo (*risk reduction*), que condiciona cada paso adelante. Mientras no se resuelva, la Unión Bancaria seguirá siendo un proyecto inacabado y el mercado bancario seguirá fragmentado en la práctica por las barreras nacionales a la circulación de capital y liquidez dentro de los grupos transfronterizos (*ring-fencing*).

- *Incentivos perversos*: la propia arquitectura puede, además, generarlos. La integración favorece la aparición de entidades de dimensión sistémica (*too big to fail*) y, en presencia de crisis, la salida habitual (la absorción por otro grupo, como en el caso del Popular) aumenta la concentración del sector.

3. De la Unión de los Mercados de Capitales a la Unión de Ahorros e Inversiones

El segundo proyecto del tema, la Unión de los Mercados de Capitales (UMC), avanzó mediante planes de acción sucesivos hasta refundirse en la Unión de Ahorros e Inversiones. Las dos uniones se justifican por una misma cuestión de fondo, cuánto riesgo comparten de verdad los mercados europeos.

3.1. La Unión de los Mercados de Capitales (2015-2024)

Definición: la UMC (Capital Markets Union, CMU), lanzada por la Comisión Juncker en 2015, es el conjunto de iniciativas dirigidas a integrar los mercados de capitales nacionales en un auténtico mercado único. Su ámbito es doblemente distinto del de la Unión Bancaria. Por su alcance, se ocupa de la financiación no bancaria (renta variable, renta fija, capital riesgo, titulización, fondos de inversión) y, por su ámbito territorial, abarca a los Veintisiete y no solo a la zona del euro.

Objetivos: mejorar la profundidad y la liquidez del sistema financiero europeo sin merma de su estabilidad. Se concreta en cuatro fines:

1. *Diversificación*: de las fuentes de financiación empresarial, en particular de las pymes.

2. *Fomento*: de la inversión minorista a largo plazo.

3. *Integración*: de los mercados nacionales, mediante la eliminación de las barreras derivadas de las diferencias en legislación concursal, fiscalidad y supervisión.

4. *Transición*: desde 2020 se añade, con carácter transversal, la financiación de las transiciones verde y digital.

Justificación: la Comisión partió de dos constataciones de la crisis financiera, la fragmentación de los mercados financieros por países y la excesiva dependencia de la financiación bancaria. En torno al 70 % de la financiación empresarial en la UE procede del canal bancario, frente a cerca del 30 % en Estados Unidos. Por eso, la contracción del crédito dejó sin financiación a empresas que carecían de alternativas.

Base jurídica: a diferencia de la Unión Bancaria, cuyo pilar supervisor dispone de base específica en el artículo 127.6 del TFUE, la UMC se apoya en la libre circulación de capitales (art. 63 TFUE) y en las competencias de armonización del mercado interior (art. 114 TFUE). No cuenta con un reglamento fundacional único.

Diseño: la ausencia de una norma fundacional determina un desarrollo por acumulación, mediante planes de acción sucesivos y paquetes legislativos sectoriales. Con todo, la UMC descansa sobre una base normativa común (MiFID II/MiFIR, el Reglamento de folletos y el marco de titulización simple, transparente y normalizada, STS) análoga en su función al código normativo único bancario. La supervisión, en cambio, permanece esencialmente nacional, ya que, salvo en los ámbitos acotados de su supervisión directa (apartado 1.2.2), la ESMA se limita a funciones de coordinación y convergencia. Esa supervisión nacional constituye la asimetría decisiva respecto de la Unión Bancaria.

Evolución: se distinguen dos planes de acción y un desarrollo paralelo:

1. *Primer plan de acción (2015)*: 33 acciones, entre ellas la reforma del marco de titulización (STS), el impulso al capital riesgo (EuVECA) y la mejora del acceso de las pymes a los mercados. Se revisó en 2017 para incorporar las finanzas tecnológicas y sostenibles.

2. *Segundo plan de acción (2020)*: 16 medidas orientadas a financiar la recuperación pos-COVID-19 y a mejorar las opciones de ahorro a largo plazo, desarrolladas en los paquetes legislativos de 2021 y 2022.

3. *Finanzas digitales (2020-2025)*: en paralelo, los Reglamentos MiCA (2023) y DORA (2022, aplicable desde enero de 2025), ya descritos en el apartado 1.2.1.

Conclusiones:

▪ *Aspectos positivos*: la producción normativa fue intensa y dotó a la UE de un marco homologable al de otras grandes jurisdicciones, con primacía incluso en los ámbitos de los criptoactivos y la resiliencia operativa digital, donde legisló antes que Estados Unidos.

▪ *Limitaciones*: el avance normativo no se tradujo en integración efectiva. De hecho, la capitalización bursátil de la UE, en relación con su PIB, seguía siendo muy inferior a la de Estados Unidos, y la brecha se había ampliado, no reducido. Los informes Letta (*Much More Than a Market*) y Draghi (*The Future of European Competitiveness*), ambos de 2024, atribuyeron el fracaso relativo no a la falta de normas, sino a la persistencia de la fragmentación supervisora y fiscal. Añadieron otra causa, la ausencia de una demanda minorista de instrumentos de mercado. En suma, la UMC careció del pilar supervisor que la Unión Bancaria sí tuvo.

3.2. La Unión de Ahorros e Inversiones (desde 2025)

Sobre la base del diagnóstico de los informes Letta y Draghi, la Comisión adoptó el 19 de marzo de 2025 la Comunicación *Savings and Investments Union – A Strategy to Foster Citizens' Wealth and Economic Competitiveness in the EU*.

Definición: la Unión de Ahorros e Inversiones no es una iniciativa enteramente nueva, sino una refundición que subsume la UMC y la profundización de la Unión Bancaria en un proyecto integrado. Orienta la estrategia de la Comisión para el periodo 2025-2029, con una revisión intermedia prevista a más tardar en el segundo trimestre de 2027.

Objetivos: el desplazamiento del acento desde los *mercados* hacia el *ahorro* no es meramente nominal. Mientras que la UMC se concebía como política de oferta de financiación empresarial, la Unión de Ahorros e Inversiones (UAI) parte del lado del ahorrador. La Comisión cifra en unos 10 billones de euros el ahorro de los hogares de la UE mantenido en depósitos bancarios de baja remuneración (Comunicación sobre la UAI, marzo de 2025). La UAI se articula, además, como política de competitividad, orientada a financiar las transiciones verde, digital y de defensa.

Base jurídica: es la misma que la de la UMC, de lo que se sigue que su avance depende del procedimiento legislativo ordinario, expediente por expediente, salvo en materia fiscal, que exige unanimidad en el Consejo.

Diseño: la estrategia se estructura en cuatro ejes:

1. *Ciudadanos*: modelo europeo de cuentas de ahorro e inversión, acompañado de una recomendación a los Estados miembros sobre su tratamiento fiscal. Se suman una estrategia de educación financiera y el desarrollo de los pilares de capitalización de las pensiones, incluida la revisión del PEPP.

2. *Empresas*: relanzamiento de la titulización, simplificación de los requisitos de cotización (Listing Act, 2024), revisión del Reglamento EuVECA e impulso a los fondos europeos de inversión a largo plazo (ELTIF).

3. *Integración de mercados*: armonización de aspectos del derecho concursal, simplificación de la retención fiscal en origen (Directiva FASTER), cintas consolidadas de precios (*consolidated tapes*), punto de acceso único europeo a la información empresarial (ESAP) e interoperabilidad de cámaras de contrapartida central y depositarios centrales de valores.

4. *Supervisión*: es el eje que marca la verdadera diferencia respecto de la UMC, al abordar por primera vez la asimetría supervisora señalada en el apartado 3.1.

Evolución: la estrategia se despliega por expedientes sucesivos, de los que interesan dos:

1. *Titulización*: la propuesta de revisión del marco, presentada en junio de 2025, simplifica las obligaciones de diligencia debida y transparencia y recalibra los requerimientos prudenciales de bancos y aseguradoras. La propuesta crea además, junto a la etiqueta STS, una categoría de posiciones de titulización "resilientes" con menores suelos de ponderación. El Consejo fijó en diciembre de 2025 su posición, que mantuvo la rebaja sensible de los requerimientos de las titulizaciones de bajo riesgo. El Parlamento Europeo fijó la suya en mayo de 2026, y ambos colegisladores alcanzaron un acuerdo provisional el 21 de octubre de 2026.

2. *Paquete de integración de mercados y supervisión (diciembre de 2025)*: propone atribuir a la ESMA la supervisión directa de las infraestructuras de mercado significativas y de todos los proveedores de servicios de criptoactivos. Las infraestructuras afectadas son las cámaras de contrapartida central, los depositarios centrales de valores y las plataformas de negociación transfronterizas. El paquete crea, además, la figura del operador de mercado paneuropeo con licencia única. De prosperar, supondría para los mercados de capitales el salto centralizador que el MUS representó para la banca.

Conclusiones:

- *Aspectos positivos*: el diagnóstico se ha corregido, al situar la supervisión centralizada, y no la mera producción normativa, en el núcleo de la agenda. El encuadre como política de competitividad, avalado por los informes Letta y Draghi, ha dotado además al proyecto de un respaldo político del que careció durante la década anterior.

- *Limitaciones*: los obstáculos determinantes siguen siendo competencia nacional. La fiscalidad del ahorro exige unanimidad y el derecho concursal afecta a materias cuya armonización resulta políticamente muy costosa, de modo que la Unión actúa sobre los síntomas antes que sobre las causas. A ello se añade que la centralización supervisora afronta la misma resistencia que en su día encontró el MUS, agravada por la circunstancia de que la Unión Bancaria nació de una emergencia, mientras que la UAI ha de avanzar en ausencia de ella. Persiste, por último, una tensión no resuelta entre movilizar el ahorro minorista y proteger al inversor, particularmente visible en el relanzamiento de la titulización, instrumento cuyo papel en la crisis *subprime* (2007-2009) aconseja prudencia al relajar sus requerimientos prudenciales.

> Las propuestas e instrumentos relacionados con la dimensión fiscal de la UEM (Fondo Monetario Europeo, seguro europeo de desempleo, Instrumento de Apoyo Técnico) se desarrollan en el tema B45, anexo A.1.

3.3. Integración efectiva y compartición privada de riesgos

Queda la cuestión de cuánto riesgo comparten de hecho los mercados europeos, que exige medir la compartición privada de riesgos por canales y comparar la zona del euro con Estados Unidos.

> El aseguramiento privado de Mundell (1973) y la integración por deuda frente a la de capital se desarrollan en el tema B16, apartados 2.1.1 y 1.3.6.

La UMC importa porque, con un presupuesto común pequeño, la unión monetaria depende del **aseguramiento privado**, en virtud del cual quien posee activos extranjeros tiene una renta menos ligada a la producción nacional.

Origen: Asdrubali, Sørensen y Yosha (1996) midieron cuánto riesgo comparten los estados de EE. UU. y por qué canales.

Idea: descomponer el producto de cada país o región i en cocientes, uno por canal:

$$\mathrm{PIB}_i = \frac{\mathrm{PIB}_i}{\mathrm{RN}_i} \cdot \frac{\mathrm{RN}_i}{\mathrm{RD}_i} \cdot \frac{\mathrm{RD}_i}{C_i} \cdot C_i$$

donde PIB_i es el producto; RN_i, la renta, que incluye las rentas netas de activos del resto de la unión; RD_i, la renta disponible tras impuestos y transferencias comunes; y C_i, el consumo. Si se regresan sobre $\Delta \ln \mathrm{PIB}_i$ la variación logarítmica de cada cociente y la del consumo, los coeficientes β_K (capital), β_F (fiscal), β_C (crédito) y β_U (parte no absorbida) suman uno y miden la parte del *shock* que absorbe cada canal.

