

**GRUPO DE TRABAJO
SOBRE EL FUTURO
DE EUROPA**

SOCIEDAD
FABIANA
ESPAÑOLA

Documento 2

Europa en la encrucijada. Retos de la UE en 2026

Coordinadores: Elisa Pérez Vera y Rafael Estrella Pedrola
(Julio MMXXVI)

GRUPO DE TRABAJO SOBRE EL FUTURO DE EUROPA¹

Documento 2

Europa en la encrucijada. Retos de la UE en 2026

(Julio MMXXVI)

Coordinadores: Elisa Pérez Vera y Rafael Estrella Pedrola

¹ Grupo integrado por: **Elisa Pérez Vera**, Catedrática emérita de Derecho Internacional Privado, Ex Rectora de la UNED, Ex Presidenta del Consejo Consultivo de Andalucía, Magistrada emérita del Tribunal Constitucional y Consejera electiva del Consejo de Estado. **Rafael Estrella Pedrola**, ex Diputado y ex Senador por Granada, ex Presidente de la Asamblea Parlamentaria de la OTAN, Embajador de España. **Gregorio Cámara Villar**, Catedrático emérito de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada y ex Diputado del Congreso por Granada. **Antonio M. López Hernández**, Catedrático de Economía Financiera y Contabilidad de la Universidad de Granada y ex Presidente de la Cámara de Cuentas de Andalucía. **Clara Aguilera García**, ex Consejera de Gobernación y ex Consejera de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía, ex Diputada Andaluza, ex Diputada Europea. **Juan Montabes Pereira**, Catedrático de Ciencia Política y ex Decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad de Granada. **Antonio M^a Claret García**, ex Diputado Andaluz, Doctor en Medicina y en Ciencia Política, Miembro de la Academia de Ciencias Sociales y del M.A. de Andalucía.

© SOCIEDAD FABIANA ESPAÑOLA
Julio 2026

Depósito legal: GR 934-2026

Valor no venal. Queda prohibida su venta y la reproducción total o parcial de este documentos sin la expresa autorización por parte de la Sociedad Faviana Española. Los derechos de autor de este documento son propiedad conjunta de los autores reseñados en la “nota 1”. Todos los derechos reservados.

www.sociedadfabiana.es
Imprime: *Imprenta del Arco*

Índice

I.	Introducción: A modo de declaración de principios	7
II.	Retos políticos e institucionales	11
III.	Retos económicos, tecnológicos y sociolaborales	17
IV.	Retos ligados al medio ambiente	25
V.	Retos derivados de los movimientos migratorios	31
VI.	Retos asociados a la política exterior y a la seguridad y defensa común	35
VII.	Retos culturales y sociales	41
VIII.	Conclusiones	45

I. Introducción: A modo de declaración de principios

1. *La Unión Europea (UE) es hoy una realidad indiscutible.* Desde un punto de *vista económico*, con más de 450 millones de habitantes, supone el tercer ámbito más poblado del mundo, produce alrededor del 17–18 % del PIB mundial nominal y es uno de los tres mayores actores del comercio internacional (junto con China y EE. UU). *Desde un punto de vista político*, ha alcanzado un importante nivel de integración supranacional, aportando una experiencia única de gobernanza como mercado común y espacio de paz, justicia, libertad y seguridad, que garantiza la convivencia entre los pueblos europeos con relaciones fundadas en el Derecho.

De esta manera, tras una dura historia de conflictos y guerras devastadoras entre países vecinos y de una misma raigambre cultural, ha sido capaz de edificar progresivamente una *Europa unida en la diversidad*. Este proceso de integración se ha venido realizando conforme a la previsión de Robert Schuman en 1950, vaticinando que “Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto, se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho”.

Desde entonces han transcurrido más de seis décadas y esa solidaridad ya existe, incluso con avances en *componentes políticos de cuño federal sobre un marco confederal*. La UE no es un superestado ni tampoco una mera confederación de Estados sino una unión de diversos Estados soberanos con fines de integración que no pierden su condición de tales, creando una estructura institucional común a la que dotan de unas competencias y medios de actuación jurídico-políticos bastante similares a los de un Estado.

La creación y atribución de competencias a la UE se hace por medio de normas de derecho internacional, lo que mantiene a los Estados como depositarios últimos de la legitimación de la Unión (son “los señores de los Tratados” y por ello disponen del “poder constituyente” en la UE). Pero *esta dimensión internacionalista se combina con otra dimensión constitucional-estatalista material de carácter “federalizante”*: la adopción de decisiones por mayoría, la primacía del derecho europeo sobre el estatal, la aplicación directa dentro de los Estados miembros de gran parte de su normativa, la existencia de una Carta de Derechos Fundamentales de la Unión o del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que funciona en su ámbito como un Tribunal constitucional.

La UE constituye así una unión política única en el mundo que comparte soberanía en ámbitos esenciales para el bienestar y seguridad de sus pueblos, de acuerdo con sus tratados constitutivos.

2. Sin embargo, *la UE presenta carencias* que le impiden ser el gran espacio común que le correspondería como potencia con intereses geopolíticos y obligaciones globales, en el mundo de hoy. Un gran espacio que debería ser, no solo económico, jurídico, cultural y social, sino también político en el sentido más amplio e intenso, compartido democráticamente con una voz propia y única.

Carencias que se hacen especialmente evidentes en *momentos de crisis*. En nuestros días se están concitando grandes tensiones y disfunciones geopolíticas en medio de un cada vez más amplio desencanto y desafección ciudadana. Paralelamente, crecen los problemas y riesgos globales y, con ellos, los miedos, los populismos, el autoritarismo y las pretensiones hegemónicas y arbitrarias de otras potencias.

Tras el cataclismo que desencadenó en Europa la agresión rusa a Ucrania, las decisiones adoptadas, impredeciblemente, por quien fuera *nuestro tradicional aliado, los Estados Unidos de América*, marcan un punto de inflexión. La ignorancia sistemática de la ONU y de cualquier organismo internacional multilateral, la vulneración directa de normas básicas del Derecho Internacional, el apoyo incondicional a la política genocida de Israel en Gaza y Cisjordania, la intervención en Venezuela, los bombardeos sobre Irán y Líbano o la amenaza como instrumento de las relaciones internacionales, socavan como nunca el orden internacional. De hecho, muchas decisiones del Presidente Trump, de corte ideológico radical o directamente basadas en el capricho y en la búsqueda del beneficio unilateral, *le alejan cada vez más de Europa* y son altamente nocivas, tanto para la UE como para la gobernanza global común.

Por ello, *resulta lamentable* comprobar como los *actuales dirigentes de la UE*, con escasas excepciones, se doblegan y contemporizan, mostrando una sumisión excesiva ante la administración estadounidense. Denunciar estos comportamientos *no implica que la Sociedad Fabiana Española ignore las muchas dependencias que Europa tiene de Estados Unidos, especialmente en seguridad, defensa y tecnología*. Ahora bien, esas dependencias no pueden hacernos olvidar los principios y valores que constituyen nuestra misma razón de ser.

Además, *debe advertirse el creciente poder e influencia de grandes agentes no estatales*, especialmente las corporaciones multinacionales tecnológicas, cuyo volumen económico, capacidad de innovación y control de infraestructuras digitales esenciales supera en ocasiones a los propios Estados y organizaciones internacionales. La UE ha de adoptar decisiones políticas, estratégicas y tecnológicas para garantizar su autonomía frente a estos actores globales y asegurar que la innovación y el desarrollo digital respondan al interés general, los derechos fundamentales y los valores democráticos que la inspiran.

Ante estas y otras adversidades, estamos asistiendo al despliegue de la fragmentación, la polarización política y el debilitamiento institucional democrático, con Estados miembros de la Unión que corren el riesgo de caer en la órbita autocrática.

3. Pero *el desánimo no debe tener cabida en la UE*. Europa tiene los elementos para ser una gran potencia y así hemos de reivindicarla. La Unión Europea debe reaccionar frente a este estado de cosas y avanzar en esa dirección. Como la mayoría de la ciudadanía, *queremos una Europa fuerte, diversa y unida*, capaz de ejercer su inmenso potencial como actor global, no solo en la promoción y defensa de sus intereses específicos, sino también en la proyección de sus principios y valores democráticos en el

orden mundial, claramente aquilataados en los artículos 2 y 3 del Tratado de la Unión Europea (TUE), hoy amenazados.

Creemos en una UE innovadora, transformadora y ambiciosa, que se respete a sí misma y se haga respetar por sus fortalezas. Necesitamos una Europa capaz de garantizar su propia seguridad, la de los Estados que la integran y contribuir a la de sus vecinos, no solo en el marco de las alianzas existentes sino también mediante la creación y desarrollo de sus propias capacidades, medios económicos y materiales y estructuras organizativas.

Creemos también en una Europa resiliente, capaz de afrontar las crisis con decisiones que sean a la vez justas y eficaces. Ante las dos grandes crisis de este siglo, la financiera iniciada en 2008 y la del COVID de 2020, la respuesta de la UE a la primera tuvo efectos devastadores para las economías y las sociedades de buena parte de los países europeos, que debieron afrontar una lenta y larga recuperación. Por el contrario, las decisiones de toda índole adoptadas frente a los efectos económicos y sociosanitarios de la pandemia del COVID permitieron paliarlos y facilitaron la recuperación.

La UE ha de seguir siendo modelo en los principios y valores democráticos, en cuyo desarrollo y ejecución debe profundizar: la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho, el respeto a los derechos humanos, la solidaridad, el pluralismo, la tolerancia y la justicia. Y ha de proyectar su compromiso más intenso en muchos ámbitos interrelacionados que le permitan disponer de una mayor voz e influencia en el mundo, en un marco multilateral.

4. Estas y otras demandas y retos exigen para su necesario fortalecimiento nuevos impulsos, nuevas políticas, nuevas capacidades, así como instituciones más flexibles, más eficaces y, a la vez, más próximas a la ciudadanía.

Basándonos en estas ideas preliminares, perseguimos con el análisis más concreto que sigue —que pretendemos sea pedagógico y útil— dar cumplimiento a los siguientes objetivos:

a) Abordar la realidad actual de la UE, los rasgos que la definen, posición geoestratégica global, déficits y activos, elementos y capacidades, políticas comunes, así como su potencial de profundización y transformación.

b) Proyectar líneas sustanciales de acción para el proceso de integración futuro de la UE: cómo seguir avanzando y profundizando en el proyecto común y cómo atender mejor a las demandas y necesidades de los ciudadanos europeos y de los países que la integran.

II. Retos políticos e institucionales

1. Déficit democrático y gobernanza europea. *El denominado “déficit democrático” constituye el reproche primario al proceso de integración europeo. Con él se hace referencia a la percepción de distancia entre las decisiones europeas y la ciudadanía, así como a la falta de transparencia y a una legitimación democrática que, en algunos ámbitos de decisión de la Unión, no resulta suficientemente directa, visible ni comprensible para amplios sectores de la población.*

a) Este déficit se manifiesta en varios planos:

- En primer lugar, aunque *el Parlamento Europeo es elegido por sufragio universal* directo y sus competencias se han ampliado progresivamente hasta convertirse en colegislador en la mayor parte de las políticas de la Unión, persisten determinados desequilibrios institucionales especialmente por la ausencia de iniciativa legislativa propia y por el peso decisivo que conservan el Consejo Europeo y la Comisión Europea en la definición de las grandes orientaciones políticas y normativas. *Este diseño provoca que la ciudadanía perciba a la UE como un ente alejado de su control democrático directo.*

- En segundo lugar, *la gobernanza europea adolece de complejidad institucional y falta de transparencia en los procesos de decisión.* Con ello se dificulta una rendición de cuentas clara y comprensible, lo que provoca *desafección ciudadana*, al mismo tiempo que se *facilita la narrativa de los movimientos euroescépticos.*

- En tercer lugar, la Unión Europea *presenta deficiencias de eficacia y agilidad en la toma de decisiones.* El problema resulta especialmente grave en materias, como política exterior, defensa o fiscalidad, *que requieren unanimidad.* El bloqueo dificulta, a menudo, la adopción de respuestas rápidas y coordinadas frente a crisis internacionales o urgencias económicas.

b) Acabar con ese déficit democrático implicaría una reforma institucional profunda que contemple, al menos, las tres dimensiones señaladas.

- De una parte, habría que *reforzar la legitimidad democrática directa*, ampliando las competencias legislativas y presupuestarias del Parlamento Europeo y fortaleciendo su papel en la elección y control de la Comisión.

