ISSN: 1130-8354 (papel)
ISSN: 2445-3587 (digital)
DOI:https://doi.org/10.18543/ced

Cuadernos Europeos de Deusto

Deusto Journal of European Studies

No. 75/2026
DOI: https://doi.org/10.18543/ced752026

Inversiones de la Unión Europea y Estado de Derecho

P. Lamoso González, B. T. Luciano, B. Gambau Suelves,
C. López Herrera, C. Ares, A. Noferini, M.R. Czubala Ostapiuk,
I. Ordiales Hurtado, R. Ferrero Turrión, D. Ordóñez Solís,
P. Rodríguez Talavera

Instituto de Estudios Europeos

Cuadernos Europeos de Deusto

No. 75/2026

DOI: https://doi.org/10.18543/ced752026

Cuadernos Europeos de Deusto está incluida en:
Deusto Journal of European Studies is included in:

Cuadernos Europeos de Deusto es una revista universitaria especializada en el estudio de la Unión Europea desde un enfoque interdisciplinar. Su objetivo fundamental es difundir conocimientos sobre el proceso de construcción europea en sus diferentes dimensiones (histórica, política, jurídica, económica, social, cultural...), así como suscitar la reflexión y la valoración crítica de los diferentes factores que van determinando su evolución y transformación.

Cuadernos Europeos de Deusto agradece el patrocinio de la Diputación Foral de Bizkaia, que ha hecho posible la publicación del presente número.

Organización editorial:

Dirección:
Beatriz Pérez de las Heras (Universidad de Deusto, España)

Dirección-Adjunta:
Steffen Bay Rasmussen (Universidad de Deusto, España)

Consejo de Redacción:
Cristina Arenas Alegría (Universidad de Deusto, España)
M.ª Luz Suárez Castiñeira (Universidad de Deusto, España)
Javier Bilbao Ubillos (Universidad del País Vasco, España)
Karolina Boronska-Hryniewiecka (Wroclaw University, Polonia)
Marta Casado Abarquero (Universidad de Deusto, España)
David Fernández Rojo (Universidad de Deusto, España)
Igor Filibi López (Universidad del País Vasco, España)
Inmaculada Herbosa Martínez (Universidad de Deusto, España)
Javier Larena Beldarrain (Universidad de Deusto, España)
Ainhoa Lasa López (Universidad del País Vasco, España)
Aitziber Emaldi Cirión (Universidad de Deusto, España)
Elena Atienza Macías (Universidad de Deusto, España)
Emilio Armaza Armaza (Universidad de Deusto, España)

Consejo Asesor:
Joana Abrisketa Uriarte (Universidad de Deusto, España)
Francisco Aldecoa Luzárraga (Universidad Complutense de Madrid, España)
Cristina Churruca Muguruza (Universidad de Deusto, España)
Pablo Antonio Fernández Sánchez (Universidad de Sevilla, España)
Beatriz Iñarritu Ibarreche (Universidad de Deusto, España)
María Nagore Casas (Universidad de Deusto, España)

Secretaría Técnica:
Laura Belmonte

Administración y Secretaría:
estudios.europeos@deusto.es

La versión digital de Cuadernos Europeos de Deusto se encuentra en régimen de «Open Access» desde 2017.

La edición impresa pueda solicitarse a través de la plataforma de la revista: http://ced.revistas.deusto.es/

Revista incluida en el catálogo LATINDEX.
Indexada en ESCI (desde 2019), SCOPUS (desde 2017),
y en las bases de datos ISOC y EBSCO.

Impreso en España/Printed in Spain
ISSN: 1130-8354
ISSN-e: 2445-3587
Depósito legal: BI-620-91

Deusto Journal of European Studies is a university journal focused in the study of the European Union from an interdisciplinary perspective. It mainly seeks to disseminate knowledge about the different aspects (historical, political, legal, economic, social, cultural issues, etc.) of the European construction process, as well as to encourage reflection and critical assessment of the main factors that determine its evolution and transformation.

Deusto Journal of European Studies is very grateful to the Diputación Foral de Bizkaia (regional government of Biscay) for its sponsorship and financial support which has made possible the edition of this issue.

Deusto Journal of European Studies is indexed in ESCI (since 2019) and SCOPUS (since 2017). It is also included in LATINDEX Catalogue, as well as in ISOC and EBSCO.

Editorial Team

Editor-in-Chief
Beatriz Pérez de las Heras, University of Deusto, Spain

Deputy Editor-in-Chief
Steffen Bay Rasmussen University of Deusto, Spain

Editorial Board
Cristina Arenas Alegría, University of Deusto, Spain
M.ª Luz suárez Castiñeira, University of Deusto, Spain
Javier Bilbao Ubillos, University of the Basque Country, Spain
Karolina Boronska-Hryniewiecka, Wroclaw University, Poland
Marta Casado Abarquero, University of Deusto, Spain
David Fernández Rojo, University of Deusto, Spain
Igor Filibi López, University of the Basque Country, Spain
Inmaculada Herbosa Martínez, University of Deusto, Spain
Javier Larena Beldarrain, University of Deusto, Spain
Ainhoa Lasa López, University of the Basque Country, Spain
Emilio Armaza Armaza, University of Deusto, Spain

Advisory Board
Joana Abrisketa Uriarte, University of Deusto, Spain
Francisco Aldecoa Luzárraga, Complutense University of Madrid, Spain
Pablo Antonio Fernández Sánchez, University of Seville, Spain
Beatriz Iñarritu Ibarreche, University of Deusto, Spain
María Nagore Casas, University of Deusto, Spain

Technical Secretary
Laura Belmonte

Contact:
Email: estudios.europeos@deusto.es

Access and Copyright

Print version: Print copies of any issue of the Journal are sold on demand.

Digital version (online): Unrestricted access to the digital content of any Issue of this Journal is free upon its publication. The content can freely be downloaded, copied and distributed only for non-commercial purposes. More details are available at http://ced.revistas.deusto.es

ISSN (Print) 1130-8354
ISSN (Online) 2445-3587
URL http://ced.revistas.deusto.es
Printed in Spain
Legal deposit: BI-620-91

Revista
Cuadernos Europeos de Deusto

Normas de publicación

Contenido. La revista *Cuadernos Europeos de Deusto* publica, con carácter semestral (octubre y abril), estudios jurídicos, económicos, políticos, sociales e históricos sobre el proceso de integración europea.

Envío de originales. Los originales han de ser inéditos y escritos en castellano. También podrán admitirse originales en alguna de las lenguas oficiales de la Unión Europea, así como en Euskera, en Microsoft Word o formato compatible. Se enviarán en soporte electrónico al Instituto de Estudios Europeos a la dirección: *estudios.europeos@deusto.es*

Formato

—En la primera página se incluirá el título del artículo, en castellano y en inglés, nombre del autor, filiación académica, dirección de correo electrónico.
—La segunda página recogerá un sumario, un resumen en castellano y un *abstract* en inglés, de 200 palabras máximo cada uno, 3-5 palabras clave en castellano y en inglés.
—Extensión máxima: 25 páginas, tamaño Dina 4.
—Párrafos: interlineado 1,15, justificado y primera línea sangrada con tabulador.
—Tipo y tamaño letra: *Times New Roman* 12.
—Notas a pie de página: *Times New Roman* 10.
—Título del artículo: *Times New Roman* 14, mayúscula y negrita.

- Ejemplo: **LA ENERGÍA ELÉCTRICA Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE**

—Primer rango de apartado: *Times New Roman* 12, minúscula y negrita.

- Ejemplo: **La política energética en la UE**

—Segundo rango de apartado: *Times New Roman* 12, minúscula y cursiva.

- Ejemplo: *La posición de la UE en las negociaciones internacionales*

—Sumario:

- Ejemplo: **Sumario:** I. Introducción.—II. Marco jurídico-institucional de la política ambiental UE. 1. Marco Institucional. 2. Marco Jurídico—III. El papel de la UE en las negociaciones internacionales del régimen sobre cambio climático. 1. La posición de la UE en las negociaciones internacionales. 2. La política de la CE para combatir el cambio climático. 2.1. Antes de la reforma de Maastricht. 2.2 Después de la reforma de Maastricht—IV. Conclusiones.

—Párrafos: interlineado sencillo, justificado y primera línea sangrada en un tabulador.

- Ejemplo:

  Sin embargo, este artículo hace comprender la ZEE no solo la columna de agua suprayacente sino el lecho y el subsuelo de la marino, coincidiendo, en parte, con la plataforma continental, como luego veremos.

  ¿Estarían entre estas actividades económicas el almacenamiento de dióxido de carbono? En principio no parece que haya nada que lo impida…

Manual de estilo Chicago-Deusto

Para la incorporación de citas y referencias bibliográficas, los autores seguirán el sistema denominado «notas y bibliografía» del Manual de estilo Chicago-Deusto, http://www.deusto-publicaciones.es/deusto/index.php/es/chicago-es/chicago01-es-guiabreve

La versión en inglés del Manual está disponible en http://www.chicagomanualofstyle.org/tools_citationguide/citation-guide-1.html

Notas y bibliografía: ejemplos

—Cada vez que se cita una obra por primera vez se deben dar en nota todos los detalles. Sin embargo, las posteriores citas que se hagan de esa obra solo requieren una forma abreviada.
—En la bibliografía se invierte el nombre del autor. Nótese que en las obras con dos o más autores se invierte solo el nombre citado en primer lugar. En la mayoría de los ejemplos que siguen a continuación se ofrece la cita completa, la abreviada y la entrada bibliográfica (resaltada en nuestros ejemplos en color gris).

1. Libro

Un autor

—Lluís Duch, *Mito, interpretación y cultura* (Barcelona: Herder, 1998), 56-58.
—Duch, *Mito*…, 15.
—Santiago Segura, *Gramática latina* (Bilbao: Universidad de Deusto, 2012), 74-76.
—Segura, *Gramática*..., 75.

Duch, Lluís. *Mito, interpretación y cultura*. Barcelona: Herder, 1998.

Segura, Santiago. *Gramática latina.* Bilbao: Universidad de Deusto, 2012.

Dos autores

—Orfelio G. León e Ignacio Montero, *Diseño de investigaciones: Introducción a la lógica de la investigación en psicología y educación* (Madrid: McGraw-Hill/Interamericana de España, 1993).

León, Orfelio G. e Ignacio Montero. *Diseño de investigaciones: Introducción a la lógica de la investigación en psicología y educación*. Madrid: McGraw-Hill/Interamericana de España, 1993.

Tres autores

—Julio Borrego Nieto, José Jesús Gómez Asencio y Emilio Prieto de los Mozos, *El subjuntivo*…

Borrego Nieto, Julio, José Jesús Gómez Asencio y Emilio Prieto de los Mozos. *El subjuntivo: valores y usos*. Madrid: SGEL.

Cuatro o más autores

En la nota se cita solo el nombre del primer autor, seguido de *et al*. Sin embargo, en la entrada de la bibliografía se citan todos los autores.

—Natalia Ojeda *et al*., *La predicción del diagnóstico de esquizofrenia...*
—Ojeda *et al*., *La predicción*…

Editor, traductor o compilador en lugar de autor

—Irene Andrés-Suárez, ed., *Antología del microrrelato español (1906-2011): El cuarto género narrativo* (Madrid: Cátedra, 2012), 15-16.
—Andrés-Suárez, *Antología del microrrelato*...

Andrés-Suárez, Irene, ed. *Antología del microrrelato español (1906-2011): El cuarto género narrativo*. Madrid: Cátedra, 2012.

Editor, traductor o compilador además de autor

—Salvador Fernández Ramírez, *La enseñanza de la gramática y la literatura*. Ed. por José Polo (Madrid: Arco/Libros, 1985), 145-46.

18 Fernández Ramírez, *La enseñanza*…, 33

Fernández Ramírez, Salvador. *La enseñanza de la gramática y la literatura*. Editado por José Polo. Madrid: Arco/Libros, 1985.

Capítulo u otra parte de un libro

—Josefina Gómez Mendoza, «Ecología urbana y paisaje de la ciudad», en *La ciudad del futuro*, ed. por Antonio Bonet Correa (Madrid: Instituto de España, 2009), 177-217.

19 Gómez Mendoza, «Ecología urbana y paisaje de la ciudad», 180.

Gómez Mendoza, Josefina. «Ecología urbana y paisaje de la ciudad». En *La ciudad del futuro*, editado por Antonio Bonet Correa, 177-217. Madrid: Instituto de España, 2009.

Prefacio, prólogo, introducción o parte similar de un libro

—James Rieger, introducción a *Frankenstein; or, The Modern Prometheus,* de Mary Wollstonecraft Shelley (Chicago: University of Chicago Press, 1982), XX-XXI.
—Rieger, int roducción, XXXIII.

Rieger, James. Introducción a *Frankenstein; or, The Modern Prometheus*, de Mary Wollstonecraft Shelley, XI-XXXVII. Chicago: University of Chicago Press, 1982.

Libro publicado electrónicamente

Si un libro está disponible en más de un formato, se cita la versión con la que se ha trabajado.

En los libros consultados en línea hay que añadir el URL. Se aconseja incluir también la fecha de acceso. Si no se conocen con exactitud los números de páginas, se puede incluir el título de sección o capítulo u otro dato identificativo.

Libro electrónico obtenido de una biblioteca o librería

Muchos libros editados electrónicamente pueden tener un equivalente impreso. Pero dada la posibilidad de que existan diferencias, se aconseja indicar el formato en el que se ha consultado.

—Jane Austen, *Pride and Prejudice* (Nueva York: Penguin Classics, 2008), edición en PDF, cap. 23.
—Austen, *Pride and Prejudice*, cap. 23.

Austen, Jane. *Pride and Prejudice*. Nueva York: Penguin Classics, 2008. Edición en PDF.

Libro consultado en línea

—Salvador Gutiérrez Ordóñez, *Lingüística y semántica: Aproximación funcional* (Oviedo: Universidad de Oviedo, 1981), http://www.gruposincom.es/publicaciones-de-salvador-gutierrezordonez.
—Philip B. Kurland y Ralph Lerner, eds., *The Founders' Constitution* (Chicago: University of Chicago Press, 1987), acceso el 28 de febrero de 2010, http://press-pubs.uchicago.edu/founders/.
—Gutiérrez Ordóñez, *Lingüística y semántica.*
—Kurland y Lerner, *Founder's Constitution*, cap. 10, doc. 19.

Gutiérrez Ordóñez, Salvador. *Lingüística y semántica: Aproximación funcional*. Oviedo:

Universidad de Oviedo, 1981. http://www.gruposincom.es/publicaciones-de-salvadorgutierrez-ordonez.

Kurland, Philip B., y Ralph Lerner, eds. *The Founders' Constitution*. Chicago: University of Chicago Press, 1987. Acceso el 28 de febrero de 2010. http://press-pubs.uchicago.edu/founders/.

2. Artículo de revista

2.1. Artículo en una revista impresa

Para la nota a pie de página o final de capítulo, si procede, se cita el número concreto de la página consultada. En la bibliografía, se deben indicar los números de comienzo y fin del artículo completo.

—María José Hernández Guerrero, «Presencia y utilización de la traducción en la prensa española», *Meta* 56, n.º 1 (2011): 112-13.
—Hernández Guerrero, «Presencia y utilización de la traducción en la prensa española», 115.

Hernández Guerrero, María José. «Presencia y utilización de la traducción en la prensa española».*Meta* 56, n.º 1 (2011): 101-118.

2.2. Artículo en una revista en línea

—Ángeles Feliu Albadalejo, «La publicidad institucional en la arena parlamentaria española», *Revista Latina de Comunicación Social* 66 (2011): 470, doi:10.4185/RLCS-66-2011-941-454-481.
—Feliu Albadalejo, «La publicidad institucional», 475.

Feliu Albadalejo, Ángeles. «La publicidad institucional en la arena parlamentaria española»., *Revista Latina de Comunicación Social* 66 (2011): 454-481. doi:10.4185/RLCS-66-2011-941-454-481.

3. Artículo en periódicos o magacines

Los artículos en un periódico o magacine, pueden ser citados de la siguiente forma en el texto («Como Sheryl Stolberg y Robert Pear mencionan en un artículo del *New York Times* el *27* de febrero de 2010,…») en lugar de en una nota y, normalmente, se omiten en la bibliografía. Los siguientes ejemplos muestran una versión más formal de las citas. Si se consulta un artículo de forma *online,* se debe incluir el URL, indicando la fecha de acceso. Si el autor no está identificado, se comienza la cita con el título del artículo:

—Sheryl Gay Stolberg y Robert Pear, «Wary Centrists Posing Challenge in Health Care Vote», *New York Times*, 27 de febrero de 2010, acceso el 28 de febrero de 2010, http://www.nytimes.com/2010/02/28/us/politics/28health.html.
—Stolberg y Pear, «Wary Centrists...».

Stolberg, Sheryl Gay, y Robert Pear. «Wary Centrists Posing Challenge in Health Care Vote». *New York Times*, 27 de febrero de 2010. Acceso el 28 de febrero de 2010. http://www.nytimes.com/2010/02/28/us/politics/28health.html.

4. Reseña del libro

—David Kamp, «Deconstructing Dinner», reseña de *The Omnivore's Dilemma: A Natural History of Four Meals*, de Michael Pollan, *New York Times*, 23 de abril de 2006, Sunday Book Review, http://www.nytimes.com/2006/04/23/books/review/23kamp.html.
—Kamp, «Deconstructing Dinner».

Kamp, David. «Deconstructing Dinner». Reseña de *The Omnivore's Dilemma: A Natural Historyof Four Meals*, de Michael Pollan. *New York Times*, 23 de abril de 2006, Sunday Book Review. http://www.nytimes.com/2006/04/23/books/review/23kamp.html.

5. Tesis o tesina

—Francisco José Hernández Rubio, «Los límites del eliminacionismo: Una solución epigenética al problema mente-cerebro» (tesis doctoral, Universidad de Murcia, 2010), 145, http://hdl.handle.net/10201/17600.
—Hernández Rubio, «Los límites del eliminacionismo», 130-132.

Hernández Rubio, Francisco José. «Los límites del eliminacionismo: Una solución epigenética al problema mente-cerebro». Tesis doctoral. Universidad de Murcia, 2010. http://hdl.handle.net/10201/17600.

6. Documento presentado en conferencias, ponencias, congresos o similares

—Silvia Rodríguez Vázquez, «Flujos de traducción: Herramientas de ayuda a la gestión de proyectos en función de la situación de trabajo» (conferencia, Universidad de Salamanca, 8 de noviembre de 2012).
—Rodríguez Vázquez, «Flujos de traducción».

Rodríguez Vázquez, Silvia. «Flujos de traducción: Herramientas de ayuda a la gestión de proyectos en función de la situación de trabajo». Conferencia pronunciada en la Universidad de Salamanca, 8 de noviembre de 2012.

7. Sitio web

La cita del contenido de un sitio web puede estar frecuentemente limitada a una mención en el texto («El 19 de julio de 2008, la corporación McDonald's mencionaba en su sitio web…») o en una nota. Si se quiere una cita más formal, puede ser del estilo del ejemplo que figura a continuación. Debido a que tal contenido está sujeto a cambios, se debe incluir una fecha de acceso o, si está disponible, la fecha de la última modificación.

—«McDonald's Happy Meal Toy Safety Facts», McDonald's Corporation, acceso el 19 de julio de 2008, http://www.mcdonalds.com/corp/about/factsheets.html.

McDonald's Corporation. «McDonald's Happy Meal Toy Safety Facts». Acceso el 19 de julio de 2008. http://www.mcdonalds.com/corp/about/factsheets.html.

8. Entrada de blog o comentario

Las entradas de blog o comentarios pueden citarse en el texto («En un comentario publicado en el *Blog de Lengua española* el 13 de marzo de 2012,…») en lugar de en una nota y, generalmente, se omiten en la bibliografía. No es necesario añadir *seud.* después del nombre aparentemente ficticio.

—José Luis Ramírez, 17 de marzo de 2012 (21:28), comentario a Alberto Bustos, «Hacer los deberes», *Blog de Lengua española*, 13 de marzo de 2012, http://blog.lengua-e.com/2012/hacerlos-deberes/#comments.

Blog de Lengua española. http://blog.lengua-e.com/2012/hacer-los-deberes/#comments.

9. Comunicación personal y entrevista

Las referencias a conversaciones, entrevistas, correos electrónicos, mensajes de texto o similares, normalmente se incluyen en el texto («En conversación telefónica con el autor el 7 de julio de 2010, el líder sindicalista admitió que…») o se dan en nota; raramente se incluyen en la bibliografía:

—Lourdes Díaz, correo electrónico al autor, 15 de mayo de 2011.
—Mike Milanovic (director ejecutivo de Cambridge ESOL), en conversación con el autor, septiembre de 2011.

En lo que se refiere a las entrevistas, sea cual sea su forma, la cita normalmente comienza por el nombre de la persona entrevistada. El entrevistador, en caso de mencionarse, figura en segundo lugar:

—Benjamin Spock, entrevista por Milton J. E. Senn, 20 de noviembre de 1974, entrevista 67A, transcripción, Senn Oral History Collection, National Library of Medicine, Bethesda, MD.
—Spock, entrevista.

10. Obra registrada en bases de datos

Para los documentos localizados mediante bases de datos o repositorios, se indica el nombre de la base de datos y, entre paréntesis, el número de identificación proporcionado o recomendado por la base de datos:

Choi, Mihwa. «Contesting *Imaginaires* in Death Rituals during the Northern Song Dynasty». Tesis doctoral. Universidad de Chicago, 2008. ProQuest (AAT 3300426).

11. Documento legal y jurisprudencia

En los documentos legales y públicos, las menciones a la documentación se hacen generalmente en el cuerpo del texto. En otras materias, especialmente académicas, que usan como fuente documental textos legales y públicos, se mencionan tanto en el cuerpo del texto como en nota.

—Asunto C-38/14, Mr. Jones versus Secretariat of State, Judgment of the Court of 23 June 2015, ECLI:EU:C:2015:222.

Norma jurídica

—Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía (*BOJA* núm. 248 de 19 de diciembre de 2007).
—Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos (*BOE* núm. 213 de 5 de septiembre de 2007).
—Reglamento (UE) n.º 492/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativo a la libre circulación de trabajadores (*DOUE* L 241 de 27 de mayo de 2011).

Proceso de evaluación y publicación. Los trabajos dirigidos a las secciones de Estudios y Otros estudios se someterán a la previa evaluación por un miembro del Consejo de Redacción y por un experto independiente a la revista. Aparte de las cuestiones formales de presentación, se valorarán la coherencia de los trabajos con el enfoque de la revista, su carácter innovador, el rigor de análisis y metodológico y su aportación al conocimiento del proceso de construcción europea. El proceso de evaluación será absolutamente anónimo. La decisión sobre la publicación o no de los originales, así como su publicación con previas modificaciones será comunicada en un plazo no superior a 3 meses desde el momento en que se acepta su entrega.

Política antiplagio

Cuadernos Europeos de Deusto (CED) mantiene una política antiplagio que vela para que todos los trabajos publicados sean inéditos, garantizando así la originalidad de todos los manuscritos. Con este propósito, CED se sirve de distintas herramientas antiplagio para garantizar la publicación de contribuciones científicas novedosas y de impacto.

Más información: http://ced.revistas.deusto.es

Derechos de autores/as y Acceso Abierto

Se recomienda a las personas autoras que lean atentamente sus derechos. Creemos que este enfoque garantiza un acuerdo justo para ambas partes. Estas instrucciones se leen conjuntamente con el Código Ético y las Directrices para autores/as de la revista «Cuadernos Europeos de Deusto (CED)».

Los/las autores/as, mediante la entrega de sus manuscritos a **Cuadernos Europeos de Deusto (CED)**, aceptan las condiciones que se detallan a continuación sobre derechos de autores/as y se comprometen a cumplirlas. No firman ningún documento de cesión de derechos con **la Editorial (Universidad de Deusto)**.

1. Autoría

La persona autora debe ser la única creadora de la obra o debe actuar legalmente en nombre y con el pleno acuerdo de todos/as los/las autores/as, asegurando que quienes hayan contribuido de forma significativa sean citados como coautores/as.

Los/las autores/as garantizan que su trabajo es original; que no ha sido publicado en cualquier forma anteriormente; que no se está preparando su publicación en otra parte; que su envío y publicación no violan el Código Ético de CED, ni los códigos de conducta, leyes o derechos de cualquier tercero.

Copyright and Open Access

The authors are advised to read their rights carefully. We believe this approach ensures a fair agreement for both parties. These instructions should be read in conjunction with the Ethical Guidelines and the Author Guidelines of the journal "Deusto Journal of European Studies (DJES)".

By submitting their manuscripts to **Deusto Journal of European Studies (DJES)**, the authors accept the terms and conditions set out below regarding copyright and undertake to comply with them. They do not sign any document transferring rights to **the Publisher (University of Deusto)**.

1. Authorship

The author must be the sole creator of the work or must act legally on behalf of and with the full consent of all the authors, ensuring that those who have made a significant contribution are cited as co-authors.

The authors warrant that their work is original; that it has not been previously published in any form; that it is not currently being prepared for publication elsewhere; and that its submission and publication do not breach the DJES's Ethical Guidelines, nor the codes of conduct, laws or rights of any third party.

2. Derechos de autores/as y explotación

Cuando los/las autores/as envían un artículo para su revisión y publicación, aceptan que el artículo se publique bajo la licencia **Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0**. En concreto, permiten a la Editorial (Universidad de Deusto) editar y maquetar el artículo, que se incluirá en un próximo número y se distribuirá en cualquier medio online y offline, ahora conocido o desarrollado en el futuro, que la Editorial considere necesario para promocionar el artículo, los/las autores/as y la revista.

a) **Los/las autores/as conservan los derechos de propiedad intelectual sobre su obra, pero conceden a la Editorial (Universidad de Deusto) el derecho exclusivo libre de pago o gratuito de primera publicación, de explotación y sublicencia** de la obra en todo el mundo, en todas las formas y medios de expresión, para fines de información, difusión, divulgación, educación e investigación, incluida su inclusión en las bases de datos en las que la revista está indexada y en el repositorio institucional de la Universidad de Deusto.

b) Los/las autores/as **retienen el derecho a presentar, exhibir, distribuir, desarrollar y publicar** su trabajo para progresar en su carrera científica con la debida anotación de su publicación original en CED. En este sentido, pueden disponer de su artículo para su archivo en repositorios o en páginas web personales, así como utilizar copias para fines docentes

2. Copyright and Exploitation Rights

When the authors submit an article for review and publication, they agree that the article will be published under the **Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0** licence. Specifically, they grant the Publisher (University of Deusto) permission to edit and format the article, which will be included in a forthcoming issue and distributed via any online or offline medium, whether currently known or developed in the future, that the Publisher deems necessary to promote the article, the authors and the journal.

a) **The authors retain the intellectual property rights to their work, but grant the Publisher (University of Deusto) the exclusive, royalty-free right to first publish, exploit and sub-license** the work worldwide, in all forms and media, for the purposes of information, dissemination, public outreach, education and research, including its inclusion in the databases in which the journal is indexed and in the institutional repository of the University of Deusto.

b) The authors **retain the right to present, display, distribute, adapt and publish** their work in order to further their academic careers, provided they give due credit to their original publication in DJES. In this regard, they may make their article available for archiving in repositories or on personal websites, as well as use copies for teaching purposes or

o como base para futuras investigaciones, con la referencia o anotación debida a la fuente original.

Asimismo, pueden publicar el trabajo posteriormente en otros medios o revistas, siempre que se indique claramente en la primera nota a pie de página que el trabajo fue publicado originalmente en CED (incluyendo número, año, páginas y DOI), y de una manera que no sugiera el respaldo de la Revista y/o de la Editorial (Universidad de Deusto) a dicha publicación posterior o a otros medios o revistas en las que se haga dicha ulterior publicación.

c) Los/las autores/as garantizan que no se han otorgado ni se otorgarán permisos, autorizaciones o licencias de cualquier tipo que puedan violar los derechos otorgados a la Editorial.

as a basis for future research, provided they give due credit to the original source.

Furthermore, they may subsequently publish the work in other media or journals, provided that the first footnote clearly states that the work was originally published in DJES (including the issue number, year, page numbers and DOI), and in a manner that does not suggest that the Journal and/or the Publisher (University of Deusto) endorses such subsequent publication or the other media or journals in which it appears.

c) The authors warrant that no permissions, authorisations or licences of any kind have been or will be granted that might infringe the rights granted to the Publisher.

3. Aviso legal

La responsabilidad sobre el contenido de los trabajos publicados recae exclusivamente en los/las autores/as. Asimismo, estos asumen el compromiso de obtener los permisos necesarios para la reproducción de cualquier texto, material o ilustración proveniente de terceros. En consecuencia, serán las únicas personas responsables ante posibles denuncias por plagio o infracción de derechos de propiedad intelectual.

El acceso al contenido de **CED** es gratuito bajo nuestra política de **acceso abierto**. No obstante, de acuerdo con la licencia **CC BY-NC-ND 4.0**, se

3. Legal notice

Responsibility for the content of published works lies solely with the authors. Furthermore, they undertake to obtain the necessary permissions for the reproduction of any text, material or illustration sourced from third parties. Consequently, they shall be solely liable for any claims of plagiarism or infringement of intellectual property rights.

Access to **DJES** content is free of charge under our **open access** policy. However, in accordance with the **CC BY-NC-ND 4.0** licence, the

debe citar siempre a los/las autores/as de los artículos; tanto los usos comerciales de los artículos, como cualquier modificación, alteración, adaptación o traducción de la obra (obras derivadas) que se pretenda distribuir requerirá el permiso expreso previo por escrito de quien sea titular de los derechos.

authors of the articles must always be cited; both commercial use of the articles and any modification, alteration, adaptation or translation of the work (derivative works) intended for distribution will require the express prior written permission of the rights holder.

Cuadernos Europeos de Deusto

No. 75/2026

DOI: https://doi.org/10.18543/ced752026

Sumario/Contents

Presentación/Introduction

Cristina Ares y Andrea Noferini 23

Estudios

Paula Lamoso-González y Bruno Theodoro Luciano, La *Global Gateway* como estrategia de diplomacia económica de la UE hacia América Latina: ¿geoeconomía o valores? 41

Borja Gambau Suelves y Carmen López Herrera, El papel de las inversiones europeas: aprendizajes nacionales 71

Cristina Ares y Andrea Noferini, Capacidad administrativa y Estado de Derecho en la Unión Europea: instrumentos de políticas y reformas (2020-2025) 107

Marcin Roman Czubala Ostapiuk, La condicionalidad del presupuesto de la Unión en materia de Estado de Derecho: experiencias nacionales 137

Inmaculada Ordiales Hurtado, Hacia un mercado único: el refuerzo de la dimensión económica del Estado de Derecho 173

Ruth Ferrero-Turrión, ¿Integrar o fragmentar? Desafíos institucionales y financieros de la ampliación de la Unión Europea 203

Jurisprudencia

David ORDOÑEZ SOLÍS, Crónica de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea 237

Crónica

Pablo RODRÍGUEZ TALAVERA, Actualidad institucional y económica de España en el marco de la Unión Europea 285

Presentación
Introduction

Presentación

Cristina Ares
Profesora Titular de Ciencia Política y de la Administración
Universidade de Santiago de Compostela
cristina.ares@usc.es

Andrea Noferini
Profesor lector, Departamento de Ciencias Políticas y Sociales
Universitat Pompeu Fabra
andrea.noferini@upf.edu

doi: https://doi.org/10.18543/ced.3631 Publicado en línea: octubre de 2026

Resumen: Este número monográfico analiza la ampliación de las herramientas de la Unión Europea (UE) en materia de Estado de Derecho como un hito en la manera en que este sistema político articula valores, presupuesto e influencia, reordenando los incentivos y los equilibrios entre los distintos niveles de gobierno. Muestra cómo la condicionalidad financiera desplaza el foco desde los debates predominantemente normativos hacia un entramado de sanciones e incentivos y hacia las capacidades y el funcionamiento cotidiano de las burocracias públicas. El prisma del monográfico permite identificar tensiones clave en la integración europea y abre una agenda de investigación orientada a valorar si los nuevos instrumentos de protección del Estado de Derecho contribuyen a consolidar capacidades institucionales o, por el contrario, generan sobre todo acomodaciones coyunturales. El número presta atención a los debates sobre el uso de las inversiones de la Unión como instrumento de política pública y a sus implicaciones para el refuerzo del mercado interior y la competitividad de la economía europea. Parte de la idea de que la protección del Estado de Derecho opera cada vez más como condición de posibilidad de un modelo de crecimiento sustentado en la seguridad jurídica, la integridad pública, la igualdad de condiciones competitivas y la previsibilidad regulatoria. El monográfico incluye investigaciones centradas en los países candidatos a la adhesión y en Estados de América Latina y el Caribe, extendiendo así más allá de las fronteras actuales de la UE el análisis de los efectos de la relación entre las inversiones europeas y los valores democráticos consagrados en el artículo 2 del TUE.

Palabras clave: condicionalidad y presupuesto de la Unión, valores de la UE, Estado de Derecho, Informe anual sobre el Estado de Derecho, Next Generation EU (NGEU).

La extensión de la acción de la Unión en materia de Estado de Derecho responde a una doble dinámica: por un lado, la profundización del proceso de integración europea, que ha reforzado el carácter funcional del Estado de Derecho; por otro, la reactivación política de esta cuestión ante episodios de retroceso democrático en algunos Estados miembros. En este contexto, las instituciones supranacionales han ampliado sus actuaciones dirigidas a la protección del Estado de Derecho sobre la base de una narrativa que presenta a la UE como una «unión de valores: derechos fundamentales, democracia y Estado de Derecho», y subraya que el Estado de Derecho es «la piedra angular de nuestra sociedad y nuestra identidad común» y del funcionamiento del ordenamiento jurídico de la UE, de modo que los desafíos en un solo Estado miembro repercuten en el conjunto.[1]

La pandemia de COVID-19 abrió una ventana de oportunidad para desplegar una nueva generación de herramientas de condicionalidad en el campo del Estado de Derecho, a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) en el marco del instrumento *NextGenerationEU* (NGEU), el régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión (Reglamento 2020/2092) y la condición habilitante horizontal relativa a la Carta de los Derechos Fundamentales (Reglamento 2021/1060), que conectan de forma directa la salvaguarda del Estado de Derecho con el acceso a los recursos financieros de la Unión.

En cuanto al rendimiento práctico de estos mecanismos, y en contraste con los procedimientos del artículo 7 TUE, caracterizados por avances limitados y bloqueos persistentes,[2] el régimen general de condicio-

[1] Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: «Informe sobre el Estado de Derecho en 2022: La situación del Estado de Derecho en la Unión Europea»*, COM (2022) 500 final, 13 de julio de 2022 (Bruselas), 1.

[2] Con anterioridad a la puesta en marcha de los mecanismos financieros que analiza este número especial, el Tratado de la Unión Europea (TUE) ya preveía, en el artículo 7, un dispositivo de respuesta en caso de «existencia de una violación grave y persistente» de los valores contemplados en el artículo 2 TUE por parte de un Estado miembro: el Consejo, por mayoría cualificada, puede suspender determinados derechos derivados de los Tratados, incluido el derecho de voto de su representante en el Consejo, una vez ofrecida al Estado en cuestión la posibilidad de presentar observaciones y constatada previamente por el Consejo Europeo, por unanimidad, esa violación grave y persistente. Es importante destacar que tanto el procedimiento preventivo como el sancionador del artículo 7 TUE presentan debilidades significativas, relacionadas, por un lado, con los elevados costes políticos de reconocer formalmente una violación de los valores democráticos por parte de un Estado miembro y, por otro, con la complejidad y el carácter intergubernamental de las decisiones en el Consejo y el Consejo Europeo, en contraste con el perfil más proactivo del Parlamento Europeo y de la Comisión Europea que valoramos en este número monográfico.

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 23-30
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3631 • https://ced.revistas.deusto.es

nalidad y las cláusulas asociadas a la ejecución de inversiones han dado lugar a decisiones concretas de suspensión, congelación y condicionamiento de pagos.[3]

Hungría es el primer país para el que se ha activado el régimen general de condicionalidad. La Comisión también ha suspendido o supeditado la liberación de fondos de gestión compartida, especialmente frente a riesgos en la independencia e imparcialidad del poder judicial y la ausencia de mecanismos efectivos de reparación para los titulares de derechos. La tabla 1 resume estas decisiones.

Tabla 1
Instrumentos de condicionalidad en materia de Estado de Derecho

	Ámbito de aplicación	Procedimiento de toma de decisiones	Primeros casos
Régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión	La totalidad del presupuesto de la Unión; se requiere un vínculo directo con el presupuesto común	La Comisión Europea propone la suspensión de los fondos; el Consejo adopta la decisión por mayoría cualificada	Hungría: 6,3 mil millones de euros
Condición habilitante horizontal relativa a la Carta de los Derechos Fundamentales	Fondos de la política de cohesión y en materia de migraciones	La Comisión decide sobre el cumplimiento de las condiciones y sobre el pago de estos fondos	Polonia: 76,5 mil millones de euros Hungría: 21,9 mil millones de euros

[3] Luisa Antoniolli y Carlo Ruzza (eds.), *The Rule of Law in the EU: Challenges, Actors and Strategies* (Cham: Springer, 2024); Carlos Closa y Gisela Hernández, «Unravelling National Governments' Positions on EU Rule of Law Enforcement: Structural, Semi-Structural and Ideological Factors», *Journal of European Public Policy* (2025), https://doi.org/10.1080/13501763.2025.2451365; Jasper Krommendijk, «Small States and Coalition Building in Extremis: The Netherlands and the Adoption of the Conditionality Regulation Linking Rule of Law and the EU Budget», *Journal of European Public Policy* 32 (6): 1545-1571 (2025), https://doi.org/10.1080/13501763.2024.2360591; Kim Lane Scheppele y John Morijn, «Money for Nothing? EU Institutions' Uneven Record of Freezing EU Funds to Enforce EU Values», *Journal of European Public Policy* 32 (2): 474-497 (2025), https://doi.org/10.1080/13501763.2024.2406275; Tribunal de Cuentas Europeo, *Estado de Derecho en la UE. Informe especial* (Luxemburgo, 2024), https://www.eca.europa.eu/es/publications/sr-2024-03.

	Ámbito de aplicación	Procedimiento de toma de decisiones	Primeros casos
Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (en el marco del NGEU)	Unos 800 mil millones de euros en subvenciones y préstamos a precios corrientes	La Comisión propone la aprobación de los planes nacionales de recuperación y resiliencia; el Consejo adopta la decisión por mayoría cualificada; la Comisión autoriza los desembolsos una vez cumplidos los hitos y objetivos	Polonia: 59,8 mil millones de euros Hungría: 10,4 mil millones de euros

Fuente: adaptado de Thu Nguyen, «Raising the cost of rule of law breaches: Rule of law conditionality in the next EU budget», Policy Brief, Jacques Delors Centre, Hertie School, Berlín, 22 de abril, 2026, 5.

No obstante, la condicionalidad en materia de Estado de Derecho, en el marco financiero plurianual 2021-2027, presenta también límites estructurales y riesgos políticos. En primer lugar, la aplicación de algunos instrumentos (en particular, el régimen general de condicionalidad) sigue dependiendo de decisiones del Consejo, adoptadas por mayoría cualificada, lo que eleva el umbral político para su activación y ha dado lugar a una aplicación extraordinariamente cautelosa. Este requisito de mayoría cualificada favorece la formación de minorías de bloqueo cuando varios gobiernos con incentivos similares se oponen a sancionar un país, lo que podría vaciar de contenido su potencial disuasorio y reintroducir las dinámicas intergubernamentales que se pretendía superar. En segundo lugar, la posición reforzada de la Comisión Europea en la aplicación de la condición habilitante horizontal y del MRR plantea interrogantes en términos de transparencia, rendición de cuentas y riesgo de instrumentalización política. Asimismo, la condicionalidad vinculada al Estado de Derecho entraña el riesgo de generar efectos no deseados sobre actores internos que no son responsables de su deterioro. La suspensión de grandes volúmenes de fondos de cohesión o de recuperación puede afectar negativamente a autoridades regionales y locales y beneficiarios finales que dependen de esos recursos, alimentando narrativas de agravio que los gobiernos iliberales pueden explotar en clave euroescéptica.

En definitiva, la evolución de la acción supranacional en materia de Estado de Derecho refleja un desplazamiento desde herramientas principalmente declarativas hacia instrumentos vinculados a la ejecución de las

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 23-30
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3631 • https://ced.revistas.deusto.es

inversiones de la Unión. Estos mecanismos, aunque no exentos de limitaciones, resultan más eficaces y se sitúan en el núcleo de la gobernanza multinivel. Esta lógica no se limita a las fronteras actuales de la UE, sino que se extiende a los países candidatos a la adhesión. Ello obedece tanto a la revisión de la metodología de ampliación aprobada por el Consejo en 2020 como a la incorporación, en 2024, de varios países candidatos al ciclo del Informe anual, lo que refuerza la coherencia entre la vigilancia interna y la condicionalidad preadhesión.

En definitiva, frente a la literatura centrada en el análisis doctrinal, este número examina cómo la combinación de valores democráticos, condicionalidad financiera y capacidades administrativas reconfigura las relaciones entre niveles de gobierno en la UE y el funcionamiento cotidiano de las burocracias públicas.[4] Los distintos artículos analizan la articulación de los mecanismos de salvaguarda del Estado de Derecho como un sistema de incentivos y controles que opera a lo largo del ciclo de diversas políticas y a través de la ejecución del presupuesto de la Unión, ofreciendo una perspectiva integrada y dinámica sobre su impacto en las transformaciones en curso del modelo europeo de gobernanza.

El artículo de **Paula Lamoso-González**, Profesora Ayudante Doctora de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Pablo de Olavide, y **Bruno Theodoro Luciano**, investigador de la Universidade Estadual Paulista (UNESP), de Brasil, analiza cómo la pandemia, la guerra en Ucrania y el giro geopolítico de Estados Unidos aceleran la transición hacia un orden internacional marcado por la rivalidad estratégica y el proteccionismo, empujando a la UE a redefinir su papel global en clave de autonomía estratégica a través de la iniciativa Global Gateway (GG). La UE deja así de actuar principalmente como potencia normativa para convertirse en un actor inserto en la lógica geoeconómica, donde comercio e inversión ganan peso frente a la defensa de los derechos humanos y del Estado de Derecho como instrumentos de influencia.

El texto subraya el carácter híbrido de la GG: se presenta como iniciativa de infraestructuras sostenibles y asociaciones «entre iguales», pero corre el riesgo de instrumentalizar la cooperación al desarrollo y subordinarla a objetivos de poder y seguridad, como evidencia el sesgo de los proyectos en América Latina y el Caribe hacia países estratégicos y sectores climáti-

[4] Cristina Ares Castro-Conde, «Capacidad administrativa e implementación de la política de cohesión de la UE», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 29 (2022): 52-71, https://doi.org/10.24965/gapp.11061; Cristina Ares Castro-Conde. «Desarrollo de capacidades administrativas para el fortalecimiento de la democracia». En E. Pajares Montolío, M. Salvador Crespo y L. Herrera Díaz-Aguado (coords.), *Una nueva gobernanza para el siglo* XXI (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2023): 359-369.

cos, energéticos y extractivos, con escasa visibilidad de acciones orientadas al fortalecimiento democrático.

El siguiente artículo, de **Borja Gambau** y **Carmen López**, ambos de Analistas Financieros Internacionales (Afi) y la Red por las buenas prácticas en evaluación (RedEv), ofrece una revisión crítica de la evolución de las inversiones europeas en España, desde los primeros marcos de la política de cohesión hasta el escenario actual con el *NextGenerationEU*, comparando las lógicas subyacentes a las intervenciones e identificando los aprendizajes acumulados. Frente a enfoques centrados en los efectos contables, los autores reconstruyen el ecosistema actual de las inversiones europeas y destacan la creciente centralidad de la evaluación de políticas.

El estudio se pregunta si la experiencia en cohesión y el impulso del MRR han reforzado las capacidades administrativas, entendidas no solo como absorción y control del gasto, sino también como diseño, planificación, implementación y evaluación orientados a resultados. De cara al Marco Financiero Plurianual 2028-2034, subraya que un modelo de inversiones basado en el desempeño exige capacidades burocráticas sólidas y mecanismos que incentiven transparencia, rendición de cuentas y uso sistemático de evaluaciones de impacto en las decisiones de inversión.

A continuación, el artículo firmado por **Cristina Ares**, Profesora Titular de Ciencia Política y de la Administración de la Universidade de Santiago de Compostela, y **Andrea Noferini**, profesor lector del Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la Universitat Pompeu Fabra, analiza la construcción de capacidades administrativas en los Estados miembros a través de los instrumentos de apoyo técnico y financiero de la Unión para la reforma del sector público, mostrando cómo el Instrumento de Apoyo Técnico (IAT) y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) actúan como mecanismos de intervención directa que combinan diagnóstico, asistencia técnica y condicionalidad financiera, pero cuyo impacto se concentra sobre todo en el nivel micro (conocimientos, competencias, redes) y apenas modifica la arquitectura de las organizaciones públicas.

Una aportación del trabajo es la tipología construida a partir del pilar anticorrupción de los Informes sobre el Estado de Derecho, que distingue entre Estados con problemas de resultados, con déficits de arquitectura institucional, y con riesgos normativos, permitiendo pasar de diagnósticos genéricos a agendas de reforma diferenciadas. Finalmente, propone que este instrumento preventivo se convierta en un dispositivo operativo de construcción de capacidades administrativas transformadoras.

Luego, **Marcin Roman Czubala Ostapiuk**, Profesor Contratado Doctor de Economía Aplicada de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), muestra cómo la introducción de la condicionalidad presupuestaria del Reglamento (UE) 2020/2092 marca una etapa decisiva en la

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 23-30
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3631 • https://ced.revistas.deusto.es

arquitectura de gobernanza europea. Transforma el Estado de Derecho, concebido como conjunto de principios legales compartidos, en una condición operativa directamente vinculada a la ejecución del presupuesto de la Unión, e integra progresivamente esta dimensión en el ámbito de la gobernanza económica.

A partir de los casos de Polonia y Hungría, presenta evidencia empírica sobre la capacidad de la condicionalidad presupuestaria para generar efectos verificables en términos de presión política interna, adaptación institucional y reformas administrativas. El artículo detalla asimismo las novedades diseñadas para minimizar los riesgos de bloqueo intergubernamental, subrayando el papel central de la Comisión Europea en la evaluación y activación del mecanismo.

Después, el artículo de **Inmaculada Ordiales**, del Área de Estudios y Análisis del Consejo Económico y Social de España (CES), se sitúa en la intersección entre integración económica y Estado de Derecho, al defender que el funcionamiento del mercado único depende de la calidad institucional y de la aplicación uniforme del Derecho de la UE, más allá de la mera eliminación de barreras.

El núcleo de su análisis identifica obstáculos persistentes derivados de la fragmentación normativa, la complejidad regulatoria y la falta de «apropiación nacional» de las normas europeas, que actúan como costes adicionales para empresas y operadores. Con evidencias sobre percepción empresarial, muestra cómo la imprevisibilidad normativa, la baja calidad regulatoria y las deficiencias en la tutela judicial erosionan la confianza inversora y fragmentan funcionalmente el mercado interior. La incorporación de esta dimensión en el Informe sobre el Estado de Derecho permite concluir que la profundización del mercado interior depende decisivamente de la capacidad de los Estados miembros para garantizar una aplicación coherente, previsible y no discriminatoria del Derecho de la UE.

Finalmente, el artículo de **Ruth Ferrero**, Profesora Contratada Doctora de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Complutense de Madrid, muestra que el Estado de Derecho se ha consolidado como condición necesaria, pero ya no suficiente, para una ampliación sostenible de la UE, porque la convergencia formal no garantiza una integración efectiva en contextos de polarización, debilidad administrativa y captura del Estado.

Su investigación sitúa el principal punto de bloqueo de la agenda de la ampliación en el terreno financiero: la incorporación de economías de menor renta, como la ucraniana, tensiona al límite la política de cohesión, la política agrícola común y un presupuesto europeo sin recursos propios robustos y con fuertes resistencias a aumentar las contribuciones nacionales, desplazando así el foco desde los déficits institucionales de los países

candidatos hacia la incapacidad de la UE para reformar su arquitectura presupuestaria en coherencia con sus ambiciones geopolíticas. La ampliación se plantea como un dilema existencial del proyecto europeo, que reabre interrogantes sobre gobernanza, capacidad redistributiva, legitimidad democrática e identidad política, y como expresión de una tensión constitutiva entre la UE como comunidad de valores y como actor geopolítico, carente de instrumentos de política suficientes para sostener simultáneamente ambas aspiraciones.

Sobre los autores

Cristina Ares es Profesora Titular de Ciencia Política y de la Administración en la Universidade de Santiago de Compostela (USC), donde desarrolla su labor docente e investigadora en el ámbito de la gobernanza multinivel y el análisis de las políticas públicas de la Unión Europea (UE). Es Máster en Estudios Políticos y Administrativos por el Colegio de Europa (Brujas) y ha realizado estancias como investigadora visitante en el Centro de Ciencias Sociales de Berlín (WZB), el Centro para el Estudio de Europa de la Universidad de Boston y el Centro Jacques Delors de la Hertie School (Berlín). Es fundadora y coordinadora del grupo de investigación EUROPEA: Administraciones públicas y políticas en Europa (USC). Su agenda investigadora y de transferencia se orienta actualmente al estudio del fortalecimiento de las capacidades administrativas y de la ética pública en el contexto europeo.

Andrea Noferini es profesor del Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la Universitat Pompeu Fabra. Es doctor en Economía por la Università degli Studi di Firenze y máster en Ciencia Política por la Universitat Pompeu Fabra. Actualmente dirige el Programa de Preparación para la Carrera Diplomática del CEI (Centro de Estudios Internacionales) y es profesor afiliado del Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI). Su investigación se centra en el análisis de políticas públicas, la gobernanza multinivel y la integración europea. Ha participado en proyectos de investigación y consultoría para organizaciones internacionales y administraciones públicas, entre ellas el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Comisión Europea y diversas instituciones públicas españolas.

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 23-30
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3631 • https://ced.revistas.deusto.es

Introduction

Cristina Ares
Associate Professor of Political Science and Public Administration
Universidade de Santiago de Compostela
cristina.ares@usc.es

Andrea Noferini
Assistant Professor, Department of Political and Social Sciences,
Universitat Pompeu Fabra
andrea.noferini@upf.edu

doi: https://doi.org/10.18543/ced.3631 E-published: october 2026

Abstract: This special issue examines the expansion of the European Union's (EU) tools in the area of the Rule of Law as a turning point in the way this political system articulates values, budgets, and influence, reshaping incentives and balances between different levels of government. It shows how financial conditionality shifts the focus from predominantly normative debates towards an interplay of sanctions and incentives and towards the capacities and day-to-day functioning of public bureaucracies. The issue's analytical lens helps identify key tensions in European integration and opens a research agenda focused on assessing whether the new rule-of-law safeguarding instruments contribute to consolidating institutional capacities or, by contrast, generate mainly circumstantial accommodations. It pays attention to debates on the use of Union investments as an instrument of public policy and to their implications for strengthening the internal market and the competitiveness of the EU economy. It proceeds from the premise that the protection of the Rule of Law increasingly functions as a condition of possibility for a growth model grounded in legal certainty, the integrity of public administrations, a level playing field, and regulatory predictability. The special issue includes research focused on both candidate countries and Latin American and Caribbean states, thereby extending beyond the current borders of the EU the analysis of the political effects of the relationship between EU investments and the democratic values set out in Article 2 TEU.

Keywords: conditionality and the EU budget, EU values, EU Rule of Law Report, Rule of Law, Next Generation EU (NGEU).

The extension of the Union's action in the field of the Rule of Law responds to a dual dynamic: on the one hand, the deepening of European integration, which has reinforced the functional character of the Rule of Law; on the other, the political reactivation of this issue in response to episodes of democratic backsliding in certain Member States. In this context, the supranational institutions have broadened their activities aimed at safeguarding the Rule of Law on the basis of a narrative that presents the EU as a "Union of values: fundamental rights, democracy, rule of law", and stressing that "this is the bedrock of our society and our common identity" and of the functioning of the EU legal order. Thus, challenges in a single Member State have effects on the Union as a whole.[1]

The COVID-19 pandemic opened a window of opportunity for deploying a new generation of rule-of-law conditionalities, through the Recovery and Resilience Facility (RRF) under the NextGenerationEU (NGEU) framework, the rule of law conditionality mechanism (Regulation 2020/2092), and the so-called horizontal enabling conditions to comply with the Charter of Fundamental Rights (Regulation 2021/1060), which directly link rule-of-law breaches to access to the Union's budget.

As regards the practical performance of these mechanisms, and in contrast to the Article 7 TEU procedures, characterised by limited progress and persistent blockages,[2] the general conditionality regime and the clauses attached to the implementation of investments have led to concrete decisions suspending, freezing or conditioning payments.[3]

---

[1] European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: "2022 Rule of Law Report: The rule of law situation in the European Union", COM (2022) 500 final, 13 July 2022 (Brussels), p. 1.

[2] Prior to the implementation of the financial mechanisms analysed in this special issue, the Treaty on European Union (TEU) already provided, in Article 7(2), for a sanctioning procedure in the event of a «serious and persistent breach» by a Member State of the values listed in Article 2 TEU. In such a case, the Council, acting by a qualified majority, may suspend certain rights deriving from the Treaties, including the voting rights of that Member State's representative in the Council, once the Member State has been afforded the opportunity to comment and the European Council, acting unanimously, has previously established that such a breach exists. It is important to emphasise that this mechanism displays significant weaknesses, related, on the one hand, to the high political costs of formally acknowledging a violation of democratic values by a Member State and, on the other, to the complexity and intergovernmental nature of decision-making in the Council and the European Council, in contrast with the more proactive stance of the European Parliament and the European Commission, which this special issue appraises.

[3] Luisa Antoniolli and Carlo Ruzza (eds.), *The Rule of Law in the EU: Challenges, Actors and Strategies* (Cham: Springer, 2024); Carlos Closa and Gisela Hernández, "Unravelling National Governments' Positions on EU Rule of Law Enforcement: Structural, Semi-Structural and Ideological Factors", *Journal of European Public Policy* (2025), https://

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 31-38
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3631 • https://ced.revistas.deusto.es

Hungary is the first country for which the general conditionality regime has been activated. The Commission has also suspended or made conditional the release of funds under shared management, in particular with regard to the independence and impartiality of the judiciary and the existence of effective remedies for rights-holders. Table 1 summarises these decisions.

Table 1
Rule-of-law conditionality instruments

	Scope of application	Decision-making procedure	Early cases
Rule of law conditionality mechanism	The entire Union budget; a direct link to the common budget is required.	The European Commission proposes the suspension of funds; the Council adopts the decision by qualified majority.	Hungary: €6.3 bn.
Horizontal enabling conditions	Cohesion policy funds and migration funds.	The Commission decides on compliance with these conditions and payment of funds.	Poland: €76.5 bn. Hungary: €21.9 bn.
Recovery and Resilience Facility	Approximately €800 bn. in grants and loans from NGEU	The Commission proposes the approval of national recovery and resilience plans; the Council adopts the decision by qualified majority; the Commission authorises disbursements once milestones and targets have been met.	Poland: €59.8 bn. Hungary: €10.4 bn.

Source: adapted from Thu Nguyen, "Raising the cost of rule of law breaches: Rule of law conditionality in the next EU budget", Policy Brief, Jacques Delors Centre, Hertie School, Berlin, 22 April 2026, p. 5.

---

doi.org/10.1080/13501763.2025.2451365; Jasper Krommendijk, "Small States and Coalition Building in Extremis: The Netherlands and the Adoption of the Conditionality Regulation Linking Rule of Law and the EU Budget", *Journal of European Public Policy* 32 (6): 1545-1571 (2025), https://doi.org/10.1080/13501763.2024.2360591; Kim Lane Scheppele and John Morijn, "Money for Nothing? EU Institutions' Uneven Record of Freezing EU Funds to Enforce EU Values", *Journal of European Public Policy* 32 (2): 474-497 (2025), https://doi.org/10.1080/13501763.2024.2406275; European Court of Auditors, *The rule of law in the EU: An improved framework to protect the EU's financial interests, but risks remain* (Luxembourg, 2024), https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2024-03/SR-2024-03_EN.pdf.

However, rule-of-law conditionality, as introduced in the 2021-2027 multiannual financial framework, also displays structural limitations and political risks. First, the application of certain instruments (in particular, the rule of law conditionality mechanism) continues to depend on decisions of the Council adopted by qualified majority, which raises the political threshold for activation and has led to an exceptionally cautious application. This requirement of qualified majority facilitates the formation of blocking minorities whenever several governments with similar incentives oppose sanctioning a country, potentially undermining the deterrent effect of the mechanism and reintroducing the intergovernmental dynamics that the reform sought to overcome.

Second, the enhanced role of the European Commission in applying the horizontal enabling conditions and the RRF raises questions in terms of transparency, accountability and the risk of political instrumentalization. Moreover, rule-of-law conditionality entails the risk of generating unintended effects on domestic actors who are not responsible for its deterioration. The suspension of large volumes of cohesion or recovery funds may negatively affect regional and local authorities or final beneficiaries dependent on those resources, fuelling narratives of grievance that illiberal governments can exploit in a Eurosceptic vein.

All in all, the evolution of supranational action in the field of the Rule of Law reflects a shift from primarily declaratory tools towards instruments linked to the implementation of Union investments. These mechanisms, although not without limitations, have proved more effective and lie at the core of multilevel governance. This logic is not confined to the EU's current borders but extends to candidate countries. This follows both from the revision of the enlargement methodology adopted by the Council in 2020 and from the inclusion, in 2024, of several of these countries in the EU Rule of Law Report, which strengthens the coherence between internal monitoring and pre-accession conditionality.

In contrast to the literature focused on doctrinal analysis, this special issue examines how the combination of democratic values, financial conditionality and administrative capacities reconfigures relations between levels of government in the EU and the day-to-day functioning of public bureaucracies.[4] The various contributions analyse the articulation of

[4] Cristina Ares Castro-Conde, "Capacidad administrativa e implementación de la política de cohesión de la UE", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 29 (2022): 52-71, https://doi.org/10.24965/gapp.11061; Cristina Ares Castro-Conde. "Desarrollo de capacidades administrativas para el fortalecimiento de la democracia". En E. Pajares Montolío, M. Salvador Crespo and L. Herrera Díaz-Aguado (coords.), *Una nueva gobernanza para el siglo* XXI (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2023): 359-369.

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 31-38
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3631 • https://ced.revistas.deusto.es

rule-of-law safeguarding mechanisms as a system of incentives and controls that operates across the cycles of different policies and through the implementation of the Union's budget, offering an integrated and dynamic perspective on their impact on the ongoing transformation of the EU model of governance.

The article by **Paula Lamoso-González**, Assistant Professor of Political Science and Public Administration at Pablo de Olavide University, and **Bruno Theodoro Luciano**, researcher at São Paulo State University (UNESP) in Brazil, analyses how the pandemic, the war in Ukraine, and the geopolitical turn of the United States accelerate the transition toward an international order marked by strategic rivalry and protectionism, pushing the EU to redefine its global role in terms of strategic autonomy through the Global Gateway (GG) initiative. The EU thus ceases to act primarily as a normative power and becomes an actor embedded in a geoeconomic logic, in which trade and investment gain weight vis-à-vis the defence of human rights and the Rule of Law.

The article underscores the hybrid nature of GG: it is presented as an initiative of sustainable infrastructures and peer partnerships, but risks instrumentalizing development cooperation and subordinating it to power and security objectives, as evidenced by the bias of projects in Latin America and the Caribbean toward strategic countries and climate, energy, and extractive sectors, with limited visibility of actions aimed at democratic strengthening.

Next, **Borja Gambau** and **Carmen López**, both from *Analistas Financieros Internacionales* (Afi) and the Network for Good Practices in Evaluation (RedEv), offer a critical review of the evolution of European investments in Spain, from the early frameworks of cohesion policy to the current scenario with *Next Generation EU*, comparing the underlying logics of interventions and identifying lessons learned. In contrast to approaches focused on accounting effects, the authors reconstruct the current ecosystem of European investments and highlight the growing centrality of policy evaluations.

The article asks whether cohesion policy experience and the impetus of the RRF have strengthened administrative capacities, understood not only as absorption and control of expenditure but also as results-oriented design, planning, implementation, and evaluation. Looking ahead to the Multiannual Financial Framework (MFF) 2028-2034, it underscores that a European investment model based on performance requires robust bureaucratic capacities and mechanisms that incentivize transparency, accountability, and the systematic use of impact evaluations in investment decisions.

The following article by **Cristina Ares,** Associate Professor of Political Science and Public Administration at the Universidade de Santiago

de Compostela, and **Andrea Noferini**, Assistant Professor in the Department of Political and Social Sciences at Universitat Pompeu Fabra, analyses the building of administrative capacities in the Member States through the Union's technical and financial support instruments for public sector reform, showing how the Technical Support Instrument (TSI) and the Recovery and Resilience Facility (RRF) operate as direct intervention mechanisms that combine diagnosis, technical assistance, and financial conditionality, but whose impact is concentrated mainly at the micro level (knowledge, skills, networks) and only marginally alters public organizations.

An innovative contribution of the article is the typology constructed from the anti-corruption pillar of the Rule of Law Reports, which distinguishes between states with performance problems, with institutional architecture deficits, or with regulatory risks, thus making it possible to move from generic diagnoses to differentiated reform agendas. The authors argue that this preventive instrument should evolve into an operational device for building transformative administrative capacities.

In his contribution, **Marcin Roman Czubala Ostapiuk**, Associate Professor of Applied Economics at the National University of Distance Education (UNED), shows how the introduction of budgetary conditionality through Regulation (EU) 2020/2092 marks a decisive stage in the European governance architecture. It transforms the Rule of Law, conceived as a set of shared legal principles, into an operational condition directly linked to the implementation of the Union budget and gradually integrates this dimension into the sphere of economic governance.

Drawing on the cases of Poland and Hungary, the author presents empirical evidence on the capacity of budgetary conditionality to generate verifiable effects in terms of domestic political pressure, institutional adaptation, and administrative reforms. The article also details the innovations designed to minimize the risks of intergovernmental deadlock, emphasizing the central role of the European Commission in the assessment and activation of this mechanism.

Next, the article by **Inmaculada Ordiales**, from the Economic and Social Council (CES) of Spain, is situated at the intersection between economic integration and the Rule of Law by arguing that the functioning of the single market depends on institutional quality and the uniform application of Union law, beyond the mere removal of barriers.

The core of her analysis identifies persistent obstacles arising from regulatory fragmentation, complexity, and the lack of «national ownership» of EU rules, which operate as additional costs for firms and economic operators. Using evidence on business perceptions, she shows how regulatory unpredictability, low regulatory quality, and shortcomings in

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 31-38
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3631 • https://ced.revistas.deusto.es

judicial protection erode investor confidence and functionally fragment the internal market. Incorporating this dimension into the Rule of Law Report leads to the conclusion that deepening the single market depends decisively on the ability of Member States to ensure a coherent, predictable, and non-discriminatory application of EU law.

Finally, the contribution by **Ruth Ferrero**, Associate Professor of Political Science and Public Administration at Complutense University of Madrid, shows that the Rule of Law has become a necessary but no longer sufficient condition for sustainable EU enlargement, because formal convergence does not guarantee effective integration in contexts of polarization, administrative weakness, and state capture.

Her research locates the main blockage point of enlargement in the financial realm: the incorporation of lower-income economies, such as Ukraine, places extreme pressure on cohesion policy, the Common Agricultural Policy, and a budget that lacks robust own resources and faces strong resistance to increasing national contributions, thereby shifting the focus from the institutional deficits of candidate countries to the EU's inability to reform its budgetary architecture in line with its geopolitical ambitions. Enlargement thus comes to be read as an existential dilemma for the European project, reopening questions about governance, redistributive capacity, democratic legitimacy, and political identity, and as an expression of a constitutive tension between the EU as a community of values and as a geopolitical actor, without sufficient policy instruments to sustain both aspirations simultaneously.

About the authors

Cristina Ares is Associate Professor of Political Science and Public Administration at the Universidade de Santiago de Compostela (USC), specialising in multilevel governance and European Union (EU) public policy analysis. She holds an MA in European Political and Administrative Studies from the College of Europe (Bruges) and has been a visiting scholar at the Berlin Social Science Center (WZB), the Center for the Study of Europe at Boston University, and the Jacques Delors Centre at the Hertie School (Berlin). She founded and coordinates the research group EUROPEA: Public Administrations and Policies in Europe (USC). Her current work focuses on strengthening administrative capacities and examining public ethics in the European context.

Andrea Noferini is Assistant Professor in the Department of Political and Social Sciences at Universitat Pompeu Fabra. He holds a PhD in Economics from the Università degli Studi di Firenze and an MA in

Political Science from Universitat Pompeu Fabra. He currently directs the Diplomatic Career Preparation Programme at CEI (Centre for International Studies) and is also affiliated with the Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI). His research focuses on public policy analysis, multilevel governance, and European integration. He has participated in research and consultancy projects for international organizations and public administrations, including the United Nations Development Programme (UNDP), the European Commission, and Spanish public institutions.

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 31-38
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3631 • https://ced.revistas.deusto.es

Estudios

La *Global Gateway* como estrategia de diplomacia económica de la UE hacia América Latina: ¿geoeconomía o valores?

The Global Gateway as an EU economic diplomacy strategy for Latin America: geoeconomics, or values?

Paula Lamoso-González
Universidad Pablo de Olavide
plamgon@upo.es

Bruno Theodoro Luciano
Universidade Estadual Paulista, UNESP
bruno.luciano@unesp.br

doi: https://doi.org/10.18543/ced.3632

Recibido el 4 de mayo de 2026
Aceptado el 4 de junio de 2026
Publicado en línea: octubre de 2026

Sumario: I. Introducción.—II. El poder de la UE en el mundo: del idealismo constructivista (normativo) al realismo (geopolítico).—III. La Global Gateway (GG) en la literatura.—IV. Sobreponiendo intereses geoeconómicos a la agenda normativa: Análisis de la agenda GG para América Latina.—V. Global Gateway y la Cuarta Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo en Sevilla: desafíos en la construcción de diálogo igualitario.—VI. Conclusiones.—VII. Bibliografía.

Resumen: A pesar de que la UE es el mayor donante de ayuda al desarrollo, su impacto geopolítico es limitado frente al de la Franja y la Ruta de China. Para ofrecer una alternativa basada en valores y sostenibilidad, la UE lanzó la estrategia Global Gateway (GG) (2021-2027), que busca movilizar 300.000 millones de euros en infraestructuras, transición verde, digital y salud. La GG responde a un nuevo paradigma, confirmado en la Conferencia de Sevilla de 2025: sustituir el modelo tradicional de ayuda por un enfoque de inversión alineado con los intereses nacionales y la autonomía estratégica. El artículo analiza, mediante metodología cualitativa, la GG como estrategia de diplomacia geoeconómica hacia América Latina. La contribución es examinar críticamente la compatibilidad entre intereses geopolíticos y valores. Buscamos reflexionar sobre las siguientes preguntas: ¿Es la GG una alternativa real a la Franja y la Ruta China? ¿Puede la GG defender las necesidades geoeconómicas de la UE sin dejar en un segundo plano la promoción de sus valores en el mundo? ¿Estamos realmente ante una asociación entre iguales o es una estrategia para extraer materias primas críticas contribuyendo a la autonomía estratégica de la UE?

Palabras clave: Global Gateway, Geoeconomía, Unión Europea, Ayuda al Desarrollo, América Latina.

Abstract: *Despite the EU being the world's leading development aid donor, its geopolitical impact remains limited compared to China's Belt and Road Initiative. To provide an alternative based on values and sustainability, the EU launched the Global Gateway (GG) strategy (2021-2027), aiming to mobilize €300 billion for infrastructure, green and digital transitions, and healthcare. The GG reflects a new paradigm confirmed at the 2025 Seville Conference on Financing for Development: replacing the traditional aid model with an investment-led approach aligned with national interests and strategic autonomy. Using a qualitative methodology, this article analyzes the GG as a geoeconomic diplomacy strategy toward Latin America. Its contribution lies in critically examining the compatibility between geopolitical interests and the promotion of values. The study addresses the following questions: Is the GG a viable alternative to the Chinese Belt and Road? To what extent can the initiative defend European geoeconomic needs without sidelining the values the EU promotes globally? Finally, is this truly a partnership of equals, or rather a strategy to secure critical raw materials to bolster the EU's strategic autonomy?*

Keywords: *Global Gateway, Geoeconomy, European Union, Development Aid, Latin America.*

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 41-69
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3632 • https://ced.revistas.deusto.es

I. **Introducción**

La pandemia, la invasión rusa de Ucrania y el retorno de Donald Trump a la presidencia de los Estados Unidos (EE. UU.) en 2025 han precipitado un nuevo orden mundial en el que la Unión Europea (UE) debe redefinir su papel. El orden liberal internacional, cimentado en el consenso multilateral, los valores democráticos y las normas, está dando paso a un modelo definido por el proteccionismo, la rivalidad geoestratégica y una preocupante erosión democrática.

Cuando Ursula von der Leyen asumió la presidencia de la Comisión Europea en 2019, bajo la sombra del Brexit (2016) y del primer mandato de Trump (2017-2021), bautizó a su ejecutivo como una «Comisión Geopolítica». Si bien el concepto de autonomía estratégica ya se había introducido en la nueva estrategia global de la UE presentada en 2016 por la Alta Representante para la Política Exterior y de Seguridad y Vicepresidenta de la Comisión Europea (AR/VP) Federica Mogherini (2014-2019), el cual se refiere a poner en marcha las medidas necesarias para reducir la dependencia de la UE del exterior y poder actuar sin estar sometida a las voluntades de otros. Cuando en 2020 sufrimos la crisis de la COVID-19, la idea de autonomía estratégica se extendió al ámbito de la salud, la economía, las cadenas de suministro, la tecnología y la defensa.[1]

Sin embargo, la invasión rusa de Ucrania y el cuestionamiento del compromiso defensivo de EE. UU. fueron lo que, en palabras del AR/VP Josep Borrell (2019-2024), obligaron a la UE a «aprender a hablar el lenguaje del poder». Ello provocó que se extendiese el concepto de autonomía estratégica a otros ámbitos como la energía y las materias críticas. Ya en 2021 la Comisión Europea publicaría una revisión de su política comercial, calificándola de abierta, sostenible y firme.[2] Ese mismo año, la UE lanzó la estrategia Global Gateway (GG) con el fin de convertirse en un actor más visible e influyente en el mundo a través de la ayuda al desarrollo, uno de los instrumentos de política exterior más importantes. A pesar de que la UE es uno de los mayores donantes y uno de los mayores inversores en países en desarrollo, no ha conseguido, hasta el momento, un

---

[1] Federico Steinberg, «La Unión Europea en la nueva geopolítica», *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, n.º extraordinario, t. III (2021): 33-48, acceso el 26 de enero de 2026, https://repositorio.uam.es/server/api/core/bitstreams/c47bf022-3fb8-4990-8cf2-a4dbb87524ae/content.

[2] Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Revisión de la política comercial - Una política comercial abierta, sostenible y firme*, COM (2021) 66 final (Bruselas: Comisión Europea, 18 de febrero de 2021), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0066.

reconocimiento geopolítico equiparable al de la estrategia de la Franja y la Ruta de China.[3]

En palabras de la Comisión Europea, el objetivo principal de la estrategia GG es fomentar el desarrollo de infraestructuras interconectadas, sostenibles y protegidas en los ámbitos digital, energético y de transporte, al tiempo que se consolidan las capacidades globales en materia de salud, educación e investigación.[4] Para ello, pretende movilizar hasta 300.000 millones de euros en inversiones a través del enfoque Equipo Europa[5] con el ánimo de ejecutar inversiones estratégicas en infraestructuras de alto nivel que observen rigurosamente los marcos normativos sociolaborales y ambientales. Este despliegue de capital se alinea con los principios fundamentales de la UE, tales como el Estado de derecho y la protección de los derechos humanos, asegurando el cumplimiento de los estándares internacionales vigentes.[6] En síntesis, es una estrategia geoeconómica que a través de la movilización de fondos públicos y privados pretende contribuir a reforzar las alianzas de la UE con sus socios estratégicos en el escenario global.

La UE es vulnerable en el contexto actual caracterizado por la competencia geoeconómica debido a su gran dependencia de energía y de materias primas críticas combinada con una estructura económica poco productiva y una población envejecida, por lo que tiene que poner en marcha estrategias que le ayuden a mejorar su competitividad global.[7] En este sentido, la GG constituye una manifestación fundamental de su renovado posicionamiento estratégico. Sin embargo, el nuevo paradigma de GG, supeditado a intereses estratégicos, amenaza con instrumentalizar la política de desarrollo y debilitar compromisos como la erradicación de la pobreza o el

---

[3] San Bilal, «How the EU's Global Gateway Shifted from Development to Geostrategic Interest», *ISPI Online Publication*, 26 de junio de 2025, acceso el 26 de enero de 2026, https://www.ispionline.it/en/publication/how-the-eus-global-gateway-shifted-from-development-to-geostrategic-interest-211706.

[4] Comisión Europea, «Presentación de la estrategia Global Gateway», s. f., acceso el 26 de enero de 2026, https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/global-gateway/global-gateway-overview_es.

[5] «El Equipo Europa está compuesto por la Unión Europea, sus Estados miembros —incluidos los bancos de desarrollo público y las agencias de ejecución—, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD).» Comisión Europea, «Iniciativas del Equipo Europa», s. f., acceso el 26 de enero de 2026, https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/team-europe-initiatives_es.

[6] Comisión Europea, «Presentación de la estrategia Global Gateway».

[7] Maria Demertzis, Alejandro Fiorito y Konstantinos Panitsas, *Strategic Autonomy and European Competitiveness: Security Now Comes First*, estudio encargado por la comisión ECON (Bruselas: Parlamento Europeo, 2025), acceso el 26 de enero de 2026, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2025/764371/ECTI_STU(2025)764371_EN.pdf.

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 41-69
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3632 • https://ced.revistas.deusto.es

principio de «no causar daño». Esta deriva comercial genera una disyuntiva frente al marco normativo de la UE (Arts. 208 TFUE y 21 TUE), que prescribe la apropiación democrática, la gobernanza transparente y la sostenibilidad ambiental.[8]

El hecho de que la iniciativa GG pretenda apostar en sus inversiones por la transparencia, el diálogo, la sostenibilidad, los derechos humanos y los valores democráticos, hace que América Latina y el Caribe, una región con la que la UE comparte sus valores y principios, se convierta en uno de los principales socios.[9] Hasta ahora, diversos factores coyunturales como la crisis financiera, el desinterés estadounidense y la pandemia han facilitado la expansión de la presencia china y, en menor medida, rusa en la región. A través de GG, la UE aspira a revertir esta tendencia.[10] En los últimos años se han puesto en marcha numerosos proyectos financiados a través de las iniciativas *Team Europe*[11] sobre todo en países como Argentina, Ecuador, Perú o Colombia centrados en el clima, el desarrollo de cadenas de valor vinculadas a energías renovables o al sector digital.[12] En la cumbre UE-CELAC de 2025 en Santa Marta, se ratificó el impulso a la GG mediante un nuevo catálogo de infraestructuras estratégicas. Los compromisos incluyen la extensión del cable submarino BELLA hacia Centroamérica y Perú, la integración de las redes eléctricas regionales y el despliegue de conectividad satelital para mitigar la brecha digital.[13]

---

[8] Mark Furness y Niels Keijzer, *Europe's Global Gateway: A New Geostrategic Framework for Development Policy?*, Briefing Paper n.º 1/2022 (Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik [DIE], 2022), acceso el 26 de enero de 2026, https://doi.org/10.23661/bp1.2022.