Razonamiento: el capital asegura *ex ante*, porque quien posee acciones extranjeras cobra rentas ligadas a la producción ajena sin que nadie le preste. El crédito, en cambio, solo suaviza *ex post*, ante *shocks* transitorios y mientras los acreedores sigan prestando. Por eso es procíclico, y en la crisis de deuda soberana se retiró cuando más falta hacía.

Extensiones:

- *Evidencia comparada*: la diferencia está en el canal de capital.
  - *Estados Unidos (1963-1990)*: los mercados de capitales absorben el 39 % de los *shocks* de los estados, el crédito el 23 % y el presupuesto federal el 13 %, y queda sin absorber el 25 % (Asdrubali, Sørensen y Yosha, 1996).
  - *Zona del euro (1997-2022)*: en los dos primeros años se absorbe cerca del 40 %, unos 30 puntos por el crédito, unos 10 por los mercados de capitales y casi nada por vía fiscal. En la crisis financiera global, el canal de capital no absorbió ninguna parte de los *shocks* de los países en tensión (BCE, *Boletín Económico*, 2022).
- *Medición de la integración*: el BCE usa dos indicadores compuestos, uno de precios (dispersión de rendimientos entre países) y otro de cantidades (tenencias transfronterizas), además del *sesgo doméstico* (peso excesivo de los activos nacionales en las carteras) y de la profundidad del mercado. Su último informe (BCE, mayo de 2026) muestra que ambos indicadores compuestos han subido desde finales de 2022 hasta superar su media histórica, gracias a la deuda y al interbancario, mientras la integración en renta variable retrocede.

Conclusiones:

- *Aspectos positivos*: la descomposición mide qué parte del *shock* absorbe cada canal y muestra que la integración que más avanza, la de deuda, es la que reparte el riesgo de forma menos fiable. El éxito de la UMC se mide, por tanto, por el peso del canal de capital y no por el número de normas, y de ahí el giro de la UAI hacia el ahorrador.

- *Limitaciones*: es una descomposición contable, que dice cuánto absorbe cada canal pero no por qué, y sus estimaciones dependen del periodo muestral y del horizonte con que se miden las variaciones.

Conclusiones

La crisis de deuda soberana mostró que una moneda única con supervisión nacional era frágil, como formaliza el trilema financiero de Schoenmaker (2011), y que el círculo vicioso entre bancos y soberanos fragmentaba la transmisión monetaria. Desde 2012, la Unión Bancaria ha centralizado la supervisión en el BCE y la resolución en el MUR, sobre un código normativo único. El sector es hoy más sólido, con el doble de capital que en 2008, y el caso del Banco Popular probó el marco de resolución. Faltan, sin embargo, el tercer pilar, el SEGD, y el respaldo común del MEDE al FUR. Por su parte, la Unión de los Mercados de Capitales, relanzada en 2025 como Unión de Ahorros e Inversiones, ha avanzado más en normas que en integración, y la integración que más crece, la de deuda, es la que reparte el riesgo de forma menos fiable.

La Unión Bancaria aplica a la Unión los fundamentos de la regulación y la resolución bancarias (tema B27), y el seguro de depósitos responde al pánico bancario que formalizan Diamond y Dybvig (tema B26). Por su parte, la integración de los mercados de capitales persigue el aseguramiento privado de Mundell, en el que la diversificación de las carteras amortigua los *shocks* asimétricos (tema B16), y completa la libre circulación de capitales del mercado interior (tema B39). Por último, la Unión Bancaria corrige un fallo de diseño de la UEM, el círculo vicioso entre bancos y soberanos (tema B43), y su respaldo fiscal depende del MEDE (tema B45).

Cómo completar la Unión Bancaria divide a los Estados miembros. Bénassy-Quéré et al. (2018), 14 economistas franceses y alemanes, propusieron combinar la reducción y la compartición del riesgo, con un seguro de depósitos común cuyas pérdidas recaigan primero en compartimentos nacionales y con recargos de capital para las exposiciones soberanas concentradas. Aun así, el bloqueo entre *risk sharing* y *risk reduction* persiste, y la reforma CMDI avanza por una vía más modesta. Queda abierto también si la UAI puede movilizar el ahorro europeo. Los informes Letta y Draghi (2024) la presentan como condición para financiar las transiciones verde y digital y la defensa. La fiscalidad del ahorro y el derecho concursal siguen, sin embargo, en manos nacionales, y el relanzamiento de la titulización enfrenta la movilización del ahorro minorista con la protección del inversor.

B45. Política macroeconómica III: la gobernanza económica de la UE y de la zona euro

La gobernanza económica de la Unión Europea y de la zona euro. El Semestre Europeo. Las reglas fiscales y el Procedimiento de Desequilibrios Macroeconómicos. El Mecanismo Europeo de Estabilidad. La respuesta común de política fiscal a partir de la covid-19.

Introducción

> **Introducción común.** Los temas B36 a B45 comparten una introducción, que se desarrolla al comienzo del tema **B36**. Presenta la Unión Europea como un proyecto económico al servicio de un fin político, la experiencia de integración regional que más lejos ha llegado, y resume su evolución, de la CECA y los Tratados de Roma a la Unión Bancaria y NextGenerationEU.

La Unión Económica y Monetaria (UEM) presenta una asimetría constitutiva, pues la política monetaria está centralizada en el Eurosistema, mientras que la política fiscal permanece en manos de los Estados miembros. Esa asimetría no es un accidente del diseño, sino la traducción institucional de un desacuerdo político de fondo sobre el grado deseable de solidaridad entre Estados. De ella se derivan los dos problemas que justifican la existencia de una **gobernanza fiscal común**. El primero es el riesgo de que un Estado adopte políticas presupuestarias insostenibles cuya factura acabe recayendo sobre el conjunto. El segundo es la dificultad de orientar la posición fiscal agregada de la zona del euro cuando esta resulta de la suma no coordinada de veintiuna decisiones nacionales.

La respuesta europea a esos problemas ha sido una arquitectura de reglas, procedimientos de supervisión y mecanismos de asistencia financiera que se ha reformado en tres ocasiones desde 1997, siempre en respuesta a una crisis.

El **Pacto de Estabilidad y Crecimiento** (1997) desarrolla la prohibición de los déficits excesivos del art. 126 del TFUE, cuyos umbrales, un déficit público inferior al 3 % del PIB y una deuda inferior al 60 %, fija el protocolo n.º 12 anejo a los Tratados. Desde la reforma de 2024 (Reglamento (UE) 2024/1263), cada Estado presenta un plan fiscal-estructural de medio plazo con una senda de gasto neto, y una cláusula de salvaguardia nacional permite desviarse de ella ante circunstancias excepcionales. Desde 2025 se ha activado para acomodar el aumento del gasto en defensa de dieciocho Estados miembros, y con el mismo fin el instrumento SAFE (2025) concede préstamos de hasta 150.000 M€ financiados con deuda de la Unión. La supervisión se ordena cada año en el Semestre Europeo, que coordina las políticas fiscales y las reformas, y un procedimiento propio vigila los desequilibrios macroeconómicos que no son fiscales. El Mecanismo Europeo de Estabilidad completa la arquitectura con asistencia financiera condicionada, y en

diciembre de 2025 el Consejo Europeo acordó prestar 90.000 M€ a Ucrania con endeudamiento de la Unión.

El tema se organiza en tres apartados:

- *Fundamentos*: el primero presenta la gobernanza económica y su evolución hasta la reforma de 2024.

- *Los cuatro ejes*: se desarrollan después los ejes en que se articula, de la supervisión fiscal y presupuestaria al Mecanismo Europeo de Estabilidad.

- *Respuesta fiscal común*: el tercer apartado examina la respuesta fiscal desplegada desde la COVID-19, cuyo instrumento central, NextGenerationEU, constituye el primer ensayo de una capacidad fiscal común financiada con deuda emitida por la Unión.

1. Fundamentos de la gobernanza económica de la UE y la zona del euro

La gobernanza económica de la UE se presenta primero en su concepto, sus objetivos y su fundamento jurídico y en su diseño actual, y después en una evolución histórica que culmina en la reforma de 2024.

1.1. Concepto, objetivos y fundamento jurídico

Definición: por *gobernanza económica* se entiende el sistema de instituciones, normas y procedimientos que coordina y supervisa las políticas económicas, fiscales y estructurales de los Estados miembros para garantizar la estabilidad macroeconómica y el buen funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria.

Objetivos: la gobernanza económica europea persigue, por un lado, la disciplina fiscal y presupuestaria, es decir, garantizar posiciones presupuestarias sostenibles y evitar déficits y deudas públicas excesivos. Por otro, persigue la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros, con el fin de prevenir desequilibrios macroeconómicos y garantizar la coherencia del conjunto de la Unión Económica y Monetaria.

Justificación:

- *Teoría de las áreas monetarias óptimas*: una unión monetaria renuncia al tipo de cambio y a la política monetaria nacional como instrumentos de ajuste. Por ello, su viabilidad depende de que los *shocks* sean simétricos o de que puedan absorberse por otras vías, como la movilidad de los factores, en particular del trabajo (Mundell, 1961), o las transferencias fiscales entre regiones (Kenen, 1969). Sin un presupuesto común significativo, la política fiscal nacional queda como principal instrumento de estabilización frente a los *shocks* asimétricos, y su coordinación evita que los desbordamientos de unas políticas nacionales recaigan sobre el resto (tema B16, apartado 1.3). La exigencia de convergencia nominal procede, en cambio, de los criterios de Maastricht[1]. La gobernanza económica contribuye también a la convergencia real, es decir, al acercamiento de variables como el PIB per cápita entre los países miembros.

- *Estabilidad como bien público*: si se entiende la estabilidad económica de la UE como un bien público, la falta de supervisión de las políticas fiscales da lugar a comportamientos de *free rider* que generan externalidades negativas sobre el conjunto de la Unión. Un ejemplo es el efecto desbordamiento fiscal, por el que el endeudamiento excesivo de un Estado presiona al alza el tipo de interés común, condiciona la política monetaria única y, en caso de crisis, contagia al resto.

- *Riesgo moral*: muchas de las relaciones entre los Estados miembros pueden entenderse como contratos incompletos que dan lugar a problemas potenciales de riesgo moral. La supervisión de las políticas económicas mitiga la explotación de las ventajas informativas y, con ella, el riesgo moral asociado a la expectativa de asistencia.

[1] En el caso de la UEM, los criterios de convergencia nominal del Tratado de la Unión Europea son cuatro. La inflación no puede exceder en más de 1,5 puntos la media de los tres Estados con mejor comportamiento de precios, y los tipos de interés a largo plazo, en más de 2 puntos la media de esos mismos Estados. Completan los criterios la participación en el mecanismo de tipos de cambio II durante al menos dos años sin devaluación y unas finanzas públicas sin déficit excesivo (déficit ≤ 3 % del PIB y deuda ≤ 60 % del PIB o en descenso a un ritmo satisfactorio).

- *Fallos de coordinación*: iniciativas como el Semestre Europeo permiten corregirlos, al garantizar que las decisiones nacionales incorporen *ex ante* la dimensión europea en lugar de descubrir *ex post* sus incompatibilidades.

Base jurídica: la gobernanza económica tiene ya sus raíces en el Tratado de la Unión Europea, conocido como de Maastricht (1992), cuyo preámbulo expresaba la determinación de los Estados de reforzar sus economías y hacerlas converger hasta formar una unión económica y monetaria. Años después, el Tratado de Lisboa (firmado en 2007 y vigente desde 2009) rebautizó el antiguo Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE) como Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

El TFUE obliga a cada Estado a tratar su política económica como asunto de interés común y a coordinarla con los demás en el seno del Consejo (art. 121.1 TFUE). Además, prohíbe la financiación monetaria del sector público (art. 123), consagra la cláusula de no rescate (*no bail-out*, art. 125) y obliga a los Estados miembros a evitar déficits públicos excesivos (art. 126)[2]. Por la cláusula del art. 125, ni la Unión ni los demás Estados miembros asumen ni responden de los compromisos de los Gobiernos de otro Estado miembro.