- De otra, resulta necesaria una *mayor transparencia y simplificación de los procesos decisorios*, clarificando competencias, mejorando la comunicación institucional y *creando mecanismos permanentes de deliberación ciudadana* e incorporando instrumentos participativos más eficaces. Entre ellos podría reforzarse la Iniciativa Ciudadana Europea, actualmente limitada a la facultad de solicitar a la Comisión que examine una propuesta normativa, para vincularla de forma más estrecha al proceso legislativo, más allá de las consultas formales.

- En tercer lugar, se impone la *revisión de las reglas de voto en el Consejo*, avanzando hacia la extensión de la mayoría cualificada en áreas clave para incrementar la eficacia de la UE como actor global.

2. Populismo y extrema derecha. Uno de los desafíos más graves que enfrenta hoy la Unión Europea es el ascenso del populismo extremista y de la extrema derecha, tanto en el escenario político mundial como dentro de los Estados miembros. Sin perjuicio de que populismo y extrema derecha no constituyen fenómenos plenamente coincidentes y pueden manifestarse en corrientes ideológicas diversas, el crecimiento de determinadas expresiones de estas tendencias plantea desafíos relevantes para la cohesión política e institucional de la Unión. Estos movimientos erosionan progresivamente los valores y principios fundamentales que constituyen el ADN del proyecto europeo: dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho, respeto a los derechos humanos y pluralismo, consagrados principalmente en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea y desarrollados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

a) El auge de estas corrientes políticas se alimenta de un contexto global de incertidumbre, miedo y desafección ciudadana, generado por crisis económicas recurrentes, desigualdades crecientes, flujos migratorios mal gestionados y la percepción de una gobernanza europea distante. A través de discursos nacionalistas excluyentes, negacionistas de derechos y libertades básicas y contrarios al multilateralismo, estos movimientos debilitan la cohesión social y política de la Unión, alimentando la polarización interna y bloqueando avances hacia una mayor integración.

Particular preocupación genera la situación de Estados miembros que, bajo *gobiernos populistas de extrema derecha*, llegan a desafiar abiertamente los valores y principios de la Unión y no respetan el Estado de Derecho. Casos paradigmáticos fueron Polonia y Hungría. En ambos Estados se han producido recientemente cambios políticos y evoluciones institucionales que apuntan a una posible mejora de sus relaciones con la Unión y del respeto a los principios del Estado de Derecho. No obstante, la consolidación de dichos avances y la plena superación de las preocupaciones expresadas por las instituciones europeas dependerán de la efectividad y permanencia de las reformas emprendidas.

Tales procesos de regresión democrática representan una *amenaza directa al modelo europeo*, pues:

- *Vulneran los compromisos jurídicos asumidos por los Estados miembros* al adherirse a la UE, basados en el respeto incondicional de los valores del artículo 2 TUE.

- *Debilitan la credibilidad internacional de la UE* como promotora global de derechos y democracia.

- *Bloquean decisiones clave en el Consejo cuando se requiere unanimidad*, al actuar como “caballo de Troya” de potencias o intereses contrarios al fortalecimiento europeo, y socavan la solidaridad y la confianza mutua entre Estados miembros.

La respuesta de la Unión ante estas situaciones ha sido hasta ahora limitada e insuficiente. La activación del procedimiento del artículo 7 TUE ha fracasado. La exigencia de unanimidad, para determinar la existencia de una violación grave y persistente de los valores de la Unión, prevista en el artículo 7.2 TUE, ha bloqueado en la práctica cualquier medida efectiva. Aunque las sanciones del artículo 7.3 TUE pueden adoptarse por mayoría cualificada, la dificultad de superar la fase previa ha limitado considerablemente la eficacia global del mecanismo.

b) La inoperancia de los mecanismos de respuesta actuales hace imprescindible su modificación en los siguientes aspectos.

- La *revisión de la regla de unanimidad* en la aplicación del artículo 7 TUE, avanzando hacia mecanismos de decisión por mayoría cualificada, que eviten bloqueos sistemáticos.

- El *condicionamiento estricto del acceso a fondos europeos* al respeto efectivo del Estado de Derecho, aplicando de manera rigurosa el Reglamento de Condicionalidad adoptado en 2020 y asegurando su ejecución sin dilaciones.

- El *fortalecimiento de los mecanismos de supervisión y alerta temprana*, mediante la Agencia de Derechos Fundamentales y el nuevo mecanismo anual del Estado de Derecho de la Comisión, dotándolos de capacidad real de intervención y seguimiento vinculante.

- El *apoyo a la sociedad civil y a los actores democráticos* dentro de los países afectados, reforzando programas europeos de financiación para medios de comunicación independientes, asociaciones de defensa de derechos humanos y proyectos de educación democrática.

- El *desarrollo de estrategias europeas de prevención del extremismo y el populismo*, abordando sus causas estructurales: desigualdad, exclusión social, desinformación, manipulación en redes digitales y miedo al futuro.

3. Euroescepticismo, desafección ciudadana y debilidad del espacio público europeo. Uno de los retos más significativos y complejos para el futuro de la Unión Europea es el *auge del euroescepticismo*, la *creciente desafección ciudadana* y la *persistente debilidad del espacio público europeo*.

a) Estos fenómenos amenazan la legitimidad democrática y la cohesión política de la UE, al desconectar a la ciudadanía de sus instituciones comunes y fomentar percepciones de imposición burocrática o tecnocrática distante.

- El *euroescepticismo se alimenta de varios factores* que hemos examinado especialmente en el punto 1, así como de la *sensación de que las prioridades europeas no responden a las preocupaciones cotidianas* de la población.

- La *desafección* se expresa en una baja participación electoral en comicios europeos, que continúa siendo desigual entre Estados miembros y limitada en comparación con la relevancia política de las decisiones adoptadas por la Unión. También en el

reducido conocimiento de la UE y en el escaso sentimiento de pertenencia compartida. Todo ello debilita la identidad europea como comunidad política de destino común.

- A lo anterior se suma, como causa y efecto, la *debilidad estructural del espacio público europeo*, caracterizado por una fragmentación nacional de los debates, la falta de verdaderos medios de comunicación europeos con proyección transnacional y un sistema político dominado por partidos estatales con estructuras europeas débiles y dependientes.

b) Ante este estado de cosas, *es necesario desplegar un conjunto de medidas estratégicas y estructurales*, entre las que cabría considerar las siguientes.

- Impulsar una *educación democrática específicamente europea*, incorporando en los sistemas educativos nacionales programas sólidos sobre historia de la integración europea, instituciones, valores, derechos y ciudadanía activa europea, con metodologías participativas y críticas que fomenten la identificación informada y responsable.

- Garantizar *mayor y mejor información ciudadana sobre la UE*, fortaleciendo las estrategias de comunicación institucional, fomentando medios de comunicación europeos de alcance transnacional e incentivando contenidos plurales, independientes y multilingües que acerquen la realidad europea a los ciudadanos, sus retos y debates. Y, para lograrlo, apoyar la *creación de un verdadero espacio mediático europeo*, con iniciativas públicas, privadas y mixtas.

- Fortalecer el *espacio público europeo en ámbitos políticos, sociales y culturales*, incentivando el asociacionismo transnacional europeo, el voluntariado europeo y la cooperación cultural multilateral, con programas de intercambio y creación compartida que refuercen el sentimiento de pertenencia a un proyecto común plural y democrático.

- Impulsar *partidos políticos europeos sólidos y autónomos*, reformando su estatuto y sistema de financiación para que puedan desarrollar programas, campañas y liderazgos realmente europeos, con estructuras propias y agendas paneuropeas, y no meras confederaciones de partidos estatales con débil capacidad de coordinación e impacto.

- Fomentar *medidas contra la polarización política y la fragmentación social*, reforzando la regulación de la desinformación y la manipulación digital, promoviendo la alfabetización mediática y digital de la ciudadanía, y desarrollando estrategias inclusivas que aborden las desigualdades territoriales y sociales que alimentan el descontento y el rechazo a la UE.

4. Promover con determinación la unidad en la diversidad. Una de las señas de identidad de la Unión Europea es su *principio fundacional de “unidad en la diversidad”*, que reconoce y valora la pluralidad de sus pueblos, culturas, lenguas, tradiciones políticas y modelos sociales como un patrimonio común. Lejos de ser un obstáculo o un factor

de división, esta diversidad constituye una ventaja competitiva y una fortaleza estratégica de la UE en el mundo globalizado actual.

Sin embargo, *ciertos discursos políticos insisten en la percepción de que la diversidad europea genera problemas, caos o ineficacia*. Esta visión reductora ignora que la riqueza cultural, lingüística, política y social europea es la base misma de su legitimidad, de su capacidad de innovación y creatividad, y del respeto profundo a los derechos, libertades y dignidad de todas las personas que viven en su territorio.

La diversidad cultural, además de ser un valor *per se* reconocido expresamente por el artículo 3.3 TUE, por el artículo 22 de la Carta de Derechos Fundamentales y por diversas disposiciones del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, relativas a la cultura y la educación, *es un activo estratégico* en la economía global del conocimiento y de la creatividad, en la diplomacia cultural y en la atracción de talento, inversión e innovación.

No obstante, para que esta diversidad se proyecte como fortaleza y no como fractura, *son necesarias políticas públicas de fomento y protección*, como las siguientes.

- *La promoción activa de la diversidad y el pluralismo cultural*, garantizando la protección y fomento de las lenguas europeas y de las expresiones culturales locales y regionales.

- *El impulso de la diversidad y el pluralismo político* como base de la democracia europea, promoviendo un sistema de partidos políticos que integre la pluralidad ideológica desde una perspectiva paneuropea, respetuosa con los valores democráticos y los derechos fundamentales.

- *El desarrollo de programas educativos y culturales que celebren la diversidad como seña de identidad europea*, fomentando el conocimiento mutuo, los intercambios y la cooperación cultural transnacional para consolidar la cohesión social y el sentimiento de pertenencia compartida.

- *El aprovechamiento de la diversidad social como motor de innovación y competitividad*, diseñando políticas de integración de personas migrantes, inclusión social y participación económica que reconozcan la pluralidad de orígenes, trayectorias y capacidades, como palanca de desarrollo sostenible.

- *La lucha frente a los discursos de odio, racismo y xenofobia*, fortaleciendo los marcos normativos y las estrategias de sensibilización, educación en derechos humanos y promoción de la tolerancia activa como valores fundamentales europeos.

- Además, en todo caso, hay que garantizar la *coherencia de las políticas europeas con el principio de unidad en la diversidad*, asegurando que la regulación y las iniciativas económicas, sociales y culturales reconozcan y respeten la variedad de modelos y tradiciones de los Estados y regiones, en el marco de los valores comunes y los derechos fundamentales.

III. Retos económicos, tecnológicos y sociolaborales

La Comisión Europea ha señalado, en su informe de prospectiva estratégica 2025, que la prosperidad europea dependerá cada vez más de la capacidad de combinar competitividad económica, cohesión social y autonomía estratégica. En este contexto, el futuro del proyecto europeo depende de su capacidad para abordar de manera coherente cinco ámbitos interrelacionados: las brechas económicas y sociales internas, la innovación tecnológica y digital, la armonización fiscal y coordinación económica, la sostenibilidad social y el empleo, y la política comercial. Aspectos, todos ellos, sobre los que los informes Draghi (2024) y Letta (2024) resultan especialmente esclarecedores. Como un último aspecto, íntimamente relacionado con los anteriores, en este capítulo nos referiremos también al impacto de la Inteligencia Artificial los problemas éticos que suscita.

1. Brechas económicas y sociales internas. La cohesión económica, social y territorial es uno de los principios fundacionales de la Unión Europea. Desde la creación del mercado común, la UE ha desarrollado instrumentos destinados a reducir las disparidades regionales, principalmente a través de la política de cohesión y los fondos estructurales.

a) Las desigualdades internas siguen siendo notables. Según datos de Eurostat, el PIB per cápita de las regiones más ricas de la UE puede ser hasta cinco veces superior al de las regiones menos desarrolladas. Mientras economías como Luxemburgo o Irlanda superan ampliamente la media europea, varias regiones del sudeste europeo se sitúan por debajo del 60 % del PIB medio de la UE.

Las divergencias *también* se observan *dentro de los propios Estados miembros*. En numerosos países, las grandes áreas metropolitanas concentran la innovación, la inversión y el empleo cualificado, mientras que regiones rurales o antiguamente industriales afrontan procesos de estancamiento económico, despoblación o pérdida de oportunidades laborales.