[9] María Santillán O'Shea y Ernesto Talvi, «Global Gateway: ¿qué es lo que hay que saber y qué implica para América Latina y el Caribe?», *Real Instituto Elcano*, 19 de diciembre de 2023, acceso el 26 de enero de 2026, https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/global-gateway-que-es-lo-que-hay-que-saber-y-que-implica-para-america-latina-y-el-caribe/.

[10] Ángel Melguizo y José Ignacio Torreblanca, «Liberar el potencial del Global Gateway en América Latina y el Caribe», *Política Exterior*, 9 de junio de 2023, acceso el 26 de enero de 2026, https://www.politicaexterior.com/america-latina-caribe-global-gateway/.

[11] Las iniciativas Equipo Europa tienen como fin coordinar y potenciar la acción exterior de la UE a través del trabajo conjunto de sus Estados miembros junto con el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/team-europe-initiatives_es

[12] Fernando de la Cruz Prego y Álvaro Martínez Rojo, *Global Gateway en construcción: ¿desarrollo sostenible internacional o autonomía estratégica europea?*, Documentos de Trabajo n.º 95 (Madrid: Fundación Carolina, 2024), https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2024/05/DT_FC_95.pdf.

[13] Carlos Malamud y Rogelio Núñez Castellano, «Un balance de la Cumbre UE-CELAC», *Real Instituto Elcano*, 25 de noviembre de 2025, acceso el 26 de enero de 2026, https://www.realinstitutoelcano.org/comentarios/un-balance-de-la-cumbre-ue-celac/.

La GG ha suscitado gran interés por parte de la academia, estudiándose desde diferentes perspectivas. Mientras que Heldt enfatiza que el hecho de que la UE pueda movilizar fondos privados utilizando los fondos de desarrollo permitirá a las empresas de la UE competir con las chinas en una mejor posición,[14] Furness y Keijzer destacan que la instrumentalización de la ayuda al desarrollo pone en entredicho la erradicación de la pobreza.[15] Así mismo, Jorge Ricart y Otero Iglesias defienden que es prioritario garantizar la defensa de valores y objetivos comunes a la hora de responder a los desafíos globales.[16] En este sentido, Tagliapietra y Moreschi ponen el acento en que la GG está pensada para presentarse como una alternativa basada en los valores de democracia y Estado de derecho, ayudando a que la UE mejore su posición en la lucha por el liderazgo global de la infraestructura y la conectividad.[17] Sin embargo, Karjalainen y Duggan *et al*. llaman la atención sobre el hecho de que la UE no facilita que los países terceros participen en la definición y el diseño de los proyectos, lo que pone en cuestionamiento el que estos se apropien genuinamente de las normas exportadas por la UE.[18] En el caso específico de América Latina, enfatizan que la GG podría suponer una alternativa real a la iniciativa china si se centrase en los ámbitos sociales de género o inclusión, donde China no tiene interés.[19] La pregunta, como apuntan Cruz Prego y Martínez Rojo, es si efectivamente la GG va a promover un desarrollo sostenible basado en los valores y principios de la UE o si su único fin va a ser promover la autonomía estratégica de la UE y sus intereses geoeconómicos.[20]

Mediante una metodología cualitativa que triangula el análisis de fuentes secundarias (literatura académica y de *think tanks*) con el examen de

---

[14] Eugénia C. Heldt, «Europe's Global Gateway: A New Instrument of Geopolitics», *Politics and Governance* 11, n.º 4 (2023): 223-234, https://doi.org/10.17645/pag.v11i4.7098.

[15] Furness y Keijzer, *Europe's Global Gateway*.

[16] Raquel Jorge Ricart y Miguel Otero Iglesias, «The Global Gateway: it's not the money, it's the strategy», *Real Instituto Elcano*, 9 de febrero de 2022, acceso el 26 de enero de 2026, https://www.realinstitutoelcano.org/en/commentaries/the-global-gateway-its-not-the-money-its-the-strategy/.

[17] Andrea Moreschi, «The EU Global Gateway: the narrow path between relevance and invisibility», *Observer Research Foundation (ORF)*, 17 de diciembre de 2021, acceso el 26 de enero de 2026, https://www.orfonline.org/expert-speak/the-eu-global-gateway/; Simone Tagliapietra, «The European Union's Global Gateway: An institutional and economic overview», *The World Economy* 47, n.º 4 (2024): 1326-1335, https://doi.org/10.1111/twec.13551.

[18] Niall Duggan *et al*., «African agency in geopolitical times: playing with EU and Chinese ontological security», *Third World Quarterly* (2025): 1-22, https://doi.org/10.1080/01436597.2025.2551134; Tyyne Karjalainen, «European Norms Trap? EU Connectivity Policies and the Case of the Global Gateway», *East Asia*40, n.º 3 (2023): 293-316, https://doi.org/10.1007/s12140-023-09403-x.

[19] Melguizo y Torreblanca, «Liberar el potencial del Global Gateway».

[20] Cruz Prego y Martínez Rojo, *Global Gateway en construcción*.

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 41-69
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3632 • https://ced.revistas.deusto.es

fuentes primarias, documentos oficiales y los debates de la Cumbre de Financiación al Desarrollo de Sevilla (2025), el presente artículo evalúa la compatibilidad entre la defensa de intereses geopolíticos y la proyección de valores de la UE. La investigación se articula en torno a tres interrogantes fundamentales: ¿Representa Global Gateway (GG) una alternativa competitiva frente a la Iniciativa de la Franja y la Ruta china? ¿Es posible conciliar las necesidades geoeconómicas europeas con los valores fundacionales de su acción exterior? ¿Propicia la GG una asociación simétrica o constituye una herramienta extractiva orientada a garantizar el suministro de materias primas críticas para la autonomía estratégica de la Unión? Estructuralmente, tras la introducción, se examina la transición de la política exterior europea desde un paradigma constructivista hacia un enfoque realista. Posteriormente, se revisa el estado del arte sobre la GG para, a continuación, analizar su despliegue específico en América Latina. Finalmente, se contrasta si la lógica operativa de los proyectos responde a la promoción de valores o a la seguridad estratégica, concluyendo que si bien el componente normativo de la GG se concentra fundamentalmente en la agenda de desarrollo sostenible, la priorización de proyectos energéticos y de carácter extractivo refuerza la percepción de que los intereses geoeconómicos y del sector privado europeo predominan sobre las necesidades sociales, económicas y medioambientales de los países latinoamericanos. Finalmente, el texto argumenta que, para que la GG se afiance como una alternativa creíble y basada en valores frente a la iniciativa china, la UE debe avanzar hacia mecanismos de gobernanza compartida, reforzar la participación efectiva de los socios locales y reorientar su política de cooperación de modo que articule de forma coherente los intereses europeos con las necesidades de desarrollo y las prioridades del Sur Global.

II. **El poder de la UE en el mundo: del idealismo constructivista (normativo) al realismo (geopolítico)**

Siguiendo a Dahl, el poder puede definirse como la capacidad de un actor A de lograr que otro actor B realice una acción que, de otra forma, no emprendería.[21] En contraste con esta conceptualización, Nye distingue entre dos modalidades de poder: el poder blando (soft power), basado en la diplomacia y la atracción ideológica; y el poder duro (hard power), fundamentado en la coerción militar o la capacidad económica.[22] Tradicionalmente, la UE

[21] Robert A. Dahl, «The concept of power», *Behavioral Science* 2, n.º 3 (1957): 201-215.

[22] Joseph S. Nye, Jr., «Soft Power», *Foreign Policy*, n.º 80 (1990): 153-171, https://doi.org/10.2307/1148580.

se ha caracterizado por ser una potencia de poder blando. Su influencia global se ha cimentado en el comercio, la promoción del multilateralismo y el poder civil.[23] Esta caracterización se refleja en la famosa cita de Mark Eyskens en 1991, cuando ejercía el cargo de Ministro de Asuntos Exteriores en Bélgica, quien definió a la UE como un «gigante económico, un enano político y un gusano militar». Lo que está directamente vinculado con la distribución de competencias institucionales. Mientras que la UE posee competencia exclusiva en política comercial, la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) se mantienen como competencia primordial de los Estados miembros.

La UE no solo articula una posición unificada en política comercial, sino que además administra uno de los mercados de consumo más extensos y adinerados del mundo. La necesidad de acceder a este mercado impone a las empresas globales la obligación de acatar las regulaciones y estándares de la UE. Por tanto, mediante la legislación de su mercado interior, la UE ha logrado proyectar sus normas, convirtiéndose en una entidad que define los estándares regulatorios y las reglas comerciales a nivel global. Este fenómeno ha sido conceptualizado por Anu Bradford como el «efecto Bruselas» (Brussels Effect).[24] Esta capacidad singular de imponer sus estándares regulatorios en el ámbito global es el núcleo de las diversas conceptualizaciones sobre el papel internacional de la UE. Siguiendo a Herranz-Surrallés, Damro y Eckert, la mayoría de las etiquetas establecidas —ya sea como potencia civil, normativa, reguladora o de mercado— convergen en destacar la capacidad de la UE para externalizar sus normas y políticas más allá de sus límites territoriales, principalmente a través de la fuerza atractiva de su vasto mercado y la sofisticación de su aparato regulador.[25]

La UE se ha consolidado como una «potencia normativa» en el ámbito comercial,[26] lo cual le confiere un poder blando considerable. De modo

---

[23] Lisbeth Aggestam, «Global norms and European power», en *Routledge Handbook on the European Union and International Institutions: Performance, Policy, Power*, ed. por Knud Erik Jørgensen y Katie Verlin Laatikainen (Londres: Routledge, 2013), 457-471.

[24] Anu Bradford, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World* (Nueva York: Oxford University Press, 2020), acceso el 26 de enero de 2026, https://doi.org/10.1093/oso/9780190088583.001.0001.

[25] Anna Herranz-Surrallés, Chad Damro y Sandra Eckert, «The geoeconomic turn of the Single European Market? Conceptual challenges and empirical trends», *JCMS: Journal of Common Market Studies* 62, n.º 4 (2024): 919-937, https://doi.org/10.1111/jcms.13591.

[26] Ian Manners, «The EU's Normative Power in Changing World Politics», en *Normative Power Europe in a Changing World: A Discussion*, ed. por André Gerrits (La Haya: Netherlands Institute of International Relations Clingendael, 2009), 9-24, http://www.clingendael.nl/publications/2009/20091200_cesp_paper_gerrits.pdf; Arlo Poletti y Daniela Sicurelli, *The Political Economy of Normative Trade Power Europe* (Cham: Palgrave Macmillan, 2018), https://doi.org/10.1057/978-1-137-53900-7; Andy Storey, «Normative Power

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 41-69
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3632 • https://ced.revistas.deusto.es

consecuente, su estrategia de actuación en el escenario internacional para el logro de sus objetivos se ha fundamentado, tradicionalmente, en la proyección de sus valores y principios fundamentales y en el principio de «multilateralismo eficaz».[27] Manners fue el primero en teorizar sobre el poder normativo de la UE. Sostiene que, mediante la difusión de sus valores y principios (establecidos en el artículo 2 del TUE: la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías), la UE tiene la capacidad de determinar qué se considera un comportamiento apropiado en el escenario internacional. La diplomacia se constituye como la principal herramienta a través de la cual la UE ejerce dicho poder normativo.[28] En este contexto, y considerando tanto el tamaño de su mercado interior como su papel fundamental en la configuración de los principios y normas de las organizaciones económicas internacionales, la diplomacia económica emerge como el pilar fundamental de la influencia global de la UE.[29] Bayne y Woolcock definen la diplomacia económica como el conjunto de políticas vinculadas a la producción, el intercambio y la regulación de bienes, servicios y capitales, incluyendo la inversión y la ayuda oficial al desarrollo.[30]

No obstante, esta dimensión normativa está siendo ampliamente cuestionada. Tanto autores realistas como racionalistas argumentan que la actuación de la UE en el escenario internacional no se limita a una dimensión de poder blando, sino que también incorpora elementos de poder duro[31] Este cuestionamiento sobre la suficiencia del poder blando europeo se intensificó coincidiendo con la llegada al poder de Donald Trump en 2016 y la guerra comercial con China. El orden mundial ha transitado desde el li-

---

Europe? Economic Partnership Agreements and Africa», *Journal of Contemporary African Studies* 24, n.º 3 (2006): 331-346, doi:10.1080/02589000600976646.

[27] Edith Drieskens y Louise G. van Schaik, eds., *The EU and Effective Multilateralism: Internal and External Reform Practices* (Londres: Routledge, 2014).

[28] Ian Manners, «Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?», *JCMS: Journal of Common Market Studies* 40, n.º 2 (2002): 235-258, https://doi.org/10.1111/1468-5965.00353.

[29] Stephen Woolcock, *European Union Economic Diplomacy: The Role of the EU in External Economic Relations*, 1.ª ed. (Londres: Routledge, 2012), https://doi.org/10.4324/9781315581033.

[30] Nicholas Bayne y Stephen Woolcock, «What is economic diplomacy?», en *The New Economic Diplomacy: Decision-Making and Negotiation in International Economic Relations*, ed. por Nicholas Bayne y Stephen Woolcock, 4.ª ed. (Londres: Routledge, 2016), 21-34.

[31] Adrian Hyde-Price, ««Normative' Power Europe: A Realist Critique», *Journal of European Public Policy* 13, n.º 2 (2006): 217-234, doi:10.1080/13501760500451634; Steve Wood, «Energy Security, Normative Dilemmas, and Institutional Camouflage: Europe's Pragmatism», *Politics & Policy* 37, n.º 3 (2009): 611-635, https://doi.org/10.1111/j.1747-1346.2009.00188.x.

beralismo, caracterizado por la interdependencia económica, el orden constitucional liberal y las instituciones multilaterales, hacia la geoeconomía, donde prevalecen las ganancias relativas, el interés nacional y la seguridad.[32] Esta reorientación ha obligado a las diferentes potencias mundiales a reposicionarse y a realinear sus preferencias políticas, económicas y de seguridad.[33] Esta economía mundial más fragmentada se resume en el concepto de «interdependencia armamentística», que describe una creciente tendencia de las principales potencias a utilizar las redes económicas globales para perseguir sus objetivos estratégicos.[34] Ante este panorama, Meunier y Nicolaidis sostienen que las políticas comerciales han evolucionado hasta convertirse en instrumentos geopolíticos esenciales.[35] Paralelamente, la UE también ha experimentado un proceso de geopolitización de su política comercial al comenzar a utilizar herramientas de comercio e inversión para alcanzar objetivos estratégicos, de seguridad y de valores en el escenario internacional.

El concepto de geoeconomía fue definido inicialmente por Edward N. Luttwak como la utilización de instrumentos económicos para alcanzar objetivos de política exterior, es decir, el reemplazo de los instrumentos militares por los económicos en la competencia por el dominio global.[36] Siguiendo esta línea, Herranz-Surrallés, Damro y Eckert definen el poder geoeconómico como aquel que se deriva de un proceso de geopolitización, es decir, de una unión más estrecha entre las esferas económica y de política exterior, que históricamente se habían mantenido separadas.[37] Mientras que otros estudios se refieren a la geoeconomía como la securitización de la política económica.[38] Haroche, por su parte, define la geoeconomía como el uso de instrumentos económicos con el objetivo de mejorar

---

[32] Anthea Roberts, Henrique Choer Moraes y Victor Ferguson, «Toward a Geoeconomic Order in International Trade and Investment», *Journal of International Economic Law* 22, n.º 4 (2019): 655-676.

[33] Michael Wesley, *Australia and the Rise of Geoeconomics* (Canberra: Strategic and Defence Studies Centre, 2016), acceso el 26 de enero de 2026, https://openresearch-repository.anu.edu.au/server/api/core/bitstreams/4375ecfa-4483-40f4-8c40-4e400c5ec3a6/content.

[34] Henry Farrell y Abraham L. Newman, «Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion», *International Security* 44, n.º 1 (2019): 42-79.

[35] Sophie Meunier y Kalypso Nicolaïdis, «The Geopoliticization of European Trade and Investment Policy», *JCMS: Journal of Common Market Studies* 57, Annual Review (2019): 103-113.

[36] Edward N. Luttwak, «From Geopolitics to Geo-Economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce», *The National Interest*, n.º 20 (verano de 1990): 17-23.

[37] Herranz-Surrallés, Damro y Eckert, «The geoeconomic turn».

[38] Geoffrey Gertz y Johannes F. Evers, «Geoeconomic Competition: Will State Capitalism Win?», *The Washington Quarterly* 43, n.º 2 (2020): 117-136; Roberts, Moraes y Ferguson, «Toward a Geoeconomic Order».

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 41-69
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3632 • https://ced.revistas.deusto.es

o preservar el poder relativo de un actor frente a otro actor externo.[39] Asimismo, siguiendo a Wigell y Vihma, es importante destacar que la geoeconomía sigue un razonamiento realista; por lo tanto, no busca beneficios económicos mutuos, sino una ventaja geoestratégica, es decir, una ganancia relativa, no absoluta.[40] En contraste con el enfoque instrumental, Kim sostiene que la geoeconomía se caracteriza más por los propósitos que busca alcanzar que por las estrategias o los instrumentos que emplea. Así, determina que para que una política económica pueda calificarse como geopolítica, debe estar orientada a alcanzar objetivos estratégicos a medio o largo plazo.[41]

Actualmente, el escenario internacional se basa en la confrontación por el poder geoeconómico entre las grandes potencias, fundamentalmente entre China y EE. UU. Sin embargo, en términos de comercio y poder económico, la UE también emerge como uno de los actores globales principales. Un ejemplo claro es la estrategia de la Franja y la Ruta (Belt and Road Initiative) que China puso en marcha en 2013, concebida como uno de los proyectos de inversión en infraestructuras más ambiciosos de la era moderna con el objetivo de fortalecer la influencia de este en el mundo. Para contrarrestar dicho poder e influencia, los líderes del G7 decidieron crear sus propios programas de inversión en infraestructuras de alto nivel, basados en valores y transparencia (G7, 2021). Estas se concretaron en tres iniciativas diferentes: la estadounidense «Reconstruir un mundo mejor» (Build Back Better World), la del Reino Unido «Iniciativa Verde Limpia» (Clean Green Initiative) y la de la UE «Global Gateway».[42] En este contexto de rivalidad, la iniciativa GG se posiciona como el instrumento geoeconómico distintivo de la UE, constituyendo el foco de análisis del presente artículo.

III. **La Global Gateway en la literatura**

La inversión en infraestructura se ha consolidado como un activo principal de la geoeconomía global, lo que ha conllevado una transformación

---

[39] Pierre Haroche, «Geoeconomic Power Europe: When Global Power Competition Drives EU Integration», *JCMS: Journal of Common Market Studies* 62, n.º 4 (2024): 938-954, https://doi.org/10.1111/jcms.13596.

[40] Luttwak, «From Geopolitics to Geo-Economics»; Mikael Wigell y Antto Vihma, «Geopolitics versus geoeconomics: the case of Russia's geostrategy and its effects on the EU», *International Affairs* 92, n.º 3 (2016): 605-627, https://doi.org/10.1111/1468-2346.12600.

[41] Duoyeon Kim, «The Perils of Geoeconomics», *The Washington Quarterly* 42, n.º 1 (2019): 153-170, https://doi.org/10.1080/0163660X.2019.1593666.

[42] Tagliapietra, «The European Union's Global Gateway».

estratégica de la política exterior de los Estados.[43] La GG se presenta como el principal instrumento geoeconómico de la UE, orientado a promover la conectividad global mediante inversiones «inteligentes, limpias y seguras» en sectores estratégicos (digital, energía, transporte, salud y educación). La estrategia se fundamenta en un discurso normativo de «valores democráticos y normas rigurosas», promoviendo la buena gobernanza, la transparencia y los estándares de sostenibilidad como pilares diferenciadores.[44] Lo que la distingue de la estrategia china de la Franja y la Ruta, respecto de la cual la UE busca, al mismo tiempo, contrarrestar y potencialmente cooperar selectivamente, enmarcando las relaciones UE-China dentro de una creciente rivalidad geopolítica por la infraestructura global (Zanganeh y Tishehyar 2025). Precisamente, los factores principales que facilitaron la puesta en marcha de la GG fueron, entre otros, la necesidad de contrarrestar la influencia de la estrategia de la Franja y la Ruta China y, por otro, la posibilidad de que la UE pudiese movilizar fondos privados utilizando sus fondos de desarrollo, lo que permite a las empresas europeas competir con las empresas chinas en una mejor posición.[45]

Sin embargo, la efectividad y la finalidad de la GG son objeto de un intenso debate crítico. Si bien la UE busca distinguirse de los modelos alternativos al suyo, chino (orientado por el estado y financiado con préstamos a los países receptores, deuda pública) y estadounidense (basado en que el Estado asuma el riesgo de la inversión para movilizar capital privado), lo que caracteriza al Wall Street Consensus (WSC); su lanzamiento ocurre en un contexto de autonomía estratégica europea, lo que obliga a la UE a redirigir la cooperación al desarrollo hacia la consecución de intereses económicos, de seguridad y la protección de amenazas. Una de las principales preocupaciones en este sentido es precisamente que, con el objetivo de defender sus intereses estratégicos y geoeconómicos, la UE esté instrumentalizando la ayuda al desarrollo, poniendo en entredicho el compromiso de la UE con la erradicación de la pobreza.[46] Una característica importante de la GG es que se financia con recursos provenientes de la Comisión Europea, los Estados miembros y las instituciones financieras, lo que se ha denominado Equipo Europa. Esto supone la materialización de lo que Prontera y

---

[43] Bárbara Carvalho Neves y Karen dos Santos Honório, «Infrastructure as a Geopolitical Lever: Strategic Dynamics in Latin America's Global Power Struggle», *Revista Brasileira de Política Internacional* 67, n.º 2 (2024): e021, doi: 10.1590/0034-7329202400221; Maaike Okano-Heijmans, *The EU's Digital Connectivity Agenda in Southeast Asia and the Benefits of Coordination with Japan*, Policy Brief n.º 2022/38 (Florencia: European University Institute [EUI], 2022), acceso el 26 de enero de 2026, https://hdl.handle.net/1814/74566.

[44] Comisión Europea, «Presentación de la estrategia Global Gateway».

[45] Heldt, «Europe's Global Gateway».

[46] Furness y Keijzer, *Europe's Global Gateway*.

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 41-69
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3632 • https://ced.revistas.deusto.es

Quitzow han denominado Poder Catalizador. Es decir, la capacidad que la UE tiene de movilizar recursos financieros con el objetivo de conseguir influencia estratégica.[47]

A pesar de que la GG se posiciona como una alternativa a los modelos de riesgo de sus competidores basada en una estrategia de colaboración público-privada, promoviendo la inversión privada pero en un marco de promoción de valores, Larsen concluye que los tres modelos (China, EE. UU. y UE) imponen una elevada carga de riesgo financiero sobre los países anfitriones del Sur Global.[48] No obstante, el modelo europeo presenta una distinción clave: al adoptar un enfoque híbrido, la GG incorpora la filosofía del WSC, pero la combina con instrumentos financieros de asistencia oficial al desarrollo. Esto permite a las instituciones y a los Estados miembros de la UE asumir una porción de dicha carga financiera, mitigando el riesgo para el país receptor. Esta mezcla, junto con la vinculación explícita a estándares normativos y de desarrollo sostenible, es el elemento diferenciador que la UE negocia frente a la menor condicionalidad de la BRI y el enfoque puramente privatizador del WSC en el que se basa la iniciativa estadounidense.

En el contexto actual caracterizado por la competición geoeconómica y la necesidad de garantizar las cadenas de suministro globales, la colaboración entre los diferentes Estados no se circumscribe estrictamente a la obtención de contratos y cuota de mercado, sino que también es fundamental garantizar la defensa de valores y objetivos comunes a la hora de responder a los desafíos globales.[49] Una de las cuestiones más importantes vinculadas al análisis de la iniciativa GG y objeto principal de este artículo es la tensión entre la proyección de sus intereses estratégicos y los valores y principios normativos que históricamente han guiado la política de cooperación al desarrollo de la UE: la erradicación de la pobreza como objetivo último de la cooperación; el liderazgo y la apropiación de los países socios en la definición de sus estrategias de desarrollo; la promoción de una gobernanza inclusiva, participativa y transparente; así como la aplicación del principio de «no causar daño» en el diseño e implementación de las intervenciones externas. En este sentido, la articulación de la GG plantea interrogantes sobre el equilibrio entre la coherencia normativa de la UE y la instrumentalización geopolítica de su política de desarrollo.[50] La es-

[47] Prontera y Quitzow, «Catalytic Power Europe».

[48] Mathias Larsen, «Any alternative to the Wall Street Consensus? Comparing the infrastructure financing models of the US, the EU, and China», *New Political Economy* 30, n.º 1 (2025): 34-47, https://doi.org/10.1080/13563467.2024.2373078.

[49] Jorge Ricart y Otero Iglesias, «The Global Gateway».

[50] Furness y Keijzer, *Europe's Global Gateway*.

trategia china es clara en su objetivo de no interferir en los asuntos internos de los Estados. Sin embargo, Mihr sostiene que existe una correlación entre la cantidad de inversión proveniente de la estrategia de la Franja y la Ruta recibida por los Estados y la probabilidad de disturbios sociales y violencia política en el país.[51]

La GG se presentaría como una alternativa diferenciadora de cooperación basada en los valores de democracia y Estado de derecho, ayudando a la UE a mejorar su posición en la carrera a nivel global por el liderazgo en la infraestructura y la conectividad.[52] En este objetivo de ayudar a reducir la brecha global en infraestructuras, la UE debe trabajar conjuntamente con países con los que comparte los mismos valores y principios.[53] Sin embargo, el hecho de que la UE promueva asociación entre iguales está en entredicho, ya que la UE no promueve un espacio para que los países socios participen en la definición y el diseño de los proyectos. Lo que pone en duda que los países terceros se apropien genuinamente de las normas exportadas por la UE.[54]

En el caso de América Latina, es especialmente importante teniendo en cuenta, por un lado, la necesidad de inversión en infraestructuras en la región y por otro, la crisis y el proceso de desmantelamiento de las asociaciones regionales locales, como, por ejemplo, UNASUR.[55] También porque muchos de los países de América Latina son ricos en materiales raros como Brasil, Chile o México.[56] La puesta en marcha de la GG representa una alternativa a la estrategia china en la región, a la vez que podría significar un gran impulso para las relaciones UE-ALC. Sobre todo, si se centra en los ámbitos sociales, de género e inclusión, que no son de interés para China.[57] Sin embargo, la cuestión es si realmente se basa en la promoción de un desarrollo sostenible y basado en valores o, por el contrario, su fin es impulsar la autonomía estratégica de la UE, así como sus intereses geoeconómicos.[58]

---

[51] Anja Mihr, «European democracy's Response to the BRI», en Securitization and Democracy in Eurasia, ed. por Anja Mihr, Paolo Sorbello y Brigitte Weiffen (Cham: Springer, 2023), 451-467, https://doi.org/10.1007/978-3-031-16659-4_26.

[52] Moreschi, «The EU Global Gateway».; Simone Tagliapietra, «The Global Gateway: a real step towards a stronger Europe in the world?», *Bruegel Blog*, 7 de diciembre de 2021, acceso el 26 de enero de 2026, https://www.bruegel.org/blog-post/global-gateway-real-step-towards-stronger-europe-world; Tagliapietra, «The European Union's Global Gateway»

[53] Tagliapietra, «The European Union's Global Gateway».

[54] Karjalainen, «European Norms Trap?».; Duggan *et al*., «African agency in geopolitical times».

[55] Carvalho Neves y dos Santos Honório, «Infrastructure as a Geopolitical Lever».

[56] Jorge Ricart y Otero Iglesias, «The Global Gateway».

[57] Melguizo y Torreblanca, «Liberar el potencial del Global Gateway».

[58] Cruz Prego y Martínez Rojo, *Global Gateway en construcción*.

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 41-69
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3632 • https://ced.revistas.deusto.es

IV. **Sobreponiendo intereses geoeconómicos a la agenda normativa: Análisis de la agenda GG para América Latina**

La identificación y el análisis general de los proyectos GG para América Latina anunciados hasta el momento nos permiten reflexionar sobre hasta qué punto la iniciativa GG ha priorizado defender las necesidades geoeconómicas europeas sin dejar en un segundo plano los valores que promueve la UE en todo el mundo. De hecho, concretamente se cuestiona si la agenda GG realmente ha sido establecida como un instrumento para la promoción de una asociación entre iguales y del poder normativo de la UE a nivel global, o si está más marcada como una estrategia para extraer materias primas críticas contribuyendo a la autonomía estratégica de la UE.

Mapeos iniciales acerca del número de proyectos GG actualmente destacados y registrados en el sitio web de la Dirección General de Asociaciones Internacionales (DG INTPA) de la Comisión Europea —principal órgano responsable de la gestión de esta agenda— muestran su distribución por países y áreas temáticas,[59] actualizados a diciembre de 2025. Entre los 51 proyectos mencionados destinados a América Latina y el Caribe (ALC), destaca la concentración en países considerados estratégicos, como Brasil (8 proyectos), Ecuador y Perú (5 cada uno), Argentina, Colombia y Costa Rica (con 4 proyectos). Hasta el momento, 22 de los 33 países de la CELAC han sido incluidos directamente en la agenda. Sin embargo, llama la atención que los países que cuentan con un menor desarrollo en la región y, por tanto, los que más necesitan la inversión y cooperación internacional para su desarrollo, son los destinatarios de un menor número de proyectos.

El análisis de los temas de la agenda GG para América Latina nos permite identificar si prevalecen temas más directamente vinculados a las agendas normativas promovidas por la UE (como democracia, derechos humanos, agenda verde) o si son las dimensiones más geoeconómicas (conectividad e infraestructura) las más destacadas. En términos generales, la agenda GG para la región ha sido marcada por su carácter multidimensional, con presencia de varios proyectos en temas de salud, digital, transporte, educación y clima/energías verdes. Todavía, en términos numéricos, se observa un marcado predominio de iniciativas centradas en cambio climático y energías verdes, representando un total de 28 proyectos, es decir, el 55% del total identificado para la región, seguidos de los proyectos de transporte (9), salud (8), digital (4), y educación e investigación (2). De hecho,

[59] Bruno T. Luciano, «Global Gateway y su impacto en América Latina: balance y perspectivas», en *Informe Iberoamérica 2025: La IV Cumbre UE-CELAC en Colombia: Retos y promesas*, ed. por Francisco Verdes-Montenegro (Madrid: Fundación Alternativas, 2025).

una mirada más amplia de los temas de la agenda GG nos permite identificar que hay más presencia de los proyectos conectados a agenda de conectividad —ya sea infraestructura/transportes, transmisión de electricidad dentro de los temas verdes, y la agenda digital.

En términos de la agenda normativa europea para la región, está claro que no es una dimensión tan prioritaria en los proyectos destacados por la Comisión. De hecho, no hay ningún proyecto GG que se refiera directamente a la promoción de la democracia, Estado de Derecho y derechos humanos, lo que infiere una baja capacidad de promoción del *Normative Power Europe* a partir de la agenda GG para la región. Una excepción interesante serían los proyectos vinculados al apoyo a la resiliencia de comunidades (3 proyectos), encontrados en la agenda para Colombia, México y Brasil, un proyecto sobre educación de jóvenes y mujeres en Haití; y un programa para combatir las desigualdades sociales en el Caribe, los cuales incluyen algunos aspectos normativos de la UE.

Efectivamente, el enfoque normativo de la agenda GG estaría entonces vinculado a la agenda del desarrollo sostenible, particularmente, la agenda verde y la de transición energética. Entre las inversiones en clima y energía, sobresalen especialmente los proyectos de saneamiento, energías renovables, hidrógeno verde, materias primas críticas, combatir la deforestación y el desarrollo de la bioeconomía.[60] Todavía, al sumar las iniciativas vinculadas a energías renovables e hidrógeno verde, se evidencia el peso que la agenda concede a las cuestiones energéticas dentro del paquete de proyectos climáticos.

De los 28 proyectos vinculados a los temas verdes, 13 están relacionados con energías verdes/renovables, interconectividad eléctrica y acceso a materias primas críticas. Estos proyectos estarían vinculados en mayor o menor medida a prácticas neoextractivistas con un alto impacto ambiental en los territorios y que reportarían grandes beneficios a los actores económicos involucrados. Por lo tanto, estos proyectos estarían más vinculados a los intereses geoeconómicos y del sector privado europeos que a las necesidades de desarrollo social, económico y medioambiental de los países latinoamericanos. Aunque en algunos países, como Brasil y Ecuador, predominen en la agenda GG los temas más vinculados al fortalecimiento de la bioeconomía y a la lucha contra la deforestación (dos proyectos en cada tema), el hecho de que los proyectos con características más extractivistas se prioricen en la agenda refuerza la idea de que los intereses económicos europeos tienen más peso que la promoción de las normas ambientales.

[60] Luciano, «Global Gateway y su impacto en América Latina».

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 41-69
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3632 • https://ced.revistas.deusto.es

V. Global Gateway y la Cuarta Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo en Sevilla: desafíos en la construcción de diálogo igualitario

La Cuarta Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo de las Naciones Unidas, celebrada en Sevilla en junio-julio de 2025, brindó la oportunidad de debatir sobre la agenda de inversión y cooperación para el desarrollo entre Europa y el Sur Global en el contexto de la implementación de los primeros proyectos de la GG, con la participación de actores del Sur Global. Las reflexiones de esta conferencia se refieren precisamente a las múltiples dimensiones del diseño y la implementación de la agenda de la GG, que vincula la promoción de valores y buenas prácticas con la defensa de los intereses y la seguridad estratégica de la UE, lo que refuerza la tensión entre las nociones normativas, geoeconómicas y geopolíticas de la presencia global de la UE en su diálogo con los socios del Sur.

Concretamente, el evento «New strategic partnerships for development: Developing countries and the EU», co-organizado por la Fundación para Estudios Europeos Progresistas (FEPS) en paralelo a la conferencia de las Naciones Unidas de Sevilla el 30 de junio de 2025,[61] presentó una oportunidad para el intercambio de reflexiones entre actores políticos, sociales y expertos acerca de las oportunidades y desafíos de la agenda GG. Al mismo tiempo que los participantes han podido reforzar las características y principios de la agenda GG, el evento fue una oportunidad de establecer un diálogo más directo y crítico entre representantes europeos y socios del Sur Global, especialmente de África y América Latina, lo que permite reflexionar sobre la priorización de la agenda normativa de la UE frente a sus intereses geoestratégicos en la agenda GG. En ese sentido, los argumentos esgrimidos por los participantes del evento, recuperados en los párrafos a continuación, demuestran que la agenda GG justamente ha sufrido por sus propias contradicciones de buscar promover los valores defendidos por Europa a la vez que sus intereses económicos en la agenda de cooperación con socios del Sur Global.

Representantes europeos han destacado que están tratando de ver cómo por medio de iniciativas como el GG se pueden estimular las inversiones europeas de una manera más inclusiva y estratégica. De hecho, cada vez más en Bruselas, se refuerza la idea de que la agenda GG debe servir al interés propio europeo, apoyando la participación del sector privado euro-

[61] FEPS, *New strategic partnerships for development: Developing countries and the EU*, 2025. Acceso el 26 de enero de 2026, https://feps-europe.eu/event/new-strategic-partnerships-for-development/.

peo, utilizando el papel de las instituciones financieras públicas y las instituciones financieras en desarrollo para impulsar el sector privado europeo y, al mismo tiempo, promover una inversión sostenible. La agenda Global Gateway sirve a los intereses estratégicos europeos al transformar radicalmente la participación internacional de la UE, pasando de una dinámica de «donante-receptor» a una de «colaboraciones entre iguales» mutuamente beneficiosas. Esta estrategia está diseñada para abordar el doble imperativo de fortalecer la resiliencia tanto en el exterior como en el interior, en un entorno geopolítico cada vez más disputado.[62] La iniciativa busca transformar el modo en que la UE se relaciona con los países en desarrollo y, especialmente, construir relaciones de colaboración genuina con los países del llamado Sur Global, así como con organizaciones multilaterales y regionales, impulsando proyectos que respondan a las necesidades y prioridades de los socios. Además, GG pretende asegurar un equilibrio adecuado entre distintos sectores del desarrollo, considerando los desafíos de las transiciones verde, digital y social, junto con la necesidad de crecimiento inclusivo y cohesión.[63]

Sin embargo, persiste el reto de que la UE convierta la agenda de GG en una plataforma verdaderamente global que pueda construir, junto con los países del Sur, una agenda compartida. Este punto ha sido destacado en las críticas de socios globales, especialmente de África, donde se señala que cinco siglos de relaciones con Europa no han generado beneficios tangibles para la región —lo que explica, en parte, por qué muchos países africanos prefieren hoy hacer negocios con China.[64] En ese sentido, la UE debe adaptarse a este nuevo contexto: su enfoque tradicional de «hacer negocios como siempre» ya no resulta viable, no solo porque Europa no dispone de los recursos financieros necesarios, sino también porque los socios buscan relaciones que generen beneficios mutuos y contribuyan al desarrollo, sin separar ambos planos. En este marco, surge la preocupación por el concepto emergente de «eliminación del riesgo» (*de-risking*), pues se percibe que, si Europa desea invertir en África, debe asumir parte de los riesgos en lugar de trasladarlos a los socios, evitando así la trampa de la deuda.[65]

Además, la postura de la Comisión ha insistido cada vez más en que el papel de Europa en el mundo está en riesgo y en que el sector privado europeo debe generar proyectos centrados en los intereses europeos, siendo una

---

[62] Comisión Europea, *Building sustainable international partnerships*.

[63] Comisión Europea, *The Global Gateway*

[64] Duggan *et al*., «African agency in geopolitical times».

[65] Soren Scholvin, Anthony Black y Glen Robbins, «De-risking green hydrogen? Insights from Chile and South Africa», *Energy Policy* 198 (2025), https://doi.org/10.1016/j.enpol.2024.114485.

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 41-69
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3632 • https://ced.revistas.deusto.es

de las soluciones nuevas asociaciones con el Sur Global.[66] Por lo tanto, los instrumentos deben reflejar este cambio cultural: Europa no solo debe buscar aportar recursos financieros, sino basarse en un concepto de «interés propio común». Para vincularse a las prioridades de África, por ejemplo, es fundamental centrarse en los jóvenes y en temas relacionados con la educación, la formación y la industrialización, que de hecho estuvieron poco presentes en la Conferencia de Sevilla. Por tanto, es necesario convertir la GG en una auténtica plataforma de colaboración estratégica en la que los países del Sur Global puedan definir sus prioridades y los enfoques más adecuados para abordarlas. Para que la GG tenga un impacto real, se requiere copropiedad, diálogo temprano y responsabilidad mutua. La GG debe integrar una gobernanza compartida, un proceso transparente y un pleno respeto a los sistemas nacionales —desde la contratación pública hasta la movilización de inversiones inclusivas y menos arriesgadas—, ya que la financiación pública por sí sola no es suficiente.

Otro aspecto de tensión entre los intereses y valores promovidos en la GG se refiere a la dimensión democrática y de transparencia vinculada a las prácticas concretas de su implementación.[67] En lo que respecta a los niveles de transparencia, sigue habiendo dudas sobre quién decide y diseña la agenda de inversión europea, ya que no hay suficiente control parlamentario ni supervisión independiente sobre el desarrollo de la iniciativa. Además, parece que la Comisión está desarrollando una capacidad de dirección autónoma creciente, apoyada por las visiones e intereses de la comunidad empresarial. Por otro lado, también se cuestiona la eficacia de los programas vinculados a Equipo Europa (*Team Europe*), ya que, en ocasiones, compiten entre sí y con programas ya desarrollados por las agencias de desarrollo de los Estados miembros, lo que evidencia la necesidad de evitar rivalidades y avanzar hacia una verdadera complementariedad.[68]

Finalmente, una de las dimensiones centrales para avanzar en una mirada geopolítica de la UE y la instrumentalización de la GG es la comparación entre esta y la Iniciativa Franja y Ruta. Para que la GG se presente como una alternativa de valores frente a las inversiones chinas, es indispensable involucrar intensamente a los socios locales (actores políticos, económicos y sociales), coordinar esfuerzos y evitar duplicidades, así como

---

[66] Comisión Europea, *Building sustainable international partnerships as a Team Europe*, Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones, JOIN(2024) 25 final (Bruselas, 2 de octubre de 2024).

[67] Eurodad, *Who profits from the Global Gateway? The EU's new strategy for development cooperation* (Eurodad, octubre de 2024).

[68] Luciano, «Global Gateway y su impacto en América Latina».

explorar estándares y objetivos comunes. Los proyectos deberían someterse a evaluaciones rigurosas de impacto antes y después de su ejecución, midiendo su éxito por su valor social, económico y medioambiental. Asimismo, la sociedad civil, las empresas, los sindicatos y las ONG de los países socios deben participar activamente en el diseño, seguimiento y evaluación de los proyectos en desarrollo, y no solo ser consultados. Aunque el sector privado europeo afirma que no tiene suficiente capacidad para influir en la GG, al menos se le ha ubicado en el centro del proceso. La sociedad civil, en cambio, parece marginada: aunque existen espacios de diálogo, muchos perciben que la Comisión no ha logrado transmitir adecuadamente los objetivos de la iniciativa ni promover un debate genuino que permita adaptar perspectivas y enfoques.[69]

En resumen, las reflexiones recientes, incluso en el marco de la Conferencia de Sevilla sobre la Financiación para el Desarrollo, han subrayado los desafíos que supone promover los valores y los intereses estratégicos europeos respetando al mismo tiempo las necesidades de los países globales de regiones como Latinoamérica. De hecho, el éxito de la política de la UE hacia los países en desarrollo dependerá de cambiar de mentalidad, crear una cogobernanza real en el marco de la agenda GG y pasar a una lógica de alianzas entre iguales que reporten beneficios tangibles tanto a Europa como al Sur Global.

VI. **Conclusiones**

La pandemia, la guerra en Ucrania y el giro geopolítico de Estados Unidos han acelerado la transición hacia un orden internacional marcado por la rivalidad geoestratégica y el proteccionismo, obligando a la UE a redefinir su papel global mediante el concepto de autonomía estratégica. En este contexto, la UE ha ampliado este enfoque a ámbitos como la energía, las materias primas críticas, la defensa y el comercio, y ha impulsado la estrategia GG como el instrumento central de su proyección geoeconómica y de política exterior, concebida como una alternativa basada en valores a la Iniciativa de la Franja y la Ruta de China. Además de, como apunta Mario Draghi en su informe (2024), una herramienta estratégica fundamental para mejorar la influencia geoeconómica de la UE.[70]

---

[69] Eurodad, *Who profits from the Global Gateway?*

[70] Stefania Benaglia y Ceren Ergenc, *Disentangling Global Gateway: Task Force Report from Team Europe to the World*, CEPS Task Force Report (Bruselas: Centre for European Policy Studies (CEPS), 2025), acceso el 26 de enero de 2026, https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2025/07/2025-02_GG-TF-formatted.pdf.

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 41-69
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3632 • https://ced.revistas.deusto.es

Aunque la GG busca movilizar inversiones públicas y privadas para promover infraestructuras sostenibles y reforzar alianzas estratégicas, especialmente en regiones afines como América Latina y el Caribe, el texto subraya las tensiones entre la defensa de intereses geopolíticos y el compromiso normativo de la UE con el desarrollo, los derechos humanos y la erradicación de la pobreza. Asimismo, se advierte que la creciente priorización de la seguridad y la competitividad, junto con el aumento del gasto en defensa y la participación del sector privado en la financiación al desarrollo, pueden instrumentalizar la política de desarrollo y generar incoherencias internas y externas.

Así, la economía ya no se entiende como un espacio de cooperación y crecimiento mutuo, sino como un tablero de ajedrez geopolítico donde la prosperidad se supedita a la seguridad nacional. Esta lógica de confrontación, liderada por la guerra comercial entre Washington y Pekín, ha impulsado políticas industriales proteccionistas priorizando el desarrollo de la capacidad productiva interna de los países vinculada a sus sectores estratégicos y el acceso seguro a recursos críticos por encima de la eficiencia del libre mercado,[71] los valores y las reglas.

Este análisis parte de la metamorfosis de la UE, de una potencia tradicionalmente normativa y de poder blando, basada en el comercio, la diplomacia, el multilateralismo y la proyección de estándares regulatorios —expresada en el «efecto Bruselas»— hacia un actor plenamente integrado en la lógica geoeconómica global. Si bien la influencia de la UE se ha basado tradicionalmente en la externalización de estándares, la diplomacia económica y el atractivo de su mercado único, este paradigma se encuentra hoy cuestionado por la transición del orden liberal hacia un escenario de rivalidad geoestratégica, marcado por la instrumentalización de las interdependencias económicas y la securitización de la política comercial. En este nuevo contexto, el comercio y la inversión se convierten en herramientas geopolíticas orientadas a la obtención de ventajas relativas, lo que ha impulsado la geopolitización de la política comercial europea.

El carácter distintivo de la GG frente a los modelos chino y estadounidense es el hecho de promover la conectividad mediante inversiones sostenibles y basadas en valores democráticos. Si bien la GG se presenta como un enfoque híbrido que combina la movilización de capital privado con ins-

---

[71] Luuk van Middelaar, Monika Sie Dhian Ho y Sven Biscop, *Partnerships in a Geopolitical Era: Time for a New Strategic Conversation*, Global Gateway Forum 2025 Background Paper (Bruselas: Brussels Institute for Geopolitics / Clingendael / Egmont, 2025), acceso el 26 de enero de 2026, https://global-gateway-forum.ec.europa.eu/document/download/6cd76554-416a-4aa9-85fc-5f74967595e3_en?filename=Global%20Gateway%20Forum%202025_Background%20paper.pdf.

trumentos de ayuda oficial al desarrollo, permitiendo a la UE ejercer un «poder catalizador» y mitigar riesgos financieros para los países receptores, su lanzamiento en el marco de la autonomía estratégica europea ha generado un intenso debate sobre la posible instrumentalización de la cooperación al desarrollo. El texto subraya las tensiones entre la defensa de intereses geoeconómicos y de seguridad y el compromiso normativo de la UE con la erradicación de la pobreza, la apropiación local, la gobernanza inclusiva y el principio de «no causar daño», así como las dudas sobre la participación real de los países socios en el diseño de los proyectos. En el caso de América Latina, la GG aparece como una oportunidad para reforzar las relaciones UE-ALC y ofrecer una alternativa a la influencia china, especialmente si se orienta a ámbitos sociales e inclusivos, aunque persiste la incertidumbre sobre si la iniciativa priorizará un desarrollo genuinamente basado en valores o, principalmente, la autonomía estratégica y los intereses geoeconómicos de la UE.

El texto reflexiona hasta qué punto la estrategia GG en América Latina ha equilibrado la defensa de los intereses geoeconómicos europeos con la promoción de los valores normativos de la UE, cuestionando si la iniciativa fomenta realmente una asociación entre iguales o si prioriza la extracción de materias primas críticas para la autonomía estratégica europea. A partir del mapeo de los proyectos GG destacados por la Comisión Europea en la región, se observa una clara concentración en países considerados estratégicos y una menor atención a los Estados con mayores necesidades de desarrollo, así como un fuerte predominio de proyectos vinculados al clima y las energías verdes, especialmente aquellos relacionados con conectividad, la transición energética y el acceso a recursos críticos. Aunque la GG presenta un carácter multidimensional, la promoción explícita de democracia, Estado de derecho y derechos humanos es prácticamente inexistente, lo que limita la proyección del poder normativo europeo. En este sentido, el enfoque normativo de la GG se reduce principalmente a la agenda de desarrollo sostenible, mientras que el peso otorgado a proyectos energéticos y extractivos refuerza la percepción de que los intereses geoeconómicos y del sector privado europeos prevalecen sobre las necesidades sociales, económicas y ambientales de los países latinoamericanos.

Finalmente, a partir de los debates surgidos en la Cuarta Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo de la ONU, organizada en Sevilla en 2025 en torno a la implementación de la GG, destacamos las tensiones entre la promoción de los valores europeos y la defensa de los intereses estratégicos y geoeconómicos de la UE en su relación con el Sur Global. A partir de los intercambios entre representantes europeos y socios de África y América Latina, se subraya que, aunque la GG aspira a transformar la lógica tradicional de donante-receptor en asociaciones entre iguales y a fo-

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 41-69
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3632 • https://ced.revistas.deusto.es

mentar inversiones sostenibles alineadas con las transiciones verde, digital y social, persisten críticas sobre la falta de copropiedad, diálogo temprano y asunción de riesgos por parte de la UE. Asimismo, se señalan déficits de transparencia, control democrático y participación de la sociedad civil, así como problemas de coordinación dentro del enfoque Equipo Europa. Finalmente, el texto sostiene que para que la GG se consolide como una alternativa basada en valores frente a la iniciativa china, la UE debe avanzar hacia una gobernanza compartida, una mayor implicación de los socios locales y una redefinición de su política de cooperación que combine de manera creíble el interés propio europeo con el desarrollo y las prioridades del Sur Global.

Agradecimiento

Parte de esta investigación fue financiada por el CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico), Brasil (Proceso n.º 446195/2024-3).

VII. Bibliografía

Aggestam, Lisbeth. «Global norms and European power». En *Routledge Handbook on the European Union and International Institutions: Performance, Policy, Power*, editado por Knud Erik Jørgensen y Katie Verlin Laatikainen, 457-471. Londres: Routledge, 2013

Bayne, Nicholas y Stephen Woolcock. «What is economic diplomacy?». En *The New Economic Diplomacy: Decision-Making and Negotiation in International Economic Relations*, editado por Nicholas Bayne y Stephen Woolcock. 4.ª ed., 21-34. Londres: Routledge, 2016

Benaglia, Stefania y Ceren Ergenc. *Disentangling Global Gateway: Task Force Report from Team Europe to the World*. CEPS Task Force Report. Bruselas: Centre for European Policy Studies (CEPS), 2025. Acceso el 26 de enero de 2026. https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2025/07/2025-02_GG-TF-formatted.pdf

Bilal, San. «How the EU's Global Gateway Shifted from Development to Geostrategic Interest». *ISPI Online Publication*, 26 de junio de 2025. Acceso el 26 de enero de 2026. https://www.ispionline.it/en/publication/how-the-eus-global-gateway-shifted-from-development-to-geostrategic-interest-211706.

Bradford, Anu. *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*. Nueva York: Oxford University Press, 2020. Acceso el 26 de enero de 2026. https://doi.org/10.1093/oso/9780190088583.001.0001.

Carvalho Neves, Bárbara y Karen dos Santos Honório. «Infrastructure as a Geopolitical Lever: Strategic Dynamics in Latin America's Global Power Struggle». *Revista Brasileira de Política Internacional* 67, n.º 2 (2024): e021. doi: 10.1590/0034-7329202400221.

Comisión Europea. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Revisión de la política comercial - Una política comercial abierta, sostenible y firme*. COM(2021) 66 final. Bruselas: Comisión Europea, 2021. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0066.

Comisión Europea. *The Global Gateway*. Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones. JOIN(2021) 30 final. Bruselas, 1 de diciembre de 2021.

Comisión Europea. *Building sustainable international partnerships as a Team Europe*. Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones. JOIN(2024) 25 final. Bruselas, 2 de octubre de 2024.

Comisión Europea. «Presentación de la estrategia Global Gateway». s. f. Acceso el 26 de enero de 2026. https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/global-gateway/global-gateway-overview_es

Comisión Europea. «Iniciativas del Equipo Europa». s. f. Acceso el 26 de enero de 2026. https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/team-europe-initiatives_es

Consejo de la Unión Europea. «La política de defensa de la UE en cifras». s. f. Acceso el 26 de enero de 2026. https://www.consilium.europa.eu/es/policies/defence-numbers/

Cruz Prego, Fernando de la y Álvaro Martínez Rojo. *Global Gateway en construcción: ¿desarrollo sostenible internacional o autonomía estratégica europea?*. Documentos de Trabajo n.º 95. Madrid: Fundación Carolina, 2024. https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2024/05/DT_FC_95.pdf.

Dahl, Robert A. «The concept of power». *Behavioral Science* 2, n.º 3 (1957): 201-215.

Demertzis, Maria, Alejandro Fiorito y Konstantinos Panitsas. *Strategic Autonomy and European Competitiveness: Security Now Comes First*. Estudio encargado por la comisión ECON. Bruselas: Parlamento Europeo, Unidad de Escrutinio de la Gobernanza Económica y la UEM (EGOV), 2025. https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2025/764371/ECTI_STU(2025)764371_EN.pdf.

Drieskens, Edith y Louise G. van Schaik, eds. *The EU and Effective Multilateralism: Internal and External Reform Practices*. Londres: Routledge, 2014.

Duggan, Niall, Toni Haastrup, John J. Hogan, Luís Mah y Luis Bernardo. «African agency in geopolitical times: playing with EU and Chinese ontological security». *Third World Quarterly* (2025): 1-22. https://doi.org/10.1080/01436597.2025.2551134.

Eurodad. *Who profits from the Global Gateway? The EU's new strategy for development cooperation*. Octubre 2024.

Farrell, Henry y Abraham L. Newman. «Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion». *International Security* 44, n.º 1 (2019): 42-79.

Fattibene, Daniele. «Navigating Global Ambitions: The EU's Development in the Next MFF 2028-2034». *European Think Tanks Group (ETTG)*, 28 de mayo de 2025. Acceso el 26 de enero de 2026. https://ettg.eu/navigating-global-ambitions-the-eus-development-mff-2028-2034/.

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 41-69
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3632 • https://ced.revistas.deusto.es

FEPS. *New strategic partnerships for development: Developing countries and the EU*. 2025. Acceso el 26 de enero de 2026. https://feps-europe.eu/event/new-strategic-partnerships-for-development/.

Furness, Mark y Niels Keijzer. *Europe's Global Gateway: A New Geostrategic Framework for Development Policy?* Briefing Paper n.º 1/2022. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), 2022. Acceso el 26 de enero de 2026. https://doi.org/10.23661/bp1.2022.

Gertz, Geoffrey y Johannes F. Evers. «Geoeconomic Competition: Will State Capitalism Win?». *The Washington Quarterly* 43, n.º 2 (2020): 117-136.

Haroche, Pierre. «Geoeconomic Power Europe: When Global Power Competition Drives EU Integration». *JCMS: Journal of Common Market Studies* 62, n.º 4 (2024): 938-954. https://doi.org/10.1111/jcms.13596.

Heldt, Eugénia C. «Europe's Global Gateway: A New Instrument of Geopolitics». *Politics and Governance* 11, n.º 4 (2023): 223-234. https://doi.org/10.17645/pag.v11i4.7098.

Herranz-Surrallés, Anna, Chad Damro y Sandra Eckert. «The geoeconomic turn of the Single European Market? Conceptual challenges and empirical trends». *JCMS: Journal of Common Market Studies* 62, n.º 4 (2024): 919-937. https://doi.org/10.1111/jcms.13591.

Hyde-Price, Adrian. «'Normative' Power Europe: A Realist Critique». *Journal of European Public Policy* 13, n.º 2 (2006): 217-234. doi:10.1080/13501760500451634.

Jorge Ricart, Raquel y Miguel Otero Iglesias. «The Global Gateway: it's not the money, it's the strategy». *Real Instituto Elcano*, 9 de febrero de 2022. Acceso el 26 de enero de 2026. https://www.realinstitutoelcano.org/en/commentaries/the-global-gateway-its-not-the-money-its-the-strategy/.

Karjalainen, Tyyne. «European Norms Trap? EU Connectivity Policies and the Case of the Global Gateway». *East Asia* 40, (2023): 293-316. https://doi.org/10.1007/s12140-023-09403-x

Kim, Duoyeon. «The Perils of Geoeconomics». *The Washington Quarterly* 42, n.º 1 (2019): 153-170. https://doi.org/10.1080/0163660X.2019.1593666

Larsen, Mathias. «Any alternative to the Wall Street Consensus? Comparing the infrastructure financing models of the US, the EU, and China». *New Political Economy* 30, n.º 1 (2025): 34-47. https://doi.org/10.1080/13563467.2024.2373078.

Luciano, Bruno T. «Global Gateway y su impacto en América Latina: balance y perspectivas». En *Informe Iberoamérica 2025: La IV Cumbre UE-CELAC en Colombia: Retos y promesas*, editado por Francisco Verdes-Montenegro. Madrid: Fundación Alternativas, 2025.

Luttwak, Edward N. «From Geopolitics to Geo-Economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce». *The National Interest*, n.º 20 (verano de 1990): 17-23.

Malamud, Carlos y Rogelio Núñez Castellano. «Un balance de la Cumbre UE-CELAC». *Real Instituto Elcano*, 25 de noviembre de 2025. Acceso el 26 de enero de 2026. https://www.realinstitutoelcano.org/comentarios/un-balance-de-la-cumbre-ue-celac/

Manners, Ian. «Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?». *JCMS: Journal of Common Market Studies* 40, n.º 2 (2002): 235-258. https://doi.org/10.1111/1468-5965.00353.

Manners, Ian. «The EU's Normative Power in Changing World Politics». En *Normative Power Europe in a Changing World: A Discussion*, editado por André Gerrits, 9-24. La Haya: Netherlands Institute of International Relations Clingendael, 2009. http://www.clingendael.nl/publications/2009/20091200_cesp_paper_gerrits.pdf

Melguizo, Ángel y José Ignacio Torreblanca. «Liberar el potencial del Global Gateway en América Latina y el Caribe». *Política Exterior*, 9 de junio de 2023. Acceso el 26 de enero de 2026. https://www.politicaexterior.com/america-latina-caribe-global-gateway/

Meunier, Sophie y Kalypso Nicolaïdis. «The Geopoliticization of European Trade and Investment Policy». *JCMS: Journal of Common Market Studies* 57, Annual Review (2019): 103-113.

Mihr, Anja. «European democracy's Response to the BRI». En *Securitization and Democracy in Eurasia*, editado por Anja Mihr, Paolo Sorbello y Brigitte Weiffen, 451-467. Cham: Springer, 2023. https://doi.org/10.1007/978-3-031-16659-4_26.

Moreschi, Andrea. «The EU Global Gateway: the narrow path between relevance and invisibility». *Observer Research Foundation (ORF)*, 17 de diciembre de 2021. Acceso el 26 de enero de 2026. https://www.orfonline.org/expert-speak/the-eu-global-gateway/

Nye, Joseph S., Jr. «Soft Power». *Foreign Policy*, n.º 80 (1990): 153-171. https://doi.org/10.2307/1148580.

Okano-Heijmans, Maaike. *The EU's Digital Connectivity Agenda in Southeast Asia and the Benefits of Coordination with Japan*. Policy Brief n.º 2022/38. Florencia: European University Institute (EUI), 2022. Acceso el 26 de enero de 2026. https://hdl.handle.net/1814/74566.

Poletti, Arlo y Daniela Sicurelli. *The Political Economy of Normative Trade Power Europe*. Cham: Palgrave Macmillan, 2018. https://doi.org/10.1057/978-1-137-53900-7

Prontera, Andrea y Rainer Quitzow. «Catalytic Power Europe: Blended Finance in European External Action». *JCMS: Journal of Common Market Studies* 61, n.º 4 (2023): 988-1006. https://doi.org/10.1111/jcms.13442

Roberts, Anthea, Henrique Choer Moraes y Victor Ferguson. «Toward a Geoeconomic Order in International Trade and Investment». *Journal of International Economic Law* 22, n.º 4 (2019): 655-676.

Santillán O'Shea, María y Ernesto Talvi. «Global Gateway: ¿qué es lo que hay que saber y qué implica para América Latina y el Caribe?». *Real Instituto Elcano*, 19 de diciembre de 2023. Acceso el 26 de enero de 2026. https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/global-gateway-que-es-lo-que-hay-que-saber-y-que-implica-para-america-latina-y-el-caribe/

Scholvin, Soren, Anthony Black y Glen Robbins. «De-risking green hydrogen? Insights from Chile and South Africa». *Energy Policy* 198 (2025). https://doi.org/10.1016/j.enpol.2024.114485

Steinberg, Federico. «La Unión Europea en la nueva geopolítica». *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, n.º extraordinario, t. III (2021): 33-48. Acceso el 26 de enero de 2026. https://repositorio.uam.es/server/api/core/bitstreams/c47bf022-3fb8-4990-8cf2-a4dbb87524ae/content

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 41-69
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3632 • https://ced.revistas.deusto.es

Storey, Andy. «Normative Power Europe? Economic Partnership Agreements and Africa». *Journal of Contemporary African Studies* 24, n.º 3 (2006): 331-346. doi:10.1080/02589000600976646.

Tagliapietra, Simone. «The Global Gateway: a real step towards a stronger Europe in the world?». *Bruegel Blog*, 7 de diciembre de 2021. Acceso el 26 de enero de 2026. https://www.bruegel.org/blog-post/global-gateway-real-step-towards-stronger-europe-world.

Tagliapietra, Simone. «The European Union's Global Gateway: An institutional and economic overview». *The World Economy* 47, n.º 4 (2024): 1326-1335. https://doi.org/10.1111/twec.13551

Tidey, Alice. «Rearme europeo: el sector de la Defensa crece un 13,8% hasta 183.000 millones de euros». *Euronews*, 2 de diciembre de 2025. Acceso el 26 de enero de 2026. https://es.euronews.com/my-europe/2025/12/02/rearme-europeo-el-sector-de-la-defensa-crece

Van Middelaar, Luuk, Monika Sie Dhian Ho y Sven Biscop. *Partnerships in a Geopolitical Era: Time for a New Strategic Conversation*. Global Gateway Forum 2025 Background Paper. Bruselas: Brussels Institute for Geopolitics / Clingendael / Egmont, 2025. https://global-gateway-forum.ec.europa.eu/document/download/6cd76554-416a-4aa9-85fc-5f74967595e3_en?filename=Global%20Gateway%20Forum%202025_Background%20paper.pdf

Wesley, Michael. *Australia and the Rise of Geoeconomics*. Canberra: Strategic and Defence Studies Centre, 2016. Acceso el 26 de enero de 2026 https://openresearch-repository.anu.edu.au/server/api/core/bitstreams/4375ecfa-4483-40f4-8c40-4e400c5ec3a6/content

Wigell, Mikael y Antto Vihma. «Geopolitics versus geoeconomics: the case of Russia's geostrategy and its effects on the EU». *International Affairs* 92, n.º 3 (2016): 605-627. https://doi.org/10.1111/1468-2346.12600

Wood, Steve. «Energy Security, Normative Dilemmas, and Institutional Camouflage: Europe's Pragmatism». *Politics & Policy* 37, n.º 3 (2009): 611-635. https://doi.org/10.1111/j.1747-1346.2009.00188.x.

Woolcock, Stephen. *European Union Economic Diplomacy: The Role of the EU in External Economic Relations*. 1.ª ed. Londres: Routledge, 2012. https://doi.org/10.4324/9781315581033.

Zanganeh, Pantea Mohebi y Mandana Tishehyar. «The Impact of Global Gateway on EU-China Cooperation in the Framework of Belt and Road Initiative». En *The Palgrave Handbook on China-Europe-Africa Relations*, editado por Yichao Li, Francisco José B. S. Leandro, Jorge Tavares da Silva y Carlos Rodrigues, 51-69. Cham: Palgrave Macmillan, 2025.

Sobre los autores

Paula Lamoso González es profesora de Derecho Público en la Universidad Pablo de Olavide. Doctora cum laude con Mención Internacional por la Universidad Autónoma de Madrid, está especializada en Rela-

ciones Internacionales e Integración Europea, especialmente en la acción exterior y la diplomacia parlamentaria de la UE. Su trayectoria incluye estancias de investigación en centros de primer nivel como Sciences Po París, King's College London, el Instituto de Estudios Europeos de Bruselas y Victoria University. Asimismo, ha sido consultora del Parlamento Europeo para el diseño de la Academia Diplomática de la UE y co-coordina el grupo «Diplomacia(s) Plural(es)» en la AECPA. Su trabajo ha sido ampliamente publicado en revistas de alto impacto como Contemporary Politics, The Hague Journal of Diplomacy, The Journal of Legislative Studies, entre otras.

Bruno Theodoro Luciano es investigador del Instituto de Políticas Públicas y Relaciones Internacionales de la Universidad Estatal Paulista (UNESP), Brasil. Investigador asociado de la Universidad de las Naciones Unidas (UNU-CRIS), Bélgica. Es editor de la revista Contemporary European Politics (Wiley/UACES). Doctor en Ciencia Política e Estudios Internacionales por la Universidad de Birmingham, Reino Unido. Su investigación se centra en la evolución política de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, examinando sus dimensiones intergubernamentales e interparlamentarias. Actualmente, es el investigador principal del proyecto «Análisis del diseño y la implementación de la agenda Global Gateway de la UE para América Latina», financiado por el Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq) de Brasil. Además de esta línea de investigación principal, también se interesa por el interregionalismo y el regionalismo comparado en Europa, América del Sur y África, centrándose en cuestiones como el comercio, la defensa de la democracia, la participación de la sociedad civil y la diplomacia parlamentaria.

About the authors

Paula Lamoso González is a Lecturer in Public Law at Pablo de Olavide University. She holds a cum laude PhD with International Mention from the Universidad Autónoma de Madrid, specializing in International Relations and European Integration, with a focus on EU external action and parliamentary diplomacy. Her career includes research stays at prestigious institutions such as Sciences Po, King's College London, the Institute for European Studies in Brussels, and Victoria University. Additionally, she has consulted for the European Parliament on designing the EU Diplomatic Academy and co-coordinates the «Plural Diplomacy(ies)» group at AECPA. Her work is widely published in high-impact journals, including Contemporary Politics and The Hague Journal of Diplomacy.

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 41-69
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3632 • https://ced.revistas.deusto.es

Bruno Theodoro Luciano is a Researcher at the Institute of Public Policies and International Relations, São Paulo State University (UNESP), Brazil. Associate Research Fellow at the United Nations University (UNU-CRIS), Belgium. Editor of the Journal Contemporary European Politics (Wiley/UACES). PhD in Political Science and International Studies from the University of Birmingham, United Kingdom. His research focuses on the political developments of the European Union-Latin America and Caribbean relations, examining their intergovernmental and interparliamentary dimensions. Currently the Principal Investigator of the Project «Examining the Design and Implementation of the EU's Global Gateway Agenda to Latin America», funded by the National Council for Scientific and Technological Development (CNPq), Brazil.

El papel de las inversiones europeas: aprendizajes nacionales

The role of European investment: national learnings in the Spanish case

Borja Gambau Suelves
Afi, Analistas Financieros Internacionales
RedEv, Red por las buenas prácticas en evaluación
bgambau@afi.es

Carmen López Herrera
Afi, Analistas Financieros Internacionales
RedEv, Red por las buenas prácticas en evaluación
clopez@afi.es

doi: https://doi.org/10.18543/ced.3633

Recibido el 4 de mayo de 2026
Aceptado el 22 de junio de 2026
Publicado en línea: octubre de 2026

Sumario: 1. Introducción.—2. La transformación territorial de la inversión europea: de la política de cohesión al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.—3. Aprendizaje nacional para la movilización de las inversiones: el ecosistema de instrumentos financieros públicos reembolsables.—4. La evaluación de políticas públicas en el centro de la gobernanza de las inversiones europeas: un segundo aprendizaje nacional.—5. Los retos de una política de inversión en el MFP 2028-2034.—6. Conclusiones.—7. Referencias.

Resumen: Las inversiones de la Unión Europea han desempeñado un papel decisivo en la modernización económica de España desde su adhesión, pero su contribución efectiva a la convergencia territorial, la transformación productiva y el crecimiento potencial sigue siendo objeto de debate. Este artículo ofrece un análisis institucional y empírico de la trayectoria de las inversiones europeas en España, comparando la lógica redistributiva de la política de cohesión con el enfoque estratégico y condicionado del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR). A partir de evidencia territorial sobre la ejecución regional y del análisis de la arquitectura institucional desplegada en los últimos ciclos presupuestarios, el trabajo identifica dos aprendizajes nacionales derivados de la experiencia europea reciente. El primero es el desarrollo de un ecosistema sofisticado de instrumentos financieros públicos reembolsables, acelerado por el ciclo NGEU, que ha desplazado parcialmente el modelo de intervención desde la subvención hacia la movilización estruc-

turada de capital privado. El segundo es la creciente centralidad de la evaluación de políticas públicas en la gobernanza de la inversión, impulsada tanto por la evolución de la política de cohesión como por la condicionalidad asociada al PRTR y su impacto en la institucionalización evaluadora en España. El artículo sostiene que la coexistencia entre una lógica de convergencia territorial y una lógica de transformación estratégica ha generado tensiones institucionales que deberán resolverse en el diseño del Marco Financiero Plurianual 2028-2034. La cuestión clave no es únicamente cuánto se invertirá, sino bajo qué arquitectura institucional, con qué instrumentos financieros y con qué sistema evaluador se gobernará la inversión europea para garantizar adicionalidad real, transformación productiva y legitimidad basada en evidencia.

Palabras clave: Política de Cohesión, Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), Marco Financiero Plurianual (MFP), instrumentos financieros públicos reembolsables, evaluación de políticas públicas.

Abstract: *EU investments have played a decisive role in Spain's economic modernisation since accession, yet their effective contribution to territorial convergence, productive transformation and potential growth remains contested. This article provides an institutional and empirical analysis of the trajectory of EU-funded investment in Spain, contrasting the redistributive logic of Cohesion Policy with the strategic, conditional approach embedded in the Recovery and Resilience Facility (RRF). Drawing on territorial evidence on regional execution and an analysis of the institutional architecture deployed across recent budgetary cycles, the paper identifies two national lessons from Spain's recent European experience. The first is the development of a sophisticated ecosystem of public repayable financial instruments, accelerated by the NGEU cycle, which has partially shifted the intervention model from grants towards the structured mobilisation of private capital. The second is the growing centrality of public policy evaluation within investment governance, driven both by the evolution of Cohesion Policy and by the conditionality attached to Spain's Recovery, Transformation and Resilience Plan (RTRP), and its effects on the institutionalisation of evaluation in Spain. The article argues that the coexistence of a territorial convergence logic with a strategic transformation logic has generated institutional tensions that must be addressed in the design of the 2028–2034 Multiannual Financial Framework. The key question is not only how much will be invested, but under which institutional architecture, with which financial instruments, and with which evaluation system EU investment will be governed to ensure real additionality, productive transformation and evidence-based legitimacy.*

Keywords: *Cohesion Policy; Recovery and Resilience Facility (RRF); Multiannual Financial Framework (MFF), public financial instruments; public policy evaluation.*

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 71-106
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3633 • https://ced.revistas.deusto.es

1. **Introducción**

Desde la adhesión de España a la Unión Europea, las inversiones financiadas con recursos de los fondos estructurales y de otros instrumentos presupuestarios europeos han desempeñado un papel central en la configuración del modelo de crecimiento, la modernización de infraestructuras y el desarrollo del capital humano. A lo largo de ya cuatro décadas, la política de cohesión, articulada principalmente a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo Social Europeo (FSE y posteriormente FSE+)[1], ha constituido el principal canal de financiación estructural orientado a la convergencia territorial[2]. Junto a ella, otras políticas sectoriales relevantes para la economía española han canalizado recursos de gran magnitud mediante fondos y programas europeos específicos, destacando por su escala la Política Agrícola Común (PAC). En conjunto, estos instrumentos han canalizado volúmenes de recursos sin precedentes hacia la economía española, contribuyendo de forma significativa a la modernización material del país, aunque con resultados heterogéneos en términos de convergencia real, empleo y productividad[3]. Sin embargo, pese a la magnitud de estos flujos financieros, el debate sobre su impacto real en relación con los objetivos declarados de la política europea de inversiones permanece abierto[4].

Centrándonos en este aspecto, la evaluación de las inversiones europeas en España ha estado tradicionalmente dominada por una lógica de cumplimiento normativo y absorción financiera, centrada en la verificación de la legalidad del gasto, el respeto a las reglas de elegibilidad y la correcta ejecución presupuestaria. Los sistemas de seguimiento y evaluación han des-

---

[1] La política de cohesión se articula principalmente a través del FEDER, creado en 1975 y orientado a infraestructuras e inversiones productivas, y del FSE/FSE+ establecido en 1958 y centrado en empleo y capital humano. A estos se suma el Fondo de Cohesión, creado en 1994 para apoyar proyectos de infraestructuras en medio ambiente y transporte en Estados miembros con un PIB per cápita inferior al 90% de la media de la Unión, cuya financiación está sujeta al cumplimiento de la regla de déficit por parte del estado miembro (déficit/PIB ≤ 3%). Además de estos tres fondos, desde el periodo de programación 2021-2027, la política de cohesión también cuenta con el Fondo de Transición Justa (FTJ), un nuevo instrumento financiero cuyo objetivo es prestar apoyo a los territorios que se enfrentan a importantes retos socioeconómicos derivados del proceso de transición a la neutralidad climática.

[2] Wallace E. Oates, *Fiscal Federalism* (New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972)

[3] Robin Boadway y Anwar Shah, eds., *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice* (Washington DC: The World Bank, 2009).

[4] Encarnación Murillo y Daniel Gayo Lafée, «Inversión pública y política regional en España: retos ante el actual contexto europeo y la Agenda 2030», en El Futuro del Sector Público. Estudios en homenaje a Jesús Ruiz-Huerta Carbonell, coord. Luis Ayala, Javier Loscos y Rosa Martínez (Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 2019).

cansado en gran medida en indicadores de realización y resultado de naturaleza cuya construcción ha respondido más a exigencias de reporte que a una reflexión estratégica sobre los mecanismos causales que conectan la necesidad de la inversión pública con los cambios económicos y sociales perseguidos. Este enfoque ha limitado la capacidad de extraer aprendizajes robustos sobre la adicionalidad, la coherencia, la eficiencia y la eficacia real de las intervenciones, así como sobre los condicionantes institucionales que han condicionado su impacto[5].

Este marco cambia con el ciclo Next Generation EU y, en particular, con el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) y su implementación en España a través del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR)[6]. A diferencia de la cohesión, el MRR no se concibe como una política de convergencia territorial, sino que su racionalidad obedece a una reflexión sobre la necesidad de una transformación estructural de la economía europea, articulada a escala nacional mediante compromisos de reformas e inversiones cuyo avance se verifica a través de hitos y objetivos que condicionan los desembolsos[7]. Sin embargo, en la práctica española esa lógica nacional se ha combinado con una territorialización parcial de recursos: una parte queda bajo ejecución directa de la Administración General del Estado para desplegar inversiones y reformas de alcance estatal, mientras otra parte se distribuye a Comunidades Autónomas (y, en ocasiones, a entidades locales) mediante acuerdos y mecanismos sectoriales que fijan criterios explícitos de reparto y fórmulas de asignación (por ejemplo, ponderaciones basadas en VAB sectorial, parque de viviendas, reto demográfico o reglas acordadas en conferencias sectoriales y formalizadas mediante reales decretos de concesión directa). Esta combinación, en la que hay un contrato de desempeño nacional con una ejecución multinivel parcialmente territorializada, introduce una arquitectura de incentivos distinta a la de la cohesión y desplaza el foco desde la absorción hacia la capacidad de planificación, coordinación y ejecución[8].

De esta manera, y desde una perspectiva institucional, los PRTR europeos han operado como un mecanismo de estabilización de las trayecto-

---

[5] Carol H. Weiss, *Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies*, 2nd ed. (Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1998).