1.2. Diseño actual

Actualmente, el marco de la gobernanza económica de la UE se asienta sobre cuatro ejes, que se desarrollan en el apartado 2:

1. *Supervisión fiscal y presupuestaria*: busca, sobre todo, la sostenibilidad de las finanzas públicas de los Estados miembros a corto, medio y largo plazo.

2. *Supervisión de desequilibrios macroeconómicos*: promueve el mantenimiento del crecimiento económico y la minimización de los efectos desbordamiento negativos.

3. *Coordinación económica*: proporciona herramientas (p. ej. el Semestre Europeo) para armonizar las políticas económicas y las reformas de los países miembros.

4. *Asistencia financiera permanente*: provee una red de seguridad financiera para la gestión transfronteriza de crisis.

1.3. Evolución histórica

El diseño actual es el fruto de un largo proceso de reformas que comienza con la arquitectura del Tratado de la Unión Europea.

1.3.1. El debate previo: la década de los noventa y la tesis de Alemania

El Tratado de la Unión Europea (1992) ya contenía, con otra numeración (p. ej. el art. 104 C TCE para el déficit excesivo), las disposiciones de disciplina presupuestaria que hoy recogen los arts. 123, 125 y 126 TFUE. El desarrollo del Tratado se produjo en el contexto del debate entre los partidarios de las reglas y la disciplina fiscal (la posición ordoliberal alemana) y los partidarios de la discrecionalidad y la flexibilidad (la esfera mediterránea). El resultado se suele describir como el "**triunfo de la tesis de Alemania**", es decir, una gobernanza basada en reglas por encima de la discrecionalidad. Mientras Alemania entendía Maastricht como un conjunto de

[2] Además, los artículos 136 a 138 del TFUE contienen disposiciones específicas para los Estados miembros cuya moneda es el euro.

reglas, Francia lo concebía como un marco flexible supervisado por los gobiernos (Brunnermeier, James y Landau, 2016).

La tesis sostiene que la unión monetaria genera problemas de riesgo moral fiscal que exigen disciplina, porque la unión monetaria diluye dos costes que normalmente contienen la expansión fiscal:

1. *El coste de riesgo*: dado que los mercados consideran sustitutivos cercanos los bonos que los distintos Estados de una unión monetaria colocan en la moneda común, el riesgo de cada emisor se confunde con el del conjunto. Un país sabe por ello que, aunque su política fiscal sea insostenible, su riesgo país no subirá de inmediato. Si el mercado de deuda llega a fragmentarse y la prima de riesgo del país aumenta, como sucedió en la crisis de deuda soberana, le queda aún la expectativa de un rescate de sus socios, que temerán el contagio y el pánico financiero. Así acabó ocurriendo, de hecho.

2. *El coste cambiario*: en un régimen flexible con alta movilidad de capitales, la expansión fiscal apreciaría el tipo de cambio nominal y erosionaría las exportaciones netas. El país sabe que en la unión ese freno no actúa, porque frente a sus socios ya no hay tipo de cambio nominal, aunque la subida de precios sí apreciará su tipo de cambio real.

Para las políticas estructurales, en cambio, la tesis alemana sostenía que la disciplina era innecesaria, porque, sin el recurso a la devaluación, cada país se vería empujado a reformar por su cuenta. Además, esas políticas apenas parecían tener efectos desbordamiento, y la convergencia real ya contaba con instrumentos propios (el mercado único, la política de cohesión). La crisis demostraría el error de este segundo pilar de la tesis.

1.3.2. El PEC 1.0 (1997) y las OGPE

Contexto: desde el inicio de la integración monetaria era evidente que, dada la disparidad de las economías, la integración monetaria debía acompañarse del desarrollo de la gobernanza económica.

Por ello, durante la segunda etapa de la UEM, se adoptó en 1997 la primera versión del **Pacto de Estabilidad y Crecimiento** (PEC). En paralelo, y con más peso desde la puesta en marcha de la tercera etapa de la UEM en 1999, el Consejo desarrolló las **Orientaciones Generales de Política Económica** (OGPE).

Objetivo: el PEC se concibió para que los países mantuvieran unas finanzas públicas saneadas tras la introducción de la moneda única. Las OGPE, por su parte, debían coordinar las políticas económicas de los Estados miembros.

Diseño: el PEC se componía de una resolución del Consejo Europeo y dos reglamentos:

- *Reglamento preventivo*: un procedimiento de supervisión y prevención destinado a evitar políticas presupuestarias procíclicas.

- *Reglamento correctivo*: el procedimiento de sanción en caso de déficit excesivo, es decir, cuando el déficit público supera el 3 % del PIB o cuando la deuda pública supera el 60 % sin reducirse a un ritmo satisfactorio. Este criterio de deuda carecía en 1997 de concreción operativa, y el Six-Pack de 2011 lo operacionalizó con la regla del 1/20.

Las OGPE, recomendaciones del Consejo, carecían de fuerza vinculante, y su coordinación era blanda y descansaba solo en la presión entre pares. Previstas en el art. 103 del TCE en su numeración de Maastricht (art. 99 tras Ámsterdam y actual art. 121 TFUE), las primeras se adoptaron en diciembre de 1993.

Conclusiones: las reglas uniformes daban credibilidad al PEC de 1997, pero eran procíclicas. Además, todos estos mecanismos coordinaban la política fiscal, no las políticas estructurales, salvo por las orientaciones no vinculantes de las OGPE. Dicho de otro modo, atendían a la convergencia nominal, no a la real.

1.3.3. La crisis de credibilidad y el PEC 2.0 (2005)

Contexto: la primera prueba seria del PEC la suspendieron sus propios impulsores. Ante los déficits excesivos de Francia y Alemania, el Consejo se negó en noviembre de 2003 a seguir las recomendaciones de la Comisión y dejó los procedimientos para hacer frente a dichos déficits en suspenso. Si bien el Tribunal de Justicia anuló esa suspensión en julio de 2004[3], el daño a la credibilidad del automatismo sancionador estaba hecho.

Objetivo: la reforma de 2005, desenlace de esta situación, buscó dar al Pacto mayor flexibilidad y discrecionalidad para considerar las circunstancias nacionales de cada país.

Diseño: esa flexibilidad dio lugar a un modelo basado en objetivos de medio plazo diferenciados, la consideración del crecimiento potencial, el estudio de las cargas de la deuda y de las reformas estructurales[4], y una definición más laxa de recesión. Con la nueva definición, toda tasa de crecimiento negativa o cercana a cero podía justificar el exceso de déficit.

Conclusiones: la reforma adaptó el Pacto a las circunstancias de cada país, pero añadió una complejidad que dificultaba su verificación. Además, la mayor flexibilidad restó incentivos para sanear las cuentas en los años de bonanza, una debilidad que la crisis financiera global puso de manifiesto.

1.3.4. La crisis de deuda soberana europea (2010-2014) y el PEC reforzado

> El relato de la crisis de deuda soberana europea y la respuesta monetaria se desarrollan en el tema B43; la crisis financiera global que la precede, en el tema B26; y la respuesta bancaria, en el tema B44.

Contexto: la crisis financiera global reveló que los mecanismos vigentes de coordinación económica fallaban en tres frentes:

1. *Supervisión fiscal*: flexibilizado en 2005 e incumplido una y otra vez[5], el PEC apenas daba a los gobiernos motivos para aprovechar las épocas de bonanza y llevar sus cuentas públicas a una posición sostenible.

[3] La sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de julio de 2004 (asunto C-27/04, Comisión c. Consejo) anuló las conclusiones del Consejo por las que se suspendían los procedimientos contra Francia y Alemania. Confirmó, sin embargo, que el Consejo no estaba obligado a adoptar las recomendaciones propuestas por la Comisión, lo que evidenció el carácter, en última instancia, político del procedimiento.

[4] Entre las reformas estructurales se atendía en particular a las de pensiones, y se valoraban además "otros factores pertinentes".

[5] Las opiniones críticas del Consejo sobre los programas de estabilidad y convergencia carecían de peso para modificar las políticas nacionales, y el saldo estructural no capturaba el carácter extraordinario de los ingresos ligados a las burbujas inmobiliarias.

2. *Políticas estructurales*: las estructuras económicas de los países se separaron notablemente en lugar de converger, porque ninguna norma supranacional regía este terreno. La brecha fue mayor en competitividad, ya que los costes laborales unitarios crecieron a ritmos muy distintos[6].

3. *Gestión de crisis*: los rescates de 2010 hubo que improvisarlos, porque el marco de gobernanza no preveía ningún mecanismo permanente de resolución de crisis con el que auxiliar financieramente a un país en apuros de forma ágil y transparente.

Objetivo: las reformas que siguieron buscaban cerrar esos tres frentes, con una supervisión fiscal más exigente, la vigilancia de los desequilibrios macroeconómicos y un mecanismo permanente de asistencia financiera.

Diseño: la crisis y sus consecuencias propiciaron los mayores avances de la gobernanza desde Maastricht, que se sucedieron entre 2010 y 2013 y se desarrollan en el apartado 2.

Entre esos avances figuran el **Semestre Europeo** (2010), el ***Six-Pack*** (2011), el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE, 2012), el ***Fiscal Compact*** o Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (TECG o Pacto Presupuestario, firmado en 2012, en vigor desde 2013) y el ***Two-Pack*** (2013). El Six-Pack refuerza el PEC, introduce la regla de gasto, operacionaliza el criterio de deuda e instaura el procedimiento de desequilibrio macroeconómico.

El conjunto configura lo que se ha denominado **PEC reforzado**, un entramado de normas de la Unión (reglamentos y una directiva) y de tratados intergubernamentales en materia fiscal y presupuestaria. Su ámbito de aplicación incluye a todos los miembros, con particularidades para los de la zona del euro. A estos desarrollos se suman, en el terreno bancario, el Mecanismo Único de Supervisión (2014) y el Mecanismo Único de Resolución (2014-2016).

Una de las principales aportaciones del PEC reforzado fue la consagración de la **regla de oro o principio de estabilidad presupuestaria** en la normativa nacional de los Estados de la zona del euro y de otros que optaron por vincularse. La denominación no debe confundirse con la regla de oro de las finanzas públicas, que solo admite endeudarse para invertir. La consagración se produjo en virtud del tratado intergubernamental conocido como Fiscal Compact, firmado en 2012 por 25 Estados (todos salvo Reino Unido y Chequia), al que se adhirieron después Croacia (2018) y Chequia (2019).

Este principio establecía que el déficit estructural no podía superar el 0,5 % del PIB (1 % si la deuda es notablemente inferior al 60 % con riesgos bajos). Los Estados vinculados deben trasladarlo a su legislación nacional mediante disposiciones vinculantes y permanentes, preferentemente de rango constitucional, junto con un mecanismo corrector automático[7]. El Tratado incluía, además, la remisión previa a la Comisión y al Consejo de los planes de emisión de deuda y el compromiso de apoyar las propuestas de la Comisión en el procedimiento de déficit excesivo (PDE) salvo mayoría cualificada en contra.

Conclusiones: el PEC reforzado cubrió los tres frentes que la crisis había dejado al descubierto, pero sumó reglamentos, una directiva y tratados intergubernamentales que hicieron el marco más complejo y difícil de verificar. Esa complejidad es, con la prociclicidad y la falta de apropiación nacional, uno de los tres defectos que la reforma de 2024 busca corregir (apartado 2.5).