- Las crisis recientes han intensificado estas diferencias. La *crisis financiera* afectó especialmente a las economías del sur de Europa, donde el desempleo alcanzó niveles superiores al 25 % en algunos momentos. La *pandemia* impactó con fuerza en economías dependientes del turismo y los servicios. Más recientemente, la *crisis energética*, derivada de la guerra en Ucrania, ha evidenciado diferencias importantes en la estructura energética y en la capacidad fiscal de los Estados miembros para apoyar a hogares y empresas. Y aún está por ver el impacto de los últimos acontecimientos en Oriente Próximo.

- Estas desigualdades económicas tienen consecuencias sociales. Actualmente, alrededor de 95 millones de personas en la UE (aproximadamente el 21 % de la población) se encuentran en riesgo de pobreza o exclusión social. Las diferencias en acceso a servicios públicos, educación, infraestructuras digitales o vivienda refuerzan las disparidades territoriales.

- Muchas de las divergencias económicas europeas se ven agravadas por la fragmentación todavía existente en el mercado interior.

b) Frente a este panorama,

- Completar el mercado único se ha convertido en una prioridad estratégica para reforzar la cohesión económica y la competitividad de la Unión. Muy especialmente, en sectores clave para el crecimiento futuro —como la energía, las telecomunicaciones, los mercados financieros o la economía digital— que continúan operando con niveles significativos de segmentación nacional. Esta situación limita las economías de escala, reduce la capacidad de inversión y dificulta el desarrollo de empresas europeas capaces de competir globalmente.

- La política de cohesión continúa siendo uno de los instrumentos más importantes para promover la convergencia regional. Hay que destacar, en positivo, que en el periodo presupuestario 2021-2027, la UE destina más de 370.000 millones de euros a estos fondos. Además, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, dotado con 723.000 millones de euros, representa el mayor instrumento de inversión común jamás creado en la Unión.

2. Innovación tecnológica y digital. La innovación tecnológica constituye hoy uno de los factores determinantes del crecimiento económico y de la competitividad internacional. En un contexto marcado por la digitalización acelerada, la transición energética y la creciente competencia tecnológica entre grandes potencias, la capacidad de generar conocimiento, transformarlo en innovación productiva y aplicarlo a gran escala se ha convertido en un *elemento central de la autonomía estratégica* de los Estados y regiones económicas.

a) La Unión Europea cuenta con importantes fortalezas en este ámbito. Sus sistemas universitarios y centros de investigación se encuentran entre los más avanzados del mundo, y Europa produce aproximadamente una quinta parte de las publicaciones científicas globales. Asimismo, el continente dispone de una base industrial diversificada, con empresas líderes en sectores como la automoción, la ingeniería industrial, la aeronáutica, la energía o la industria farmacéutica.

- No obstante, estas fortalezas conviven con debilidades estructurales que limitan la capacidad de Europa para competir con otras potencias tecnológicas. Uno de los principales desafíos es el nivel de inversión en investigación y desarrollo. Mientras economías como Estados Unidos, Corea del Sur o Japón destinan más del 3 % de su PIB a estas actividades, la media de la Unión Europea se sitúa en torno al 2,2 %, con importantes diferencias entre Estados miembros.

- Europa sigue teniendo una presencia limitada en algunas de las grandes plataformas digitales globales, y cuenta con menos empresas tecnológicas de gran escala en comparación con Estados Unidos o China. Aunque el continente ha experimentado un crecimiento significativo en el número de startups innovadoras, muchas de ellas encuentran dificultades para acceder a financiación suficiente o para escalar a nivel internacional.

- *La brecha de productividad entre Europa y Estados Unidos se ha ampliado en las últimas dos décadas, especialmente en sectores intensivos en tecnología digital.*

- *La fragmentación de los mercados financieros europeos limita el acceso de las empresas innovadoras a capital de crecimiento*, lo que dificulta la aparición de grandes empresas tecnológicas europeas comparables a las de otras potencias económicas.

b) *Para abordar estos desafíos, la Unión Europea ha situado la innovación en el centro de su estrategia económica y tecnológica. El programa Horizonte Europa, con un presupuesto superior a 95.000 millones de euros, constituye el principal instrumento de financiación de la investigación y la innovación a nivel europeo. Este programa se centra en ámbitos estratégicos como la inteligencia artificial, las tecnologías cuánticas, la biotecnología, la salud, la transición energética y la digitalización.*

- *Paralelamente, la UE ha impulsado diversas iniciativas industriales estratégicas destinadas a reforzar su soberanía tecnológica.* Entre ellas destacan el *European Chips Act*, cuyo objetivo es duplicar la participación europea en la producción mundial de semiconductores antes de 2030; las alianzas industriales en baterías e hidrógeno; o las estrategias europeas sobre materias primas críticas.

- *La Unión también ha adoptado un enfoque particular en relación con la gobernanza de las nuevas tecnologías.* A diferencia de otros modelos centrados exclusivamente en el crecimiento económico o en la competencia tecnológica, *el enfoque europeo busca integrar la innovación con la protección de los derechos fundamentales, la transparencia y la seguridad.* Un ejemplo destacado de este enfoque es el Reglamento Europeo de Inteligencia Artificial (AI Act), que establece un marco normativo pionero para regular el desarrollo y uso de sistemas de inteligencia artificial según su nivel de riesgo. Este modelo refleja la *ambición europea de convertirse en un referente global* en la regulación responsable de las tecnologías emergentes.

- *Pese a todo, en términos de competitividad, la Unión Europea corre el riesgo de quedar rezagada* en sectores tecnológicos estratégicos *si no refuerza significativamente su capacidad de inversión e innovación.* El informe Draghi estima que para cerrar una brecha creciente la Unión Europea necesitaría movilizar entre 750.000 y 800.000 millones de euros adicionales de inversión anual, equivalentes a aproximadamente el 4-5 % del PIB europeo, destinados principalmente a innovación tecnológica, transición energética, digitalización e infraestructuras estratégicas.

3. Armonización fiscal y coordinación económica. La integración fiscal sigue siendo uno de los elementos menos desarrollados de la arquitectura institucional de la Unión. Los Estados miembros mantienen amplias competencias en materia tributaria, lo que ha dado lugar a una gran diversidad de sistemas fiscales en el espacio europeo. Esta diversidad refleja diferencias legítimas en las estructuras económicas y en las preferencias políticas de cada país, pero también puede generar distorsiones en el funcionamiento del mercado interior.

a) Uno de los problemas más debatidos en este ámbito es *la competencia fiscal entre Estados miembros*. Algunos países han adoptado regímenes fiscales especialmente favorables para atraer inversión extranjera o sedes empresariales, lo que ha contribuido a una dinámica de reducción progresiva de determinados impuestos, especialmente en el ámbito del impuesto de sociedades.

Estas dinámicas se han visto reforzadas por la creciente movilidad del capital y por la capacidad de las grandes empresas multinacionales para organizar sus estructuras empresariales a escala global. Esto ha facilitado *estrategias de planificación fiscal* que permiten trasladar beneficios hacia jurisdicciones con menor tributación.

- Al mismo tiempo, la lucha contra el fraude fiscal no alcanza todos sus objetivos. De hecho, *la evasión y la elusión fiscal podrían suponer decenas de miles de millones de euros anuales en pérdidas de recaudación* para los Estados europeos. Además de reducir los ingresos públicos, estas prácticas generan percepciones de injusticia en el sistema tributario y pueden debilitar la confianza de los ciudadanos en las instituciones.

- Otro elemento destacado del *debate fiscal europeo* es la cuestión de los *recursos propios de la Unión*. Tradicionalmente, el presupuesto europeo se ha financiado principalmente a través de contribuciones de los Estados miembros. Sin embargo, la magnitud de los desafíos actuales ha reabierto el debate sobre la necesidad de dotar a la UE de nuevas fuentes de financiación autónomas.

- En efecto, *uno de los principales obstáculos para la competitividad europea es la insuficiente capacidad de inversión colectiva a escala continental*. Como advierte el Informe Draghi, “*la fragmentación de los instrumentos financieros europeos impide movilizar recursos a la escala necesaria para competir con las grandes estrategias industriales de otras economías*”, por ejemplo, la de Estados Unidos para implantar grandes programas de inversión pública en sectores estratégicos.

b) Para hacer frente a los primeros desafíos reseñados, *la UE ha impulsado diversas iniciativas* destinadas a reforzar la cooperación fiscal entre Estados miembros.

- Entre ellas destaca la *implementación del acuerdo internacional* impulsado por la OCDE *para establecer un tipo mínimo global del impuesto de sociedades del 15 %*, con el objetivo de limitar la competencia fiscal agresiva entre jurisdicciones.

- Asimismo, *la Comisión Europea ha propuesto el marco BEFIT* (Business in Europe: Framework for Income Taxation), *que busca establecer una base común para el impuesto de sociedades dentro del mercado europeo y facilitar la distribución de la base imponible entre los distintos Estados miembros*.

- De futuro, debería avanzarse hacia una mayor coordinación fiscal que contribuiría a reforzar la estabilidad macroeconómica de la Unión, a mejorar la equidad del sistema tributario y a facilitar la financiación de inversiones estratégicas en ámbitos como la transición energética, la digitalización o la defensa.

- *En relación con la necesidad de mejorar la financiación de la Unión*, se han desarrollado instrumentos como el Mecanismo de Ajuste de Carbono en Frontera (CBAM), que además de contribuir a los objetivos climáticos puede generar nuevos recursos para el presupuesto europeo.

- En este contexto, creemos necesario *avanzar en la introducción de posibles impuestos europeos* sobre determinadas actividades digitales o sobre transacciones financieras, así como en *otros instrumentos financieros europeos* más ambiciosos

- Se impone *abrir el debate sobre la creación de mecanismos permanentes de inversión común a nivel europeo* para financiar bienes públicos genuinamente europeos, como infraestructuras energéticas, tecnologías estratégicas o proyectos industriales de gran escala.

4. Sostenibilidad social y empleo. El modelo social europeo ha sido tradicionalmente uno de los rasgos distintivos del proceso de integración. La combinación de economías abiertas con sistemas de bienestar relativamente sólidos ha permitido alcanzar niveles de cohesión social superiores a los de muchas otras regiones del mundo.

a) Este modelo enfrenta actualmente importantes desafíos:

- *La estructura del empleo* en numerosos sectores productivos *se está viendo modificada* por la digitalización, la automatización y la transición ecológica.

- *El envejecimiento demográfico* plantea presiones crecientes sobre los sistemas de protección social y sobre la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones y de salud. Según diversas proyecciones demográficas, la proporción de población mayor de 65 años en Europa seguirá aumentando en las próximas décadas, lo que tendrá implicaciones importantes para el mercado laboral y para las políticas sociales.

- *El mercado laboral europeo* también *presenta importantes desafíos estructurales*. Aunque la tasa de empleo ha aumentado en los últimos años, persisten importantes diferencias entre países y entre grupos sociales. El *desempleo juvenil* sigue siendo elevado en varios Estados miembros, y *la segmentación del mercado laboral* genera desigualdades entre trabajadores con empleos estables y aquellos con contratos temporales o precarios.

- La aparición de *nuevas formas de empleo* vinculadas a la economía digital y a las plataformas en línea plantea, además, nuevos retos en materia de regulación laboral y protección social.

- *La transición ecológica* también tendrá implicaciones significativas para el empleo. Se estima que la transformación hacia una economía climáticamente neutra *podría generar hasta un millón de nuevos empleos en Europa antes de 2030*, especialmente en sectores como las energías renovables, la eficiencia energética, la movilidad sostenible o la economía circular. No obstante, *esta transición también implicará la transformación o desaparición de determinados sectores productivos* intensivos en carbono.

b) En este contexto,

- El *Pilar Europeo de Derechos Sociales*, adoptado en 2017, constituye el marco de referencia para reforzar la dimensión social del proyecto europeo. Su plan de acción establece objetivos concretos para 2030, entre ellos alcanzar una tasa de empleo del 78 %, aumentar significativamente la participación en programas de formación continua y reducir el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social.

- *Garantizar condiciones de trabajo dignas* debe alzarse como una prioridad inexcusable para las instituciones europeas, en relación con los *nuevos modelos productivos*.

- Las alteraciones en el mercado laboral como consecuencia de *la transición ecológica* exigen que se acompañen con *políticas activas de formación, reconversión laboral y apoyo a las regiones más afectadas*.