[6] Marco Buti y Sergio Fabbrini, «Next Generation EU and the Future of Economic Governance: Towards a Paradigm Change or Just a Big One-Off?», *Journal of European Public Policy* 30, n.º 4 (2023): 676-695.

[7] Francesco Corti y Tomás Ruiz de la Ossa, *The Recovery and Resilience Facility: What Are We Really Monitoring with a Performance-Based Approach?* (Brussels: CEPS, 2023).

[8] Francis Fukuyama, «What Is Governance? », *Governance* 26, n.º 3 (2013): 347-368.

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 71-106
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3633 • https://ced.revistas.deusto.es

rias de inversión en torno a objetivos comunes acordados con la Comisión Europea, tales como la sostenibilidad, la digitalización, la cohesión social y territorial o, en el caso español, la igualdad de género. Este anclaje, concebido en un contexto de urgencia para la recuperación post-pandémica pero con una clara vocación de modernización estructural de la economía, ha contribuido a dotar de continuidad a las prioridades de inversión incluso en escenarios de cambios políticos. Al mismo tiempo, dicha estabilidad ha reabierto el debate sobre la legitimidad democrática, la apropiación nacional de las prioridades y el equilibrio entre disciplina europea y autonomía política.

Este artículo se inscribe en este debate y propone un repaso crítico de la trayectoria de las inversiones europeas en España, desde los primeros marcos de la política de cohesión hasta el actual PRTR, con el objetivo de identificar los principales cambios institucionales asociados a la evolución de la política de inversión europea. Frente a una lectura puramente contable de los fondos europeos, el trabajo adopta una perspectiva centrada en los mecanismos de transmisión, las restricciones institucionales y la calidad del diseño de las intervenciones. En primer lugar, se analiza cómo la transición desde la política de cohesión hacia el MRR ha modificado la lógica territorial de asignación y ejecución de los recursos europeos. En segundo término, se examina el desarrollo del ecosistema español de instrumentos financieros públicos reembolsables como uno de los principales aprendizajes nacionales del ciclo reciente de inversiones europeas, atendiendo a su coherencia, capacidad de movilización, adicionalidad y relevancia potencial en el diseño del próximo marco financiero. En tercer lugar, se aborda la creciente centralidad de la evaluación de políticas públicas en la gobernanza de la inversión, distinguiendo entre verificación de cumplimiento y evaluación de resultados e impactos, y analizando hasta qué punto la experiencia acumulada en la política de cohesión y el impulso institucional asociado al MRR han contribuido a consolidar capacidades estructurales de aprendizaje público. Finalmente, el trabajo sitúa estos aprendizajes en el debate estratégico sobre el Marco Financiero Plurianual (MFP) 2028-2034, valorando los retos asociados al equilibrio entre convergencia territorial, competitividad, gobernanza multinivel, movilización financiera y orientación a resultados.

De cara al próximo MFP 2028-2034, estas cuestiones adquieren una relevancia creciente. La discusión ya no gira únicamente en torno al volumen de recursos disponibles, sino también sobre los mecanismos institucionales mediante los cuales dichos recursos se asignan, movilizan, ejecutan y evalúan. En última instancia, el reto para España y para la Unión Europea consiste en consolidar una política de inversión capaz de combinar convergencia territorial, transformación productiva y rendición de cuentas, garan-

tizando que la utilización de los recursos públicos se apoye en evidencia y contribuya de forma efectiva a los objetivos estratégicos que justifican la intervención europea.

2. La transformación territorial de la inversión europea: de la política de cohesión al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

Históricamente la política de cohesión europea ha operado como un instrumento estructural de convergencia territorial, articulado en torno a la reducción de disparidades regionales y al fortalecimiento del mercado único. El FEDER y el FSE han sido diseñados explícitamente para compensar déficits estructurales de renta, empleo e infraestructuras, introduciendo criterios de asignación que priorizan la necesidad relativa de algunas regiones sobre la capacidad administrativa o la escala económica[9].

El análisis agregado de la ejecución del FEDER y del FSE/FSE+ entre 2002 y 2022 confirma el papel estructural de la política de cohesión en la financiación de la inversión pública regional. En términos acumulados, estos fondos han supuesto la ejecución de más de 30.000 millones de euros durante las dos décadas analizadas[10], representando en promedio un 17,2% del gasto en inversiones reales (inversión directa) de las CC.AA., con diferencias territoriales muy marcadas. Las regiones clasificadas como menos desarrolladas según los criterios de la Comisión Europea concentran una proporción significativamente mayor de recursos ejecutados en relación con su inversión total. En este grupo destaca el caso de Andalucía, donde esta métrica alcanza un 44,7%, tras haber ejecutado más de un tercio del volumen total agregado del conjunto de los fondos de cohesión (12.962 millones de euros), seguida a distancia por Extrema-

[9] Reglamento (UE) 2021/1058 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, relativo al FEDER y Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al uso de los fondos europeos estructurales.

[10] El volumen acumulado ejecutado entre 2002 y 2022 (más de 30.000 millones de euros en FEDER y FSE/FSE+) resulta comparable, en términos de magnitud agregada, a la dotación total asignada a España en el marco de la política de cohesión 2021-2027, que asciende a 35.562 millones de euros (incluyendo FEDER, FSE+ y FTJ) según el Acuerdo de Asociación de España 2021–2027 y que incluye tanto los programas regionales como interregionales. Debe subrayarse, no obstante, que la cifra aquí analizada corresponde a ejecución presupuestaria efectiva recogida en las Cuentas Generales de las Comunidades Autónomas (liquidación del presupuesto), mientras que la dotación 2021-2027 se refiere a asignaciones programadas, no necesariamente ejecutadas.

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 71-106
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3633 • https://ced.revistas.deusto.es

dura (25,7%) y Castilla La Mancha (25,5%), aunque con una ejecución de fondos muy inferior en términos absolutos (2.174 y 1.947 millones de euros respectivamente).

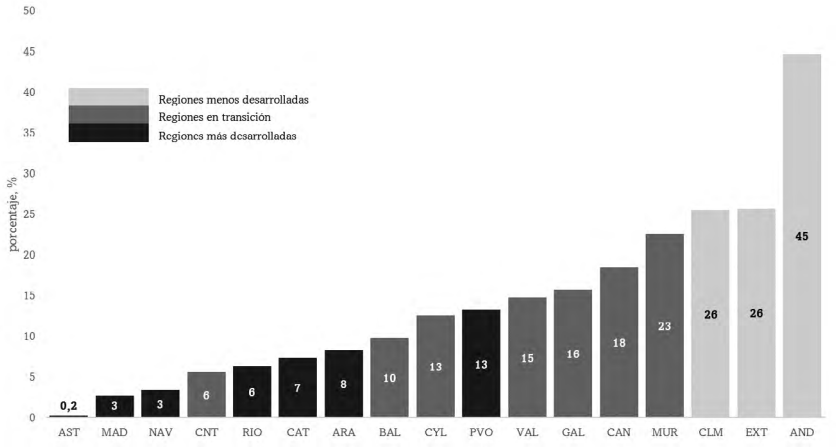


Gráfico 1
La ejecución de la política de cohesión
sobre la inversión pública directa regional[11]. 2002-2022.
Fuente: Afi a partir de las Cuentas Generales de las CC.AA
(liquidación de sus presupuestos).

En las regiones en transición, la contribución de los fondos estructurales a la inversión regional se sitúa mayoritariamente en una franja intermedia, entre el 10% y el 20% de su inversión real acumulada, a excepción de Murcia (22,6%), y con casos en el extremo inferior como Cantabria (5,6%) y Asturias con solo 29 millones de euros ejecutados en estos veinte años (un 0,2% de sus inversiones reales). Por su parte, en las regiones más desarrolladas el peso relativo de los fondos estructurales de cohesión ejecutados sobre las inversiones reales es sensiblemente menor al 10% en la mayoría de los casos. Sin embargo, el País Vasco constituye una excepción parcial dentro de este grupo, ya que, con un desembolso

[11] El numerador agrega el desembolso de fondos FEDER y FSE/FSE+ (Capítulo VII. Transferencias de capital) por su carácter estructural, excluyendo los desembolsos del Fondo de Cohesión. El denominador se corresponde con el gasto recogido en el Capítulo VII: inversiones reales.

acumulado de 824 millones de euros, muy inferior a los 1.514 millones de euros recibidos por Cataluña, el peso relativo sobre su inversión alcanza el 13,3% frente al 7,4% en Cataluña. Aragón, por su parte, habiendo ejecutado aproximadamente un tercio de los recursos de Cataluña (453 millones de euros), presenta un peso relativo del 9,1% sobre sus inversiones reales, situándose ligeramente por encima de esta última en términos proporcionales.

Este patrón es plenamente coherente con el diseño normativo de la política de cohesión, cuya lógica redistributiva prioriza territorios con menor nivel relativo de renta. El gráfico evidencia, por tanto, que la política ha funcionado como un mecanismo estable de apoyo diferencial a la inversión pública regional. Sin embargo, este resultado no permite por sí solo concluir sobre el grado de convergencia económica efectiva alcanzado. Que los fondos hayan representado una proporción elevada de la inversión en determinadas regiones confirma su función compensatoria y estructural, pero no determina automáticamente el cierre de brechas en términos de productividad, empleo o renta per cápita, variables que dependen de factores adicionales como la estructura productiva, la calidad institucional y la eficacia de las intervenciones financiadas.

Si este análisis se replica incorporando al denominador el Capítulo VII del gasto regional (transferencias de capital), el indicador pasa a medir el peso de la política de cohesión no solo sobre la inversión directa ejecutada por las CC.AA. (Capítulo VI), sino sobre el conjunto de su esfuerzo de capital[12]. Esta decisión metodológica resulta relevante porque el Capítulo VII no recoge gasto corriente, sino financiación de inversión realizada por terceros: subvenciones a empresas para modernización productiva, ayudas a entidades locales para infraestructuras municipales, transferencias a universidades para equipamiento científico, aportaciones a consorcios y entes públicos empresariales o programas autonómicos de incentivos.

[12] Jeffrey Petchey y Garry MacDonald, «Financing Capital Expenditure Through Grants», en *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*, ed. Robin Boadway y Anwar Shah (Washington DC: The World Bank, 2007), 425-452.

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 71-106
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3633 • https://ced.revistas.deusto.es

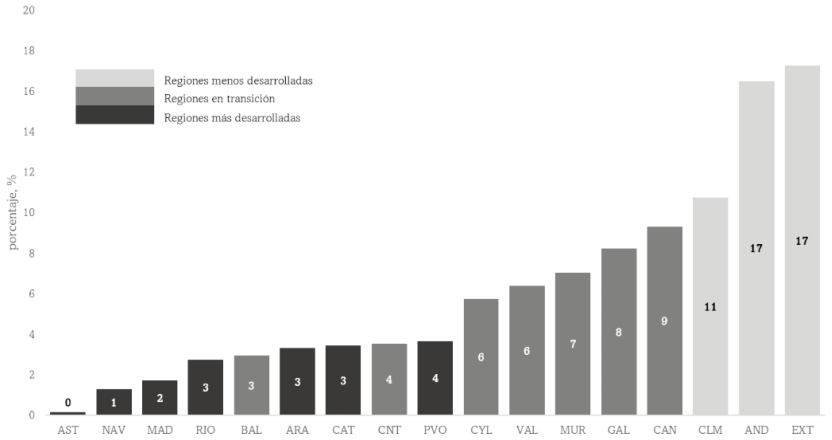


Gráfico 2
La ejecución de la política de cohesión
sobre el esfuerzo total de capital regional[13]. 2002-2022
Fuente: Afi a partir de las Cuentas Generales de las CC.AA
(liquidación de sus presupuestos).

Lo relevante de este análisis es que esta corrección reduce la magnitud relativa de los porcentajes, pero no altera las conclusiones estructurales del análisis. En promedio, la política de cohesión representa ahora el 7,7% del esfuerzo total de capital regional en el periodo 2002-2022. En las regiones menos desarrolladas, el indicador se sitúa por encima del 10% (Andalucía y Extremadura, 17%; Castilla-La Mancha, 11%), mientras que en las regiones en transición oscila mayoritariamente entre el 5% y el 10%, con la excepción de Baleares y Cantabria. En las regiones más desarrolladas, el peso relativo de los fondos estructurales sobre el conjunto del gasto de capital es, en la mayoría de los casos, inferior al 5%.

Es importante destacar que las regiones donde las transferencias de capital tienen un peso especialmente elevado, como Andalucía, el porcentaje se reduce de forma significativa al considerar el esfuerzo total de capital, mientras que en otras donde la inversión directa representa una mayor proporción del gasto de capital, como Extremadura, el ajuste es más contenido. En este sen-

[13] El numerador agrega el desembolso de fondos FEDER y FSE/FSE+ (Capítulo VII. Transferencias de capital) por su carácter estructural, excluyendo los desembolsos del Fondo de Cohesión. El denominador se corresponde con el gasto recogido en el Capítulo VI: transferencias de capital y Capítulo VII: inversiones reales.

tido, el patrón de reducción no es uniforme: las regiones menos desarrolladas experimentan una variación más acusada, las de transición muestran ajustes intermedios y en las más desarrolladas la corrección es relativamente estable por el menor peso de las transferencias de capital en el total del esfuerzo del capital regional[14]. Este comportamiento sugiere que las diferencias observadas también responden al modelo de intervención pública adoptado por cada territorio y a la composición interna de su gasto de capital, permitiendo visibilizar también diferencias en el modelo de intervención pública territorial[15].

Por otro lado, si se analiza la composición temporal de la ejecución por periodos de programación (Gráfico 3), la primera conclusión que se desprende del análisis temporal es que la política de cohesión en España no ha sido homogénea en su intensidad ejecutora a lo largo de los distintos marcos financieros. Aunque, en promedio, la distribución del total ejecutado en 2002-2022 presenta una pauta relativamente repartida entre marcos (32% en 2002-2006; 25% en 2007-2013; 18% en 2014-2020; 25% en 2020-2022), la desagregación territorial revela desviaciones sistemáticas respecto de esa media, lo que sugiere que la ejecución regional ha estado condicionada por una combinación de ciclo macroeconómico, fricción regulatoria y capacidades administrativas. En este sentido, la política de cohesión pareciera que no ha sido simplemente un flujo continuo de dinero para inversiones, sino que ha experimentado fases de intensidad diferencial que han marcado estructuralmente la trayectoria inversora de ciertos territorios.

Por ejemplo, si se analiza el primer periodo para el que disponemos de información, 2002-2006, se observa una concentración inicial de la ejecución en algunas regiones como Asturias (72%), Cantabria (54%) o Navarra (42%) muy por encima de la media del periodo (32%), siendo al mismo tiempo tres de las cuatro regiones que exhibían una menor proporción de inversiones de la política de cohesión sobre la ejecución de sus inversiones reales durante todo el periodo 2002-2022. Esta gran concentración de la ejecución en este periodo es consistente con una lógica en la que la política de cohesión se acopla a un entorno macro favorable, en donde la inversión pública y privada estaban en expansión, y la cofinanciación comunitaria pudo convertirse en un acelerador de proyectos durante la fase del boom económico de principio de

[14] Santiago Lago-Peñas, Alberto Vaquero García, María Cadaval y Patricio Sánchez-Fernandez, «The effects of capital grants to subnational governments under fiscal stress: evidence from the Spanish regions», Applied Economic Analysis 32, n.º 1 (2024).

[15] Encarnación Murillo-García, Fernando Pinto y Borja Gambau Suelves, «¿Qué papel desempeñan las transferencias de capital en los gastos de inversión de los gobiernos subcentrales? Evolución y retos actuales en el caso español», en *Economía Pública y Gobernanza Multinivel: Ensayos en homenaje al profesor Jorge Martínez-Vázquez*, tomo I, cap. 7 (Madrid: Estudios de Hacienda Pública, Instituto de Estudios Fiscales, 2025).

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 71-106
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3633 • https://ced.revistas.deusto.es

los 2000. Por otro lado, el periodo 2007-2013 introduce un cambio de contexto radical. La crisis financiera y la posterior crisis de deuda soberana alteran el entorno fiscal y productivo con gran incidencia en los países del sur comunitario, entre los que se encuentra España y sus regiones. Sin embargo, lejos de desaparecer, la política de cohesión adquiere una dimensión más claramente contracíclica. Instrumentos como JEREMIE, el Plan Junker, la Iniciativa PYME y otras iniciativas orientadas al acceso a financiación empresarial refuerzan el uso de los fondos como mecanismo de estabilización y apoyo al tejido productivo en un entorno de restricción crediticia en donde se ejecuta un 25% de toda la inversión durante ese periodo.

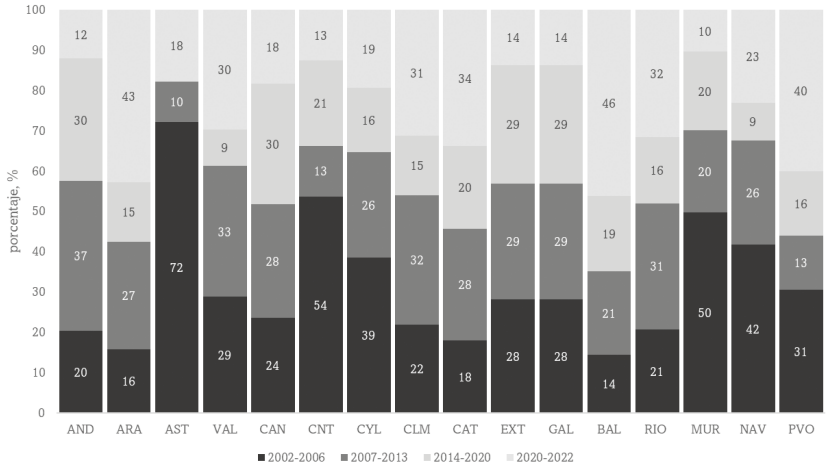


Gráfico 3
Ritmo de ejecución de la política de cohesión en los diferentes marcos financieros plurianuales.% sobre el total de inversiones ejecutadas

Fuente: Afi a partir de las cuentas generales de las CC.AA.

Por el contrario, el ciclo 2014-2020 presenta una caída sistemática en el peso relativo de la ejecución en la mayoría de las CC.AA. Con una media del 18%, inferior tanto al periodo precedente como al posterior, este tramo coincide con una etapa de mayor sofisticación regulatoria, ampliación de exigencias en materia de evaluación y resultados, consolidación de la transición hacia instrumentos financieros reembolsables y mayores requerimientos administrativos. A ello se suma la fase de consolidación fiscal tras la crisis, que en algunos territorios limitaba, parcial o totalmente, la capacidad de cofinanciación de los recursos europeos. Así, el periodo 14-20 no re-

presenta únicamente una caída de la ejecución de los fondos, sino también un modelo más exigente en términos de gobernanza y profesionalización, que hace más visible la relevancia de la capacidad administrativa.

Finalmente, el tramo 2020-2022 muestra un repunte significativo en múltiples territorios, pese a su corta duración temporal. En comunidades como Baleares, Aragón, País Vasco o Cataluña, más del 30% del total ejecutado en veinte años se concentra en este periodo de dos años. Esta aceleración no puede entenderse al margen del contexto COVID y de la flexibilización extraordinaria de los mecanismos de ejecución, así como de la necesidad de utilizar la política de cohesión en su función estabilizadora como colchón amortiguador; función que se implementó en paralelo al despliegue del MRR, al que se reservó la función transformadora del crecimiento potencial de los países.

En contraste con la política de cohesión, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia se ha articulado sobre una lógica institucional distinta. Mientras que la cohesión ha operado mediante programas regionales vinculados a criterios estructurales de convergencia territorial, el MRR se diseñó como un instrumento contractual de ámbito nacional, cuyo desembolso ha dependido del cumplimiento verificable de hitos y objetivos previamente acordados con la Comisión Europea[16]. La asignación, por tanto, no responde a umbrales automáticos de renta relativa, sino a la aprobación de un plan nacional de reformas e inversiones que activa tramos sucesivos de financiación. En el caso español, además, esta arquitectura se ha combinado con una ejecución multinivel, con una parte sustancial de los recursos territorializada a través de conferencias sectoriales y reales decretos (50%[17]), pero sin alterar el principio vertebral de lógica secuencial, condicional y orientada a compromisos estatales.

Esta diferencia institucional tiene una primera consecuencia evidente en términos de escala. El Gráfico 4 muestra que las asignaciones PRTR 2021-2023 equivalen, en promedio, al 71% del gasto conjunto en inversiones reales y transferencias de capital de las CC.AA. en el mismo periodo. La comparación con la política de cohesión es altamente llamativa; si esta representaba históricamente en torno al 7,7% del esfuerzo total de capital regional durante las últimas dos décadas, el PRTR ha multiplicado por diez su orden de magnitud regional en apenas tres ejercicios presupuestarios.

---

[16] Secretaría General de Fondos Europeos, *Metodología de gestión de hitos y objetivos del PRTR* (Vicepresidencia Primera del Gobierno – Ministerio de Hacienda, 3 de noviembre de 2025); Ministerio de Hacienda, Secretaría General de Fondos Europeos, *Procedimiento de acreditación y certificación de hitos y objetivos en el sistema de información de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* (CoFFEE) (Madrid: Vicepresidencia Primera del Gobierno, 2025).

[17] AIReF: Observatorio interactivo del PRTR (aquí)

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 71-106
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3633 • https://ced.revistas.deusto.es

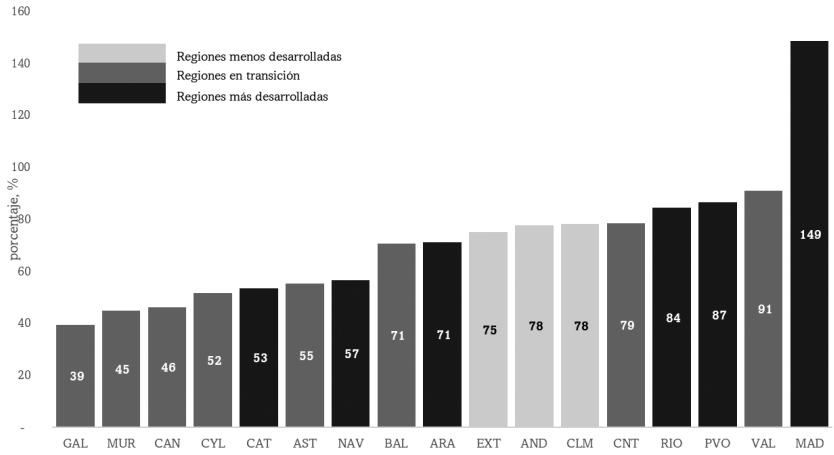


Gráfico 4

Proporción de las asignaciones NGEU sobre el gasto en transferencias de capital (Cap. VII) e inversiones reales de las CC.AA. (Cap. VI). 2020-2023

Fuente: Afi a partir de las Cuentas Generales de las CC.AA. (liquidación de sus presupuestos) y la herramienta Afi-NGEU-Assist.

Además de la diferencia cuantitativa, territorialmente el PRTR no reproduce la jerarquía distributiva clásica de la cohesión. Aunque las regiones menos desarrolladas como Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura presentan ratios elevados (entre el 75% y el 78%), regiones más desarrolladas como País Vasco (87%), Comunidad Valenciana (91%) o Madrid (149%) muestran niveles de participación claramente superiores. En el extremo inferior aparecen territorios como Galicia (39%), Murcia (45%) o Canarias (46%). Este reordenamiento sugiere que la incidencia territorial del MRR depende menos de la posición estructural de renta y más de factores como la escala económica, la densidad empresarial, la concentración de proyectos estratégicos y, especialmente, la capacidad administrativa para estructurar convocatorias y absorber recursos en plazos exigentes. El caso de Madrid, con asignaciones equivalentes al 149% de su gasto de capital reciente, ilustra cómo la capitalidad, la concentración institucional y la presencia de proyectos de alcance nacional pueden amplificar de forma significativa la intensidad relativa del instrumento en una región en particular. Del mismo modo, ratios elevadas en regiones como País Vasco o Comunidad Valenciana sugieren que la variable decisiva no es la necesidad relativa, sino la capacidad para articular proyectos alineados con las prioridades del plan nacional.

En suma, el MRR introduce una modificación profunda en la lógica territorial de la inversión europea en España. Mientras que la política de co-

hesión se orientaba a corregir disparidades estructurales mediante un flujo relativamente estable y predecible de recursos, el PRTR actúa como un instrumento de movilización acelerada para la transformación económica, cuya distribución efectiva depende críticamente de la capacidad institucional y productiva de las regiones. Este desplazamiento en la lógica de funcionamiento de las inversiones no solo altera la escala y el mapa territorial de la intervención europea, sino que ha contribuido a consolidar un ecosistema nacional de intervención financiera pública más complejo y sofisticado. Es en ese terreno donde pueden identificarse algunos de los aprendizajes más relevantes del ciclo reciente de inversiones europeas.

3. Aprendizaje nacional para la movilización de las inversiones: el ecosistema de instrumentos financieros públicos reembolsables

La transición desde un modelo de intervención pública centrado en la subvención hacia un modelo crecientemente basado en instrumentos financieros reembolsables constituye uno de los aprendizajes nacionales más relevantes del ciclo de inversiones europeas reciente. A diferencia de las subvenciones a fondo perdido, los instrumentos reembolsables (préstamos, garantías, cuasi-capital y participaciones de capital principalmente) permiten al sector público intervenir en mercados de deuda y capital asumiendo funciones propias de la economía pública: corregir fallos de mercado (información asimétrica, racionamiento crediticio, externalidades tecnológicas), amortiguar el ciclo mediante provisión contracíclica de liquidez y solvencia, y canalizar inversión hacia sectores estratégicos donde el capital privado es insuficiente o excesivamente averso al riesgo[18]. Su atractivo fiscal y financiero, como el efecto *revolving*[19] o la ratio de apalancamiento[20] reside en que cada euro público debe servir como catalizador de la inversión privada, preservando su adicionalidad y minimizando la sustitución de inversión privada por inversión pública (efecto *crowding out*).

---

[18] Mariana Mazzucato y Rainer Kattel, *Market-Shaping States: A New Theory of Public Sector Capacities and Capabilities*, UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Working Paper Series, IIPP WP 2026-03 (2026), https://www.ucl.ac.uk/bartlett/publications/2026/jan/market-shaping-states-newtheory-public-sector-capacities-and-capabilities.

[19] El efecto *revolving* hace referencia a la capacidad de los instrumentos financieros reembolsables para reutilizar los recursos públicos una vez recuperados (principal e intereses), permitiendo que el mismo capital inicial financie sucesivas operaciones a lo largo del tiempo.

[20] La ratio de apalancamiento mide la relación entre los recursos públicos comprometidos en un instrumento financiero y el volumen total de financiación movilizada, incluyendo capital privado. Se calcula generalmente como el cociente entre la inversión total inducida y la aportación pública inicial.

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 71-106
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3633 • https://ced.revistas.deusto.es

Dicho esto, es importante destacar que, en el caso español, esta transición de un modelo de subvenciones, a un modelo combinado de instrumentos reembolsables y no reembolsables, no puede entenderse al margen del impulso provocado por el marco de inversiones europeas en su política de cohesión. Desde la Gran Crisis Financiera, la Unión ha reforzado progresivamente el uso de instrumentos financieros como componente estructural de su política de inversión: primero como respuesta a disfunciones crediticias tras 2008, después como herramienta explícita de movilización privada bajo el Plan Juncker, los fondos JEREMIE o la Iniciativa PYME, pasando por su despliegue en el periodo 2014-2020 al compás de la eficiencia del dinero público, y finalmente en el marco de los fondos NGEU, como pieza central de la agenda de las transiciones digital y verde. En esta misma dirección, las principales instituciones financieras europeas, como el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el Fondo Europeo de Inversiones (FEI), han desempeñado un papel decisivo en la consolidación de este enfoque, reforzando la lógica de movilización financiera en diferentes niveles (europeo-nacional-regional) y compartición de riesgos en el marco de la política europea de inversiones[21].

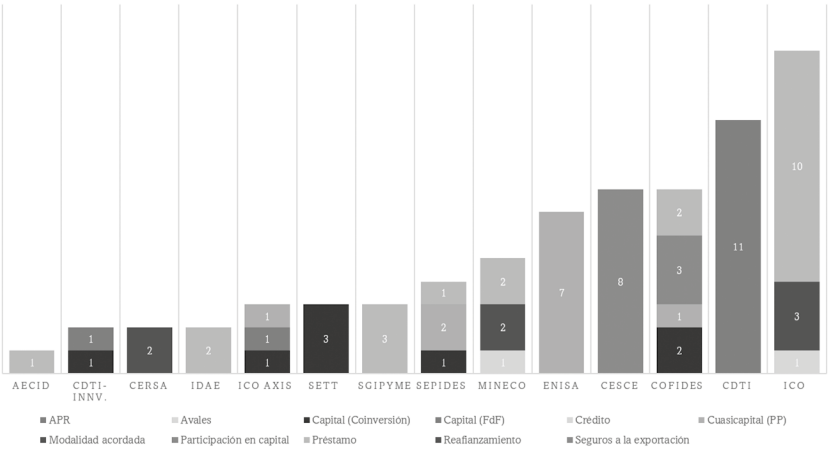


Gráfico 5
La ventanilla múltiple estatal: principales instrumentos financieros públicos reembolsables en el ámbito de la AGE

Fuente: Afi.

[21] Borja Gambau Suelves, «Instrumentos financieros públicos reembolsables como herramienta de política económica», en *Guía del Sistema Financiero Español*, 9.ª ed. (Madrid: Afi Global Education, 2025).

En España, esta transformación se ha materializado mediante un ecosistema institucional de ventanilla múltiple que ha permitido especialización funcional, pero también ha generado cierta fragmentación. Con más de 70 instrumentos reembolsables de acceso a financiación en el ámbito estatal, el número de agencias o agentes dedicados a facilitar el acceso a financiación pública no ha parado de crecer. Por ejemplo, en el ámbito del crédito y la deuda, el Instituto de Crédito Oficial (ICO) opera como Banco Nacional de Promoción (BNP) tanto en su función de segundo piso con las entidades financieras privadas como en su función de instrumento de política económica; CERSA como Compañía Española de Reafianzamiento, refuerza la solvencia del sistema financiero como responsable del Sistema de Garantías en España, que a través de su mecanismo de reavales permite diluir el riesgo asumido por las Sociedades de Garantía Recíproca (SGR) en la financiación de operaciones de mercado, y repartirlo con otros agentes estratégicos como el Fondo Europeo de Inversiones (FEI) y la Dirección General del Tesoro; ENISA como Empresa Nacional de Innovación, aporta financiación híbrida vía préstamos participativos para empresas jóvenes e innovadoras y tiene como función potenciar el ecosistema de *start ups* y *scale-ups* en nuestro país; CDTI como Centro de Desarrollo Tecnológico y de la Innovación, actúa sobre la frontera tecnológica con financiación orientada al I+D+i y, entre otros, el IDAE como Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía, gestiona principalmente ayudas no reembolsables del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2021-2030, pero también gestiona un nuevo mecanismo de intervención de mercado como los Certificados de Ahorro Energético (CAEs) y las asignaciones al Fondo Nacional de Eficiencia Energética (FNEE).

En los mercados de capital privado y de inversión productiva, la profundización ha sido especialmente visible. ICO-Axis, gestiona cuatro fondos de capital riesgo, entre los que destaca el Fond-ICO Global, primer «fondo de fondos» público de capital riesgo creado en España y que fue pionero en el desarrollo del mercado de inversión en capital en nuestro país; CDTI-Innvierte, como brazo inversor del CDTI, actúa en el mercado de capital en condiciones *pari passu* para financiar disrupciones tecnológicas en sectores estratégicos; COFIDES como Compañía Española para la Financiación del Desarrollo, ha ampliado su perímetro en el marco del PRTR/NGEU gestionando vehículos de coinversión y de impacto como el Fondo de Coinversión (FOCO) para atraer inversión internacional y el Fondo de Impacto Social (FIS); y SEPIDES, como Sociedad para el Desarrollo Industrial, gestiona el Fondo para la Inversión Industrial Productiva (FAIIP). Esta diversificación refleja un cambio sustantivo en el que el Estado ya no solo actúa como financiador directo, sino como estruc-

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 71-106
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3633 • https://ced.revistas.deusto.es

turador de mercados, contribuyendo a crear o ampliar segmentos de financiación donde el sector privado no entra por incertidumbre, horizonte largo o falta de garantías.

A esta capa estatal se superpone una dimensión territorial que, en España, ha sido decisiva y a menudo desconocida: la capa autonómica cofinanciada históricamente con FEDER. Agencias de Desarrollo Regional (ADRs) e Institutos de Finanzas Autonómicos (IFAs) han operado como capilaridad territorial del cambio de paradigma, desplegando préstamos, garantías, coinversiones y fondos regionales que, en muchos casos, nacen o se escalan con cofinanciación FEDER dentro de los diferentes programas operativos. Si en algún ámbito puede hablarse de un aprendizaje acumulativo derivado de la política de cohesión, es precisamente en esta dimensión regional, donde la cofinanciación europea no solo ha aportado recursos, sino que ha permitido experimentar con arquitecturas financieras, metodologías de análisis de riesgo y esquemas de intervención adaptados a las especificidades productivas de cada territorio.

De esta manera, en la práctica, la política de cohesión ha funcionado como catalizador institucional para la creación y consolidación de un ecosistema regional de instrumentos financieros que hoy ya supera el centenar. En este sentido, no se trata únicamente de multiplicar ventanillas, sino de haber incorporado progresivamente la lógica financiera a la intervención regional. Así, en muchas CC.AA., estos instrumentos han permitido no solo facilitar acceso a financiación en contextos de restricción crediticia[22], sino también mejorar la estructura económico-financiera de las empresas beneficiarias, ampliando plazos, introduciendo carencias, flexibilizando condiciones y reduciendo asimetrías de información en sectores estratégicos.

[22] Borja Gambau Suelves y Montaña González Broncano, «Los efectos de la pandemia y la crisis inflacionaria en el gap de financiación del mercado de crédito en España», *Cuadernos de Información Económica*, n.º 300 (2024): 50-63.

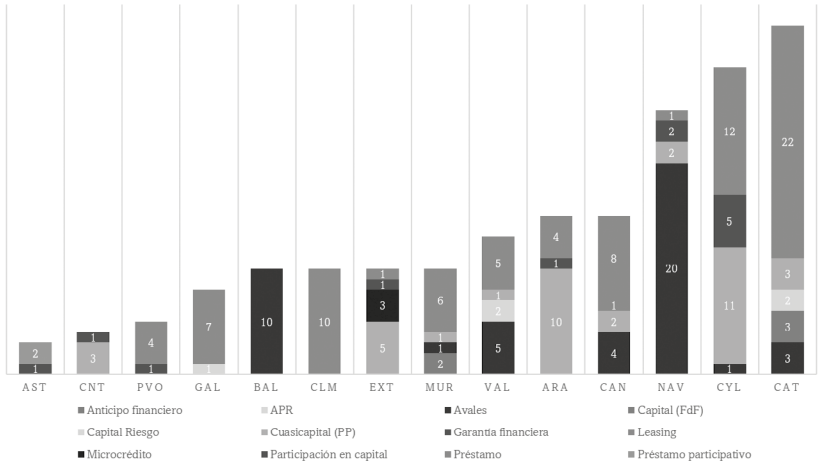


Gráfico 6
La ventanilla múltiple regional: principales instrumentos financieros públicos reembolsables en el ámbito autonómico

Fuente: Afi.

Sin embargo, este desarrollo no ha sido homogéneo. Mientras que algunas regiones han construido verdaderas plataformas financieras públicas con capacidad de coinvertir o estructurar operaciones complejas, otras han mantenido instrumentos más tradicionales en forma de deuda o garantías. En todo caso, lo relevante de este ecosistema no es tanto la sofisticación financiera, sino su capacidad efectiva para movilizar inversión privada, cubrir fallos de mercado persistentes y generar resultados verificables en términos de crecimiento empresarial, internacionalización, innovación o transición energética, entre otros. En este sentido, la cofinanciación FEDER no solo ha financiado proyectos, sino que ha contribuido a modificar el modelo de intervención pública a escala territorial.

Tanto es así que, si la política de cohesión había permitido incubar a escala regional una cultura de intervención financiera cofinanciada con FEDER, el PRTR y, de manera aún más clara, su Adenda, consolidaron el protagonismo de los instrumentos reembolsables como pieza estructural de la nueva forma de hacer política económica. La ampliación masiva del tramo de préstamos, la capitalización de entidades especializadas y la creación de nuevos vehículos financieros no supusieron simplemente más recursos, sino una profundización del modelo en el que la movilización de capital privado pasó de ser un objetivo tangencial para convertirse en un objetivo explícito del diseño de la intervención pública. En paralelo, los Proyectos Estraté-

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 71-106
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3633 • https://ced.revistas.deusto.es

gicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE) actuaron como punta de lanza de esta nueva lógica industrial, combinando subvenciones y financiación reembolsable dentro de esquemas de agregación sectorial y coordinación de cadenas de valor. Su relevancia no reside únicamente en el volumen comprometido, sino en que introducen una arquitectura de selección estratégica que condiciona qué proyectos se estructuran, bajo qué instrumentos y con qué esquema de intermediación financiera para favorecer la eficacia y la eficiencia de la inversión pública.

En este contexto, el reciente anuncio del Fondo España Crece debe interpretarse como el intento de consolidar institucionalmente el giro hacia una política de movilización financiera más allá del ciclo excepcional de NGEU. Su lógica trata de evitar un vacío inversor tras la finalización del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y dar continuidad a una estrategia basada en instrumentos reembolsables capaces de sostener inversión productiva en ámbitos estratégicos tras el aprendizaje descrito. La arquitectura anunciada, basada en la capitalización del ICO y en la ampliación de su capacidad de financiación hasta un volumen potencial significativamente superior al capital inicial (de 10,5 millones de euros a 120 millones de euros), introduce un esquema de doble apalancamiento. En una primera fase, el refuerzo patrimonial permitiría ampliar la capacidad estructural de balance del ICO para acometer inversiones; en una segunda, la movilización de inversión privada adicional dependerá de la capacidad del instrumento para estructurar operaciones necesarias para los retos del país, compartir riesgo de forma eficiente y generar confianza en los coinversores. De esta manera, la ambición de movilización sitúa el debate no en la magnitud nominal del fondo, sino en la calidad de su diseño financiero y en la credibilidad de su capacidad de inducir inversión adicional.

Ahora bien, la experiencia acumulada en la evaluación de instrumentos financieros públicos sugiere que no existe una correspondencia automática entre apalancamiento financiero e impacto causal[23]. Los instrumentos de mitigación de riesgo y los esquemas de inversión indirecta tienden a maximizar ratios de movilización, mientras que los instrumentos de capital o cuasi-capital, aunque menos intensivos en apalancamiento, suelen dirigirse a proyectos con mayor riesgo tecnológico y mayor potencial transformador. El éxito de España Crece dependerá, por tanto, de su capacidad para articular una cartera coherente de instrumentos alineados con fallos de mercado específicos y de evitar el sesgo ha-

[23] AIReF, *Estudio sobre instrumentos financieros del sector público para el apoyo a sectores productivos de la economía española. Spending Review* (Madrid: AIReF, 2023); AIReF, *Estudio sobre instrumentos financieros de apoyo a la pyme reforzados por el PRTR. Spending Review* (Madrid: AIReF, 2024).

cia operaciones de menor riesgo, pero también menor capacidad transformadora. En última instancia, la cuestión central no será cuánto volumen se canaliza, sino qué parte de la inversión movilizada es verdaderamente adicional, qué efectos tiene sobre la estructura productiva y cómo se integran mecanismos de seguimiento y evaluación que permitan ajustar la cartera en función de resultados observables.

En conjunto, el desarrollo del ecosistema español de instrumentos financieros reembolsables constituye uno de los aprendizajes institucionales más relevantes del ciclo reciente de inversiones europeas. La política de cohesión primero, y el impulso de NGEU después, no solo ampliaron recursos, sino que modificaron el modelo de intervención pública, desplazando el foco desde la mera absorción presupuestaria hacia la estructuración financiera, la movilización de capital privado y la gestión activa del riesgo. Sin embargo, el salto de escala ha hecho emerger problemas de segunda generación que no podrán ignorarse en el próximo marco financiero en el que se desarrolle el futuro de las inversiones europeas: poco uso rotatorio de los fondos[24], fragmentación institucional, superposición de instrumentos, asimetrías de información entre niveles de gobierno y ausencia de infraestructuras comunes de datos que permitan medir adicionalidad real, evitar solapamientos y construir una escalera de financiación pública coherente que acompañe el escalado de cada proyecto. En este nuevo estadio, la cuestión ya no será si existen más instrumentos, sino si el sistema es capaz de aprender de su propia experiencia. Y esa capacidad de aprendizaje dependerá necesariamente de integrar la evaluación no como auditoría ex post, sino como un componente estructural del diseño, la coordinación y la reasignación futura de recursos.

4. La evaluación de políticas públicas en el centro de la gobernanza de las inversiones europeas: un segundo aprendizaje nacional

A diferencia del plano anterior, el segundo aprendizaje nacional del ciclo de inversiones europeas es de carácter institucional. Anclada a la nueva gobernanza de la gestión pública, la evaluación de políticas ha ido ganando una centralidad progresiva en el diseño y seguimiento de los diferentes programas públicos[25]. Y esto, en cierta parte, también ha sido gracias a la ex-

[24] Tribunal de Cuentas Europeo, *Instrumentos financieros en la política de cohesión. El uso rotatorio de los fondos se ha llevado a cabo parcialmente*, Informe Especial 24/2025 (Luxemburgo: Tribunal de Cuentas Europeo, 2025).

[25] Reinhard Stockmann, Wolfgang Meyer y Lena Taube, eds., *The Institutionalisation of Evaluation in Europe* (Cham: Palgrave Macmillan, 2020), https://doi.org/10.1007/978-3-030-

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 71-106
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3633 • https://ced.revistas.deusto.es

periencia derivada de la gestión de los fondos europeos, y en particular de la política de cohesión. Y es que, desde los primeros Reglamentos de Disposiciones Comunes por los que se regulan la gestión de los fondos, la aprobación de programas operativos ha exigido evaluaciones ex ante rigurosas que justificaran la lógica de intervención, la identificación de necesidades, la coherencia con las prioridades europeas, la modelización del diseño y el análisis de la potencial adicionalidad del instrumento. En ausencia de esta justificación que era la evaluación ex ante, ni la Comisión Europea ni los órganos nacionales de control (Intervención General de la Administración del Estado, IGAE) autorizaban la ejecución del gasto con cargo a los fondos.

Sobre ese requisito ex ante se fue construyendo, de manera incremental, un sistema evaluador más amplio[26]. En el ciclo 2000-2006 la evaluación se concebía todavía, en gran medida, como una condición de consistencia programática y de cumplimiento procedimental. Pero es a partir de 2007-2013 cuando se consolida la práctica de realizar planes de evaluación de los programas y, con más intensidad en 2014-2020[27] y 2021-2027[28], la política de cohesión incorpora una orientación más explícita hacia resultados (*performance-based*), con marcos de rendimiento, indicadores, lógicas de intervención más formalizadas y exigencias de seguimiento que han ido más allá de la lógica de la elegibilidad contable. El punto relevante es que, sin perder su anclaje en la disciplina de la certificación del gasto, la cohesión fue empujando a los órganos intermedios y de gestión a pensar en teoría del cambio, en mecanismos de transmisión y en medición, aunque no siempre con la misma profundidad metodológica ni con una traducción automática de los hallazgos en propuestas de mejora que condicionaran el ciclo de revisión de la política pública y su asignación futura.

32284-7; Jose M. Casado y Eloísa del Pino, «Evolución, situación actual y retos de la evaluación de políticas públicas en las Administraciones españolas (2000–2021)», en *La evaluación de las políticas públicas en España: recursos, metodologías y algunos ejemplos*, ed. María Carmen Díaz Roldán (Madrid: Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, 2021), 13–38.

[26] Borja Gambau Suelves y Carmen López Herrera, «Hacia un Sistema Nacional de Evaluación: Desafíos en la evaluación de políticas públicas en España», en *Evaluación de políticas públicas en la era de las transformaciones*, parte 2, cap. 3 (Madrid: Aranzadi La Ley, 2025)

[27] Reglamento (UE) n.o 1303/2013 por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca

[28] Reglamento (UE) 2021/1060 por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados

Tabla 1
Evolución de la evaluación de políticas en el ciclo de inversiones europeas

Dimensión	Cohesión 2007-2013	Cohesión 2014-2020	Cohesión 2021-2027	MRR 2021-2026
Objeto dominante de la gobernanza	Programación consolidada, absorción y control, mejora de planificación	Orientación reforzada a resultados y rendimiento, sin perder eje de certificación	Reforzamiento de resultados, revisión intermedia y foco en desempeño	Cumplimiento verificable de hitos y objetivos del plan nacional, secuencial
Evaluación ex ante	Se consolida como condición estructural y se formalizan planes de evaluación	Ex ante más exigente, más formalización de teoría del cambio y marcos de indicadores	Ex ante y planificación evaluadora como parte estable del ciclo; énfasis en contribución a objetivos	No opera como filtro equivalente al ex ante de cohesión para aprobar «programas regionales»; el diseño se ordena alrededor del plan nacional y su lógica contractual nacional
Seguimiento y evaluación durante la ejecución	Mayor sistematización del seguimiento; evaluación intermedia más extendida	Marco de rendimiento e indicadores; seguimiento más intensivo; evaluación por prioridades más frecuente	Mayor estructura de seguimiento; revisión intermedia como hito de reprogramación y rendición de cuentas	Sistemas de reporte, verificación documental y trazabilidad orientados a acreditar hitos y objetivos; disciplina temporal elevada
Evaluación ex post	Se consolida como práctica, pero con peso variable y metodologías dispares	Más exigencia de síntesis y aprendizaje, aunque no siempre con evaluación causal	Ex post reforzada como obligación de cierre y aprendizaje; potencial de acumulación si hay datos y repositorios	Ex post de impacto no es inherente al mecanismo; aparece donde el diseño lo exige (p. ej. marcos regulatorios, grandes programas, ayudas de Estado, PERTE)
Capacidades institucionales que exige	Gestión y control; capacidades administrativas para absorción	Gestión de desempeño, indicadores, metodologías evaluadoras más sofisticadas	Evaluación como ciclo más completo; necesidad de datos, trazabilidad y aprendizaje acumulativo	Capacidad de planificación por hitos, evidencia documental, trazabilidad; presión por sistemas de información y auditoría; oportunidad para consolidar evaluación sustantiva

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 71-106
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3633 • https://ced.revistas.deusto.es

Dimensión	Cohesión 2007-2013	Cohesión 2014-2020	Cohesión 2021-2027	MRR 2021-2026
Catalizadores y efectos en España	Extensión de la cultura de seguimiento y control; especialización progresiva	Profesionalización y salto de complejidad; se abre brecha entre cumplimiento y medición de efectos	Potencial de madurez evaluadora si se consolida repositorio y aprendizaje entre programas	Cataliza institucionalización: Ley 27/2022; refuerzo de capacidades evaluadoras; División de Evaluación en AIReF; Estatuto AEEPP (RD 65/2026); laboratorio y prácticas evaluadoras avanzadas en IMV; PERTE con exigencias reforzadas por encaje regulatorio

Fuente: Afi a partir del Plan de Evaluación FEDER Castilla y León 2021-2027, los Reglamentos Comunitarios de los Fondos Estructurales y EVALSED.

Sin embargo, es importante destacar que, que exista evaluación ex ante y una orientación creciente a resultados no implica que el sistema, por sí mismo, garantice una evaluación integral de la política pública. Y es que en muchos casos, la práctica se ha concentrado en verificar la coherencia, cumplimiento, ejecución y contribución a unos objetivos, a veces más generales a veces más específicos, mientras que la identificación rigurosa de efectos exige la existencia de microdatos administrativos, la trazabilidad de beneficiarios, la posibilidad de cruzar la información con fuentes externas, la triangulación con fuentes primarias de información cualitativa (como por ejemplo, a través de entrevistas o grupos de discusión a gestores y beneficiarios), la utilización de nuevas herramientas como la inteligencia artificial[29] y, en definitiva, diseños que sean pensados para ser evaluados a lo largo de todo el ciclo de implementación y generación de resultados e impactos[30].

Este salto metodológico aparece de forma más nítida cuando entran en juego programas de gran escala o intervenciones con encaje en marcos de

[29] Barbara Branchini y Beatriz Vallina Acha, «Use and application of artificial intelligence in public policy evaluation. A scoping review», Journal of Policy Evaluation 1 (2025): 114-133, https://doi.org/10.4995/jpeval.2025.23837.

[30] Milagros Paniagua San Martín y Felipe González De León, «From evidence to insight: designing Spain's new digital framework for public policy evaluation», Journal of Policy Evaluation 1 (2025): 1-40, https://doi.org/10.4995/jpeval.2025.23954.

competencia y Ayudas de Estado[31], donde la justificación del valor añadido, la proporcionalidad y, la aprobación de un Plan de Evaluación que alcance una evaluación ex post robusta pasa a ser condiciones sustantivas del diseño. En los PERTE, por ejemplo, la lógica de evaluación no se ha visto reforzada por una incipiente cultura evaluadora, sino por la propia necesidad de sustentar la racionalidad económica y la compatibilidad de los apoyos en el marco del mercado único[32].

En ese contexto, el MRR ha operado como un acelerador institucional de una tendencia ya abierta, introduciendo una disciplina de cumplimiento secuencial que ha fortalecido capacidades internas y ha disparado demanda de evidencia, aunque no siempre en clave de determinación de los efectos causales durante la cadena de intervención (necesidades-recursos-procedimientos-resultados-impactos). En este sentido, la condicionalidad por hitos y objetivos para el desembolso de los fondos ha intensificado la necesidad de generar sistemas de información, verificación y trazabilidad, y, en el caso español, ha contribuido a activar reformas e hitos de institucionalización largamente pendientes que fueron comprometidas en el PRTR español. La Ley 27/2022 sobre institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la AGE[33], con el desarrollo implícito de un ecosistema evaluador y de la integración de la evaluación a lo largo de todo el ciclo de vida de la política pública, el refuerzo del papel evaluador de la AIReF mediante la creación de la División de Evaluación de Gasto Público[34] para dar continuidad al apren-

[31] Reglamento (UE) n.o 651/2014 de la Comisión por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado [Reglamento RGEC].

[32] Según las normas de la UE sobre ayudas estatales, la Comisión puede exigir que ciertos regímenes de ayudas estén sujetos a una evaluación ex post con el fin de limitar posibles distorsiones de la competencia y del comercio. Este requisito se establece en el Reglamento RGEC y en algunas directrices relevantes sobre ayudas estatales. Esta evaluación debe de estar contenida dentro de un Plan de Evaluación que debe ser notificado por el Estado miembro y aprobado por la Comisión Europea antes de la implementación del régimen. Según el artículo 1 del RGEC los regímenes sujetos a un plan de evaluación son aquellos de finalidad regional, ayudas a pymes, ayudas de acceso a financiación a pymes, ayudas a la I+D+I, ayudas para la protección del medio ambiente y ayudas para la infraestructura de banda ancha siempre que la duración sea de más de 6 meses y el presupuesto medio anual sea superior a 150 millones de euros por estado miembro.

[33] Gobierno de España, «Hito 146: Aprobación de la Ley de Evaluación de Políticas Públicas», en Componente 11: Modernización de las Administraciones Públicas, Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, 2021.

[34] Gobierno de España, «Reforma 1: Mejora del proceso de revisión y evaluación del gasto público», en Componente 29: Mejora de la eficiencia del gasto público, Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, 2021.

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 71-106
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3633 • https://ced.revistas.deusto.es

dizaje alcanzado gracias a los *Spending Review*[35], la reciente aprobación del Estatuto de la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas (AEEPP)[36], y la aparición de prácticas evaluadoras avanzadas en políticas como el Ingreso Mínimo Vital, con metodologías experimentales alineadas con altos estándares internacionales, dibujan un cambio cualitativo para el panorama de la evaluación de políticas en España. En todo caso, la cuestión de fondo no es si hoy existe más evaluación, que probablemente así sea, sino si ésta está consolidando un sistema capaz de aprender de manera acumulativa, separando cumplimiento de efecto para alimentar con evidencia el rediseño de instrumentos en el próximo marco financiero.

En todo caso, es importante destacar que la condicionalidad ex ante no puede ser un sustituto de facto de la práctica evaluativa en las diferentes políticas públicas, tanto en aquellas que vengan financiadas por el presupuesto europeo como las que no. Como se ha descrito anteriormente, la lógica contractual del MRR, basada en el cumplimiento secuencial de hitos y objetivos como condición para el desembolso, no debería sustituir la evaluación sustantiva de las políticas públicas. Verificar que una reforma ha sido aprobada, que un instrumento ha sido puesto en marcha o que un programa ha alcanzado determinados indicadores intermedios no responde, por sí mismo, a cuestiones centrales de la práctica evaluadora: ¿es el mecanismo de intervención elegido el más adecuado para el fallo de mercado identificado?, ¿la asignación de recursos ha sido eficiente en términos relativos?, ¿los efectos observados son atribuibles causalmente a la intervención?, ¿son estos sostenibles en el tiempo?, ¿es pertinente y coherente que la política se implemente de nuevo y, en ese caso, en qué condiciones de diseño?.

Así, la condicionalidad garantiza disciplina en la ejecución, pero no garantiza por sí sola un aprendizaje acumulativo capaz de mejorar el diseño futuro de las intervenciones, cuestión que debería situarse en el centro de la reflexión estratégica de cara al próximo MFP 2028-2034. En este sentido, no podemos caer en el riesgo real de confundir cumplimiento formal con efectividad, especialmente en un contexto en el que la presión temporal, la magnitud de los recursos movilizados y la lógica de absorción tienden a desplazar la reflexión evaluadora hacia un segundo plano. El verdadero aprendizaje nacional, por tanto, no reside únicamente en la creación de nuevas estructuras formales, sino en la voluntad de integrar la evaluación como infraestructura permanente del ciclo de política pública. Solo en la medida

[35] Borja Gambau Suelves y Carmen López Herrera, «El papel de los Spending Review en la institucionalización de la evaluación en España: ¿qué debemos esperar?», *Ekonomiaz. Revista Vasca de Economía*, n.º 103 (2023): 128-157.

[36] Real Decreto 65/2026, de 3 de febrero, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas.

en que las decisiones futuras de asignación, rediseño o retirada de instrumentos de intervención se apoyen en los resultados de la evidencia empírica se podrá afirmar que el salto institucional ha sido real y no meramente normativo. En el próximo MFP, la evaluación debería concebirse como un mecanismo estructural de legitimación democrática, mejora continua y optimización del uso de los recursos europeos.

5. **Los retos de una política de inversión en el MFP 2028-2034**

La negociación del próximo MFP 2028-2034 se produce en un contexto sustancialmente distinto al que dio origen tanto a la política de cohesión contemporánea como al propio instrumento Next Generation EU. La Unión Europea afronta simultáneamente desafíos asociados a la competitividad internacional, la transición energética, la autonomía estratégica, la defensa, la seguridad económica y la eventual ampliación hacia nuevos Estados miembros. En este escenario, la discusión sobre el futuro de la política de inversión europea deja de ser una cuestión meramente presupuestaria para convertirse en un debate sobre la arquitectura institucional que debe sostener el crecimiento y la convergencia en las próximas décadas.

La propuesta presentada por la Comisión Europea refleja este cambio de prioridades. Junto al mantenimiento de los objetivos tradicionales de cohesión económica, social y territorial, emerge con fuerza una lógica orientada a la provisión de bienes públicos europeos y al fortalecimiento de la competitividad del conjunto de la Unión. Instrumentos como el futuro Fondo Europeo de Competitividad, el mecanismo Catalyst Europe o el reforzamiento de InvestEU evidencian una creciente voluntad de concentrar recursos en ámbitos considerados estratégicos para la autonomía tecnológica, la descarbonización industrial, la innovación o la seguridad económica. Este desplazamiento introduce una tensión que atraviesa buena parte del debate actual: cómo compatibilizar una política diseñada históricamente para reducir disparidades territoriales con otra cada vez más orientada a movilizar recursos hacia sectores estratégicos, tecnologías críticas e inversiones con capacidad transformadora a escala europea.

Este debate trasciende además la discusión presupuestaria y conecta con una cuestión estructural de la integración europea. La experiencia del NGEU ha reabierto la discusión sobre la existencia de una capacidad fiscal común y sobre el papel que la política de inversión debe desempeñar como mecanismo de estabilización y transformación económica. No es casual que esta cuestión remita a una de las discusiones fundacionales de la integración monetaria europea. La teoría de las áreas monetarias óptimas señalaba ya que, en ausencia de mecanismos automáticos de ajuste suficientemente

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 71-106
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3633 • https://ced.revistas.deusto.es

desarrollados, la integración fiscal constituye un elemento relevante para sostener la estabilidad de una unión monetaria. Más de seis décadas después, el debate sobre el futuro de la inversión europea continúa reflejando, aunque bajo nuevas formas, parte de esa tensión original entre integración económica, solidaridad financiera y autonomía nacional[37].

La experiencia acumulada durante el ciclo 2021-2027 sugiere que esta tensión no puede resolverse mediante la sustitución de un modelo por otro. Una política centrada exclusivamente en la transformación estratégica corre el riesgo de favorecer territorios con mayores capacidades administrativas, empresariales y financieras, reforzando divergencias preexistentes. Por el contrario, una política basada únicamente en la redistribución territorial puede carecer de incentivos suficientes para acelerar cambios estructurales en ámbitos como la transición energética, la digitalización o la autonomía tecnológica. El desafío del próximo MFP consiste precisamente en articular convergencia, competitividad y transformación sin subordinar permanentemente una dimensión a la otra.

Esta tensión se proyecta también sobre la arquitectura institucional del nuevo marco financiero. Uno de los elementos más debatidos de la propuesta de la Comisión es la creciente centralidad de los planes nacionales como instrumento de programación y coordinación de las inversiones europeas, en una lógica que recuerda parcialmente a la experiencia del MRR. Desde una perspectiva de eficiencia administrativa, esta aproximación presenta ventajas evidentes: simplifica estructuras de programación, facilita la alineación con prioridades estratégicas comunes y refuerza la capacidad de seguimiento de resultados. Sin embargo, también plantea interrogantes relevantes sobre el futuro de la gobernanza multinivel que históricamente ha caracterizado a la política de cohesión.

La reacción de varios Estados miembros ante la propuesta refleja precisamente esta preocupación[38]. La defensa de la gestión compartida, del principio de asociación y del papel de las autoridades regionales no responde únicamente a una reivindicación competencial, sino a una cuestión de eficacia de la propia política de inversión. La evidencia presentada en este trabajo muestra que las capacidades administrativas, la experiencia acumulada en la gestión de fondos y el conocimiento del tejido productivo local constituyen factores determinantes para la correcta identificación, selección e im-

[37] Robert A. Mundell, «A Theory of Optimum Currency Areas», *American Economic Review* 51, n.º 4 (1961): 657-665.

[38] Amigos de la Cohesión, «Declaración conjunta sobre el Marco Financiero Plurianual 2028-2034», Comunicado 054, firmado por Bulgaria, Chequia, Estonia, Grecia, Croacia, España, Italia, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovenia y Eslovaquia, 26 de mayo de 2026.

plementación de proyectos. La sustitución de una lógica multinivel por esquemas excesivamente centralizados podría reducir costes de coordinación, pero también debilitar mecanismos de proximidad institucional que han resultado fundamentales para desplegar determinadas inversiones sobre el territorio.

La cuestión de fondo no es, por tanto, si la programación debe ser más nacional o más regional, sino cómo articular ambos niveles de forma coherente. La experiencia reciente sugiere que la transformación económica y la convergencia territorial no son objetivos incompatibles, pero sí requieren instrumentos y escalas de gobernanza diferentes. Mientras determinadas inversiones vinculadas a la autonomía estratégica, la innovación tecnológica o las infraestructuras críticas pueden beneficiarse de una planificación más centralizada, otras actuaciones relacionadas con el desarrollo empresarial, la regeneración urbana, el empleo o la transición territorial continúan requiriendo una fuerte adaptación a las características específicas de cada región. El desafío del MFP 2028-2034 consiste precisamente en encontrar un equilibrio institucional que permita combinar dirección estratégica común con capacidad de adaptación territorial.

La segunda gran cuestión que deberá afrontar el próximo marco financiero es el papel que desempeñarán los instrumentos financieros reembolsables dentro de la arquitectura de inversión europea. La experiencia de la última década muestra que estos instrumentos han dejado de ocupar una posición marginal para convertirse progresivamente en una pieza central de la intervención pública. Lo que inicialmente apareció como una respuesta a las restricciones crediticias derivadas de la Gran Crisis Financiera se ha transformado, especialmente tras el ciclo NGEU, en una estrategia explícita de movilización de inversión privada orientada a sectores considerados estratégicos para la competitividad europea.

La propia propuesta de la Comisión apunta en esta dirección. El reforzamiento de InvestEU, la creación de Catalyst Europe y la ampliación del papel de las instituciones financieras europeas reflejan una visión en la que la política de inversión no descansa exclusivamente sobre subvenciones presupuestarias, sino sobre mecanismos capaces de combinar recursos públicos y privados. Desde esta perspectiva, la experiencia española no constituye una excepción, sino un caso particularmente avanzado de una tendencia más amplia observable a escala europea.

No obstante, el desplazamiento hacia instrumentos financieros introduce desafíos que trascienden la mera movilización de recursos. A diferencia de las subvenciones tradicionales, estos mecanismos exigen capacidades especializadas de análisis financiero, estructuración de operaciones, gestión de riesgos y seguimiento de carteras. La experiencia española ha demostrado que la construcción de este tipo de capacidades requiere tiempo, insti-

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 71-106
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3633 • https://ced.revistas.deusto.es

tuciones especializadas y marcos de gobernanza adaptados a una lógica distinta de la gestión presupuestaria convencional. En este sentido, la cuestión relevante para el próximo MFP no será únicamente cuánto capital privado puede movilizarse, sino bajo qué condiciones esa movilización genera adicionalidad real y contribuye efectivamente a la transformación productiva perseguida. En este contexto, el Fondo España Crece constituye una manifestación nacional de una tendencia más amplia observable en Europa. Su relevancia no radica tanto en su tamaño potencial como en el hecho de representar un intento explícito de institucionalizar una política de movilización financiera más allá del ciclo excepcional del NGEU.

La proliferación de instrumentos observada durante los últimos años también ha puesto de manifiesto la aparición de problemas de segunda generación. La fragmentación institucional, la coexistencia de múltiples ventanillas, la ausencia de repositorios comunes de información y la dificultad para reconstruir la trayectoria completa de los beneficiarios reducen la capacidad del sistema para aprender de su propia experiencia. En un contexto donde la movilización financiera gana protagonismo, la coordinación institucional deja de ser un aspecto accesorio para convertirse en una condición necesaria de eficacia. El reto no consiste únicamente en ampliar la oferta de financiación pública, sino en construir una arquitectura capaz de integrar instrumentos, niveles de gobierno y objetivos estratégicos dentro de una lógica coherente de intervención.

La tercera cuestión afecta directamente a la gobernanza de los resultados y, en última instancia, a la legitimidad de la propia política de inversión europea. La experiencia reciente ha mostrado que la orientación a resultados y la condicionalidad pueden constituir mecanismos eficaces para reforzar la disciplina de ejecución, mejorar la trazabilidad de los recursos y aumentar la responsabilidad de las administraciones gestoras. Sin embargo, también ha puesto de manifiesto que la verificación del cumplimiento no equivale necesariamente a una evaluación sustantiva de las políticas financiadas.

La creciente incorporación de elementos de programación basados en desempeño (*performance-based approach*) constituye una de las principales herencias institucionales del MRR. La posibilidad de vincular desembolsos al cumplimiento de compromisos previamente definidos ha introducido incentivos distintos a los tradicionalmente asociados a la política de cohesión. No obstante, el reto para el próximo marco financiero consiste en evitar que la lógica de la certificación sustituya a la lógica del aprendizaje. La acreditación de hitos, reformas o indicadores intermedios permite verificar que una actuación se ha ejecutado conforme a lo previsto, pero no responde necesariamente a cuestiones fundamentales sobre su pertinencia, eficacia, eficiencia o impacto estructural.

Este desafío adquiere una relevancia aún mayor en un contexto caracterizado por instrumentos financieros cada vez más complejos, mayores exigencias de movilización de recursos privados y una creciente orientación hacia proyectos transformadores de largo plazo. Cuanto más sofisticados son los mecanismos de intervención, mayor es la necesidad de disponer de sistemas de información, repositorios de datos y marcos evaluadores capaces de reconstruir los efectos de las políticas a lo largo del tiempo. En ausencia de estas capacidades, existe el riesgo de que el éxito de la inversión continúe midiéndose principalmente en términos de absorción financiera, volumen movilizado o cumplimiento procedimental, sin llegar a conocer con suficiente precisión su contribución efectiva al crecimiento potencial, la competitividad o la convergencia territorial.

Desde esta perspectiva, el principal aprendizaje institucional del ciclo reciente no reside únicamente en la incorporación de nuevos instrumentos o en la introducción de nuevas reglas de condicionalidad, sino en la progresiva comprensión de que la evaluación debe ocupar una posición estructural dentro de la gobernanza de la inversión pública. Si la política de cohesión contribuyó a desarrollar capacidades de programación y seguimiento, y el MRR reforzó la disciplina de ejecución y la orientación a resultados, el desafío del MFP 2028-2034 consistirá en integrar ambos aprendizajes dentro de un sistema capaz de movilizar recursos, coordinar niveles de gobierno y generar evidencia acumulativa para orientar futuras decisiones de inversión. En un entorno de crecientes restricciones fiscales y de demandas cada vez más exigentes sobre la acción pública, la capacidad para aprender de la experiencia acumulada puede convertirse en un activo tan relevante como los propios recursos presupuestarios disponibles.

6. **Conclusiones**

El análisis realizado pone de manifiesto que la evolución reciente de las inversiones europeas en España no puede interpretarse únicamente como una sucesión de instrumentos financieros o marcos presupuestarios distintos. Más allá del volumen de recursos movilizados, la experiencia acumulada durante las últimas décadas refleja una transformación progresiva de la propia arquitectura institucional de la inversión pública. En este sentido, la coexistencia entre la política de cohesión y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia durante el periodo 2021-2027 ha permitido observar la interacción entre dos modelos de intervención que responden a racionalidades diferentes pero complementarias: una orientada a la convergencia territorial mediante mecanismos redistributivos relativamente estables y otra diseñada para acelerar reformas e inversiones estratégicas asociadas a prioridades comunes europeas.

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 71-106
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3633 • https://ced.revistas.deusto.es

La evidencia territorial presentada muestra que esta diferencia de enfoques tiene consecuencias observables sobre los patrones de asignación y ejecución de los recursos. Mientras la política de cohesión ha mantenido una lógica consistente con su vocación histórica de apoyo diferencial a los territorios con menores niveles relativos de desarrollo, el MRR ha introducido una dinámica más estrechamente vinculada a la capacidad institucional, la madurez de proyectos y la alineación con objetivos estratégicos nacionales y europeos. La experiencia española sugiere que ambas aproximaciones cumplen funciones distintas dentro de la política de inversión europea y que difícilmente pueden considerarse sustitutivas entre sí. La cohesión continúa desempeñando un papel relevante como infraestructura de convergencia territorial, mientras que los mecanismos inspirados en el MRR han demostrado una mayor capacidad para concentrar recursos y acelerar transformaciones estructurales en horizontes temporales más reducidos.

El primer gran aprendizaje nacional derivado de este proceso ha sido la consolidación de un ecosistema de instrumentos financieros públicos reembolsables significativamente más sofisticado que el existente al inicio de la década pasada. La política de cohesión primero, y posteriormente el ciclo NGEU, han favorecido la transición desde un modelo de intervención basado predominantemente en subvenciones hacia otro en el que préstamos, garantías, fondos de capital y mecanismos de coinversión ocupan un lugar cada vez más relevante. Esta transformación ha ampliado la capacidad del sector público para actuar sobre mercados de financiación, movilizar recursos privados y abordar determinados fallos de mercado de forma más eficiente. Sin embargo, el análisis también pone de manifiesto que la sostenibilidad de este modelo dependerá menos de su capacidad de movilización financiera que de la coherencia del conjunto del ecosistema, de la coordinación entre niveles de gobierno y de la posibilidad de medir adecuadamente la adicionalidad real generada por las intervenciones.

El segundo aprendizaje nacional tiene naturaleza institucional y se relaciona con la progresiva centralidad de la evaluación de políticas públicas dentro de la gobernanza de la inversión. La experiencia acumulada en la gestión de los fondos estructurales contribuyó a extender prácticas evaluadoras vinculadas inicialmente a la programación y al seguimiento, mientras que el ciclo NGEU ha actuado como catalizador de reformas e iniciativas orientadas a reforzar la institucionalización de la evaluación en España. La aprobación de la Ley 27/2022, el fortalecimiento de las capacidades evaluadoras de la AIReF, la creación de la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y el desarrollo de nuevas metodologías aplicadas a determinadas políticas constituyen manifestaciones visibles de este proceso. No obstante, el trabajo también pone de relieve que la orientación a resultados y la condicionalidad asociadas al MRR no equivalen necesariamente a una

evaluación integral de las políticas. La identificación rigurosa de efectos sigue requiriendo sistemas de información adecuados, trazabilidad de beneficiarios, disponibilidad de microdatos y diseños concebidos explícitamente para ser evaluados a lo largo de todo el ciclo de intervención.

En conjunto, la principal conclusión del trabajo es que el legado más relevante de las inversiones europeas en España no debe medirse únicamente en términos de recursos ejecutados, infraestructuras financiadas o proyectos desplegados. La transformación más profunda puede encontrarse en la evolución de las capacidades institucionales asociadas al diseño, financiación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas. Si la política de cohesión contribuyó a modernizar territorios y el NGEU a acelerar procesos de transformación económica, ambos instrumentos han dejado también una capacidad administrativa y organizativa que condicionará la forma en que España afronte la próxima generación de políticas de inversión europeas. La calidad de esa capacidad institucional, más que el volumen de recursos disponible en cada momento, será probablemente uno de los principales determinantes de la eficacia futura de la intervención pública.

7. Referencias

Arnal, Judith. «El MFP 2028-2034: una propuesta que augura duros enfrentamientos políticos que no conducirán a resolver los problemas de la UE». *Apuntes Fedea* 2025/31 (octubre de 2025).

Arnal, Judith, Juan Pablo Riesgo, Ignacio Niño y Chus Escobar. «The Day After NextGenerationEU: What Could the EU Do?». *Journal of Common Market Studies* (2025): 1-16. https://doi.org/10.1111/jcms.70034.

Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF). *Estudio sobre instrumentos financieros de apoyo a la pyme reforzados por el PRTR*. Spending Review. Madrid: AIReF, 2024. https://www.airef.es/wp-content/uploads/2025/03/Spending_Review_2022-2026_Fase_1_Instrumentos_financieros/Estudio.pdf.

Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF). *Estudio sobre instrumentos financieros del sector público para el apoyo a sectores productivos de la economía española*. Spending Review. Madrid: AIReF, 2023. https://www.airef.es/es/estudios/estudio-instrumentos-financieros-del-sector-publico-para-el-apoyo-a-sectores-productivos-de-la-economia-espanola/

Boadway, Robin, y Anwar Shah, eds. *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*. Washington DC: The World Bank, 2009.

Branchini, Barbara, y Beatriz Vallina Acha. «Use and application of artificial intelligence in public policy evaluation. A scoping review». *Journal of Policy Evaluation* 1 (2025): 114-133. https://doi.org/10.4995/jpeval.2025.23837.

Buti, Marco, y Sergio Fabbrini. «Next Generation EU and the Future of Economic Governance: Towards a Paradigm Change or Just a Big One-Off?». *Journal of European Public Policy* 30, n.º 4 (2023): 676-695.

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 71-106
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3633 • https://ced.revistas.deusto.es

Casado, José M., y Eloísa del Pino. «Evolución, situación actual y retos de la evaluación de políticas públicas en las Administraciones españolas (2000–2021)». En *La evaluación de las políticas públicas en España: recursos, metodologías y algunos ejemplos*, editado por María Carmen Díaz Roldán, 13-38. Madrid: Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, 2021.

Corti, Francesco, y Tomás Ruiz de la Ossa. *The Recovery and Resilience Facility: What Are We Really Monitoring With a Performance-Based Approach?* Brussels: CEPS, 2023.

Fukuyama, Francis. «What Is Governance?». *Governance* 26, n.º 3 (2013): 347-368.

Gambau Suelves, Borja. «Instrumentos financieros públicos reembolsables como herramienta de política económica». En *Guía del Sistema Financiero Español*, 9.ª edición. Madrid: Afi Global Education, 2025.

Gambau Suelves, Borja, y Carmen López Herrera. «El papel de los Spending Review en la institucionalización de la evaluación en España: ¿qué debemos esperar?». *Ekonomiaz. Revista Vasca de Economía*, n.º 103 (2023): 128-157.

Gambau Suelves, Borja, y Carmen López Herrera. «Hacia un Sistema Nacional de Evaluación: Desafíos en la evaluación de políticas públicas en España». En *Evaluación de políticas públicas en la era de las transformaciones*, coordinado por Daniel Catalá y Borja Colón; parte 2, capítulo 3. Madrid: Aranzadi La Ley, 2025.

Gambau Suelves, Borja, y Montaña González Broncano. «Los efectos de la pandemia y la crisis inflacionaria en el gap de financiación del mercado de crédito en España». *Cuadernos de Información Económica*, n.º 300 (2024): 50-63. https://www.funcas.es/articulos/los-efectos-de-la-pandemia-y-la-crisis-inflacionaria-en-el-gap-de-financiacion-del-mercado-de-credito-en-espana/

Gobierno de España. «Hito 146: Aprobación de la Ley de Evaluación de Políticas Públicas». En *Componente 11: Modernización de las Administraciones Públicas*. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Madrid, 2021.

Gobierno de España. «Reforma 1: Mejora del proceso de revisión y evaluación del gasto público». En *Componente 29: Mejora de la eficiencia del gasto público*. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Madrid, 2021.

Lago-Peñas, Santiago, Alberto Vaquero García, María Cadaval y Patricio Sánchez-Fernández. «The effects of capital grants to subnational governments under fiscal stress: evidence from the Spanish regions». *Applied Economic Analysis* 32, n.º 1 (2024).

Ley 27/2022, de 21 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado (BOE núm. 305, de 21 de diciembre de 2022), BOE-A-2022-21677.

Mazzucato, Mariana, y Rainer Kattel. *Market-Shaping States: A New Theory of Public Sector Capacities and Capabilities*. UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Working Paper Series, IIPP WP 2026-03, 2026. https://www.ucl.ac.uk/bartlett/publications/2026/jan/market-shaping-states-newtheory-public-sector-capacities-and-capabilities.

Ministerio de Hacienda, Secretaría General de Fondos Europeos. *Procedimiento de acreditación y certificación de hitos y objetivos en el sistema de información de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (CoFFEE)*. Madrid: Vicepresidencia Primera del Gobierno, 2025.

Mundell, Robert A. «A Theory of Optimum Currency Areas». *American Economic Review* 51, n.º 4 (1961): 657-665.