[6] El crecimiento de los salarios por encima de la productividad generó en unos países déficits por cuenta corriente y acumulación de deuda externa y privada, mientras que en otros la moderación salarial y la debilidad de la demanda interna se tradujeron en superávits. Con todo, no toda divergencia es disfuncional, porque ante *shocks* asimétricos las divergencias transitorias de precios forman parte del mecanismo de ajuste.

[7] España se anticipó al TECG con la reforma del artículo 135 de la Constitución en septiembre de 2011, desarrollada por la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. El precedente de esa reforma constitucional es el "freno de deuda" alemán de 2009.

1.3.5. La última reforma: el PEC 3.0 (2024)

Contexto: la pandemia de COVID-19 dio un nuevo impulso a la gobernanza económica. Irrumpió en pleno debate sobre las reglas, pues la Comisión había abierto su revisión en febrero de 2020. Esa revisión se interrumpió cuando las reglas quedaron suspendidas *de facto* durante la pandemia mediante la cláusula general de salvaguardia (*general escape clause*, 2020-2023). El debate se retoma en 2021 y, en abril de 2024, entra en vigor un paquete legislativo que constituye la última reforma del marco de la gobernanza económica europea.

Objetivo: la reforma persigue, por un lado, reforzar la sostenibilidad de la deuda pública de los Estados miembros en un contexto de alto endeudamiento. Por otro, busca garantizar un crecimiento económico inclusivo y sostenible mediante la protección de las reformas y la inversión.

Diseño: las novedades se articulan en tres actos legislativos:

- *Nuevo reglamento de coordinación y supervisión*: el Reglamento (UE) 2024/1263, la novedad más importante, sustituye al antiguo reglamento del brazo preventivo e introduce los planes fiscales-estructurales y el indicador único de gasto neto (apartado 2.1.1).

- *Modificación del reglamento del PDE*: el Reglamento (CE) 1467/97 se modifica para adaptar el brazo correctivo al nuevo sistema, en particular el PDE por deuda (apartado 2.1.2).

- *Modificación de la directiva sobre marcos presupuestarios*: la Directiva 2011/85/UE se modifica para reforzar los requisitos de los marcos presupuestarios nacionales, en particular el papel de las autoridades fiscales independientes (apartado 2.1.3).

En cambio, los valores de referencia del 3 % y del 60 % permanecen inalterados, pues están anclados en el protocolo n.º 12 anejo a los Tratados.

Conclusiones: la reforma desplaza el énfasis hacia la trayectoria de la deuda, con sendas plurianuales de gasto neto negociadas país a país, y busca corregir los tres defectos del régimen anterior. Su eficacia depende, sin embargo, de que la credibilidad de las sanciones se demuestre y de que las sendas pactadas resistan las nuevas necesidades de inversión.

1.4. Conclusiones

La tabla B45.1 resume las etapas de la evolución de la gobernanza fiscal de la UE, de Maastricht (1992) al PEC 3.0 (2024).

Tabla B45.1: Evolución de la gobernanza fiscal de la UE.

Etapa	Año	Contenido principal	Motivo o rasgo
Tratado de Maastricht	1992	Procedimiento de déficit excesivo, prohibición de financiación monetaria y cláusula de no rescate	Triunfo de la tesis de Alemania: reglas frente a discrecionalidad
PEC 1.0 y OGPE	1997	Resolución y dos reglamentos, preventivo y correctivo (3 % de déficit, 60 % de deuda); OGPE no vinculantes	Coordina la política fiscal, no la estructural: convergencia nominal, no real

Etapa	Año	Contenido principal	Motivo o rasgo
PEC 2.0	2005	Objetivos de medio plazo diferenciados, crecimiento potencial y definición más laxa de recesión	Crisis de credibilidad tras la suspensión de 2003 (Francia y Alemania)
PEC reforzado	2010-2013	Semestre Europeo, Six-Pack, MEDE, Fiscal Compact y Two-Pack	Regla de gasto, regla del 1/20, desequilibrios y regla de oro (déficit estructural del 0,5 %)
PEC 3.0	2024	Reglamento (UE) 2024/1263, reforma del PDE y de la Directiva 2011/85/UE	Sostenibilidad de la deuda con protección de reformas e inversión; 3 % y 60 % inalterados

Aspectos positivos: la gobernanza económica europea descansa sobre fundamentos sólidos. Tiene un anclaje jurídico en los propios Tratados y una justificación teórica robusta en los problemas de riesgo moral, *free riding* y desbordamiento que la literatura asocia a una unión monetaria incompleta. Muestra, además, una notable capacidad de aprendizaje institucional, pues cada crisis ha producido un avance del marco, desde el PEC original hasta la reforma de 2024.

Limitaciones: sin embargo, el diseño arrastra la asimetría de origen del triunfo de la tesis de Alemania, es decir, una disciplina mediante reglas sin capacidad fiscal común y una atención a la convergencia nominal en detrimento de la real. Su evolución ha sido, además, reactiva (las reformas llegan después de las crisis, no antes) y la percepción de las reglas como una imposición externa ha debilitado históricamente su apropiación nacional, el defecto que la reforma de 2024 intenta precisamente corregir.

2. Los cuatro ejes de la gobernanza económica

Expuestas la justificación y la evolución histórica del marco de gobernanza actual, se analizan ahora sus cuatro ejes. La sección estudia por este orden la supervisión fiscal y presupuestaria, la de los desequilibrios macroeconómicos, la coordinación económica en el Semestre Europeo y la asistencia financiera permanente del MEDE.

2.1. Primer eje: supervisión fiscal y presupuestaria

Contexto: es el eje más antiguo (PEC, 1997) y el principal afectado por la reforma de 2024, especialmente en su brazo preventivo.

Definición: comprende el conjunto de reglas y procedimientos destinados a garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas de los Estados miembros a corto, medio y largo plazo, completado por la coordinación de los ciclos presupuestarios del Two-Pack.

Objetivos: prevenir los déficits y deudas excesivos (brazo preventivo) y corregirlos cuando se producen (brazo correctivo).

Funcionamiento: descansa en un brazo preventivo, un brazo correctivo y otras medidas introducidas por la reforma de 2024. Al final se resume la literatura sobre el fundamento, el diseño y la eficacia de las reglas fiscales.

2.1.1. Brazo preventivo

Hasta la reforma de 2024, el brazo preventivo se basaba en tres conceptos fundamentales:

1. *Programas de estabilidad y convergencia*: cada año, antes del 30 de abril, los países de la zona del euro remitían su programa de estabilidad y el resto de la UE el de convergencia. Sus datos fiscales y macroeconómicos abarcaban desde el ejercicio anterior hasta, como mínimo, tres años después del corriente.

2. *Objetivo presupuestario a medio plazo* (*Medium-Term Budgetary Objective*, MTO): un objetivo de saldo estructural (ajustado de ciclo y neto de medidas *one-off*) fijado por cada país y revisado cada tres años (o antes, en caso de reformas estructurales). El déficit estructural debía ser como máximo del 1 % del PIB para los países del euro. Como firmantes del Fiscal Compact, los países del euro quedaban además comprometidos con el límite del 0,5 % (apartado 1.3.4). Estos objetivos proporcionaban un margen de seguridad respecto del límite del 3 % del PIB del saldo público total establecido en los criterios de Maastricht.

3. *Senda de ajuste*: para los países alejados de su MTO, una mejora anual del saldo estructural de al menos el 0,5 % del PIB como referencia (mayor con deuda superior al 60 % o riesgos pronunciados), complementada desde 2011 por la regla de gasto[8]. La Comisión y el Consejo evaluaban el cumplimiento mediante una valoración global del esfuerzo estructural y de la desviación del gasto. Las desviaciones significativas (0,5 % del PIB en un año o 0,25 % de media en dos consecutivos) activaban el procedimiento de desviación significativa, con advertencia, recomendación y, en última instancia, un depósito con intereses del 0,2 % del PIB.

[8] Hasta entonces, el brazo preventivo se basaba únicamente en el saldo estructural, que no capta necesariamente el comportamiento procíclico de la política fiscal. Los ingresos extraordinarios de un *boom* (p. ej. inmobiliario) pueden financiar aumentos permanentes de gasto sin deteriorar el saldo estructural estimado, que los computa como estructurales.

La última reforma introduce cambios sustanciales, pues el brazo preventivo pasa a girar en torno a dos elementos principales en lugar de tres.

Planes fiscales-estructurales nacionales a medio plazo (PFEMP): la supervisión ya no gira en torno a los programas de estabilidad y convergencia ni a los programas nacionales de reformas, sino en torno a estos planes.

Los PFEMP integran en un único documento los compromisos fiscales (la senda de gasto neto), de reforma y de inversión de cada país, para garantizar una reducción sostenida y gradual de la deuda y reforzar la apropiación nacional (*national ownership*). El plan abarca un horizonte de cuatro o cinco años, en función de la duración habitual de la legislatura nacional. Su senda descansa sobre un *periodo de ajuste* de cuatro años, ampliable por un máximo de tres adicionales (hasta siete). Para obtener la ampliación, el país debe comprometerse a un paquete verificable de reformas e inversiones que mejoren el crecimiento potencial y la sostenibilidad y respondan a las prioridades comunes de la UE[9]. Para el seguimiento, cada Estado presenta un informe anual de situación en el Semestre Europeo.

Indicador de gasto primario neto (*nationally financed net primary expenditure*): la supervisión ya no gira en torno al objetivo de déficit estructural (MTO) y al procedimiento de desviación significativa, sino en torno a un indicador operativo único.

Este indicador parte del gasto público financiado a nivel nacional y descuenta, entre otros conceptos que recoge la fórmula, los intereses de la deuda (de ahí que sea primario) y las medidas discrecionales de ingresos y las puntuales (de ahí que sea neto). Formalmente:

$$\mathrm{IGN}_t = G_t - \mathrm{INT}_t - \mathrm{DES}_t^c - G_t^{\mathrm{UE}} - \mathrm{COF}_t^{\mathrm{UE}} - \mathrm{MDI}_t - \mathrm{MPT}_t$$

donde IGN_t es el gasto neto, G_t el gasto público total, INT_t los intereses de la deuda, DES_t^c los elementos cíclicos del gasto en prestaciones de desempleo, G_t^{UE} el gasto en programas de la Unión compensado íntegramente con fondos de la UE, $\mathrm{COF}_t^{\mathrm{UE}}$ la cofinanciación nacional de programas de la Unión, MDI_t las medidas discrecionales de ingresos y MPT_t las medidas puntuales y de carácter temporal. La regla operativa se formula sobre su tasa de crecimiento, de modo que la variación anual del gasto neto, $\Delta\%\,\mathrm{IGN}_t$, no debe superar la senda plurianual establecida por el Consejo.

El indicador busca simplificar el modelo anterior y mejorar la transparencia, ya que es una sola cifra observable y controlable por el Gobierno, frente al saldo estructural, dependiente de estimaciones de la producción potencial, que es inobservable. Además, dota al marco de un carácter contracíclico, al dejar operar los estabilizadores automáticos por el lado de los ingresos y del gasto cíclico en desempleo.

A partir de este indicador pueden darse dos situaciones, en función de la posición fiscal del Estado miembro respecto de los umbrales de Maastricht:

- *Dentro de umbrales*: si el país no supera los umbrales de déficit (3 % del PIB) y deuda (60 % del PIB), la Comisión se limita a ofrecer, a petición del Estado, orientación técnica sobre su saldo estructural primario.