- *El fortalecimiento de la competitividad europea debe ir acompañado de políticas activas que garanticen la cohesión social*. La dimensión social del mercado único es una condición indispensable para su sostenibilidad política, ya que un mercado único que no genere oportunidades equitativas para todos los ciudadanos europeos corre el riesgo de perder legitimidad democrática.

5. Política comercial. La política comercial es una de las competencias más integradas de la Unión Europea y constituye uno de los principales instrumentos para proyectar la influencia económica europea en el mundo. La UE es actualmente el mayor bloque comercial del planeta, responsable de aproximadamente un tercio del comercio global de bienes y servicios. El mercado interior europeo representa además uno de los espacios económicos más atractivos para la inversión extranjera. Durante décadas, la política comercial europea se basó en la promoción del multilateralismo y en la defensa de un sistema comercial internacional basado en normas.

a) El comercio internacional se desarrolla hoy en un entorno marcado por crecientes tensiones geopolíticas, rivalidades tecnológicas entre grandes corporaciones y Estados, junto a un mayor protagonismo de las políticas industriales.

- *La seguridad económica*, componente central de la competitividad europea, se ve *amenazada* por la competencia entre Estados Unidos y China, las tensiones en el sistema multilateral de comercio y las disrupciones en las cadenas de suministro globales.

- Más concretamente, crisis recientes han puesto de manifiesto *vulnerabilidades importantes en determinadas cadenas de suministro*. La pandemia reveló dependencias en productos sanitarios esenciales, mientras que la transición energética ha evidenciado la importancia de materias primas críticas como el litio, el cobalto o las tierras raras.

b) En respuesta a estos cambios, *la Unión Europea ha desarrollado el concepto de autonomía estratégica abierta*. Este enfoque busca mantener el compromiso europeo con el comercio internacional y el multilateralismo, pero al mismo tiempo reforzar la resiliencia económica y reducir dependencias críticas en sectores estratégicos.

- Así, *ha reforzado sus instrumentos de defensa comercial y ha desarrollado nuevas herramientas regulatorias*. Entre ellas destacan el Reglamento sobre subven-

ciones extranjeras, el mecanismo europeo de control de inversiones extranjeras y el Mecanismo de Ajuste de Carbono en Frontera (CBAM).

- Al mismo tiempo, *la Unión continúa ampliando su red de acuerdos comerciales* con socios de distintas regiones del mundo, pese a las resistencias internas derivadas de la eventual falta de reciprocidad. Estos acuerdos no solo buscan facilitar el acceso a mercados para las empresas europeas, sino también promover estándares elevados en materia ambiental, laboral y de desarrollo sostenible. De este modo, la política comercial europea seguirá siendo un instrumento esencial para reforzar la prosperidad económica del continente y su capacidad de influencia global.

- Se está haciendo mucho, pero *hay que insistir en que*, en el ámbito de la política comercial, *la Unión Europea necesita de reforzar la resiliencia de las cadenas de suministro en sectores estratégicos como las materias primas críticas, las tecnologías digitales o la energía.*

6. Inteligencia artificial y ética digital. La inteligencia artificial (IA) se ha consolidado como una de las tecnologías más transformadoras de la economía contemporánea, con un impacto transversal en prácticamente todos los sectores productivos, desde la industria y los servicios hasta la sanidad, la educación o la administración pública. Su desarrollo plantea oportunidades significativas para mejorar la productividad, optimizar procesos y generar nuevos modelos de negocio, pero también introduce riesgos económicos, sociales y éticos que requieren una respuesta estratégica coordinada a nivel europeo.

a) La IA se ha convertido en un *elemento central de la rivalidad entre grandes potencias económicas*. Estados Unidos y China han avanzado con rapidez en el desarrollo de capacidades tecnológicas, infraestructuras de datos y ecosistemas empresariales vinculados a la inteligencia artificial. Frente a esta dinámica, *la Unión Europea parte de una posición más equilibrada en términos de investigación científica, pero con debilidades estructurales* en la capacidad de escalado empresarial, acceso a capital y despliegue industrial de estas tecnologías.

- *Este desequilibrio plantea un riesgo creciente de desfase tecnológico para Europa. Si la Unión no logra cerrar la brecha* en ámbitos como la computación avanzada, los semiconductores, los datos o el desarrollo de modelos de IA de gran escala, *podría consolidarse una dependencia estructural de tecnologías extranjeras en sectores estratégicos*. Este escenario no solo tendría implicaciones económicas —en términos de competitividad e innovación— sino también geopolíticas y de autonomía estratégica.

- *Uno de los principales desafíos* para Europa radica en la *fragmentación de su ecosistema digital*. A pesar de los avances en el mercado único, *persisten barreras regulatorias, diferencias en el acceso a datos y limitaciones en los mercados de capital* que dificultan la creación de grandes actores tecnológicos capaces de competir a escala global. Esta fragmentación reduce las economías de escala necesarias para el desarrollo de sistemas avanzados de inteligencia artificial, cuyo entrenamiento y despliegue requieren inversiones muy elevadas y acceso a grandes volúmenes de datos.

- *La cuestión de los datos es un tema central en este ámbito.* La inteligencia artificial se alimenta de grandes volúmenes de información, y la disponibilidad, calidad y gobernanza de los datos condicionan directamente el desarrollo tecnológico. *Europa* ha avanzado en la creación de marcos para el intercambio de datos —como los espacios europeos de datos sectoriales— pero *sigue enfrentando limitaciones en comparación con otras regiones* donde los ecosistemas digitales están más integrados.

- Al mismo tiempo, *la IA está transformando profundamente el mercado laboral.* La automatización de tareas cognitivas y la creciente integración de sistemas inteligentes en los procesos productivos pueden generar importantes ganancias de eficiencia, pero también implican riesgos de desplazamiento laboral en determinados sectores.

b) En estas circunstancias, *la Unión Europea ha optado por un enfoque distintivo que combina el impulso a la innovación con una fuerte dimensión normativa.* El *Reglamento de Inteligencia Artificial (2026)* refleja la voluntad europea de establecer estándares globales en materia de ética digital, transparencia, seguridad y protección de derechos fundamentales. Con él se busca generar confianza en el uso de la tecnología y evitar riesgos asociados a la opacidad algorítmica, la discriminación automatizada o la utilización indebida de datos personales.

- No obstante, *este modelo también plantea tensiones.* Un exceso de carga regulatoria podría ralentizar la capacidad de innovación y dificultar el desarrollo de empresas tecnológicas europeas en un entorno global altamente competitivo. Por ello, *uno de los retos fundamentales será encontrar un equilibrio adecuado entre regulación y dinamismo tecnológico.* Una regulación respetuosa de los valores y derechos no es anti-innovación ni tiene por qué traducirse en pérdida de capacidad competitiva, sino todo lo contrario.

- Para reducir dependencias externas, *el desarrollo de infraestructuras tecnológicas críticas*, como centros de datos, redes de alta capacidad o capacidades de computación en la nube, *constituye un elemento esencial.* *La UE tiene que apostar con firmeza en la inversión en estas infraestructuras* que serán determinantes para garantizar que Europa pueda desarrollar y desplegar sistemas de IA de forma autónoma y competitiva.

- Para evitar los posibles efectos devastadores de la IA sobre el mercado laboral resulta indispensable que la UE desarrolle políticas públicas audaces, con capacidad para anticipar los cambios, invertir en formación y facilitar la adaptación de los trabajadores a nuevas demandas de habilidades.

c) Desde una perspectiva ética, *la inteligencia artificial plantea interrogantes profundos* sobre el modelo de sociedad digital que Europa desea construir. La protección de la privacidad, la transparencia en la toma de decisiones automatizadas, la rendición de cuentas de los sistemas algorítmicos y la preservación de la autonomía individual son elementos prioritarios para mantener la confianza ciudadana. En este sentido, *el enfoque europeo puede convertirse en una ventaja comparativa si logra combinar innovación tecnológica con altos estándares éticos y de gobernanza.*

IV. Retos ligados al medio ambiente

El carácter transversal de los retos ligados al medio ambiente hace que este capítulo tenga necesariamente una estructura articulada sobre tres núcleos: la energía, la producción alimentaria y la gestión del agua.

1. La energía ha estado presente desde el principio de la concepción de la Unión Europea. Con el Tratado del Carbón y del Acero, en 1952 y el Tratado EURATOM en 1957, los Estados miembros fundadores reconocían la necesidad de adoptar un enfoque común para enfrentar los desafíos del sector energético en Europa. Estos tratados supusieron el núcleo de la cooperación en términos de seguridad de suministro, asequibilidad energética, crecimiento económico y consolidación del mercado interior. Ahora bien, no hay que olvidar que *la energía representa alrededor del 75 % de las emisiones de los “gases de efecto invernadero” (GEI) de la UE* y que éstos constituyen elementos determinantes del cambio climático que amenaza al Planeta. De ahí que *las políticas de gestión energética y protección medioambiental se encuentren hoy inextricablemente vinculadas.*

a) Durante los años noventa, la Unión Europea inició un proceso de liberalización de los mercados de gas y electricidad, con una apertura gradual a la competencia de los mercados nacionales monopolísticos. En el siglo XXI los textos y planes europeos sobre energía son, simultáneamente, instrumentos orientados a la protección del medio ambiente.

Así lo evidencian el Acuerdo de París (2015), el Reglamento de Gobernanza de la Unión de la Energía y Acción Climática (2018) o la “Ley Europea del Clima” (2021), para desembocar en *el quinto paquete energético, conocido como “Objetivo 55”* (2023) que configura el actual marco normativo de la UE en materia de energía y clima. El actual marco normativo se gestó a partir del Pacto Verde Europeo, impulsado por la presidenta de la Comisión Europea, Ursula Von der Leyen, al comienzo de su primer mandato en 2019. El GREEN DEAL o Pacto Verde Europeo incorporó sus objetivos climáticos a la regulación europea a través de la mencionada Ley Europea del Clima (Reglamento [UE] 2021/1119) que entró en vigor en 2021.

Es la respuesta legislativa al Pacto Verde Europeo que establece los objetivos de reducción de emisiones del 55 %, con respecto a 1990, para 2030 y de neutralidad climática de la UE para mitad de siglo.

Ahora bien, la proliferación de textos no logra obviar los *retos* que la transición ecológica y, por tanto, la protección del medio ambiente plantea a la UE.

- Tras el proceso de *descarbonización*, el objetivo de reducir los gases de efecto invernadero (GEI) pasa por *disminuir el uso de combustibles fósiles.*

- A su vez, el reto anterior ha de cohonestarse con el mantenimiento de una suficiencia energética que siempre es alta en sociedades altamente industrializadas, como las europeas.

El fomento de las energías renovables y la eficiencia energética ha sido una constante en el trabajo de la Unión Europea. Comenzando con la Estrategia de la UE para la integración del sistema energético, Estrategia europea del hidrógeno o la Estrategia europea para la energía renovable marina.

- Hoy la UE ha de hacer frente a la crisis a la que la conduce su *pérdida de competitividad* en diversos sectores de la industria y la agricultura europea, respecto de otras economías mundiales. Un ejemplo, al comienzo del milenio, el PIB de China era similar al de Francia y el doble que el de España. Actualmente, el *PIB chino es casi seis veces mayor que el de Francia y doce veces mayor que el de España*.

Como señala el Informe Draghi, *Europa enfrenta un desafío existencial: si no se vuelve más productiva, deberá elegir entre competir por el liderazgo en nuevas tecnologías, cumplir con sus responsabilidades climáticas o financiar su modelo social*.

- Hay que abordar también la *transición energética en el transporte*. Este sector representó el 31 % del total de energía consumida en la UE en 2022 y el 90 % de sus necesidades energéticas se cubre con combustibles fósiles. Así es en el transporte aéreo y el marítimo, mientras que el transporte por carretera lo hace en un 93 %. Este último fue el mayor consumidor de energía, responsable del 74 % de todo el consumo de energía en el transporte (según Eurostat).

- A su vez, la *reforma del sector eléctrico* ha de reforzarse para que la descarbonización resulte efectiva. Hoy en día la electrificación ronda el 23 % de la demanda energética de la Unión. Si no se incrementa la electrificación, la descarbonización del sector eléctrico poco impactará en el conjunto del sistema energético.

- Finalmente, las respuestas a todos estos problemas han de poner especial atención en sus *impactos sociales y económicos*. Se trata de garantizar un futuro mejor a los pueblos de Europa, pero sin sacrificar un presente próspero.

b) La *complejidad del tema* hace que la estrategia europea para llevar a cabo la transición energética hacia una economía neutra en carbono constituya un *reto sin precedentes* en la UE.