Murillo, Encarnación, y Daniel Gayo Lafée. «Inversión pública y política regional en España: retos ante el actual contexto europeo y la Agenda 2030». En *El Futuro del Sector Público. Estudios en homenaje a Jesús Ruiz-Huerta Carbonell*, coordinado por Luis Ayala, Javier Loscos y Rosa Martínez. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 2019.

Murillo-García, Encarnación, Fernando Pinto y Borja Gambau Suelves. «¿Qué papel desempeñan las transferencias de capital en los gastos de inversión de los gobiernos subcentrales? Evolución y retos actuales en el caso español». En *Economía Pública y Gobernanza Multinivel: Ensayos en homenaje al profesor Jorge Martínez-Vázquez*, coordinado por Luis Ayala, María Cadaval, Ana Herrero, Satiago Lago, Javier Suárez Pandiello, tomo I, capítulo 7. Madrid: Estudios de Hacienda Pública, Instituto de Estudios Fiscales, 2025.

Oates, Wallace E. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

Paniagua, Milagros. «Inversión social y capital humano: hacia un modelo basado en evaluaciones robustas para un desarrollo sostenible». *Blog Fiscal de Crónica Tributaria*, 2025. https://blogfiscal.cronicatributaria.ief.es/inversion-social-y-capital-humano-hacia-un-modelo-basado-en-evaluaciones-robustas-para-un-desarrollo-sostenible/.

Paniagua San Martín, Milagros, y Felipe González De León. «From evidence to insight: designing Spain's new digital framework for public policy evaluation». *Journal of Policy Evaluation* 1 (2025): 1-40. https://doi.org/10.4995/jpeval.2025.23954.

Petchey, Jeffrey, y Garry MacDonald. «Financing Capital Expenditure Through Grants». En *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*, editado por Robin Boadway y Anwar Shah, 425-452. Washington DC: The World Bank, 2007.

Real Decreto 65/2026, de 3 de febrero, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas (BOE núm. 31, de 4 de febrero de 2026, páginas 17521 a 17548).

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

Reglamento (UE) n.o 1303/2013 por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca.

Reglamento (UE) 2021/1058 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión. DOUE L 231 de 30 de junio de 2021.

Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 71-106
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3633 • https://ced.revistas.deusto.es

Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados. DOUE L 231 de 30 de junio de 2021.

Secretaría General de Fondos Europeos. *Metodología de gestión de hitos y objetivos del PRTR*. Vicepresidencia Primera del Gobierno – Ministerio de Hacienda, 3 de noviembre de 2025.

Stockmann, Reinhard, Wolfgang Meyer y Lena Taube, eds. *The Institutionalisation of Evaluation in Europe*. Cham: Palgrave Macmillan, 2020. https://doi.org/10.1007/978-3-030-32284-7.

Tribunal de Cuentas Europeo. *Instrumentos financieros en la política de cohesión. El uso rotatorio de los fondos se ha llevado a cabo parcialmente*. Informe Especial 24/2025. Luxemburgo: Tribunal de Cuentas Europeo, 2025.

Weiss, Carol H. *Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies*. 2nd ed. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1998.

Sobre los autores

Borja Gambau Suelves es Doctor en Economía y Empresa por la UNED y la Universidad Nebrija, Máster en Investigación en Economía con Premio Extraordinario y Graduado en Economía por la Universidad de Zaragoza. Cuenta con más de diez años de experiencia en evaluación de políticas públicas y análisis económico de la intervención pública, habiendo desarrollado su trayectoria en instituciones como el Instituto de Crédito Oficial, el Instituto de Estudios Fiscales, la Universidad Complutense de Madrid y la Universidad Rey Juan Carlos. Actualmente es consultor senior en Finanzas Públicas en Afi. Su trabajo se centra en el análisis cuantitativo aplicado al diseño, seguimiento y evaluación de políticas públicas, con especialización en técnicas de microsimulación, evaluación de impacto contrafactual, análisis redistributivo de reformas fiscales, y diseño de incentivos e instrumentos financieros públicos reembolsables. Combina su actividad profesional con la docencia en Afi Global Education y la actividad académica vinculada a la evaluación de políticas públicas. Es miembro de RedEV y de la Sociedad Española de Evaluación, y socio fundador y Secretario Académico del Journal of Policy Evaluation (JPVAL).

Carmen López Herrera es Licenciada en Economía por la Universidad de Extremadura (UEx). Máster en Banca y Finanzas por Afi Global Education. Doctoranda en Economía Pública por la UEx. Ha desarrollado su carrera enfocándose en la gestión financiera pública, ahondando en diferentes fases del ciclo de una política pública: formulación presupuestaria, diseño de políticas públicas, análisis del presupuesto público, planes presupuestarios a medio plazo, optimización de ingresos y gastos públicos, gestión del endeudamiento, reglas fiscales y evaluación de políticas públicas ex ante y ex post. Desarrolla estas tareas tanto en España como en otros

países europeos, Latinoamérica y África. Combina esta actividad con la académica a través de la impartición de clases en Afi Global Education y como editora de la revista Journal of Policy Evaluation(JPVAL). También es colaboradora habitual de publicaciones económicas.

About the authors

Borja Gambau Suelves, PhD in Economics and Business from UNED and Nebrija University, Master's Degree in Economic Research with Extraordinary Award and Bachelor's Degree in Economics from the University of Zaragoza. He has more than ten years of experience in public policy evaluation and economic analysis of public intervention, having developed his career in institutions such as the Instituto de Crédito Oficial, the Spanish Institute for Fiscal Studies, Complutense University of Madrid and Rey Juan Carlos University. He is currently Senior Consultant in Public Finance at Afi. His work focuses on quantitative analysis applied to the design, monitoring and evaluation of public policies, with particular expertise in microsimulation techniques, counterfactual impact evaluation, redistributive analysis of tax reforms, and the design of tax incentives and repayable public financial instruments. He combines his professional activity with teaching at Afi Global Education and academic work related to public policy evaluation. He is a member of RedEV and the Spanish Evaluation Society, and founding member and Academic Secretary of the Journal of Policy Evaluation (JPVAL).

Carmen López Herrera, Bachelor's Degree in Economics from the University of Extremadura (UEx). Master's Degree in Banking and Finance from Afi Global Education. PhD candidate in Public Economics at the University of Extremadura. She has developed her career with a focus on public financial management, working across different stages of the public policy cycle, including budget formulation, public policy design, public budget analysis, medium-term budget planning, revenue and expenditure optimization, debt management, fiscal rules, and ex ante and ex post policy evaluation. She carries out these activities both in Spain and in other European countries, as well as in Latin America and Africa. She combines this professional activity with academia by teaching at Afi Global Education and serving as Editor of the *Journal of Policy Evaluation (JPVAL)*. She is also a regular contributor to economic publications.

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 71-106
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3633 • https://ced.revistas.deusto.es

Capacidad administrativa y Estado de Derecho en la Unión Europea: instrumentos de políticas y reformas (2020-2025)

Administrative Capacity and Rule of Law in the European Union: Policy Instruments and Reforms (2020-2025)

Cristina Ares
Profesora Titular de Ciencia Política y de la Administración
Universidade de Santiago de Compostela
cristina.ares@usc.es

Andrea Noferini
Profesor lector, Departamento de Ciencias Políticas y Sociales
Universitat Pompeu Fabra
andrea.noferini@upf.edu

doi: https://doi.org/10.18543/ced.3635

Recibido el 4 de mayo de 2026
Aceptado el 3 de junio de 2026
Publicado en línea: octubre de 2026

Sumario: I. Introducción.—II. Marco conceptual: relevancia de la capacidad administrativa en la gobernanza multinivel de la UE.—III. Instrumentos europeos de apoyo a las reformas administrativas en los países. 1. Mecanismos de asistencia técnica y financiera. 2. Ámbitos de intervención y tipología de reformas apoyadas. 3. Patrones comparados y divergencias en la modernización administrativa en los Estados miembros. 4. Impacto de los instrumentos de la Unión en la construcción de capacidades administrativas.—IV. Los Informes anuales sobre el Estado de Derecho como ventana a las capacidades burocráticas. 1. Monitorización del Estado de Derecho y consolidación de capacidades administrativas. 2. Comparando países y trayectorias de reforma.—V. Discusión y conclusiones.—VI. Bibliografía.

Resumen: La respuesta europea a la crisis de la COVID-19 ha reconfigurado el modelo de gobernanza de la UE frente a las transiciones ecológica y digital y a los desafíos al Estado de Derecho. Este artículo examina cómo la condicionalidad y la asistencia técnica europeas actúan como catalizadoras de transformaciones burocráticas en los Estados miembros. Definimos la capacidad administrativa en el marco del Espacio Administrativo Europeo, analizamos los instrumentos de apoyo técnico y financiero de la Unión y su aplicación nacional, y utilizamos los pilares del Informe anual sobre el Estado de Derecho para identificar algunos obstáculos a la consolidación de capacidades administrativas. Sostenemos que la Comisión Eu-

ropea ha aprovechado la gestión de la pandemia para reforzar las capacidades burocráticas y reequilibrar la gobernanza multinivel de la UE, aunque dentro de límites institucionales bien acotados. Al mismo tiempo, mostramos que persisten divergencias significativas en la modernización administrativa que condicionan la ejecución de inversiones y otros instrumentos de políticas de la UE. El artículo vincula teóricamente capacidad administrativa y Estado de Derecho, sistematiza algunas brechas burocráticas nacionales y compara trayectorias de reforma administrativa en el marco europeo. Concluye proponiendo una ampliación de la acción supranacional de apoyo al fortalecimiento de las burocracias públicas como medida de resiliencia democrática.

Palabras clave: Capacidad administrativa, Espacio Administrativo Europeo, Informe anual sobre el Estado de Derecho, Instrumento de Apoyo Técnico (IAT), *Next Generation EU* (NGEU).

Abstract: *The European Union's response to the COVID-19 crisis has reconfigured its governance model in the face of the green and digital transitions and mounting Rule of Law challenges. This article examines how EU conditionality and technical assistance operate as catalysts of bureaucratic transformations in the member states. We conceptualise administrative capacity within the European Administrative Space, analyse the Union's technical and financial support instruments and their domestic implementation, and use the pillars of the Annual Rule of Law Report to identify certain obstacles to consolidating administrative capacities. We argue that the European Commission has used pandemic management to strengthen bureaucratic capacities and rebalance EU multilevel governance, albeit within clearly delineated institutional constraints. At the same time, we show that enduring divergences in administrative modernisation continue to condition the implementation of investments and other EU policy instruments. The article theorises the link between administrative capacity and the Rule of Law, systematises certain gaps in national bureaucratic capacity and compares administrative reform trajectories within the European framework, concluding with a call to expand supranational support for strengthening public bureaucracies as a measure of democratic resilience.*

Keywords: *Administrative capacity, Annual Rule of Law Report, European Administrative Space, NextGenerationEU (NGEU), Technical Support Instrument (TSI).*

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 107-136
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3635 • https://ced.revistas.deusto.es

I. **Introducción**

Esta investigación examina cómo la condicionalidad y la asistencia técnica de la Unión en materia de fortalecimiento de capacidades administrativas en los Estados miembros han reconfigurado la arquitectura ejecutiva de las prioridades políticas de la UE desde 2020. Esta tendencia se encuadra en un proceso más amplio de cambio en la gobernanza económica de la UE, que habría alcanzado un momento de «¡enséñame lo que tienes!» (*show me the money),* o de reemplazo de las políticas de austeridad, protagonistas durante la Gran Crisis, por un enfoque basado en sanciones e incentivos («del palo y la zanahoria»), que modifica la relación entre las instituciones de la Unión y las nacionales, afectando a competencias esenciales de los Estados (*core state powers*).[1]

La construcción de capacidades para el diseño e implementación de políticas complejas se erige en pilar estructural del sistema político de la UE en esta fase avanzada de integración, superando su rol previo de mero soporte técnico. Las capacidades administrativas consolidadas a escalas nacional, regional y local emergen como un factor determinante de la calidad tanto de los procesos como de los resultados de las políticas públicas y, con ello, como un recurso estratégico indispensable para el funcionamiento efectivo y la legitimidad de la gobernanza europea, contribuyendo de forma crítica a la eficacia de las inversiones y, en general, al valor añadido de las políticas de la Unión.

Poniendo el foco en la protección del Estado de Derecho, se ha configurado un régimen híbrido de condicionalidad jurídico-financiera y de supervisión política que refuerza el papel del ámbito supranacional como garante de la calidad democrática. Reforzado por el instrumento de recuperación de la pandemia *NextGenerationEU* (NGEU) y el marco financiero plurianual 2021-2027, este enfoque combina incentivos a las reformas estructurales con mecanismos sancionadores frente a vulneraciones sistémicas (a través de la suspensión, reducción o reasignación de fondos), al tiempo que impone estándares reforzados de buena gobernanza y gestión pública. Su eficacia, no obstante, depende en última instancia de las competencias organizativas de las administraciones públicas implicadas en el diseño, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de las inversiones eu-

[1] Lucia Quaglia y Thomas Christiansen, «"Show Me the Money!": The Changing Dynamics of Economic Governance in the European Union», *Journal of European Public Policy* (2026), https://doi.org/10.1080/13501763.2026.2658000; Philipp Genschel y Markus Jachtenfuchs (eds.). *Beyond the Regulatory Polity? The European Integration of Core State Powers*. Oxford: Oxford University Press (2014).

ropeas, como reconoce explícitamente la Comisión en su agenda de fortalecimiento del Espacio Administrativo Europeo.

Este viraje conceptual que desemboca en la institucionalización progresiva de una política europea de apoyo a la reforma administrativa en los Estados Miembros se aprecia, sobre todo, a partir de los años 2010.[2] En 2015, la Comisión Europea creó un Servicio de Apoyo a las Reformas Estructurales para prestar asistencia técnica a los países en el diseño e implementación de estas reformas, a petición de los gobiernos nacionales, coordinando expertos y recursos financieros. En 2020, lo realzó con la aparición de la Dirección General de Apoyo a las Reformas Estructurales (DG REFORM) y el desarrollo de instrumentos de asistencia técnica como el Instrumento de Apoyo Técnico (IAT), confirmando este nuevo enfoque.

Estas novedades impulsadas por la Comisión Europea podrían interpretarse como una dinámica de europeización administrativa[3], entendida como la expansión de la influencia de las instituciones de la Unión sobre las estructuras y los procesos de las administraciones públicas domésticas. No obstante, consideramos que el alcance de este cambio es más ambicioso y profundo: bajo el nuevo enfoque, la Unión no solo ejerce una influencia indirecta sobre estas reformas, sino que comienza a configurar una política propia, cada vez más estructurada, de apoyo a la modernización del sector público, sustentada en un entramado creciente de instrumentos de asistencia técnica, financiación y monitorización.

Además, la Comunicación *ComPAct* ofrece, desde 2023, un marco estratégico para la modernización administrativa en los Estados miembros articulado en torno a tres ejes (desarrollo competencial, digitalización y transición verde), plenamente alineados con las prioridades de la UE en el ciclo político 2019-2024 y respaldados por el IAT, entre otros instrumentos.

De acuerdo con esta aproximación, solo las organizaciones públicas alineadas con las prioridades de la UE pueden traducir las inversiones europeas en mejoras sostenidas de los resultados de las políticas y de la calidad de la gobernanza. Sin administraciones capaces, imparciales y sujetas a

---

[2] Edoardo Ongaro, «The long and winding road towards the EU policy of support to Member States public administration reform: History (2000-2021) and prospects», *Public Policy and Administration* (2022): 1-24, https://doi.org/10.1177/09520767221117689.

[3] La europeización se ha conceptualizado como el proceso mediante el cual las normas y dinámicas de la UE influyen en las estructuras y prácticas nacionales, ya sea a través de mecanismos de adaptación o de interacción multinivel. En el ámbito administrativo, este debate ha evolucionado desde enfoques centrados en la condicionalidad hacia otros basados en el apoyo, el aprendizaje y la cooperación. Véase Claudio M. Radaelli, «The Europeanization of Public Policy», en K. Featherstone y C. M. Radaelli (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, 2003; T. A. Börzel y T. Risse, «When Europe Hits Home», *European Integration online Papers* 4(15) (2000).

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 107-136
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3635 • https://ced.revistas.deusto.es

controles efectivos, el mercado interior y el conjunto de las políticas de la Unión perderían consistencia funcional y coherencia.

En este estudio interpretamos el Espacio Administrativo Europeo como un proceso de convergencia orientado por principios y estándares de calidad institucional compartidos, profesionalización de la función pública, formulación de políticas basadas en evidencia, y rendición de cuentas. El propósito de la acción de la Unión en este marco es ofrecer apoyo a los países para suprimir o mitigar los obstáculos normativos y estructurales (como carencias en competencias digitales, marcos frágiles de integridad pública, o déficits de coordinación) que inciden no solo en la calidad del aparato administrativo, sino también en la capacidad de los Estados para obtener resultados implementando eficazmente las políticas.

Así, la emergente política europea de gobernanza y administraciones públicas redefine la posición de las burocracias estatales, trascendiendo su papel tradicional como simples ejecutoras de normas y fondos para concebirlas como organizaciones innovadoras, resilientes y transformadoras, insertas en un ecosistema multinivel marcado por una condicionalidad intensa y un escrutinio reforzado, donde la condicionalidad supranacional integra de forma progresiva la construcción de capacidades burocráticas en los países como elemento esencial para la articulación de valores, normas e incentivos económicos.

Nuestro estudio evalúa en qué medida esta combinación de condicionalidad, asistencia técnica y apoyo financiero de la Unión para la modernización administrativa genera cambios duraderos, o solo coyunturales, en las organizaciones públicas estatales. Clarifica el alcance y los límites de las transformaciones en estas burocracias impulsadas a partir de 2020 desde la Unión a través de instrumentos financieros y de supervisión. Identifica las reformas promovidas por los mecanismos europeos y la persistencia de lagunas en las capacidades administrativas domésticas, especialmente las vinculadas al Estado de Derecho.

El artículo se estructura de la siguiente forma: en primer lugar, clarifica el concepto de capacidad administrativa y su relación con la calidad de la gobernanza. En segundo lugar, examina las principales herramientas de apoyo supranacional a la modernización administrativa en los países. Luego, analiza estas reformas a través de los Informes anuales sobre el Estado de Derecho puestos en marcha por la Comisión Europea en 2020. También discute las limitaciones estructurales que enfrentan las burocracias para consolidar capacidades administrativas sostenibles, en particular aquellas asociadas a los pilares del Informe. Sobre esta base, propone ampliar las medidas de la Unión destinadas a apoyar los procesos de reforma burocrática en los Estados para mejorar la eficacia de las inversiones públicas y la resiliencia democrática.

El estudio articula tres contribuciones a la literatura sobre gobernanza multinivel y capacidad administrativa en la UE. En primer lugar, y como aportación central, establece un vínculo teórico explícito entre capacidad administrativa y protección del Estado de Derecho, conceptualizando la primera como condición operativa para la efectividad del segundo. En segundo lugar, desde una perspectiva empírica, documenta el impacto de los instrumentos europeos de condicionalidad y asistencia técnica-financiera en la modernización administrativa a partir del año 2020, evidenciando déficits persistentes en las capacidades nacionales y patrones de cambio, que dependen en gran medida de las capacidades preexistentes. En tercer lugar, como contribución metodológica, el trabajo explora el potencial analítico de los Informes anuales sobre el Estado de Derecho como fuente sistemática para identificar brechas de capacidad administrativa y comparar trayectorias de reforma.

II. **Marco conceptual: relevancia de la capacidad administrativa en la gobernanza multinivel de la UE**

Este apartado delimita el concepto de capacidad administrativa adoptado y su articulación teórica con la calidad de la gobernanza de la UE. Nuestro marco conceptual sitúa la capacidad administrativa en la intersección de tres dimensiones analíticas: i) las habilidades y los recursos internos de las burocracias públicas (como la formación del personal o las herramientas digitales); ii) los foros y procedimientos de coordinación vertical y horizontal y los mecanismos de control, claves en contextos multinivel; y iii) los resultados observables en la implementación de políticas, la absorción de recursos y el buen uso de las inversiones públicas.

Esta concepción se sustenta en la experiencia acumulada en la política de cohesión y en la orientación de la Comisión Europea, que desplaza el énfasis desde un enfoque jurídico-normativo hacia otro operativo, centrado en la capacidad real de las burocracias para transformar estrategias e inversiones en productos (*outputs*) y resultados (*outcomes*) medibles. Nuestra triple perspectiva permite vincular la modernización de los sectores públicos estatales con la calidad de la gobernanza de la UE, entendida como la capacidad del sistema para formular políticas coherentes, aplicarlas de manera relativamente uniforme en los Estados miembros, aunque respetando las particularidades territoriales, y asegurar el respeto de los valores fundacionales de la Unión. En este sentido, la capacidad administrativa no solo condiciona la calidad de la gobernanza, sino que constituye un elemento operativo del propio Estado de Derecho, en la medida en que determina la

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 107-136
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3635 • https://ced.revistas.deusto.es

aplicación efectiva de las normas, la integridad en la ejecución de las políticas públicas y la eficacia de los mecanismos de control.

Desde el punto de vista conceptual, este planteamiento se articula con la literatura sobre capacidad administrativa en la implementación de políticas públicas de la UE, en particular con los trabajos de Ares (2022), que define capacidad administrativa como las competencias burocráticas para ejecutar planes y programas en tres niveles: micro (de los conocimientos técnicos individuales del personal), meso (para la coordinación organizativa o la gestión del rendimiento) y macro (para la rendición de cuentas gubernamental o la participación de actores de la sociedad civil).[4] Esta definición es más restringida que las nociones de capacidad estatal o capacidad para la elaboración de políticas públicas (*policy capacity*), al centrarse en la fase de ejecución, que resulta especialmente relevante para analizar la gestión y rendimiento de las inversiones públicas.

Así, entendemos la capacidad administrativa como una dimensión específica de la *policy capacity*, enfocada en las capacidades operativas de las burocracias para la ejecución y evaluación de políticas. Más allá de los atributos estructurales de las organizaciones públicas, ponemos el énfasis en la combinación de habilidades, competencias organizativas y condiciones institucionales de ejercicio que determinan la conversión de los recursos en resultados efectivos. Esta aproximación permite construir tipologías de capacidades, identificar cuellos de botella y orientar reformas administrativas que respondan simultáneamente a las exigencias europeas y nacionales.

A efectos analíticos, también distinguimos entre habilidades, competencias y capacidades como niveles complementarios de la acción administrativa: las habilidades remiten a las destrezas individuales del personal, las competencias a su aplicación en contextos organizativos específicos, y las capacidades a las propiedades estructurales de las organizaciones y sistemas administrativos.

Nuestro enfoque se apoya en la arquitectura multinivel propuesta por Wu, Ramesh y Howlett (2015), que distingue capacidades analíticas, operativas y políticas distribuidas entre los niveles individual, organizativo y sistémico.[5] Aunque nos situamos en esa tradición, centramos en nuestro trabajo la atención en la dimensión operativa, o las destrezas directamente asociadas a la ejecución presupuestaria, la coordinación, la gestión del ren-

[4] Cristina Ares Castro-Conde, «Capacidad administrativa e implementación de la política de cohesión de la UE», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 29 (2022): 52-71, https://doi.org/10.24965/gapp.11061.

[5] Xun Wu, Mohan Ramesh y Michael Howlett, «Policy Capacity: A Conceptual Framework for Understanding Policy Competences and Capabilities», *Policy and Society* 34, n.º 3-4 (2015): 165-171, https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.001.

dimiento y la rendición de cuentas. Consideramos además la independencia y la profesionalidad de los empleados públicos como elementos constitutivos, y no simplemente condicionantes, de la capacidad administrativa.

Nuestra aproximación se alinea con la literatura sobre capacidad estatal y calidad de gobierno, al concebir la capacidad administrativa como un recurso de poder del Estado y una condición esencial para afrontar retos asociados a la globalización y al desarrollo sostenible.[6] En este sentido, abordamos desde la óptica concreta de los desafíos de la gestión de los fondos europeos las inversiones de la Unión, funciones como anticipar el cambio, tomar decisiones informadas, atraer y gestionar recursos o evaluar resultados.

La utilidad analítica y normativa de esta definición se refuerza en el marco de la programación financiera 2021-2027, donde los objetivos estratégicos de cohesión económica, social y territorial ocupan un lugar central, especialmente con la puesta en marcha del instrumento NGEU. Además, en el contexto particular del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), la capacidad administrativa se consolida como una condición práctica para el cumplimiento de los compromisos nacionales de inversión y reforma.

La Comunicación ComPAct sobre la Mejora del Espacio Administrativo Europeo expresa, de igual modo, una concepción funcional de la capacidad administrativa.[7] Define esta capacidad como la aptitud para traducir políticas europeas en acciones nacionales bien diseñadas, basadas en datos, territorialmente adaptadas y orientadas a la digitalización, garantizando una gestión eficaz de los recursos financieros europeos y domésticos. Esta visión vincula de forma directa la capacidad administrativa con los resultados de las inversiones. Presenta asimismo los principios del Espacio Administrativo Europeo (visión estratégica y liderazgo, formulación de políticas basada en evidencias, función pública profesional, servicios de calidad, políticas públicas sostenibles) como atributos esenciales de las administraciones eficaces y resilientes.

---

[6] Ali Farazmand, «Building Administrative Capacity for the Age of Rapid Globalization: A Modest Prescription for the Twenty-First Century», *Public Administration Review* 69, n.º 6 (2009): 1007-1020, http://www.jstor.org/stable/40469017; Beth Walter Honadle, «A Capacity-Building Framework: A Search for Concept and Purpose», *Public Administration Review* 41, n.º 5 (1981): 575-580, https://doi.org/10.2307/976270; Ola G. El-Taliawi y Zeger van der Wal, «Developing Administrative Capacity: An Agenda for Research and Practice», *Policy Design and Practice* 2, n.º 3 (2019): 243-257, https://doi.org/10.1080/25741292.2019.1595916.

[7] Comisión Europea, *Mejora del Espacio Administrativo Europeo (ComPAct), Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones*, COM(2023) 667 final, 25 de octubre de 2023, Bruselas, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52023DC0667.

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 107-136
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3635 • https://ced.revistas.deusto.es

Nuestro marco reordena así los fundamentos de la literatura clásica sobre capacidad administrativa a la luz de las exigencias actuales del Espacio Administrativo Europeo. Nos aproximamos a la capacidad administrativa como una dimensión constitutiva de la calidad de la gobernanza. En el Espacio Administrativo Europeo, la capacidad administrativa y la gobernanza de calidad se coproducirían mutuamente, actuando la primera como el eslabón operativo que conecta los valores de la UE con la implementación de las políticas.

III. **Instrumentos europeos de apoyo a las reformas administrativas en los países**

Este apartado analiza las principales herramientas de apoyo supranacional orientadas a la modernización administrativa en los Estados miembros, prestando especial atención a su capacidad para reconfigurar estructuras, procesos y resultados. Examinamos cómo desde 2020 la interacción entre asistencia técnica, incentivos financieros y mecanismos de supervisión ha impulsado, si bien de manera desigual, procesos de modernización administrativa.

Los distintos instrumentos de la Unión analizados responden a lógicas de intervención diferenciadas para el desarrollo de capacidades administrativas. A efectos analíticos, distinguimos entre instrumentos de diagnóstico (como el Semestre Europeo), de apoyo técnico (como el IAT) y de financiación condicionada (como el MRR), cada uno de los cuales incide de forma distinta sobre las dimensiones micro, meso y macro de la capacidad administrativa.

1. *Mecanismos de asistencia técnica y financiera*

Desde el ciclo institucional europeo inaugurado en 2019 (o la primera Comisión presidida por Ursula von der Leyen) y, en particular, con la puesta en marcha del NGEU, en 2021, la Comisión Europea ha articulado una arquitectura de gobernanza que refuerza la asistencia técnica, los incentivos financieros y los mecanismos de coordinación y monitorización de las reformas en los Estados miembros. Estas actuaciones no solo persiguen facilitar la implementación de las prioridades políticas, sino también fortalecer las capacidades necesarias para garantizar la correcta ejecución de las inversiones y la protección de los intereses financieros de la Unión. En este marco, el Semestre Europeo, el IAT y el MRR, entre otros instrumentos, se

configuran como pilares centrales de una estrategia de consolidación de capacidades burocráticas en el Espacio Administrativo Europeo.

Desde 2011, el Semestre Europeo desempeña un papel fundamental como mecanismo de coordinación de las políticas económicas de la UE, articulando un ciclo anual de supervisión y orientación. A través de los informes y las recomendaciones específicas dirigidas a cada uno de los Estados miembros, identifica también debilidades relacionadas con la capacidad administrativa para diseñar, implementar y evaluar políticas públicas eficaces. En numerosos casos, estas recomendaciones incorporan referencias explícitas a la necesidad de modernizar estructuras y procesos, mejorar la coordinación interinstitucional o reforzar las capacidades de planificación, evaluación y gestión financiera de las administraciones públicas. Progresivamente, el Semestre Europeo ha dejado de operar únicamente como mecanismo de supervisión macroeconómica para funcionar también como instrumento de diagnóstico institucional que orienta reformas destinadas a mejorar la implementación de políticas y la ejecución de programas con financiación europea.

El IAT, establecido por el Reglamento (UE) 2021/240, proporciona asistencia técnica a las administraciones públicas de los Estados miembros. A diferencia de otros instrumentos financieros de la Unión, no transfiere recursos presupuestarios directamente, sino que financia, a partir de demandas directas de los Estados miembros, la provisión de conocimiento experto mediante consultoría especializada, cooperación con organizaciones internacionales, intercambio de buenas prácticas y programas de formación. Cubre el ciclo completo de la reforma, desde la identificación de necesidades institucionales hasta la implementación y evaluación de las medidas adoptadas, consolidándose progresivamente en ámbitos como la mejora de los sistemas judiciales, el fortalecimiento de los mecanismos de control financiero, la digitalización del sector público y la modernización administrativa en sentido amplio. Su lógica de funcionamiento refleja el cambio de paradigma en la intervención europea en materia de reforma administrativa: en lugar de imponer transformaciones exclusivamente mediante mecanismos coercitivos de condicionalidad, la Unión acompaña a los Estados miembros proporcionando apoyo técnico, lo que facilita los procesos de modernización y refuerza su apropiación por parte de los actores nacionales.

El tercer pilar de esta arquitectura es el MRR, principal vehículo financiero del NGEU. A diferencia de los fondos estructurales tradicionales, el MRR introduce una lógica de financiación basada en resultados (gobernanza contractual[8]) en la que los desembolsos se condicionan al cumpli-

[8] Joan Miró y Ana Mar Fernández-Pasarín, «Negotiated and negotiable? Contractual governance and the flexibility of the EU's recovery and resilience facility», *Journal of European Public Policy*, (2026) 1-26. https://doi.org/10.1080/13501763.2026.2629925.

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 107-136
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3635 • https://ced.revistas.deusto.es

miento de hitos y objetivos definidos en los distintos planes nacionales de recuperación y resiliencia. Este diseño refuerza la centralidad de la capacidad administrativa, en la medida en que la ejecución de reformas complejas exige organizaciones públicas capaces de planificar, coordinar e implementar intervenciones en contextos de elevada complejidad institucional. El MRR vincula explícitamente las inversiones europeas con la implementación de reformas, lo que obliga a los sistemas administrativos nacionales a desarrollar capacidades de gestión estratégica, coordinación multinivel y seguimiento del rendimiento. En este sentido, la efectividad del mecanismo depende en gran medida de la capacidad de las administraciones públicas para diseñar planes de reforma coherentes, coordinar actores diversos y garantizar el cumplimiento de los objetivos acordados por su país con la Comisión Europea.

En conjunto, la interacción entre el Semestre Europeo reforzado, el IAT y el MRR configura un ciclo integrado de gobernanza de las reformas, en el que se encadenan diagnóstico, apoyo técnico e incentivos financieros. El Semestre Europeo actúa como mecanismo de diagnóstico y orientación estratégica, identificando desafíos estructurales y formulando recomendaciones específicas por país; el IAT proporciona asistencia técnica para el diseño y preparación de las reformas institucionales; y el MRR aporta financiación condicionada a la implementación efectiva de dichas reformas.

Esta arquitectura refleja una evolución significativa en la manera en que la Unión interviene en el fortalecimiento institucional de los Estados miembros: frente a etapas anteriores de la integración, caracterizadas principalmente por la coordinación normativa o la condicionalidad macroeconómica, el modelo actual combina monitorización, asistencia técnica y financiación condicionada, permitiendo a la Unión desempeñar un papel de facilitador de reformas. Este enfoque híbrido contribuye a estructurar un nuevo subsistema de política pública europea centrado en la modernización del sector público y el fortalecimiento de las capacidades administrativas. En el plano teórico, permite reinterpretar la relación entre capacidad administrativa y Estado de Derecho en la UE, de modo que la capacidad administrativa se convierte en un componente esencial de la protección del Estado de Derecho en los distintos niveles de gobierno.

2. *Ámbitos de intervención y tipología de reformas apoyadas*

En términos agregados, el MRR ha movilizado más de 23.000 millones de euros en reformas e inversiones relacionadas con la modernización administrativa, lo que representa aproximadamente el 3,58% del gasto total de los planes nacionales, con más de 300 reformas y más de 200 inversiones distribuidas entre los Estados miembros.[9] Por su parte, el IAT ha financiado cerca de 900 proyectos entre 2021 y 2025, generando más de 1.500 reformas, con una creciente orientación hacia iniciativas multinacionales.[10]

Desde el punto de vista analítico, conviene distinguir entre dos dimensiones complementarias del análisis de las capacidades administrativas. Por un lado, los ámbitos sustantivos de intervención (formulación de políticas, capacidades organizativas y gobernanza vinculada al Estado de Derecho) permiten identificar qué tipo de funciones administrativas son objeto de reforma. Por otro, la evidencia empírica disponible introduce una segunda dimensión, relativa a los niveles en los que se manifiestan los impactos de dichas reformas, que permite analizar cómo y dónde se producen los cambios en las organizaciones públicas.[11] Ambas dimensiones no son equivalentes, sino complementarias: mientras que la primera clasifica las reformas en función de su contenido funcional, la segunda permite evaluar su impacto efectivo en distintos niveles (de políticas, organizativo o individual) del sistema administrativo. La combinación de ambas perspectivas proporciona un marco analítico más completo para el estudio comparado de la modernización administrativa.

[9] Comisión Europea, *Recovery and Resilience Scoreboard. Thematic analysis: Public administration*, Bruselas, 2024.

[10] Comisión Europea, *Technical Support Instrument. Annual Report 2024*, Bruselas, 2024.

[11] Comisión Europea, *Supporting Study for the Mid-Term Evaluation of the Technical Support Instrument (2021-2027). Final Report*, Bruselas, 2024.

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 107-136
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3635 • https://ced.revistas.deusto.es

Tabla 1
Operacionalización de las *capacidades administrativas* en la evaluación del Instrumento de Apoyo Técnico (IAT)

Nivel analítico	Dimensión	Descripción
De formulación de políticas	Aplicación de instrumentos económicos	Mejora en el uso de instrumentos fiscales, incentivos y subvenciones
	Nuevos actos jurídicos	Adopción o modificación de normativa
	Implementación del Derecho de la UE	Mejora en la aplicación y cumplimiento del acervo
	Información y comunicación	Difusión a ciudadanos y grupos objetivo
	Intercambio de buenas prácticas	Aprendizaje mutuo entre administraciones
	Estrategias y documentos de política	Desarrollo de planes, estrategias y reformas
	Derecho indicativo (*soft law*)	Elaboración de guías, estándares y recomendaciones
	Producción de conocimiento	Generación de datos, análisis y evidencia
Organizativo	Gestión de recursos humanos	Capacidades en gestión del personal y talento
	Evaluación y reorganización	Evaluación de servicios y reformas organizativas
	Implementación del Semestre Europeo	Capacidades para ejecutar reformas vinculadas al Semestre Europeo
	Gestión de proyectos y cambio	Planificación, ejecución y adaptación organizativa
	Formulación e implementación de políticas	Incluye monitoreo y evaluación
	Procesos organizativos	Procedimientos, metodologías y funcionamiento interno
Individual	Adaptabilidad al cambio	Capacidad de adaptación del personal
	Relaciones entre partes interesadas (*stakeholders*)	Desarrollo de redes y cooperación
	Conocimiento y habilidades	Capacidades técnicas y cognitivas

Fuente: Comisión Europea, *Supporting Study for the Mid-Term Evaluation of the Technical Support Instrument (2021-2027). Final Report*, Bruselas, 2024.

En primer lugar, las reformas orientadas al fortalecimiento de la capacidad de formulación de políticas se centran en mejorar la capacidad de los gobiernos para diseñar, planificar y evaluar políticas públicas.[12] Estas intervenciones incluyen el desarrollo de herramientas de evaluación, la introducción de capacidades de análisis prospectivo, la mejora de la coordinación interministerial y el uso de datos para la toma de decisiones. El IAT ha desempeñado un papel central en este ámbito, apoyando iniciativas de refuerzo de la planificación estratégica y del análisis de políticas en países como Grecia o Italia. De forma complementaria, el MRR ha impulsado reformas orientadas a institucionalizar la formulación de políticas basada en evidencia, como ilustran los casos de Chequia, España, Finlandia, Hungría, Polonia, Portugal o Rumanía.[13]

Sin embargo, el impacto de estas reformas presenta diferencias significativas según el nivel analítico considerado. Mientras que en el nivel de políticas públicas se observan avances en la adopción de estrategias, instrumentos y marcos de planificación, su efecto es más limitado en el nivel organizativo, donde las mejoras tienden a concentrarse en procesos y herramientas sin traducirse necesariamente en transformaciones estructurales sostenidas. Por el contrario, los efectos son más consistentes en el nivel individual, particularmente en términos de adquisición de conocimientos, desarrollo de capacidades analíticas y fortalecimiento de redes entre actores administrativos.

En segundo lugar, las reformas orientadas a las capacidades organizativas se centran en la modernización de las estructuras administrativas y en la mejora de la capacidad operativa de las administraciones. Estas intervenciones abarcan ámbitos como la gestión de recursos humanos, la digitalización administrativa, la reorganización institucional y la mejora de la prestación de servicios. El IAT ha respaldado más de 200 reformas en este ámbito desde 2019, incluyendo el apoyo a Francia en la implementación de la ley de transformación de la función pública. El MRR ha catalizado una agenda ambiciosa de digitalización del sector público, con reformas orientadas a la simplificación de procedimientos, la interoperabilidad de sistemas y la expansión de servicios digitales, como muestran los casos de España, Estonia o Grecia.

Con nuestro enfoque multinivel, estas reformas generan mejoras significativas en el nivel organizativo, especialmente en términos de eficiencia operativa y modernización de procesos. No obstante, su impacto estructural es desigual y depende en gran medida de las capacidades administrati-

[12] Para el análisis empírico se han consultado las siguientes fuentes: Comisión Europea. *Annual Report on Monitoring the Application of EU Law*, en un período de varios años, comprendido entre 2021 y 2025, inclusive.

[13] Comisión Europea, *Recovery and Resilience Plans: Analysis of reforms and investments*, Bruselas, 2024.

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 107-136
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3635 • https://ced.revistas.deusto.es

vas preexistentes. En el nivel de las políticas públicas, estas reformas tienen efectos indirectos al facilitar su implementación, mientras que en el nivel individual contribuyen al desarrollo de competencias vinculadas al uso de nuevas herramientas y a la adaptación del personal al cambio organizativo.

En tercer lugar, las reformas orientadas a las capacidades de gobernanza y al Estado de Derecho se dirigen a reforzar la integridad institucional, la coordinación multinivel y la efectividad de los sistemas de control. El IAT ha contribuido a alrededor de 90 reformas judiciales desde 2019, mientras que el MRR ha incorporado 66 medidas específicas en materia judicial en trece Estados miembros, con una inversión superior a 3.100 millones de euros.[14] Estas reformas inciden directamente en la calidad normativa y en la aplicación del Derecho de la UE, mejorando el funcionamiento de los sistemas judiciales y los mecanismos de supervisión. No obstante, su efectividad se ve condicionada por factores estructurales y contextuales, lo que explica la persistencia de divergencias entre Estados miembros, especialmente en aquellos con déficits institucionales más acusados.

En conjunto, esta aproximación comparativa muestra que, si bien los instrumentos europeos han promovido una convergencia en los ámbitos de intervención, su impacto es heterogéneo y dependiente de las trayectorias administrativas nacionales. Las reformas tienden a generar mejoras positivas pero moderadas, con mayor incidencia en dimensiones instrumentales e individuales que en transformaciones estructurales profundas. Este patrón sugiere que los instrumentos de la Unión, más que producir una convergencia uniforme, interactúan con las capacidades preexistentes, contribuyendo sobre todo a reproducir las asimetrías del Espacio Administrativo Europeo.[15]

3. *Patrones comparados y divergencias en la modernización administrativa en los Estados miembros*

El análisis conjunto de las reformas impulsadas permite identificar una serie de patrones comparados en los procesos de modernización adminis-

[14] Comisión Europea, *Recovery and Resilience Plans: Justice reforms overview*, Bruselas, 2024

[15] Comisión Europea, *Technical Support Instrument: Mid-term evaluation (2021-2023)*, Bruselas, 2024. La literatura reciente ha subrayado la importancia de la capacidad administrativa preexistente como factor determinante en la implementación de reformas apoyadas por la Unión Europea. En particular, se ha demostrado que los niveles iniciales de capacidad administrativa condicionan de forma significativa la capacidad de las organizaciones públicas para generar cambio organizativo y aprovechar el apoyo europeo. Véase Vitalis Nakrošis, Sorin Dan y Rūta Goštautaitė, «The role of EU funding in EU Member States: building administrative capacity to advance administrative reforms», *International Journal of Public Sector Management* (2022)

trativa en los Estados miembros. Estos patrones ponen de relieve tanto elementos de convergencia en los ámbitos de intervención promovidos por la Unión como persistentes divergencias en términos de intensidad, orientación y resultados de las reformas.

En primer lugar, derivada del diseño de los instrumentos europeos, se observa una convergencia funcional en los ámbitos de intervención. Tanto el IAT como el MRR tienden a concentrar las reformas en los tres ámbitos principales indicados en el apartado anterior, lo que refleja la consolidación de un marco común de referencia para la modernización administrativa en la UE. Esta convergencia se manifiesta en la difusión de prácticas como la planificación estratégica, el uso de datos en la toma de decisiones, la digitalización de servicios públicos o el refuerzo de mecanismos de integridad pública. Sin embargo, esta aproximación en los contenidos de las reformas no se traduce en una convergencia equivalente en los niveles de impacto. Desde una perspectiva multinivel, la evidencia muestra un patrón relativamente consistente: las reformas impulsadas por los instrumentos europeos generan efectos más claros en el nivel individual y, en menor medida, en el nivel de las políticas públicas, mientras que su impacto es más limitado y desigual en el nivel organizativo, donde se concentran los principales obstáculos a la transformación estructural de las administraciones.

En segundo lugar, el análisis comparado permite identificar diferencias significativas entre países en la orientación de las reformas, que pueden interpretarse a la luz de esta doble dimensión analítica. Por un lado, algunos Estados miembros han incorporado innovaciones de carácter estructural y sistémico, combinando intervenciones en los tres ámbitos sustantivos. Países como España, Grecia o Italia han desplegado programas de modernización que integran reformas en digitalización, reorganización administrativa y sistemas judiciales.[16] En estos casos, las reformas muestran impactos en múltiples niveles, aunque con mayor intensidad en las dimensiones instrumentales e individuales que en transformaciones organizativas profundas. Por otro lado, en Estados con mayores niveles de capacidad administrativa preexistente, como Estonia o Finlandia, las reformas tienden a concentrarse en ámbitos específicos (señaladamente en la mejora de la formulación de políticas mediante el uso de datos, digitalización y herramientas analíticas) y a producir efectos más incrementales, reforzando sistemas ya consolidados.

[16] Comisión Europea, *Recovery and Resilience Plans: Analysis of reforms and investments*, Bruselas, 2024

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 107-136
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3635 • https://ced.revistas.deusto.es

En tercer lugar, las reformas orientadas al fortalecimiento del Estado de Derecho, que conforman el corazón del presente número monográfico, muestran una distribución particularmente desigual entre Estados miembros. En países como Bulgaria, Letonia o Rumanía, estas intervenciones ocupan un lugar central y se dirigen a corregir déficits estructurales en independencia judicial, integridad pública o lucha contra la corrupción.[17] En estos contextos, el impacto de las reformas es más visible en el nivel de las políticas públicas (a través de cambios normativos) y en el nivel individual (mediante procesos de formación y profesionalización), mientras que los avances en el nivel organizativo, condicionados por factores institucionales más amplios, resultan más limitados.

En cuarto lugar, la evidencia pone de manifiesto que la intensidad y distribución de las inversiones en modernización administrativa varían significativamente entre Estados miembros. Aunque el volumen total de recursos movilizados es considerable, su peso relativo dentro de los planes nacionales y su asignación sectorial reflejan prioridades diferenciadas y capacidades administrativas desiguales. Desde la perspectiva adoptada, esta variación no solo afecta a los ámbitos de intervención, sino también a los niveles en los que se materializan los impactos, reforzando la heterogeneidad de los resultados.

En conjunto, la combinación de asistencia técnica y financiación condicionada interactúa con las estructuras institucionales de cada Estado miembro, generando efectos diferenciados tanto en los ámbitos de intervención como en los niveles de impacto.

Este hallazgo tiene implicaciones relevantes para el funcionamiento del sistema de gobernanza de la UE. En la medida en que la efectividad de las políticas de la Unión depende de la capacidad de las administraciones estatales para implementarlas, la persistencia de divergencias en los niveles organizativos de capacidad administrativa limita la aplicación uniforme de las decisiones de la Unión y condiciona la eficacia de las inversiones europeas.

En consecuencia, resulta todavía preciso reforzar los mecanismos de apoyo a la modernización administrativa, especialmente en aquellos contextos donde los déficits estructurales son más pronunciados. Ello implica no solo incrementar los recursos disponibles, sino también adaptar el diseño de los instrumentos para favorecer impactos más profundos en el nivel organizativo, donde se concentran los principales cuellos de botella de la transformación administrativa en este momento.

---

[17] Comisión Europea, *Recovery and Resilience Plans: Justice reforms overview*, Bruselas, 2024.

4. *Impacto de los instrumentos de la Unión en la construcción de capacidades administrativas*

El análisis desarrollado hasta ahora permite extraer una serie de conclusiones relevantes sobre el papel de los instrumentos de la Unión en la construcción de capacidades administrativas en los países y su relación con el Estado de Derecho. A partir de la evidencia comparada examinada, se identifican cinco resultados principales.

En primer lugar, instrumentos europeos recientes como el IAT y el MRR han contribuido a consolidar un marco común de intervención en la modernización administrativa, estructurado en torno a tres ámbitos principales: formulación de políticas, capacidades organizativas y gobernanza vinculada al Estado de Derecho. Este patrón refleja la progresiva institucionalización de una política europea de apoyo a la reforma administrativa, que trasciende las formas tradicionales de coordinación normativa y condicionalidad y que se articula mediante una combinación integrada de diagnóstico, asistencia técnica y financiación condicionada.

En segundo lugar, la evidencia muestra que el impacto de estos instrumentos es positivo, pero predominantemente moderado y desigual entre niveles de capacidad administrativa. Mientras que los efectos son más consistentes en el nivel individual (especialmente en términos de adquisición de conocimientos, desarrollo de competencias y fortalecimiento de redes) y, en menor medida, en el nivel de políticas públicas, su incidencia es más limitada en el nivel organizativo, donde se concentran los principales obstáculos a la transformación estructural de las administraciones. Este hallazgo sugiere la existencia de una brecha persistente entre innovación instrumental y cambio organizativo profundo.

En tercer lugar, este análisis pone de relieve la persistencia de divergencias estructurales entre países en los procesos de modernización administrativa. Aunque se observa una convergencia en los ámbitos de intervención promovidos por la Unión, la intensidad, orientación y resultados de las reformas varían significativamente en función de las capacidades administrativas preexistentes, las estructuras institucionales y los contextos políticos nacionales. En este sentido, los instrumentos europeos no generan una convergencia homogénea, sino que interactúan con trayectorias nacionales diferenciadas.

En cuarto lugar, se constata que los instrumentos de la Unión operan como catalizadores de dinámicas administrativas preexistentes, más que como motores autónomos de transformación estructural. En los Estados miembros con mayores niveles de capacidad administrativa, las reformas tienden a reforzar sistemas ya consolidados mediante mejoras incrementales; en aquellos con déficits estructurales más acusados, las intervenciones europeas generan avances visibles en términos de aprendizaje y adopción

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 107-136
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3635 • https://ced.revistas.deusto.es

de instrumentos, pero encuentran mayores dificultades para traducirse en cambios organizativos sostenidos. Este patrón cuestiona la capacidad de los instrumentos actuales de la Unión para corregir asimetrías estructurales en el Espacio Administrativo Europeo.

En quinto lugar, los hallazgos permiten reforzar el argumento central de este estudio. La efectividad de los mecanismos de condicionalidad depende en última instancia de la capacidad de las burocracias domésticas para diseñar e implementar políticas complejas.

A partir de estos resultados, pueden derivarse varias implicaciones analíticas y normativas. En el plano teórico, el análisis contribuye a integrar el estudio de la capacidad administrativa en la salvaguarda del Estado de Derecho, mostrando cómo ambos conceptos se encuentran estrechamente interrelacionados en el contexto de la gobernanza multinivel de la UE. En el plano empírico, aporta evidencia sistematizada sobre la efectividad selectiva de los instrumentos europeos de apoyo a la reforma administrativa, identificando patrones comparados y limitaciones estructurales persistentes. En el plano normativo, apuntan a la necesidad de reforzar y reorientar los mecanismos de apoyo de la Unión a la modernización administrativa, especialmente en aquellos Estados miembros con mayores déficits estructurales. Ello implica no solo incrementar los recursos disponibles, sino también adaptar el diseño de los instrumentos para favorecer transformaciones organizativas más profundas, reforzar la capacidad de implementación de los instrumentos de políticas de la Unión y garantizar una mayor coherencia entre los objetivos de modernización administrativa y protección del Estado de Derecho.

En definitiva, la UE ha avanzado de manera significativa en la construcción de una política de apoyo a las reformas administrativas, pero persisten límites importantes en su capacidad para generar convergencia estructural entre Estados miembros. Superar estas limitaciones constituye un desafío central para el futuro de la UE y para la efectividad de sus políticas en un contexto de creciente complejidad.

IV. **Los Informes anuales sobre el Estado de Derecho como ventana a las capacidades burocráticas**

Este apartado amplía las evidencias a través del examen del Informe anual sobre el Estado de Derecho como ventana a las capacidades administrativas de los países.

Este mecanismo plantea un ciclo preventivo de monitorización y reformas. Especialmente a partir de 2022, cuando incorpora recomendaciones específicas por Estado miembro, permite un análisis longitudinal y compa-

rativo entre países, estructurado en cuatro dimensiones o pilares: sistemas judiciales, marco de lucha contra la corrupción, pluralismo y libertad de los medios de comunicación, y otros controles y equilibrios institucionales.

Tabla 2
Cuatro pilares del Informe sobre el Estado de Derecho

Sistema judicial	Marco de lucha contra la corrupción	Pluralismo y libertad de los medios de comunicación	Otros controles y equilibrios institucionales
— Independencia — Calidad de la justicia — Eficiencia del sistema judicial	— Capacidad del marco institucional para luchar contra la corrupción — Prevención — Medidas represivas	— Autoridades y organismos de los medios de comunicación — Transparencia de la propiedad de los medios de comunicación — Salvaguardias contra las injerencias gubernamentales o políticas — Marco para la protección de los periodistas	— Proceso de elaboración y promulgación de leyes — Autoridades independientes — Accesibilidad y control judicial de las decisiones administrativas — Marco propicio para la sociedad civil — Iniciativas para fomentar una cultura del Estado de Derecho

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, *Presentación de informes por parte de la Comisión en materia de Estado de Derecho*, Luxemburgo, 2024, p. 17.

En relación con las fuentes empleadas para la elaboración de estos Informes anuales, la Comisión invita a los Estados miembros, y a las partes interesadas (asociaciones y redes profesionales, ONG, academia) a contribuir a través de cuestionarios, que cubren los distintos subtemas de los cuatro pilares del Informe. Además, la Comisión Europea recibe aportaciones de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la UE y de organizaciones internacionales como Naciones Unidas (a través de su Oficina Regional de Derechos Humanos para Europa) o el Consejo de Europa y sus órganos, como la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia) o el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO).

Estos datos se completan con muchas otras fuentes, como el Cuadro de indicadores de la justicia en la UE (*EU Justice Scoreboard*), la Oficina

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 107-136
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3635 • https://ced.revistas.deusto.es

Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), el Semestre Europeo, la implementación de los planes nacionales de recuperación y resiliencia, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), estudios de opinión pública, entre otros, muy diversos. Incluyen evidencias recabadas en visitas a los países, desarrolladas habitualmente en febrero y marzo, a través de cientos de reuniones en línea, con autoridades estatales, partes interesadas y organismos independientes.

A partir del informe del año anterior, la Comisión evalúa primero las cuestiones en curso y, a continuación, incorpora nuevas cuestiones. Para su análisis de cumplimiento, emplea tres «calificativos»: «preocupaciones» (que puede calificar como «serias»), «retos» (o pendientes de menos gravedad) y «deficiencias» (equivalentes a los retos, pero más específicas). A partir del Informe de 2023, la Comisión Europea valora también la aplicación de las recomendaciones anteriormente dirigidas a cada país, empleando una escala de cuatro fases: plena aplicación, avances significativos, algunos avances, y ningún avance.

Esta arquitectura multinivel participativa del ciclo anual del Estado de Derecho amplía las evidencias sobre capacidades administrativas y obstáculos para su consolidación, al incorporar de forma sistemática percepciones de los gobiernos nacionales, actores judiciales, autoridades independientes, organizaciones internacionales, personas expertas y la ciudadanía sobre distintos aspectos administrativos.

Aunque este informe no pretende mapear, la capacidad administrativa, su carácter sistemático, comparado y basado en evidencia empírica contrastada y discutida los convierte en una fuente analítica también relevante para identificar déficits en las capacidades burocráticas de los Estados miembros.

No obstante, este enfoque presenta limitaciones. Estos informes en ningún caso constituyen una medición directa de la capacidad administrativa. Asimismo, su contenido puede estar excesivamente condicionado por las prioridades políticas y criterios particulares de la Comisión, así como por la disponibilidad de información.

1. *Monitorización del Estado de Derecho y consolidación de capacidades administrativas*

Así, planteamos la posibilidad de emplear el Informe anual sobre el Estado de Derecho, con las cautelas necesarias, como herramienta para la evaluación indirecta de ciertos aspectos de la capacidad administrativa. Desde este punto de vista, mostramos cómo podríamos aprovechar los cuatro pila-

res del Informe, en mayor o menor medida, como ventanas analíticas sobre las competencias internas, cuestiones de gobernanza y los resultados de la implementación de políticas a nivel nacional.

En primer lugar, el ciclo anual del Informe aporta información valiosa sobre la dimensión de las competencias internas de las burocracias públicas, tanto en clave micro como meso. Por ejemplo, el pilar relativo a los sistemas de justicia recoge datos sobre formación, carga de trabajo e independencia de jueces y fiscales, así como sobre digitalización y uso de herramientas de evaluación del rendimiento. Estas evidencias permiten inferir niveles de profesionalización del personal relevantes y herramientas y destrezas operativas. Otro ejemplo: el marco de lucha contra la corrupción ofrece indicios sobre capacidades técnicas de investigación, seguimiento financiero y análisis de riesgos en unidades especializadas, así como sobre la dotación y autonomía de las autoridades de control interno y de integridad.

En segundo lugar, el proceso de construcción de los Informes facilita la aproximación a distintos procesos de gobernanza y control. Como ilustración en el cuarto pilar, sobre otras cuestiones institucionales vinculadas a los controles y equilibrios, se aborda el control judicial de las decisiones administrativas o la relación con la sociedad civil. Este pilar recoge evidencias sobre capacidades meso y macro de coordinación, transparencia y rendición de cuentas. Muestra hasta qué punto los países cuentan con procesos robustos para formular políticas coherentes, facilitar el escrutinio público y corregir desviaciones en la implementación.

En tercer lugar, el Informe maneja datos útiles para estudiar directamente la ejecución de las inversiones públicas. Algunas evidencias se refieren explícitamente a productos (*outputs*) y resultados (*outcomes*) del funcionamiento administrativo que inciden directamente en el uso de los recursos públicos. Otro ejemplo: la falta de independencia judicial y su ineficacia pueden elevar el riesgo de fraude, los comportamientos no éticos y el desvío en los objetivos de las asignaciones financieras comprometidas. Incluso, evalúa directamente el cumplimiento de las normas sobre conflictos de intereses y las prácticas de contratación pública.

Por otra parte, los Informes sobre el Estado de Derecho se acomodan bien a nuestra escala micro-meso-macro de capacidades administrativas. A nivel micro, la información relativa a profesionalización, independencia y condiciones de trabajo de jueces, fiscales y personal de órganos de control permite trabajar con indicadores de competencias individuales. A nivel meso, las descripciones de la organización de los sistemas judiciales, las autoridades anticorrupción, los tribunales de cuentas y otros organismos de supervisión, junto con referencias a digitalización, gestión del rendimiento y mecanismos de coordinación, ofrecen insumos para examinar la capacidad organizativa para producir información, coordinar actores y aprender.

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 107-136
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3635 • https://ced.revistas.deusto.es

A nivel macro, el análisis del diseño constitucional, el peso de las autoridades independientes, la protección del espacio cívico e incluso el estado del pluralismo y la libertad de los medios de comunicación permite una aproximación a la capacidad de rendición de cuentas, entre otras.

2. *Comparando países y trayectorias de reforma*

En este subapartado, ponemos el foco en las evidencias del pilar del marco de lucha contra la corrupción, como ilustración.

En el pilar anticorrupción, refinamos las subcategorías de acuerdo con nuestra definición de capacidad administrativa para construir tres índices (de *rendimiento, estructural* y *normativo*), que nos permiten construir un panel comparativo de Estados miembros a partir de las evaluaciones de la Comisión en los Informes anuales desde 2022, cuando se incorporan las recomendaciones específicas por país.

Hablamos de *rendimiento* en referencia a los déficits subrayados por la Comisión Europea, en el marco de este ciclo anual, en el historial de investigaciones, procesamientos y condenas firmes en casos de corrupción de alto nivel o en la eficacia e independencia de las investigaciones y enjuiciamientos en materia de corrupción. Por su parte, el índice *estructural* se refiere a la dimensión organizativa de la capacidad y agrupa las recomendaciones relativas al refuerzo de la arquitectura anticorrupción (órganos especializados, nuevas autoridades, fiscalías o mecanismos nacionales) y la coordinación estratégica a través de documentos, programas y planes de acción específicos. Finalmente, el índice *normativo* se refiere a las reglas del juego, recogiendo las demandas de reforma del procedimiento penal y del marco penal general para gestionar eficazmente procesos complejos de corrupción, los regímenes de inmunidades, cláusulas de impunidad y poderes del ministerio público que pueden obstaculizar la persecución de la corrupción de alto nivel y de forma específica el delito de soborno en el extranjero.

Hecho este panel, una primera lectura, por ejemplo, nos mostraría un grupo de Estados miembros para los que la Comisión Europea subraya los problemas de *rendimiento* en la persecución de la corrupción, que reciben recomendaciones en esta materia que apuntan de forma sistemática a la ausencia de un historial sólido de casos de alta corrupción o a deficiencias de eficacia e independencia en las investigaciones. En varios de estos países, las referencias a casos de alto nivel se repiten año tras año, señalando déficits persistentes; en otros casos, las observaciones combinan preocupaciones sobre duración de los procedimientos, eficiencia procesal y retos operativos de fiscalías especializadas con la constatación de reformas institucionales y normativas, lo que sugiere más bien una agenda de conso-

lidación de capacidades. En contraste, otro grupo importante de países no recibe recomendaciones específicas sobre *resultado*s en este pilar, lo que podría interpretarse como consolidación de capacidades.

El índice *estructural* pone de relieve un segundo grupo de países para los que las recomendaciones se concentran en la dimensión organizativa de la capacidad administrativa. En estos casos, la Comisión plantea reforzar órganos especializados anticorrupción (comisiones, fiscalías o mecanismos específicos, nuevas autoridades), así como consolidar estrategias, programas y planes de acción anticorrupción. Se identifica algún caso de preocupación simultánea por la arquitectura institucional y por su rendimiento. En varios casos, el foco se desplaza hacia la puesta en marcha y dotación de nuevos mecanismos o direcciones especializadas, en coherencia con la lógica preventiva.

El índice *normativo* identifica un grupo de Estados más reducido sobre los que la Comisión Europea considera que el propio marco jurídico constituye un obstáculo para la prevención de la corrupción. En tales casos las recomendaciones vinculan explícitamente la necesidad de revisar el alcance de las inmunidades de altos cargos, prescindir de cláusulas de impunidad y limitar determinadas facultades de la fiscalía general con la posibilidad de establecer un historial robusto de casos de corrupción de alto nivel. Esto se traduce en problemas no solo normativos sino también de resultados. Se observan países donde la Comisión pone el foco en la adecuación de la legislación procesal penal general y de normas específicas, por ejemplo, sobre la oficina anticorrupción, para gestionar eficazmente procesos de corrupción más complejos.

Desde el punto de vista de la Comisión Europea, la dimensión transnacional de la lucha contra la corrupción representa un problema, diferenciado de otros aspectos del marco normativo anticorrupción. Se detectan casos donde las observaciones se concentran sistemáticamente en el soborno en el extranjero y recomendaciones sobre la revisión de la tipificación y el endurecimiento de las condenas asociadas a este delito.

A continuación, a partir de estos tres índices, podríamos esbozar una tipología de acuerdo con las carencias de los países en materia de lucha contra la corrupción, que distinguiría entre: i) Estados *con problemas de rendimiento*, con marcos normativos e institucionales relativamente firmes, donde la prioridad sería mejorar la eficacia de las investigaciones y consolidar los resultados en materia de alta corrupción; ii) países *con déficits estructurales*, donde las recomendaciones del ciclo del Estado de Derecho se dirigen a consolidar marcos de integridad y órganos especializados; y iii) Estados *con mayor exposición a riesgos normativos*, para los que las mejoras se dirigirían a reformas anticorrupción críticas de diseño del procedimiento penal, las inmunidades y la regulación del cohecho.

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 107-136
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3635 • https://ced.revistas.deusto.es

En definitiva, aplicando nuestro marco conceptual a las evidencias y las recomendaciones del ciclo anual sobre el Estado de Derecho, resulta posible identificar y monitorizar déficits de capacidades administrativas relevantes para la ejecución de las inversiones públicas y otros instrumentos de políticas.

Este prisma sirve, asimismo, para verificar si, cuando se consolidan capacidades estructurales, las recomendaciones de la Comisión Europea se desplazan hacia la evaluación de los resultados, o más bien persisten combinaciones de déficits, que señalarían bloqueos más profundos en las capacidades burocráticas que exigirían otro tipo de actuaciones.

V. **Discusión y conclusiones**

En definitiva, tanto el Instrumento de Apoyo Técnico (IAT) como el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) muestran la progresiva institucionalización de una política de reforma administrativa que combina diagnóstico, asistencia técnica y financiación condicionada de la Unión.

Observamos, no obstante, que el impacto de estos instrumentos, si bien positivo, es desigual y de alcance limitado en determinados Estados miembros y niveles de la capacidad administrativa. Sus efectos son más visibles en el nivel micro o en el plano del personal, especialmente en la adquisición de conocimientos, el desarrollo de competencias y el fortalecimiento de redes, mientras que su incidencia en las arquitecturas de las organizaciones públicas resulta más reducida. Persiste una brecha entre las transformaciones estructurales de las administraciones, particularmente en los casos con mayores déficits previos de capacidad.

Estos resultados sugieren la necesidad de reorientar y reforzar los instrumentos supranacionales de apoyo a la modernización administrativa, con el fin de favorecer reformas organizativas más profundas, sostenidas y capaces de reducir las asimetrías estructurales territoriales en capacidades burocráticas.

Por otra parte, nuestro estudio muestra cómo la evolución de la metodología de los Informes anuales sobre el Estado de Derecho desde 2022, con la introducción de las recomendaciones específicas por país, proporciona una base empírica a tener en cuenta también para el seguimiento de algunos aspectos de la capacidad administrativa. La combinación de observaciones sobre marcos normativos, arquitectura institucional y rendimiento en los cuatro pilares del Informe permite identificar algunos déficits y patrones de consolidación de capacidades, a partir de las valoraciones y recomendaciones anuales de la Comisión Europea.

Además, empleando nuestro marco analítico específico, la evidencia recogida en estos Informes permite construir una tipología que distingue entre Estados miembros con problemas para lograr resultados, pero con marcos institucionales y normativos relativamente asentados; países con déficits, de diseño institucional, que deben reforzar la arquitectura administrativa, por ejemplo, con órganos especializados o fiscalías y autoridades anticorrupción; y Estados con riesgos de carácter normativo, vinculados, entre otros, al procedimiento penal, al régimen de inmunidades o a la tipificación y aplicación del cohecho.

Consideramos que incluso el ciclo anual del Estado de Derecho puede contribuir a diferenciar diagnósticos y agendas de reforma administrativa. En los países con problemas principalmente de resultados, la prioridad sería consolidar capacidades operativas para mejorar el historial de investigaciones y condenas. En los Estados con déficits de arquitectura administrativa, la prioridad residiría en la densificación y mejor coordinación de órganos y departamentos. En los países con riesgos normativos acusados, la corrección de determinadas disfunciones procesales y penales sería un requisito fundamental para la persecución de casos complejos de corrupción y fraude que afectan a los intereses financieros de la UE.

Para terminar, proponemos que futuras ediciones del Informe anual incorporen un módulo específico sobre capacidad administrativa, con fichas por país, que sinteticen, en cada pilar y en los distintos niveles (micro, meso y macro), el diagnóstico de capacidades, los obstáculos a las reformas y las necesidades particulares de apoyo, convirtiendo de este modo el Informe en un insumo directo para la programación de la asistencia técnica y financiera de la Unión en materia de modernización administrativa.

VI. **Bibliografía**

Antoniolli, Luisa, y Carlo Ruzza (eds.). 2024. *The Rule of Law in the EU: Challenges, Actors and Strategies*. Cham: Springer. doi:10.1007/978-3-031-55322-6.

Ares Castro-Conde, Cristina. 2022. «Capacidad administrativa e implementación de la política de cohesión de la UE». *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 29: 52-71. https://doi.org/10.24965/gapp.11061.

Ares Castro-Conde, Cristina. 2023. «Desarrollo de capacidades administrativas para el fortalecimiento de la democracia». En Emilio J. Pajares Montolío, María Teresa Salvador Crespo y Luis Herrera Díaz-Aguado (coords.), *Una nueva gobernanza para el siglo XXI*, 359-369. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Bauer, Michael W., y Jarle Trondal. 2015. «Introduction: The Administrative System of the European Union». En Michael W. Bauer y Jarle Trondal, *The Palgrave handbook of the European administrative system*. Londres: Palgrave Macmillan.

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 107-136
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3635 • https://ced.revistas.deusto.es

Börzel, Tanja A., y Thomas Risse. 2000. «When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change». *European Integration online Papers* 4, n.º 15.

Capano, Giliberto. 2020. «Policy Design and State Capacity in the COVID-19 Emergency in Italy: If You Are Not Prepared for the (Un)Expected, You Can Be Only What You Already Are». *Policy and Society* 39 (3): 326-344. https://doi.org/10.1080/14494035.2020.1783790.

Capano, Giliberto, y Andrea Lippi. 2022. «States' Performance, Reforms, and Policy Capacity in Southern European Countries». En Luigi Burroni, Emmanuele Pavolini y Marino Regini, *Mediterranean Capitalism Revisited: One Model, Different Trajectories*. Cornell University Press. https://doi.org/10.7591/cornell/9781501761072.001.0001.

Charron, Nicholas, Lewis Dijkstra, y Víctor Lapuente. 2014. «Regional Governance Matters: Quality of Government within European Union Member States». *Regional Studies* 48 (1): 68-90. https://doi.org/10.1080/00343404.2013.770141.

Comisión Europea. 2023. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Mejora del Espacio Administrativo Europeo (ComPAct)»*. COM(2023) 667 final, 25 de octubre de 2023. Bruselas.

Comisión Europea. 2024. *Recovery and Resilience Scoreboard. Thematic Analysis: Public Administration*. Bruselas.

Comisión Europea. 2024. *Supporting Study for the Mid-Term Evaluation of the Technical Support Instrument (2021-2027). Final Report*. Bruselas.

Comisión Europea. 2024. *Technical Support Instrument. Annual Report 2024*. Bruselas.

Comisión Europea. 2025. *European Rule of Law Mechanism: Methodology for the Preparation of the Annual Rule of Law Report*. https://commission.europa.eu/system/files/2023-07/63_1_52674_rol_methodology_en.pdf.

Comisión Europea. 2025. *The Role of Public Administration in Shaping EU Productivity and Competitiveness (EUPACK Report)*. Bruselas.

Comisión Europea. *Annual Report on Monitoring the Application of EU Law*, varios años.

Comisión Europea. *European Semester: Country Reports*. Bruselas, varios años.

Comisión Europea. *Informe sobre el Estado de Derecho*, varios años, de 2020 a 2025 inclusive.

El-Taliawi, Ola G., y Zeger Van Der Wal. 2019. «Developing Administrative Capacity: An Agenda for Research and Practice». *Policy Design and Practice* 2 (3): 243-257. https://doi.org/10.1080/25741292.2019.1595916.

Farazmand, Ali. 2009. «Building Administrative Capacity for the Age of Rapid Globalization: A Modest Prescription for the Twenty-First Century». *Public Administration Review* 69 (6): 1007-1020. http://www.jstor.org/stable/40469017.

Genschel, Philipp, y Markus Jachtenfuchs (eds.). 2014. *Beyond the Regulatory Polity? The European Integration of Core State Powers*. Oxford: Oxford University Press.

Honadle, Beth W. 1981. «A Capacity-Building Framework: A Search for Concept and Purpose». *Public Administration Review* 41 (5): 575-580. https://doi.org/10.2307/976270.

Incaltarau, Cristian, Gabriela Carmen Pascariu, y Neculai-Cristian Surubaru. 2020. «Evaluating the Determinants of EU Funds Absorption across Old and New Member States: The Role of Administrative Capacity and Political Governance». *Journal of Common Market Studies* 58 (4): 941-961. https://doi.org/10.1111/jcms.12995.

Milio, Simona. 2007. «Can Administrative Capacity Explain Differences in Regional Performances? Evidence from Structural Funds Implementation in Southern Italy». *Regional Studies* 41 (4): 429-442. https://doi.org/10.1080/00343400601120213.

Miró, Joan, y Ana Mar Fernández-Pasarín. 2026. «Negotiated and negotiable? Contractual governance and the flexibility of the EU's recovery and resilience facility», *Journal of European Public Policy*: 1-26. https://doi.org/10.1080/13501763.2026.2629925.

Nakrošis, Vitalis, Sorin Dan y Rasa Goštautaitė. 2022. «The role of EU funding in EU Member States: building administrative capacity to advance administrative reforms». *International Journal of Public Sector Management* 36 (1): 1-19. https://doi.org/10.1108/IJPSM-01-2022-0008.

Ongaro, Edoardo. 2018. «Public administration reforms in Europe». En Edoardo Ongaro y Sandra Van Thiel, *The Palgrave handbook of public administration and management in Europe*, 55-74. Palgrave Macmillan.

Ongaro, Edoardo. 2022. «The long and winding road towards the EU policy of support to Member States public administration reform: History (2000-2021) and prospects». *Public Policy and Administration*: 1-24. https://doi.org/10.1177/09520767221117689.

Ongaro, Edoardo, y Walter Kickert. 2019. «EU-driven public sector reforms». *Public Policy and Administration* 35 (2): 245-262. https://doi.org/10.1177/0952076719827624.

Peters, B. Guy. 2015. «Policy Capacity in Public Administration». *Policy and Society* 34 (3-4): 219-228. https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.005.

Polidano, Charles. 2000. «Measuring Public Sector Capacity». *World Development* 28 (5): 805-822. https://doi.org/10.1016/S0305-750X(99)00158-8.

Radaelli, Claudio M. 2003. «The Europeanization of Public Policy». En Kevin Featherstone y Claudio M. Radaelli, *The Politics of Europeanization,* 27-56. Oxford University Press.

Quaglia, Lucia, y Thomas Christiansen. 2026. «"Show Me the Money!": The Changing Dynamics of Economic Governance in the European Union». *Journal of European Public Policy*. https://doi.org/10.1080/13501763.2026.2658000.

Shubham, Sharma, Lei Shi, y Xun Wu. 2021. «The Policy Capacity of Bureaucracy». *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1399.

Tribunal de Cuentas Europeo. 2024. *Presentación de informes por parte de la Comisión en materia de Estado de Derecho*. Luxemburgo.

Wu, Xun, Mohan Ramesh, y Michael Howlett. 2015. «Policy Capacity: A Conceptual Framework for Understanding Policy Competences and Capabilities». *Policy and Society* 34 (3-4): 165-171. https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.001.

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 107-136
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3635 • https://ced.revistas.deusto.es

Sobre los autores

Cristina Ares es Profesora Titular de Ciencia Política y de la Administración en la Universidade de Santiago de Compostela (USC), donde desarrolla su labor docente e investigadora en el ámbito de la gobernanza multinivel y el análisis de las políticas públicas de la Unión Europea (UE). Es Máster en Estudios Políticos y Administrativos por el Colegio de Europa (Brujas) y ha realizado estancias como investigadora visitante en el Centro de Ciencias Sociales de Berlín (WZB), el Centro para el Estudio de Europa de la Universidad de Boston y el Centro Jacques Delors de la Hertie School (Berlín). Es fundadora y coordinadora del grupo de investigación EUROPEA: Administraciones públicas y políticas en Europa (USC). Su agenda investigadora y de transferencia se orienta actualmente al estudio del fortalecimiento de las capacidades administrativas y de la ética pública en el contexto europeo.

Andrea Noferini es profesor del Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la Universitat Pompeu Fabra. Es doctor en Economía por la Universidad de Florencia y máster en Ciencia Política por la Universitat Pompeu Fabra. Actualmente dirige el Programa de Preparación para la Carrera Diplomática del CEI (Centro de Estudios Internacionales) y es profesor afiliado del Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI). Su investigación se centra en el análisis de políticas públicas, la gobernanza multinivel y la integración europea. Ha participado en proyectos de investigación y consultoría para organizaciones internacionales y administraciones públicas, entre ellas el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Comisión Europea y diversas instituciones públicas españolas.

About the authors

Cristina Ares is Associate Professor of Political Science and Public Administration at the Universidade de Santiago de Compostela (USC), specialising in multilevel governance and European Union (EU) public policy analysis. She holds an MA in European Political and Administrative Studies from the College of Europe (Bruges) and has been a visiting scholar at the Berlin Social Science Center (WZB), the Center for the Study of Europe at Boston University, and the Jacques Delors Centre at the Hertie School (Berlin). She founded and coordinates the research group EUROPEA: Public Administrations and Policies in Europe (USC). Her current work focuses on strengthening administrative capacities and examining public ethics in the European context.