- *Fuera de umbrales*: si el país sí supera alguno de los umbrales, la Comisión le remite una *trayectoria de referencia* específica para la senda plurianual de su gasto neto. La trayectoria abarca un periodo de ajuste de cuatro años, ampliable por un máximo de tres, y se construye

[9] Las reformas e inversiones comprometidas deben ser creíbles, estar detalladas en el plan y responder también a las recomendaciones específicas por país. Las prioridades comunes de la UE son la transición verde y digital, la resiliencia social y económica, la seguridad energética y las capacidades de defensa.

sobre una metodología común de análisis de sostenibilidad de la deuda (*Debt Sustainability Analysis*). Su doble objetivo es que la deuda quede situada en una senda descendente verosímil (o se mantenga en niveles prudentes) al final del periodo de ajuste, y que el déficit se sitúe y se mantenga por debajo del 3 % del PIB.

Con todo, la discrecionalidad del enfoque queda acotada por dos salvaguardias numéricas comunes:

- *DSS*: la salvaguardia de sostenibilidad de la deuda (*debt sustainability safeguard*). Exige que la ratio de deuda disminuya en promedio anual al menos 1 punto porcentual del PIB si supera el 90 %, y al menos 0,5 puntos si se sitúa entre el 60 % y el 90 %.

- *DRS*: la salvaguardia de resiliencia del déficit (*deficit resilience safeguard*), que exige continuar el ajuste hasta lograr un margen de seguridad definido como un déficit estructural máximo del 1,5 % del PIB. Mientras no se alcance, el saldo primario estructural debe mejorar un 0,4 % del PIB al año (0,25 % si el periodo se amplía).

A las salvaguardias se añade la prohibición de aplazar el esfuerzo al final del periodo (*no backloading*), que obliga a un ajuste lineal y proporcional. Se suma una *cuenta de control* que registra acumulativamente las desviaciones de cada país respecto de la senda refrendada por el Consejo.

2.1.2. Brazo correctivo: procedimiento de déficit excesivo (PDE)

El brazo correctivo cambia menos que el preventivo. En general, operacionaliza los límites de déficit y deuda para asegurar la disciplina *ex post*, a través del PDE del artículo 126 del TFUE. El procedimiento de déficit excesivo puede entenderse en dos tipos de fases.

Fases preliminares: abarcan la identificación, la información y la decisión sobre la existencia de un déficit excesivo:

- *Detección*: la Comisión detecta el incumplimiento de los criterios de Maastricht (basta con que se incumpla uno). Los criterios son dos:

  - *Criterio de déficit*: se incumple cuando el déficit supera el 3 % del PIB, salvo excepcionalidad, transitoriedad y proximidad al valor de referencia, o descenso sustancial y continuado hasta un nivel próximo a él.

  - *Criterio de deuda*: tras la reforma, se incumple cuando concurren tres condiciones: la deuda supera el 60 % del PIB, la posición presupuestaria no es próxima al equilibrio o de superávit, y las desviaciones registradas en la cuenta de control superan los 0,3 puntos del PIB en un año o los 0,6 puntos acumulados. Por tanto, si el país respeta su senda de gasto neto, se entiende que la deuda disminuye a un ritmo satisfactorio y no cabe apertura por deuda. Esta lógica sustituye a la antigua regla de reducción de la veinteava parte, considerada procíclica e inaplicable tras la pandemia.

- *Informe y decisión*: constatado el incumplimiento, la Comisión elabora un informe (art. 126.3), en el que valora los factores pertinentes (entre ellos, tras la reforma, el aumento de la inversión pública en defensa), y el Consejo decide por mayoría cualificada si existe déficit excesivo.

Fases posteriores: engloban la recomendación, la supervisión y, en su caso, la sanción. Si el Consejo declara el déficit excesivo, envía al Estado miembro una recomendación con una senda correctiva de gasto neto y un plazo de seis meses (tres en casos graves) para adoptar medidas eficaces. El ajuste estructural anual mínimo de referencia es del 0,5 % del PIB. Si las medidas no se adoptan, el procedimiento escala hasta las sanciones para los países de la zona del euro.

Las modificaciones de la reforma son dos:

- *Senda correctiva*: se formula en el mismo lenguaje que el brazo preventivo (el gasto neto), con horizontes plurianuales coherentes con las sendas de este y la obligación de corregir, como norma, las desviaciones acumuladas de la cuenta de control.

- *Sanciones*: el Reglamento (CE) 1467/97 las articula ya solo como multas, sin depósitos previos[10], y rebaja su importe para hacerlas creíbles y aplicables. Pueden llegar hasta el 0,05 % del PIB por semestre, acumulable hasta que el Estado adopte medidas eficaces. En el régimen anterior, en cambio, la multa del 0,2 % del PIB solo llegó a tramitarse una vez en más de veinticinco años. En 2016, tras constatar el Consejo que España y Portugal no habían adoptado medidas eficaces (art. 126.8 TFUE), la multa se anuló a petición motivada de ambos Estados.

Tras la desactivación de la cláusula general de salvaguardia, el brazo correctivo volvió a aplicarse. En julio de 2024, el Consejo abrió un PDE a siete países (Francia, Italia, Bélgica, Hungría, Malta, Polonia y Eslovaquia), que se sumaron al de Rumanía, abierto desde 2020. En julio de 2025 se añadió Austria y, en 2026, Finlandia (enero) y Bulgaria (julio), mientras que el procedimiento de Malta se cerró en junio de 2026. A diferencia de esos países, España evitó la apertura pese a cerrar 2023 con un déficit del 3,6 %, al considerarse el exceso temporal y en corrección[11]. Las primeras recomendaciones de senda correctiva se adoptaron en enero de 2025, con horizontes que van desde 2026 (Italia) hasta 2029 (Francia) y 2030 (Rumanía).

2.1.3. Otras medidas de la reforma

Cláusula de salvaguardia nacional: la reforma la introduce junto a la cláusula general de salvaguardia que existe desde el Six-Pack (2011). La general permite desviaciones temporales coordinadas de las sendas de ajuste ante una recesión grave en la zona del euro o en la Unión en su conjunto, y se activó por primera vez en 2020. En cambio, la nacional permite al Consejo autorizar la desviación individual de un Estado miembro respecto de su senda de gasto cuando concurren circunstancias excepcionales fuera de su control con gran incidencia en sus finanzas públicas. Ambas exigen que no se ponga en peligro la sostenibilidad a medio plazo.

La cláusula nacional se ha empleado desde 2025 para acomodar el aumento del gasto en defensa. El Consejo la activó para quince Estados miembros en julio de 2025 y, posteriormente, para Alemania, Austria y España, hasta un total de dieciocho a junio de 2026. Con el mismo fin, el Consejo adoptó en mayo de 2025 el instrumento SAFE (Security Action for Europe, Reglamento (UE) 2025/1106). El instrumento concede a los Estados miembros préstamos de hasta 150.000 M€ para inversión en defensa, financiados con empréstitos de la Unión (tema B37, apartado 3.4.2).

Autoridades fiscales independientes: la directiva modificada refuerza el papel de las instituciones fiscales independientes nacionales (en España, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AIReF), con garantías reforzadas de independencia funcional y acceso a la

[10] Para los Estados de la zona del euro sigue vigente, no obstante, el Reglamento (UE) 1173/2011, no modificado por la reforma de 2024, que prevé depósitos con y sin intereses y multas del 0,2 % del PIB.

[11] El déficit español se redujo al 3,2 % en 2024 y al 2,4 % en 2025 (Eurostat, abril de 2026), conforme a la senda comprometida en su plan fiscal-estructural.

información. Estas instituciones deben elaborar o avalar las previsiones macroeconómicas subyacentes a la planificación presupuestaria, evaluar las previsiones presupuestarias y la coherencia de los presupuestos con los planes, y vigilar el cumplimiento de las reglas fiscales nacionales.

Consejo Fiscal Europeo:

- *Definición*: es la contrapartida de esas instituciones en el plano de la Unión. Creado por la Comisión en octubre de 2015, a propuesta del informe de los cinco presidentes, comenzó a funcionar en 2016 como órgano consultivo independiente[12].

- *Objetivos*: asesorar al Consejo y a la Comisión en la supervisión fiscal multilateral (Decisión (UE) 2024/2115, art. 2.1).

- *Estructura*: lo forman un presidente y cuatro miembros, expertos de reconocido prestigio en política fiscal seleccionados por la Comisión tras consultar al Parlamento Europeo y al Consejo.

- *Funciones*: su mandato abarca la evaluación *ex post* de la aplicación del marco fiscal y el asesoramiento sobre la orientación fiscal de la zona del euro y sobre orientaciones nacionales coherentes con ella. Comprende también la cooperación con las instituciones fiscales independientes nacionales y el asesoramiento a petición de la Comisión o del Consejo (p. ej. sobre la prórroga de la cláusula general de salvaguardia). El Consejo Fiscal Europeo asesora y publica un informe anual sobre el marco y una evaluación de la orientación fiscal apropiada para la zona del euro, pero no aplica las reglas, que siguen en manos de la Comisión y del Consejo.

- *Evolución*: su papel en la reforma de 2024 fue doble. Por un lado, su evaluación de las reglas de septiembre de 2019 propuso el esquema que la reforma acabaría adoptando, con un único objetivo (una deuda pública sostenible), un único instrumento (el crecimiento del gasto neto) y una sola cláusula general de salvaguardia. Por otro, el Reglamento (UE) 2024/1263 (art. 24) recoge por primera vez su mandato en una norma legislativa, y la Comisión reconstituyó el Consejo Fiscal Europeo en 2024 conforme a ese mandato.

2.1.4. Fundamento, diseño y eficacia de las reglas fiscales

> La definición de regla fiscal y sus tipos (de saldo, de deuda, de gasto y de ingresos) se desarrollan en el tema A39, apartado 3.3.2.

Fundamento: la literatura justifica las reglas numéricas por un *sesgo deficitario* de la política fiscal discrecional, que se suma a los argumentos del apartado 1.1 y tiene tres fuentes:

- *Alternancia política*: en el modelo de Alesina y Tabellini (1990), dos partidos con preferencias distintas sobre la composición del gasto se alternan en el poder. El gobierno que puede perder las elecciones se endeuda para condicionar el gasto de su sucesor, de modo que la deuda de equilibrio supera la socialmente óptima, y tanto más cuanto mayores son la polarización y la probabilidad de alternancia.

- *Fondo común*: cuando un gasto beneficia a grupos concretos y se financia con impuestos generales, cada ministerio o grupo de interés internaliza solo una parte de su coste. Por ello, el gasto y el déficit aumentan, sobre todo con procesos presupuestarios fragmentados (von Hagen y Harden, 1995).

[12] Decisión (UE) 2015/1937 de la Comisión, de 21 de octubre de 2015, sustituida por la Decisión (UE) 2024/2115 de la Comisión, de 29 de julio de 2024. La cooperación con las instituciones fiscales independientes nacionales, reguladas en el art. 8 bis de la Directiva 2011/85/UE, la prevé el art. 2.2.d) de esta última Decisión.

- *Externalidades en una unión monetaria*: el desbordamiento fiscal reparte entre los socios parte del coste del endeudamiento de cada Estado, lo que agrava el sesgo y justifica reglas comunes, y no solo nacionales (Beetsma y Uhlig, 1999).

Diseño: Kopits y Symansky (1998) enumeran ocho atributos de una regla ideal, entre ellos una definición precisa, la transparencia, la simplicidad, la flexibilidad y un cumplimiento exigible. Estos atributos entran en conflicto, pues una regla simple es fácil de verificar pero ignora el ciclo y los *shocks*, mientras que una regla flexible exige cláusulas y estimaciones que dificultan su control. A partir de esa tensión entre simplicidad, flexibilidad y cumplimiento, Eyraud et al. (2018) proponen reglas de *segunda generación*, con menos reglas, un ancla de deuda vinculada a una regla operativa de gasto y cláusulas de escape bien definidas. Esta combinación es, en lo esencial, la que adopta la reforma de 2024.