- En cuanto a la *descarbonización y reducción del consumo de combustibles fósiles* el principal desafío para el futuro es lograr la correcta implementación de la normativa aprobada, gestionando adecuadamente la brecha entre los objetivos y las contribuciones de los Estados miembros.

- En el mismo plano, hay que apostar decididamente por la *actualización y simplificación del Reglamento de Gobernanza de la Unión de la Energía*. La excesiva carga burocrática puede hacer naufragar las mejores iniciativas. Esta afirmación, validada en general, resulta especialmente adecuada en un sector en el que están implicados múltiples actores con muy diferentes capacidades.

- Resulta imprescindible la *actualización del marco regulatorio de seguridad del suministro*, teniendo en cuenta el nuevo contexto geopolítico y su volatilidad.

Pero asegurar el suministro no solo requiere la regulación de las importaciones de combustible, sino que aconseja, de manera perentoria, la búsqueda de nuevas fuentes de energía autónomas. En este sentido el *fomento de las energías renovables* ha sido uno de los ejes primordiales de la acción de la Unión Europea en materia energética (la Directiva (UE) 2018/2001 resulta esencial).

Consideración especial merece la *bioenergía* que representa casi el 60 % de las energías renovables que se consumen en la UE. Resulta obligado insistir en la necesidad de que su producción cumpla con los criterios de sostenibilidad y reducción de emisiones de GEI marcados, para evitar efectos indeseados como deforestación o presión sobre materia prima alimenticia, así como para proteger la biodiversidad.

Finalmente, en este punto no cabe obviar el debate sobre la *reconsideración del tratamiento dado por la UE a la energía nuclear como energía limpia*, pese a los riesgos que implican.

- Para abordar la pérdida de competitividad de la industria europea hay que avanzar en el desarrollo del *Plan Industrial del Pacto Verde (2023)* diseñado para aumentar la capacidad de fabricación de la UE en relación con las tecnologías y productos con cero emisiones netas necesarios para cumplir los ambiciosos objetivos climáticos de Europa. Objetivos que deberían pasar por la fijación de objetivos obligatorios, a nivel de Estado miembro.

Las Orientaciones políticas presentadas por la presidenta de la Comisión Europea para el periodo 2024-2029, junto con las cartas de mandato a los Comisarios, así como la Comunicación “Brújula de Competitividad” respuesta a los informes Letta y Draghi (2024) ofrecen una buena base para conocer las próximas iniciativas legislativas de la UE, entre las que destaca el Pacto Industrial Limpio. Estas iniciativas merecen una consideración favorable, aunque en su aplicación deben ponderarse de manera prioritaria sus repercusiones sociales.

La UE trata de convertir los desafíos en oportunidades para redefinir su modelo energético, adoptando regulaciones que impulsen la descarbonización, la eficiencia y la innovación tecnológicas. En el ámbito de las energías renovables y la eficiencia energética, se han fijado metas cada vez más ambiciosas, reflejo del compromiso con la acción climática y la necesidad de reducir dependencias de fuera de la UE y elevados costes, mejorando así la Autonomía Estratégica Europea.

- En la reforma del *sector eléctrico*, compartimos el objetivo de lograr una mayor electrificación, como medida esencial para que cobre todo su sentido la descarbonización y dependencia de combustibles fósiles.

Desde una perspectiva española (ibérica) la reforma del sector debe plantear en profundidad las ventajas e inconvenientes del aislamiento relativo de la red eléctrica peninsular respecto del resto de Europa. En el plano económico, la “*excepción ibérica*” supuso una ventaja, pero no pueden ignorarse sus riesgos. Así las cosas, resulta imprescindible abordar las necesarias interconexiones con otros países.

- Respecto de la transición energética en el *transporte*, la tensión entre la disminución de emisiones y la crisis de la importante industria automovilística europea dificulta cualquier acuerdo en la materia.

- Ante la magnitud de estos retos, compartimos las propuestas de la Comisión en favor de establecer una financiación suficiente a cargo de los fondos europeos a las políticas medioambientales.

2. *El sistema alimentario de la UE* asegura alimentos de calidad, seguros y a precios asequibles, a más de 430 millones de ciudadanos europeos. Pero la producción de alimentos no es solo un servicio vital, es también una importante fuente de ingresos. No obstante, hay que recordar que aproximadamente un tercio de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero procede de los sistemas alimentarios, y que el europeo no es excepción.

De hecho, desde hace dos décadas la política Agraria Comunitaria de la UE se encuentra en proceso de transformación permanente de su modelo de producción en los sectores agrarios, que tras la puesta en marcha del PACTO VERDE EUROPEO pretendían intensificar las medidas y programas respecto al sector agroalimentario europeo a fin de contribuir al logro de la neutralidad climática en 2050, de acuerdo con los objetivos asumidos por la Unión en la Cumbre climática de París (COP21).

La política medioambiental de la UE en el sector agroalimentario se centra en la sostenibilidad y la protección del medio ambiente, que inspiran el PACTO VERDE EUROPEO y las dos *Estrategias, de la Granja a la mesa y de Biodiversidad*. Se trata de instrumentos complementarios de la *política agrícola común* y de la *política pesquera común* que son claves para alcanzar la transición justa que se persigue.

a) En la actualidad, *el sector agrario está adaptándose a los cambios*. La transición hacia un sistema alimentario más respetuoso con el medio ambiente aspira a generar nuevas oportunidades de negocio que tengan efectos positivos en los ingresos de los operadores del sector agroalimentario.

- *La PAC ha estado marcada, en estos últimos años, por el Pacto Verde y sus dos estrategias*, donde la sostenibilidad medioambiental ha sido la prioridad de los cambios; además de seguir la senda ya marcada hace años por la Comisión Europea, caracterizada por una pérdida de protagonismo de la PAC tanto en términos del peso presupuestario, como en su filosofía original de política económica AGRARIA. *Se camina hacia una política más compartida* (con los Estados miembros), más agroambiental o verde, más social al incluir medidas en favor de las explotaciones pequeñas y no profesionales, lo que podríamos pasar a denominar una *Política Agroambiental Social Compartida*.

Estos cambios en la política agraria europea están siendo muy criticados principalmente por el sector agrario y por el resto de la cadena alimentaria, por diversas

cuestiones. En primer lugar, *la dimensión medioambiental es muy relevante y nada comparable en su peso con la existente en otros países* que son grandes potencias agroalimentarias, causando problemas de competencia desleal por la falta de reciprocidad en la normativa social y medioambiental, además de no valorar adecuadamente la dimensión económica, fundamental de la PAC.

- Se ha ignorado la importancia de la necesaria competitividad de estos sectores para preservar una Autonomía Alimentaria Europea. Esta situación está siendo corregida en parte por la Comisión Europea actual, estableciendo un debate más abierto con los sectores agrarios.

- b) La respuesta a *estos retos requieren planteamientos ambiciosos* por parte de la UE. La Comisión Europea ha presentado su *propuesta para la PAC en el Marco presupuestario 2028/34*. Esta reforma de la PAC, a diferencia de periodos anteriores, se presenta por primera vez junto con la propuesta del próximo Marco Financiero Plurianual (MFP).

- De acuerdo con la propuesta los *Estados miembros tendrán una gran responsabilidad*, ya que serán plenamente competentes para decidir qué *sistema de ayudas establecer* tanto para la protección de los recursos naturales, como para el relevo generacional o *la definición de agricultor* que percibirá las ayudas de la nueva política agraria, tras la reforma.

Todo lo cual supondría *dar pasos hacia atrás en las competencias europeas* en la materia, ya que en puridad *no hay en la propuesta una Política Común* sino un presupuesto finalista, a repartir entre los Estados miembros.

- Puesto que la entrada en vigor del nuevo sistema está prevista para enero de 2028, *se impone una reflexión con los sectores implicados* que tenga en cuenta, tanto su eventual mayor eficiencia, como su posible impacto sobre las desigualdades regionales dentro de la Unión y su efecto en el Mercado Interior Europeo.

- *Resulta necesaria la digitalización de la agricultura* para aprovechar plenamente el potencial que aporta.

3. El agua es un recurso esencial que sustenta nuestro modo de vida, nuestra economía y nuestra alimentación. Así lo entiende la “Directiva marco del agua” y la “Estrategia Europea de Resiliencia Hídrica de 2025”.

- a) En la actualidad, *nuestro suministro de agua está en peligro*.

- Las *inundaciones, sequías, incendios forestales, la contaminación y la mala gestión del agua* están costando vidas, amenazando los suministros de alimentos y alterando las economías y las redes de transporte.

- *La resiliencia hídrica es una cuestión de seguridad de la UE*, ya no es un problema solo del área mediterránea, sino que ha pasado a ser una política prioritaria europea.

b) En estas circunstancias, se *impone adoptar prácticas inteligentes en materia de agua e infraestructuras verdes* para mejorar la retención de agua en el suelo y prevenir la contaminación del agua potable y no potable.

- Proporcionar orientaciones sobre cómo *reducir el consumo de agua*, entre otras formas, sensibilizando a la opinión pública y desarrollando políticas adecuadas de tarificación del agua.

- Apoyar la financiación pública para *reducir las fugas en las tuberías, modernizando las infraestructuras hídricas*, así como la implantación de soluciones digitales.

- *Fomentar la cooperación internacional* en la materia, reforzando además el papel de la UE.

V. Retos derivados de los movimientos migratorios

1. La presión migratoria sobre la Unión Europea. Los movimientos migratorios son una *constante en la historia de la Humanidad*. En el caso de la *Unión Europea* su prosperidad económica y su construcción a partir de la idea del Estado social actúan como un *potente foco de atracción* de movimientos migratorios, básicamente desde África y Oriente Medio, pero también desde los países de Europa del Este.

a) Las migraciones representan, a la vez, una *oportunidad y un reto* para la Unión Europea. De hecho, *Europa lleva tres décadas intentando construir una política migratoria común*.

- En este aspecto, el *Pacto Europeo de Migración y Asilo*, aprobado en 2024 tras años de negociaciones, supuso un avance al introducir mecanismos de solidaridad entre Estados, agilizar la tramitación en frontera y reconocer la necesidad de una política común. Se trata de un esfuerzo real en un marco político muy complejo.

- Pero el Pacto presenta problemas de fondo que no pueden ignorarse. La mayor parte de sus mecanismos de solidaridad son voluntarios: los países que no quieran acoger inmigrantes pueden “compensar” con dinero o recursos técnicos. Este mecanismo no resuelve el desequilibrio estructural; sólo lo administra.

Además, las disposiciones sobre los procedimientos a seguir en las fronteras exteriores de la Unión —con plazos acelerados y condiciones de cuasi-detención— plantean muchos interrogantes sobre si contienen suficientes garantías procesales, especialmente para personas vulnerables, como menores no acompañados o víctimas de trata.

- El resultado es un sistema fragmentado, injusto con los países de primera entrada y, con demasiada frecuencia, indigno para las personas que lo atraviesan. Parece como si se hubiera renunciado a gestionar el flujo migratorio. Así, Europa ha construido un sistema que funciona mejor como disuasión que como protección.

- No obstante, *el gran reto del debate actual sobre la inmigración en la Unión Europea* es su planteamiento en *términos de exclusión absoluta*. Es un debate impulsado especialmente por la *extrema derecha*, con argumentos simplistas y radicalizados, que cultivan el miedo al otro, al extranjero, y la cultura del odio.

- Suscitado normalmente a *nivel nacional*, el debate recurre a elementos de un falso nacionalismo que, con frecuencia, enraíza con evocaciones de la identidad nacional y del pasado más oscuro de la historia. Este discurso busca instalar el malestar entre los ciudadanos europeos, fomentando además su odio frente al inmigrante.

Los *partidos conservadores*, que ven perder buena parte de su electorado ante esta internacional del odio, *asumen con frecuencia sus postulados* para obtener o conservar parcelas de poder político.

Por su parte, *la izquierda europea*, fragmentada y debilitada, *carece de fuerza para mantener* -sola o con el concurso de las fuerzas europeístas conservadoras- *un modelo basado en los valores europeos*.

b) Para abordar tales retos, *debemos construir y proyectar una visión positiva de la inmigración*: las migraciones son un fenómeno global que puede contribuir a paliar los problemas derivados del envejecimiento de las poblaciones europeas, aportando la mano de obra que necesita nuestra economía.