Andrea Noferini is Assistant Professor in the Department of Political and Social Sciences at Universitat Pompeu Fabra. He holds a PhD in Economics from the Università degli Studi di Firenze and an MA in Political Science from Universitat Pompeu Fabra. He currently directs the Diplomatic Career Preparation Programme at CEI (Centre for International Studies) and is also affiliated with the Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI). His research focuses on public policy analysis, multilevel governance, and European integration. He has participated in research and consultancy projects for international organizations and public administrations, including the United Nations Development Programme (UNDP), the European Commission, and Spanish public institutions.

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 107-136
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3635 • https://ced.revistas.deusto.es

La condicionalidad del presupuesto de la Unión en materia de Estado de Derecho: experiencias nacionales

Rule of Law Conditionality in the EU Budget: National Experiences

Marcin Roman Czubala Ostapiuk
Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)
mczubala@cee.uned.es

doi: https://doi.org/10.18543/ced.3636

Recibido el 20 de abril de 2026
Aceptado el 1 de junio de 2026
Publicado en línea: octubre de 2026

Sumario: I. Introducción.—II. Defensa del Estado de Derecho en la Unión Europea.—III. Vinculación del Estado de Derecho al presupuesto comunitario.—IV. Vulneraciones del Estado de Derecho en Polonia y Hungría.—V. Conclusiones.—VI. Bibliografía.

Resumen: Con motivo de la adopción del presupuesto general de la Unión Europea para el periodo 2021-2027, junto con el Plan de Recuperación para Europa, se incorporó la cláusula de condicionalidad, que supedita la transferencia de fondos comunitarios al cumplimiento del Estado de Derecho, reforzando el conjunto de instrumentos disponibles para su salvaguarda. El artículo se dispone a través de un planteamiento reflexivo sobre dichos mecanismos de protección en el contexto de la UE. En primer lugar, se examina el marco jurídico que faculta a las instituciones europeas a intervenir ante retrocesos democráticos en los países miembros. A continuación, se considera la denominada «vía financiera» como estrategia de cumplimiento, con especial atención a la condicionalidad establecida en el Reglamento 2020/2092. Asimismo, se revisan brevemente los principales aspectos de los enfrentamientos entre los gobiernos de Polonia y Hungría y las autoridades europeas en torno a los valores fundamentales, con el objetivo de evaluar en qué medida el Reglamento en cuestión contribuye a fortalecer la condicionalidad democrática en el ámbito comunitario. Por último, se presenta una síntesis de los resultados obtenidos.

Palabras clave: Presupuesto de la Unión Europea, Estado de Derecho, Polonia, Hungría, crisis.

Abstract: *On the occasion of the adoption of the European Union's general budget for the 2021-2027 period, together with the Recovery Plan for Europe, a conditionality clause was introduced, making the transfer of EU funds subject to adherence to the rule of law and thereby strengthening the set of instruments available for its safeguarding.*

This article adopts a reflective approach to these protection mechanisms within the EU context. First, it examines the legal framework that empowers European institutions to intervene in the face of democratic backsliding in Member States. It then considers the so-called "financial route" as a compliance strategy, with particular attention to the conditionality established in Regulation 2020/2092. Likewise, it reviews the main aspects of the confrontations between the governments of Poland and Hungary and the European authorities regarding fundamental values, assessing the extent to which this Regulation contributes to reinforcing democratic conditionality at the EU level. Finally, a synthesis of the obtained results is presented.

Keywords: *European Union budget, rule of law, Poland, Hungary, crisis.*

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 137-171
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3636 • https://ced.revistas.deusto.es

I. **Introducción**

La construcción europea se ha caracterizado históricamente por un equilibrio delicado entre la profundización de la integración supranacional y el respeto a la identidad constitucional de los Estados miembros (EEMM). Desde sus primeras formulaciones, la Comunidad Europea y, posteriormente, la Unión Europea (UE) han aspirado a configurar un espacio marcado por la vigencia de principios comunes que garanticen la estabilidad institucional, la previsibilidad normativa y la tutela efectiva de los derechos. Entre estos valores, el Estado de Derecho constituye un elemento vertebrador, en la medida en que asegura tanto la eficacia del sistema jurídico de la Unión como la confianza recíproca entre los países miembros, permitiendo el desarrollo de políticas compartidas y la consolidación de un entramado normativo cuya aplicación depende, en última instancia, del respeto a estándares universales de legalidad y control institucional.[1]

No obstante, en los últimos años han emergido desafíos de carácter inédito derivados de procesos de regresión democrática en determinados EEMM. Se han puesto en entredicho principios esenciales como la independencia del poder judicial, el equilibrio entre poderes, la protección efectiva de los derechos fundamentales y el pluralismo de los medios de comunicación. La reiteración y la gravedad de estas quiebras han generado una creciente inquietud en el seno de las instituciones europeas, obligando a reconsiderar la suficiencia de los mecanismos previstos en los Tratados para responder a desviaciones sistémicas que, aun manifestándose en el ámbito interno, proyectan efectos directos sobre el conjunto del proyecto europeo.[2] La problemática mencionada resulta especialmente visible en el entorno presupuestario, dado que la correcta ejecución de los fondos europeos presupone la existencia de estructuras administrativas y judiciales capaces de garantizar legalidad, transparencia y rendición de cuentas. El debilitamiento de tales garantías implica, por consiguiente, un riesgo directo para la protección de los intereses financieros de la Unión.

En este contexto, la respuesta normativa más novedosa ha sido la instauración de un mecanismo de condicionalidad que vincula el acceso a los recursos financieros de la UE al respeto de los principios inherentes al Estado de Derecho. La aprobación del Reglamento 2020/2092 representa un giro cualitativo en la estrategia de defensa de los valores europeos, al incorporar el presupuesto comunitario como instrumento de salvaguardia del or-

---

[1] Sabrina Ragone, «El giro «reactivo» de la identidad europea: condicionamiento de fondos y confianza mutua», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n.º 37, (2022).

[2] Belén Becerril Atienza, «Las instituciones europeas ante la crisis del Estado de derecho en Hungría y Polonia», *Historia y Política*, n.º 44 (2020): 138.

den jurídico común. La presente evolución evidencia una progresiva toma de conciencia acerca de las limitaciones de los mecanismos tradicionales, fundamentalmente de naturaleza política o jurisdiccional, para hacer frente a incumplimientos persistentes.[3] Al mismo tiempo, plantea cuestiones relevantes relativas a la configuración del poder presupuestario de la Unión Europea, la extensión de sus competencias en materia de valores fundamentales y los límites derivados del principio de atribución y del respeto a las identidades constitucionales nacionales. Asimismo, la introducción de este régimen ha suscitado un intenso debate doctrinal e institucional sobre su compatibilidad con los Tratados, su articulación con otros instrumentos de garantía del Estado de Derecho y su posible incidencia en la cohesión política del proyecto europeo.[4]

Desde el punto de vista metodológico, en el presente trabajo se adopta un enfoque jurídico-dogmático, complementado con el examen de las dinámicas políticas e institucionales relevantes. El análisis no se limita a una interpretación estrictamente normativa, sino que pretende ofrecer una comprensión más amplia de los factores que condicionan la eficacia de los mecanismos europeos de garantía, con especial atención a la condicionalidad presupuestaria de la Unión. La consideración de las experiencias nacionales facilita, además, la identificación de las dificultades que emergen cuando los instrumentos jurídicos europeos se enfrentan a resistencias políticas internas.

La selección de Polonia y Hungría como estudios de caso responde a la relevancia objetiva de estos Estados en el debate europeo contemporáneo. En los dos supuestos se han adoptado reformas de carácter estructural que han suscitado dudas fundadas respecto de su compatibilidad con los estándares europeos en materia de independencia judicial, libertades públicas y protección de los derechos fundamentales.[5] Estas situaciones han generado una intensa actividad institucional por parte de la Comisión Europea (CE), el Parlamento Europeo y el Consejo, así como un volumen considerable de jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). La observación de ambos escenarios proporciona, por tanto, un marco especialmente adecuado para evaluar el alcance efectivo de la condicionalidad presupuestaria y su capacidad de incidencia en contextos de retroceso democrático.

---

[3] *Idem*, 138.

[4] Alberto de Gregorio Merino, «El nuevo régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión», *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 71 (2022): 11-26

[5] Cesare Pinelli, «El desafío de algunos Estados miembros de la UE a los "valores comunes" y las respuestas de las instituciones europeas», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n.º 40 (2023).

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 137-171
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3636 • https://ced.revistas.deusto.es

La pertinencia de la investigación se ve reforzada por el encuadre económico y político en el que se ha desarrollado la condicionalidad presupuestaria. La aprobación del Marco Financiero Plurianual 2021-2027 y del instrumento extraordinario *Next Generation EU* ha incrementado de forma sustancial los recursos gestionados por la Unión y ha puesto de relieve la necesidad de garantizar que su utilización se ajuste a los principios del Estado de Derecho. En dichas circunstancias, la protección del presupuesto europeo trasciende su dimensión técnica para convertirse en un elemento central de la legitimidad del proyecto de integración ante la ciudadanía.[6] La percepción de que los fondos europeos puedan ser utilizados para debilitar del Estado de Derecho plantea riesgos no solo financieros, sino también políticos y simbólicos, que la Unión no puede ignorar.

La estructura del artículo responde a la necesidad de abordar estas cuestiones de forma progresiva. Tras la introducción, se examinan, en primer lugar, los mecanismos tradicionales de protección del Estado de Derecho en la UE, atendiendo a sus fundamentos, funcionamiento, potencialidades y límites. Seguidamente, se analiza la incorporación de la condicionalidad presupuestaria, con referencia al Reglamento 2020/2092, su configuración normativa y los debates que ha suscitado. A continuación, se tratan brevemente los principales aspectos de los enfrentamientos entre los gobiernos de Polonia y Hungría, liderados respectivamente por Ley y Justicia y por Fidesz, y las autoridades europeas, con el fin de valorar la incidencia concreta del nuevo régimen. El estudio concluye con una síntesis de los resultados obtenidos.

En definitiva, el presente trabajo pretende contribuir al debate académico sobre uno de los retos más relevantes que enfrenta actualmente la Unión Europea. La condicionalidad presupuestaria vinculada al Estado de Derecho conforma una innovación de amplio alcance que pone a prueba la capacidad de la UE para proteger sus valores esenciales sin menoscabar los principios básicos de su ordenamiento jurídico.[7] El análisis crítico de este vínculo, a la luz de experiencias nacionales concretas, permite esclarecer las tensiones inherentes al proceso descrito y valorar las posibilidades reales de avanzar hacia una integración más coherente, efectiva y fiel a los principios en los que se fundamenta.

---

[6] Justyna Łacny, «The Rule of Law Conditionality Under Regulation N.º 2092/2020 – Is it all About Money?», *Hague Journal on the Rule of Law*, n.º 13 (2021): 81-82.

[7] Andrea Garrido Raya, «El Estado de derecho como principio inspirador del espacio jurídico europeo y sus implicaciones para con el proceso de integración» (congreso, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 8 de noviembre de 2022).

II. **Defensa del Estado de Derecho en la Unión Europea**

La defensa del Estado de Derecho constituye uno de los pilares esenciales sobre los que se asienta el ordenamiento jurídico de la Unión Europea. A diferencia de otros sistemas de integración internacional, la UE no se limita a coordinar políticas entre Estados soberanos, sino que configura un espacio jurídico propio cuya eficacia depende de la aplicación uniforme de sus normas y de la existencia de estructuras estatales capaces de garantizar esta transposición.[8] Por consiguiente, el respeto a los principios que integran el Estado de Derecho no es únicamente una exigencia ética o política, sino una condición funcional para el correcto desenvolvimiento del sistema jurídico europeo. La progresiva explicitación de estos principios en el Derecho originario refleja la conciencia de que la integración solo puede sostenerse sobre la base de valores compartidos y efectivamente observados.

El artículo 2 del Tratado de la Unión Europea[9] (TUE) ocupa una posición central en esta arquitectura axiológica. En él se proclama que la Unión se fundamenta en valores comunes a los países miembros, entre los que se incluyen el respeto de la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad y el Estado de Derecho, y el respeto de los derechos humanos. Esta disposición no se limita a formular una declaración programática, sino que cumple una función estructural en el sistema de los Tratados. Los valores enunciados instauran parámetros de interpretación del conjunto del ordenamiento de la Unión Europea y actúan como criterios de legitimidad tanto para la acción de sus instituciones como para el comportamiento de los EEMM en el ámbito de aplicación del Derecho comunitario.[10] En este sentido, la jurisprudencia del TJUE[11] ha subrayado reiteradamente que estos principios forman parte de la identidad constitucional de la Unión y que su observancia es obligatoria para todos los Estados que participan en el proyecto de integración.

---

[8] Pablo Cruz Mantilla de los Ríos, «Identidad nacional y valores de la Unión Europea: límites a una interpretación extensiva del artículo 4.2 TUE», *Revista de Derecho Político* n.º 114, (2022): 270.

[9] Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea (*DOUE* de 30 de marzo de 2010, C 83/15).

[10] Ana María González Marín, «La adhesión a la Unión Europea y la obligación permanente de cumplimiento de los valores democráticos», *Foro, Nueva época*, vol. 24, n.º 2 (2021): 173.

[11] Dictamen 2/13 (Adhesión de la Unión Europea al CEDH), de 18 de diciembre de 2014, EU:C:2014:2454, apartado 168; Dictamen 1/17 (Acuerdo UE-Canadá), de 30 de abril de 2019, EU:C:2019:341, apartado 110; Asunto C-156/21, Hungría versus Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, Sentencia de TJUE (Pleno) de 16 de febrero de 2022, EU:C:2022:97, apartado 127; Asunto C-157/21, Polonia versus Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, Sentencia de TJUE (Pleno) de 16 de febrero de 2022, EU:C:2022:98, apartado 145.

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 137-171
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3636 • https://ced.revistas.deusto.es

Su formulación presenta una redacción deliberadamente abierta, evitando ofrecer una definición acotada del Estado de Derecho. Esta decisión permite incorporar una concepción dinámica y evolutiva del principio, que no se reduce a la mera existencia de un entramado normativo, sino que presupone la concurrencia de garantías materiales e institucionales orientadas a asegurar la efectiva sujeción del poder público al orden jurídico. Mediante una interpretación sistemática del Derecho primario, el Tribunal de Justicia ha vinculado el Estado de Derecho con exigencias tales como la legalidad, la seguridad jurídica, la tutela judicial efectiva y la independencia de los órganos jurisdiccionales nacionales.[12] Esta labor hermenéutica ha contribuido a dotar al artículo 2 TUE de una densidad normativa progresiva, aun cuando su invocación directa sigue planteando dificultades desde la perspectiva de la técnica procesal. En la práctica, dicha disposición opera como una norma de referencia que guía la interpretación de preceptos más específicos y fundamenta la activación de mecanismos concretos de salvaguardia.

En todo caso, su centralidad se ve reforzada por su articulación con otras disposiciones del Derecho originario, en particular con el artículo 49 TUE. Este precepto regula las condiciones de adhesión a la UE y establece expresamente que todo país europeo que aspire a convertirse en miembro debe respetar los valores consagrados en el artículo 2 TUE y comprometerse a promoverlos. La agregación de esta exigencia al procedimiento de adhesión pone de manifiesto que el respeto del Estado de Derecho no es una condición meramente coyuntural, sino un requisito permanente que acompaña a los Estados desde su integración en el ordenamiento jurídico de la Unión.[13] La lógica subyacente es inequívoca: la pertenencia al proyecto europeo presupone la aceptación de un acervo de valores comunes cuya observancia no se agota en el momento de la adhesión, sino que debe mantenerse de forma continuada.

Durante el proceso de incorporación, los países candidatos quedan sometidos a un escrutinio riguroso que abarca ámbitos como la organización del poder judicial, la lucha contra la corrupción, la protección de los derechos fundamentales y el funcionamiento de las instituciones democráticas, entre otros. La condicionalidad aplicada en esta etapa permite impulsar reformas profundas y, en numerosos casos, de carácter estructural. En esta línea, la experiencia de las sucesivas ampliaciones ha resaltado la capacidad transformadora del artículo 49 TUE, afianzándolo como uno de los instru-

[12] Trajan Shipley Gozalo, «La aplicación judicial de los valores del artículo 2 TUE: ¿hacia una aplicación autónoma?», *Revista Jurídica*, n.º 49 (2024): 174.

[13] González Marín, «La adhesión a la Unión Europea y la obligación permanente de cumplimiento de los valores democráticos», 174.

mentos más eficaces de que ha dispuesto la Unión Europea para fomentar la consolidación del Estado de Derecho en su entorno geográfico.[14]

Sin embargo, esta eficacia contrasta con la relativa debilidad de las herramientas disponibles una vez adquirida la figura de EEMM. El sistema de los Tratados revela una asimetría significativa entre el control previo a la entrada y el control posterior, circunstancia que ha suscitado una crítica creciente.[15] Mientras que los Estados candidatos deben acreditar incesantemente su adecuación a los valores de la UE, los miembros disfrutan de una presunción de conformidad que solo puede ser cuestionada mediante procedimientos complejos y políticamente sensibles. Esta desproporción ha resultado especialmente problemática en contextos de regresión democrática, en los que medidas adoptadas tras la adhesión han erosionado progresivamente las garantías inherentes al Estado de Derecho.[16]

El compromiso asumido en virtud del artículo 49 TUE no produce, por tanto, un efecto automático de congelación del modelo constitucional de los países miembros. La pertenencia a la Unión tampoco impide la adopción de revisiones legislativas, siempre que estas respeten los valores comunes. La dificultad principal reside en determinar en qué punto una acumulación de reformas, formalmente adoptadas conforme a los procedimientos nacionales, alcanza un umbral incompatible con el Estado de Derecho en el sentido del artículo 2 TUE.[17] Esta cuestión acentúa la tensión existente entre el respeto a la identidad constitucional nacional y la necesidad de preservar un núcleo común de valores, sin el cual la Unión Europea no podría funcionar adecuadamente.

La progresiva activación del artículo 2 TUE en el discurso institucional es otro indicio de la creciente toma de conciencia de esta problemática. Las instituciones comunitarias han comenzado a invocar de modo más evidente el Estado de Derecho como parámetro para evaluar el comportamiento de los EEMM, especialmente en situaciones en las que se identifican riesgos sistémicos. No obstante, la ausencia de un procedimiento específico directamente vinculado a dicho precepto ha obligado a recurrir a mecanismos complementarios, lo que explica la centralidad adquirida por el artículo 7 TUE, que se configura como el siguiente eslabón en el sistema de protección de los valores fundamentales de la Unión.

Su introducción en el Tratado responde a la necesidad de dotar a la UE de un instrumento específico que permita reaccionar frente a vulneraciones

---

[14] Becerril Atienza, «Las instituciones europeas ante la crisis del Estado de derecho en Hungría y Polonia», 138.

[15] *Idem*, 185-186.

[16] *Idem*, 194.

[17] Shipley Gozalo, «La aplicación judicial de los valores del artículo 2 TUE: ¿hacia una aplicación autónoma?», 177-178.

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 137-171
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3636 • https://ced.revistas.deusto.es

de los valores fundacionales por parte de los Estados miembros. Esta incorporación debe situarse, asimismo, en el marco de la evolución progresiva del proyecto europeo, en la que la dimensión axiológica de la integración ha obtenido una relevancia creciente. Frente a una concepción inicial predominantemente orientada a la cooperación económica, la Unión ha afirmado de manera cada vez más explícita su carácter de comunidad de valores, lo que hace indispensable la existencia de mecanismos adecuados para garantizar su preservación.

El sentido del artículo 7 TUE descansa en un equilibrio delicado entre dos exigencias potencialmente contrapuestas. Por un lado, la protección efectiva de los valores fundacionales de la Unión Europea, sin los cuales el proceso de integración pierde coherencia y legitimidad; por otro, el respeto a la soberanía de los países miembros y a sus identidades constitucionales, que continúa siendo un principio estructural del sistema europeo.[18] Su diseño refleja este binomio mediante un procedimiento escalonado, que articula una fase preventiva, centrada en el diálogo, y una fase sancionadora, concebida como recurso de última instancia.

La primera se estructura en torno a la facultad del Consejo de constatar la existencia de un riesgo claro de violación grave de los valores enunciados en el artículo 2 TUE. Tal reconocimiento no equivale a una declaración de incumplimiento, sino que tiene por objeto alertar sobre una situación potencialmente problemática y activar un marco institucional de seguimiento y diálogo. El atributo preventivo del mecanismo responde así a una concepción cooperativa de la protección del Estado de Derecho.[19] En esta etapa, la UE no actúa como una autoridad sancionadora, sino como un actor que procura reconducir la coyuntura mediante el intercambio de argumentos, la formulación de recomendaciones y el ejercicio de presión política. Igualmente, la intervención del Consejo, previa propuesta motivada de un tercio de los EEMM, de la Comisión o del Parlamento Europeo, busca dotar al procedimiento de una amplia legitimidad institucional y evitar la percepción de una actuación unilateral.

De todas maneras, la eficacia de esta fase depende en gran medida de factores extrajurídicos. En particular, resulta determinante la disposición del Estado afectado a entablar un diálogo genuino y a introducir modificaciones en su ordenamiento interno. En contextos en los que el cuestionamiento del Estado de Derecho forma parte de una estrategia política deliberada, la ló-

[18] Pinelli, «El desafío de algunos Estados miembros de la UE a los «valores comunes» y las respuestas de las instituciones europeas».

[19] Sofía Lucas Areizaga, «La salvaguarda del Estado de derecho en la UE», en *Setenta años de Constitución Italiana y cuarenta años de Constitución Española*, ed. por Silvia Romboli (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2020): 524.

gica cooperativa del mecanismo preventivo enfrenta límites evidentes. Además, la ausencia de consecuencias jurídicas inmediatas reduce los incentivos para alterar conductas, especialmente cuando las reformas controvertidas cuentan con un respaldo político interno significativo.

Desde el punto de vista procedimental, la activación de la fase preventiva incorpora una dimensión política importante en el proceso decisorio. El elevado umbral exigido puede dificultar la adopción de posiciones claras y coherentes, especialmente cuando los países miembros muestran reticencias a intervenir en asuntos percibidos como de índole nacional.[20] La experiencia práctica ha puesto de manifiesto que la formación de consensos en este ámbito resulta particularmente compleja, lo que puede retrasar la intervención y favorecer la consolidación de las deficiencias detectadas. También, la noción de «riesgo claro» de violación grave plantea problemas interpretativos de notable relevancia. Su estimación precisa una evaluación prospectiva basada en indicios y tendencias, más que en constataciones definitivas. Esta característica, inherente a la lógica preventiva, amplía el margen de apreciación política y puede dar lugar a acusaciones de arbitrariedad o de aplicación selectiva del mecanismo, percepción que se ve reforzada por la carencia de criterios jurídicos exactos para determinar cuándo concurre mencionado riesgo.[21]

Pese a estas limitaciones, la fase preventiva del artículo 7.1 TUE cumple una función simbólica y política significativa. La mera activación del procedimiento es una señal inequívoca de que la situación de un Estado miembro genera una preocupación seria en el seno de la Unión Europea. Esta visibilización puede producir efectos de presión tanto interna como externa y servir de referencia para la utilización de otros instrumentos de intervención. Por ende, la fase preventiva no debe analizarse de manera aislada, sino como parte de un entramado más amplio de mecanismos destinados a salvaguardar los valores de la UE, cuya función principal reside en la detección temprana de riesgos y en la creación de un marco institucional de seguimiento.

La segunda fase constituye el componente más controvertido y, al mismo tiempo, más ambicioso del sistema de protección de los valores fundamentales. Introduce una dimensión constitucional sin precedentes en la historia de la integración europea, al habilitar la adopción de medidas que inciden directamente en la posición institucional del EEMM dentro de la Unión.[22] Con-

---

[20] Jorge Urbaneja Cillán, reseña de *Una unión de valores: ¿realidad o desiderátum? La protección del Estado de Derecho en el seno de la UE*, de María José Cervell Hortal, *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 75 (2023): 451, https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2023-10/4020312rdce75jorge-urbaneja.html.

[21] Lucas Areizaga, «La salvaguarda del Estado de derecho en la UE», 525.

[22] *Idem*, 525.

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 137-171
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3636 • https://ced.revistas.deusto.es

forme a lo dispuesto en el artículo 7.2 TUE, el mecanismo sancionador se articula en torno a la constatación, por parte del Consejo Europeo, de la existencia de una violación grave y persistente de los valores consagrados en el artículo 2 TUE. Esta comprobación supone un salto cualitativo respecto de la fase preventiva, en la medida en que deja de tratarse de la identificación de un riesgo potencial para afirmar la concurrencia de un incumplimiento estructural. El carácter solemne de dicha declaración se refleja en los requisitos procedimentales previstos, entre los que destaca la necesidad de unanimidad, con exclusión del país afectado, a propuesta de un tercio de los Estados miembros o de la Comisión, y previa aprobación del Parlamento Europeo.

La exigencia de unanimidad conforma uno de los principales obstáculos para la efectividad del mecanismo sancionador. Si bien puede justificarse desde la óptica del respeto a la soberanía estatal y de la gravedad de las consecuencias asociadas a la imposición de sanciones, en la práctica ha demostrado tener un efecto claramente paralizante.[23] La posibilidad de que uno o varios países miembros bloqueen la confirmación de una violación grave limita de forma significativa la capacidad de la Unión Europea para reaccionar frente a procesos de regresión democrática, especialmente cuando concurren afinidades políticas entre los gobiernos involucrados.

Una vez demostrada la existencia de una violación grave y persistente, el artículo 7.3 TUE faculta al Consejo para suspender determinados derechos derivados de la aplicación de los Tratados al Estado en cuestión, incluidos los derechos de voto en el propio Consejo. Esta previsión introduce una forma de sanción institucional que, sin llegar a la expulsión del EEMM, implica una alteración sustancial de su participación en el proceso decisorio europeo.[24] Asimismo, de manera indirecta, comporta una limitación de la representación de los ciudadanos del país afectado en las instituciones de la Unión. Aun cuando la revocación de derechos se concibe como una medida proporcional y reversible, orientada a incentivar la corrección de las deficiencias detectadas y a preservar la integridad del sistema frente a vulneraciones graves del Estado de Derecho, plantea interrogantes relevantes desde la perspectiva del principio democrático.[25] La conciliación entre la protección de los valores comunes y el respeto a la participación ciudadana supone, en este sentido, uno de los desafíos más complejos del diseño del artículo 7 TUE.

---

[23] Pinelli, «El desafío de algunos Estados miembros de la UE a los «valores comunes» y las respuestas de las instituciones europeas».

[24] Armin Von Bogdandy y Michael Ioannidis, «La deficiencia sistémica en el Estado de derecho. Qué es, qué se ha hecho y qué se puede hacer», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 165 (2014): 50.

[25] *Idem*, 50.

Cabe destacar, además, la complejidad que entraña definir con precisión el concepto de «violación grave y persistente». Su valoración requiere un análisis cualitativo y cuantitativo de las medidas adoptadas por el Estado miembro, así como de sus efectos sobre el funcionamiento del sistema institucional. Una vez más, la ausencia de parámetros jurídicos claros incrementa el margen de discrecionalidad e intensifica la dimensión política del procedimiento, lo que contrasta con las exigencias de previsibilidad propias de los mecanismos sancionadores en un Estado de Derecho.[26] Dificultades análogas surgen en relación con el catálogo de sanciones disponibles. El artículo 7.3 TUE no delimita de manera precisa qué derechos pueden ser objeto de suspensión ni en qué medida, lo que otorga al Consejo un espectro de apreciación amplio. Esta flexibilidad, captada inicialmente como una ventaja, puede generar incertidumbre y obstaculizar una aplicación coherente del mecanismo. En consecuencia, la falta de criterios definidos para graduar las sanciones según la gravedad de las vulneraciones dificulta la evaluación de su proporcionalidad.

Como resultado, el mecanismo sancionador del artículo 7 TUE no ha sido aplicado plenamente hasta la fecha, lo que ha alimentado la percepción de que se trata de un instrumento de alcance más simbólico que operativo. La activación de los procedimientos relativos a Polonia y Hungría ha puesto de relieve las dificultades existentes para avanzar desde la fase preventiva hacia la constatación formal de una violación grave y persistente. Los bloqueos políticos, las negociaciones informales y la reticencia a adoptar decisiones de alto impacto han contribuido a prolongar los trámites sin que se haya alcanzado un desenlace concluyente. Esta politización del mecanismo sancionador se presenta, por tanto, como uno de los principales factores explicativos de su limitada efectividad. La toma de decisiones en el seno del Consejo Europeo se ve condicionada por consideraciones estratégicas, equilibrios geopolíticos y dinámicas de alianza que trascienden la evaluación estrictamente jurídica de las situaciones examinadas. Esta realidad pone de relieve la tensión inherente entre la naturaleza jurídica de los valores protegidos y la característica eminentemente política de los órganos encargados de su defensa.[27]

---

[26] Laurent Pech y Kim Lane Scheppele, «Rule of Law Backsliding in the EU: Learning from past and present failures to prevent illiberal regimes from consolidating within the EU», *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, n.º 19 (2017): 3-47.

[27] Juan José Martín Arribas, «Las instituciones frente a los «chicos malos» del club europeo», *Revista de Estudios Europeos* 80 (2022): 9; Alicia Arjona Hernández, «La defensa de los valores de la Unión Europea: La condicionalidad de los Fondos Europeos al Estado de derecho», *Real Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad CEU San Pablo*, Serie Unión Europea y Relaciones Internacionales 118 (2022): 5.

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 137-171
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3636 • https://ced.revistas.deusto.es

La experiencia acumulada ha impulsado reflexiones en torno a la urgencia de reformar o complementar el mecanismo sancionador con el fin de superar sus deficiencias estructurales. Entre las propuestas formuladas se incluyen la revisión de los requisitos de votación, el refuerzo del papel del TJUE, la introducción de sanciones automáticas vinculadas a indicadores objetivos o admitir la participación de otros organismos.[28] Estas iniciativas prueban la existencia de un consenso creciente acerca de la insuficiencia del diseño actual para hacer frente a escenarios de regresión sistémica del Estado de Derecho.

Ciertamente, la existencia del mecanismo sancionador establece un límite último frente a las desviaciones de los Estados miembros y reafirma el carácter vinculante de los valores consagrados en el artículo 2 TUE. A este respecto, el artículo 7 TUE actúa como una cláusula de salvaguardia constitucional, cuya eficacia no debe evaluarse exclusivamente en términos de aplicación efectiva, sino también atendiendo a su función disuasoria. Al mismo tiempo, su incapacidad para ofrecer una respuesta rápida y eficaz frente a vulneraciones persistentes ha sido uno de los factores que han impulsado la búsqueda de soluciones alternativas, entre las que destaca el recurso estratégico al procedimiento de infracción.

Previsto en los artículos 258 a 260 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea[29] (TFUE), constituye uno de los mecanismos más consolidados del sistema jurídico de la UE para garantizar el respeto del Derecho europeo por parte de los EEMM. Concebido como un instrumento técnico, dirigido a corregir incumplimientos concretos de obligaciones derivadas del Derecho de la Unión, este procedimiento ha experimentado en los últimos años una transformación significativa, que ha ampliado su alcance material y reforzado su relevancia en la protección del Estado de Derecho.

Se caracteriza por su condición jurídico-contenciosa y por la parte central que desempeñan la Comisión Europea y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. La CE actúa como guardiana de los Tratados y dispone de un amplio margen de apreciación para decidir si inicia o no un procedimiento frente a un país miembro. Esta discrecionalidad se justifica por la necesidad de gestionar los recursos institucionales y establecer prioridades en función de la gravedad y el impacto de los incumplimientos detectados, aunque ha sido objeto de críticas en la medida en que puede propiciar una aplicación selectiva del mecanismo.[30]

---

[28] Urbaneja Cillán, reseña, 451.

[29] Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (*DOUE* de 30 de marzo de 2010, C 83/47).

[30] Shipley Gozalo, «La aplicación judicial de los valores del artículo 2 TUE: ¿hacia una aplicación autónoma?», 185.

El procedimiento se estructura en dos fases principales: una fase precontenciosa, orientada al diálogo y a la corrección voluntaria del incumplimiento, y una fase contenciosa, que culmina con la interposición de un recurso ante el TJUE. La fase inicial, que comprende el envío de una carta de emplazamiento y de un dictamen motivado, permite al Estado miembro formular observaciones y, en su caso, adoptar las medidas necesarias para poner fin a la infracción. Este diseño refleja una concepción cooperativa del cumplimiento del Derecho comunitario, en la que el litigio se considera como última opción.

En el contexto específico de la protección del Estado de Derecho, la utilización del procedimiento de infracción plantea retos particulares. Las vulneraciones en este ámbito suelen tener un carácter sistémico y estructural, difícilmente reducible a un incumplimiento aislado de una disposición concreta. Esta situación ha llevado tanto a la Comisión como al Tribunal de Justicia a desarrollar estrategias interpretativas innovadoras, centradas en vincular deficiencias institucionales de alcance general con obligaciones específicas derivadas del Derecho europeo, especialmente en lo relativo a la independencia judicial y a la tutela judicial efectiva.[31] Dicha evolución ha provocado una reconfiguración funcional del procedimiento de infracción, que ha dejado de operar únicamente como un mecanismo reactivo para asumir un rol más proactivo en la protección de los valores fundamentales. La CE ha recurrido a este instrumento para impugnar reformas legislativas que afectan a la organización del poder judicial, a los regímenes disciplinarios de los jueces o a las condiciones de jubilación de los magistrados, argumentando que tales medidas comprometen la independencia judicial y, con ello, la aplicación efectiva del Derecho de la Unión.[32] Este enfoque ha permitido superar, al menos parcialmente, las limitaciones inherentes al artículo 7 TUE.

El artículo 260 TFUE prevé la posibilidad de imponer sanciones pecuniarias en caso de incumplimiento de una sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, reforzando de este modo la efectividad del procedimiento en cuestión. La eventual imposición de multas coercitivas o de sumas a tanto alzado puede operar como un incentivo significativo para la corrección de las vulneraciones constatadas, especialmente cuando estas afectan a intereses fi-

[31] Pinelli, «El desafío de algunos Estados miembros de la UE a los «valores comunes» y las respuestas de las instituciones europeas».

[32] Asunto C-619/18, Comisión Europea versus República de Polonia, Sentencia de TJUE (Gran Sala) de 15 de noviembre de 2018, ECLI:EU:C:2018:910; Asunto C-192/18, Comisión Europea versus República de Polonia, Sentencia de TJUE (Gran Sala) de 5 de noviembre de 2019, ECLI:EU:C:2019:924; Asunto C-791/19, Comisión Europea versus República de Polonia, Sentencia de TJUE (Gran Sala) de 15 de julio de 2021, ECLI:EU:C:2021:596.

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 137-171
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3636 • https://ced.revistas.deusto.es

nancieros significativos. En el ámbito del Estado de Derecho, el recurso a este instrumento ha obtenido una relevancia creciente, aun cuando su aplicación continúa siendo excepcional y políticamente sensible.

Desde una óptica temporal, el procedimiento de infracción presenta limitaciones notables, dado que su tramitación, desde la fase precontenciosa hasta la eventual imposición de sanciones, puede prolongarse durante varios años. En contextos de reformas rápidas y acumulativas, esta dilación reduce la capacidad de reacción de la UE y favorece la consolidación de las deficiencias detectadas. Aunque el Tribunal de Justicia ha recurrido en determinados supuestos a la adopción de medidas provisionales, estas no sustituyen una respuesta de carácter estructural.[33]

A pesar de tales dificultades, ofrece ventajas relevantes frente a otros mecanismos de salvaguardia del Estado de Derecho. Su naturaleza jurídica y su sometimiento al control jurisdiccional garantizan un elevado grado de objetividad y previsibilidad.[34] Las resoluciones del TJUE contribuyen, además, a precisar el contenido de las obligaciones que incumben a los países miembros y a consolidar estándares jurídicos comunes en entornos especialmente sensibles. A ello se añade que la posibilidad de ejecución forzosa refuerza la credibilidad del sistema.

La interacción entre el procedimiento de infracción y el artículo 7 TUE plantea cuestiones relevantes de coherencia institucional. Así pues, el procedimiento de infracción debe entenderse como un elemento esencial, aunque no autosuficiente, del sistema de protección del Estado de Derecho en la Unión Europea. Su eficacia depende en gran medida de su adecuada articulación con otros instrumentos disponibles y de la voluntad política de las instituciones para aplicarlo de manera coherente y consistente.

En último lugar, la creación del Marco sobre el Estado de Derecho[35] se fundamenta en el reconocimiento, por parte de las instituciones de la Unión, de las deficiencias estructurales de los mecanismos tradicionales de

---

[33] Auto de la Vicepresidenta del Tribunal de Justicia, de 14 de julio de 2021, Comisión Europea versus República de Polonia, Asunto C-204/21 R, EU:C:2021:593; Auto de la Vicepresidenta del Tribunal de Justicia, de 6 de octubre de 2021, República de Polonia versus Comisión Europea, Asunto C-204/21 R-RAP, ECLI:EU:C:2021:834; Auto del Vicepresidente del Tribunal de Justicia, de 27 de octubre de 2021, Comisión Europea versus República de Polonia (Procedimiento sobre medidas provisionales), Asunto C-204/21 R, ECLI:EU:C:2021:878.

[34] Adrián García Ortiz, «La defensa del estado de derecho en la Unión Europea. una valoración con motivo de la crisis polaca», en *Setenta años de Constitución Italiana y cuarenta años de Constitución Española*, ed. por Silvia Romboli (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2020), 557.

[35] Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo «Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de derecho» (COM(2014) 158 final de 11 de marzo de 2014).

salvaguardia de los valores consagrados en el artículo 2 TUE. Se configura como un instrumento intermedio, orientado a reforzar la dimensión preventiva de la acción de la UE y a estructurar el diálogo con los Estados miembros antes de que las deficiencias adquieran una forma irreversible. No está expresamente previsto en los Tratados, sino es una iniciativa de la Comisión basada en su función de guardiana del Derecho europeo. Su carácter no vinculante permite dotar a la CE de una herramienta flexible y adaptable, capaz de responder a situaciones complejas sin activar de inmediato procedimientos de índole formalmente sancionadora.[36]

Se articula como un proceso en varias etapas destinado a identificar, analizar y abordar riesgos sistémicos para el Estado de Derecho. En una fase inicial, la Comisión Europea lleva a cabo una evaluación exhaustiva del EEMM afectado, apoyándose en información procedente de fuentes diversas, entre ellas autoridades nacionales, organizaciones internacionales y expertos independientes. Esta valoración aspira a ofrecer una visión global y contextualizada de las deficiencias detectadas, superando el enfoque fragmentario propio del procedimiento de infracción. A continuación, se desarrolla un diálogo estructurado entre la Comisión y el país implicado, en el que se formulan las preocupaciones percibidas y se solicitan explicaciones o compromisos de reforma. Este intercambio se concibe como un espacio de cooperación institucional, orientado a facilitar soluciones consensuadas a través de una lógica de persuasión y presión política, más que de sanción jurídica inmediata.[37] En caso de que dicho diálogo no arroje resultados satisfactorios, la CE puede emitir recomendaciones dirigidas al Estado miembro, estableciendo plazos concretos para la adopción de medidas correctoras. Aunque carecen de fuerza jurídicamente vinculante, estas recomendaciones poseen un notable valor político, especialmente cuando se hacen públicas e integran el discurso institucional de la Unión Europea, contribuyendo a intensificar la presión y a movilizar a otros actores institucionales.[38]

La relación entre el Marco sobre el Estado de Derecho y el artículo 7 TUE reviste una especial relevancia. El Marco se concibe explícitamente como un instrumento previo y complementario al precepto, orientado a preparar el terreno para una eventual activación de este último. Al estructurar el análisis y documentar las deficiencias observadas, facilita la identificación de un riesgo claro de violación grave de los valores del artículo 2

[36] Becerril Atienza, «Las instituciones europeas ante la crisis del Estado de derecho en Hungría y Polonia», 127.

[37] García Ortiz, «La defensa del estado de derecho en la Unión Europea. una valoración con motivo de la crisis polaca», 570.

[38] Martín Arribas, «Las instituciones frente a los «chicos malos» del club europeo», 11.

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 137-171
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3636 • https://ced.revistas.deusto.es

TUE, reduciendo la incertidumbre asociada a la fase preventiva del artículo 7 TUE. En este sentido, actúa como un puente entre la detección temprana de problemas y la activación de mecanismos formales de control.[39] Igualmente, complementa el procedimiento de infracción al permitir abordar escenarios que no pueden encuadrarse fácilmente en incumplimientos específicos del Derecho de la Unión. Mientras que este último exige la identificación de una obligación jurídica concreta vulnerada, el Marco posibilita el examen de patrones estructurales y acumulativos que, considerados aisladamente, podrían no justificar una acción contenciosa. Esta capacidad para ofrecer una aproximación holística es una de sus principales aportaciones al sistema de protección del Estado de Derecho.

Sin perjuicio de lo anterior, el carácter no vinculante del Marco comporta límites evidentes en términos de efectividad. La ausencia de consecuencias jurídicas directas reduce los incentivos para que los EEMM adopten reformas sustanciales. En tales circunstancias, el diálogo estructurado corre el riesgo de convertirse en un ejercicio meramente formal, con un impacto limitado sobre el cambio de la situación, lo que ha llevado a cuestionar la utilidad del Marco como instrumento autónomo. A ello se añade que el protagonismo atribuido a la Comisión en su gestión ha suscitado objeciones relativas al equilibrio interinstitucional.[40] Al tomar un papel central en la evaluación y el seguimiento del Estado de Derecho en los países miembros, la CE amplía su influencia en un ámbito particularmente sensible desde la perspectiva de la soberanía estatal. Pese a que esta extensión puede justificarse por la necesidad de proteger los valores comunes, plantea dudas acerca de los límites de su actuación en ausencia de una base jurídica explícita en los Tratados.

La práctica reciente muestra que el Marco tiende a integrarse en un enfoque más amplio de supervisión del Estado de Derecho, que incluye informes periódicos y evaluaciones comparativas.[41] Esta evolución expone la normalización del escrutinio y la reducción de la percepción de selectividad, reforzando la legitimidad del sistema y evitando la estigmatización de eventos concretos. En tal sentido, su existencia revela la voluntad de la Unión de asumir un rol activo en la defensa de sus valores fundacionales, las dificultades inherentes a la articulación de mecanismos plenamente eficaces en un entorno basado en la cooperación entre países soberanos, al igual que la preferencia por instrumentos flexibles y orientados al diálogo que, en determinadas situaciones, puede resultar insuficiente.

---

[39] Becerril Atienza, «Las instituciones europeas ante la crisis del Estado de derecho en Hungría y Polonia», 127.

[40] Lucas Areizaga, «La salvaguarda del Estado de derecho en la UE», 524.

[41] Martín Arribas, «Las instituciones frente a los «chicos malos» del club europeo», 12.

III. **Vinculación del Estado de Derecho al presupuesto comunitario**

Tradicionalmente, el presupuesto de la Unión se ha concebido como un instrumento centrado en la financiación de políticas compartidas y al fortalecimiento de la cohesión económica, social y territorial. Su dimensión axiológica ha permanecido en gran medida tácita, circunscrita al principio de buena gestión financiera, consagrado en el artículo 317 del TFUE. No obstante, la implementación de los Fondos estructurales y de inversión evidenció que su efectividad depende de la existencia de marcos institucionales nacionales capaces de asegurar la legalidad, la transparencia y un control jurisdiccional efectivo, ejercidos tanto por órganos judiciales independientes como por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.[42] Cuando estas garantías se erosionan, la solidaridad financiera, uno de los pilares del presupuesto comunitario, se ve comprometida.

La constatación de procesos de regresión del Estado de Derecho en Polonia y Hungría puso de manifiesto la vulnerabilidad de la UE frente a deficiencias estructurales en ámbitos como la independencia judicial, la lucha contra la corrupción o el control de la legalidad administrativa.[43] La gestión de los fondos europeos quedó expuesta a riesgos significativos, con repercusiones sobre la salvaguardia de los intereses financieros de la Unión y sobre el principio de confianza mutua entre los Estados miembros. La activación del artículo 7 TUE evidenció, además, las limitaciones de los mecanismos tradicionales de protección de los valores fundacionales, dada la dificultad de avanzar hacia la fase sancionadora y la percepción de estancamiento derivada de bloqueos políticos. Ante estas restricciones, la «vía financiera» se configuró como una forma de intervención potencialmente más efectiva, enfatizada por la magnitud excepcional de los recursos movilizados mediante el Marco Financiero Plurianual 2021-2027 y el instrumento de recuperación *Next Generation EU*, aumentando la presión por establecer garantías sólidas en materia de legalidad y control.

En este contexto de urgencia institucional y financiera, la aprobación del Reglamento 2020/2092[44] estuvo marcada por resistencias estatales, debates políticos y una intensa litigiosidad ante el TJUE, reflejando la sensibilidad del tema y los enfoques heterogéneos en el marco comunitario. Estas

---

[42] R. Daniel Kelemen, «Europe's Other Democratic Deficit: National authoritarianism in Europe's democratic union», *Government and Opposition*, n.º 52 (2017): 211-238.

[43] Arjona Hernández, «La defensa de los valores de la Unión Europea: La condicionalidad de los Fondos Europeos al Estado de derecho», 11.

[44] Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2020, sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión (*DOUE* L 433I de 22 de diciembre de 2020).

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 137-171
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3636 • https://ced.revistas.deusto.es

controversias condicionaron el proceso legislativo y determinaron el diseño final del mecanismo, disminuyendo la esfera de aplicación inicialmente propuesta por la Comisión Europea.[45]

Una de las objeciones más relevantes apuntó a la exigencia de acreditar un vínculo suficientemente directo entre las vulneraciones del Estado de Derecho y el impacto sobre el presupuesto de la UE. Si bien este requisito cumple una función delimitadora, esencial desde la perspectiva competencial, el legislador logró encuadrar el mecanismo dentro de un ámbito en el que la Unión Europea dispone de competencias claras y consolidadas. El instrumento responde así a una lógica funcional coherente con el principio de atribución, reforzando la previsibilidad jurídica, aunque sin eliminar por completo el margen de apreciación en su aplicación. En otras palabras, averiguar si una reforma o práctica nacional constituye un incumplimiento del Estado de Derecho requiere un análisis contextual y cualitativo, especialmente ante deficiencias de carácter estructural. La ausencia de parámetros cuantitativos precisos amplía la libertad de valoración de la CE, pero al mismo tiempo permite una adaptación flexible del mecanismo a la diversidad de casos en los distintos países miembros.[46]

Pese a estos factores, el instrumento normativo conforma uno de los avances más relevantes de la última década en el marco del Derecho de la Unión. Su principal aporte radica en haber superado una aproximación exclusivamente declarativa a los valores consagrados en el artículo 2 TUE, traduciéndolos en consecuencias jurídicas tangibles vinculadas a la ejecución del presupuesto.[47] Este desplazamiento, desde una retórica axiológica hacia una condicionalidad efectiva, representa una transformación sustancial en la arquitectura de la Unión Europea.

El Reglamento presenta una estructura relativamente concisa, aunque con elevada densidad jurídica, reflejo de la complejidad inherente al equilibrio entre efectividad, garantías procedimentales y respeto de las competencias conferidas a la UE. Su orientación estratégica ha contribuido a minimizar controversias sobre una posible ampliación implícita de sus facultades en materia del artículo 2 TUE, a fomentar la solidez jurídica frente a eventuales impugnaciones y a garantizar la coherencia del sistema.[48] En consonancia con esto, el articulado se organiza en torno a la delimitación del objeto y ámbito de aplicación, la identificación de los supuestos relevantes de

---

[45] Arjona Hernández, «La defensa de los valores de la Unión Europea: La condicionalidad de los Fondos Europeos al Estado de derecho», 17-18.

[46] Martín Arribas, «Las instituciones frente a los «chicos malos» del club europeo», 29.

[47] Ragone, «El giro "reactivo" de la identidad europea: condicionamiento de fondos y confianza mutua».

[48] *Idem*.

infracción del Estado de Derecho, la regulación del procedimiento para la adopción de medidas y la determinación de los efectos jurídicos resultantes de su ejecución.

Dentro de este esquema, el catálogo de condiciones recogido en el artículo 4, que pueden ocasionar la activación del mecanismo, abarca, entre otros, las deficiencias en el funcionamiento de las autoridades responsables del presupuesto, la falta de independencia de los órganos jurisdiccionales, la debilidad de los mecanismos de prevención y sanción de la corrupción, y la limitación del acceso a recursos efectivos. Inspirada en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y en documentos previos de la Comisión, esta relación, aunque no exhaustiva, cumple una función interpretativa relevante al precisar el marco conceptual en que deben analizarse las situaciones nacionales.

Sobre esta base, y conforme a lo dispuesto en el artículo 5, las medidas previstas incluyen, en términos generales, la suspensión de pagos, la congelación de compromisos, la interrupción de la financiación y la prohibición de contraer nuevos compromisos con cargo al presupuesto de la Unión, ideadas para responder a la gravedad, duración y alcance de las infracciones constatadas. En este escenario, el principio de proporcionalidad desempeña un papel transversal, exigiendo que las decisiones adoptadas resulten estrictamente necesarias para salvaguardar los intereses financieros de la Unión Europea, y que sean objeto de revisión periódica en función de la evolución de los hechos.[49] Mencionado planteamiento, plasmado en el artículo 7, alienta el carácter correctivo del instrumento, incentivando a los Estados miembros a subsanar las deficiencias detectadas y a restablecer el acceso pleno a los fondos, pero exige una base de criterios claros y verificables para evaluar el progreso realizado.

El mecanismo se ve además matizado por la introducción de salvaguardias destinadas a proteger a los destinatarios finales. En particular, se mantiene la obligación de que los EEMM continúen realizando los pagos correspondientes, incluso cuando se adopten medidas restrictivas a nivel comunitario.[50] Esta previsión revela una atención especial a la mitigación de efectos colaterales desproporcionados, demostrando sensibilidad institucional hacia las consecuencias sociales y económicas de la condicionalidad presupuestaria. Aunque su aplicación práctica plantea interrogantes, especialmente en momentos de tensión fiscal nacional, su implantación normativa es un avance notable que contrasta con enfoques más rígidos y punitivos.

---

[49] Martín Arribas, «Las instituciones frente a los «chicos malos» del club europeo», 30-31.

[50] Justyna Łacny, «The Rule of Law Conditionality Under Regulation Nº 2092/2020 – Is it all About Money?», 99.

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 137-171
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3636 • https://ced.revistas.deusto.es

Desde el punto de vista procedimental, el artículo 6 confiere a la Comisión Europea una parte central, tanto en la identificación de las eventualidades que puedan activar el mecanismo como en la formulación de medidas. La CE debe realizar una estimación objetiva y basada en pruebas, apoyada en información procedente de fuentes fiables y reconocidas. Esta exigencia refuerza la legitimidad técnica del instrumento y atenúa posibles percepciones de arbitrariedad. Sin embargo, el uso de conceptos jurídicos indeterminados amplía el margen interpretativo, generando un grado significativo de discrecionalidad.[51] Cuando no se ejerce con criterios coherentes y transparentes, esto puede dar lugar a percepciones de selectividad o politización, afectando la credibilidad del mecanismo. A este respecto, la obligación de justificación exhaustiva obtiene una relevancia singular.

Una vez finalizada la fase de evaluación, la Comisión puede remitir al Consejo una propuesta de adopción de medidas, cuya aprobación se decide por mayoría cualificada. Este diseño supone un cambio sustancial frente al artículo 7 TUE, al eliminar la unanimidad y reducir el riesgo de parálisis políticos.[52] Simultáneamente, se mantiene un control intergubernamental en el proceso decisorio, preservando el equilibrio institucional y fortaleciendo la legitimidad democrática del mecanismo. Se introduce, también, una articulación equilibrada entre la dimensión técnica y el control político, difícil de alcanzar en instrumentos de esta naturaleza. Pese a ello, no se suprime por completo la incidencia de consideraciones estratégicas ni de alianzas coyunturales entre los países miembros, de modo que, en contextos de alta polarización, el proceso decisorio puede verse influido por *inputs* externos a una valoración estrictamente jurídica de las vulneraciones del Estado de Derecho.

El Reglamento incorpora una lógica de condicionalidad que se superpone, en parte, a otros mecanismos existentes. Su relación con los regímenes de gestión financiera y los instrumentos de control antifraude plantea retos de coordinación y coherencia.[53] Asimismo, la coexistencia del mecanismo de condicionalidad con el artículo 7 TUE, el procedimiento de infracción y el Marco sobre el Estado de Derecho configura otro entramado normativo complejo. La ausencia de jerarquía explícita entre estos instrumentos puede generar solapamientos, duplicidades o respuestas incoherentes de la Unión frente a situaciones de degradación del Estado de Derecho.

---

[51] Arjona Hernández, «La defensa de los valores de la Unión Europea: La condicionalidad de los Fondos Europeos al Estado de derecho», 23-24.

[52] Ragone, «El giro «reactivo» de la identidad europea: condicionamiento de fondos y confianza mutua».

[53] Arjona Hernández, «La defensa de los valores de la Unión Europea: La condicionalidad de los Fondos Europeos al Estado de derecho», 20-21.

Evitar las disfunciones requiere una aplicación prudente y una delimitación clara de los ámbitos de actuación. Esta complejidad expresa, en última instancia, el carácter transversal del Estado de Derecho como condición esencial para el correcto funcionamiento de múltiples políticas de la UE.

IV. **Vulneraciones del Estado de Derecho en Polonia y Hungría**

Las vulneraciones del Estado de Derecho en Polonia y Hungría representan uno de los desafíos más significativos que ha enfrentado la Unión Europea desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa[54]. Las reformas implementadas por los gobiernos liderados, respectivamente, por Ley y Justicia y por Fidesz han incidido en elementos esenciales de los sistemas constitucionales de ambos países, poniendo en cuestión los fundamentos sobre los que se asienta la integración europea. En los dos casos, la transformación del orden constitucional se produjo mediante procesos políticos internos, graduales y desarrollados dentro de los cauces formales de la legalidad, sin recurrir a rupturas abruptas.[55] La utilización estratégica de mayorías parlamentarias estables permitió modificar normas, procedimientos y sistemas de contrapesos, dificultando la respuesta de la Unión, al tiempo que generaba complejos problemas de calificación jurídica respecto al alcance de sus competencias de supervisión.

En Polonia, aunque no se produjo una sustitución formal de la Carta Magna, el uso intensivo de legislación ordinaria permitió al gobierno intervenir en ámbitos tradicionalmente protegidos por la estabilidad constitucional, especialmente en lo relativo a la independencia judicial. La captura del Tribunal Constitucional y la posterior reconfiguración del Consejo Nacional del Poder Judicial cambiaron sustancialmente los mecanismos de nombramiento, promoción y responsabilidad disciplinaria de los jueces, facilitando la injerencia directa del poder político en la función jurisdiccional.[56] La creación de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo, dotada de amplias competencias sancionadoras, profundizó esta dinámica y generó un entorno antagónico con los estándares de independencia judicial propios del ordenamiento de la UE. En su sentencia de 15 de julio de 2021 (asunto C-791/19), el Tribunal de Justicia de la Unión

[54] Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (*DOUE* C 306 de 17 de diciembre de 2007).

[55] Cruz Mantilla de los Ríos, «Identidad nacional y valores de la Unión Europea: límites a una interpretación extensiva del artículo 4.2 TUE», 262.

[56] González Marín, «La adhesión a la Unión Europea y la obligación permanente de cumplimiento de los valores democráticos», 186.

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 137-171
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3636 • https://ced.revistas.deusto.es

Europea declaró la incompatibilidad de dicho régimen con el artículo 19.1 TUE. La posterior reacción del Tribunal Constitucional polaco, al cuestionar su competencia del TJUE y la primacía del Derecho de la Unión, marcó un punto de inflexión al desafiar los principios estructurales del sistema jurídico comunitario.[57]

En Hungría, la erosión del Estado de Derecho se materializó a través de una profunda reconfiguración constitucional, iniciada con la adopción de la Ley Fundamental de 2011. En el contexto judicial, la jubilación anticipada forzosa de jueces, declarada contraria al Derecho de la Unión en el asunto C-286/12[58], y la creación de la Oficina Judicial Nacional favorecieron la centralización y la progresiva reducción de los *checks and balances* institucionales. Al igual que en el caso polaco, estas reformas responden a una concepción de «democracia iliberal» que restringe libertades y debilita la separación de poderes, en tensión con los valores consagrados en el artículo 2 TUE.[59] Sus efectos trascienden el plano interno. La pérdida de independencia de los órganos de control, unida a la reducción del pluralismo político y social, configura un ambiente en el que las decisiones del poder ejecutivo encuentran escasa resistencia institucional. Ello compromete el principio de confianza mutua entre los EEMM y debilita el sistema de cooperación judicial de la Unión Europea, en el que los tribunales nacionales ejercen un rol esencial como garantes de la aplicación efectiva del Derecho comunitario.[60]

A este deterioro institucional se añade una retórica gubernamental que presenta a los tribunales, a los medios críticos y a las instituciones independientes como obstáculos frente a la voluntad popular, al tiempo que consolida una concepción mayoritaria de la democracia en la que la legitimidad electoral se emplea para justificar el monopolio del poder y la neutralización de los mecanismos de control.[61] Esta dinámica se proyecta igualmente sobre el pluralismo mediático. Si bien la organización de los sistemas de comunicación corresponde primordialmente a los Estados miembros, la UE reconoce que la concentración excesiva de los medios y la falta de independencia editorial pueden afectar gravemente a sus valores fundamentales, ge-

---

[57] Asunto K 3/21, de 7 de octubre de 2021, Wyrok w imieniu Rzeczpospolitej Polskiej.

[58] Asunto C-286/12, Comisión Europea versus Hungría, Sentencia del TJUE (Sala Primera) de 6 de noviembre de 2012, ECLI:EU:C:2012:687.

[59] González Marín, «La adhesión a la Unión Europea y la obligación permanente de cumplimiento de los valores democráticos», 187-189.

[60] García Ortiz, «La defensa del estado de derecho en la Unión Europea. una valoración con motivo de la crisis polaca», 556; Von Bogdandy y Ioannidis, «La deficiencia sistémica en el Estado de derecho. Qué es, qué se ha hecho y qué se puede hacer», 57.

[61] Becerril Atienza, «Las instituciones europeas ante la crisis del Estado de derecho en Hungría y Polonia», 129.

nerando riesgos para la transparencia, la rendición de cuentas y la participación política informada.[62]

En Polonia, la apodada «repolonización» de los medios evidenció un dominio indirecto del panorama mediático, ejemplificado en la adquisición de la red de diarios locales *Polska Press* por la empresa estatal PKN Orlen. Aunque inicialmente existía una mayor diversidad estructural, las reformas introducidas en los medios públicos alteraron radicalmente su función institucional, difuminando la línea entre información y propaganda. Esta evolución ha empobrecido la calidad del debate democrático y ha afectado la igualdad de oportunidades en la competencia política. Paralelamente, la presión sobre los medios privados se manifestó mediante instrumentos más sutiles, como regulaciones sobre la propiedad extranjera o el régimen fiscal del sector.

De forma análoga, en Hungría, la creación de la Fundación para la Libertad de Prensa y Medios de Europa Central (KESMA) cristalizó un oligopolio mediático estrechamente vinculado al poder gubernamental, eludiendo de facto los controles ordinarios sobre competencia y pluralismo. La Comisión Europea ha advertido que la consolidación de medios, junto con la asignación selectiva de publicidad institucional, puede operar como ayuda de Estado indirecta, distorsionando el mercado interior y debilitando el debate público crítico.[63] Este proceso se articuló fundamentalmente por medio de la instauración de condiciones sistémicas que restringen el acceso a información independiente y favorecen la difusión de narrativas afines al poder, sin apoyarse en mecanismos de censura explícita.

Desde esta perspectiva, la erosión de la libertad de prensa, protegida por el artículo 11 de la Carta de los Derechos Fundamentales[64], no constituye una afectación meramente sectorial, sino que compromete la calidad del proceso democrático en su conjunto, al privar a la ciudadanía de un acceso efectivo a información diversa e imparcial, condición indispensable para la rendición de cuentas de los gobernantes.

Por otro lado, conviene recordar que la protección de los derechos fundamentales descansa en un compromiso común con la dignidad humana, la igualdad y el pluralismo como elementos indisociables del Estado de Derecho.[65] En

---

[62] Juan Fernando López Aguilar, «El caso de Polonia en la UE: retrocesos democráticos y del Estado de derecho y "Dilema de Copenhague"», *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 38 (2016): 104-112.

[63] Guillermo Íñiguez, «El Estado de derecho y la condicionalidad del fondo de recuperación: ¿bloqueo institucional o falta de voluntad política?», *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, n.º 45 (2020): 200.

[64] Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (*DOUE* C 202 de 7 de junio de 2016).

[65] María Mut Bosque, «La Unión Europea. El difícil equilibrio entre una identidad común basada en los valores fundacionales y el respeto a las identidades nacionales», *Qua-*

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 137-171
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3636 • https://ced.revistas.deusto.es

contraste con este enfoque, el retroceso democrático descrito ha ido acompañado de una ofensiva sostenida contra los derechos del colectivo LGTBI y de las mujeres, instrumentalizados como ejes de polarización identitaria, lo que revela una concepción restrictiva y excluyente. En ambos países se han desarrollado marcos normativos y prácticas administrativas dirigidos a limitar el reconocimiento y la visibilidad de la diversidad sexual y de género.

En Polonia, la instauración de las denominadas «zonas libres de ideología LGTBI» por parte de autoridades locales y regionales constituyó una vulneración manifiesta del principio de no discriminación y del derecho a la dignidad humana.[66] Aunque el gobierno central las presentó como declaraciones carentes de efectos jurídicos vinculantes, su impacto no puede subestimarse, en la medida en que contribuyeron a legitimar discursos discriminatorios y a normalizar prácticas de exclusión en el espacio público. Similarmente, los derechos de las mujeres han sido objeto de regresión, particularmente en el contexto de los derechos reproductivos. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional implantó restricciones adicionales al acceso al aborto, generando un escenario de profunda inseguridad jurídica y afectando de manera desproporcionada a la autonomía personal del grupo social en cuestión.[67] Denunciadas por diversos organismos internacionales como incompatibles con los estándares de derechos humanos, estas disposiciones inciden directamente en derechos protegidos a nivel europeo, como la dignidad humana y el derecho al respeto de la vida privada.

En Hungría, la adopción de la denominada Ley de Protección de la Infancia[68], que prohíbe la exhibición de contenidos LGTBI a menores, ha restringido la representación de la diversidad sexual y de género en los ámbitos educativo y mediático. Estas medidas, justificadas por las autoridades en términos de defensa de valores tradicionales, introducen una diferenciación normativa basada en la orientación sexual o la identidad de género y se inscriben en una estrategia más amplia de redefinición del orden social al margen de los estándares europeos y de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.[69]

---

derns IEE: Revista de l'Institut d'Estudis Europeus 4(1) (2025): 40, doi: 10.5565/rev/quadernsiee.114.

[66] Juan Francisco Barroso Márquez, «Estado de derecho e igualdad: poder ejecutivo «ilimitado» como respuesta a la crisis de la COVID-19 y vulneración de los derechos LGTBI en Hungría y Polonia», IgualdadES, n.º 4 (2021): 201.

[67] Asunto K 1/20, de 22 de octubre de 2020, Wyrok Trybunału Konstytucyjnego.

[68] Ley LXXIX, 23 de junio de 2021, sobre medidas más estrictas contra los delincuentes pedófilos y sobre la modificación de ciertas leyes para proteger a los niños.

[69] Shipley Gozalo, «La aplicación judicial de los valores del artículo 2 TUE: ¿hacia una aplicación autónoma?», 185.

Junto a estas dinámicas, la intervención de las políticas públicas en materia de educación e inmigración ha adquirido una dimensión estructural, orientada a la regulación administrativa, así como a la redefinición del espacio cívico y cultural. Las dos áreas constituyen una manifestación adicional de una transformación más amplia del modelo constitucional y resultan especialmente sensibles desde la perspectiva del Estado de Derecho, ya que permiten a los poderes públicos proyectar concepciones ideológicas sobre la identidad nacional, la pertenencia y los valores sociales.[70] Desde el punto de vista de la Unión Europea, estas tendencias plantean un desafío particularmente complejo, dado que la experiencia de los dos Estados demuestra que la inacción en estos planos puede favorecer la consolidación de modelos de gobernanza incompatibles con los principios fundacionales de la Unión.

En el terreno educativo, las reformas adoptadas han afectado tanto a la organización institucional como a los contenidos curriculares y a la autonomía académica. En Polonia, aunque estas transformaciones han sido menos visibles, la revisión de los programas de estudio y la promoción de narrativas históricas oficiales han contribuido a reforzar una visión homogénea de la identidad nacional. En Hungría, por su parte, se han impuesto restricciones significativas a la actividad de determinadas instituciones de educación superior, especialmente aquellas con proyección internacional.[71] La implementación de requisitos administrativos y organizativos específicos ha frenado su capacidad de operar con autonomía. Estas intervenciones cuestionan el principio de libertad de enseñanza y la autonomía académica como elementos esenciales del Estado de Derecho, al tiempo que reducen el pluralismo intelectual y el espacio para el pensamiento crítico, afectando a la función social de la educación como marco para la formación de una ciudadanía democrática.

En relación con la inmigración, ambos países han adoptado políticas inscritas en una narrativa securitaria y excluyente.[72] Más allá de la gestión de los flujos migratorios, estas medidas reflejan una concepción cerrada de

---

[70] Jaume Ferrer Lloret, «La Unión Europea ante el derecho de asilo: a propósito de la Sentencia *Comisión/Hungría (acogida de solicitantes de protección internacional)*», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 68 (2021): 25-66; Juan Ignacio Ugartemendia Eceizabarrena, «Políticas migratorias y coherencia constitucional. Una visión desde los valores y derechos fundamentales de la Unión Europea», *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 56 (2025): 289-325.

[71] Petra Bárd, «The Open Society and Its Enemies: An attack against CEU, academic freedom and the rule of law», *CEPS Policy Insights*, n.º 14 (2017): 1-20; Gábor Halmai, 31 de marzo de 2017, «Legally sophisticated authoritarians: the Hungarian Lex CEU», *Verfassungsblog: On Matters Constitutional*, https://dx.doi.org/10.17176/20170401-102552.

[72] Cruz Mantilla de los Ríos, «Identidad nacional y valores de la Unión Europea: límites a una interpretación extensiva del artículo 4.2 TUE», 262-263.

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 137-171
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3636 • https://ced.revistas.deusto.es

la comunidad política, en la que la pertenencia se define de forma restrictiva. El recurso a disposiciones administrativas y legislativas orientadas a disuadir la llegada de inmigrantes y solicitantes de asilo ha suscitado serias dudas en relación con el respeto de las obligaciones internacionales y europeas en la esfera de derechos humanos, resaltando nuevas tensiones entre soberanía estatal y compromisos derivados del Derecho de la Unión.

Las vulneraciones descritas han supuesto una prueba decisiva para la coherencia y la efectividad del sistema de protección de valores consagrado en los Tratados. A diferencia de incumplimientos puntuales del Derecho comunitario, tradicionalmente abordables mediante instrumentos clásicos de control jurídico, los casos analizados revelaron la insuficiencia de una respuesta exclusivamente sectorial. La ausencia inicial de una infracción claramente identificable del Derecho derivado y la dificultad de encuadrar estas dinámicas en categorías jurídicas convencionales limitaron el recurso inmediato al procedimiento de infracción, retrasando la reacción de la UE.[73] Solo cuando los efectos sistémicos de la captura institucional se hicieron evidentes se consolidó la conciencia de que el problema exigía un enfoque más amplio.

El mecanismo previsto en el artículo 7 TUE se configuró como el eje político de la respuesta europea. Su activación frente a Polonia y Hungría tuvo un significado normativo sustancial, al reconocer formalmente la existencia de un riesgo sistémico para los valores del artículo 2 TUE.[74] Su aplicación práctica ha evidenciado, por el contrario, importantes debilidades estructurales. La exigencia de mayorías cualificadas reforzadas y, en última instancia, de unanimidad para la adopción de sanciones ha reducido su eficacia, transformándolo en un instrumento de presión política más que en una herramienta correctiva efectiva. En presencia de alianzas defensivas entre Estados miembros, su capacidad disuasoria ha resultado claramente aminorada.

El procedimiento de infracción también ha desempeñado un papel relevante. A través de este instrumento, la Comisión Europea ha impugnado reformas concretas que afectaban, entre otros ámbitos, a la independencia judicial y a la libertad académica, dando lugar a la intervención del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y al desarrollo de una jurisprudencia de

---

[73] Lucas Areizaga, «La salvaguarda del Estado de derecho en la UE», 531-532.

[74] Propuesta de Decisión del Consejo, de 20 de diciembre de 2017, relativa a la constatación de un riesgo claro de violación grave del Estado de Derecho por parte de la República de Polonia (COM/2017/0835 final - 2017/0360 (NLE); Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de septiembre de 2018, sobre una propuesta en la que solicita al Consejo que, de conformidad con el artículo 7 [TUE], apartado 1, constate la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de Hungría de los valores en los que se fundamenta la Unión [2017/2131 (INL)] (DO, C 433 de 23.12.2019).

gran alcance, en la que se ha afirmado que la tutela judicial efectiva y la independencia judicial forman parte del núcleo esencial del ordenamiento jurídico de la Unión.[75] No obstante, concebido para corregir incumplimientos específicos, el procedimiento se ha revelado estructuralmente inadecuado para hacer frente a procesos de erosión sistémica, especialmente cuando las reformas nacionales se adaptan formalmente sin modificar las prácticas subyacentes.

Con el fin de colmar parcialmente estas carencias, el Marco sobre el Estado de Derecho introdujo un enfoque preventivo basado en la evaluación periódica y comparada de todos los EEMM. En el caso de Polonia y Hungría, los informes han cumplido una función primordial al documentar de manera sistemática las deficiencias detectadas y proporcionar una base empírica para la activación de otros mecanismos. Con todo, la ausencia de efectos jurídicos vinculantes ha mermado su facultad para inducir grandes cambios en situación de confrontación abierta con la UE.

Ante este escenario de estancamiento, la adopción del Reglamento 2020/2092 marcó un punto de inflexión. Su efectividad se ha manifestado con especial claridad en el caso de Hungría, donde la Comisión identificó riesgos de malversación asociados a la falta de controles internos y a la concentración de poder en determinados organismos nacionales, especialmente respecto a los Fondos estructurales y del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. El escrutinio realizado por la CE permitió establecer criterios objetivos para vincular las deficiencias en el Estado de Derecho con riesgos presupuestarios concretos, como la dependencia de ciertas autoridades nacionales respecto del poder ejecutivo o la insuficiencia de mecanismos de supervisión independientes. Sobre esta base, se adoptaron decisiones de suspensión parcial de pagos y se condicionó la aprobación de nuevos programas a la introducción de garantías adicionales de transparencia y control. Esta presión financiera obligó al gobierno húngaro a proponer enmiendas en materia de lucha contra la corrupción y creación de autoridades de integridad, si bien persiste el riesgo de que tales modificaciones respondan a una lógica de cumplimiento meramente formal.

En Polonia, la vinculación del Plan de Recuperación y Resiliencia al cumplimiento de hitos relativos a la independencia judicial actuó como un catalizador político determinante. Asimismo, la condicionalidad se activó en relación con proyectos de infraestructura y desarrollo regional, ante la identificación de vulnerabilidades en la gestión administrativa y en los sistemas de supervisión. La aplicación del Reglamento implicó la exigen-

[75] Araceli Mangas Martín, «Defensa del Estado de derecho por la Unión Europea: la rebeldía de Polonia a la independencia judicial», *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, n.º 99 (2022): 1-23.

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 137-171
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3636 • https://ced.revistas.deusto.es

cia de reformas procedimentales, tales como la adopción de planes de mitigación de riesgos, la acentuación de los marcos de auditoría interna y la creación de mecanismos de seguimiento independientes. Tras el cambio de gobierno en 2023, la presentación de un Plan de Acción para el restablecimiento del Estado de Derecho[76] permitió iniciar el desbloqueo de recursos, confirmando la eficacia de la condicionalidad financiera como instrumento de cumplimiento.

Conforme a lo señalado, la denominada «vía financiera» introduce una dinámica de gobernanza basada en incentivos y desincentivos económicos, complementando los instrumentos clásicos de control jurídico. Esta evolución refleja una concepción más integrada, en la que los valores fundacionales y los instrumentos financieros se refuerzan mutuamente. De igual manera, evidencia la voluntad de fortalecer la capacidad de la Unión Europea para proteger sus intereses económicos sin exceder el marco competencial de los Tratados.

Más allá de sus efectos correctivos, el Reglamento 2020/2092 presenta una marcada dimensión preventiva. La mera posibilidad de retención de fondos ha incentivado ajustes en la planificación y ejecución de los programas nacionales, incluso en ámbitos no directamente vinculados a vulneraciones previas, y ha generado una presión política interna significativa al introducir un nuevo elemento de negociación con incidencia directa en las agendas nacionales. Esta influencia trasciende el plano estrictamente técnico y adquiere una dimensión constitucional, en la medida en que reconfigura los incentivos que condicionan la acción de los poderes públicos estatales.[77]

Su aplicación, en cambio, ha puesto de manifiesto retos estructurales, ligados a la recopilación de información, la definición de criterios objetivos de incumplimiento y la coordinación con las autoridades nacionales, procesos que requieren recursos considerables y un horizonte temporal prolongado.[78] Aunque el Reglamento se concibe como una respuesta legislativa frente a riesgos sistémicos identificados, sus limitaciones y las dificultades asociadas a su implementación práctica demuestran que no constituye

---

[76] «El Ministro de Justicia polaco presenta un plan de acción para restablecer el Estado de derecho», Ministerio de Justicia, acceso el 14 de enero de 2026, https://www.gov.pl/web/justice/polish-minister-of-justice-presents-action-plan-for-restoring-the-rule-of-law#:~:text=-The%20plan%20provides%20for%20a,Justice%20of%20the%20European%20Union.

[77] de Gregorio Merino, «El nuevo régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión», 11-26.

[78] Juan Francisco Barroso Márquez, «Qué hacer cuando el enemigo está en casa: la polarización del discurso político en Hungría y Polonia y el condicionamiento de fondos de la UE al Estado de Derecho», en *Europa Società Aperta*, ed. por Marilisa D'amico, Benedetta Liberali, Antonio Pérez Miras, Edoardo C. Raffiotta, Silvia Romboli y Germán M. Teruel Lozano (Nápoles: Editoriale Scientifica, 2022), 212-217.

una solución definitiva. Se integra, más bien, en un conjunto más amplio de instrumentos que deben funcionar de manera complementaria. La condicionalidad presupuestaria entraña, además, posibles riesgos de fragmentación e instrumentalización política dentro de la Unión, lo que exige una evaluación continua de su diseño y la adopción de salvaguardias que prevengan efectos desproporcionados.[79]

A pesar de ello, su impacto a medio y largo plazo apunta a la consolidación de un estándar europeo de responsabilidad financiera rigurosamente unido al respeto del Estado de Derecho, confirmando que la condicionalidad presupuestaria es capaz de producir efectos concretos y verificables.

V. **Conclusiones**

Presentadas progresivamente en cada apartado y guardando coherencia con el planteamiento inicial de la cuestión, las conclusiones del presente trabajo permiten subrayar que el modelo originario de protección del Estado de Derecho en la Unión Europea, sustentado esencialmente en la confianza mutua y en el cumplimiento de los valores comunes, ha resultado insuficiente frente a dinámicas de regresión sistémica. El análisis realizado evidencia que la experiencia acumulada en los últimos años, y de manera especialmente ilustrativa los casos de Polonia y Hungría, ha obligado a la Unión a reconsiderar críticamente los instrumentos disponibles para garantizar el respeto efectivo de los valores consagrados en el artículo 2 TUE por parte de todos los países miembros.