Eficacia: la base de datos de reglas fiscales del FMI (Davoodi et al., 2022), que cubre 106 economías entre 1985 y 2021, documenta su difusión y sirve de base a la evaluación empírica. El metaanálisis de Heinemann, Moessinger y Yeter (2018), sobre 30 estudios, concluye que las reglas numéricas restringen en promedio los resultados presupuestarios. Sin embargo, el efecto se atenúa en los estudios con estrategias de identificación más exigentes (los países con preferencia por la disciplina son también los que adoptan reglas) y se aprecia un sesgo de publicación a favor de los efectos significativos.

Para el criterio del 3 % de Maastricht, Caselli y Wingender (2021) muestran que el umbral actúa como un *imán*. Concentra los déficits a su alrededor, sobre todo porque reduce los déficits elevados, pero atrae también hacia el límite a algunos países con saldos más holgados, de modo que funciona a la vez como techo y como objetivo.

Conclusiones:

- *Aspectos positivos*: la literatura ofrece un fundamento sólido para las reglas (el sesgo deficitario), criterios de diseño que la reforma de 2024 ha incorporado y una evidencia de eficacia moderada pero consistente.

- *Limitaciones*: la eficacia de las reglas depende del compromiso político que pretenden sustituir, la evidencia causal es más débil de lo que sugieren los estudios publicados y los umbrales tienden a convertirse en objetivos en lugar de techos.

2.2. Segundo eje: supervisión de desequilibrios macroeconómicos

Contexto: en la década previa a la crisis, la UE experimentó considerables desequilibrios macroeconómicos e importantes divergencias de competitividad (que llegaron a dificultar la aplicación efectiva de la política monetaria común). Por ello, desde 2011 la gobernanza económica ya no se limita a las cuentas públicas y vigila también las políticas estructurales.

Definición: la supervisión de desequilibrios macroeconómicos consiste en la vigilancia de los desequilibrios de los Estados miembros, tanto externos y de competitividad[13] como internos[14].

Objetivos: detectar, prevenir y corregir los posibles desequilibrios macroeconómicos en una fase temprana, antes de que se conviertan en excesivos.

[13] Entre ellos, el saldo por cuenta corriente, la posición de inversión internacional neta, el tipo de cambio efectivo real, la variación de las cuotas de exportación y los costes laborales unitarios.

[14] Entre ellos, los precios de la vivienda, el flujo de crédito al sector privado, la deuda del sector privado, la deuda pública, la tasa de desempleo y la variación de los pasivos del sector financiero.

Funcionamiento: se instrumenta a través del *procedimiento de desequilibrio macroeconómico* (PDM), introducido por el Six-Pack (2011). El PDM se articula en una etapa común de identificación, que actúa como puerta de entrada, y dos brazos, preventivo y correctivo:

▪ *Identificación de desequilibrios*: el ciclo anual del PDM comienza en otoño con el informe sobre el mecanismo de alerta (IMA) de la Comisión, que incluye un cuadro de indicadores macroeconómicos con umbrales indicativos. Cuando la lectura económica (no mecánica) del cuadro apunta a riesgos en un Estado miembro, la Comisión realiza un examen exhaustivo con el fin de establecer si hay desequilibrios y, en su caso, cuáles son su naturaleza, su persistencia y su evolución. Pueden darse tres situaciones:

- *Sin desequilibrios*: el PDM no avanza.
- *Desequilibrios*[15]: se pasa al brazo preventivo.
- *Desequilibrios excesivos*: puede activarse el brazo correctivo.

▪ *Brazo preventivo*: con un desequilibrio no excesivo, el seguimiento se produce dentro del Semestre Europeo y las recomendaciones se integran en el paquete de recomendaciones específicas por país.

▪ *Brazo correctivo*: si el Consejo, a recomendación de la Comisión, constata un desequilibrio excesivo, se activa el procedimiento de desequilibrio excesivo y el Estado miembro debe presentar un plan de medidas correctoras, sometido al seguimiento periódico de la Comisión. Su incumplimiento reiterado puede sancionarse, para los países de la zona del euro, con multas de hasta el 0,1 % del PIB. En la práctica, este brazo no se ha activado nunca, pese a haberse identificado desequilibrios excesivos en numerosos países, porque la Comisión ha preferido sistemáticamente la vía preventiva, lo que constituye una de las críticas recurrentes al procedimiento.

2.3. Tercer eje: coordinación económica. El Semestre Europeo

El Semestre Europeo, creado en 2010 como principal instrumento para coordinar las políticas económicas de los distintos Estados, reúne la vigilancia fiscal y presupuestaria y el control de los desequilibrios macroeconómicos.

Contexto: salvo las reglas que el PEC imponía a la política presupuestaria, la gobernanza económica anterior a 2011 carecía de normas vinculantes y funcionaba, en general, por consenso. Además, los procedimientos de supervisión (fiscal, estructural, de empleo) estaban separados y descoordinados en el tiempo. La crisis financiera global reveló estas fragilidades estructurales.

Definición: el Semestre Europeo es el ciclo anual de coordinación *ex ante* de las políticas presupuestarias, macroeconómicas y estructurales de los Estados miembros. Se desarrolla durante el primer semestre de cada año (de ahí su nombre), precedido por una fase preparatoria en otoño conocida como "paquete de otoño", de modo que las orientaciones europeas se incorporan a las decisiones nacionales en una fase temprana[16].

Objetivos: garantizar que todas las políticas se analicen y valoren conjuntamente, incluidos aspectos (estructurales, sociales, de empleo) que antes no quedaban cubiertos sistemáticamente

[15] Categoría en la que se situó a España a partir de 2014, tras haber sido clasificada en 2013 con desequilibrios excesivos, hasta que en junio de 2024 la Comisión concluyó que España ya no presentaba desequilibrios macroeconómicos.

[16] Entre 2021 y 2023 el ciclo se adaptó al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (los planes de recuperación absorbieron buena parte del contenido de los programas nacionales de reformas) y, desde 2024, al nuevo marco de gobernanza.

por la vigilancia económica. El Semestre busca también que las orientaciones europeas lleguen a tiempo de incorporarse a los presupuestos y programas nacionales del año siguiente.

Funcionamiento: el ciclo se articula en cuatro fases:

1. *Paquete de otoño (noviembre-diciembre)*: la Comisión presenta los siguientes documentos.

- *Orientación estratégica*: el documento que fija las prioridades económicas de la Unión. Hasta el ciclo de 2024 fue el *Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible*, y desde el ciclo de 2025 cumple esa función la *Brújula para la Competitividad*, presentada en enero de 2025.

- *Dictamen presupuestario*: valora los proyectos de planes presupuestarios de los Estados de la zona del euro.

- *Recomendación para la zona del euro*: la propuesta de recomendación sobre la política económica de la zona del euro.

- *Informes de vigilancia*: entre ellos, el informe sobre el mecanismo de alerta del PDM y la propuesta de informe conjunto sobre el empleo.

2. *Orientaciones políticas (enero-marzo)*: el Consejo debate las prioridades fijadas en el paquete de otoño y el Consejo Europeo las refrenda en marzo como orientaciones generales que los Estados miembros deben considerar en sus planes.

3. *Paquete de primavera (abril-junio)*: los Estados miembros presentan antes del 30 de abril sus *informes anuales de situación* sobre la aplicación efectiva de sus planes fiscales-estructurales. Desde 2025, estos informes sustituyen a los antiguos programas de estabilidad y convergencia y a los programas nacionales de reformas.

Los propios planes fiscales-estructurales se insertan también en este calendario, pero con frecuencia plurianual. Cada Estado presenta el suyo, como regla, antes del 30 de abril del último año del plan en vigor (o cuando un nuevo Gobierno opta por revisarlo). En la primavera del Semestre concurre así cada año el informe de situación y, solo en los años de renovación, el nuevo plan. La Comisión evalúa estos documentos y publica en junio los informes por país, incluidos, en su caso, los exámenes exhaustivos del PDM, junto con sus propuestas de recomendaciones específicas por país.

4. *Aprobación e implementación (junio-diciembre)*: el Consejo Europeo refrenda las recomendaciones en junio, el Consejo las adopta formalmente en julio y los Estados miembros deben tenerlas en cuenta al elaborar sus presupuestos del año siguiente, cerrando el círculo de la coordinación *ex ante*.

2.4. Cuarto eje: asistencia financiera permanente. El Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE, 2012)

El cuarto eje dota a la zona del euro de asistencia financiera permanente a través del Mecanismo Europeo de Estabilidad, cuyo origen, definición, objetivos, estructura y funcionamiento se recorren hasta la reforma de su tratado en 2021.

> La asistencia financiera internacional y el FMI se desarrollan en el tema B22; la Unión Bancaria, en el tema B44.

Contexto: a raíz de la crisis de deuda soberana se adoptaron varias soluciones de emergencia. Unas fueron bilaterales (p. ej. los préstamos coordinados concedidos a Grecia en 2010). Otras fueron multilaterales y temporales, como el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF), con garantía del presupuesto de la UE, y la Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEEF), sociedad instrumental de los Estados de la zona del euro, ambos de 2010. Frente a esas soluciones temporales, en 2012 nace el cuarto eje de la gobernanza económica europea, que asume las tareas de ambos.

Definición: el *Mecanismo Europeo de Estabilidad* (MEDE) es una organización financiera intergubernamental de los países de la zona del euro, con sede en Luxemburgo. Se constituyó por tratado como mecanismo permanente de asistencia financiera a los Estados de la zona del euro que atraviesen o corran el riesgo de atravesar graves problemas de financiación, cuando ello sea indispensable para salvaguardar la estabilidad financiera de la zona del euro en su conjunto.

Objetivos: el MEDE persigue tres fines:

- *Cortafuegos*: contiene el contagio de las crisis en la zona del euro, y su mera existencia rompe las espirales de desconfianza.

- *Asistencia*: presta apoyo financiero a los países con dificultades, con una capacidad máxima de préstamo de 500.000 M€.

- *Respaldo*: está llamado a actuar como mecanismo de respaldo (*common backstop*) del Fondo Único de Resolución de la Unión Bancaria, si bien esta función, acordada en la reforma de 2021, está pendiente de entrada en vigor (véase *Evolución*, en este apartado).

Miembros: los 21 Estados de la zona del euro, el último de los cuales, Bulgaria, se adhirió en 2026.

Estructura: el órgano supremo es el Consejo de Gobernadores, formado por los ministros de finanzas de la zona del euro, con el comisario europeo de asuntos económicos y el presidente del BCE como observadores sin derecho a voto[17]. La gestión ordinaria corresponde a un Consejo de Administración y a un director ejecutivo.

Funcionamiento: la condicionalidad se aplica a toda asistencia, en proporción al instrumento. Se exige un memorando de entendimiento (MoU), negociado con el Estado miembro por la Comisión, en enlace con el BCE y, cuando procede, el FMI. El memorando recoge las medidas exigidas (p. ej. reformas financieras, de las administraciones públicas, fiscales o de pensiones), y su cumplimiento condiciona los desembolsos.

Funciones: el MEDE presta asistencia financiera mediante diferentes instrumentos:

- *Préstamos*: vinculados a un programa de ajuste macroeconómico (Grecia, Chipre).

- *Compras de bonos soberanos*: en los mercados primario y secundario.

- *Líneas de crédito precautorias*: para países con fundamentos sólidos afectados por perturbaciones adversas.

[17] El Consejo de Gobernadores adopta las decisiones de concesión de asistencia por unanimidad (mayoría cualificada del 85 % en el procedimiento de urgencia) y las demás por mayoría cualificada del 80 %. Los votos son proporcionales al capital suscrito, lo que otorga *de facto* capacidad de veto a Alemania, Francia e Italia en las decisiones por mayoría del 85 %.