- Hay que establecer vías legales que faciliten el acceso a los mecanismos de protección, como los visados humanitarios, mecanismos de migración circular ordenada o visados de empleo temporal, e incorporar fórmulas que posibiliten la reagrupación familiar.

- Lo anterior implica también *un tratamiento común de la inmigración irregular* que respete la normativa europea en materia de derechos humanos. En este sentido, medidas que pretendan la “externalización” de la gestión migratoria presentan grandes riesgos para la seguridad, las garantías jurídicas y los derechos humanos de las personas afectadas, pudiendo verse contradichos los valores que sustentan la UE.

- En el caso de aquellas personas que no tengan derecho a permanecer en la Unión Europea, *es exigible que la política de retorno sea humana y digna*, nunca de carácter represivo. Sólo en casos excepcionales -y bajo tutela judicial- es admisible el confinamiento o detención de inmigrantes o solicitantes de asilo.

Rechazamos la cooperación, para el retorno de sus nacionales solicitantes de asilo, con países que no cumplen de manera efectiva con la legislación internacional en materia de derechos humanos.

2. Demografía y mercado de trabajo. Cualquier debate serio sobre política migratoria europea debe afrontar una realidad que a menudo se evita en el debate público por su inconveniencia política: Europa envejece y necesita inmigración. No es una opinión progresista, es demografía.

a) *La tasa de fecundidad media de la UE se encuentra muy por debajo del nivel de reemplazo generacional*. En los próximos veinte años, sin una aportación migratoria significativa, varios países europeos verán reducirse su fuerza laboral activa en proporciones que hacen inviable el sostenimiento de la actividad económica y del Estado del bienestar tal como lo conocemos. Alemania, Italia, España y Polonia, entre otros, ya compiten por atraer trabajadores cualificados del exterior.

- La necesidad de mano de obra inmigrante en la Unión Europea no es coyuntural, sino que, por el contrario, tenderá a agravarse en el futuro.

b) *Esto no significa que haya que abrir fronteras sin gestión ni planificación*. La gestión de la inmigración debería partir de una base racional: ¿Cuántos trabajadores necesitamos, en qué sectores, con qué condiciones?

- Se trata de *superar la lógica de la emergencia permanente* que domina el debate actual. Un sistema de inmigración laboral bien diseñado, con vías legales claras y derechos laborales garantizados desde el primer día, reduce la irregularidad, beneficia a los trabajadores autóctonos y migrantes por igual, y despoja al debate de buena parte de su toxicidad.

- La llegada de personas es solo el primer capítulo. El segundo, *la integración*, suele recibir una fracción menor de la atención política y presupuestaria, a pesar de que su éxito o fracaso *determina en gran medida los resultados sociales de la inmigración a largo plazo*.

Las periferias urbanas que rodean las grandes ciudades y, también, los asentamientos chabolistas se han convertido en el destino habitual de miles de inmigrantes que llegan al continente sin recursos ni redes de apoyo sólidas. Relegados en muchos casos a barrios con viviendas precarias y servicios públicos deficientes, estos nuevos residentes se suman a una población ya vulnerable, formando comunidades donde la pobreza se concentra y la movilidad social es casi inviable. Esos y otros factores dificultan enormemente el acceso al mercado laboral formal, empujando a muchos hacia la economía sumergida o el desempleo crónico.

A esta exclusión económica se añade un clima de inseguridad que afecta tanto a los propios inmigrantes —frecuentemente víctimas de abusos y explotación— como al resto de vecinos atrapados en esos mismos entornos. La débil presencia de las Administraciones públicas, visible en la escasez de centros de salud, de equipamientos socioculturales o de policía, deja un vacío que a veces ocupan redes delictivas, agravando la sensación de abandono institucional. Así, los barrios degradados, los asentamientos, no son el origen del problema sino su consecuencia: el reflejo geográfico de una integración fallida que Europa aún no ha sabido resolver.

Las sociedades europeas con mejores resultados de integración comparten algunos rasgos: acceso temprano al mercado de trabajo (no años de espera administrativa), inversión en enseñanza del idioma y reconocimiento de cualificaciones, políticas de vivienda que evitan la concentración en barrios segregados, y un enfoque que combina derechos y responsabilidades. *No es un modelo ideológico: es política pública basada en evidencia.*

VI. Retos asociados a la política exterior y a la seguridad y defensa común. Una Europa que actúe en el mundo

El segundo cuarto del siglo XXI sitúa a Europa ante un escenario de amenazas sin precedentes, marcado por la fractura transatlántica, provocada por el giro de Estados Unidos de aliado indispensable a competidor imprevisible y socio poco fiable en materia de seguridad.

Europa no puede permitirse ser espectadora de su propio destino. Necesita como nunca reivindicar su papel como actor en la esfera internacional.

1. Política exterior: Al menos desde la última década del siglo XX (Tratado de Maastricht, 1992), las Instituciones europeas han sido conscientes de la importancia de reforzar su papel como actor en la escena internacional, con dudoso éxito.

a) En la actualidad el panorama sigue caracterizándose básicamente por los siguientes rasgos.

- Durante décadas, la Unión Europea construyó su presencia en el mundo sobre la fuerza de sus mercados, sus normas y su diplomacia multilateral. *Ese modelo* sigue siendo valioso, pero *ya no es suficiente* ante un *orden internacional que está sufriendo una rápida transformación*: el retorno de la guerra a suelo europeo, la competencia estratégica entre grandes potencias y el debilitamiento de las instituciones multilaterales son realidades insoslayables.

- Una política exterior europea digna de ese nombre *no puede seguir siendo la suma de veintisiete políticas nacionales coordinadas a posteriori*, ni puede quedar permanentemente como rehén de la unanimidad cuando los tiempos exigen decisión.

- La figura del *Alto Representante* y el *Servicio Europeo de Acción Exterior* *no han logrado sus objetivos*: generar la dinámica de una acción exterior común que aglutine esfuerzos y proyecten la imagen de la UE.

- *Falta coherencia* entre los instrumentos comerciales, la ayuda al desarrollo, la política de vecindad y la acción humanitaria. Hoy las políticas que las apoyan se encuentran fragmentadas y a menudo presentan contradicciones entre sí.

b) Frente a este panorama en el que se proyecta una imagen fracturada y desdibujada de la UE, la Sociedad Fabiana Española *considera* que

- *La actual coyuntura internacional exige que Europa se convierta en un actor geopolítico con voz propia*, con capacidad de actuar y con medios para defender lo que proclama.

- *Es necesario encontrar mecanismos flexibles y creativos* que permitan avanzar soslayando las limitaciones que imponen la regla de la unanimidad establecida en los Tratados, dada la dificultad evidente de su reforma.

- *La consolidación de la figura del Alto Representante de la UE y el fortalecimiento del Servicio Europeo de acción exterior son pasos necesarios para dotar a la Unión de la agilidad que la diplomacia del siglo XXI requiere.*

- *Al margen de la retórica, la articulación coherente de las distintas ramas de la acción exterior -instrumentos comerciales, ayuda al desarrollo, política de vecindad y acción humanitaria- debe convertirse en principio rector prioritario.*

- *El compromiso con el multilateralismo, el derecho internacional, los derechos humanos y la democracia no es negociable; pero su defensa requiere fortalezas reales y efectivas.*

2. Cualquier proyecto de política exterior sería, sin embargo, incompleto —y en última instancia, ineficaz— sin una *política europea de seguridad y defensa* que lo respalde. Ambas dimensiones son complementarias e inseparables: no puede haber diplomacia y política exterior europeas creíbles sin una capacidad autónoma de disuasión, de proyección de capacidades militares y de respuesta a crisis; también, sin una industria europea de defensa que reduzca sustancialmente su actual dependencia exterior.

a) La invasión rusa de Ucrania y la necesidad de acudir, en un esfuerzo coordinado, en apoyo del país invadido ha puesto de relieve las debilidades de la UE en la materia.

- *En el plano institucional*, el Tratado de Maastricht (1992) incorporó, entre otras novedades importantes, la PESD, y el Tratado de Lisboa (2007) consolidó la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), preservando su naturaleza intergubernamental, es decir, *las decisiones principales se adoptan por unanimidad* de los miembros del Consejo (en sus diversas formaciones), bastando el voto contrario de un solo Estado miembro para bloquear cualquier decisión, y siendo la *abstención constructiva* el único supuesto en que se pueden adoptar decisiones en el marco de la PESD.

El Tratado de la Unión Europea contiene una *cláusula de defensa mutua* (artículo 42.7). por la que, en el caso de que un Estado miembro sea objeto de un ataque armado en su territorio, los demás Estados miembros le prestarán ayuda y asistencia por todos los medios de que dispongan, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas... *no había esperar menos.*

- Desde un principio, *la seguridad y defensa de Europa se articuló en el marco de la OTAN*, fuera de las instituciones europeas. Así puede afirmarse que, desde el final de la II Guerra Mundial, los europeos no han sido dueños efectivos de su propia seguridad, con una participación en la OTAN secundaria y subordinada a EE. UU, que asumía la mayor parte del esfuerzo, del despliegue y las capacidades y, también, de los elementos centrales y críticos de la estructura de mando.

En junio de 2025, la OTAN aprobaba el aumento de los presupuestos de defensa hasta el 3,50% del PIB para 2035, con un 1,5% adicional destinado a la protección de

infraestructuras críticas (el Gobierno de España acordó con el secretario general de la OTAN que España elevaría su gasto al 2,1% del PIB).

Es evidente que la mayoría de los países europeos no alcanzarán el objetivo del 5%, pero no lo es menos que dicho objetivo contable es, cuanto menos, cuestionable. Además, ello no garantiza que los europeos gasten mejor y lo hagan juntos, que Europa aumente sustancialmente su autonomía estratégica.

- Ahora bien, *los intereses de EE. UU. y la UE no se solapan*. EE. UU. aporta en torno al 15% del presupuesto común de la OTAN (muy por debajo de su peso en PIB comparado). Su gasto total en defensa se sitúa en torno al 3,5% de su PIB. Pero, a diferencia de la UE, cuyas ambiciones puramente militares no van más allá del territorio europeo, EE. UU. es y actúa como una *potencia oceánica* y, en el más amplio sentido de la palabra, *global*, con un despliegue militar que cubre los cinco continentes, y con capacidades avanzadas y de alto coste.

Dado ese carácter de potencia oceánica y global, aunque Europa no sea ya la prioridad de EE.UU., y demande que los europeos asuman mayores responsabilidades en su defensa, *no es previsible* que una reducción de su despliegue europeo suponga *la renuncia por parte de EE.UU. a mantener una presencia avanzada en Europa*, a contar con buena parte de sus capacidades logísticas y de apoyo o a mantener la presencia de armas nucleares en suelo europeo; tampoco, que renuncie a su presencia en las más de 250 instalaciones, algunas de ellas críticas, repartidas por Europa. Pero debemos estar preparados para cualquier eventualidad. *Europa debe estar preparada para cualquier escenario, incluido el de afrontar sola, sin ayuda, su propia defensa*.

b) Es evidente que *la gran asignatura pendiente para los europeos es la creación de una política europea de seguridad y defensa*, con todo lo que implica, también, de atribución de los procesos de toma de decisiones, tanto políticas como militares. Una estrategia europea de seguridad implica la capacidad de defender el territorio, el estilo de vida y la prosperidad de los europeos. *El momento de construir esa Europa no es mañana. Es ahora*.

- *El principal obstáculo -no el único- sigue siendo institucional*. La regla de la unanimidad permite que un solo Estado pueda bloquear cualquier avance en el marco de los Tratados. La eventual modificación de estos es inviable. *La solución*, por tanto, *ha de buscarse fuera de los Tratados, pero dentro de la UE*.

Se trata de un debate recurrente, que ahora emerge con más fuerza que nunca: avanzar hacia lo que Mario Draghi denomina un *federalismo pragmático*. Se trataría de que los países que quieran avanzar deben poder hacerlo, y quienes prefieran no ser parte de ese progreso, no frenen a los demás. La fórmula es conocida: la *cooperación reforzada* mediante la creación de *coaliciones de voluntarios*.

Ahora bien, mecanismos como la *cooperación reforzada* o la *cooperación estructurada permanente*, que requerirían para su activación la unanimidad de los Estados miembros, no resultan idóneos. Aún más ardua -y destinada al fracaso- sería la

vía de modificación de los Tratados, que requeriría unanimidad y un más que inviable proceso de ratificación.