La defensa del Estado de Derecho plantea, también, un desafío de carácter estructural, intrínsecamente vinculado a la naturaleza del proceso de integración. La UE no es un Estado federal dotado de competencias constitucionales generales, pero tampoco puede entenderse como una simple comunidad económica desvinculada de valores políticos compartidos. La tensión entre soberanía nacional y tutela de principios comunes constituye, en tal sentido, uno de los rasgos definitorios del actual momento constitucional europeo. La respuesta comunitaria no puede articularse ni desde la inacción ni desde la imposición centralizada, sino a través del desarrollo de mecanismos equilibrados que refuercen la coherencia del sistema sin vaciar de contenido la diversidad constitucional de los EEMM.

En este contexto, la introducción del Reglamento 2020/2092 ha supuesto una innovación de especial relevancia al establecer un vínculo explí-

[79] Justyna Łacny, «The Rule of Law Conditionality Under Regulation N.º 2092/2020 – Is it all About Money?», 82.

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 137-171
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3636 • https://ced.revistas.deusto.es

cito entre el acatamiento del Estado de Derecho y la protección del presupuesto de la Unión Europea. Las experiencias nacionales demuestran que la condicionalidad presupuestaria ha producido efectos tangibles, tanto en términos de presión política interna como de ajustes en los procedimientos administrativos y de control. A diferencia de otros mecanismos existentes este introduce incentivos claros y objetivables, capaces de incidir directamente en las prioridades gubernamentales y de traducir vulneraciones sistémicas en consecuencias prácticas concretas. Juntamente, su alcance presenta límites evidentes. El ámbito de aplicación se restringe a aquellos supuestos en los que puede acreditarse una conexión suficientemente directa entre las deficiencias detectadas y la correcta gestión del presupuesto, lo que implica que determinadas regresiones democráticas o vulneraciones de derechos fundamentales podrían quedar fuera de su radio de acción inmediato. A ello se añade que su efectividad depende en gran medida de la voluntad política de la Comisión Europea para activar los procedimientos y de la coherencia del Consejo en la adopción de las medidas correspondientes, reintroduciendo un componente político difícilmente eliminable.

Sobre la base de lo expuesto, la evolución reciente del marco europeo refleja una creciente conciencia de que los valores fundacionales de la Unión deben ser defendidos de forma activa y efectiva. Su protección se entiende como un proceso dinámico que requiere una adaptación constante de los instrumentos jurídicos e institucionales. La combinación de los distintos mecanismos analizados se perfila como la vía más adecuada para afrontar vulneraciones sistémicas del Estado de Derecho, dado que ninguno resulta suficiente de manera aislada. En definitiva, el futuro del proyecto europeo dependerá, en gran medida, de su capacidad para garantizar que la pertenencia a la UE implique beneficios económicos y políticos, así como un compromiso real, exigible y verificable con los principios que sustentan su identidad constitucional.

VI. **Bibliografía**

Arjona Hernández, Alicia. «La defensa de los valores de la Unión Europea: La condicionalidad de los Fondos Europeos al Estado de derecho». *Real Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad CEU San Pablo*, Serie Unión Europea y Relaciones Internacionales 118 (2022): 1-59.

Asunto C-286/12, Comisión Europea versus Hungría, Sentencia del TJUE (Sala Primera) de 6 de noviembre de 2012, ECLI:EU:C:2012:687.

Asunto C-619/18, Comisión Europea versus República de Polonia, Sentencia del TJUE (Gran Sala) de 15 de noviembre de 2018, ECLI:EU:C:2018:910.

Asunto C-192/18, Comisión Europea versus República de Polonia, Sentencia del TJUE (Gran Sala) de 5 de noviembre de 2019, ECLI:EU:C:2019:924.

Asunto C-791/19, Comisión Europea versus República de Polonia, Sentencia del TJUE (Gran Sala) de 15 de julio de 2021, ECLI:EU:C:2021:596.
Asunto C-156/21, Hungría versus Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, Sentencia del TJUE (Pleno) de 16 de febrero de 2022, EU:C:2022:97.
Asunto C-157/21, Polonia versus Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, Sentencia del TJUE (Pleno) de 16 de febrero de 2022, EU:C:2022:98.
Asunto K 1/20, de 22 de octubre de 2020, Wyrok Trybunału Konstytucyjnego.
Asunto K 3/21, de 7 de octubre de 2021, Wyrok w imieniu Rzeczpospolitej Polskiej.
Auto de la Vicepresidenta del Tribunal de Justicia, de 14 de julio de 2021, Comisión Europea versus República de Polonia, Asunto C-204/21 R, EU:C:2021:593.
Auto de la Vicepresidenta del Tribunal de Justicia, de 6 de octubre de 2021, República de Polonia versus Comisión Europea, Asunto C-204/21 R-RAP, ECLI:EU:C:2021:834.
Auto del Vicepresidente del Tribunal de Justicia, de 27 de octubre de 2021, Comisión Europea versus República de Polonia (Procedimiento sobre medidas provisionales), Asunto C-204/21 R, ECLI:EU:C:2021:878.
Bárd, Petra. «The Open Society and Its Enemies: An attack against CEU, academic freedom and the rule of law». *CEPS Policy Insights*, n.º 14 (2017): 1-20.
Barroso Márquez, Juan Francisco. «Estado de derecho e igualdad: poder ejecutivo «ilimitado» como respuesta a la crisis de la COVID-19 y vulneración de los derechos LGTBI en Hungría y Polonia». *IgualdadES,* n.º 4 (2021): 183-214.
Barroso Márquez, Juan Francisco. «Qué hacer cuando el enemigo está en casa: la polarización del discurso político en Hungría y Polonia y el condicionamiento de fondos de la UE al Estado de Derecho». En *Europa Società Aperta*, editado por Marilisa D'amico, Benedetta Liberali, Antonio Pérez Miras, Edoardo C. Raffiotta, Silvia Romboli y Germán M. Teruel Lozano, 193-218. Nápoles: Editoriale Scientifica, 2022.
Becerril Atienza, Belén. «Las instituciones europeas ante la crisis del Estado de derecho en Hungría y Polonia». *Historia y Política*, n.º 44 (2020): 113-144.
Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (DOUE C 202 de 7 de junio de 2016).
Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo «Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de derecho» (COM(2014) 158 final de 11 de marzo de 2014).
Cruz Mantilla de los Ríos, Pablo. «Identidad nacional y valores de la Unión Europea: límites a una interpretación extensiva del artículo 4.2 TUE». *Revista de Derecho Político*, n.º 114, (2022): 245-275.
de Gregorio Merino, Alberto. «El nuevo régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión». *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 71 (2022): 11-26. doi: 10.18042/cepc/rdce.71.01.
Dictamen 1/17 (Acuerdo UE-Canadá), de 30 de abril de 2019, EU:C:2019:341.
Dictamen 2/13 (Adhesión de la Unión Europea al CEDH), de 18 de diciembre de 2014, EU:C:2014:2454.
Ferrer Lloret, Jaume. «La Unión Europea ante el derecho de asilo: a propósito de la Sentencia *Comisión/Hungría (acogida de solicitantes de protección internacional)*». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 68 (2021): 25-66.

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 137-171
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3636 • https://ced.revistas.deusto.es

García Ortiz, Adrián. «La defensa del estado de derecho en la Unión Europea. una valoración con motivo de la crisis polaca». En *Setenta años de Constitución Italiana y cuarenta años de Constitución Española*, editado por Silvia Romboli, 555-572. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2020.

Garrido Moreno, María. «La «vía financiera» como mecanismo para el cumplimiento del Estado de derecho en la Unión Europea: la respuesta del TJUE a los recursos frente al «Reglamento de condicionalidad». Congreso en la Universidad Nacional de Educación a Distancia, 8 de noviembre de 2022.

Garrido Raya, Andrea. «El Estado de derecho como principio inspirador del espacio jurídico europeo y sus implicaciones para con el proceso de integración». Congreso en la Universidad Nacional de Educación a Distancia, 8 de noviembre de 2022.

González Marín, Ana María. «La adhesión a la Unión Europea y la obligación permanente de cumplimiento de los valores democráticos». *Foro, Nueva época*, vol. 24, n.º 2 (2021): 171-210.

Íñiguez, Guillermo. «El Estado de derecho y la condicionalidad del fondo de recuperación: ¿bloqueo institucional o falta de voluntad política?». *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, n.º 45 (2020): 185-205.

Kelemen, R. Daniel. «Europe's Other Democratic Deficit: National authoritarianism in Europe's democratic union». *Government and Opposition*, n.º 52 (2017): 211-238.

Ley LXXIX, 23 de junio de 2021, sobre medidas más estrictas contra los delincuentes pedófilos y sobre la modificación de ciertas leyes para proteger a los niños.

López Aguilar, Juan Fernando. «El caso de Polonia en la UE: retrocesos democráticos y del Estado de derecho y «Dilema de Copenhague»». *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 38 (2016): 101-142.

Lucas Areizaga, Sofía. «La salvaguarda del Estado de derecho en la UE». En *Setenta años de Constitución Italiana y cuarenta años de Constitución Española*, editado por Silvia Romboli, 521-538. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2020.

Łacny, Justyna. «The Rule of Law Conditionality Under Regulation N.º 2092/2020 – Is it all About Money?». *Hague Journal on the Rule of Law*, n.º 13 (2021): 79-105.

Mangas Martín, Araceli. «Defensa del Estado de derecho por la Unión Europea: la rebeldía de Polonia a la independencia judicial». *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, n.º 99 (2022): 1-23.

Martín Arribas, Juan José. «Las instituciones frente a los «chicos malos» del club europeo». *Revista de Estudios Europeos* 80 (2022): 1-38. doi: 10.24197/ree.80.2022.1-38.

Ministerio de Justicia. «El Ministro de Justicia polaco presenta un plan de acción para restablecer el Estado de derecho». Acceso el 14 de enero de 2026. https://www.gov.pl/web/justice/polish-minister-of-justice-presents-action-plan-for-restoring-the-rule-of-law#:~:text=The%20plan%20provides%20for%20a,Justice%20of%20the%20European%20Union.

Mut Bosque, María. «La Unión Europea. El difícil equilibrio entre una identidad común basada en los valores fundacionales y el respeto a las identidades nacio-

nales». *Quaderns IEE: Revista de l'Institut d'Estudis Europeus* 4(1) (2025): 15-59. doi: 10.5565/rev/quadernsiee.114.

Pech, Laurent y Kim Lane Scheppele. «Rule of Law Backsliding in the EU: Learning from past and present failures to prevent illiberal regimes from consolidating within the EU». *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, n.º 19 (2017): 3-47.

Pinelli, Cesare. «El desafío de algunos Estados miembros de la UE a los «valores comunes» y las respuestas de las instituciones europeas», *Revista de Derecho Constitucional Europeo* 40 (2023).

Propuesta de Decisión del Consejo, de 20 de diciembre de 2017, relativa a la constatación de un riesgo claro de violación grave del Estado de Derecho por parte de la República de Polonia (COM/2017/0835 final - 2017/0360 (NLE).

Ragone, Sabrina. «El giro "reactivo" de la identidad europea: condicionamiento de fondos y confianza mutua». *Revista de Derecho Constitucional Europeo* 37 (2022).

Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2020, sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión (DOUE L 433I de 22 de diciembre de 2020).

Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de septiembre de 2018, sobre una propuesta en la que solicita al Consejo que, de conformidad con el artículo 7 [TUE], apartado 1, constate la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de Hungría de los valores en los que se fundamenta la Unión [2017/2131 (INL)] (DO, C 433 de 23.12.2019).

Shipley Gozalo, Trajan. «La aplicación judicial de los valores del artículo 2 TUE: ¿hacia una aplicación autónoma?». *Revista Jurídica*, n.º 49 (2024): 169-192.

Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (DOUE C 306 de 17 de diciembre de 2007).

Ugartemendia Eceizabarrena, Juan Ignacio. «Políticas migratorias y coherencia constitucional. Una visión desde los valores y derechos fundamentales de la Unión Europea». *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 56 (2025): 289-325.

Urbaneja Cillán, Jorge. Reseña de *Una unión de valores: ¿realidad o desiderátum? La protección del Estado de Derecho en el seno de la UE*, de María José Cervell Hortal. *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 75 (2023): 449-452. https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2023-10/4020312rdce75jorge-urbaneja.html.

Verfassungsblog: On Matters Constitutional. https://dx.doi.org/10.17176/20170401-102552.

Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea (*DOUE* de 30 de marzo de 2010, C 83/15).

Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (*DOUE* de 30 de marzo de 2010, C 83/47).

Von Bogdandy, Armin, y Michael Ioannidis. «La deficiencia sistémica en el Estado de derecho. Qué es, qué se ha hecho y qué se puede hacer». *Revista de Estudios Políticos*, n.º 165 (2014): 19-64.

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 137-171
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3636 • https://ced.revistas.deusto.es

Sobre el autor

Marcin Roman Czubala Ostapiuk es Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid (Departamento de Economía Aplicada, Pública y Política). Máster en Política Internacional: Estudios sectoriales y de Área (UCM). Licenciado en Estudios Europeos por la Universidad de Varsovia. Becario del Programa de Formación del Profesorado Universitario (FPU) del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte de España. Premio Extraordinario de Doctorado. Actualmente, Profesor Contratado Doctor del Departamento de Economía Aplicada de la UNED y Vicedecano de Estudiantes y Relaciones Institucionales de la misma. Entre sus líneas de investigación se encuentran: desafíos políticos, historia y modernización de la Unión Europea, Unión Económica y Monetaria, y gobernanza económica de la UE.

About the author

Marcin Roman Czubala Ostapiuk holds a PhD in Political Science from the Complutense University of Madrid (Department of Applied, Public and Political Economics). He also holds a Master's degree in International Politics: Sectoral and Area Studies from the same institution, and a Bachelor's degree in European Studies from the University of Warsaw. He was awarded a prestigious University Teacher Training Programme (FPU) scholarship by the Spanish Ministry of Education, Culture and Sport, and received the Extraordinary Doctoral Award. He is currently a Lecturer (Profesor Contratado Doctor) in the Department of Applied Economics at the National University of Distance Education, where he also serves as Vice-Dean for Students and Institutional Relations. His research interests include political challenges, the history and modernisation of the European Union, the Economic and Monetary Union, and EU economic governance.

Hacia un Mercado Único: el refuerzo de la dimensión económica del Estado de Derecho

Towards a Single Market: Strengthening the Economic Dimension of the Rule of Law

Inmaculada Ordiales Hurtado[1]
Área de Estudios y Análisis del CES de España
inmaculada.ordiales@ces.es

doi: https://doi.org/10.18543/ced.3637

Recibido el 20 de abril de 2026
Aceptado el 25 de mayo de 2026
Publicado en línea: octubre de 2026

Sumario: I. Introducción.—II. El Mercado Único como elemento dinamizador de la actividad económica y la inversión.—III. Principales barreras en la construcción del Mercado Único. 1. Obstáculos identificados desde hace tiempo. 2. Las «Diez Terribles» barreras más limitantes en el Mercado Único. 3. Obstáculos relacionados con el Estado de Derecho.—IV. Percepción empresarial sobre el funcionamiento de elementos básicos del Estado de Derecho.—V. Herramientas existentes para garantizar la aplicación uniforme del Derecho de la Unión y prevenir la fragmentación regulatoria en el Mercado Único.—VI. La dimensión de Mercado Único en el Informe del Estado de Derecho. 1. Incorporación al Informe de 2025 y resultados. 2. Valoración de la incorporación del Mercado Único al Informe del Estado de Derecho.—VII. Conclusiones.

Resumen: Frente a la incertidumbre geopolítica y los desafíos actuales, la Unión Europea ha priorizado el fortalecimiento del Mercado Único como eje de su estrategia de crecimiento e inversión para el periodo 2024-2029, destacando la importancia de supervisar su evolución y vincularlo al Estado de Derecho, clave para asegurar un entorno económico estable y de confianza. El artículo presentará brevemente las ventajas que ofrece el Mercado Único como elemento dinamizador de la actividad productiva y la inversión. Abordará los principales obstáculos detectados para su construcción efectiva, profundizando en los relacionados con la seguridad jurídica y la apropiación nacional de las normas comunitarias. Se analizarán las herramientas existentes para superar este problema (SMET, Solvit, EUPilot) y se va-

[1] Las opiniones expresadas en este artículo son de exclusiva responsabilidad de la autora y no reflejan necesariamente la postura oficial ni la opinión del CES.

lorará la reciente incorporación de la dimensión del Mercado Único en el Informe del Estado de Derecho de 2025.

Palabras clave: Mercado Único, Estado de Derecho, inversión, actividad económica.

Abstract: *Geopolitical uncertainty and global challenges have led the European Union to prioritize the strengthening of the Single Market as the core of its growth and investment strategy for 2024-2029, highlighting the importance of monitoring its evolution and linking it to the Rule of Law, which is key to ensuring a stable and reliable economic environment. The article will briefly present the advantages offered by the Single Market as a driving force for productive activity and investment. It will address the main obstacles detected for its effective construction, delving into those related to the national appropriation of EU laws. The existing tools to overcome this problem (SMET, Solvit, EUPilot) will be analyzed and the recent incorporation of the Single Market dimension in the 2025 Rule of Law Report will be assessed.*

Keywords: *Single Market, Rule of Law, investment, economic activity.*

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 173-201
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3637 • https://ced.revistas.deusto.es

I. **Introducción**

El complicado e incierto entorno geopolítico en el que actualmente se desenvuelve la economía, junto a los retos demográfico, medioambiental y tecnológico, han provocado que las estrategias de crecimiento y resiliencia de la Unión Europea (UE) vuelquen sus miradas hacia dentro de las fronteras comunitarias, esto es, hacia el fortalecimiento del Mercado Único. Ante estos desafíos globales, la UE necesita aumentar su esfuerzo inversor por lo que avanzar y profundizar en su integración resulta clave.

Guardando un cierto paralelismo con la situación de mediados de los años 80, cuando la parálisis comunitaria, su debilidad competitiva y las tensiones políticas tuvieron como respuesta el empuje en la construcción del Mercado Único de la mano de Jacques Delors y su Libro Blanco[2], el refuerzo del mercado interior surge, actualmente, como respuesta a la fragmentación geopolítica y el auge del proteccionismo, en un marco de débil productividad, en términos comparados, y en el que el nivel o estándares de vida europeos están en riesgo.

El Mercado Único, creado en 1993, permite la libre circulación de mercancías, servicios, personas y capitales —las «cuatro libertades»—, supone casi una quinta parte de la economía mundial e involucra a 30 Estados (los Veintisiete junto a Liechtenstein, Islandia, Noruega, a través del Espacio Económico Europeo, y Suiza con acceso parcial), es decir, a 450 millones de consumidores y alrededor de 26 millones de empresas[3].

La presidenta de la Comisión Europea dejó claro en las Orientaciones Políticas para el periodo 2024-2029[4] que el fortalecimiento del Mercado Único constituye una prioridad para relanzar el proyecto europeo. Asimismo, subrayó la necesidad no solo de eliminar los obstáculos —bien conocidos y formalmente identificados[5]—, sino también de reforzar la su-

---

[2] Comisión Europea. *Completing the Internal Market*. COM (85) 310 final. Bruselas, 14 de junio de 1985. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51985DC0310

[3] Comisión Europea. *El Mercado Único: nuestro mercado interno europeo en un mundo incierto. Una Estrategia para hacer que el Mercado Único sea sencillo, fluido y fuerte*. COM (2025) 500 final. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/DOC/?uri=CELEX:52025DC0500

[4] Ursula von der Leyen, *La decisión de Europa: Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea 2024-2029* (Estrasburgo, 2024). https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_es?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_ES.pdf

[5] Han sido muchos los ejercicios para identificar los obstáculos a la construcción del Mercado Único desde 1993; el más reciente, la última estrategia de Mercado Único de 2025 (*Vid*. Comisión Europea, *El Mercado Único: nuestro mercado interno europeo en un mundo incierto…*). Antes, en 2020 (Comisión Europea, *Determinar y abordar las barreras del Mercado Único*. COM (2020) 93 final, de 10 de marzo. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/

pervisión de las normas y prácticas jurídicas nacionales que inciden en su funcionamiento y en el entorno empresarial, así como de lograr un mayor compromiso de los Estados miembros para abordar la fragmentación del mercado.

La propia Comisión señala que, a menudo, la inversión empresarial se ve frenada por la escasa seguridad jurídica, la falta de previsibilidad normativa y las dudas sobre la igualdad de trato de los operadores económicos[6]. En sus Orientaciones subraya la necesidad de afianzar el Estado de Derecho para garantizar que «nuestra sociedad funcione y que los derechos sean defendidos, la corrupción sea castigada y los contratos sean ejecutados» y añade que «el Estado de Derecho garantiza el correcto funcionamiento y la resiliencia del Mercado Único y la aplicación efectiva, uniforme y transparente de la legislación de la UE. Fomenta la confianza mutua entre los Estados miembros y permite que las empresas operen en igualdad de condiciones a través de las fronteras.»

En este mismo sentido, el Comité Económico y Social Europeo[7] señala que: «La inversión, en particular la inversión a largo plazo solo tendrá lugar si los posibles inversores prevén que el entorno de inversión será predecible y favorable durante muchos años. El Estado de Derecho desempeña un papel fundamental en la capacidad de un gobierno para ofrecer un entorno estable de esas características.»

En efecto, para que la UE se beneficie del dividendo de la unidad de mercado y esto redunde en un empuje de la formación bruta de capital y del crecimiento, resulta esencial que el marco jurídico en el que se desenvuelve la actividad económica sea justo y claro, sea aplicado y se haga cumplir de manera efectiva, y sea uniforme y transparente en todo el territorio del Mercado Único[8]. El Mercado Único depende de que los Estados miembros confíen en que todos respetan estos principios[9], sin esta base, no podrían mantenerse las libertades fundamentales ni el reconocimiento mutuo. Esto es, solamente

---

ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0093) o en el propio Informe Monti de 2010 (Mario Monti. *A New Strategy for the Single Market: At the Service of Europe's Economy and Society*. Informe para la Comisión Europea. Bruselas, 9 de mayo de 2010.)

[6] Comisión Europea, *El Mercado Único: nuestro mercado interno europeo en un mundo incierto…*

[7] Comité Económico y Social Europeo (CESE). *El Estado de Derecho y su impacto en el crecimiento económico*. Dictamen de iniciativa, DO C 429, 11 de diciembre de 2020. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020IE1261

[8] Comisión Europea, *El Mercado Único: nuestro mercado interno europeo en un mundo incierto…*

[9] Enrico Letta, *Much More Than a Market*, informe presentado al Consejo Europeo el 18 de abril de 2024. https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 173-201
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3637 • https://ced.revistas.deusto.es

puede quedar garantizado por la fortaleza de las instituciones[10] y de unas reglas comunes que exigen una correcta aplicación para ser eficaces.

El presente artículo presentará, en un primer capítulo, las ventajas que ofrece el Mercado Único como elemento dinamizador de la actividad productiva y la inversión. A continuación, abordará los principales obstáculos detectados para su construcción efectiva, profundizando en los relacionados con el Estado de Derecho y lo que suponen para las expectativas empresariales determinantes de la inversión. Se analizarán algunas de las herramientas existentes para superar este problema y se valorará la propuesta de incorporar la dimensión del Mercado Único en el Informe del Estado de Derecho de 2025. El artículo finaliza con una serie de conclusiones generales.

II. El Mercado Único como elemento dinamizador de la actividad económica y la inversión

El Mercado Único supone un elemento dinamizador de la actividad económica y la inversión, hecho que constituye la propia justificación de su creación. Desde un punto de vista teórico[11], un mercado interior más amplio permite el aprovechamiento de las economías de escala y una mayor eficiencia en la asignación de recursos; una mayor competencia en un mercado de mayor tamaño que impulsa la inversión y la innovación, incidiendo positivamente sobre la productividad; unos menores costes de transacción gracias a la armonización regulatoria o a los menores costes administrativos y una convergencia al alza en la calidad del capital humano como resultado de la libre movilidad de las personas trabajadoras o de la libre prestación de servicios.

Cuando esa mayor integración económica va acompañada, además, por la mejora en la calidad de las instituciones —el Estado de Derecho, incluida la seguridad jurídica, o el clima de negocios— los efectos positivos sobre el crecimiento del PIB son aún mayores[12].

En consecuencia, el Mercado Único impulsa la inversión, la productividad y el crecimiento, aunque resulta difícil atribuirle con exactitud en qué medida lo hace. Ya el Informe Cecchini[13] calculó un impacto positivo, para

---

[10] *Vid*. Frank Elderson, «Europe at a crossroads: it is high time to complete the Single Market», discurso pronunciado en la *SRB Legal Conference 2025*, Bruselas, 18 de junio de 2025, https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2025/html/ecb.sp250618.en.html

[11] Frank Elderson, «Europe at a crossroads: it is high time to complete the Single Market»…; José Cubero, Rafael Doménech, María Jiménez y José Sicilia, «Los efectos económicos del Mercado Único», *ICE, Revista de Economía* 1, n.º 902 (2018): 127-146, https://doi.org/10.32796/ice.2018.902.6630.

[12] Cubero *et al*., «Los efectos económicos del Mercado Único»…

[13] Paolo Cecchini. *Europa 1992: Una apuesta de futuro*. Alianza Editorial, 1988.

los entonces doce Estados miembros, de entre un 4,2 a un 6,5 por 100 del PIB, con una caída en los precios del 6 por 100 y la creación de alrededor de dos millones de puestos de trabajo, con efectos aún mayores en el medio/largo plazo considerando los efectos dinámicos con impactos permanentes sobre la senda de crecimiento[14].

Desde entonces, se han multiplicado los trabajos que han tratado de calcular los impactos macroeconómicos del Mercado Único. Por lo general, todos coinciden en que el PIB de los Estados miembros y del conjunto de la UE ha avanzado gracias a los efectos positivos asociados a su construcción, pero, no existe un consenso claro en cuanto a su magnitud, siendo esta muy heterogénea en función de la metodología utilizada para el análisis[15].

A partir de esos estudios, la Comisión Europea en su nueva estrategia para el Mercado Único[16] señala que, hasta la fecha, el Mercado Único ha aumentado el PIB de la UE en «al menos un 3 o un 4 por 100 y ha creado 3,6 millones de puestos de trabajo» y añade que una integración más profunda del Mercado Único llegaría incluso a duplicar dichos resultados.

Además, un Mercado Único también mejora el excedente de las personas consumidoras, al beneficiarse de precios más bajos y de más opciones de consumo. Asimismo, los productos comercializados dentro de las fronteras comunitarias deben respetar unos estándares de seguridad y calidad elevados, siendo este uno de los factores detrás del denominado «efecto Bruselas»[17], que ha hecho de la UE una suerte de potencia reguladora global. Finalmente, la propia existencia de un Mercado Único puede favorecer que los Estados miembros traten de enfrentarse a los retos compartidos con soluciones comunes.

En todo caso, la profundización de la integración de los mercados no debe impulsarse únicamente por sus beneficios económicos y sociales, sino, sobre todo, por tratarse de una obligación legal[18] que emana del propio Tratado de la Unión Europea, cuyo artículo 3.3 establece: «La Unión establecerá un mercado interior (…)»

---

[14] Richard Baldwin. «On the Growth Effects of 1992». *NBER Working Paper No. 3119*. Cambridge. 1989.

[15] Paolo Pasimeni y Pau Durá. «The Economic Impact of the European Single Market» Single Market Economics Papers WP2025/43, Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs (European Commission), Chief Economist Team. 2025. https://single-market-economy.ec.europa.eu/publications/economic-impact-european-single-market_en

[16] Comisión Europea, *El Mercado Único: nuestro mercado interno europeo en un mundo incierto*...

[17] *Vid*. Anu Bradford. *The Brussels Effect: How the European Union rules the World*. New York, Oxford University Press, 2020.

[18] Frank Elderson, «Europe at a crossroads: it is high time to complete the Single Market»…

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 173-201
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3637 • https://ced.revistas.deusto.es

III. **Principales barreras en la construcción del Mercado Único**

Desde su puesta en marcha hace ya más de 30 años[19], se han dado pasos significativos en el proceso de integración, pero aún existen ámbitos en los que no se han logrado completar las cuatro libertades del mercado interior único. Desde 1993, año de su establecimiento, se han venido multiplicando las iniciativas para perfeccionar, profundizar y completar el Mercado Único[20]. Se podría decir que la realización del Mercado Único ha pasado a ser una tarea casi permanente para la Unión Europea, aunque parece haber perdido relevancia en la acción política comunitaria tras la crisis financiera.

1. *Obstáculos identificados desde hace tiempo*

Ya durante la primera Comisión Von der Leyen, que inició su andadura en otoño de 2019, se desplegó una estrategia de relanzamiento de la inversión y el crecimiento, para tratar de poner fin a casi una década de crecimiento anímico en la UE y de atonía inversora. Presentó una nueva estrategia industrial[21] y un Plan a largo plazo para mejorar la aplicación y el cumplimiento de las normas del Mercado Único[22] como elemento necesario para poder extraer todo el potencial en términos de dinamismo económico.

Ese Plan de acción vino acompañado de la comunicación sobre las barreras que limitaban su despliegue, donde se alertaba sobre las 13 barreras más frecuentes[23] con las que se encontraban los agentes económicos a la hora de acudir al Mercado Único derivadas de una aplicación incorrecta o incompleta por parte de los Estados miembros de la legislación comunita-

---

[19] El Acta Única Europea (1986) fijó un programa de seis años para completar las cuatro libertades del Mercado Único mediante 282 normas para eliminar barreras. El 1 de enero de 1993 se declaró establecido para doce Estados miembros.

[20] Entre otras destacan: El Plan de Acción del Mercado Único de 1997, la Directiva de servicios de 2006 y el Acta de Mercado Único I y II (que en 2011 y 2012, respectivamente, propusieron medidas concretas para un «mayor y mejor Mercado Único»)

[21] Comisión Europea, *Un nuevo modelo de industria para Europa*, COM (2020)102, del 10 de marzo. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:-52020DC0102R(01)

[22] Comisión Europea, *Plan de acción a largo plazo para mejorar la aplicación y el cumplimiento de las normas del Mercado Único*. COM (2020) 94 final, de 10 de marzo. eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0094

[23] Las trece barreras más frecuentes según la Comunicación *Determinar y abordar las barreras del Mercado Único* (COM (2020) 93 final) se relacionan con deficiencias informativas, administrativas y regulatorias. Destacan la dificultad para acceder a información fiable, la complejidad y el coste de los trámites transfronterizos, los obstáculos al reconocimiento mutuo de productos y las divergencias normativas derivadas del «*gold-plating*».

ria, que, en ocasiones, responde a la intención de proteger su mercado y obtener ventajas para las empresas nacionales[24].

La Comisión Europea señalaba que la responsabilidad de estas barreras recaía en la UE, en los Estados miembros o en ambos[25]. En particular, la atribuía a los Estados miembros cuando sus opciones regulatorias generaban divergencias en la armonización o un uso excesivo de normas nacionales que fragmentaban el mercado. Asimismo, advertía de problemas de aplicación y cumplimiento derivados de transposiciones incorrectas, una vigilancia insuficiente y una cooperación administrativa limitada entre Estados miembros, así como de una capacidad institucional desigual —por falta de recursos o competencias— para aplicar eficazmente la normativa europea.

Pero aquel programa de trabajo se vio truncado por la irrupción de la pandemia en marzo de 2020, coincidiendo casi en fecha con la publicación de algunos de los planes de acción o estrategia que lo sustentaban. La urgencia de hacer frente a la crisis sanitaria y a sus consecuencias económicas resultó prioritaria, de modo que, solucionar deficiencias cuasi-estructurales como las relacionadas con el mercado interior fueron temporalmente relegadas a un segundo plano. Por tanto, los avances o reformas para la construcción del mercado interior se postergaron. Es más, el volumen de legislación comunitaria incluso aumentó para responder a las nuevas necesidades, y se prestó menos atención a la implementación y al cumplimiento de la ya existente; cuando esto último se había señalado como determinante para garantizar el respeto por el Mercado Único[26].

2. *Las «Diez Terribles» barreras más limitantes en el Mercado Único*

En su segundo mandato, iniciado en 2024, la nueva Comisión Von der Leyen ha recuperado la necesidad de reforzar el mercado interior, situándolo entre sus prioridades de acción. En esta ocasión se ha apoyado en los informes Letta y Draghi, presentados en 2024, que han servido de punto de partida de la Estrategia de Mercado Único presentada en mayo de 2025, en la que, de nuevo, se identifican los principales obstáculos para lograr el perfeccionamiento del Mercado Único.

Este nuevo empuje de la Comisión comparte el espíritu pragmático de ambos informes, y ha tratado de dejar solo en diez los obstáculos que, en

[24] Comisión Europea, *Plan de acción a largo plazo para mejorar la aplicación y el cumplimiento de las normas del Mercado Único*... p. 2.

[25] Comisión Europea, *Determinar y abordar las barreras del Mercado Único*…

[26] Comisión Europea, *Plan de acción a largo plazo para mejorar la aplicación y el cumplimiento de las normas del Mercado Único*...

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 173-201
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3637 • https://ced.revistas.deusto.es

opinión de las empresas, más dificultan la libre circulación de bienes y servicios e impiden tanto a las empresas como a la ciudadanía aprovechar plenamente el Mercado Único europeo, estableciendo para cada uno de ellos una serie de medidas o acciones para tratar de superarlo (Tabla 1).

Tabla 1
Los «Diez Terribles»: los diez obstáculos más limitantes en el Mercado Único

Obstáculo	Descripción del problema	Solución propuesta (año previsto para implementación)
Normas de la UE excesivamente complejas	Legislación duplicada, burocracia, altos costes de cumplimiento.	Paquetes ómnibus de simplificación (digital, medioambiental); controles de competitividad; revisión de contratación pública y de agencias. (2025)
Falta de compromiso de los Estados miembros	Normativas nacionales restrictivas o incompatibles con el Mercado Único.	Designar «sherpas» nacionales; proporcionalidad; incluir dimensión Mercado Único en Informe sobre el Estado de Derecho; posible Ley para la Prevención de Obstáculos (2027).
Dificultades para crear empresas	Fragmentación normativa, procesos lentos y costosos para establecerse en distintos países.	Crear el «Régimen 28º» con reglas comunes (2026); revisar la Recomendación sobre transmisión de pymes (2025).
Reconocimiento limitado de cualificaciones profesionales	Procesos largos, en papel, y limitaciones para terceros países.	Digitalización del proceso (2026); ampliar reconocimiento automático; reglas comunes para cualificaciones de extracomunitarios.
Retrasos en normas armonizadas	Normas tardías o inexistentes obstaculizan innovación y competitividad.	Permitir especificaciones comunes provisionales; revisión del Reglamento sobre normalización (2026).
Normas fragmentadas sobre etiquetado, envasado y residuos	Diferencias nacionales en etiquetas, residuos y responsabilidad dificultan el comercio.	Armonizar etiquetado; pasaporte digital de productos; ventanilla única digital para Responsabilidad Ampliada del Productor (RAP); reforma de criterios de residuos.
Normas sobre productos obsoletos y falta de conformidad	Legislación anticuada y no armonizada sobre productos no conformes, sobre todo en e-comercio.	Revisión del marco legislativo sobre productos; crear autoridad de vigilancia de mercado de la UE; reforzar control aduanero.

Obstáculo	Descripción del problema	Solución propuesta (año previsto para implementación)
Regulación restrictiva y divergente de servicios	Autorizaciones divergentes, exigencia de establecimiento local, inseguridad jurídica.	Reconocimiento mutuo de autorizaciones (2026); guías para servicios transfronterizos temporales.
Complejidad en desplazamiento de trabajadores	Requisitos nacionales diversos, alta carga administrativa, procesos físicos.	Tarjeta Europea de Seguridad Social (ESSPASS); interfaz digital para declaraciones; reforzar la Autoridad Laboral Europea (2026).
Restricciones territoriales de suministro	Grandes fabricantes limitan la compra transfronteriza, creando precios artificiales.	Crear herramientas legales para actuar contra prácticas injustificadas, incluso fuera del ámbito del Derecho de la competencia (2026).

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

3. *Obstáculos relacionados con el Estado de Derecho*

La estrategia presentada por la Comisión Europea presenta como pilares fundamentales para desarrollar el mercado interior: una mayor simplificación normativa, una mayor eficacia en términos de ejecución y garantía del cumplimiento de las normas y una mayor asunción de responsabilidad por parte de los Estados miembros; toda una declaración de intenciones en términos de respeto del Estado de Derecho. Precisamente, la complejidad del acervo comunitario y la falta de compromiso en cuanto al cumplimento normativo de los Estados miembros aparecen entre los obstáculos más perniciosos para la construcción del Mercado Único[27].

Desde su puesta en marcha, el perfeccionamiento del mercado interior se ha acompañado de la proliferación de normas y reglas con el objetivo de asegurar que la integración comunitaria se adhiere a unos niveles de calidad acordes con un modelo social europeo compartido. Tras la crisis económica y financiera, la multiplicación de normas, su complejidad y solapamientos aumentaron como consecuencia de aplicar criterios prudenciales más exigentes[28]. Sin embargo, la fragmentación normativa y la carga que ello supone resta eficiencia e impacta negativamente a la actividad empresarial.

[27] Comisión Europea. *El Mercado Único: nuestro mercado interno europeo en un mundo incierto*...

[28] Letta. *Much More Than a Market*…p.120.

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 173-201
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3637 • https://ced.revistas.deusto.es

La construcción de una unión de mercados entre veintisiete Estados miembros constituye, desde el punto de vista normativo, una tarea especialmente difícil que afecta a todas las fases del proceso legislativo —diseño, adopción, implementación y aplicación— tendiendo a generar un volumen elevado de normas con un alto grado de complejidad.

Ya en la fase prelegislativa, la consulta y negociación entre los socios suele ser ardua, de modo que la complejidad final de muchas normas refleja compromisos políticos destinados a acomodar intereses muy diversos[29]. Esta dificultad es aún mayor en las normativas sectoriales, que exigen más detalle y granularidad y, con ello, aumentan las cargas regulatorias y los trámites administrativos[30].

Una vez aprobadas, el riesgo de fragmentación aumenta porque la implementación y la supervisión se realizan a escala nacional, donde resulta decisivo el grado de compromiso de los Estados miembros. En la transposición puede darse el fenómeno del «*gold plating*», por el que los Estados añaden requisitos o restricciones adicionales al incorporar las normas comunitarias a su ordenamiento interno. Con ello pretenden responder a sensibilidades nacionales específicas (*preference fit* o *goodness of fit*) y están legitimados para hacerlo, sobre todo en ámbitos de armonización mínima, como el tributario o el laboral[31]. En efecto, pueden establecer requisitos adicionales siempre que respeten el Derecho de la Unión y, en particular, el principio de proporcionalidad. Pero este fenómeno dificulta la aplicación efectiva del Derecho de la Unión y aumenta tanto la carga regulatoria como el riesgo de infracción y sanción.

El problema real surge cuando esas mayores exigencias carecen de justificación clara y parecen responder más a la protección del mercado interno que a una sensibilidad específica del Estado miembro. De hecho, los agentes económicos señalan que, a veces, los legisladores nacionales crean barreras a las libertades del Mercado Único por la falta de transposición o por una ejecución del Derecho de la UE innecesariamente divergente o gravosa (sobrerregulación)[32].

---

[29] Judith Arnal, «EU simplification will fail without better governance: Three necessary reforms to make sure it doesn't fail». 28 de Agosto de 2025. *Policy Brief*. European Credit Research Institute y Centre for European Policy Studies. https://cdn.ceps.eu/2025/09/Simplification-and-governance-policy-brief-formatted.pdf.

[30] Letta. *Much More Than a Market…*

[31] European Parliament. *Briefing on Challenges in the implementation of EU Law at national level*. 2018. https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/608841/IPOL_BRI(2018)608841_EN.pdf).

[32] Comisión Europea, *El Mercado Único: nuestro mercado interno europeo en un mundo incierto*... p. 7

Más allá de los problemas de transposición, también en la elaboración de normas estrictamente nacionales se aprecia una insuficiente consideración de los principios y del marco jurídico de la UE. A ello se suma la existencia de múltiples reguladores y agencias, que incrementan «la heterogeneidad de los requisitos y la complejidad de los procedimientos»[33].

Además, se detectan debilidades en la fase de cumplimiento y de aplicación normativos (*compliance y enforcement*). El hecho de que la Comisión Europea sea considerada la guardiana de los Tratados y, por tanto, piedra angular de la aplicación efectiva de la normativa comunitaria, junto al Tribunal de Justicia de la UE, incrementa el riesgo de crear un cierto hábito de litigio por parte de los Estados miembros, cuando realmente debería predominar un espíritu de cooperación[34].

En consecuencia, conviene recordar que la aplicación de las normas comunitarias comienza a nivel nacional y que, para garantizar su eficacia, se requiere una implicación directa de las autoridades estatales, es decir, una apropiación nacional (*ownership*) de las reglas comunes, que además refuerza su legitimidad[35]. No obstante, para mejorar el cumplimiento —y reducir los procedimientos de infracción— también son necesarias una adecuada comprensión de la normativa comunitaria y capacidades acordes con esa tarea.

Finalmente, en la fase de infracción (*infringement procedures*), cabe preguntarse si el bajo nivel de cumplimiento responde también a una pérdida de capacidad disuasoria de estos procedimientos. Su número ha disminuido de forma significativa, sobre todo en los últimos años, y, como señala Letta[36], esta reducción no obedece ni a un mayor recurso a *EU Pilot* ni a un descenso de las quejas por disfunciones del mercado interior. Además, los procedimientos de infracción siguen caracterizándose por su excesiva duración.

IV. **Percepción empresarial sobre el funcionamiento de elementos básicos del Estado de Derecho**

La aplicación y cumplimiento de las normas comunitarias relativas al Mercado Único no son solo necesarias desde el punto de vista legal, sino

[33] *Ibidem* p. 5

[34] Jacques Pelkmans y Anabela Correia de Brito. *Enforcement in the EU Single Market*. Bruselas. Centre for European Policy Studies (CEPS), 2012. https://www.ceps.eu/ceps-publications/enforcement-eu-single-market/

[35] Letta. *Much More Than a Market*… p. 127

[36] *Ibidem*… p. 128

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 173-201
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3637 • https://ced.revistas.deusto.es

que también resultan esenciales desde el punto de vista económico para ofrecer la suficiente seguridad jurídica a las empresas, a las personas consumidoras y a la actividad económica en general[37]. Unos marcos políticos y jurídicos fiables y creíbles son fundamentales para la inversión empresarial, la innovación y el crecimiento económico[38].

La percepción sobre el funcionamiento de ciertos elementos básicos del Estado de Derecho puede afectar a las expectativas empresariales condicionando el nivel de inversión privada en la economía. La complejidad e imprevisibilidad normativa, junto a determinadas características idiosincráticas de los diferentes sistemas normativos y judiciales de los Estados miembros, pueden disuadir procesos de inversión empresarial.

Como señala la Comisión Europea[39], unos «sistemas judiciales eficaces y el respeto del Estado de Derecho tienen un impacto económico positivo al crear un entorno empresarial estable, previsible y equitativo, esencial para el funcionamiento del Mercado Único de la UE. Garantizar la aplicación uniforme de la ley favorece la inversión, reduce los costes de transacción, facilita el crédito y fomenta la innovación y el crecimiento económico sostenido. (…) la rapidez de los procedimientos y la percepción de independencia judicial se correlacionan con un mayor crecimiento, productividad y facturación empresarial. Además, las decisiones de inversión —tanto de grandes empresas como de pymes— dependen en gran medida de la eficacia judicial, especialmente en ámbitos como la protección de la propiedad intelectual».

De acuerdo con los resultados del Eurobarómetro 555[40], alrededor del 60 por 100 de las empresas europeas confían bastante o mucho en que sus inversiones están protegidas, aunque existe una fuerte disparidad entre los Estados miembros (gráfico 1).

---

[37] Pelkmans y Correia de Brito. *Enforcement in the EU Single Market…*

[38] Comité Económico y Social Europeo (CESE). *El Estado de Derecho y su impacto en el crecimiento económico…*

[39] Comisión Europea. *The 2025 EU Justice Scoreboard*. COM(2025) 375. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_en. p. 4

[40] European Commission, *Flash Eurobarometer 555 – Perceived independence of the national justice systems in the EU and selected candidate countries among companies*. Data annex. January 2025. https://europa.eu/eurobarometer/api/deliverable/download/file?deliverableId=99312

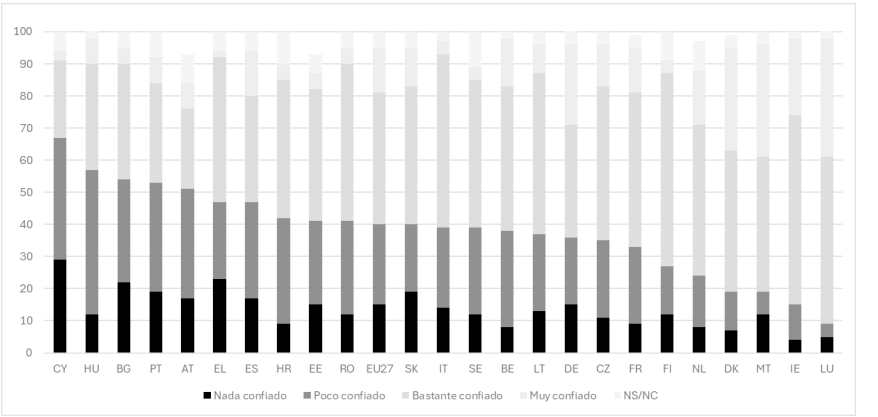


Gráfico 1
Percepción empresarial sobre la eficacia de la protección legal y judicial de las inversiones (en % de respuestas)

Fuente: Elaborado a partir de European Commission, *Flash Eurobarometer 555 – Perceived independence of the national justice systems in the EU and selected candidate countries among companie*s. Data annex. January 2025.

Las principales razones que llevan al empresariado a cuestionar el grado de eficacia en la protección de sus inversiones (gráfico 2) revelan lo compleja y diversa que es la realidad jurídico-legal dentro de la UE.

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 173-201
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3637 • https://ced.revistas.deusto.es

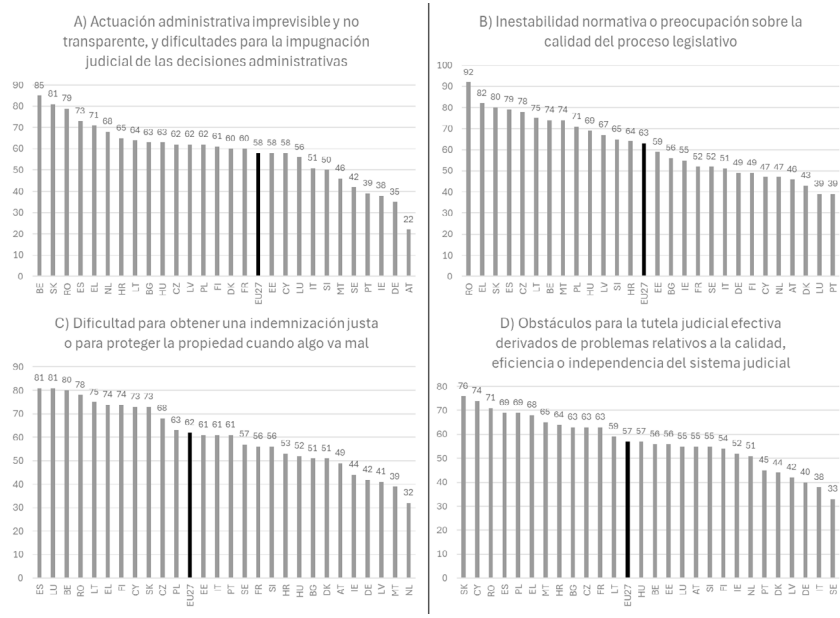


Gráfico 2

Principales motivos de preocupación empresarial en cuanto a la eficacia de la protección de las inversiones (en % de respuestas)

Fuente: Elaborado a partir de European Commission, *Flash Eurobarometer 555 – Perceived independence of the national justice systems in the EU and selected candidate countries among companies*. Data annex. January 2025. Datos a interpretar con cautela, dado que es una respuesta condicionada, por lo que en algunos casos la muestra resulta escasa.

Además de los tribunales y los sistemas judiciales, existen otras instituciones o autoridades públicas relevantes que velan por la aplicación correcta del acervo europeo, sobre todo en lo que se refiere a aspectos relacionados con la defensa de la competencia, la contratación pública o la lucha contra la corrupción[41].

La percepción media del tejido empresarial de la Unión Europea sobre la independencia de las autoridades nacionales de competencia es favorable, aunque con grandes diferencias entre Estados miembros (gráfico 3): supera el 80 por 100 en Austria, Suecia e Italia, y cae por debajo del 30 por 100 en Croacia, Hungría y Bulgaria. El elevado porcentaje de respuestas in-

[41] Por primera vez en 2025, el *EU Justice Scoreboard* ha incorporado información sobre estas cuestiones a partir de la información contemplada en el Eurobarómetro 555. *Vid*. Comisión Europea. *The 2025 EU Justice Scoreboard…*

decisas en algunos países sugiere un conocimiento limitado de este instrumento de defensa de la unidad de mercado o de sus resoluciones. En todo caso, estas autoridades actúan en paralelo y en cooperación con la Comisión Europea y con los tribunales nacionales en la aplicación de las normas europeas de competencia.

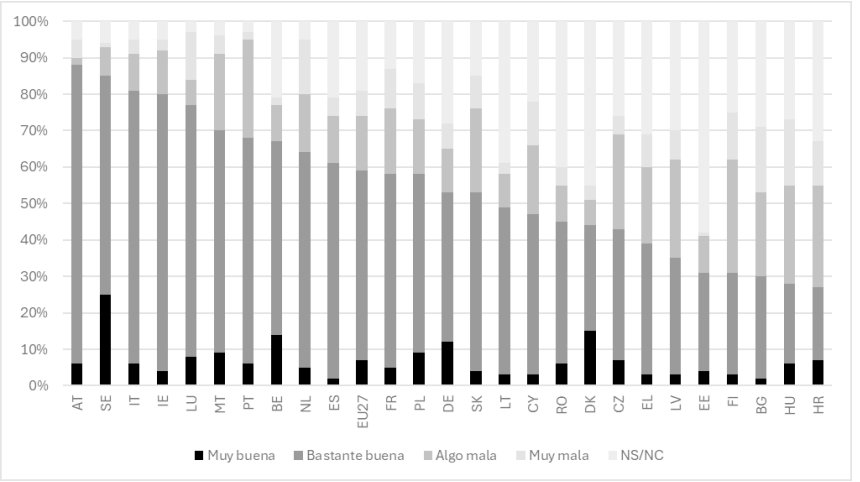


Gráfico 3
Percepción empresarial de la independencia de las autoridades nacionales de la competencia (en % de respuestas)

Fuente: Elaborado a partir de *European Commission, Flash Eurobarometer 555...*

En relación con los órganos de revisión en contratación pública, la percepción empresarial media en la Unión Europea es favorable: dos de cada tres empresas consideran buena su independencia. Austria obtiene la mejor valoración, mientras que Croacia, Bulgaria y Hungría registran las peores[42].

Por su parte, el Comité Económico y Social Europeo (CESE) identificó en 2025[43] los elementos perniciosos para el Mercado Único, incidiendo especialmente en: «la falta de estabilidad política de determinados sistemas gubernamentales, la imprevisibilidad o el cortoplacismo de los regímenes

[42] *European Commission, Flash Eurobarometer 555...*

[43] Comité Económico y Social Europeo (CESE), *La dimensión económica del Estado de Derecho*. Dictamen de iniciativa C/2025/3190, 30 de abril de 2025. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202503190

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 173-201
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3637 • https://ced.revistas.deusto.es

jurídicos, la discriminación de los inversores extranjeros, la prolongada duración de los procedimientos y la falta de fiabilidad en lo que respecta a la aplicación de la normativa».

Tras recabar información entre las organizaciones empresariales nacionales y europeas, el CESE recoge una serie de ejemplos de comportamientos proteccionistas y discriminatorios (Tabla 3) que, en su opinión, socavan el Estado de Derecho[44]. Los casos allí recogidos exponen cómo algunos Estados miembros protegen sus mercados con medidas en las que sus empresas reciben un trato más favorable que las de otros socios comunitarios, vulnerando el principio de igualdad de trato y no discriminación, lo que supone una pérdida de confianza para la inversión privada y erosiona el Mercado Único.

Tabla 2
Ejemplos de comportamientos proteccionistas y discriminatorios que socaban el Estado de Derecho

Tipo de práctica o medida	Descripción del comportamiento	Efecto o consecuencia	Referencia/ procedimiento
Impuestos especiales discriminatorios	Se introducen impuestos cuya base imponible se vincula al volumen de negocios o beneficios que solo alcanzan empresas extranjeras.	Discriminación indirecta. Afecta a la igualdad de trato.	INFR(2024)4022; Asunto C-144/24
Multas desproporcionadas y eliminación del efecto suspensivo	Infracciones menores reciben sanciones elevadas y se elimina el efecto suspensivo de los recursos en ciertos sectores.	Inseguridad jurídica.	INFR(2020)4004; INFR(2020)4013
Retirada de permisos y licencias	Tras construir un centro comercial por parte de inversores extranjeros, se revoca la autorización y se amenaza con la demolición.	Inseguridad jurídica. Vulnera la confianza de los inversores extranjeros.	—

[44] *Ibidem*.

Tipo de práctica o medida	Descripción del comportamiento	Efecto o consecuencia	Referencia/ procedimiento
Trato preferente a acreedores nacionales	Se favorece a acreedores o proveedores «de importancia sistémica» nacionales frente a empresas extranjeras.	Afecta a igualdad de trato y no discriminación.	INFR(2020)4004; INFR(2020)4013
Prohibición súbita de adquisiciones empresariales	Se prohíben con poco plazo adquisiciones de empresas mediante reglamento de emergencia.	Inseguridad jurídica. Vulnera la confianza de los inversores extranjeros.	https://www.handelsblatt.com/27073368.html
Discriminación en licitaciones públicas	Empresas extranjeras reciben menores asignaciones de materias primas en procedimientos de licitación.	Vulnera la igualdad de trato y no discriminación.	INFR(2022)4108
Prohibiciones repentinas de exportación	Se imponen prohibiciones a corto plazo sobre exportaciones de materias primas, antes permitidas.	Inseguridad jurídica.	EUR-Lex – 62023CC0499 – ES – EUR-Lex
Límites de precios selectivos	Se establecen topes de precios para bienes que solo afectan a empresas con gran volumen de negocio (normalmente extranjeras).	Discriminación indirecta. Afecta a la igualdad de trato.	Asuntos: C-557/23; C-658/24
Normas tributarias retroactivas	Se aprueban normas tributarias con efecto retroactivo que solo impactan a empresas extranjeras.	Inseguridad jurídica. Afecta a la igualdad de trato.	NIF 2012/4092 (archivado por derogación)
Medidas de emergencia temporales	Se aprueban leyes que se derogan al presentarse denuncias, evitando sanciones al expirar antes del fallo.	Inseguridad jurídica y cuestiona eficacia de los procedimientos de infracción.	INFR(2022)4108

Fuente: Elaborado a partir de CESE, *La dimensión económica*...

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 173-201
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3637 • https://ced.revistas.deusto.es

V. Herramientas existentes para garantizar la aplicación uniforme del Derecho de la Unión y prevenir la fragmentación regulatoria en el Mercado Único

A la luz de todos los obstáculos señalados, cabría preguntarse en qué medida la Unión Europea se ha dotado de instrumentos capaces de garantizar la aplicación uniforme del Derecho de la Unión y de prevenir la fragmentación regulatoria derivada de prácticas nacionales divergentes, en aras del correcto funcionamiento del mercado interior.

La UE ha desarrollado con el tiempo un conjunto diverso de herramientas preventivas y correctivas, formales e informales, para preservar la integridad del mercado interior y su seguridad jurídica. Su evolución refleja el paso de un modelo centrado en la corrección *ex post* y el control jurídico a otro más preventivo, cooperativo y multisectorial.

El primer instrumento de defensa del mercado interior fue el procedimiento formal de infracción, regulado en los artículos 258 a 260 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea[45]. Permite a la Comisión y a los Estados miembros recurrir al Tribunal de Justicia de la UE ante incumplimientos del Derecho de la Unión. Es el núcleo del sistema europeo de *enforcement* (aplicación), pero su carácter *ex post*, la duración de los procedimientos y su coste institucional han impulsado el recurso a herramientas complementarias.

Progresivamente, se ha venido poniendo el énfasis en otros instrumentos para evitar llegar al Tribunal de Justicia de la UE. Entre ellos destaca el procedimiento de información sobre reglamentaciones técnicas (*TRIS*), formalizado en 1983, que obliga a notificar los proyectos de normas técnicas nacionales antes de su adopción para que la Comisión y los demás Estados miembros evalúen su compatibilidad con el mercado interior. Así, actúa de forma preventiva y reduce el riesgo de litigios posteriores.

Desde los años 2000, la Comisión ha incorporado mecanismos de corrección temprana. Un ejemplo es SOLVIT, creada en 2002[46], con centros en cada Estado miembro[47], para resolver, gratuitamente y de forma no contenciosa, conflictos transfronterizos derivados de una aplicación incorrecta

---

[45] Unión Europea. *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*. Versión consolidada, Diario Oficial de la Unión Europea C 202 (2016). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL

[46] Recomendación de la Comisión de 7 de diciembre de 2001 sobre los principios para la utilización de «SOLVIT» - Red de Resolución de Problemas en el Mercado Interior. Diario Oficial L 331 de 15.12.2001.

[47] También en Noruega, Islandia y en Liechtenstein.

del Derecho del mercado interior. Aunque no tiene efectos vinculantes, se ha consolidado como un instrumento relevante de *soft enforcement* (aplicación blanda/flexible)[48]. No obstante, su rendimiento sigue limitado por la escasez de personal, la falta de supervisión y la disparidad de normas y procedimientos[49].

En 2008, la Comisión lanzó EU Pilot[50], un mecanismo informal de diálogo con los Estados miembros previo al procedimiento de infracción. Su objetivo era aclarar posibles incumplimientos y facilitar soluciones tempranas, reforzando la cooperación administrativa y la corrección *ex ante*. No obstante, su uso decayó hasta 2017 y recibió críticas por su lentitud y falta de transparencia[51]. Ese año, la Comisión anunció [52] que prescindiría de él salvo prueba de utilidad, pero finalmente se ha mantenido operativo[53].

También en 2008 se creó, al amparo de la Directiva de servicios, el *Internal Market Information System* (IMI), una plataforma segura de cooperación administrativa para intercambiar información sobre actos jurídicos vinculados al mercado interior. El Reglamento (UE) 1024/2012 definió su alcance, funciones y garantías en materia de datos personales, y desde 2013 tramita los expedientes SOLVIT.

En 2016, vio la luz la tarjeta profesional europea, el primer procedimiento completamente online a escala de la UE para acelerar el reconocimiento de las cualificaciones profesionales. En enero de 2020, el sistema IMI reemplazó al instrumento utilizado para apoyar a la Red de Cooperación en materia de Protección de los Consumidores, ayudando a racionalizar las herramientas informáticas de la Comisión.

A estos instrumentos se suman prácticas administrativas, a medio camino entre lo informal y lo formal, como las *package meetings*, reuniones

---

[48] Comisión Europea. *SOLVIT's Helping Hand in the Single Market: celebrating 20 years*. SWD (2022) 325 final. Bruselas, 26 de septiembre de 2022.

[49] Monti, *A New Strategy for the Single Market*… p. 105.

[50] EU Pilot fue creado en abril de 2008, a partir de las reflexiones recogidas en Comisión Europea. *A Europe of Results – Applying Community Law*. COM(2007) 502 final. Bruselas, 5 de septiembre de 2007. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX-:52007DC0502.

[51] Defensor del pueblo europeo (Ombudsman), Decisión en el asunto OI/5/2016/AB, relativa a la puntualidad y la transparencia en la tramitación de las reclamaciones de infracción por parte de la Comisión Europea (14 de septiembre de 2017).

[52] Comisión Europea. *Derecho de la UE: mejores resultados gracias a una mejor aplicación*. Comunicación 2017/C 18/02. 19 de enero de 2017. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC0119(01). p. C 18/12.

[53] Johan Stagstrup, «Has the Pilot Been Grounded? The Decline of the EU Pilot in EU Environmental Law Enforcement», *European Law Blog*, octubre de 2024. Pág. 5. https://doi.org/10.21428/9885764c.dc9c08be.

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 173-201
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3637 • https://ced.revistas.deusto.es

entre la Comisión y los Estados miembros para abordar múltiples expedientes de aplicación en un determinado sector. No están reguladas de manera expresa, pero desempeñan una función relevante de coordinación y racionalización del *enforcement*.

También cumplen una función preventiva las notificaciones previstas en la Directiva sobre transparencia en el Mercado Único[54], en la Directiva de servicios[55] y en la Directiva sobre el test de proporcionalidad[56], que exige evaluar previamente nuevas regulaciones nacionales sobre servicios profesionales. A ello se suma el Reglamento (UE) 2019/515 sobre reconocimiento mutuo de mercancías, que obliga a justificar restricciones a productos ya comercializados legalmente en otro Estado miembro.

Más recientemente, en 2020, la Comisión puso en marcha el *Single Market Enforcement Taskforce* (SMET)[57] para dotar al sistema de defensa del mercado interior de mayor coherencia estratégica y orientación política. Este foro de coordinación entre la Comisión y los Estados miembros examina la conformidad de la legislación nacional con las normas del Mercado Único, identifica barreras prioritarias, aborda la sobrerregulación injustificada y propone soluciones prácticas. Su enfoque horizontal le permite afrontar problemas sistémicos que los mecanismos tradicionales no siempre resuelven bien[58].

Pese a este esfuerzo, la Comisión reconoce que aún queda margen para mejorar el respeto de las normas del Mercado Único y apela [59] a la responsabilidad compartida entre ella y las autoridades multinivel de los Estados miembros.

---

[54] Directiva (UE) 2015/1535 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015, por la que se establece un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información (DO L 241 de 17.9.2015, p. 1)

[55] Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior. https://www.boe.es/doue/2006/376/L00036-00068.pdf

[56] Directiva (UE) 2018/958 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones (DO L 173 de 9.7.2018, p. 25)

[57] Comisión Europea, *Plan de acción a largo plazo para mejorar la aplicación y el cumplimiento de las normas del Mercado Único...*

[58] Además de los instrumentos mencionados, existen otros de carácter transversal como el *Single Market Scoreboard*, el portal *Your Europe*, el *Single Digital Gateway* o los mecanismos de resolución alternativa de litigios (ADR/ODR).

[59] Comisión Europea, *El Mercado Único: nuestro mercado interno europeo en un mundo incierto… p. 2 y p. 4.*

En su estrategia de mayo de 2025[60], la Comisión propone reforzar la aplicación de las normas del Mercado Único y, sobre todo, su apropiación nacional, profundizando el enfoque preventivo y de coordinación. Entre las medidas figura la designación, en cada Estado miembro, de un representante nacional de alto nivel (*Single Market sherpa*) para promover la correcta aplicación de las normas y ayudar a identificar y eliminar barreras regulatorias internas. La Comisión prevé reunirlos periódicamente para mejorar la cooperación administrativa y el intercambio de buenas prácticas.

La estrategia también plantea reforzar SOLVIT y SMET. Los Estados miembros deberán mejorar la dotación, especialización, red de contactos y capacidad de influencia de sus centros SOLVIT. En cuanto al SMET, se propone una reunión anual de alto nivel con ministros responsables del Mercado Único, *sherpas* nacionales y el vicepresidente ejecutivo de la Comisión, para aportar orientación estratégica y apoyo político a la superación coordinada de barreras.

Si la evaluación de estos instrumentos concluye que son insuficientes, se valorará nueva legislación específica, incluida una posible Ley de Prevención de Obstáculos al Mercado Único. Además, la estrategia propone una aplicación más estratégica mediante una Agenda Anual de Aplicación del Mercado Único, destinada a concentrar el control y la coordinación en los ámbitos de mayor impacto económico o riesgo de fragmentación.

Por último, la Comisión ha propuesto integrar la dimensión de Mercado Único en el Informe sobre el Estado de Derecho y trabaja con los Estados miembros y las partes interesadas para abordar los problemas de Estado de Derecho que afectan a las empresas con actividad transfronteriza, especialmente las pymes.

VI. **La dimensión de Mercado Único en el Informe del Estado de Derecho**

De acuerdo con la nueva estrategia de Mercado Único, y en coherencia con las con las orientaciones políticas de la nueva Comisión 2024-2029[61],

[60] Comisión Europea, *El Mercado Único: nuestro mercado interno europeo en un mundo incierto…*

[61] Ursula Von der Leyen. *La decisión de Europa: Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea 2024-2029*. Pág. 30. Estrasburgo, 2024. https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_es?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_ES.pdf

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 173-201
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3637 • https://ced.revistas.deusto.es

el Informe sobre el Estado de Derecho 2025[62] incorpora por primera vez la dimensión del Mercado Único con el objetivo explícito de velar por la seguridad jurídica y la igualdad de trato a las empresas que realizan operaciones transfronterizas, en especial de las pymes.

Y es que, tal y como recuerda el propio informe[63], el entorno empresarial y las decisiones de inversión necesitan un sistema judicial eficaz, un marco de lucha contra la corrupción, una buena gobernanza, seguridad jurídica y un proceso legislativo sólido; todos estos aspectos constituyen los pilares clásicos del Estado de Derecho.

1. *Incorporación al Informe de 2025 y resultados*

La dimensión de Mercado Único se ha incorporado al Informe sobre el Estado de Derecho de 2025 con un capítulo propio y en los informes dedicados a los Estados miembros se ha hecho de manera trasversal —en el tratamiento de cada uno de los cuatro pilares tradicionales del Estado de Derecho: sistema judicial, lucha contra la corrupción, libertad de medios y controles institucionales— sin capítulo propio.

El informe se nutre del resultado de la consulta realizada por parte de la Comisión tanto a los Estados miembros —en base a un cuestionario (Cuadro 1) cuya lectura permite apreciar qué elementos, a juicio de la Comisión, son claves en la interrelación entre la unidad de mercado y el Estado de Derecho— como a la ciudadanía —bajo la forma de consulta abierta, en la que otras partes interesadas han aportado su opinión—.

[62] Comisión Europea. *2025 Rule of Law Report. The rule of law situation in the European Union*. COM (2025) 900 final. Estrasburgo, 8 de julio de 2025. https://commission.europa.eu/publications/2025-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en

[63] Comisión Europea. *2025 Rule of Law Report… p. 36*

Cuadro 1
Cuestionario a los Estados miembros para aportar información sobre la dimensión del Mercado Único en el Informe sobre el Estado de Derecho

Pilar I Sistema judicial:

Calidad de la justicia

— Especialización de jueces, tribunales específicos o salas dentro de los tribunales, así como formación de la judicatura para el tratamiento de casos comerciales.
— Mecanismos alternativos de resolución de disputas y mediación.

Pilar II Lucha contra la corrupción:

Prevención

— Medidas dirigidas a la prevención de la corrupción en relación con la concesión de permisos oficiales (por ejemplo, en materia de medio ambiente, energía y diversos tipos de construcción).
— Informes sobre el uso de tecnologías digitales para mejorar la transparencia y la supervisión en la contratación pública.

Pilar IV Controles institucionales:

Proceso de preparación y promulgación de leyes

— Salvaguardias que garanticen la seguridad jurídica, la estabilidad del marco normativo y la ausencia de discriminación. (Esta cuestión complementa la pregunta existente sobre normas y el uso de procedimientos acelerados y de emergencia.)

Autoridades independientes

— Salvaguardias que aseguren la independencia efectiva de las autoridades supervisoras y reguladoras que tengan un impacto directo sobre los operadores económicos.

Accesibilidad y revisión judicial de las decisiones administrativas

— Respeto al principio de buena administración, incluyendo la obligación de la administración de fundamentar sus decisiones. (Esta cuestión complementa la pregunta existente sobre la transparencia de las decisiones administrativas.)
— Salvaguardias adicionales a la revisión judicial respecto a decisiones o inacciones de las autoridades administrativas, incluyendo los recursos disponibles. (Esta cuestión complementa la pregunta existente sobre la revisión judicial de las decisiones administrativas).

Fuente: Traducido de Comisión Europea. *2025 Rule of Law Report. The rule of law situation in the European Union*. COM (2025) 900 final. Estrasburgo, 8 de julio de 2025.

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 173-201
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3637 • https://ced.revistas.deusto.es

Con base en estas consultas, la Comisión expone cómo los cuatro pilares del Estado de Derecho impactan el Mercado Único bajo la forma de: seguridad jurídica para empresas, aplicación y ejecución de decisiones judiciales, transparencia en la contratación pública y estabilidad regulatoria.

Sobre el **sistema judicial**, el informe subraya que la especialización judicial en asuntos mercantiles, incluidos transfronterizos, constituye un factor clave para la competitividad y la seguridad jurídica. Se valora positivamente la creación de tribunales mercantiles especializados (Alemania), y se apunta la necesidad de reforzarlos (Letonia) o de ponerlos en marcha (Polonia, Malta y Chipre). También se entiende que mejora el entorno empresarial el hecho de disponer de mecanismos alternativos de resolución de litigios (Chipre). Mientras que los costes elevados de litigar (Finlandia, Austria o Estonia) o los retrasos judiciales y administrativos se identifican como obstáculos significativos para la inversión y la actividad empresarial (Malta, Portugal, Eslovaquia).

Sobre la **lucha contra la corrupción**, el informe destaca medidas que favorecen la igualdad de condiciones para las empresas en licencias y contratación pública, un ámbito con alta fragmentación y gran potencial en el Mercado Único. Valora la simplificación administrativa, digitalización y transparencia para mejorar el entorno empresarial (Grecia, Italia, Malta) y los avances en Chipre. Sin embargo, advierte riesgos por deterioro del clima empresarial, conflictos de intereses en empresas públicas o posible concentración de mercado (Eslovaquia, Eslovenia, Hungría). La digitalización judicial y administrativa se considera un factor positivo para la economía y las operaciones transfronterizas.

En **pluralismo y libertad de los medios** —no incluido en el cuestionario a los Estados— el Informe subraya que el Mercado Único se refuerza cuando las condiciones de competencia entre los medios son equitativas, y otorga importancia a la manera en que obtienen su financiación. A este respecto, considera clave la transparencia en la titularidad de los medios, la asignación no discriminatoria de la publicidad estatal, o la transparencia sobre el origen sus fuentes de financiación; valora el sistema de Austria y el aumento presupuestario en Lituania, y menciona reformas en Dinamarca y Portugal.

Finalmente, los **contrapesos institucionales y la calidad normativa**, claves para la seguridad jurídica, la previsibilidad y la protección de inversiones, son esenciales para el Mercado Único. Se valoran la simplificación legislativa (Francia) y la consulta a partes interesadas (Bélgica, Chequia), pero persisten problemas de inestabilidad normativa, baja calidad legislativa, carga regulatoria o uso de poderes excepcionales (Rumanía, Croacia, Grecia, Bulgaria, Malta, Chipre, Hungría). Asimismo, otros subrayan que las consultas públicas a los agentes sociales o bien son ejercicios mera-

mente formales, o bien cuentan con plazos demasiado reducidos (Rumanía, Lituania).

Asimismo el informe se hace eco de la percepción del sector empresarial sobre el funcionamiento de determinados elementos básicos del Estado de Derecho e incorpora la valoración general relativa a la eficacia de la protección legal y jurídica de las inversiones en la UE, así como a la independencia de los organismos responsables del control de la contratación pública y de las autoridades nacionales de competencia[64].

2. *Valoración de la incorporación del Mercado Único al informe del Estado de Derecho*

El hecho de incorporar la dimensión del Mercado Único al informe del Estado de Derecho permite ofrecer una visión más completa al conectar el respeto de los principios jurídicos con el entorno económico y empresarial, es decir, apoyando la existencia de un vínculo entre democracia y prosperidad económica, relación incuestionable hasta hace poco, pero que resulta pertinente recordar en el actual contexto geopolítico.

Con su incorporación al Informe, la Comisión Europea ha obligado a los Estados miembros a hacer un ejercicio de identificación de aquellas prácticas judiciales, administrativas o regulatorias que, sin fundamento jurídico o justificación, tienen una incidencia desigual sobre la actividad económica y la competencia y, por consiguiente, suponen un menoscabo para el Mercado Único. A partir de los resultados, podrán sustentarte las recomendaciones sobre la necesidad de llevar a cabo mejoras en los mecanismos judiciales, de mayor transparencia y/o certidumbre normativa. Además, constituyen una herramienta analítica adicional para, en su caso, evaluar y argumentar posibles riesgos para la buena gestión financiera del presupuesto de la UE.

Cabe recordar que, por su diseño, el Informe tiene una naturaleza necesariamente cualitativa, lo que permite captar la compleja y heterogénea realidad de los Estados miembros, empezando, por ejemplo, por sus distintos sistemas jurídicos. Al incluir información detallada, los informes de cada Estado miembro permiten contextualizar la situación del Estado de Derecho, identificar riesgos potenciales y ofrecer una visión más completa de las dinámicas institucionales.

No obstante, y en relación con esto último, habida cuenta de que la incorporación de la dimensión del Mercado Único al Informe aborda efectos

[64] Comisión Europea. *The 2025 EU Justice Scoreboard…*

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 173-201
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3637 • https://ced.revistas.deusto.es

que, desde una perspectiva económica, se traducen en mayores costes o plazos y condicionan las decisiones de inversión, su carácter predominantemente cualitativo (no cuantitativo) puede dificultar su comprensión por los agentes económicos y la comparabilidad entre los Estados miembros. Aunque no sea el objetivo del Informe, una mayor comparabilidad ayudaría a identificar la fragmentación del mercado y facilitar el seguimiento y evaluación de su evolución.

En todo caso, la dimensión económica se ha incorporado de forma acotada, al integrarse en los cuatro pilares tradicionales del Informe pese a haberse solicitado un capítulo específico, lo que habría dado mayor visibilidad a problemas que no siempre encajan en esos pilares[65].

Finalmente, resulta necesario subrayar también los riesgos asociados al refuerzo de la dimensión económica en el Informe del Estado de Derecho. Algunos expertos[66] alertan de que, en general, priorizar aquellas áreas del Estado de Derecho que favorecen la estabilidad económica, la inversión y la competitividad, a través de la independencia judicial, la lucha contra la corrupción, la eficiencia administrativa y la previsibilidad legislativa, no debe hacerse en detrimento de las dimensiones nucleares del Estado de Derecho como la protección de los derechos fundamentales, el pluralismo mediático, la cohesión social o los controles democráticos.

Como señala Cseres[67], un enfoque excesivamente tecnocrático —o como la autora denomina, de instrumentalización del Estado de Derecho— puede reducirlo a una simple herramienta para mejorar la competitividad, corriendo el riesgo «de debilitar la seguridad y las garantías jurídicas, erosionar la confianza pública y mermar la legitimidad democrática al relegar procesos esenciales de deliberación, control y participación social». Por lo que resulta pertinente encontrar un adecuado equilibrio entre las distintas dimensiones.