- *Recapitalizaciones de instituciones financieras*: a través de préstamos a los gobiernos (el instrumento utilizado por España en 2012, por hasta 100.000 millones de los que se dispusieron unos 41.300). En cambio, el instrumento de recapitalización directa de entidades, que no generaba deuda pública pero imponía condiciones muy exigentes, nunca se utilizó, y la reforma de 2021 prevé suprimirlo y traspasar su función al respaldo común del Fondo Único de Resolución (FUR).

Financiación: cuenta con un capital suscrito superior a 700.000 M€, de los cuales algo más de 80.000 millones son capital desembolsado[18]. El resto es capital exigible que garantiza las emisiones del MEDE y le permite financiarse en los mercados con la máxima calidad crediticia (AAA de Fitch y Aaa de Moody's), lo que le da capacidad de apalancamiento. Su capacidad máxima de préstamo es de 500.000 millones, y el MEDE goza de estatus de acreedor preferente frente a los demás acreedores del Estado asistido[19].

Evolución: los Estados firmaron a comienzos de 2021 la revisión del Tratado del MEDE, con tres novedades en cuanto a su diseño:

- *Respaldo común*: una línea de crédito renovable de unos 68.000 millones al Fondo Único de Resolución.

- *Líneas precautorias*: se simplifican.

- *Sostenibilidad de la deuda*: un papel reforzado en la evaluación de la sostenibilidad de la deuda y en las reestructuraciones. Además, la reforma introduce cláusulas de acción colectiva de agregación simple (*single-limb*) en las emisiones soberanas de la zona del euro, previstas para 2022 y aplazadas hasta la entrada en vigor del tratado revisado[20].

Con todo, el tratado revisado no ha entrado en vigor, puesto que exige la ratificación de todos los firmantes. Italia, el único Estado que falta, no lo ha ratificado (su Cámara de Diputados rechazó la ratificación en diciembre de 2023). En consecuencia, el respaldo común sigue sin estar operativo.

2.5. Conclusiones

Aspectos positivos:

- *Entramado completo*: la gobernanza actual de la UEM incluye, a diferencia de la de 2008, reglas fiscales renovadas y más aplicables, supervisión de los desequilibrios macroeconómicos, coordinación *ex ante* ordenada en el Semestre y un prestamista de crisis permanente.

- *Semestre Europeo*: ha aportado una arquitectura ordenada y un calendario único a una coordinación antes fragmentada. Además, ha demostrado flexibilidad para absorber funciones nuevas (p. ej. el PDM, el seguimiento del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia desde 2021 y el engarce con los planes del nuevo marco fiscal desde 2024).

- *Reforma de 2024*: busca corregir, además, tres defectos crónicos del régimen anterior, la complejidad, la prociclicidad y la falta de apropiación nacional.

[18] El capital aumenta ligeramente con cada nueva incorporación al MEDE (p. ej. Croacia en 2023). El capital suscrito original era de 700.000 millones, con 80.000 desembolsados.

[19] Su estatus de acreedor preferente es inmediatamente inferior al del FMI y no se aplicó a la asistencia a España, para preservar la igualdad de trato de los bonistas.

[20] Las cláusulas de acción colectiva de agregación simple (*single-limb*) permiten reestructurar todas las series de bonos con una única votación agregada de los tenedores, eliminando el poder de bloqueo serie a serie y facilitando reestructuraciones ordenadas.

- *MEDE*: sostuvo los programas de Grecia, Chipre y España durante la crisis de deuda soberana y relevó de forma permanente a la FEEF y al MEEF, aunque sin asumir sus carteras de préstamos. Su línea pandémica expiró, en cambio, sin usarse (apartado 3.2), lo que revela los límites políticos de la institución.

Limitaciones:

- *Disciplina nacional*: el marco sigue descansando casi por completo en las políticas nacionales, sin una capacidad fiscal común permanente que estabilice los *shocks* asimétricos o financie bienes públicos europeos. Además, el grado de aplicación nacional de las recomendaciones específicas del Semestre Europeo es históricamente bajo.

- *Credibilidad de las sanciones*: aunque reforzada, está por demostrar. Además, la sofisticación técnica del análisis de sostenibilidad puede convertirse en opacidad.

- *Necesidades de inversión*: se acumulan (transición verde y digital, defensa) y tensionan unas sendas pactadas antes de que esas necesidades se manifestaran plenamente.

- *MEDE*: arrastra, por su parte, un problema de estigma y una reforma bloqueada que limitan su eficacia como cuarto eje.

3. La respuesta común de política fiscal desde la COVID-19

La COVID-19 provocó una crisis de rasgos singulares, a la que el BCE respondió con una expansión monetaria masiva. La respuesta fiscal pasó de la emergencia a la recuperación financiada con deuda común y, después, al retorno de las reglas, mientras la guerra de Ucrania extendía ese endeudamiento.

3.1. Contexto y respuesta monetaria

La pandemia provocó en 2020 la mayor contracción del PIB de la historia de la UE en tiempo de paz (del 5,6 % en la Unión y del 6,1 % en la zona del euro), con rasgos singulares:

1. *Economía y precios*: desplome simultáneo de oferta y demanda por las restricciones sanitarias, seguido, en la reapertura, de cuellos de botella y, desde 2021-2022, de un episodio inflacionista agravado por la crisis energética derivada de la invasión rusa de Ucrania.

2. *Industria*: interrupción de las cadenas globales de suministro, con escasez de insumos clave (semiconductores) y una posterior reorientación estratégica hacia la autonomía industrial europea.

3. *Mercado laboral*: contención inédita del desempleo gracias a los esquemas de mantenimiento del empleo (los expedientes de regulación temporal de empleo, ERTE, en España y el *Kurzarbeit* en Alemania), que evitaron la destrucción masiva de puestos característica de crisis anteriores.

4. *Servicios*: colapso de los sectores intensivos en contacto (turismo, hostelería, transporte aéreo), con impacto muy asimétrico entre Estados miembros según su especialización, particularmente acusado en el sur de Europa.

5. *Comercio exterior*: caída histórica de los flujos comerciales en 2020, con recuperación rápida pero desigual y tensiones persistentes en los costes de transporte.

> La política monetaria de la UE y la respuesta del BCE a la pandemia se desarrollan en el tema B43.

Respuesta monetaria: el BCE desplegó un estímulo masivo que abarató y facilitó la financiación de la expansión fiscal. Destacan el mantenimiento de los tipos de interés oficiales en mínimos, el programa de compras de emergencia frente a la pandemia (PEPP, 1,85 billones) y las operaciones de financiación a largo plazo (TLTRO III y PELTRO) en condiciones muy favorables. Se suman la relajación de los requisitos de colateral, la restricción, como supervisor, del reparto de dividendos del sector bancario y el refuerzo de las líneas *swap* de divisas con otros bancos centrales.

3.2. Respuesta de emergencia (2020-2021)

La respuesta de emergencia se articuló en cuatro planos:

- *Aplicación de la cláusula general de salvaguardia*: activada en marzo de 2020 por primera vez en la historia del PEC (apartado 2.1.3), permitió a los Estados desviarse temporalmente de sus sendas de ajuste para desplegar una expansión fiscal masiva. Las medidas discrecionales rondaron el 4 % del PIB en 2020, a lo que se sumaron avales y garantías. La cláusula no suspendía los procedimientos del PEC ni los valores de referencia del 3 % y el 60 % del PIB, pero permitía

apartarse temporalmente de las exigencias presupuestarias normalmente aplicables (sendas de ajuste hacia el objetivo a medio plazo y regla de gasto). Fue prorrogada por la guerra de Ucrania y la crisis energética, y se desactivó a finales de 2023.

- *Iniciativas de respuesta*: las iniciativas de inversión en respuesta al coronavirus (CRII y CRII+) flexibilizaron el uso de los fondos estructurales no ejecutados. Además, el marco temporal de ayudas de Estado autorizó los esquemas nacionales de apoyo a empresas.

- *Tres redes de seguridad*: se desplegaron por un total de 540.000 M€:

  - *Trabajadores*: el instrumento SURE, que financió con préstamos de la UE (hasta 100.000 millones, de los que se desembolsaron 98.400 a 19 Estados) los esquemas nacionales de regulación temporal de empleo[21].

  - *Empresas*: el fondo paneuropeo de garantías del Banco Europeo de Inversiones (BEI), con 25.000 millones de garantías para movilizar hasta 200.000 millones.

  - *Soberanos*: la línea de crédito de apoyo a la crisis pandémica del MEDE, por hasta el 2 % del PIB de cada Estado (unos 240.000 millones en conjunto). Sin embargo, ningún país la solicitó, por el estigma asociado a la asistencia del MEDE y por las condiciones excepcionalmente favorables de financiación que propició la actuación del BCE, y la línea expiró sin usarse en 2022.

- *Endeudamiento de la Comisión Europea*: SURE inauguró, con notable éxito de demanda, las emisiones sociales de la Comisión en nombre de la UE y anticipó el salto cuantitativo de NextGenerationEU.

3.3. Recuperación: NextGenerationEU y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (2021-2026)

El NextGenerationEU (NGEU) es el instrumento temporal de recuperación acordado por el Consejo Europeo en julio de 2020, dotado con 806.900 M€ corrientes (750.000 millones a precios de 2018). Se financia íntegramente mediante emisiones de deuda común de la Comisión en nombre de la Unión, habilitadas por la Decisión de Recursos Propios de 2020. Estas emisiones se extienden hasta 2026 y su reembolso, hasta 2058[22].

El núcleo de NGEU es el *Mecanismo de Recuperación y Resiliencia* (MRR), dotado con 723.800 millones a precios corrientes (338.000 en transferencias no reembolsables y 385.800 en préstamos). El MRR financia los planes nacionales de recuperación y resiliencia con un modelo inédito de financiación *basada en resultados*, en el que los desembolsos se liberan contra el cumplimiento verificado de hitos y objetivos de reformas e inversiones. Al menos el 37 % del gasto debe destinarse a la transición climática y el 20 % a la digital. El programa se reforzó con los capítulos REPowerEU (2023, respuesta energética a la guerra) y la plataforma STEP (2024, tecnologías estratégicas).

[21] SURE (Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency): préstamos *back-to-back* en condiciones muy favorables, respaldados por garantías voluntarias de los Estados miembros. En España financió los ERTE.

[22] La Decisión de Recursos Propios de 2020 elevó temporalmente el techo de recursos propios en 0,6 puntos de la RNB para garantizar el servicio de la deuda de NGEU. De los nuevos recursos propios previstos para el reembolso solo se ha implantado la contribución sobre plásticos no reciclados (2021). Las propuestas basadas en el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (RCDE UE), el mecanismo de ajuste en frontera por carbono (MAFC; *CBAM* en inglés) y las bases societarias siguen en negociación. Por eso, la financiación del reembolso a partir de 2028 queda abierta.

El MRR es un instrumento temporal y su cierre está en marcha. Así, los hitos y objetivos debían cumplirse a más tardar el 31 de agosto de 2026 y las solicitudes finales de pago presentarse antes del 30 de septiembre de 2026, mientras que los desembolsos deben completarse antes de que acabe 2026, sin prórroga aprobada. Sin embargo, la ejecución ha ido por detrás de lo previsto (a mediados de 2025 se había desembolsado en torno a la mitad de la dotación). El retraso ha concentrado en el tramo final una intensa presión de cumplimiento y ha llevado a numerosos Estados a revisar sus planes.