Pero *hay alternativas fuera de los Tratados* (y dentro de la UE): las más destacables, el Acuerdo de Schengen (1995), que eliminó los controles fronterizos entre siete países de la UE o el Tratado de Estabilidad Coordinación y Gobernanza (TECG). Ambos son *instrumentos de derecho internacional dentro de la Unión, pero fuera de los Tratados*, que podrían servir de modelo a un acuerdo sobre seguridad y defensa entre países de la UE, que bien podría estar abierto a Reino Unido y a la cooperación con países de la OTAN como Canadá.

Las fuerzas y capacidades, hoy bajo mando nacional o asignadas a la OTAN, pasarían a estar integradas, con misiones, objetivos y procesos de toma de decisiones político-militares. Lo previsible -y lo deseable- es que esas fuerzas y capacidades se articulasen también utilizando mecanismos y estructuras de la OTAN, con mayores responsabilidades europeas tanto en la organización de fuerzas y capacidades como en la estructura de mando. *No se trata, por tanto, de duplicar a la OTAN*, y mucho menos de reemplazarla, *sino de hacerla*, de manera efectiva, *más europea*.

- Mientras tanto, ante el escenario de confrontación bélica en territorio europeo, *Europa ha reaccionado con creciente determinación*. Así, ha asumido la mayor parte de la ayuda militar y financiera a Ucrania, cubriendo el vacío dejado por Washington. El brusco cambio en la política de EE. UU. hacia Europa ha tenido también su reflejo en el apoyo a Ucrania y el papel determinante de la UE y sus Estados miembros.

Si desde el comienzo de la guerra EE. UU. era el principal donante de ayuda militar -y económica- a Ucrania, en 2025, su aportación se ha reducido a cero: la UE ha cubierto el 78% del promedio de aportaciones totales en ayuda militar respecto de los años anteriores, con un aumento del 67% en su contribución. La UE, sus países miembros y otras naciones como Reino Unido o Canadá cubrieron el 98% de la ayuda total, civil y militar, a Ucrania, con aumentos superiores al 60%.

La rotunda derrota de Víctor Orban en las elecciones de Hungría ha tenido como primer efecto el acuerdo del Consejo para desbloquear el préstamo de 90.000 millones de euros a Ucrania, que Hungría -también Eslovaquia- bloqueaba, así como un nuevo paquete de sanciones a Rusia.

- Al mismo tiempo, *la UE avanza en la construcción de una verdadera política común de seguridad y defensa*, con instrumentos políticos y capacidades materiales propias. La iniciativa de la Brújula Estratégica y los avances en el Fondo Europeo de Defensa apuntan en la dirección correcta.

- A nivel operativo el plan *Rearmar Europa/Preparación 2030*, dotado con una ingente dotación financiera, plantea el problema de la seguridad europea en sus justos términos: Se trata de impulsar la autonomía europea en materia de capacidades de defensa.

Hasta 2030, se van a movilizar al menos 800.000 millones de euros a través de distintos programas. Entre otros, 150 mil millones en créditos para financiar compras conjuntas de la industria europea de defensa (SAFE), un plan al que ya se ha incorporado Canadá, centrado especialmente en munición, drones y antimisiles; también, una *cláusula de escape* de las reglas fiscales de la UE para gasto en defensa (hasta 1,5%); el Programa Europeo de Industria de Defensa (EDIP), con 1.500 millones para impulsar la industria europea de defensa; un Fondo Europeo de Defensa (8.800 millones €) para impulsar la I+D. También, relajación de las reglas fiscales de la UE (hasta 1,5% del PIB) y medidas de impulso financiero a la compra conjunta de material de defensa en que participen al menos tres países UE.

Ucrania y su industria militar también podrán beneficiarse de estos programas; además, el apoyo a Ucrania se integra en el conjunto de la estrategia industrial de defensa de la UE, a fin de asegurar un apoyo sostenible a su defensa.

- Son pasos de gran importancia para *reducir la dependencia europea en materia de defensa*. Baste recordar que, entre el inicio de la guerra de Ucrania (2022) y 2023, los países europeos hicieron fuera de la UE el 78% de sus compras de material militar y que un 63% de las mismas procedían de EE. UU.

- *No se trata de debilitar la Alianza Atlántica ni de sustituir los compromisos nacionales*, sino de complementarlos con una lógica europea sólida y coherente. Implica invertir colectivamente en capacidades que hoy ningún Estado miembro puede sostener en solitario: inteligencia compartida, ciberseguridad, movilidad militar, industria de defensa integrada.

- *Ello exige también garantizar que las decisiones sobre el uso de la fuerza sean adoptadas con legitimidad democrática*, con control parlamentario y con apego estricto al derecho internacional humanitario. Una Europa que se arme sin rendir cuentas no sería más segura, sino simplemente más peligrosa.

- *Este impulso no es solo una respuesta de urgencia: es también un paso lógico y necesario en la construcción europea*. Dotarse de una defensa común, contar con un ejército europeo, significa incorporar a la arquitectura de la UE una dimensión que sus fundadores ya contemplaron y que hoy es más urgente que nunca; también, y no menos importante que cuenta con el apoyo de casi el 90% de los ciudadanos europeos (Eurobarómetro. F.Beltersmann).

La invasión rusa de Ucrania, la necesidad de apoyar de forma de efectiva y coordinada la capacidad de respuesta militar y de resistencia vital del agredido y, no menos importante, el riesgo de posibles ataques de Rusia contra países de una UE con 27 ejércitos diferentes en capacidad, organización y toma de decisiones han provocado que en un inusitado corto tiempo se haya asentado en la UE y en la mayor parte de los Estados miembros, la idea de que Europa necesita dotarse de una política Común de Seguridad y Defensa, contar con las capacidades (militares y otras) necesarias y, también, de los mecanismos propios de toma de decisiones tanto

militares (estructura de mando y control) como políticos: *una Defensa Europea, un Ejército Europeo*.

Las consecuencias de la política de la actual administración de los EE.UU. para Europa y para lo que conocíamos como "el orden liberal internacional" hacen aún más necesario, más urgente ese objetivo, complemento necesario del fortalecimiento y profundización de Europa, también, en otras dimensiones. Ante el ataque de Israel y EE. UU. a Irán, lo más reseñable de la reacción europea ha sido su ominoso silencio, el vacío europeo.

VII. Retos culturales y sociales

1. El reto de consolidar la adhesión ciudadana al proyecto de integración europeo constituye su mayor desafío existencial. Estamos convencidos de que la unión de Europa solo será posible si la ciudadanía acepta la idea de que la unión multiplica la capacidad de acción de cada Estado nacional, en todos los ámbitos.

Los años iniciales fueron difíciles, pero el objetivo a alcanzar era claro: la reconstrucción de Europa tras seis años de una sangrienta guerra fratricida, que eso fue desde una perspectiva europea la Segunda Guerra Mundial. En este objetivo coincidían los intereses de todos, desde quienes pensaban en el restablecimiento del prestigio internacional, dañado por la contienda, hasta los que soñaban con la recuperación económica que mejorara la vida de los pueblos. En ese amplio abanico de concretos objetivos posibles, las instituciones europeas demostraron su gran capacidad regeneradora. Así, sobre una bonanza económica que parecía inagotable, el proyecto de integración creció tanto en sentido horizontal -sumando nuevos Estados-, como vertical -ampliando competencias. Y lo hizo con el apoyo muy mayoritario de su población. *La solidaridad de hecho, con la que soñara Robert Schuman, parecía ser una realidad.*

a) Hoy, en 2026, las circunstancias parecen haber cambiado.

- *Ad intra* de la Unión, el Estado de bienestar se encuentra firmemente asentado, pero el crecimiento económico, cuya progresión ya no se percibe como ilimitada, parece estancado en los Estados con el PIB más alto.

- A ello se suma que una ampliación inusitada de los Estados miembros ha venido a ahondar en las diferencias territoriales en el seno de la Unión. Todo lo cual conduce a que la solidaridad -siempre frágil-, tan difícilmente lograda se tambalee bajo el embate de movimientos ultranacionalistas que añoran la Europa fraccionada de los Estados nacionales, con tentaciones autárquicas.

- En tales circunstancias, la meta clara del inicio del proyecto de integración hoy aparece diluida en objetivos plurales que solo logran adhesiones parciales, en un momento en que, incluso el mantenimiento de la Unión, exige decisiones que solo podrán adoptarse con un decidido apoyo ciudadano.

b) Así pues hay que *fortalecer la solidaridad de los pueblos de Europa* evitando que los ciudadanos dejen de prestar apoyo al proyecto de integración.

- A este objetivo responde la mayoría de las medidas adoptadas para *reducir el denominado déficit democrático* de la Unión que han ido dirigidas a fortalecer las competencias legislativas del Parlamento Europeo y a su función de control sobre el ejecutivo de la Unión, encarnado en la Comisión. *Profundizar en esta vía*, en los términos señalados en el bloque consagrado a los Retos políticos e institucionales, resulta vital.

- La *ciudadanía europea* responde directamente al gran reto de aproximar la construcción europea a los “pueblos de Europa”. La idea de base es que hay que generar en los pueblos de los Estados miembros la conciencia de que forman parte de un espacio común. De ahí que se conciba como superpuesta, complementaria e inseparable de la ciudadanía nacional.

Entre las iniciativas planteadas en vísperas de la Conferencia intergubernamental de la que nacería el Tratado de la Unión Europea, que crea la ciudadanía de la Unión, hay que situar en lugar destacado, por su influencia en el texto resultante, la propuesta española. En ella la ciudadanía europea se concibe, en estrecho paralelismo con la noción de nacionalidad, como “el estatuto personal e inseparable de los nacionales de los Estados miembros, que por su pertenencia a la Unión son sujetos de derechos y deberes especiales propios en el marco de la Unión y que son ejercidos y protegidos de manera específica en el interior de sus fronteras, sin perjuicio de que tal condición se extienda también fuera de éstas”.

Finalmente, el texto adoptado por el Tratado de Maastricht establece que “será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro”. Texto al que el Tratado de Lisboa añadiría la aclaración, tal vez innecesaria, de que, “La ciudadanía de la Unión se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla” (art. 20 TFUE). Así, la ciudadanía se caracteriza por superponerse a la nacionalidad (es de naturaleza jurídica derivada), ser de atribución automática y tener un contenido evolutivo.

Todo ello implica, por una parte, que la ciudadanía va a seguir los avatares de la nacionalidad que le sirve de base; por otra, que la existencia de otros vínculos entre las personas y la Unión, por fuertes que sean (como la residencia prolongada, la relación familiar con un ciudadano o el nacimiento en territorio de la Unión, por ejemplo) no permiten acceder a la ciudadanía.

A su vez, su atribución automática a quien posee la nacionalidad de un Estado miembro supone que no es posible renunciar a ella, conservando la nacionalidad que le sirve de base, ni puede ser adquirida al margen de la nacionalidad de un Estado miembro.

De este modo, el ámbito de aplicación subjetivo de los derechos vinculados a la ciudadanía de la Unión viene determinado por la posesión de la nacionalidad de uno de los Estados que la integran. Posesión que, en principio, escapa al control del Derecho europeo que no contiene, falto de competencias, normas en la materia. Por tanto, pertenece a los legisladores internos de los veintisiete Estados miembros establecer, indirectamente, quienes son los ciudadanos de la Unión; una tarea que cumplen al fijar los términos de obtención y pérdida de la propia nacionalidad. Los textos que en el Derecho europeo originario salvaguardan esta competencia estatal son inequívocos y no dejan margen a la interpretación.

Algunos de los derechos unidos a la ciudadanía de la Unión tienen un alto potencial político (piénsese en el derecho de votación activo y pasivo en las elecciones

locales del país de residencia y en las elecciones al Parlamento europeo, desde cualquier punto del territorio de la Unión) y se desenvuelven tanto dentro como fuera de sus fronteras (a través de la asistencia consular en terceros Estados).

En cuanto a los deberes de los ciudadanos de la Unión, el artículo 20.2 del TFUE nos dice que son los “establecidos en los Tratados”. A falta de mayor desarrollo, hemos de entender que estos deberes son los que, de manera genérica, se derivan de la pertenencia a una entidad política con capacidad normativa. De manera más específica, tal vez cabría incluir en este apartado ciertos deberes de comportamiento, como el respeto de los valores fundamentales de la Unión y de su derecho, la participación política cuando proceda o el respeto de nuestro legado común.