VII. **Conclusiones**

El camino hacia el Mercado Único revela la necesidad de considerar la dimensión económica del Estado de Derecho, ya que muchas de las disfunciones persistentes no se deben tanto a una falta de regulación a nivel co-

---

[65] Comité Económico y Social Europeo (CESE), *La dimensión económica del Estado de Derecho*… p. 5/7.

[66] Kati Cseres. «Rethinking the Rule of Law in EU Economic Governance: Insights from the 2025 Report.» *Kluwer Competition Law Blog*. 29 July 2025 https://legalblogs.wolterskluwer.com/competition-blog/rethinking-the-rule-of-law-in-eu-economic-governance-insights-from-the-2025-report/; Louise Fromont. «What EU Conditionality Says about the Rule of Law». *European Journal of Risk Regulation*. Published online 2024:1-14. doi:10.1017/err.2024.40

[67] Cseres. «Rethinking the Rule of Law in EU Economic Governance…

munitario como a deficiencias en la aplicación efectiva y uniforme del derecho de la Unión. La fragmentación regulatoria incrementa los costes de cumplimiento, reduce la competencia transfronteriza y limita el potencial económico del Mercado Único, especialmente en el sector servicios.

La aplicación previsible y no discriminatoria de las normas europeas es un requisito indispensable para garantizar la seguridad jurídica, la igualdad de condiciones competitivas y la confianza entre los Estados miembros y los operadores económicos, y constituye, además, un factor clave para estimular la inversión, tanto dentro de la UE como la procedente de terceros países, que le permita hacer frente a sus prioridades estratégicas, su competitividad y su crecimiento, manteniendo su calidad de vida.

La armonización normativa y la normalización técnica, sobre todo en servicios y profesiones reguladas, son esenciales de cara a la unidad de mercado. El actual interés en la simplificación normativa[68] refleja la preocupación por reducir esas divergencias en la aplicación nacional. Más allá de la forma que tome dicha simplificación o de si se necesitan instrumentos jurídicos más directamente aplicables (Reglamentos frente a Directivas), todo apunta a que el enfoque preventivo, cooperativo y multisectorial no solo no debe perderse, sino que debe prevalecer. Para ello se necesita una potenciación de los actuales instrumentos de *soft enforcement*, una mayor coordinación interadministrativa, así como mejoras en la gobernanza, en la que la participación de los agentes económicos y sociales resulta fundamental.

No obstante, reforzar la dimensión económica del Estado de Derecho exige un enfoque equilibrado y no debe desarrollarse exclusivamente desde una lógica de eficiencia o competitividad. Un modelo de gobernanza orientado a la agilidad y al rendimiento no puede resultar en detrimento de los elementos esenciales del Estado de Derecho, sus garantías jurídicas, mecanismos de control y espacios de deliberación y participación.

Por ello, el desafío para la Unión no consiste únicamente en hacer el Mercado Único más competitivo, sino en hacerlo compatible con un marco institucional que preserve la seguridad jurídica, la confianza pública, la legitimidad democrática y el modelo social europeo, máxime en un contexto como el actual, marcado por múltiples prioridades estratégicas. En última instancia, el éxito de este enfoque depende, sobre todo, de la voluntad política de los Estados miembros para asumir la aplicación uniforme del Derecho de la Unión como un componente estructural del proyecto del Mercado Único.

---

[68] El Consejo Europeo llegó a hablar de una «revolución de la simplificación» en su Declaración de Budapest, del 8 de noviembre de 2024, sobre el Nuevo Pacto para la Competitividad Europea.

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 173-201
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3637 • https://ced.revistas.deusto.es

Sobre la autora

Inmaculada Ordiales Hurtado es Licenciada en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Complutense de Madrid. Doctora en Economía desde 2015. Especialista en Metodología de investigación cuantitativa por la Universidad Politécnica de Madrid y el Consejo Superior de Investigaciones Científicas y Posgrado en la Grande École Superieure de Commerce Extérieur de París. Actualmente, es Jefa del Área Económica del Área de Estudios y Análisis del Consejo Económico y Social de España, donde trabaja desde 1999. Sus principales áreas de trabajo comprenden la economía española y europea, el modelo productivo, el entorno competitivo y las políticas públicas en general. Desde 2017 coordina los informes del Consejo Económico y Social sobre la gobernanza económica de la Unión Europea. Es autora de diversas publicaciones en los ámbitos de la economía, la digitalización y la sostenibilidad.

About the author

Inmaculada Ordiales Hurtado holds a degree in Economics and Business Administration from the Complutense University of Madrid. PhD in Economics since 2015. Specialist in Quantitative Research Methodology from the Polytechnic University of Madrid and the CSIC and Postgraduate Studies at the Grande École Supérieure de Commerce Extérieur de Paris. Currently, she is Head of the Economic Area of the Studies and Analysis Area of the Economic and Social Council of Spain, where she has worked since 1999. His main areas of work include the Spanish and European economy, the production model, the competitive environment and public policies in general. Since 2017, she has been responsible for coordinating the Economic and Social Council's reports on EU economic governance. Author of several publications in the fields of economics, digitalization and sustainability.

¿Integrar o fragmentar? Desafíos institucionales y financieros de la ampliación de la Unión Europea

Integration or Fragmentation? Institutional and Financial Challenges of EU Enlargement

Ruth Ferrero-Turrión
Universidad Complutense de Madrid
rferrero@ucm.es

doi: https://doi.org/10.18543/ced.3638

Recibido el 20 de abril de 2026
Aceptado el 13 de mayo de 2026
Publicado en línea: octubre de 2026

Sumario: I. Introducción.—II. Marco Teórico y conceptual.—III. Dimensión institucional: el Estado de derecho como condición de ampliación.—IV. Dimensión financiera: sostenibilidad y retos presupuestarios de la ampliación.—V. Interacción entre los dos ejes: condicionalidad democrática y sostenibilidad financiera. 1. *Trade-off* entre rigor normativo y rapidez geopolítica: la tensión estructural de la ampliación en la actualidad. 2. El riesgo de una ampliación «light»: integración diferenciada y límites estructurales de la capacidad de absorción de la Unión Europea.—VI. Conclusiones: la ampliación como dilema existencial del proyecto europeo.

Resumen: La política de ampliación de la Unión Europea se enfrenta a un doble desafío estructural. Por un lado, el respeto al Estado de derecho se ha convertido en la condición indispensable tanto para los países candidatos como para los Estados miembros, reforzando la dimensión normativa del proceso de integración. Por otro, la adhesión de economías de menor renta —como Ucrania, Moldavia o los Balcanes Occidentales— tendría un impacto significativo en el presupuesto comunitario, especialmente en la Política Agraria Común y en los fondos de cohesión. Esto obliga a replantear el Marco Financiero Plurianual, con posibles aumentos de contribuciones nacionales, redistribución de recursos o creación de nuevas fuentes de ingresos propios. La interacción entre estos dos ejes —condicionalidad democrática y sostenibilidad financiera— define el ritmo y la viabilidad de la próxima ampliación.

Palabras clave: Ampliación de la Unión Europea; Estado de derecho; Marco Financiero Plurianual; Política de cohesión; Condicionalidad democrática.

Abstract: *The European Union's enlargement policy faces a dual structural challenge. On the one hand, respect for the rule of law has become an indispen-*

sable condition for both candidate countries and Member States, reinforcing the normative dimension of the integration process. On the other hand, the accession of lower-income economies—such as Ukraine, Moldova, or the Western Balkans—would have a significant impact on the EU budget, particularly on the Common Agricultural Policy and cohesion funds. This makes it necessary to rethink the Multiannual Financial Framework, with possible increases in national contributions, redistribution of resources, or the creation of new own resources. The interaction between these two axes—democratic conditionality and financial sustainability—defines the pace and viability of the next enlargement.

Keywords: *European Union enlargement; Rule of law; Multiannual Financial Framework; Cohesion policy; Democratic conditionality.*

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 203-234
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3638 • https://ced.revistas.deusto.es

I. **Introducción**

La política de ampliación ha sido históricamente uno de los instrumentos más poderosos de la Unión Europea (UE) para proyectar estabilidad política, reformas institucionales y convergencia económica más allá de sus fronteras. Desde la perspectiva de la integración europea, la ampliación no ha sido únicamente un proceso técnico de incorporación de nuevos Estados, sino un mecanismo central de transformación política y social del continente, especialmente tras el final de la Guerra Fría.[1] A través de la condicionalidad, la UE ha buscado exportar sus normas, valores e instituciones, configurando un espacio político caracterizado por la democracia liberal, el Estado de derecho y la economía de mercado.

Sin embargo, la ampliación se enfrenta hoy a un contexto estructuralmente distinto al de las grandes rondas de 2004 y 2007. La guerra en Ucrania, el deterioro del orden internacional liberal, el auge de la competición geopolítica y las múltiples crisis internas de la UE —financiera, migratoria, sanitaria y energética— han reconfigurado profundamente tanto los incentivos como las capacidades del proyecto europeo. En este nuevo escenario, la ampliación ya no puede concebirse como un proceso casi automático de europeización progresiva, sino como una decisión política altamente costosa, sometida a fuertes restricciones institucionales, presupuestarias y de legitimidad democrática.[2]

En este contexto, la política de ampliación de la UE se enfrenta a un doble desafío estructural. Por un lado, el respeto al Estado de derecho se ha convertido en la condición indispensable tanto para los países candidatos como para los propios Estados miembros, reforzando la dimensión normativa del proceso de integración. Desde la adopción de los Criterios de Copenhague en 1993, la consolidación de instituciones democráticas estables, la independencia judicial, la lucha contra la corrupción y la protección de los derechos fundamentales constituyen requisitos formales para cualquier adhesión.[3] No obstante, la experiencia reciente de retrocesos democráticos en países como Hungría y Polonia ha puesto de manifiesto los límites de la condicionalidad ex ante y ha generadouna preocupación creciente por la capacidad real de la UE para garantizar el

---

[1] Frank Schimmelfennig y Ulrich Sedelmeier, *The Europeanization of Central and Eastern Europe* (Ithaca: Cornell University Press, 2005).

[2] Antoaneta Dimitrova, «The Uncertain Future of EU Enlargement,» *Journal of European Public Policy* 29, n.º 2 (2022): 190-208.

[3] Comisión Europea, *Enhancing the Accession Process – A Credible EU Perspective for the Western Balkans* (Bruselas, 2020).

respeto efectivo de sus valores fundamentales una vez producida la adhesión.[4]

Por otro lado, la ampliación hacia economías de menor renta —como Ucrania, Moldavia o los países de los Balcanes Occidentales— tendría un impacto significativo en el presupuesto comunitario, especialmente en la Política Agraria Común (PAC) y en los fondos de cohesión. Estos instrumentos representan los principales mecanismos redistributivos de la UE y están diseñados para reducir las desigualdades regionales entre Estados miembros. La incorporación de nuevos países con amplios sectores agrícolas y bajos niveles de desarrollo económico implica una presión directa sobre el Marco Financiero Plurianual (MFP), obligando a replantear las prioridades presupuestarias, las contribuciones nacionales y las fuentes de ingresos propios de la Unión.[5]

La literatura sobre ampliación ha tendido a analizar estos dos ejes —condicionalidad democrática y sostenibilidad financiera— de forma relativamente separada. Por un lado, los estudios centrados en la europeización han enfatizado el papel de la condicionalidad como mecanismo de transferencia normativa y transformación institucional.[6] Por otro, los trabajos sobre capacidad de absorción han subrayado los límites internos de la UE para integrar nuevos miembros sin comprometer la eficacia de sus políticas y su cohesión interna.[7] Sin embargo, en la práctica, ambos procesos están profundamente interrelacionados ya que la credibilidad de la condicionalidad depende de la capacidad financiera de la UE para cumplir sus promesas de integración, mientras que la sostenibilidad presupuestaria está condicionada por el grado de convergencia institucional de los países candidatos.

Esta interdependencia se ha vuelto especialmente visible en el debate actual sobre la posible adhesión de Ucrania. Desde una perspectiva normativa, la concesión del estatus de país candidato en 2022 respondió tanto a criterios políticos como a consideraciones geopolíticas, reforzando el papel de la UE como actor estratégico en el conflicto con Rusia.[8] Sin embargo, desde un punto de vista financiero, la integración plena de Ucrania impli-

---

[4] Laurent Pech y Kim Lane Scheppele, «Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU,» *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 19 (2017): 3-47; R. Daniel Kelemen, «Europe's Other Democratic Deficit,» *Government and Opposition* 52, n.º 2 (2017): 211-238.

[5] Robert Ackrill y Adrian Kay, *The Common Agricultural Policy* (Basingstoke: Palgrave, 2011); Comisión Europea, *Multiannual Financial Framework 2021-2027* (Bruselas, 2021).

[6] Ian Manners, «Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?» *Journal of Common Market Studies* 40, n.º 2 (2002): 235-258.

[7] Frank Schimmelfennig, «Enlargement and Integration Capacity,» *Journal of European Public Policy* 21, n.º 3 (2014): 397-415.

[8] Heather Grabbe y Stefan Lehne, «The EU's Enlargement Challenge,» *Carnegie Europe* (2023).

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 203-234
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3638 • https://ced.revistas.deusto.es

caría costes presupuestarios sin precedentes, dada la magnitud de su sector agrícola, sus necesidades de reconstrucción y su bajo nivel de renta per cápita en comparación con la media europea.[9] Este caso ilustra de manera paradigmática la tensión entre ambición normativa y restricciones materiales que atraviesa el proyecto de ampliación.

A su vez, estas tensiones no son únicamente técnicas o económicas, sino profundamente políticas. La ampliación implica decisiones redistributivas que afectan directamente a los equilibrios internos entre Estados contribuyentes netos y beneficiarios netos, así como a la legitimidad democrática del proyecto europeo ante sus ciudadanos. En un contexto de creciente euroescepticismo y polarización política, la percepción de que la ampliación puede generar costes excesivos o amenazar la cohesión interna puede erosionar el apoyo social a la integración.[10] Al mismo tiempo, la prolongación indefinida de los procesos de preadhesión puede generar frustración en los países candidatos, debilitando el poder de atracción de la UE y abriendo espacio para un incremento de la influencia de actores como Rusia, China o Turquía.[11]

A partir de este marco, este artículo plantea la siguiente pregunta de investigación: ¿hasta qué punto las exigencias de respeto al Estado de derecho y las limitaciones presupuestarias condicionan la capacidad de la Unión Europea para llevar a cabo una ampliación creíble y sostenible? La hipótesis central sostiene que la viabilidad futura de la ampliación depende de la interacción entre ambos ejes en donde una condicionalidad democrática ambiciosa sin respaldo financiero suficiente pierde credibilidad, mientras que una ampliación financieramente viable sin garantías institucionales sólidas amenaza la cohesión y legitimidad internas de la Unión.

Metodológicamente, el artículo adopta un enfoque cualitativo basado en el análisis de literatura académica, documentos oficiales de la UE y estudios comparativos sobre procesos de ampliación. El objetivo no es ofrecer predicciones cuantitativas sobre los costes de la ampliación, sino desarrollar un marco analítico que permita comprender las tensiones estructurales que definen el futuro de la política de integración europea. En este sentido, el artículo contribuye al debate académico al integrar perspectivas institucionales y presupuestarias en un mismo análisis, superando la tradicional fragmentación entre estudios de europeización y estudios de economía política de la UE.

---

[9] Arne Niemann y Dimitrios Ioannou, «European Economic Integration in Times of Crisis,» *Journal of European Public Policy* 22, n.º 2 (2015): 196-218.

[10] Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe* (Ithaca: Cornell University Press, 1998).

[11] Liesbet Hooghe y Gary Marks, «A Postfunctionalist Theory of European Integration,» *British Journal of Political Science* 39, n.º 1 (2009): 1-23.

II. **Marco teórico y conceptual**

El análisis de la ampliación de la Unión Europea requiere un marco teórico que permita integrar dimensiones institucionales, normativas y materiales del proceso de integración. Lejos de constituir un fenómeno meramente técnico, la ampliación se inscribe en los grandes debates de la teoría de la integración europea sobre los motores del cambio institucional, la naturaleza del poder europeo y los límites de la gobernanza supranacional. En este sentido, la literatura ha ofrecido tres grandes aproximaciones para explicar la ampliación: el neofuncionalismo, el intergubernamentalismo liberal y los enfoques de europeización y poder normativo.

Desde la perspectiva neofuncionalista, la ampliación puede entenderse como una consecuencia indirecta de los procesos de integración funcional y de los efectos de *spillover*. En su formulación clásica, Haas sostenía que la integración en sectores económicos específicos genera presiones para una integración ulterior, extendiendo progresivamente las competencias de las instituciones supranacionales.[12] Aunque esta teoría fue concebida principalmente para explicar la profundización de la integración, algunos autores han argumentado que la ampliación puede interpretarse como una extensión territorial de estos mismos mecanismos, impulsada por la necesidad de estabilizar el entorno externo de la Unión.[13] Sin embargo, el neofuncionalismo presenta limitaciones importantes para explicar la dimensión política de la ampliación, especialmente en contextos donde las decisiones de adhesión responden a cálculos estratégicos más que a dinámicas funcionales.

El intergubernamentalismo liberal, desarrollado por Moravcsik, ofrece una explicación alternativa basada en las preferencias de los Estados miembros y en los procesos de negociación entre gobiernos nacionales.[14] Desde este enfoque, la ampliación es el resultado de decisiones soberanas tomadas por los Estados en función de intereses económicos, geopolíticos y domésticos. La UE no actúa como un actor autónomo, sino como un foro institucional que canaliza acuerdos intergubernamentales. En este marco, la ampliación hacia Europa Central y Oriental se interpreta como una estrategia racional de los Estados miembros para consolidar mercados, garantizar estabilidad regional y reforzar su seguridad estratégica.[15]

---

[12] Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe* (Stanford: Stanford University Press, 1958).

[13] Philippe Schmitter, «Three Neo-Functional Hypotheses about International Integration,» *International Organization* 23, n.º 1 (1969): 161-166.

[14] Moravcsik, *The Choice*, 10

[15] Frank Schimmelfennig, *The EU, NATO and the Integration of Europe* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003).

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 203-234
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3638 • https://ced.revistas.deusto.es

No obstante, tanto el neofuncionalismo como el intergubernamentalismo resultan insuficientes para capturar la dimensión transformadora de la ampliación, especialmente en lo que respecta a la transferencia de normas, valores e instituciones. Es en este punto donde los enfoques de europeización y poder normativo adquieren centralidad analítica. La europeización se refiere al proceso mediante el cual las reglas, prácticas y discursos de la UE se incorporan a los sistemas políticos nacionales, transformando estructuras institucionales, marcos regulatorios y patrones de comportamiento.[16] En el contexto de la ampliación, la europeización opera fundamentalmente a través de la condicionalidad, es decir, mediante la imposición de requisitos formales a los países candidatos como condición para la adhesión.

Schimmelfennig y Sedelmeier han conceptualizado este proceso como un mecanismo de «transferencia institucional dirigida», en el que la UE ejerce influencia externa mediante incentivos positivos.[17] La lógica subyacente es instrumental y en ella los países candidatos adoptan reformas costosas porque anticipan beneficios superiores en forma de acceso al mercado interior, fondos estructurales y participación en la toma de decisiones europeas. La efectividad de este mecanismo depende de tres factores: la claridad de las condiciones impuestas, la capacidad administrativa del país candidato para cumplirlas y, sobre todo, la credibilidad de la recompensa ofrecida por la UE.[18]

Este enfoque se complementa con la noción de poder normativo desarrollada por Manners, quien sostiene que la UE se distingue de otros actores internacionales por su capacidad para definir lo que se considera «normal» en las relaciones internacionales.[19] Más que ejercer poder coercitivo o material, la UE proyecta normas como la democracia, los derechos humanos, el multilateralismo y el Estado de derecho, configurando identidades y expectativas en su entorno externo. Desde esta perspectiva, la ampliación no es solo una política exterior, sino una forma específica de acción normativa que busca transformar políticamente a los países candidatos.

Sin embargo, la literatura ha señalado importantes límites a esta concepción idealizada del poder normativo europeo. En primer lugar, la proyección de normas depende de la coherencia interna de la UE y de su capacidad para cumplir sus propios estándares. Los retrocesos democráticos

---

[16] Claudio M. Radaelli, «Europeanisation: Solution or Problem?» *European Integration Online Papers* 8, n.º 16 (2004).

[17] Schimmelfennig y Sedelmeier, *The Europeanization*, 1

[18] Frank Schimmelfennig, «EU Political Accession Conditionality after the 2004 Enlargement,» *Journal of European Public Policy* 15, n.º 6 (2008): 918-937.

[19] Ian Manners, «Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?» *Journal of Common Market Studies* 40, n.º 2 (2002): 235-258.

en Estados miembros como Hungría y Polonia han erosionado la autoridad normativa de la Unión y han puesto en cuestión su credibilidad como garante del Estado de derecho.[20] En segundo lugar, la efectividad de la condicionalidad se reduce cuando los incentivos son percibidos como lejanos, inciertos o políticamente inalcanzables, generando lo que algunos autores han denominado «fatiga de la ampliación».[21]

El concepto de condicionalidad ocupa, por tanto, un lugar central en el marco teórico de este artículo. En términos generales, la condicionalidad se refiere a la práctica de vincular recompensas materiales o simbólicas al cumplimiento de determinadas normas o políticas. En el contexto europeo, la condicionalidad democrática implica la exigencia de reformas institucionales en materia de pluralismo político, independencia judicial, lucha contra la corrupción y protección de derechos fundamentales.[22] Estos requisitos se formalizan en los Criterios de Copenhague y se operacionalizan a través de informes de progreso, capítulos de negociación y mecanismos de supervisión continua.

La literatura distingue entre condicionalidad *ex ante* y condicionalidad *ex post*. La primera opera antes de la adhesión y se basa en la promesa de membresía como incentivo principal. La segunda se aplica una vez producida la adhesión y se articula mediante mecanismos sancionadores como el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea o, más recientemente, el régimen de condicionalidad del Estado de derecho vinculado a los fondos europeos.[23] Esta distinción es fundamental para comprender los dilemas actuales de la ampliación donde mientras la condicionalidad *ex ante* ha demostrado ser relativamente eficaz en contextos de alta credibilidad, la condicionalidad *ex post* ha mostrado importantes limitaciones prácticas y políticas.

Junto a la condicionalidad, el concepto de capacidad de absorción constituye el segundo pilar teórico del análisis. Introducido formalmente en el debate europeo a partir del Consejo Europeo de Copenhague de 1993, este concepto hace referencia a la aptitud de la UE para integrar nuevos miembros sin comprometer el funcionamiento de sus instituciones, la eficacia de sus políticas y la cohesión interna.[24] Schimmelfennig define la capacidad de absorción como una combinación de tres dimensiones: capacidad institucional, capacidad política y capacidad financiera.[25]

---

[20] Laurent Pech y Kim Lane Scheppele, «Illiberalism Within,» *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 19 (2017): 3-47.

[21] Dimitrova, «The Uncertain Future, 2

[22] Comisión Europea, *Enhancing the Accession Process – A Credible EU Perspective for the Western Balkans* (Bruselas, 2020).

[23] Carlos Closa y Dimitry Kochenov, eds., *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union* (Cambridge: Cambridge University Press, 2016).

[24] Consejo Europeo, *Conclusions of the Copenhagen European Council* (1993).

[25] Schimmelfennig, «Enlargement, 7

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 203-234
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3638 • https://ced.revistas.deusto.es

La capacidad institucional se refiere al impacto de la ampliación sobre los procesos de toma de decisiones y sobre el equilibrio entre instituciones supranacionales e intergubernamentales. La incorporación de nuevos Estados aumenta la heterogeneidad de intereses y complica la coordinación política, especialmente en ámbitos sensibles como la política exterior, la fiscalidad o la gobernanza económica. La capacidad política, por su parte, alude al grado de apoyo social y legitimidad democrática del proceso de ampliación dentro de los Estados miembros. Finalmente, la capacidad financiera se refiere a la posibilidad de extender las políticas redistributivas de la UE sin generar desequilibrios presupuestarios insostenibles.

En la práctica, la capacidad de absorción funciona como una condición interna de la condicionalidad externa. Es decir, la credibilidad de la promesa de adhesión depende de la percepción de que la UE está dispuesta y es capaz de asumir los costes políticos, institucionales y financieros de integrar nuevos miembros. Cuando esta percepción se debilita, la condicionalidad pierde eficacia y la ampliación se convierte en un proceso indefinido de preadhesión sin horizonte claro.[26]

Este marco teórico permite conceptualizar la ampliación como una cuestión de gobernanza multinivel en el que interactúan dinámicas externas de transformación institucional y restricciones internas de sostenibilidad política y financiera. La ampliación no es simplemente una cuestión de cumplimiento técnico de criterios, sino un proceso político estructurado por relaciones de poder, incentivos estratégicos y límites materiales. Desde esta perspectiva, la interacción entre condicionalidad democrática y capacidad de absorción constituye el núcleo explicativo del análisis, y proporciona la base conceptual para examinar los desafíos contemporáneos de la ampliación de la Unión Europea.

III. **Dimensión institucional: el Estado de derecho como condición de ampliación**

El Estado de derecho se ha consolidado progresivamente como el eje normativo central del proceso de ampliación de la Unión Europea. Aunque desde sus orígenes la integración europea incorporó referencias implícitas a la democracia y a los derechos fundamentales, no fue hasta la década de 1990 cuando estas exigencias adquirieron un carácter explícito y jurídicamente vinculante. La ampliación hacia Europa Central y Oriental tras el fin de la Gue-

[26] Heather Grabbe, «The EU's Transformative Power,» *Palgrave Studies in European Union Politics* (2014).

rra Fría marcó un punto de inflexión en este sentido, al convertir la transformación institucional de los países candidatos en un objetivo estructural de la política de ampliación. Desde entonces, el respeto al Estado de derecho no solo constituye un requisito formal de adhesión, sino el criterio sustantivo que articula la lógica de condicionalidad democrática de la Unión.

Los Criterios de Copenhague de 1993 establecieron por primera vez que todo Estado candidato debía contar con «instituciones estables que garanticen la democracia, el Estado de derecho, los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías».[27] Esta formulación, deliberadamente amplia, reflejaba tanto la ambición normativa de la Unión como la dificultad de operacionalizar conceptos jurídicos complejos en contextos políticos diversos. En la práctica, el Estado de derecho se tradujo en un conjunto de exigencias relacionadas con la independencia judicial, la separación de poderes, la lucha contra la corrupción, la protección de los derechos fundamentales y la existencia de una administración pública profesional y neutral.[28]

La literatura sobre ampliación ha destacado que la centralidad del Estado de derecho responde a una doble lógica. Por un lado, se trata de un requisito funcional para el correcto funcionamiento del mercado interior y del sistema jurídico europeo. La aplicación uniforme del *acquis communautaire* presupone la existencia de tribunales independientes, autoridades administrativas eficaces y mecanismos de control legal efectivos. Sin estas garantías institucionales, la integración económica se vuelve jurídicamente inestable y políticamente vulnerable.[29] Por otro lado, el Estado de derecho cumple una función identitaria, al definir los valores fundamentales que delimitan la pertenencia a la comunidad política europea. En este sentido, la ampliación no es solo un proceso de incorporación territorial, sino un proceso de construcción normativa de la propia Unión.[30]

Desde el punto de vista teórico, la condicionalidad democrática se basa en un modelo de influencia externa que combina incentivos materiales con presión normativa. Schimmelfennig y Sedelmeier han conceptualizado este mecanismo como una forma de «gobernanza por condicionalidad», en la que la UE actúa como agente regulador externo que induce reformas internas mediante recompensas graduales.[31] El supuesto central de este enfoque

---

[27] Consejo Europeo, *Conclusions of the Copenhagen European Council* (1993).

[28] Comisión Europea, *Enlargement Strategy and Main Challenges 2006-2007* (Bruselas, 2006).

[29] R. Daniel Kelemen, *Eurolegalism* (Cambridge: Harvard University Press, 2011).

[30] Joseph H. H. Weiler, «The Transformation of Europe,» *Yale Law Journal* 100, n.º 8 (1991): 2403-2483.

[31] Schimmelfennig y Sedelmeier, *The Europeanization* (Ithaca: Cornell University Press, 2005), 1

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 203-234
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3638 • https://ced.revistas.deusto.es

es que los costes de adaptación institucional son compensados por los beneficios esperados de la adhesión, siempre que la promesa de membresía sea creíble. La efectividad de la condicionalidad depende, por tanto, de la asimetría de poder entre la UE y los países candidatos, así como de la coherencia y consistencia de los criterios aplicados.

Durante las ampliaciones de 2004 y 2007, este modelo mostró una capacidad significativa de transformación institucional. Países como Polonia, Hungría o Rumanía adoptaron profundas reformas constitucionales, judiciales y administrativas para cumplir con los estándares europeos.[32] Numerosos estudios empíricos han documentado el impacto positivo de la condicionalidad en ámbitos como la independencia judicial, la profesionalización de la administración pública o la protección de minorías.[33] Sin embargo, estos mismos estudios han señalado que gran parte de estas reformas se apoyaban en equilibrios políticos frágiles y en consensos normativos incompletos, lo que planteaba interrogantes sobre su sostenibilidad a largo plazo.

Estos interrogantes se materializaron de forma especialmente visible en la década posterior a la adhesión. Los retrocesos democráticos en Hungría y Polonia, caracterizados por reformas que socavan la independencia judicial, restringen la libertad de prensa y debilitan los mecanismos de control constitucional, han puesto en evidencia las limitaciones estructurales de la condicionalidad ex ante.[34] La UE descubrió que, una vez concedida la membresía, sus instrumentos para garantizar el cumplimiento de los valores fundamentales eran jurídicamente débiles y políticamente difíciles de aplicar. El artículo 7 del Tratado de la Unión Europea, concebido como mecanismo sancionador último, ha demostrado ser prácticamente inoperante debido a los elevados umbrales de decisión y a las dinámicas de bloqueo mutuo entre Estados.[35]

Esta situación ha generado un intenso debate académico sobre el llamado «déficit de Estado de derecho» dentro de la propia Unión. Kelemen ha argumentado que la UE padece una forma estructural de vulnerabilidad democrática, derivada de su incapacidad para controlar eficazmente a sus propios Esta-

---

[32] Schimmelfennig, *The EU, NATO* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003), 15

[33] Antoaneta Dimitrova, «The New Member States of the EU in the Aftermath of Enlargement,» *Journal of European Public Policy* 17, n.º 1 (2010): 137–148.

[34] Laurent Pech y Kim Lane Scheppele, «Illiberalism Within,» *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 19 (2017): 3-47.

[35] Carlos Closa, Dimitry Kochenov y J. H. H. Weiler, «Reinforcing Rule of Law Oversight,» *RSCAS Working Paper* 2014/25; Clara Portela y Ruth Ferrero, «Internal Sanctions for Rule of Law Breaches under Article 7 TEU: Why Is the EU Dragging Its Feet?», in «Democratic Farigue: An East European Epidemy» Carlos García Rivero (ed.), Central European University Press, pp.172-190

dos miembros.[36] A diferencia de los sistemas federales clásicos, la UE carece de un poder coercitivo central que permita imponer el respeto a principios constitucionales básicos. Esta debilidad institucional se traduce en una paradoja normativa: la Unión exige elevados estándares democráticos a los países candidatos, pero muestra serias dificultades para hacerlos cumplir internamente.

La respuesta de la UE a esta crisis ha consistido en una progresiva densificación de los mecanismos de supervisión del Estado de derecho. Desde 2014, la Comisión Europea publica informes anuales sobre el Estado de derecho en todos los Estados miembros, evaluando de forma sistemática la independencia judicial, el pluralismo mediático, la lucha contra la corrupción y los equilibrios institucionales.[37] Asimismo, en 2020 se aprobó un nuevo régimen de condicionalidad que vincula el acceso a los fondos europeos al respeto de los principios del Estado de derecho, permitiendo suspender transferencias presupuestarias en caso de violaciones graves.[38]

Estos desarrollos tienen implicaciones directas para la política de ampliación. En primer lugar, refuerzan la centralidad del Estado de derecho como criterio estructural de pertenencia a la Unión, tanto en su dimensión externa como interna. En segundo lugar, reflejan una creciente preocupación por la sostenibilidad institucional de la ampliación, es decir, por la capacidad de garantizar que las reformas adoptadas por los países candidatos sean duraderas y no meramente instrumentales. En este contexto, la Comisión Europea ha introducido un nuevo enfoque metodológico en las negociaciones de adhesión, priorizando los capítulos relativos al Estado de derecho (capítulos 23 y 24) y manteniéndolos abiertos durante todo el proceso.[39]

Este cambio metodológico responde a una lógica de aprendizaje institucional basada en las experiencias pasadas. A diferencia de las ampliaciones anteriores, en las que los capítulos políticos se negociaban en fases relativamente tardías, el nuevo enfoque sitúa las reformas judiciales y administrativas en el centro del proceso desde el inicio. La idea subyacente es que el Estado de derecho constituye una condición previa para la correcta aplicación del resto del *acquis*, y no simplemente un ámbito sectorial más. Desde un punto de vista analítico, esto implica una redefinición del orden causal entre integración económica e integración institucional.

No obstante, esta intensificación de la condicionalidad también plantea dilemas normativos y políticos. Por un lado, existe el riesgo de convertir la ampliación en un proceso excesivamente tecnocrático, centrado en indi-

---

[36] R. Daniel Kelemen, «Europe's Other Democratic Deficit,» *Government and Opposition* 52, n.º 2 (2017): 211-238.

[37] Comisión Europea, *Rule of Law Report 2022* (Bruselas, 2022).

[38] Dimitry Kochenov, *Rule of Law in the European Union* (Oxford: Hart, 2022).

[39] Comisión Europea, *Enhancing the Accession Process* (Bruselas, 2020).

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 203-234
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3638 • https://ced.revistas.deusto.es

cadores formales y evaluaciones administrativas que pueden ocultar dinámicas políticas más profundas. Por otro lado, la creciente exigencia de reformas institucionales complejas en contextos de fragilidad estatal puede generar efectos contraproducentes, como la deslegitimación de las élites reformistas o el fortalecimiento de discursos euroescépticos.[40]

En el caso de los Balcanes Occidentales, estas tensiones son especialmente evidentes. A pesar de décadas de reformas impulsadas por la UE, la región sigue presentando déficits estructurales en materia de independencia judicial, corrupción sistémica y captura del Estado por élites políticas.[41] La percepción de que la adhesión se aleja indefinidamente ha reducido la capacidad transformadora de la condicionalidad y ha erosionado la credibilidad de la promesa europea. En este contexto, algunos autores han señalado que la política de ampliación corre el riesgo de convertirse en una forma de «gobernanza sin membresía», en la que la UE ejerce influencia normativa sin ofrecer una perspectiva realista de integración.[42]

El caso de Ucrania introduce, además, una dimensión geopolítica inédita. A diferencia de los procesos anteriores, la candidatura ucraniana se produce en un contexto de guerra y de confrontación estratégica con Rusia, lo que otorga al proceso de ampliación un carácter explícitamente securitario. Desde esta perspectiva, el Estado de derecho no solo funciona como criterio normativo, sino como instrumento de alineamiento político y de consolidación del espacio geopolítico europeo.[43] Sin embargo, las profundas debilidades institucionales de Ucrania, especialmente en materia de corrupción y capacidad administrativa, plantean interrogantes sobre la viabilidad de una transformación institucional rápida y sostenible.

En términos teóricos, estos desarrollos refuerzan la idea de que la ampliación debe analizarse como un proceso de construcción institucional contingente, condicionado tanto por dinámicas internas de la UE como por contextos políticos externos. El Estado de derecho no es un requisito técnico neutral, sino un campo de disputa política en el que se entrecruzan intereses estratégicos, valores normativos y limitaciones estructurales. La condicionalidad democrática, lejos de ser un mecanismo automático de convergencia, opera dentro de un espacio de negociación asimétrica en el que la UE debe equilibrar coherencia normativa, credibilidad política y sostenibilidad institucional.

---

[40] Heather Grabbe, «The EU's Transformative Power», 26

[41] Florian Bieber, «Patterns of Competitive Authoritarianism in the Western Balkans,» *East European Politics* 34, n.º 3 (2018): 337-354.

[42] Tanja Börzel y Thomas Risse, «From the Europeanisation of Member States to the Europeanisation of Candidate Countries,» *Journal of Common Market Studies* 45, n.º 1 (2007): 1-26.

[43] Richard Youngs, *Europe's Eastern Crisis* (Cambridge: Cambridge University Press, 2017).

En este sentido, la dimensión institucional de la ampliación revela una tensión constitutiva entre integración y fragmentación. Por un lado, la UE busca expandir su orden jurídico y normativo, incorporando nuevos Estados al espacio del Estado de derecho europeo. Por otro, la creciente heterogeneidad institucional y los retrocesos democráticos internos ponen en cuestión la capacidad de la Unión para mantener estándares comunes. La ampliación ya no puede concebirse como un proceso lineal de difusión normativa, sino como un campo dinámico de gobernanza multinivel en el que el Estado de derecho se convierte simultáneamente en condición de acceso, objeto de disputa y límite estructural de la integración europea.

IV. **Dimensión financiera: sostenibilidad y retos presupuestarios de la ampliación**

La dimensión financiera constituye uno de los principales condicionantes estructurales de la política de ampliación de la Unión Europea. Aunque el discurso oficial ha tendido a enfatizar los beneficios económicos de la integración —en términos de expansión del mercado interior, aumento de la estabilidad macroeconómica y consolidación de cadenas de valor—, la ampliación implica inevitablemente costes presupuestarios significativos que afectan al equilibrio interno del sistema de financiación europea. En este sentido, la sostenibilidad financiera de la ampliación no puede entenderse como un problema meramente contable, sino como una cuestión política que remite a la redistribución de recursos, a la legitimidad del proyecto europeo y a los límites materiales de la solidaridad supranacional.

Desde su creación, el presupuesto de la Unión ha cumplido una función fundamentalmente redistributiva. A diferencia de los presupuestos estatales, el presupuesto europeo no financia políticas de bienestar en sentido clásico, ni dispone de capacidad fiscal autónoma suficiente, sino que se orienta principalmente a la corrección de desigualdades territoriales mediante la Política Agraria Común (PAC) y la política de cohesión.[44] Estas dos rúbricas han concentrado históricamente alrededor del 70% del gasto total, reflejando una lógica de integración basada en la compensación económica entre regiones más y menos desarrolladas. En este contexto, la ampliación hacia países con niveles de renta significativamente inferiores a la media europea plantea un desafío directo a la arquitectura redistributiva existente.

[44] Robert Ackrill y Adrian Kay, *The Common Agricultural Policy* (Basingstoke: Palgrave, 2011).

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 203-234
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3638 • https://ced.revistas.deusto.es

Las ampliaciones de 2004 y 2007 ya pusieron de manifiesto estas tensiones (véase tabla 1). La incorporación de doce nuevos Estados, en su mayoría economías de transición con amplios sectores agrícolas y niveles de PIB per cápita reducidos, incrementó de forma sustancial la presión sobre la PAC y los fondos estructurales.[45] Aunque estas ampliaciones fueron acompañadas de reformas presupuestarias graduales y de mecanismos transitorios, el resultado fue una redistribución significativa de recursos desde los antiguos beneficiarios netos hacia los nuevos Estados miembros. Este proceso generó resistencias políticas importantes, especialmente en países contribuyentes netos como Alemania, Países Bajos o Suecia, donde se consolidó un discurso crítico sobre los costes de la solidaridad europea.[46]

Tabla 1
Impacto presupuestario de la ampliación de 2004 y 2007 en la UE

Indicador	Antes de la ampliación (UE-15)	Tras la ampliación (UE-25)
Países incorporados	—	10 en 2004; +2 en 2007
Necesidad estimada de fondos estructurales adicionales para ACC-9*	—	150.2 mm €
% del PIB de la UE destinado a Cohesión tras ampliación	—	≈ 0.45%
Techo del presupuesto UE aprobado 2007-2013 (% RNB)	1.045%	1.045% (UE ampliada)
Presupuesto total UE 2007-2013 (compromisos)	—	≈ 862 000 mm €
Presupuesto PAC 2007-2013	—	≈ 370 854 mm €
Presupuesto Cohesión 2007-2013	—	≈ 308 119 mm €

* ACC-9 hace referencia a los nueve países del Este que se integraron en 2004/2007.

Fuente: Elaboración Propia con fuentes del Parlamento Europeo[47], SUERF Policy Note[48]

[45] Helen Wallace, Mark A. Pollack y Alasdair Young, *Policy-Making in the European Union* (Oxford: Oxford University Press, 2010).

[46] Brigid Laffan y Janis A. Emmanouilidis, «Economic Governance in the EU,» *Journal of European Integration* 35, n.º 6 (2013): 593-609.

[47] Parlamento Europeo, REPORT on the consequences of future enlargements on the effectiveness of cohesion policy [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-6-2007-0087_EN.html?utm_source=chatgpt.com]

[48] Cinzia Alcidi and Eulalia Rubio «What will the budgetary costs of the EU's next enlargement be? Weighing global uncertainty, rules, politics, and lessons from the

Desde el punto de vista teórico, este fenómeno puede interpretarse a través del prisma del intergubernamentalismo fiscal. Según esta perspectiva, las decisiones presupuestarias europeas reflejan equilibrios de poder entre Estados con intereses redistributivos divergentes.[49] Los Estados contribuyentes netos tienden a favorecer un presupuesto limitado y orientado a políticas con retornos directos, mientras que los Estados receptores netos defienden una mayor capacidad redistributiva y un refuerzo de los mecanismos de cohesión. La ampliación intensifica esta tensión estructural, al aumentar el número de beneficiarios potenciales sin modificar sustancialmente la base de recursos propios de la Unión.

El problema se agrava en el contexto de las ampliaciones previstas hacia Ucrania, Moldavia y los Balcanes Occidentales. En particular, Ucrania representa un desafío presupuestario sin precedentes. Con una población de más de cuarenta millones de habitantes, un amplio sector agrícola y un nivel de renta muy inferior a la media europea, su eventual adhesión tendría un impacto directo sobre las dos principales partidas del presupuesto. Diversos estudios han estimado que, de integrarse plenamente en la PAC y en la política de cohesión, Ucrania podría convertirse en el principal receptor neto de fondos europeos, superando incluso a países como Polonia o Rumanía.[50] (véase tabla 2)

Tabla 2
Asignaciones actuales (estimadas) de fondos de *cohesión* y PAC — comparativa entre Polonia, Rumanía y estimación hipotética para Ucrania

Estado	Asignación Cohesión 2021-2027 (EUR millones)	Comentario Cohesión	Asignación estimada PAC anual (indicativa)*
Polonia	**10 750**	Cohesion Fund oficial 2021-27 (*Europarl.*)	~ alto (8-10% del total PAC)

past» SUERF Policy Brief No 1145, April 2025 [https://www.suerf.org/publications/suerf-policy-notes-and-briefs/what-will-the-budgetary-costs-of-the-eus-next-enlargement-be-weighing-global-uncertainty-rules-politics-and-lessons-from-the-past/?utm_source=chatgpt.com]

[49] Moravcsik, *The Choice, 10*

[50] Zsolt Darvas *et al*., «Ukraine's Accession to the EU: Budgetary Implications,» *Bruegel Policy Brief* 2023/12.

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 203-234
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3638 • https://ced.revistas.deusto.es

Estado	Asignación Cohesión 2021-2027 (EUR millones)	Comentario Cohesión	Asignación estimada PAC anual (indicativa)*
Rumanía	**4 094**	Cohesion Fund oficial 2021-27 (*Europarl.*)	~ intermedio
Ucrania (Hipotético)	**~32 000 – ~42 000** (estimado**)	Figura en estimaciones de impacto de adhesión en Cohesión	**~85 000** (estimado total PAC)
TOTAL comparado (Ucrania)	**≈3-8× Rumanía / 3-4× Polonia**	Demanda potencial de cohesión	**> Polonia + Rumanía combinados**

* **PAC**: dado que no hay datos oficiales por país para el periodo 2021-2027 en las bases públicas de la Comisión, esta columna se basa en estimaciones comparadas de beneficiarios de la PAC según distribución por sectores/agricultura (*Francia, España, Polonia e Italia suelen ser grandes receptores*), y en estimaciones de impacto si Ucrania ingresase en la UE.

** **Cohesión estimada Ucrania**: toma como referencia estimaciones sectoriales de impacto presupuestario de adhesión (cifras alrededor de €32 bn en cohesion para Ucrania bajo reglas actuales del marco financiero 2021-27), que implicarían una asignación muy alta en comparación con otros Estados miembros. (Ver tabla anterior de impacto presupuestario de Ucrania)

Fuentes: Elaboración propia a través de fuente del Parlamento Europeo y Brueghel Institute.

Esta perspectiva obliga a replantear el Marco Financiero Plurianual (MFP), el instrumento que fija los techos de gasto de la Unión en ciclos de siete años. El MFP actual ya se encuentra sometido a fuertes presiones derivadas de nuevas prioridades políticas, como la transición ecológica, la digitalización, la política migratoria y la defensa europea.[51] En este contexto, la ampliación introduce un nuevo eje de competencia presupuestaria, al requerir recursos adicionales para financiar la convergencia económica de los nuevos miembros sin desatender las políticas existentes.

Desde una perspectiva institucional, el principal problema radica en la rigidez estructural del sistema de financiación europeo. El presupuesto de la UE sigue dependiendo en gran medida de las contribuciones nacionales basadas en la renta nacional bruta, lo que limita su capacidad de expansión autónoma. A pesar de los avances recientes en materia de recursos propios —como la introducción de ingresos vinculados al comercio de emisiones o

[51] European Commission, *The EU Budget: Driving Europe's Recovery* (Brussels, 2021).

al impuesto sobre plásticos—, la UE carece todavía de una base fiscal sólida que permita absorber los costes de una ampliación masiva sin generar conflictos distributivos intensos.[52]

Esta debilidad fiscal estructural se traduce en un dilema político central donde o bien se incrementa significativamente el volumen del presupuesto europeo, lo que implicaría mayores contribuciones nacionales y, por tanto, mayores resistencias domésticas, o bien se redistribuyen los recursos existentes, lo que generaría pérdidas para algunos Estados y regiones actualmente beneficiarias. En ambos casos, la ampliación se convierte en un problema de legitimidad política, al afectar directamente a las percepciones ciudadanas sobre los costes y beneficios de la integración europea.

La literatura sobre legitimidad fiscal europea ha subrayado que la aceptación social del presupuesto comunitario depende en gran medida de la percepción de equidad distributiva.[53] Cuando los ciudadanos de los Estados contribuyentes perciben que la solidaridad europea implica transferencias excesivas sin retornos claros, aumenta el apoyo a discursos euroescépticos y a demandas de renacionalización de políticas. Este fenómeno ha sido especialmente visible en el contexto de la crisis del euro y de los debates sobre los rescates financieros, pero también se proyecta sobre la política de ampliación.

En este sentido, la sostenibilidad financiera de la ampliación no puede analizarse aisladamente de la arquitectura general de la gobernanza económica europea. La creación del instrumento Next Generation EU tras la pandemia de COVID-19 introdujo, por primera vez, un mecanismo de endeudamiento común a gran escala, financiado mediante deuda emitida por la Comisión Europea.[54] Este precedente ha abierto un debate fundamental sobre la posibilidad de avanzar hacia una unión fiscal más profunda, capaz de financiar bienes públicos europeos mediante recursos propios estables. Algunos autores han sugerido que la ampliación podría funcionar como catalizador de este proceso, al hacer evidente la insuficiencia del modelo presupuestario actual.[55]

Sin embargo, este escenario enfrenta importantes obstáculos políticos. La mutualización de deuda y el refuerzo de la capacidad fiscal europea ge-

---

[52] Iain Begg, «EU Budget Reform,» *Journal of European Public Policy* 25, n.º 3 (2018): 421-440.

[53] Liesbet Hooghe y Gary Marks, *Community, Scale and Regional Governance* (Oxford: Oxford University Press, 2016).

[54] Signe Krogstrup y Paola Subacchi, «A European Fiscal Union?» *Peterson Institute Policy Brief* 2020.

[55] Federico Fabbrini, *Economic Governance in Europe* (Oxford: Oxford University Press, 2016).

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 203-234
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3638 • https://ced.revistas.deusto.es

neran fuertes resistencias en Estados tradicionalmente reacios a la integración fiscal, como Alemania, Países Bajos o Dinamarca. Desde esta perspectiva, la ampliación no actúa como motor de profundización, sino como factor de bloqueo, al intensificar los conflictos distributivos y reforzar las preferencias por un modelo intergubernamental de baja solidaridad.[56]

Además, la dimensión financiera de la ampliación interactúa de forma directa con la condicionalidad democrática analizada en el apartado anterior. La vinculación de fondos europeos al respeto del Estado de derecho introduce un nuevo elemento de tensión entre solidaridad y control. Por un lado, la condicionalidad presupuestaria refuerza la coherencia normativa de la UE, al evitar que recursos comunes financien regímenes que vulneran principios fundamentales. Por otro, esta misma condicionalidad puede percibirse como una forma de disciplinamiento político que debilita la legitimidad redistributiva de la integración.[57]

En el caso de los países candidatos, esta tensión adquiere una dimensión particularmente delicada. La promesa de acceso a fondos estructurales constituye uno de los principales incentivos para la adopción de reformas institucionales costosas. Si esta promesa se percibe como incierta o condicionada a criterios políticos cambiantes, la capacidad transformadora de la ampliación se reduce significativamente. Al mismo tiempo, la necesidad de garantizar un uso eficiente y transparente de los recursos europeos refuerza la exigencia de controles estrictos, generando un círculo de condicionalidad cada vez más denso y complejo.[58]

Desde una perspectiva normativa, la cuestión central es si la UE está dispuesta a asumir los costes financieros de su propia ambición geopolítica. La ampliación hacia el Este responde no solo a objetivos económicos, sino también a consideraciones estratégicas relacionadas con la estabilidad regional, la seguridad europea y la proyección internacional de la Unión. En este sentido, la sostenibilidad financiera no puede evaluarse únicamente en términos de balances presupuestarios, sino en relación con los beneficios colectivos de largo plazo asociados a la expansión del espacio político europeo.[59]

No obstante, esta argumentación estratégica choca con la realidad de las instituciones fiscales existentes. La ausencia de una verdadera capacidad presupuestaria central limita la posibilidad de internalizar estos beneficios colectivos y de distribuir sus costes de forma equitativa. Mientras la UE

---

[56] Vivien Schmidt, *Europe's Crisis of Legitimacy* (Oxford: Oxford University Press, 2020).

[57] Dimitry Kochenov, *Rule of Law in the European Union* (Oxford: Hart, 2022).

[58] Heather Grabbe, «The EU's Conditionality in the Western Balkans,» *Journal of European Public Policy* 25, n.º 5 (2018): 715-731.

[59] Richard Youngs, *Europe's*, 43

siga funcionando con un presupuesto equivalente a apenas el 1% de su PIB agregado, la ampliación seguirá percibiéndose como un juego de suma cero entre Estados miembros.[60] En este marco, la sostenibilidad financiera de la ampliación se convierte en un problema estructural de gobernanza, más que en una cuestión técnica de diseño presupuestario.

En definitiva, la dimensión financiera de la ampliación revela los límites materiales de la integración europea. La UE se enfrenta a una contradicción fundamental entre la expansión de sus ambiciones políticas y la persistencia de un modelo fiscal débil, fragmentado y dependiente de la voluntad intergubernamental. La ampliación pone de manifiesto esta contradicción de forma especialmente aguda, al exigir una solidaridad presupuestaria que las estructuras actuales difícilmente pueden sostener sin una reforma profunda del sistema de recursos propios. En ausencia de dicha reforma, la política de ampliación corre el riesgo de convertirse en una promesa normativa sin respaldo financiero suficiente, erosionando tanto su credibilidad externa como su legitimidad interna.

V. **Interacción entre los dos ejes: condicionalidad democrática y sostenibilidad financiera**

1. *Trade-off entre rigor normativo y rapidez geopolítica: la tensión estructural de la ampliación en la actualidad*

La interacción entre la dimensión institucional y la dimensión financiera de la ampliación de la Unión Europea cristaliza en una tensión estructural que puede formularse como un trade-off entre rigor normativo y rapidez geopolítica. Esta tensión no es completamente nueva en la historia de la integración europea, pero adquiere una intensidad inédita en el contexto actual, marcado por la guerra en Ucrania, la creciente rivalidad entre potencias y la progresiva securitización de la política de ampliación. En este marco, la ampliación deja de ser un proceso predominantemente tecnocrático, guiado por criterios jurídicos y económicos, para convertirse en una herramienta estratégica de política exterior, sometida a presiones temporales y geopolíticas que entran en conflicto directo con la lógica de la condicionalidad democrática.

Desde sus orígenes, la política de ampliación se ha basado en un principio fundamental: el acceso a la membresía plena está condicionado al cumplimiento de un conjunto de normas y valores codificados, desde los crite-

[60] Iain Begg y Friedrich Heinemann, «New Budget, Old Problems,» *Intereconomics* 54, n.º 3 (2019): 132-138.

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 203-234
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3638 • https://ced.revistas.deusto.es

rios de Copenhague hasta el acervo comunitario. Este modelo ha permitido a la UE proyectar su poder normativo sobre el entorno europeo y consolidar una identidad política basada en el Estado de derecho, la democracia liberal y la economía de mercado.[61] La ampliación ha sido, en este sentido, uno de los instrumentos más eficaces de europeización externa, capaz de transformar de manera profunda las instituciones políticas, jurídicas y económicas de los países candidatos.

Sin embargo, este modelo normativo se basaba en una serie de supuestos estructurales que hoy están en cuestión. En primer lugar, se asumía un entorno geopolítico relativamente estable, caracterizado por la hegemonía del orden liberal occidental y por la ausencia de conflictos militares de alta intensidad en el espacio europeo. En segundo lugar, se partía de la premisa de que los países candidatos percibían la adhesión como un horizonte estratégico indiscutido, lo que garantizaba una elevada credibilidad de la condicionalidad. En tercer lugar, se daba por sentado que la propia UE disponía de capacidad política, institucional y financiera suficiente para absorber nuevos miembros sin alterar sustancialmente su funcionamiento interno.

El contexto actual desmiente estos supuestos. La guerra en Ucrania ha reintroducido la lógica de la competencia geopolítica en el corazón del continente europeo, transformando la ampliación en un instrumento de seguridad estratégica. Desde esta perspectiva, la integración de Ucrania, Moldavia o Georgia ya no responde únicamente a criterios de convergencia normativa, sino a la necesidad urgente de estabilizar el flanco oriental de Europa y de limitar la proyección de influencia rusa.[62] La ampliación se convierte así en una decisión geopolítica de alto riesgo, sometida a presiones temporales incompatibles con los ritmos largos de la transformación institucional.

Esta reconfiguración geopolítica genera una tensión directa con la lógica de la condicionalidad. Mientras que el enfoque normativo exige procesos largos, graduales y reversibles de reforma institucional, la lógica estratégica privilegia la rapidez, la señal política y el anclaje inmediato. El riesgo es evidente ya que cuanto mayor es la presión por acelerar la ampliación, menor es la capacidad real de la UE para exigir reformas profundas y sostenibles en los países candidatos. Schimmelfennig ha descrito este fenómeno como una «descompensación estructural entre ambición normativa y capacidad política», en la que la UE mantiene un discurso exigente, pero reduce de facto su umbral de cumplimiento.[63]

---

[61] Ian Manners, «Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?», *Journal of Common Market Studies* 40, n.º 2 (2002): 235–258.

[62] Youngs, *Europe's*, 43

[63] Frank Schimmelfennig, «The EU's Enlargement and Neighbourhood Policy: Normative Power or External Governance?», *Journal of European Public Policy* 18, n.º 6 (2011): 925-941.

Esta tensión no es puramente teórica, sino que se manifiesta de manera empírica en la evolución reciente de la política de ampliación. El reconocimiento del estatus de país candidato a Ucrania en 2022, apenas cuatro meses después del inicio de la invasión rusa, constituye un ejemplo paradigmático de ampliación impulsada por criterios geopolíticos más que por evaluación técnica del cumplimiento de los criterios de adhesión.[64] Aunque la Comisión subrayó formalmente la necesidad de reformas en ámbitos como la lucha contra la corrupción, la independencia judicial o la protección de minorías, el mensaje político implícito fue inequívoco ya que concibió la integración de Ucrania como una prioridad estratégica, incluso en ausencia de convergencia institucional plena.

Desde una perspectiva institucionalista, este desplazamiento de la lógica normativa hacia una lógica estratégica plantea problemas fundamentales de coherencia y credibilidad. La condicionalidad democrática funciona precisamente porque es percibida como estricta, predecible y basada en reglas claras. Si los criterios de adhesión se flexibilizan en función de consideraciones geopolíticas, se debilita la capacidad de la UE para ejercer presión reformista y se generan incentivos perversos para el cumplimiento selectivo. Grabbe ha mostrado que la eficacia de la condicionalidad depende menos de la severidad formal de los requisitos que de la credibilidad de su aplicación.[65] Una ampliación acelerada y politizada corre el riesgo de erosionar esa credibilidad.

El problema se agrava si se tiene en cuenta que muchos de los países actualmente candidatos presentan déficits estructurales mucho más profundos que los de las ampliaciones anteriores. En el caso de los Balcanes Occidentales, por ejemplo, la persistencia de redes clientelares, la captura del Estado por élites políticas y la debilidad de los sistemas judiciales han generado lo que algunos autores describen como «estados híbridos», formalmente democráticos pero sustancialmente iliberales.[66] En este contexto, la presión por acelerar la ampliación puede traducirse en una integración de Estados con estructuras institucionales frágiles, incapaces de garantizar el cumplimiento efectivo del acervo comunitario.

Desde el punto de vista de la teoría de la integración, esta situación revela una tensión profunda entre dos lógicas históricamente complementarias del proyecto europeo: la lógica normativa y la lógica estratégica. La

---

[64] European Commission, *Opinion on Ukraine's Application for Membership of the European Union* (Brussels: European Commission, 2022).

[65] Heather Grabbe, *The EU's Transformative Power: Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe* (Basingstoke: Palgrave, 2006).

[66] Florian Bieber, «Patterns of Competitive Authoritarianism in the Western Balkans», *East European Politics* 34, n.º 3 (2018): 337-354.

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 203-234
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3638 • https://ced.revistas.deusto.es

primera se basa en la idea de que la UE es, ante todo, una comunidad de valores, cuya cohesión interna depende del respeto a principios jurídicos compartidos. La segunda concibe la UE como un actor geopolítico, cuyo objetivo principal es maximizar su influencia y su capacidad de acción en un entorno internacional competitivo. Durante décadas, ambas lógicas se reforzaron mutuamente ya que la expansión territorial de la UE se interpretaba como una extensión del orden liberal europeo. Hoy, sin embargo, estas lógicas entran en conflicto.

Este conflicto se manifiesta también en el plano discursivo. Mientras que el discurso oficial de la UE sigue enfatizando el carácter «basado en méritos» del proceso de ampliación, la práctica política revela una creciente instrumentalización geopolítica de la adhesión. Youngs ha señalado que la política exterior europea se caracteriza cada vez más por una retórica normativa desacoplada de una práctica realista, orientada a la gestión de amenazas y a la estabilización regional.[67] La ampliación se convierte así en una herramienta de política de seguridad, más que en un proceso de integración jurídica.

Desde una perspectiva crítica, este desplazamiento plantea interrogantes fundamentales sobre la identidad política de la Unión. Si la ampliación deja de estar basada en el cumplimiento efectivo del Estado de derecho y se convierte en un mecanismo de alineamiento geopolítico, la UE corre el riesgo de diluir su carácter normativo y de aproximarse a modelos de integración puramente estratégicos, similares a los de otras organizaciones internacionales. Kelemen advierte que una integración sin enforcement normativo fuerte puede generar una «unión de fachada», caracterizada por altos niveles de incumplimiento y baja capacidad de sanción.[68]

El trade-off entre rigor normativo y rapidez geopolítica no es, por tanto, una cuestión técnica, sino un dilema existencial del proyecto europeo. Mantener estándares elevados de condicionalidad implica aceptar procesos largos, inciertos y políticamente costosos, que pueden frustrar las expectativas de los países candidatos y debilitar la credibilidad estratégica de la UE. Reducir esos estándares para acelerar la ampliación puede generar una integración superficial, con altos riesgos de disfuncionalidad institucional y erosión normativa.

En última instancia, este dilema refleja una contradicción más profunda entre la naturaleza jurídica de la UE y sus aspiraciones geopolíticas. La Unión fue diseñada como un sistema de gobernanza basado en normas, pro-

---

[67] Richard Youngs, *Europe Reset: New Directions for the EU's External Relations* (London: Bloomsbury, 2010).

[68] R. Daniel Kelemen, «Europe's Other Democratic Deficit», *Government and Opposition* 52, n.º 2 (2017): 211-238.

cedimientos y equilibrios institucionales, no como una potencia estratégica clásica. Pretender utilizar la ampliación como instrumento geopolítico sin transformar previamente la arquitectura institucional de la UE implica una sobrecarga funcional del sistema. Como señala Fabbrini, la UE se encuentra atrapada entre «una lógica de mercado, una lógica jurídica y una lógica de poder que no siempre son compatibles».[69]

Desde esta perspectiva, la tensión entre rigor normativo y rapidez geopolítica no puede resolverse simplemente ajustando los criterios de adhesión o acelerando los procedimientos. Requiere una reflexión mucho más profunda sobre el modelo de integración que la UE desea proyectar en el siglo XXI: una comunidad política basada en normas exigentes, o un actor geopolítico dispuesto a sacrificar coherencia interna en nombre de la influencia externa.

2. *El riesgo de una ampliación «light»: integración diferenciada y límites estructurales de la capacidad de absorción de la Unión Europea*

Si previamente se ha mostrado cómo la ampliación contemporánea se ve atrapada en un trade-off entre rigor normativo y rapidez geopolítica, la segunda dimensión de la interacción entre los dos ejes —condicionalidad institucional y sostenibilidad financiera— revela un riesgo complementario pero igualmente profundo que consiste en la consolidación de una ampliación «light», caracterizada por formas de integración incompleta, diferenciada o asimétrica, que permiten una expansión territorial de la Unión sin una incorporación plena de nuevos Estados al núcleo político, jurídico y presupuestario del proyecto europeo. Este modelo, cada vez más presente en el debate político, responde a las limitaciones reales de la capacidad de absorción de la UE y a la dificultad de compatibilizar nuevas adhesiones con la sostenibilidad institucional y financiera del sistema.

El concepto de ampliación light remite a una forma de integración que mantiene la retórica de la adhesión, pero que en la práctica diluye sus implicaciones sustantivas. Los países candidatos acceden progresivamente a determinados ámbitos de políticas —mercado interior, programas de investigación, cooperación sectorial— sin participar plenamente en los mecanismos de toma de decisiones, en el presupuesto común o en las estructuras de gobernanza política. Este modelo se aproxima a lo que algunos autores han denominado «integración sin membresía» o «membership-lite», en la que

[69] Federico Fabbrini, *Which European Union? Europe after the Euro Crisis* (Cambridge: Cambridge University Press, 2015).

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 203-234
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3638 • https://ced.revistas.deusto.es

los beneficios económicos de la integración se separan de los derechos políticos asociados a la ciudadanía europea.[70]

Desde un punto de vista funcional, la ampliación light aparece como una solución pragmática a los límites estructurales de la UE. Permite ofrecer incentivos creíbles a los países candidatos sin asumir inmediatamente los costes políticos, financieros e institucionales de la adhesión plena. Desde una perspectiva estratégica, ofrece a la Unión un instrumento flexible para estabilizar su vecindad sin verse obligada a reformar profundamente su arquitectura interna. Sin embargo, este modelo también plantea dilemas normativos fundamentales y riesgos sistémicos de largo plazo.

El primero de estos riesgos se relaciona con la erosión del principio de igualdad entre los Estados miembros. La integración europea se ha basado históricamente en la idea de que todos los Estados participan, al menos formalmente, en condiciones de igualdad en el proceso de toma de decisiones, independientemente de su tamaño o nivel de desarrollo. La creación de categorías intermedias de membresía rompe con este principio y consolida una jerarquía estructural dentro del espacio europeo, en la que algunos países quedan permanentemente situados en la periferia política. Desde una perspectiva democrática, esto implica una forma de integración sin ciudadanía plena, en la que los Estados asumen obligaciones normativas sin disponer de capacidad real de influencia política.[71]

El segundo riesgo se vincula a la propia lógica de la condicionalidad. La eficacia transformadora de la ampliación se basa en la expectativa creíble de acceso pleno a la membresía. Si esta expectativa se sustituye por modelos indefinidos de integración gradual o diferenciada, se debilitan los incentivos para llevar a cabo reformas profundas y costosas. Schimmelfennig y Sedelmeier han mostrado que la condicionalidad funciona cuando los beneficios de la adhesión son claros, tangibles y políticamente relevantes.[72] Un horizonte de integración light, sin garantías de membresía plena, puede generar un estancamiento reformista y una fatiga estructural en los países candidatos.

Sin embargo, más allá de estos dilemas normativos, la ampliación light responde a una restricción material ineludible que no es otra que la capacidad real de absorción institucional y financiera de la Unión Europea. Este concepto, introducido ya en el Consejo Europeo de Copenhague de 1993, ha sido históricamente ambiguo y políticamente subestimado. Durante las ampliaciones hacia Europa Central y Oriental, la capacidad de absorción se in-

---

[70] Karen E. Smith, *European Union Foreign Policy in a Changing World* (Cambridge: Polity, 2014).

[71] Jürgen Habermas, *The Crisis of the European Union* (Cambridge: Polity, 2012).

[72] Schimmelfennig y Sedelmeier, *The Europeanization*,1

terpretó fundamentalmente en términos administrativos y regulatorios donde la UE debía ser capaz de integrar nuevos Estados sin comprometer el funcionamiento del mercado interior. Hoy, sin embargo, esta noción adquiere una dimensión mucho más amplia, que incluye la sostenibilidad presupuestaria, la coherencia institucional y la legitimidad política del sistema.

Desde el punto de vista institucional, la capacidad de absorción se ve limitada por la arquitectura de toma de decisiones de la UE. La incorporación de nuevos Estados incrementa exponencialmente los costes de coordinación, reduce la probabilidad de acuerdos unánimes y refuerza las dinámicas de veto cruzado. En ausencia de una reforma profunda de los tratados, la ampliación corre el riesgo de transformar la UE en una estructura de gobernanza crecientemente disfuncional, caracterizada por bloqueos sistemáticos y por una transferencia de poder hacia fórmulas intergubernamentales informales.[73] Este proceso no solo debilita la eficacia del sistema, sino que erosiona la legitimidad democrática de las instituciones europeas.

Desde el punto de vista financiero, la capacidad de absorción se enfrenta a límites aún más tangibles. La integración de países con niveles de renta significativamente inferiores implica una redistribución masiva de recursos a través de la política de cohesión y de la política agraria común. Diversos estudios han mostrado que la adhesión de Ucrania, por ejemplo, convertiría automáticamente al país en el principal beneficiario neto del presupuesto europeo, desplazando a numerosos Estados actuales y generando fuertes tensiones redistributivas.[74] En un contexto de estancamiento del presupuesto comunitario y de creciente resistencia a aumentar las contribuciones nacionales, esta perspectiva resulta políticamente explosiva.

La combinación de estos factores institucionales y financieros refuerza la tentación de modelos de integración diferenciada. La UE explora fórmulas como la Comunidad Política Europea, los acuerdos de asociación reforzada o la participación gradual en políticas sectoriales como alternativas a la adhesión plena. Estos modelos permiten gestionar la heterogeneidad sin reformar los tratados, reducen los costes presupuestarios inmediatos y evitan la redistribución masiva de poder político. Desde una lógica de corto plazo, se presentan como soluciones racionales y pragmáticas.

Sin embargo, desde una perspectiva estructural, la integración diferenciada puede convertirse en una trampa institucional. Fabbrini y Dehousse advierten que una Europa excesivamente diferenciada corre el riesgo de fragmentarse en múltiples círculos concéntricos con grados variables de in-

---

[73] Desmond Dinan, *Europe Recast: A History of European Union* (Basingstoke: Palgrave, 2014).

[74] Darvas, Zsolt *et al*., «Ukraine's Path to European Union Membership and Its Implications», *Bruegel Policy Brief* (2023).

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 203-234
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3638 • https://ced.revistas.deusto.es

tegración, lo que dificulta la coherencia normativa y la rendición de cuentas democrática.[75] La UE podría transformarse en un espacio híbrido, en el que coexisten Estados plenamente integrados, miembros parciales y socios externos, sin una delimitación clara de derechos, obligaciones y responsabilidades.

Este escenario plantea una paradoja fundamental ya que cuanto más se recurre a la integración diferenciada para gestionar la ampliación, más se debilita la capacidad de la UE para actuar como una comunidad política coherente. La diferenciación permite absorber heterogeneidad sin reformar, pero al hacerlo consolida un modelo de gobernanza fragmentado, basado en excepciones, opt-outs y regímenes especiales. Desde una perspectiva de largo plazo, este modelo puede erosionar la solidaridad interna, reforzar las asimetrías estructurales y debilitar el principio de igualdad entre Estados.

El concepto de capacidad de absorción adquiere aquí una dimensión normativa crucial. No se trata únicamente de si la UE puede integrar nuevos Estados desde un punto de vista técnico, sino de si está dispuesta a redefinir su modelo político para hacerlo de manera coherente. La capacidad de absorción no es una variable exógena, sino una construcción política: depende de decisiones sobre el presupuesto, la fiscalidad, la toma de decisiones y la legitimidad democrática. Como señala Moravcsik, los límites de la integración europea no son tanto funcionales como políticos puesto que reflejan preferencias nacionales y equilibrios de poder más que restricciones objetivas.[76]

En este sentido, la ampliación light puede interpretarse como una estrategia de esquivar el problema, una forma de ampliar sin reformar, de proyectar influencia sin asumir los costes políticos de una integración profunda. Esta estrategia puede ser viable a corto plazo, pero genera tensiones acumulativas que amenazan la sostenibilidad del proyecto europeo. La creación de categorías intermedias de membresía puede satisfacer necesidades estratégicas inmediatas, pero debilita la coherencia normativa y la legitimidad democrática de la UE.

Desde una perspectiva teórica, este proceso puede interpretarse como una manifestación de la transición de la UE hacia un modelo postfuncional de integración. Hooghe y Marks sostienen que la integración europea ha entrado en una fase en la que los costes políticos de la transferencia de soberanía superan los beneficios funcionales percibidos.[77] En este contexto, la am-

---

[75] Sergio Fabbrini y Renaud Dehousse, «Differentiated Integration and the Future of the EU», *Journal of European Public Policy* 26, n.º 3 (2019): 359-376.

[76] Moravcsik, *The Choice, 10*.

[77] Liesbet Hooghe y Gary Marks, *A Postfunctionalist Theory of European Integration* (Oxford: Oxford University Press, 2018).

pliación deja de ser un proceso lineal de profundización y se convierte en un terreno de compromisos incompletos, soluciones híbridas y arreglos institucionales provisionales.

La interacción entre condicionalidad institucional y sostenibilidad financiera revela, en última instancia, una contradicción estructural donde la UE necesita ampliar para preservar su relevancia geopolítica, pero carece de la voluntad política necesaria para reformar su arquitectura interna y sostener esa ampliación de manera coherente. La ampliación light y la integración diferenciada aparecen así como síntomas de una crisis más profunda del proyecto europeo, caracterizada por una brecha creciente entre ambición externa y capacidad interna.

En este marco, la capacidad real de absorción se convierte en el concepto clave para evaluar la viabilidad de la ampliación contemporánea. No se trata únicamente de cuánto puede ampliar la UE, sino de qué tipo de Unión está dispuesta a ser. Una ampliación sin reforma profunda corre el riesgo de generar una Unión más grande, pero políticamente más débil, financieramente más tensa y normativamente más incoherente. Una reforma sin ampliación, por el contrario, podría reforzar la coherencia interna, pero a costa de renunciar a la proyección geopolítica y al papel transformador de la UE en su entorno.

La ampliación light es, en este sentido, una solución intermedia que evita afrontar este dilema de manera explícita. Permite posponer decisiones estructurales, mantener la retórica de la ampliación y gestionar la heterogeneidad sin reformar los tratados. Sin embargo, como ocurre con muchas soluciones intermedias, su estabilidad a largo plazo es incierta. Puede convertirse en un régimen transitorio hacia una integración más profunda, o en una configuración permanente de fragmentación institucional.

En última instancia, la interacción entre condicionalidad y sostenibilidad muestra que la política de ampliación no puede analizarse de manera aislada. Es inseparable del debate sobre el futuro institucional, fiscal y democrático de la Unión Europea. La pregunta fundamental ya no es si la UE debe ampliar, sino si está dispuesta a transformarse para hacerlo de manera coherente con sus propios principios normativos y con las exigencias materiales de la gobernanza contemporánea.

VI. **Conclusiones: la ampliación como dilema existencial del proyecto europeo**

Este artículo ha analizado la política de ampliación de la Unión Europea a partir de una doble tensión estructural, por un lado, la condicionalidad institucional basada en el Estado de derecho; por otro, la sostenibilidad fi-

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 203-234
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3638 • https://ced.revistas.deusto.es

nanciera e institucional del sistema europeo. Frente a enfoques que tienden a tratar ambos planos de manera separada —como si la ampliación fuera un proceso técnico de convergencia normativa o un problema meramente presupuestario—, el análisis desarrollado ha mostrado que estos dos ejes están profundamente entrelazados y que su interacción genera dilemas estructurales que afectan directamente a la viabilidad del proyecto europeo.

El primer hallazgo fundamental es que el Estado de derecho se ha consolidado como una condición necesaria, pero ya no suficiente, para una ampliación sostenible. Desde una perspectiva normativa, la UE ha reforzado significativamente su discurso y sus instrumentos de control del respeto a los valores fundamentales, tanto en relación con los países candidatos como con los propios Estados miembros. Sin embargo, la experiencia empírica demuestra que la convergencia formal en términos jurídicos e institucionales no garantiza, por sí sola, una integración efectiva, estable y políticamente funcional. La persistencia de déficits estructurales en ámbitos como la independencia judicial, la lucha contra la corrupción o la calidad democrática, incluso dentro de la propia UE, pone de manifiesto los límites de una ampliación basada exclusivamente en criterios normativos.

Este resultado cuestiona uno de los supuestos centrales de la literatura clásica sobre ampliación que planteaba la idea de que la transformación institucional inducida por la condicionalidad era suficiente para garantizar una integración exitosa. La ampliación en la actualidad se desarrolla en contextos caracterizados por altos niveles de polarización política, debilidad administrativa y captura del Estado por élites, lo que reduce significativamente la capacidad real de los mecanismos de europeización. En este sentido, el Estado de derecho sigue siendo una condición indispensable para la adhesión, pero ya no puede concebirse como un criterio autosuficiente ni como una garantía automática de convergencia política.

El segundo hallazgo central es que el verdadero cuello de botella de la ampliación no es jurídico ni normativo, sino presupuestario e institucional. La integración de nuevos Estados, especialmente de economías de menor renta como Ucrania o los Balcanes Occidentales, plantea desafíos redistributivos de una magnitud sin precedentes para el presupuesto europeo. La política de cohesión y la política agraria común, pilares históricos del modelo redistributivo de la UE, se verían sometidas a una presión extrema, en un contexto marcado por la resistencia de los Estados miembros a aumentar sus contribuciones y por la ausencia de verdaderos recursos propios a escala europea.