España es, tras Italia, el segundo mayor beneficiario en volumen total. Su plan llegó a sumar unos 163.000 millones (79.800 en transferencias y unos 83.000 en préstamos)[23], pero a finales de 2025 el Gobierno renunció a la mayor parte de los préstamos, que han quedado por debajo de 23.000 millones.

3.4. Retorno de las reglas y deuda común tras la pandemia

Salida de la pandemia (el retorno de las reglas): se planteó el problema de reactivar unas reglas diseñadas para otras circunstancias. Por ejemplo, aplicar mecánicamente la regla de la veinteava parte a deudas que superaban el 150 % del PIB habría exigido ajustes procíclicos inverosímiles. Tras el año puente de 2023 (recomendaciones cuantitativas país por país sin marco formal) y la desactivación de la cláusula general de salvaguardia, la reforma de 2024 entró en vigor a tiempo para el primer ciclo completo.

Los Estados presentaron sus primeros planes fiscales-estructurales en el otoño de 2024 y el Consejo refrendó los de 21 Estados miembros en enero de 2025, además de adoptar las recomendaciones correctoras de los PDE del apartado 2.1.2. España presentó un plan con un periodo de ajuste ampliado a siete años y una senda de crecimiento del gasto primario neto compatible con una reducción gradual y sostenida de la deuda y del déficit.

Deuda común tras la pandemia (2024-2027): la guerra de Ucrania ha extendido el endeudamiento de la Unión más allá de la recuperación, con tres instrumentos sucesivos de apoyo a Ucrania:

- *Mecanismo para Ucrania* (2024-2027): creado en la revisión intermedia del marco financiero plurianual (MFP) de febrero de 2024, moviliza hasta 50.000 M€. De ellos, 33.000 son préstamos garantizados por el margen presupuestario y 17.000, transferencias canalizadas por la Reserva para Ucrania, por encima de los techos del MFP.

- *Préstamos ERA del G7* (2024): la Unión aporta hasta 18.100 millones, como asistencia macrofinanciera excepcional, a los cerca de 45.000 millones de los préstamos de aceleración de ingresos extraordinarios (*Extraordinary Revenue Acceleration*, ERA) del G7. Ucrania no los reembolsa con sus recursos, sino con los beneficios extraordinarios de los activos rusos inmovilizados, a través del Mecanismo de Cooperación para Préstamos a Ucrania.

- *Préstamo de apoyo a Ucrania* (2026-2027): no hubo acuerdo sobre un préstamo de reparaciones basado en los saldos de tesorería ligados a esos activos. En su lugar, el Consejo Europeo acordó en diciembre de 2025 un préstamo de 90.000 millones financiado con endeudamiento de la Unión en los mercados de capitales y respaldado por el margen presupuestario[24]. Ucrania

[23] El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia original (2021) comprendía 69.500 millones en transferencias. La adenda de 2023 añadió las transferencias restantes, los préstamos y el capítulo REPowerEU hasta el total indicado.

[24] Conclusiones del Consejo Europeo de 18 de diciembre de 2025. El Consejo adoptó el reglamento del préstamo el 24 de febrero de 2026 y completó el paquete el 23 de abril de 2026 con la modificación del reglamento del MFP y la aprobación de un primer tramo de 45.000 millones para 2026.

solo lo reembolsará cuando reciba las reparaciones de Rusia, y los activos siguen inmovilizados hasta entonces. El préstamo se articula como cooperación reforzada de 24 Estados miembros, sin efecto sobre las obligaciones financieras de Chequia, Hungría y Eslovaquia, y reparte, con carácter indicativo, 30.000 millones de apoyo macroeconómico y 60.000 millones para la capacidad industrial de defensa.

Estos instrumentos encajan en la gobernanza fiscal por la vía del presupuesto de la Unión y no por la de las reglas nacionales. La deuda la emite la Unión, no los Estados, y su respaldo es el *margen presupuestario* (*headroom*), es decir, la diferencia entre el techo de recursos propios que los Estados se comprometen a aportar y los recursos que el MFP requiere efectivamente. Aun así, ese respaldo convierte a los Estados en garantes últimos de la deuda. Junto con NextGenerationEU y SAFE (apartado 2.1.3), el apoyo a Ucrania consolida el endeudamiento común como instrumento recurrente, aunque temporal y con fines tasados, de la política fiscal europea (tema B37, apartado 3.4.4).

La tabla B45.2 resume los instrumentos de la respuesta fiscal europea a la pandemia, de emergencia (2020-2021) y de recuperación (2021-2026), con sus destinatarios, su dotación y sus rasgos.

Tabla B45.2: Respuesta fiscal europea a la COVID-19.

Instrumento	Destinatarios	Dotación	Rasgos
Cláusula general de salvaguardia	Todos los Estados (2020-2023)	—	Permite desviarse de las sendas de ajuste, sin suspender el 3 % y el 60 %
SURE	Trabajadores	Hasta 100.000 M€ (98.400 desembolsados a 19 Estados)	Préstamos de la UE para esquemas de regulación temporal de empleo
Fondo de garantías del BEI	Empresas	25.000 M€ en garantías	Moviliza hasta 200.000 M€
Línea pandémica del MEDE	Soberanos	240.000 M€	Expiró sin usarse
NextGenerationEU	Estados miembros (2021-2026)	806.900 M€ corrientes	Deuda común de la Comisión, con reembolso hasta 2058
MRR	Planes nacionales de recuperación y resiliencia	723.800 M€ (338.000 en transferencias y 385.800 en préstamos)	Pagos contra hitos y objetivos; al menos 37 % clima y 20 % digital

Conclusiones

La gobernanza fiscal de la Unión responde a la asimetría de la UEM, una política monetaria única con políticas fiscales nacionales, y a los problemas de *free riding* y riesgo moral que de ella derivan. Sus cuatro versiones describen una tensión entre reglas y discreción. Las reglas uniformes del PEC de 1997 eran creíbles pero procíclicas, y su incumplimiento por Francia y Alemania en 2003 erosionó su legitimidad. Las reformas de 2005 y de la crisis de deuda soberana añadieron, a su vez, una complejidad que dificultaba su verificación, y la de 2024 desplaza el énfasis hacia la trayectoria de la deuda, con sendas plurianuales de gasto neto negociadas país a país. El Semestre Europeo, el PDM y el MEDE completan los cuatro ejes. Un segundo hilo es la erosión del tabú del art. 125 TFUE, pues el MEDE y NextGenerationEU han dotado a la Unión de elementos de mutualización que su diseño original excluía.

La coordinación fiscal se justifica por la teoría de las áreas monetarias óptimas, en la que la integración fiscal de Kenen sustituye al tipo de cambio como mecanismo de ajuste (tema B16), y por el análisis de la dominancia fiscal y de las reglas fiscales, que explica por qué una política monetaria creíble exige disciplina fiscal (tema A39). Por su parte, NextGenerationEU introdujo deuda común en las finanzas de la Unión (tema B37). Por último, la gobernanza fiscal completa la política monetaria, cuyo Instrumento para la Protección de la Transmisión exige cumplir el marco fiscal (tema B43), y la Unión Bancaria, cuyo respaldo común depende del MEDE (tema B44).

Blanchard, Leandro y Zettelmeyer (2021) cuestionaron las reglas numéricas y propusieron sustituirlas por estándares cualitativos, evaluados con análisis estocásticos de sostenibilidad de la deuda y arbitrados por un órgano independiente como el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. La reforma de 2024 recoge parte de esa lógica, pero conserva los umbrales del 3 % y del 60 % y añade salvaguardias numéricas (apartado 2.1.1). Está por decidir, además, si la Unión debe financiar con deuda común sus bienes públicos y crear así un activo seguro de gran escala, como defiende el informe Draghi (2024) frente a las objeciones que recoge el anexo A.1.4.

Anexo

A.1. Otras propuestas: el debate sobre la capacidad fiscal de la UEM

Junto a NextGenerationEU, el debate sobre una capacidad fiscal para la UEM ha generado otras propuestas, como el Fondo Monetario Europeo, el seguro de desempleo común o la transformación del programa de apoyo a las reformas estructurales en el Instrumento de Apoyo Técnico. El debate ha continuado tras la pandemia.

> El presupuesto de la UE y su sistema de recursos propios se desarrollan en el tema B37.

El presupuesto de la UE refleja un reducido nivel de integración fiscal, ya que representa en torno al 1 % de la renta nacional bruta (RNB) de la Unión y debe estar equilibrado. Por ello, pese a financiar políticas importantes (política agrícola común, cohesión, I+D), no puede actuar como presupuesto europeo para rescates soberanos, como estabilizador frente a *shocks* asimétricos ni como respaldo fiscal de la Unión Bancaria. De ahí el debate, recurrente desde el informe de los cinco presidentes (2015), sobre la creación de una capacidad fiscal central, en el que destacan las siguientes propuestas.

A.1.1. Fondo Monetario Europeo

Definición: el Fondo Monetario Europeo, que la Comisión propuso a finales de 2017 en el paquete de profundización de la UEM, transformaría el MEDE en un fondo integrado en el Derecho de la Unión. Actuaría como respaldo fiscal de la Unión Bancaria y como mecanismo de financiación de los soberanos bajo control comunitario, con una capacidad de en torno a 500.000 millones ampliable.

Objetivos: busca contribuir a romper los círculos viciosos entre deuda soberana y deuda bancaria y someter la asistencia financiera al método comunitario (control del Parlamento Europeo, decisión por mayoría reforzada en lugar de unanimidad).

Evolución: la propuesta no prosperó por la resistencia de los Estados a comunitarizar el instrumento. Aun así, sus funciones esenciales (el respaldo al FUR, las líneas precautorias simplificadas) se reciclaron en la reforma intergubernamental del MEDE de 2021, aún pendiente de entrada en vigor.

A.1.2. Seguro de desempleo común

Se ha propuesto de forma recurrente el establecimiento de un "régimen europeo de prestaciones por desempleo" (en su versión más aceptable políticamente, un *reaseguro* de los sistemas nacionales). El régimen actuaría como estabilizador automático frente a *shocks* asimétricos y fomentaría la convergencia de los mercados de trabajo. Sin embargo, la reticencia de varios países a la mutualización permanente de riesgos y gastos es el principal obstáculo, por lo que las propuestas incorporan una condicionalidad importante y salvaguardas contra las transferencias permanentes. El instrumento SURE, temporal y basado en préstamos, ha sido su embrión más tangible y la prueba de concepto de su viabilidad.

A.1.3. Del programa de apoyo a las reformas estructurales al Instrumento de Apoyo Técnico

El antiguo programa de apoyo a las reformas estructurales (2017-2020, 142,8 millones) nació de la experiencia positiva de la asistencia técnica a Grecia y Chipre durante sus programas de ajuste. Ponía esa pericia a disposición de todos los Estados miembros para diseñar y aplicar reformas institucionales, administrativas y estructurales. Su sucesor es el Instrumento de Apoyo Técnico (2021-2027, 864 millones), que financia conocimiento experto para las reformas de los Estados miembros, incluidas las comprometidas en los planes de recuperación y en los planes fiscales-estructurales.

A.1.4. El debate tras NextGenerationEU

NGEU ha demostrado la viabilidad técnica de una capacidad fiscal común financiada con deuda europea y ha reabierto la discusión sobre su conversión en permanente. A favor se esgrimen la financiación de bienes públicos europeos (transición energética, defensa, tecnologías estratégicas, en la línea del informe Draghi de 2024 sobre competitividad), la creación de un activo seguro europeo de gran escala y el refuerzo del papel internacional del euro. En contra pesan el riesgo moral, la ausencia de base política para transferencias permanentes y el precedente de una deuda común cuyo reembolso (desde 2028) aún carece de recursos propios suficientes. Probablemente, la conversión de esa capacidad fiscal en permanente será la cuestión central de la próxima década para la política fiscal de la UE.