En principio, entendemos que la ciudadanía *debería haber contribuido a desarrollar un fuerte sentimiento de pertenencia a la Unión. Según las encuestas, no parece que haya sido así.* Se diría que muchos europeos solo son conscientes de su condición de tales cuando miran su pasaporte en el que consta en lugar destacado la pertenencia de su titular a la Unión Europea. Tenemos pues que preguntarnos qué está fallando.

- En la adopción de la Carta de Derechos fundamentales de la Unión Europea (CDFUE) posiblemente también pesó el deseo de salvar la distancia entre las instituciones europeas y los pueblos de los Estados miembros.

No obstante, la preocupación por el respeto de los derechos humanos en la elaboración y aplicación del Derecho europeo se inscribe ante todo en el deseo de que la Unión se consolide como un espacio regido por el Derecho, propio de una sociedad democrática. De este modo, los derechos proclamados ha de entenderse que se predicán de “toda persona dependiente de su jurisdicción”.

La CDFUE se adoptó, bajo forma de Declaración solemne suscrita por la Instituciones europeas y los Estados miembros en la Cumbre de Niza del año 2000. Llamada a integrarse en la *non nata* Constitución europea, finalmente se incorpora al Tratado de la Unión Europea (Lisboa, 2007) cuyo artículo 6.1 proclama que la Carta “tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados”. Fórmula que permite mantener la esperanza en su poder conformador de la adopción y aplicación del Derecho europeo.

En cuanto a su contenido -aunque en su estructura recuerda fuertemente las declaraciones de derechos incluidas en las constituciones nacionales-, la CDFUE mejora en muchos aspectos los enunciados nacionales. No en vano sus redactores pudieron beneficiarse de la abundante jurisprudencia generada por su interpretación en el interior de los Estados miembros, así como, muy especialmente, de la emanada del Tribunal europeo de los Derechos humanos, en aplicación del Convenio de Roma.

Así, por ejemplo, contrasta el escueto artículo 14 de este Convenio sobre la no discriminación en el goce de los derechos y libertades reconocidos en él, con el Capítulo III de la CDFUE en el que, bajo el epígrafe “Igualdad” se desgranán en siete artículos como derechos autónomos tanto la igualdad como la no discriminación. *Se*

puede decir que la UE ha superado con creces el riesgo del conformismo al reformular los Derechos fundamentales.

No obstante, también en este punto queda mucho por hacer: Por una parte, hay que pasar de forma aún más decidida de las palabras a los hechos en la promoción efectiva tanto de la igualdad tanto entre hombres y mujeres como respecto de los colectivos más vulnerables. Por otra, hay que colmar las carencias de la CDFUE en materia de derechos sociales que no reciben en la Carta un tratamiento sistemático y adecuado.

2. Los pasos dados son importantes, pero no suficientes. El gran reto de la UE sigue siendo el de ganarse el corazón de los europeos que, en las últimas décadas, se han habituado a un bienestar inimaginable en otras latitudes del Planeta. Y para ello, en una sociedad de la información en la que las redes sociales dominan el “relato” y conforman nuestra percepción de la realidad, *resulta indispensable que la Unión adopte políticas incisivas que impulsen la consolidación de la conciencia europea.*

Para ello *hay que lograr que los ciudadanos de la Unión tengan un conocimiento, aunque sea mínimo de los principios, valores y estructuras básicas de la UE.* Sólo ese conocimiento les permitirá disfrutar con plenitud de sus derechos y dará sentido, por ejemplo, a su participación del Parlamento europeo. *El gran reto es, pues, conseguir una ciudadanía informada, con conciencia de pertenecer a un ente político que trasciende las fronteras estatales.*

Para lograr este objetivo. La UE y los Estados miembros tienen a su alcance una *pluralidad de instrumentos.* La *enseñanza en los centros educativos* ha de completarse con la presencia de instituciones y políticas europeas tanto en los *medios de comunicación convencionales como en las redes sociales.*

Por otra parte, el *apoyo a la cultura*, que ha de ser diversa como diversos son los pueblos de Europa, debería también incidir sobre aquellos valores que nos son comunes y que nos individualizan frente a terceros.

Ahora bien, en estos ámbitos -educación, información/comunicación, cultura- las competencias de la UE están constreñidas a funciones de impulso, fomento y coordinación. Por ello, hay que estudiar cuidadosamente el tipo de acción que se propone, evitando las suspicacias de los Estados miembros. Como punto de partida podría considerarse avanzar en la incorporación de la diversidad como ventaja competitiva global, desarrollando diplomacias culturales europeas que proyecten en el mundo su pluralidad como un ejemplo de convivencia, creatividad y construcción política supranacional basada en el respeto y la cooperación.

VIII. Conclusiones

La historia del proyecto de integración europeo es la historia de un éxito, construido sobre crisis sucesivas. En cada una de estas crisis podríamos decir que Europa se ha encontrado en la encrucijada de seguir avanzando en la unión o de retroceder a posiciones nacionalistas.

Así pues, la construcción de una Europa unida es un proyecto político que se alimenta de decisiones políticas. No obedece a ninguna inercia histórica. Muy al contrario, en la Europa, cuna del Estado-nación, las pulsiones nacionalistas son una constante que hay que enfrentar con conciencia de su poder de atracción. *En la encrucijada actual*, con una UE debilitada en su interior y rodeada de amenazas externas, una vez más, *los europeos tenemos que decidir* si queremos seguir adelante y luchar por mantener un papel protagonista en el mundo global o aceptamos caer en la irrelevancia, divididos de nuevo.

La Sociedad Fabiana Española lo tiene claro. Creemos en la necesidad de más Europa. En este documento marco hemos abordado algunos de los retos que Europa tiene que superar si quiere salir fortalecida de esta coyuntura histórica.

A continuación, se exponen alguna de las conclusiones alcanzadas, agrupadas por capítulos. Creemos en su validez, aunque somos conscientes de que pueden calificarse de provisionales en un doble sentido. Por una parte, el objeto de estudio está en constante evolución. Por otra, nuevos estudios sectoriales deberán o no revalidarlas.

I. Mejorar la legitimidad democrática, la transparencia y la eficacia de la UE no es solo un imperativo de gobernanza y de justicia democrática, sino una condición esencial para fortalecer su cohesión interna, responder a los desafíos globales y recuperar la confianza ciudadana en el proyecto europeo como espacio de bienestar, derechos y solidaridad.

La UE no puede permitirse la normalización del autoritarismo dentro de sus fronteras. Proteger su fundamento democrático y garantizar el respeto pleno a sus valores y principios en todos los Estados miembros es una condición de existencia para el propio proyecto europeo y para su legitimidad y eficacia en el mundo.

Superar la desconexión entre ciudadanía e instituciones europeas requiere una acción decidida y transversal para construir un auténtico *demos* europeo, fortalecer la democracia representativa y participativa en el nivel supranacional y consolidar el espacio público como fundamento de la cohesión, la legitimidad y la proyección futura del proyecto europeo.

II. Europa corre el riesgo de perder peso económico relativo si no refuerza simultáneamente su capacidad de inversión, innovación e integración económica. Europa debe actuar con mayor rapidez, a mayor escala y con mayor coordinación para preservar su modelo económico y social en un contexto global cada vez más competitivo. El mercado único sigue siendo el mayor activo estratégico de Europa, pero su

potencial permanece incompleto si no se eliminan las fragmentaciones regulatorias que todavía persisten.

La brecha tecnológica entre Europa y otras grandes economías no es inevitable, pero cerrarla exige actuar con una escala de inversión y coordinación política que hasta ahora no hemos sido capaces de movilizar.

La transición industrial europea solo será políticamente sostenible si se acompaña de políticas que faciliten la formación, la movilidad laboral y la protección de los trabajadores afectados por los procesos de transformación productiva.

Para evitar un desfase tecnológico estructural, la Unión deberá reforzar de manera significativa su capacidad de inversión en inteligencia artificial, mejorar la coordinación entre Estados miembros y facilitar el crecimiento de empresas tecnológicas a gran escala. Esto implica avanzar en la integración del mercado digital, profundizar en la unión de los mercados de capitales y movilizar recursos públicos y privados hacia sectores estratégicos. El liderazgo normativo por sí solo no será suficiente.

III. La estrategia europea busca abordar la crisis climática garantizando al mismo tiempo la seguridad del suministro, la inclusión social y la competitividad industrial. *La UE trata así de convertir los desafíos en oportunidades para redefinir su modelo energético.*

La transición energética europea es un proceso que ya está en marcha y cuyos efectos comienzan a apreciarse. La implementación efectiva de estas políticas dependerá de que se mantenga un enfoque integrado y coordinado entre los Estados miembros y las instituciones europeas, poniendo especial atención en los impactos sociales y económicos, en igualdad con el medio ambiental. Solo así será posible garantizar que la transición energética no solo cumpla los objetivos climáticos, sino que también preserve el modelo social de la UE.

Debe valorarse cuidadosamente la pérdida de competencias europeas en materia agroalimentaria. En todo caso, *la PAC tiene una dimensión económica fundamental que ha de mantenerse y rediseñarse en diálogo con los sectores agrarios.*

La asunción de nuevas competencias en el ámbito europeo sobre los recursos hídricos puede tener un efecto positivo en la toma de posiciones conjuntas en la UE.

Hay que restaurar y proteger el ciclo hidrológico desde su origen hasta el mar para garantizar la resiliencia frente a las inundaciones, las sequías y la escasez de agua. Continuar con los procesos de modernización, digitalización y ahorro energético para el mejor uso del regadío es fundamental para países como España.

IV. *Frente a la retórica xenófoba no hay otra alternativa que convertir la emigración desordenada en migración ordenada, teniendo en cuenta las causas que llevan a las personas a abandonar sus países- los conflictos, la pobreza o las crisis provocadas por el cambio climático-, y estableciendo cauces legales comunes de acceso al territorio europeo.*

Los acuerdos de cooperación con terceros países son legítimos y necesarios, pero deben estar condicionados a estándares verificables de respeto a los derechos humanos, con mecanismos de control y suspensión a nivel europeo. No puede haber impunidad geográfica en materia de derechos fundamentales.

Invertir en integración no es solo éticamente correcto; es económicamente racional. Cada año que una persona en edad activa permanece fuera del mercado laboral es un año de potencial productivo y fiscal desperdiciado, además de comportar un deterioro real de sus capacidades y de su salud mental.

V. Europa debe estar dispuesta a condicionar con coherencia sus relaciones comerciales y financieras, a utilizar activamente los mecanismos de sanciones y a proyectar su influencia con rigor, no solo con la retórica. *La credibilidad de Europa se juega precisamente en su disposición a asumir costes cuando sus principios están en juego.*

El objetivo no es una Europa imperial ni una Europa fortaleza, sino una Europa que sea capaz de garantizar la seguridad de su territorio y de contribuir a la estabilidad global, de proteger a sus ciudadanos y de defender un orden internacional basado en reglas. Una Europa que hable con una sola voz cuando sus intereses y sus valores así lo exijan. Para ello, hace falta voluntad política, hace falta inversión y hace falta la valentía de ceder soberanía nacional allí donde la soberanía compartida nos hace, a todos, más libres, iguales y, también, más seguros.

El avance hacia una defensa europea y de los europeos, incluyendo la creación de un ejército europeo, ya se ha iniciado. Se necesita una sólida masa crítica y la voluntad política necesaria para avanzar con firmeza en ese objetivo, tan ambicioso como alcanzable, tan exigente como imprescindible.

VI. *Un estudio en profundidad de las condiciones de adquisición de la ciudadanía europea y de los derechos y deberes que le son inherentes debería concluir con propuestas concretas, orientadas a fortalecer a ese pueblo europeo que, unido en la diferencia, permita avanzar hacia nuevas cotas de integración.*

Es necesario un estudio sistemático de las políticas de igualdad que incluya propuestas destinadas a lograr en la práctica una sociedad inclusiva. La articulación de una Carta de Derechos sociales tendría que acompañarse de políticas tendentes a su aplicación efectiva, ampliando las competencias de la UE para hacerlos realidad.

Promover la diversidad y el pluralismo como señas de identidad de la UE no es solo un mandato jurídico y ético, sino una estrategia inteligente que convierte la pluralidad en cohesión, innovación, legitimidad y fortaleza global, consolidando a Europa como un actor singular que, precisamente por su diversidad, ofrece un modelo de convivencia y progreso único en el mundo.

This image shows a single sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

Notas

[illegible]

SOCIEDAD
FABIANA
ESPAÑOLA

www.sociedadfabiana.es