Este resultado invierte, en cierta medida, la jerarquía tradicional de problemas en el debate sobre ampliación. Mientras que la literatura ha tendido a enfatizar los déficits institucionales de los países candidatos como principal obstáculo para la adhesión, el análisis aquí desarrollado muestra que los

límites más rígidos se encuentran en el propio sistema europeo y en su incapacidad para reformar su arquitectura fiscal, presupuestaria e institucional de manera coherente con sus ambiciones geopolíticas. La ampliación ya no está bloqueada fundamentalmente por la falta de reformas en los países candidatos, sino por la falta de reformas en la propia Unión.

A partir de estos dos hallazgos, el artículo ha propuesto una reinterpretación teórica de la política de ampliación como un dilema existencial del proyecto europeo. La ampliación ya no puede entenderse como un proceso técnico de incorporación de nuevos miembros a un sistema estable, sino como un mecanismo que pone en cuestión los fundamentos mismos de la integración: su modelo de gobernanza, su capacidad redistributiva, su legitimidad democrática y su identidad política.

En este sentido, la aportación teórica principal del artículo consiste en desplazar el análisis de la ampliación desde un enfoque funcionalista hacia un enfoque existencial. La ampliación deja de ser una política sectorial más y se convierte en un test estructural de la viabilidad del proyecto europeo en su conjunto. La pregunta central ya no es quién puede entrar en la Unión, sino qué tipo de Unión puede existir en un contexto de competencia geopolítica, fragmentación política interna y limitaciones fiscales estructurales.

Este enfoque permite reinterpretar la tensión entre rigor normativo y rapidez geopolítica no como un problema coyuntural, sino como una contradicción constitutiva del modelo europeo. La UE aspira simultáneamente a ser una comunidad de valores basada en normas exigentes y un actor geopolítico capaz de proyectar estabilidad en su entorno. Sin embargo, carece de los instrumentos políticos, fiscales y coercitivos necesarios para sostener ambas ambiciones de manera coherente. La ampliación revela esta contradicción con particular claridad, al obligar a la Unión a elegir entre coherencia normativa e influencia estratégica.

Del mismo modo, el análisis de la ampliación light y de la integración diferenciada permite reinterpretar la noción de capacidad de absorción como una variable política, no técnica. La capacidad de absorción no es un límite objetivo, sino el resultado de decisiones políticas sobre el grado de solidaridad fiscal, la transferencia de soberanía y la disposición a reformar los tratados. En este sentido, los límites de la ampliación son, en última instancia, los límites de la voluntad política de los Estados miembros para transformar la Unión.

La ampliación contemporánea sitúa así a la UE ante una disyuntiva estructural donde o bien acepta una reforma institucional profunda que refuerce su capacidad de gobernanza, redistribución y decisión colectiva, o bien opta por modelos de integración incompleta que preservan el statu quo a costa de fragmentar el proyecto europeo. La primera opción implica costes políticos elevados, pero ofrece la posibilidad de una Unión más cohe-

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 203-234
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3638 • https://ced.revistas.deusto.es

rente, eficaz y democráticamente legitimada. La segunda permite gestionar la heterogeneidad sin reformar, pero corre el riesgo de consolidar una Europa jerárquica, diferenciada y normativamente debilitada.

Desde esta perspectiva, la ampliación ya no es solo una cuestión de política exterior o de gestión de la vecindad, sino un espejo de las contradicciones internas de la integración europea. Revela la tensión entre mercado y política, entre derecho y poder, entre normas y recursos. En este sentido, la ampliación no es simplemente un problema a resolver, sino un síntoma de una crisis más profunda del modelo europeo de gobernanza.

La conclusión más general que se deriva de este análisis es que la UE no puede ampliar de manera sostenible sin reformarse, pero tampoco puede reformarse fácilmente sin ampliar. Esta circularidad sitúa al proyecto europeo en un equilibrio inestable, en el que cualquier decisión sobre la ampliación implica necesariamente una toma de posición sobre el futuro de la Unión como comunidad política. La ampliación se convierte así en una decisión constituyente, no en una política incremental.

En última instancia, el debate sobre la ampliación es un debate sobre la naturaleza del poder europeo. Si la UE aspira a seguir siendo un actor normativo, capaz de proyectar un modelo político basado en el Estado de derecho, la democracia y la solidaridad, debe dotarse de los instrumentos institucionales y financieros necesarios para sostener esa ambición. Si no está dispuesta a hacerlo, la ampliación corre el riesgo de transformarse en un ejercicio simbólico, más orientado a la gestión de expectativas que a la construcción de una comunidad política real.

Desde este punto de vista, la ampliación no es el problema, sino el revelador. No revela las debilidades de los países candidatos, sino las ambigüedades estructurales de la propia Unión Europea. Y es precisamente por ello que la ampliación, lejos de ser una política más, se ha convertido en el laboratorio donde se juega el futuro existencial del proyecto europeo.

Sobre la autora

Ruth Ferrero-Turrión Licenciada en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid, Doctora en Ciencia Política y Relaciones Internacionales con mención Internacional, profesora del Departamento de Ciencia Política y de la Administración en la UCEM e investigadora adscrita al Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). Miembro de los Grupos de Investigación UCM Aplicación del Derecho Internacional (APLIDERINT) y Grupo de Estudios sobre Migraciones Internacionales (GEMI) y del Grupo Política y Gobierno de la UE de la UAM. Ha sido Premio de Investigación en Estudios Europeos de la

Fundación Europea e Iberoamericana de Yuste en 2019. Sus áreas de especialización son la Política Europea, con especial atención al espacio postsoviético. proceso de ampliación y estado de derecho, y las Políticas de Inmigración y Asilo.

About the author

Ruth Ferrero-Turrión holds a Bachelor's Degree in Political Science and Sociology from the Complutense University of Madrid and a PhD in Political Science and International Relations with International Distinction. She is a professor in the Department of Political Science and Public Administration at UCEM and a researcher affiliated with the Complutense Institute of International Studies (ICEI). She is a member of the UCM Research Groups *Application of International Law* (APLIDERINT) and *International Migration Studies Group* (GEMI), as well as the *EU Politics and Governance Group* at the Autonomous University of Madrid (UAM). In 2019, she was awarded the European Studies Research Prize by the European and Ibero-American Foundation of Yuste. Her areas of expertise include European Politics, with a particular focus on the post-Soviet space, the EU enlargement process, and the rule of law, as well as Immigration and Asylum Policies.

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 203-234
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3638 • https://ced.revistas.deusto.es

Jurisprudencia

Crónica de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea Primer semestre de 2026

Case Law Review of the Court of Justice of the European Union January-June 2026

David Ordóñez Solís
Magistrado y miembro de la Red de Especialistas en Derecho de la Unión Europea (REDUE) del Consejo General del Poder Judicial (España)

doi: https://doi.org/10.18543/ced.3639 Publicado en línea: octubre de 2026

Sumario: I. Introducción. Los presupuestos de la aplicación del derecho de la Unión. 1. El procedimiento de reexamen de las sentencias prejudiciales del Tribunal General. 2. La prioridad en el enjuiciamiento de las cuestiones prejudiciales y de inconstitucionalidad. 3. Los límites de una motivación sucinta cuando se aplica el Derecho de la Unión. 4. La independencia y la imparcialidad de los jueces polacos como una garantía de la aplicación del Derecho de la Unión.—II. Primera parte. Los desarrollos jurisprudenciales del Derecho de la Unión Europea. 1. La interpretación de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión. a) Los valores y principios de la Unión. b) La libertad de los medios de comunicación. c) El despido por razones religiosas y sus límites. 2. Las libertades económicas fundamentales. a) Las identidades nacionales y los límites lingüísticos. b) La ciudadanía de la Unión y el derecho de residencia de nacionales de terceros países. c) La discriminación de los refugiados y la renta garantizada. 3. Mercado europeo y libre competencia. 4. La armonización europea de las legislaciones nacionales. a) La aplicación del Derecho europeo en materia de protección de datos. b) El abuso en la contratación de personal de la enseñanza pública italiana. c) La compensación equitativa por el uso en línea de publicaciones de prensa. d) La contratación pública entre entidades del sector público. e) El bloqueo de una tarjeta bancaria para luchar contra el blanqueo de capitales. f) La protección de las aves salvaje. 5. La proyección exterior de las competencias de las Unión: el incumplimiento y la deslealtad de Hungría.—III. Segunda parte. La jurisprudencia europea provocada desde España y sus efectos. 1. La inadmisibilidad de una cuestión prejudicial. 2. La inmunidad de los eurodiputados independentistas catalanes. 3. Los empleados públicos temporales y el incumplimiento del legislador español. 4. Las cláusulas sociales de los contratos administrativos. 5. Las deducciones y las exenciones del IVA.—IV. Relación de las sentencias comentadas.

Resumen: Esta *Crónica* analiza los desarrollos más sobresalientes de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en el primer semestre de 2026. A título introductorio se hace referencia a algunos presupuestos de la aplicación del Derecho de la Unión como son el procedimiento de reexamen de sentencias prejudiciales del Tribunal General, la prioridad que debe darse a las cuestiones prejudiciales europeas o a las cuestiones de inconstitucionalidad, los límites en la aplicación judicial del Derecho de la Unión cuando se prevén motivaciones sucintas de las sentencias en materia de extranjería o, en fin, la manera de depurar los nombramientos sistemáticos e irregulares, incumpliendo el Derecho de la Unión, de unos 3.000 jueces polacos. En una primera parte expongo algunos desarrollos jurisprudenciales del Derecho de la Unión, en particular en relación con la interpretación de la Carta, las libertades económicas fundamentales, el mercado europeo, la armonización europea de las legislaciones nacionales y la proyección exterior de las competencias de la Unión. En una segunda parte abordo de manera exhaustiva las respuestas a recursos o reenvíos remitidos desde España y que tienen interés porque, por una parte, el Tribunal de Justicia ha inadmitido alguna cuestión prejudicial por no haber explicado el contexto y en otros casos el Tribunal de Justicia corrige al Tribunal General en relación con el procedimiento relativo a la inmunidad de los europarlamentarios. También ha sido especialmente trascendental la última sentencia relativa a los remedios previstos para aplicar la Directiva sobre contratos de duración determinada a los empleados públicos. Asimismo, recuerdo las cuestiones de especial interés en cuanto a la armonización de las normas nacionales sobre contratación pública y por lo que se refiere a las deducciones y a las exenciones previstas para la aplicación del IVA.

Palabras clave: Jurisprudencia, Derecho de la Unión Europea, Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Derecho español, Cuestión prejudicial europea.

Abstract: *This Chronicle analyses the most outstanding developments in the case-law of the Court of Justice in the first half of 2026. By way of introduction, reference is made to certain conditions for the application of EU law, such as the procedure for reviewing preliminary rulings of the General Court, the priority to be given to European references for a preliminary ruling or questions of unconstitutionality, the limits on the judicial application of EU law where provision is made for succinct grounds for judgments relating to foreign nationals or, finally, the way in which systematic and irregular appointments, in breach of EU law, of approximately 3,000 Polish judges are to be treated. In the first part, I set out a number of developments in the case-law of EU law, in particular in relation to the interpretation of the Charter, fundamental economic freedoms, the European market, the European harmonisation of national laws and the external projection of EU competences. In the second part, I deal exhaustively with the replies to appeals or references from Spain which are of interest because, first, the Court of Justice has rejected a question referred for a preliminary ruling on the ground that it has not explained in the context and, in other cases, the Court of Justice has corrected the General Court in relation to the procedure relating to the immunity of Members of the European Parliament. The most recent judgment concerning the remedies provided for the application*

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 237-282
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3639 • https://ced.revistas.deusto.es

of the Fixed-Term Directive to public employees has also been of particular importance. I would also recall the issues of particular interest as regards the harmonisation of national rules on public procurement and the deductions and exemptions provided for the application of VAT.

Keywords: *Case-law, European Union law, Court of Justice of the European Union, Spanish law, Question referred for a preliminary ruling.*

I. **Introducción. Los presupuestos de la aplicación del derecho de la Unión**

La unidad y la primacía del Derecho de la Unión son preocupaciones constantes del Tribunal de Justicia que, precisamente, en este primer semestre de 2026 se ha tenido que pronunciar al respecto en numerosas ocasiones de las que he elegido dos casos donde el Tribunal de Justicia pone en marcha el procedimiento de reexamen de sentencias del Tribunal General dictadas por vía prejudicial, tal como resulta de dos decisiones en materia de transporte aéreo y de IVA; en el segundo caso, el Tribunal de Justicia ha tenido que pronunciarse sobre la prioridad que debe darse a las cuestiones prejudiciales europeas y a las cuestiones de inconstitucionalidad; en el tercer caso el Tribunal de Justicia pone un límite a los procedimientos de motivación sucinta, utilizados en los Países Bajos en los litigios sobre extranjería, cuando está en juego la aplicación del Derecho de la Unión; por último, el Tribunal de Justicia reitera su jurisprudencia sobre la independencia y la imparcialidad de los jueces polacos.

1. *El procedimiento de reexamen de las sentencias prejudiciales del Tribunal General*

La coherencia y la igualdad en el tratamiento de los litigios son dos de los principios básicos de la resolución judicial de litigios. Los Tratados constitutivos ha encomendado funciones jurisdiccionales, primero, al Tribunal de Primera Instancia y ahora al Tribunal General pero también han establecido mecanismos para que el Tribunal de Justicia asegure la unidad y la coherencia del Derecho de la Unión: el tradicional recurso de casación y el novedoso procedimiento de reexamen.

El Tribunal de Justicia ya ha iniciado los dos primeros procedimientos de reexamen en relación con las cuestiones prejudiciales respondidas por el Tribunal General en materia de compensaciones en el transporte aéreo y en materia de IVA.

La *decisión D (Decisión relativa a la gestión de tráfico aéreo)*, C-108/26 RX, admite el reexamen de la sentencia del Tribunal General de 21 de enero de 2026, D (Decisión de gestión del tránsito aéreo) (T-134/25, EU: T: 2026:35), procedente del Tribunal de Distrito de Varsovia en relación con la compensación y la asistencia a los pasajeros aéreos.

Asimismo, la *decisión Director Krajowej Informacji Skarbowej*, C-167/26 RX, acuerda reexaminar la sentencia del Tribunal General, de 11 de febrero de 2026, Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej (T-689/24, EU: T: 2026:113), relativa al derecho de deducción del IVA en relación con determinadas facturas.

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 237-282
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3639 • https://ced.revistas.deusto.es

El asunto versa sobre la interpretación que ha dado el Tribunal General de la Directiva 2006/112/CE relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido y de los principios de neutralidad y de proporcionalidad.

La razón de ser de este reexamen es evitar que haya riesgo grave de que se vulnere la unidad o la coherencia del Derecho de la Unión y tiene carácter excepcional (art. 256.3 TFUE).

El procedimiento se recoge en los artículos 62 a 62ter del Estatuto del Tribunal de Justicia.

Está legitimado para solicitar el reexamen el primer Abogado General en el plazo de un mes a partir del pronunciamiento de la resolución del Tribunal General. El Tribunal de Justicia decidirá si procede o no reexaminar la resolución en el plazo de un mes a partir de la propuesta que le haya presentado el primer Abogado General.

Y a partir de esta decisión de reexamen se aplica el procedimiento de urgencia sobre la base de los autos remitidos por el Tribunal General.

En cuanto a los efectos de la sentencia del reexamen se producen en el sentido siguiente: «Si el Tribunal de Justicia declarase que la resolución del Tribunal General vulnera la unidad o la coherencia del Derecho de la Unión, la respuesta del Tribunal de Justicia a las cuestiones objeto del reexamen sustituirá a la respuesta dada por el Tribunal General».

En el verano sabremos si ha acertado el Tribunal General o hay que corregir estas dos primeras sentencias y hay que sustituirlas por las sentencias que dicte el Tribunal de Justicia.

En suma, el Tribunal General también en materia de cuestiones prejudiciales sigue siendo un tribunal de primera instancia.

2. *La prioridad en el enjuiciamiento de las cuestiones prejudiciales y de inconstitucionalidad*

La *sentencia Petlichev*, C-56/25, se pronuncia sobre la obligación o la facultad de los tribunales nacionales de plantear una cuestión de inconstitucionalidad antes de acudir por la vía prejudicial al Tribunal de Justicia.

El Tribunal Constitucional español había respondido desde 2016 que era prioritaria la cuestión prejudicial y solo después de tener la respuesta del Tribunal de Justicia se podía acudir a *Doménico Scarlatti*. Así lo recuerda, por ejemplo, la sentencia 137/2025, de 26 de junio, en estos términos: «al disponer los arts. 163 CE y 35.1 LOTC que la cuestión de inconstitucionalidad debe referirse siempre a una norma legal "aplicable al caso", ha de entenderse que la prioridad en el planteamiento debe corresponder, por principio, a la cuestión prejudicial del art. 267 TFUE; la incompatibilidad de la ley na-

cional con el Derecho de la Unión Europea sería causa de su inaplicabilidad y, por tanto, faltaría una de las condiciones exigidas para la admisibilidad de la cuestión de inconstitucionalidad. Esta solo sería admisible si se ha descartado la posibilidad de que la ley cuestionada sea incompatible con el Derecho de la Unión y, en consecuencia, inaplicable».

Pues bien, esta doctrina no parece tan sólida y, por lo menos, debe someterse a numerosas puntualizaciones del Tribunal de Justicia que en este caso con la *sentencia Petlichev* se pronuncia a requerimiento de un tribunal penal búlgaro, el Tribunal de la Ciudad de Sofía, que considera aplicable la Decisión Marco 2004/757/JAI relativa al establecimiento de disposiciones mínimas de los elementos constitutivos de delitos y las penas aplicables en el ámbito del tráfico ilícito de drogas.

En este litigio, el Tribunal de Sofía considera que la legislación búlgara relativa a la determinación del valor monetario de los estupefacientes es contraria tanto a la Constitución búlgara como al Derecho de la Unión pero no sabe a quién debe dirigirse primero.

De hecho, recuerda que el Tribunal Constitucional búlgaro interpreta que la cuestión de inconstitucionalidad de una disposición nacional que esté comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión debe incluir, so pena de declararse inadmisible, una apreciación motivada del Derecho aplicable que incluya una valoración de las consecuencias de la aplicación del Derecho de la Unión.

El Tribunal de Justicia no considera que esta previsión sea contraria al Derecho de la Unión pero aprovecha para hacer un alegato sobre la importancia de la cuestión prejudicial y el principio de primacía del Derecho de la Unión Europea cuando intervenga un Tribunal Constitucional.

En primer lugar, por lo que se refiere al reenvío prejudicial, el Tribunal de Justicia recuerda que constituye «la piedra angular del sistema jurisdiccional instituido por los Tratados [y], al establecer un diálogo de juez a juez entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros, tiene como finalidad garantizar la unidad de interpretación del Derecho de la Unión, permitiendo de ese modo garantizar su coherencia, su plena eficacia y su autonomía, así como, en última instancia, el carácter propio del Derecho instituido por los Tratados».

Esto significa que, según la jurisprudencia previa del Tribunal de Justicia, «un órgano jurisdiccional nacional que conoce de un litigio relacionado con el Derecho de la Unión, y que considera que una disposición nacional no solo es contraria a este Derecho, sino que, además, adolece de vicios de inconstitucionalidad, no está privado de la facultad ni exento de la obligación —si se trata de un órgano jurisdiccional de última instancia— a las que se refiere el artículo 267 TFUE de plantear al Tribunal de Justicia cuestiones sobre la interpretación o la validez del Derecho de la Unión por el

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 237-282
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3639 • https://ced.revistas.deusto.es

hecho de que la declaración de la inconstitucionalidad de una disposición de Derecho interno requiera necesariamente un recurso previo ante el juez constitucional».

Nótese que la obligación de plantear la cuestión prejudicial se impone únicamente a aquellos tribunales «cuyas decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso judicial de Derecho interno», lo que incluye al Tribunal Constitucional.

En efecto, en segundo lugar, el Tribunal de Justicia enfatiza el alcance del principio de primacía en el sentido de que «los tribunales constitucionales de los Estados miembros están obligados, al igual que los órganos jurisdiccionales ordinarios, a respetar el principio de primacía del Derecho de la Unión».

Esto tiene trascendencia en la medida en que, a juicio del Tribunal de Justicia, «si un tribunal constitucional conoce de una cuestión de inconstitucionalidad de una disposición nacional comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, dicho tribunal está obligado, en principio, a plantear al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial, de conformidad con el artículo 267 TFUE, párrafo tercero, en el caso de que se suscite ante él una cuestión relativa a la interpretación del Derecho de la Unión o a la validez de un acto de Derecho derivado, salvo que constate que la cuestión suscitada no es pertinente, que la disposición del Derecho de la Unión controvertida ya ha sido interpretada por el Tribunal de Justicia o que la interpretación correcta del Derecho de la Unión es tan evidente que no deja lugar a ninguna duda razonable».

En el caso de que el Tribunal Constitucional no cumpliese tal obligación, esto no impide, según el Tribunal de Justicia, que los tribunales ordinarios dejen de lado, en un litigio del que conozcan, las valoraciones de un tribunal constitucional nacional que rechaza atenerse a una sentencia dictada por el Tribunal de Justicia en un procedimiento prejudicial.

3. *Los límites de una motivación sucinta cuando se aplica el Derecho de la Unión*

La Gran Sala del Tribunal de Justicia contesta con la *sentencia Remling, C-757/23*, al Consejo de Estado neerlandés, que actúa como Tribunal Supremo de lo Contencioso-administrativo, en relación con un litigio en materia de extranjería en el que se invoca el Derecho de la Unión Europea.

En este supuesto se plantea si es conforme con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre la cuestión prejudicial una Ley neerlandesa que le ha reconocido a la Sección de lo Contencioso-administrativo del Consejo de Estado la facultad de resolver sucintamente recursos de extranjería.

La práctica holandesa consiste en dictar una resolución judicial de este tenor:

> «El recurso no da lugar a la anulación de la resolución [del órgano jurisdiccional de primera instancia]. No es necesario motivar más esta conclusión.
>
> Esto se debe a que el escrito del recurso de apelación no suscita ninguna cuestión que deba responderse en aras de la unidad del Derecho, de la evolución del Derecho o de la tutela judicial en sentido general (artículo 91, apartado 2, de la Ley de Extranjería)».

Esta legislación ha permitido que entre 2020 y 2023 el Consejo de Estado neerlandés haya dictado 11.047 sentencias en materia de extranjería, de las cuales el 85% se motivaron sucintamente. Es decir, solo se dictaron en este período unas 400 sentencias anuales en materia de extranjería con una motivación detallada.

En términos generales el Tribunal de Justicia considera que no cabe que un tribunal de última instancia resuelva litigios en los que se invoque el Derecho de la Unión Europea con una motivación sucinta pero también establece numerosas puntualizaciones.

En efecto, el Tribunal de Justicia recuerda su jurisprudencia a través de este trío jurisprudencial: la sentencia de 6 de octubre de 1982, *Cilfit*, 283/81, EU:C:1982:335; la sentencia de 6 de octubre de 2021, *Consorzio Italian Management y Catania Multiservizi*, C-561/19, EU:C:2021:799; y la sentencia de 15 de octubre de 2024, *KUBERA*, C-144/23, EU:C:2024:881.

El Tribunal de Justicia se refiere a lo que denomina «tres excepciones Cilfit» de manera que un tribunal nacional cuyas decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso judicial de Derecho interno ante el cual se suscite una cuestión relativa al Derecho de la Unión queda exento de su obligación de plantear una petición prejudicial: 1) cuando haya constatado que la cuestión suscitada no es pertinente; 2) cuando la disposición del Derecho de la Unión ya ha sido interpretada por el Tribunal de Justicia; o 3) que la correcta interpretación del Derecho de la Unión es tan evidente que no deja lugar a ninguna duda razonable.

El Tribunal de Justicia admite que las legislaciones nacionales autoricen a sus tribunales a decidir mediante una motivación abreviada, con el objetivo de garantizar la buena administración de la justicia, reducir la duración de los procedimientos judiciales y permitir que los tribunales nacionales dediquen la mayor parte de sus medios a la resolución de los asuntos que presenten un interés para la unidad y la coherencia del Derecho.

Sin embargo, cuando se invoca el Derecho de la Unión Europea, aun cuando no se solicite la formulación de una cuestión prejudicial, la motivación abreviada «debe también exponer, de manera específica y concreta, las

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 237-282
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3639 • https://ced.revistas.deusto.es

razones por las que ese mismo órgano jurisdiccional considera que alguna de las tres excepciones Cilfit se aplica en el marco del asunto del que conoce, y que, por tanto, está justificado no plantear una petición de decisión prejudicial ante el Tribunal de Justicia».

4. *La independencia y la imparcialidad de los jueces polacos como una garantía de la aplicación del Derecho de la Unión*

En su *sentencia Rzecznik Praw Obywatelskich* [Comisionado de Derechos Humanos] (Recusación de un juez ordinario), C-521/21, la Gran Sala del Tribunal de Justicia hace un repaso de los presupuestos de independencia e imparcialidad de los jueces nacionales, en este caso del maltrecho poder judicial polaco.

La cuestión prejudicial se había planteado en un procedimiento relativo a la aplicación de la Directiva 2011/7/UE de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales donde las partes habían recusado, ante el Tribunal de Distrito de Poznan-Stare Miastola, a la juez S.C. que conocía del caso porque había sido nombrada conforme al procedimiento polaco que había sido declarado contrario al Derecho de la Unión por el propio Tribunal de Justicia.

La Gran Sala puntualiza, en primer lugar, que los Estados miembros deben cumplir las exigencias que derivan del artículo 19.1.2 TUE «si bien la organización de la Administración de Justicia en los Estados miembros, en particular la institución, la composición, las competencias y el funcionamiento de los órganos jurisdiccionales nacionales, incluidas las modalidades de control de la legalidad del nombramiento de los jueces, es competencia de dichos Estados».

Recurriendo a su propia jurisprudencia y a la del Tribunal de Estrasburgo, el Tribunal de Justicia constata la existencia de vulneraciones sistémicas o generalizadas a la independencia del Poder Judicial en Polonia que supuso el nombramiento irregular de unos 3.000 jueces, un tercio de todos los jueces polacos.

Esto significa que en Polonia deben buscarse soluciones para garantizar, mediante criterios objetivos, que sólo las personas nombradas de forma irregular que ofrezcan suficientes garantías de independencia e imparcialidad puedan seguir ejerciendo sus funciones. Y para ello Polonia, dice el Tribunal de Justicia, cuenta con un amplio margen de apreciación.

Por eso, al contestar la segunda pregunta, el Tribunal de Justicia explica cuándo debe considerarse que estamos ante un nombramiento ilegítimo de un juez.

A juicio del Tribunal de Justicia, una irregularidad cometida con ocasión del nombramiento de uno o varios jueces en el seno del sistema ju-

dicial supone la infracción de la exigencia de un «juez establecido previamente por la ley», en especial cuando esa irregularidad es de tal naturaleza y gravedad que crea un riesgo real de que otras ramas del poder, en particular el Poder Ejecutivo, puedan ejercer una potestad discrecional indebida que ponga en peligro la integridad del resultado al que conduce el proceso de nombramiento y que genere así una duda legítima, en el ánimo de los justiciables, en cuanto a la independencia y la imparcialidad del juez o de los jueces en cuestión.

Ahora bien, también subraya el Tribunal de Justicia que al llevar a cabo este examen «es preciso realizar una apreciación global de una serie de elementos que, considerados en conjunto, contribuyen a generar dudas legítimas en el ánimo de los justiciables en lo que respecta a la independencia e imparcialidad de los jueces».

Aplicando los anteriores criterios, el Tribunal de Justicia comprueba que, si bien no había procedimiento de un recurso contra el nombramiento de jueces, la juez S.C. ejercía las funciones de ayudante principal de un juez, el pleno del Tribunal Regional y la Junta de representantes de los jueces de los tribunales de distrito emitieron un dictamen favorable a su candidatura; y, en fin, los demás candidatos en el procedimiento de nombramiento no impugnaron su nombramiento.

Por tanto, el Tribunal de Justicia concluye: «no parece que pueda constatarse en el caso de autos ninguna otra circunstancia fáctica ni jurídica que pueda poner en entredicho la independencia o la imparcialidad de dicha jueza».

Después de estas consideraciones preliminares y como es habitual en esta *Crónica*, abordo primero los desarrollos jurisprudenciales generales en la Unión Europea y luego, en una segunda parte, analizo con cierto grado de exhaustividad los asuntos provocados desde España, especialmente los reenvíos prejudiciales de tribunales españoles.

II. **Primera parte. Los desarrollos jurisprudenciales del Derecho de la Unión Europea**

La agrupación de numerosas e importantes sentencias bajo epígrafes generales requiere atender la esencia de la integración europea. Por eso, la Carta, que inspira a los jueces y enmarca las actuaciones de legislador y de las autoridades administrativas, tiene desde que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, un lugar preeminente. Pero también sigue teniendo sentido hablar de libertades económicas, del mercado y de la armonización de las legislaciones nacionales, que sirven de marco a una jurisprudencia caudalosa y que ofrece numerosas perspectivas.

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 237-282
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3639 • https://ced.revistas.deusto.es

1. *La interpretación de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión*

La Carta sigue siendo el punto de referencia de la actual jurisprudencia del Tribunal de Justicia por eso merece la pena que agrupemos varias sentencias importantes bajo este epígrafe. En efecto, el Tribunal de Justicia se ha pronunciado sobre valores y principios de la Unión, sobre la libertad de los medios de comunicación y sobre el alcance de la libertad religiosa.

a) Los valores y principios de la Unión

El Tribunal de Justicia se ha pronunciado en su formación de pleno sobre los valores de la Unión en la *sentencia Comisión / Hungría (Valores de la Unión)*, C-769/22. Cuando se reúne en pleno del Tribunal de Justicia es que el asunto es excepcional.

Pues bien, en un recurso por incumplimiento planteado por la Comisión Europea contra Hungría, 23 de los 28 miembros que integran el Tribunal de Justicia adoptaron esta sentencia cuya ponencia correspondió a la magistrada española Lourdes Arastey.

El objeto de incumplimiento lo constituía una Ley húngara de 2021, por la que se adoptaban medidas más estrictas contra los delincuentes pedófilos y se modificaban determinadas leyes para proteger a los menores. Se trataba de una legislación nacional groseramente discriminatoria.

La sentencia es un ejemplo del examen ordenado de los distintos motivos por los que la Comisión Europea consideraba que la legislación húngara era manifiestamente contraria al Derecho de la Unión Europea, en particular, a la Carta.

De la larguísima sentencia, que es conveniente leer tranquilamente, destacan tres aspectos.

En primer lugar, lo que late en la legislación húngara, bajo la justificación de la protección de los menores, y que el Tribunal de Justicia le reprocha como contrario al Derecho de la Unión «es que toda representación o popularización de la desviación de la identidad propia del sexo correspondiente al nacimiento, del cambio de sexo o de la homosexualidad, cualquiera que sea su contenido específico, puede suponer un perjuicio para el interés superior del menor, lo que revela una preferencia por determinadas identidades y orientaciones sexuales en detrimento de otras, contribuyendo con ello a estigmatizar a estas últimas».

Ahora bien, como indica el Tribunal de Justicia, los menores pueden estar adecuadamente protegidos frente a contenidos no adaptados a su edad sin necesidad de establecer una discriminación directa por razón de sexo y orientación sexual.

De modo que, a juicio del Tribunal de Justicia, «un Estado miembro no puede basarse en una interpretación de esta disposición de la Directiva 2000/31 [Directiva sobre el comercio electrónico] que infrinja la prohibición de toda discriminación por razón de sexo u orientación sexual, consagrada en el artículo 21, apartado 1, de la Carta, prohibición que reviste carácter imperativo como principio general del Derecho de la Unión».

En segundo lugar, es muy relevante el desarrollo jurisprudencial que hace el Tribunal de Justicia sobre la dignidad tal como se consagra en el artículo 1 de la Carta.

Creo que quedará como de obligada cita este razonamiento de la sentencia: «la prohibición de poner a disposición de los menores contenidos o publicidad que popularicen o representen la desviación de la identidad propia del sexo correspondiente al nacimiento, el cambio de sexo o la homosexualidad, tal como se establece en las disposiciones controvertidas, vulnera la dignidad humana, protegida por el artículo 1 de la Carta, de las personas no cisgénero o no heterosexuales».

En tercer lugar, el Tribunal de Justicia también subraya qué se entienden por valores de la Unión. A tal efecto, se refiere a la naturaleza jurídica de estos valores y lo expresa así: «los valores consagrados en el citado artículo 2 [de la Carta] tienen, por sí mismos, carácter jurídicamente vinculante, del que se deriva la obligación de los Estados miembros y de las instituciones de la Unión de respetar dichos valores y de mantenerlos y promoverlos».

Lo que respecto de la legislación húngara significa: «dado que la Ley de modificación viola los valores de respeto de la dignidad humana, de igualdad y de respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías, en el sentido de dicho artículo 2, Hungría no puede invocar válidamente su identidad nacional para justificar la adopción de dicha Ley».

En suma, una magnífica sentencia del Pleno y unas Conclusiones de la Abogada General Tamara Ćapeta, ECLI:EU:C:2025:408, que captan el momento de la jurisprudencia sobre la Carta y donde la abogada general croata hace un resumen sintético de todas las cuestiones tratadas: «La dignidad humana, negada por [la legislación húngara], no solo es un derecho fundamental, sino que también es un valor esencial expresado en el artículo 2 TUE».

La elocuente derrota en las elecciones del 12 de abril de 2026 de Viktor Orbán, propulsor de este tipo de legislación discriminatoria, cobra sentido a la vista de esta sentencia, publicada el 21 de abril de 2026.

Será una de las sentencias de referencia cuando invoquemos el principio de no discriminación por orientación sexual, a la dignidad y a los valores de la Unión.

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 237-282
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3639 • https://ced.revistas.deusto.es

b) La libertad de los medios de comunicación

La *sentencia 24.hu*, C-843/24, le permite al Tribunal de Justicia pronunciarse sobre la libertad de prensa que es uno de los elementos fundamentales del Estado de Derecho y de una sociedad democrática.

Viktor Orbán había demandado a 24.hu Szerkesztősége, un portal de noticias en línea, para que rectificase un artículo de prensa publicado en Hungría que reproducía el contenido de otro artículo publicado en una revista austríaca y que daba cuenta de un hecho supuestamente inexacto, que el director general de la filial austriaca del Grupo Spar declaraba que el primer ministro húngaro, Viktor Orbán, le había solicitado que permitiera a un familiar cercano invertir en la filial húngara.

El tribunal húngaro preguntaba al Tribunal de Justicia sobre la aplicación del Reglamento (UE) 2024/1083 por el que se establece un marco común para los servicios de medios de comunicación en el mercado interior, el denominado Reglamento Europeo sobre la Libertad de los Medios de Comunicación.

El Tribunal de Justicia analiza el Reglamento y comprueba que se había publicado el 17 de abril de 2024, entró en vigor el 8 de mayo de 2024 y algunas de sus disposiciones lo hicieron incluso después. Ahora bien, el Tribunal de Justicia comprueba que el objeto del litigio principal se había consolidado con anterioridad, es decir, el 17 de marzo de 2024, cuando se publicó el artículo periodístico.

Por eso, el Tribunal de Justicia llega a la conclusión de que en este caso no es aplicable el Reglamento.

Adicionalmente, el Tribunal de Justicia se pronuncia sobre la aplicación del artículo 11 de la Carta sobre la libertad de expresión y de información.

En primer lugar, dice el Tribunal de Justicia que «las disposiciones de la Carta están dirigidas a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión». Esto quiere decir, como insiste el Tribunal de Justicia, que «cuando una situación jurídica no está comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia no tiene competencia para conocer de ella y las disposiciones de la Carta eventualmente invocadas no pueden fundar por sí solas tal competencia».

En segundo lugar, también precisa el Tribunal de Justicia que ni siquiera la invocación de los valores de la Unión, consagrados por el artículo 2 TUE, puede privar de toda efectividad a los límites impuestos al ámbito de aplicación de las demás disposiciones del Derecho de la Unión y, en particular, de las disposiciones de la Carta, que solo se dirigen a los Estados miembros cuando aplican el Derecho de la Unión.

En definitiva, a juicio del Tribunal de Justicia, dado que el tribunal húngaro no pone de manifiesto ningún vínculo con otras disposiciones del Derecho de la Unión, el artículo 11 de la Carta no es aplicable al litigio principal.

c) El despido por razones religiosas y sus límites

La Gran Sala del Tribunal de Justicia contesta al *Bundesarbeitsgericht* (Tribunal Supremo Alemán de lo Social) con la *sentencia Katholische Schwangerschaftsberatung*, C-258/24, sobre la interpretación de la Directiva 2000/78/CE para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación en relación con los artículos 10.1 y 21.1 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea.

La Asociación católica de asesoramiento en materia de embarazo había despedido a una de sus trabajadoras por haber abandonado la Iglesia Católica y lo había hecho, fundamentalmente, porque la diócesis de Limburgo recauda de los católicos, además del impuesto eclesiástico, una contribución adicional de quienes están casadas, mediante un matrimonio interconfesional, con un cónyuge que dispone de ingresos elevados.

La sentencia resulta muy interesante porque, como punto de partida, se refiere a la interpretación tanto de la Carta como del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Sin embargo, a continuación se refiere a la protección que establece la Directiva 2000/78 en cuanto a eventuales discriminaciones por razones religiosas.

La sentencia procura alcanzar el justo equilibrio entre el derecho a la autonomía de las iglesias y de las demás organizaciones cuya ética se basa en la religión o las convicciones y el derecho de los trabajadores a no ser objeto, en particular en lo que atañe a las condiciones de empleo y trabajo, incluidas las de despido y remuneración, de una discriminación basada en la religión o las convicciones, en situaciones en las que pueden concurrir esos derechos.

El artículo 4 de la Directiva se refiere precisamente a los requisitos profesionales, es decir, a aquellos supuestos en que pueda disponerse que una diferencia de trato basada en una característica relacionada con cualquiera de los motivos mencionados en el artículo 1, como es en este caso la religión, no tenga carácter discriminatorio cuando, debido a la naturaleza de la actividad profesional concreta de que se trate o al contexto en que se lleve a cabo, dicha característica constituya un requisito profesional esencial y determinante, siempre y cuando el objetivo sea legítimo y el requisito proporcionado.

Para identificar un requisito profesional el Tribunal de Justicia analiza muy detalladamente los presupuestos, es decir, que el requisito profesional sea «esencial, legítimo y justificado» respecto de la ética de la iglesia. Asimismo, debe cumplir el principio de proporcionalidad.

Además, el Tribunal de Justicia considera que ha de comprobarse que las personas que trabajen para esa asociación observen una «actitud de buena fe y de lealtad» hacia la ética de dicha iglesia.

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 237-282
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3639 • https://ced.revistas.deusto.es

El Tribunal de Justicia resume estos requisitos en los siguientes términos: «una organización privada cuya ética se basa en los preceptos de la Iglesia católica solo puede tratar de manera diferente, en virtud de la exigencia de buena fe y lealtad hacia esa ética, a sus trabajadores que dan asesoramiento en materia de embarazo, según pertenezcan o no a dicha Iglesia, si, por un lado, habida cuenta de la naturaleza de las actividades profesionales en cuestión o del contexto en el que se desarrollan, existe un vínculo directo y objetivamente comprobable entre esas actividades y el requisito de no abandonar la citada Iglesia durante la relación laboral so pena de despido o de reincorporarse a la misma Iglesia tras haberla abandonado y si, por otro lado, este requisito profesional es esencial, legítimo y justificado respecto de dicha ética».

Ahora bien, en el caso concreto los puestos de asesor en materia de embarazo, uno de los cuales ocupa la trabajadora, también están cubiertos por personas que no pertenecen a la Iglesia católica, lo que, a juicio del Tribunal de Justicia, tiende a demostrar que la propia Asociación considera que la pertenencia a esta Iglesia no es necesaria en atención a la importancia de esta actividad profesional para la afirmación de la ética de su organización y la misión de proclamar esa Iglesia, sino que basta, a este respecto, con que sus asesores en materia de embarazo se comprometan a respetar las directrices de esta.

En realidad, la trabajadora se comprometió en su contrato de trabajo a respetar las directrices y la ética de la Iglesia católica pertinentes para el ejercicio de su actividad profesional, las cuales no exigen que las personas que ocupen puestos análogos al de la trabajadora pertenezcan necesariamente a esa Iglesia, con tal de que promuevan la protección de la vida del concebido no nacido y, por ende, que las mujeres embarazadas prosigan con su embarazo y acepten a sus hijos.

2. *Las libertades económicas fundamentales*

La esencia de la integración europea está en el cumplimiento de sus libertades económicas fundamentales. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia establece cuál es su alcance y cuáles son sus límites.

a) Las identidades nacionales y los límites lingüísticos

El Tribunal de Justicia ha resuelto con la *sentencia Vilniaus tarptautinė mokykla [Escuela Internacional de Vilna]*, C-48/24, una cuestión de gran interés, planteada por el Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo de Lituania, sobre el alcance que para un centro de enseñanza deno-

minado *Escuela Internacional de Vilna* tiene la obligación de velar por que sus profesores y su personal administrativo superen un examen que acredite un determinado nivel de dominio de la lengua lituana.

En el centro donde daban sus clases en inglés dieciocho de sus empleados, entre ellos la directora, su adjunta encargada de la educación, una pedagoga social y quince profesores, no habían superado el examen lingüístico de lituano.

La primera cuestión que fácilmente resuelve el Tribunal de Justicia es que en este caso se aplica la libertad de establecimiento reconocida por el artículo 49 TFUE a la situación de un centro de enseñanza privado establecido en Lituania y en cuyo capital participan nacionales comunitarios.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia determina que la restricción de la legislación lituana para que los profesores acrediten un cierto dominio del lituano es una restricción a la libertad de establecimiento; pero está justificada porque los Estados miembros disponen de un amplio margen de apreciación al elegir las medidas que les permitan lograr los objetivos de su política de protección de la lengua oficial, puesto que tal política constituye una manifestación de la identidad nacional, en el sentido del artículo 4.2 TUE.

Ahora bien, el Tribunal de Justicia puntualiza que tal margen de apreciación no puede justificar que se vulneren gravemente los derechos que confieren a los particulares las disposiciones de los Tratados que reconocen sus libertades fundamentales y, por eso, examina si las medidas adoptadas son proporcionadas y apunta que no lo parece porque los conocimientos lingüísticos solo pueden acreditarse mediante un certificado expedido por la Agencia Nacional Lituana de Educación, sobre la base de pruebas lingüísticas organizadas en territorio lituano.

Es decir, el Tribunal de Justicia admite que la presentación de un certificado puede constituir un criterio que permita evaluar los conocimientos lingüísticos exigidos pero también considera que la imposibilidad de que un candidato a un empleo en un centro de enseñanza privado aporte la prueba de que cumple el requisito lingüístico exigido de un modo distinto al de la obtención de un certificado como el exigido por la normativa lituana parece ir más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo legítimo perseguido, puesto que excluye que se tome en consideración el grado de conocimiento que un certificado o diploma obtenido en otro Estado miembro, habida cuenta de la naturaleza y la duración de los cursos que acredita.

Y aquí el Tribunal de Justicia dice lapidariamente: «cuando un Estado miembro pretende imponer, a efectos del objetivo de defensa y promoción de su lengua oficial, un requisito lingüístico a los profesores y a determinados miembros del personal administrativo de los centros de enseñanza privados, le corresponde efectuar una ponderación equilibrada entre este objetivo de interés general y los derechos derivados del artículo 49 TFUE».

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 237-282
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3639 • https://ced.revistas.deusto.es

Y lo ejemplifica del modo siguiente: tal ponderación equilibrada la efectuaría una normativa nacional que previera la posibilidad de una adquisición progresiva del nivel de dominio de la lengua oficial después de la contratación, de una flexibilización del nivel de dominio requerido en función de la duración del empleo o incluso de la introducción de una exención de este requisito lingüístico, justificada por circunstancias adecuadas, en particular cuando no se presenta ningún candidato plenamente cualificado para el puesto vacante.

Por último y en cuanto al nivel de conocimiento de la lengua lituana exigible, el Tribunal de Justicia recuerda el artículo 53.3 de la Directiva 2005/36/CE relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales conforme al cual: «Los controles efectuados de conformidad con el párrafo segundo se podrán imponer cuando la profesión que se vaya a ejercer tenga implicaciones para la seguridad de los pacientes. Se podrán imponer controles en el caso de otras profesiones cuando exista una duda seria y concreta acerca de la suficiencia del conocimiento de la lengua que tenga el profesional para el ejercicio de las actividades profesionales que este tiene intención de desempeñar».

Por eso, a la tercera cuestión planteada, el Tribunal de Justicia responde que la normativa lituana no pasaría el test de proporcionalidad si se aplica, sin posibilidad de excepción o de flexibilización, a todas las personas a las que se refiere y les obliga, para demostrar que poseen el nivel exigido de dominio de la lengua oficial, a presentar un certificado expedido por un organismo público lituano sobre la base de pruebas lingüísticas organizadas en Lituania.

b) La ciudadanía de la Unión y el derecho de residencia de nacionales de terceros países

En la *sentencia Safi*, C-147/24, la Gran Sala se ha pronunciado sobre la situación de una familia residente en los Países Bajos integrada por la madre, nacional marroquí y que había tenido residencia en España, casada con un marroquí que también tiene la nacionalidad neerlandesa, y que tienen un hijo menor de nacionalidad neerlandesa. La Administración holandesa denegó a la madre la concesión del derecho de residencia en los Países Bajos por tenerla en España.

El Tribunal de Justicia recuerda su jurisprudencia conforme a la cual el artículo 20 TFUE se opone a medidas nacionales, como las que deniegan el derecho de residencia a los miembros de la familia de un ciudadano de la Unión, que tengan por efecto privar a los ciudadanos de la Unión del disfrute efectivo de la esencia de los derechos conferidos por su estatuto. Y a tal efecto subraya que tanto el hijo como el cónyuge de la demandante

tienen la nacionalidad neerlandesa y que los tres viven en familia en ese mismo país.

No obstante, el Tribunal de Justicia examina, en primer lugar, el supuesto de que la recurrente ya no tuviese la residencia en España. Pues bien, en este caso el Tribunal de Justicia considera que «cuando el ciudadano de la Unión menor de edad convive de forma estable con sus dos progenitores y, por lo tanto, ambos comparten diariamente la guarda y custodia así como la carga legal, afectiva y económica de ese menor, puede establecerse la presunción *iuris tantum* de que existe una relación de dependencia entre tal menor, ciudadano de la Unión, y su progenitor, nacional de un tercer país, al margen de que el otro progenitor de dicho menor disponga, como nacional del Estado miembro en cuyo territorio reside esa familia, de un derecho incondicionado a permanecer en él».

Y también recuerda el Tribunal de Justicia que «las autoridades competentes deben tener en cuenta el derecho al respeto de la vida familiar, tal como se reconoce en el artículo 7 de la Carta, interpretado en relación con la obligación de tener en cuenta el interés superior del niño, como consideración primordial en todos los actos relativos a los niños, reconocido en el artículo 24, apartado 2, de dicha Carta, y el derecho de ese niño a mantener de forma periódica relaciones personales y contactos directos con su padre y con su madre, recogido en el artículo 24, apartado 3, de esa misma Carta».

En definitiva y en este caso, el Tribunal de Justicia concluye que debería concederse a la madre un derecho de residencia derivado en virtud del artículo 20 TFUE con el fin de evitar que el menor, ciudadano de la Unión, tenga que abandonar el territorio de la Unión.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia examina el supuesto de que la demandante aún conservase el derecho de residencia en España. En este caso, dice el Tribunal de Justicia «tal traslado forzoso a España del menor, ciudadano de la Unión, podría vulnerar algunos de sus derechos fundamentales, en particular el derecho al respeto de la vida familiar y los derechos del niño, garantizados en el artículo 7 y en el artículo 24, apartados 2 y 3, de la Carta, respectivamente».

En las circunstancias del caso, el Tribunal de Justicia comprueba que «tales circunstancias pueden demostrar, como mínimo, que redunda en el interés superior del menor en cuestión continuar residiendo en los Países Bajos y que, por lo tanto, su traslado forzoso a España sería contrario, de hecho, a ese interés».

c) La discriminación de los refugiados y la renta garantizada

La Gran Sala del Tribunal de Justicia ha dictado la *sentencia INPS (Discriminación indirecta en la asistencia social y acceso al empleo)*,

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 237-282
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3639 • https://ced.revistas.deusto.es

C-747/22, que considera discriminatoria la legislación italiana que endurece los requisitos para que los solicitantes de asilo se beneficien de las ayudas de carácter social.

En este caso el Tribunal de Bérgamo conocía de un litigio en el que un nacional no comunitario había llegado a Italia en 2011 y estaba en posesión del permiso de residencia para personas con derecho a protección subsidiaria. Sin embargo, a la hora de solicitar la ayuda denominada a «renta garantizada de ciudadanía», se le exigió «haber residido al menos diez años en Italia, los dos inmediatamente anteriores a la presentación de la solicitud y mientras se esté percibiendo la prestación de forma ininterrumpida».

El Tribunal de Justicia examina la Directiva 2011/95/UE por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida.

A juicio del Tribunal de Justicia, los artículos 26 y 29 de la Directiva se aplican a la «renta garantizada de ciudadanía» y, por esa razón, examina la compatibilidad del requisito de residencia.

A tal efecto, el Tribunal de Justicia no tiene duda de que los artículos 26 y 29 de la Directiva «constituyen una expresión del principio de igualdad de trato enunciado en el artículo 20 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que es un principio general del Derecho de la Unión. Este principio exige que no se traten de manera diferente situaciones comparables y que no se traten de manera idéntica situaciones diferentes, a no ser que dicho trato esté objetivamente justificado».

El Tribunal de Justicia comprueba, en primer lugar, que la legislación italiana se aplica de manera idéntica tanto a los beneficiarios de protección internacional como a los nacionales italianos.

A continuación, examina si en realidad estamos ante una discriminación indirecta para lo que debe analizar si está justificada, porque en otro caso estaría prohibida.

El Tribunal de Justicia comprueba que los artículos 26 y 29 de la Directiva se refieren a todos los beneficiarios de protección internacional y, por tanto, también a los beneficiarios de protección subsidiaria, y no supeditan los derechos que se les reconocen a la duración de su presencia en el Estado miembro de que se trate o a la duración del permiso de residencia de que disponen.

Ahora bien, el enjuiciamiento de la legislación italiana no pasa el filtro de la igualdad en la medida en que «un requisito de residencia de al menos diez años, de los cuales los dos últimos años de forma ininterrumpida, como aquel al que se supedita la concesión de la «renta garantizada de ciu-

dadanía», constituye una discriminación indirecta en perjuicio de los beneficiarios del estatuto de protección subsidiaria que no resulta estar objetivamente justificada».

3. *Mercado europeo y libre competencia*

Traigo a colación dos sentencias: una relativa a la aplicación al deporte del Derecho europeo de la competencia; la otra se refiere a las acciones de daños por vulneración del Derecho de la competencia.

El Tribunal de Justicia ha contestado con la *sentencia Tondela*, C-133/24, un reenvío prejudicial del Tribunal de Competencia, Regulación y Supervisión de Portugal sobre un acuerdo alcanzado el 7 de abril de 2020, en mitad de la pandemia, por los clubes de la Primera y de la Segunda División de Fútbol en Portugal.

El acuerdo pretendía que ningún club contratase a un jugador que resolviese unilateralmente su contrato de trabajo, invocando las dificultades causadas por la pandemia de COVID-19 o por cualquier decisión excepcional derivada de esta, y en particular por la prolongación de la temporada deportiva.

La Autoridad de Defensa de la Competencia de Portugal consideró que estas medidas debían calificarse de acuerdo que tenía por objeto restringir la competencia que los clubes de fútbol profesional participantes en él habrían podido llevar a cabo, de no existir tal acuerdo, en el mercado de la contratación de jugadores aptos para participar en los campeonatos nacionales de primera y segunda división.

La Liga de Fútbol y numerosos clubes de primera y de segunda división impugnaron esa decisión ante el Tribunal de Competencia que, a su vez, remitió la cuestión al Tribunal de Justicia.

En su respuesta el Tribunal de Justicia recuerda que también en el ámbito deportivo se aplica el Derecho europeo de la competencia en la medida en que la práctica de un deporte constituye una actividad económica.

A partir de ahí, el Tribunal de Justicia explica que «dado que la composición de los equipos constituye uno de los parámetros básicos de las competiciones en las que se enfrentan los clubes de fútbol profesional y que tales competiciones dan lugar a una actividad económica, debe considerarse que medidas […] relativas a la contratación, al posible traspaso y a las perspectivas de movilidad profesional posible de los jugadores, tienen una incidencia directa en las condiciones de ejercicio de esa actividad económica y en la competencia entre los clubes de fútbol profesional que la ejercen».

Por una parte, el Tribunal de Justicia observa la doble dimensión del acuerdo celebrado entre la Liga y los clubes, pues «si bien el examen del contenido del acuerdo controvertido […] revela que este podía restringir, de

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 237-282
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3639 • https://ced.revistas.deusto.es

manera manifiesta, la competencia que podía existir entre los clubes de fútbol participantes en el mercado de la contratación de jugadores, el examen del contexto económico y jurídico real en el que se inscribe muestra, por su parte, que dicho acuerdo se celebró, por un lado, en un sector en el que el juego de la competencia presenta numerosas particularidades y, por otro lado, en un contexto muy particular [como el de la pandemia]».

Por otra parte, el Tribunal de Justicia distingue entre los acuerdos que tienen por «**efecto**» inherente restringir, cuando menos potencialmente, la competencia limitando la libertad de acción de determinadas empresas, de los que tienen por «**objeto**» impedirla, restringirla o falsearla.

En el caso de los acuerdos que tienen **por efecto** restringir la competencia no estarían prohibidos si se cumplen estos requisitos: están justificados por perseguir uno o varios objetivos legítimos de interés general que no son, en sí mismos, contrarios a la competencia; los medios concretos empleados para perseguir estos objetivos son realmente necesarios para ello, y, aun cuando se concluya que estos medios tienen por efecto inherente restringir o falsear, cuando menos potencialmente, la competencia, este efecto inherente no va más allá de lo necesario, en particular eliminando cualquier competencia.

En cambio, respecto de los acuerdos que tienen **por objeto** impedir la competencia, el grado de nocividad de estos comportamientos para la competencia, y por tanto el perjuicio directo o indirecto que pueden causar a los usuarios y consumidores intermedios o finales de los distintos sectores o mercados afectados, es demasiado elevado para que pueda considerarse que están justificados y son proporcionados. En el caso de estos acuerdos solo pueden acogerse a la excepción a la prohibición impuesta por el artículo 101.1 TFUE, cuando resulte aplicable el artículo 101.3 TFUE, y siempre que concurran todos los requisitos establecidos por esta última disposición.

Finalmente, el Tribunal de Justicia parece inclinarse por considerar que el acuerdo de los clubes de fútbol de Portugal, por una parte, no puede calificarse de acuerdo que tiene por objeto restringir la competencia y, por otra parte, se acredita que dicho acuerdo está justificado por la persecución de un objetivo legítimo de interés general, a la luz del cual resulta adecuado, necesario y proporcionado en sentido estricto.

La viabilidad de una acción por daños por infracción del Derecho de la competencia resulta uno de los desarrollos más recientes de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

Así, el Tribunal de Justicia ha respondido al Tribunal Supremo de Portugal con la *sentencia Meliá Hotels International*, C-286/24, interpretando la Directiva 2014/104/UE de daños por infracción del Derecho de la competencia.

El litigio se había producido como consecuencia de la constatación por la Comisión Europea de una vulneración por parte de la cadena Me-

liá del artículo 101 TFUE de la competencia al aplicar en 2014 y 2015 por vía contractual prácticas verticales que diferenciaban a los consumidores en función de su nacionalidad o país de residencia, restringiendo así las ventas activas y pasivas de alojamiento en hoteles que gestiona o de los que es propietaria a los consumidores nacionales o residentes de los Estados miembros que ella misma definía.

Tanto en primera instancia como en apelación los tribunales portugueses reconocieron el derecho de indemnización de la asociación reclamante. En casación el Tribunal Supremo portugués le plantea al Tribunal de Justicia varias cuestiones relativas al acceso a los medios de prueba, a la prueba del daño y a la viabilidad de la acción.

En cuanto a la prueba, el Tribunal de Justicia considera que la Directiva se aplica a una acción previa de acceso a medios de prueba antes de ejercitar una acción por daños, cuando tal acción previa esté prevista en el Derecho nacional.

En cuanto a la prueba de los daños, el Tribunal de Justicia recuerda su jurisprudencia conforme a la cual: «cualquier persona tiene derecho a reclamar el resarcimiento del daño sufrido cuando exista una relación de causalidad entre dicho daño y una infracción del Derecho de la Unión en materia de competencia. Así pues, el daño no es más que uno de los elementos indispensables para ejercitar una acción de resarcimiento, siendo los otros dos la existencia de una infracción del Derecho de la competencia y la existencia de una relación de causalidad entre esta y el daño».

Y a continuación el Tribunal de Justicia establece unas reglas de gran trascendencia.

En primer lugar, dice el Tribunal de Justicia, «cuando los órganos jurisdiccionales nacionales se pronuncien sobre acuerdos, decisiones o prácticas en virtud, en particular, del artículo 101 TFUE que ya hayan sido objeto de una decisión de la Comisión, no podrán adoptar resoluciones incompatibles con la decisión adoptada por la Comisión».

Esta vinculación del juez nacional a la decisión de la Comisión se impone también aun cuando no sea firme porque produce efectos vinculantes mientras no haya sido anulada y corresponde al juez nacional extraer de ello las consecuencias adecuadas en el procedimiento del que conoce.

En este sentido, el juez nacional está obligado a admitir la existencia de un acuerdo o práctica prohibidos tal como declara la Comisión; sin embargo, la existencia de un daño y la relación de causalidad directa entre ese daño y el acuerdo o práctica en cuestión siguen dependiendo, en cambio, de la apreciación del juez nacional.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia se refiere a la presunción de la existencia del daño. Y a tal efecto distingue entre la restricción horizontal y la restricción vertical del Derecho de la competencia.

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 237-282
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3639 • https://ced.revistas.deusto.es

Por una parte, a juicio del Tribunal de Justicia, el legislador de la Unión limitó la presunción a los asuntos relacionados con cárteles, dada su naturaleza secreta, lo que aumenta la asimetría de información y dificulta a los perjudicados la obtención de las pruebas necesarias para acreditar el perjuicio.

En cambio, tratándose de restricciones verticales declaradas por la Comisión Europea, no permiten, como tal, declarar que se ha acreditado la probabilidad del daño ocasionado por la infracción. Ni siquiera cuando sea una restricción de la competencia «por el objeto» dado que la constatación de una restricción vertical de la competencia por el objeto no implica que se haya ocasionado un daño a una persona concreta ni que exista una relación de causalidad entre esa restricción y ese posible daño.

En tercer lugar, el hecho de que la decisión de la Comisión Europea se haya alcanzado al término de un procedimiento de transacción, no modifica los efectos de tal decisión.

Por último y por lo que se refiere a la viabilidad de la acción de reclamación por daños, el Tribunal de Justicia lleva a cabo una interpretación literal, sistemática y teleológica para llegar a la conclusión de que la demostración de la viabilidad de una acción por daños no exige probar que es más probable que improbable que concurran los requisitos para que se genere la responsabilidad por una infracción del Derecho de la competencia, como sugería el Tribunal Supremo portugués, sino que basta con que se demuestre que la hipótesis de que concurran estos requisitos es razonablemente aceptable.

4. *La armonización europea de las legislaciones nacionales*

Bajo el concepto de armonización europea incluyo también ámbitos sometidos a una intensa unificación legislativa como son, en particular, las normas de protección de datos, y otros que naturalmente encajan en la armonización como la protección de los trabajadores a tiempo parcial, el uso en línea de publicaciones, la contratación pública y la protección de aves salvajes.

a) La aplicación del Derecho europeo en materia de protección de datos

La Gran Sala ha corregido con la *sentencia WhatsApp Ireland / Comité Europeo de Protección de Datos*, C-97/23 P, la interpretación del Tribunal General en relación con la impugnación de la Resolución de 28 de julio de 2021 del Comité Europeo de Protección de Datos que se había pronunciado en relación con una investigación llevada a cabo por la autoridad de protección de datos irlandesa a WhatsApp. También sobre el mismo asunto se había pronunciado la autoridad de control irlandesa, la Data Protection Commission, el 20 de agosto de 2021.

WhatsApp había impugnado tanto la resolución del Comité Europeo de Protección de Datos ante el Tribunal General de la Unión como la resolución de la autoridad de control irlandesa ante los tribunales irlandeses.

El Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) (Reglamento (UE) 2016/679) crea el Comité Europeo de Protección de Datos al que encomienda garantizar su aplicación coherente.

El Tribunal General en su auto de 7 de diciembre de 2022, WhatsApp Ireland / Comité Europeo de Protección de Datos, T-709/21, EU:T:2022:783, inadmitió el recurso contra la resolución del Comité Europeo por considerar que era un acto de trámite en un procedimiento que debía finalizar mediante la adopción, por parte de la autoridad de control nacional y como así ocurrió, de una decisión definitiva.

En cambio, el Tribunal de Justicia admite la casación y anula el auto y devuelve las actuaciones al Tribunal General.

En primer lugar, a juicio del Tribunal de Justicia, la resolución del Comité europeo constituye un acto de un órgano de la Unión destinado a producir efectos jurídicos frente a terceros y expresa la postura definitiva de dicho órgano sobre los aspectos que debe resolver; esta decisión constituye un acto impugnable.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia también reconoce que la decisión controvertida afectaba directamente a WhatsApp. Para ello recuerda su jurisprudencia conforme a la cual «el requisito de que la decisión objeto de recurso afecte directamente a una persona física o jurídica exige que se reúnan dos condiciones acumulativas, a saber, que la medida recurrida, por un lado, surta efectos directamente en la situación jurídica de esa persona y, por otro, que no deje ningún margen de apreciación a los destinatarios encargados de su aplicación, por tener esta carácter meramente automático y derivarse únicamente de la normativa de la Unión, sin aplicación de otras normas intermedias».

La dificultad en este caso derivaba de la conexión entre la decisión del Comité Europeo y la decisión de la Comisión Irlandesa.

Sin embargo, el Tribunal de Justicia no duda en insistir en que el hecho de que la autoridad de control irlandesa sea el único interlocutor de WhatsApp, como responsable del tratamiento, no afecta a esta apreciación. Y, además, el Tribunal de Justicia corrobora que el Comité se encarga de garantizar la aplicación coherente del RGPD, supervisando y garantizando una aplicación coherente y homogénea de las normas de protección de los derechos y libertades fundamentales de las personas físicas en relación con el tratamiento de sus datos personales en toda la Unión.

Pues bien, el Tribunal de Justicia subraya la necesidad de coherencia del sistema establecido cuando se trata de dos actos vinculados: uno atribuible al Comité europeo impugnable ante los tribunales de la UE (Tri-

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 237-282
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3639 • https://ced.revistas.deusto.es

bunal General y Tribunal de Justicia) y el otro que corresponde a las autoridades nacionales de control y susceptible de control por los tribunales nacionales.

Por una parte, recuerda el Tribunal de Justicia: «cuando la solución del litigio pendiente ante el órgano jurisdiccional nacional depende de la validez de la decisión de un órgano de la Unión, de la obligación de cooperación leal se desprende que, para evitar dictar una resolución incompatible con la de dicho órgano, el órgano jurisdiccional nacional debe suspender el procedimiento hasta que los órganos jurisdiccionales de la Unión dicten una resolución definitiva sobre el recurso de anulación, a no ser que considere que, en las circunstancias del caso, está justificado plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia sobre la validez de la decisión de aquel órgano».

Y, por otra parte, también apunta el Tribunal de Justicia: «el principio de buena administración de la justicia puede justificar, en caso de que se acuda simultáneamente al Tribunal General, en el marco de un recurso de anulación, y al Tribunal de Justicia, en el de una petición de decisión prejudicial, que el Tribunal de Justicia utilice, si lo considera adecuado, el artículo 54, párrafo tercero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea para suspender el procedimiento del que conoce en favor del incoado ante el Tribunal General».

En definitiva, la Decisión del Comité Europeo es susceptible de impugnación ante el Tribunal General al que el Tribunal de Justicia remite las actuaciones para que se pronuncie sobre el fondo del asunto.

b) El abuso en la contratación de personal de la enseñanza pública italiana

Con los ecos de la *sentencia Obadal*, C-418/24, dictada el 14 de abril de 2026 por la Gran Sala del Tribunal de Justicia y respecto de España, se dicta esta *sentencia Comisión / Italia*, C-155/25, por una Sala de tres jueces del Tribunal de Justicia que condena a Italia por no evitar la utilización abusiva de sucesivos contratos de duración determinada en relación con el personal administrativo y de servicios (PAS) sustituto que presta servicio en los centros italianos de enseñanza pública.

Como es obvio la sentencia explica el alcance de la legislación italiana y examina los motivos que invoca la Comisión Europea para considerarla contraria a la Directiva 1999/70/CE y a su Acuerdo Marco sobre el Trabajo de Duración Determinada.

Por una parte, la Comisión considera que el legislador italiano no prevé ninguna medida que regule la duración máxima total de los contratos de trabajo de duración determinada que pueden celebrarse con empleados de categoría PAS sustitutos o el número de renovaciones de tales contratos.

Por otra parte, a juicio de la Comisión Europea, tampoco existen razones objetivas que justifiquen la renovación de contratos de trabajo de duración determinada de este tipo de empleados.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia constata la inexistencia en el Derecho italiano de medidas para limitar la duración máxima o el número de contratos de trabajo de duración determinada que pueden celebrarse con los empleados de categoría PAS y, asimismo, no hay medidas que prevengan la utilización abusiva de sucesivos contratos de trabajo de duración determinada.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia recuerda su jurisprudencia conforme a la cual «la convocatoria, dentro de los plazos exigidos, de procesos selectivos que tengan por objeto la provisión definitiva de las plazas ocupadas provisionalmente por empleados públicos con una relación de servicio de duración determinada puede evitar que se perpetúe la situación de precariedad de esos trabajadores, al garantizar que las plazas que ocupan se cubran rápidamente de manera definitiva. Por lo tanto, cabe que una medida de este tipo prevenga los abusos resultantes de la utilización de sucesivas relaciones de servicio de duración determinada y constituya así una "medida legal equivalente"».

Sin embargo, el Tribunal de Justicia constata que la legislación italiana no establece ninguna de las medidas a que hace referencia la cláusula 5.1 del Acuerdo Marco ni contiene medidas legales equivalentes. Por tanto, el Tribunal de Justicia declara el incumplimiento por parte de Italia.

c) La compensación equitativa por el uso en línea de publicaciones de prensa

La Gran Sala del Tribunal de Justicia responde con la *sentencia Meta Platform Ireland*, C-797/23, una cuestión prejudicial procedente del Tribunal Administrativo Regional del Lacio, en Roma, que inquiere sobre la interpretación de la Directiva (UE) 2019/790 sobre los derechos de autor y derechos afines en el mercado único digital en cuanto se refiere a la definición de los criterios para determinar una compensación equitativa en favor de las editoriales por el uso por los proveedores de servicio de las publicaciones de prensa en línea.

De acuerdo con la legislación italiana, la Autoridad Garante de las Comunicaciones adoptó un Reglamento por el que se establecen los criterios de referencia para determinar la compensación equitativa por el uso en línea de publicaciones de prensa. Meta, la administradora de Facebook, lo impugnó porque, a su juicio, carece de proporcionalidad y de adecuación y obstaculiza o, cuando menos, hace mucho menos atractiva, la prestación de servicios en Italia por sociedades establecidas en otros Estados miembros.

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 237-282
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3639 • https://ced.revistas.deusto.es

El Tribunal de Justicia hace una interpretación del artículo 15 de la Directiva (UE) 2019/790 que regula la «protección de las publicaciones de prensa en lo relativo a los usos en línea».

Esta regulación, dice el Tribunal de Justicia, se fundamenta en el imperativo de reconocer y de potenciar la contribución organizativa y financiera de las editoriales de publicaciones de prensa a la producción de sus publicaciones, con el fin de asegurar la sostenibilidad del sector de la edición y favorecer así la disponibilidad de información fiable, puesto que una prensa libre y plural es esencial para garantizar un periodismo de calidad y el acceso de los ciudadanos a la información.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia se refiere a la facultad de las editoriales de publicaciones de prensa a obtener una compensación equitativa por la utilización del uso en línea por los proveedores de servicios; pueden hacerlo mediante autorizaciones a título gratuito, pero no les garantiza una remuneración en caso de que estos prestadores no utilicen ni pretendan utilizar tales publicaciones.

En segundo lugar, los prestadores de servicios de la sociedad de la información conservan la libertad de decidir el uso, solicitando la autorización previa de las editoriales de publicaciones de prensa, sin que se les pueda imponer ninguna obligación de pago o de otra naturaleza cuando no utilicen ni pretendan utilizar las publicaciones comprendidas en el ámbito de aplicación de esta disposición.

Ahora bien, el Tribunal de Justicia comprueba que las editoriales están en una posición de desventaja respecto a la información de que disponen los prestadores de servicios por lo que admite que el legislador nacional establezca obligaciones que protejan a las editoriales como titulares de los derechos conferidos por la Directiva.

En tercer lugar, el Tribunal de Justicia se refiere a la posición de la Agencia Garante de las Comunicaciones y subraya que está facultada para determinar los criterios de referencia y, en caso de falta de acuerdo entre las partes, el importe de tal remuneración, pero las partes mantienen la libertad de no celebrar el contrato que permita a estos prestadores utilizar dichas publicaciones.

Por último, el Tribunal de Justicia explica el alcance de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión, en particular, el artículo 16 sobre la libertad de empresa. Tanto la obligación de comunicar ciertos datos impuesta a los prestadores de servicios de la sociedad de la información so pena de imponerles una sanción pecuniaria de naturaleza administrativa como la que les incumbe de no limitar la visibilidad de las publicaciones de prensa en los resultados de investigación durante las negociaciones, al igual que las facultades conferidas a la Agencia, pueden limitar el ejercicio de su libertad de empresa.

Esto significa que tales limitaciones deben estar establecidas por la ley, respetar el contenido esencial del derecho fundamental y, dentro del respeto del principio de proporcionalidad, ser necesarias y responder efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás.

El Tribunal de Justicia examina cada uno de tales requisitos y llega a la conclusión de que la normativa italiana no es contraria a las obligaciones de la Directiva.

d) La contratación pública entre entidades del sector público

El Tribunal de Justicia ha pronunciado la *sentencia AVR-Afvalverwerking*, C-692/23, que es muy relevante en materia de contratación administrativa porque interpreta el artículo 12 de la Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública relativa a la denominada contratación interna (*in house providing*).

El litigio se origina en los Países Bajos en el ámbito de la gestión municipal de residuos donde AVR, una sociedad mercantil especializada en la gestión de residuos, denunciaba el incumplimiento de la Directiva de contratación pública en la adjudicación de contratos de gestión de residuos a AF, una organización común de tratamiento de residuos en Frisia, en el norte del país, que es sociedad matriz de un grupo de filiales, algunas de las cuales operan en un ámbito distinto de la ejecución de las tareas encomendadas a AF o a sus filiales por sus municipios accionistas.

La gestión de residuos impugnada por AVR se hace por cuenta de tres municipios neerlandeses en el sur de los Países Bajos que habían creado una empresa para la gestión de residuos (BAR) y que, a su vez, había constituido Irado para la gestión de residuos. Irado es accionista de AF y le encarga a AF el tratamiento de los residuos domésticos no reciclables que recoge en los tres municipios del sur del país.

En primera instancia se desestima la demanda y AVR acude al Tribunal de Apelación de La Haya que plantea al Tribunal de Justicia la cuestión prejudicial sobre la interpretación de la Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública.

La cuestión se refiere a la exclusión de la aplicación de la Directiva a un poder adjudicador si se cumplen todas y cada una de las condiciones siguientes: que el poder adjudicador ejerza sobre dicha persona jurídica, conjuntamente con otros poderes adjudicadores, un control análogo al que ejerce sobre sus propios servicios; que más del 80% de las actividades de esa persona jurídica se lleven a cabo en el ejercicio de los cometidos que le han sido confiados por los poderes adjudicadores que la controlan o por otras personas jurídicas controladas por los mismos poderes adjudicadores;

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 237-282
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3639 • https://ced.revistas.deusto.es

y que no exista participación directa de capital privado en la persona jurídica controlada.

En este caso se trata de interpretar el segundo requisito, es decir, es preciso saber si AF responde, en su relación con los poderes adjudicadores que la controlan, al requisito de que más del 80% de sus actividades se lleven a cabo en el ejercicio de los cometidos que le han sido confiados por los poderes adjudicadores que la controlan, porcentaje que, en el caso de autos, se determina según el criterio del volumen de negocios.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia establece una interpretación literal de la Directiva conforme a la cual el criterio pertinente no se limita a las actividades propias de la persona jurídica controlada, sino que se extiende también a las que pueden vincularse más ampliamente a ella.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia interpreta sistemáticamente que en el caso en que un poder adjudicador ejerce, conjuntamente con otros poderes adjudicadores, un control sobre una persona jurídica, la excepción de la aplicación de los procedimientos previstos por dicha Directiva no debe extenderse a situaciones en las que exista participación directa de un operador económico privado en el capital de la persona jurídica controlada, puesto que, en esas circunstancias, la adjudicación de un contrato público sin un procedimiento de licitación ofrecería al operador económico privado con participación en el capital de la persona jurídica controlada una excesiva ventaja respecto a sus competidores.

En tercer lugar, el Tribunal de Justicia recuerda su jurisprudencia anterior a la Directiva conforme a la cual, a los efectos de la adjudicación directa de un contrato público a una entidad controlada, esta entidad debía realizar la parte esencial de sus actividades en beneficio de los poderes adjudicadores que la controlan, extremo que debía apreciarse tomando en consideración todas las circunstancias del caso, tanto cualitativas como cuantitativas.

En cuarto lugar, el Tribunal de Justicia explica la finalidad de la regulación europea de modo que se eviten las distorsiones de la competencia, en el sentido de que tienen por objeto garantizar que la Directiva 2014/24 siga siendo aplicable cuando una persona jurídica controlada opere en el mercado y pueda competir, por tanto, con otras empresas.

Por último, el Tribunal de Justicia indica que el método para determinar el volumen de negocios del grupo cuya sociedad matriz es la persona jurídica controlada ha de tener en cuenta el volumen de negocios de las demás entidades que forman parte de ese grupo, en su caso sobre la base del volumen de negocios consolidado que dicha persona jurídica está obligada a establecer de conformidad con la Directiva 2013/34/UE sobre los estados financieros anuales de las empresas.

Finalmente, AF, que se veía afectada por la interpretación del Tribunal de Justicia, solicitó en la vista que limitara en el tiempo los efectos de

la sentencia. Sin embargo, el Tribunal de Justicia consideró que no procedía aplicar tal limitación porque «Solo con carácter excepcional puede el Tribunal de Justicia, aplicando el principio general de seguridad jurídica inherente al ordenamiento jurídico de la Unión, limitar la posibilidad de que los interesados invoquen una disposición por él interpretada con el fin de cuestionar relaciones jurídicas establecidas de buena fe. Para poder decidir dicha limitación, es necesario que concurran dos criterios esenciales, a saber, la buena fe de los círculos interesados y el riesgo de trastornos graves».

e) El bloqueo de una tarjeta bancaria para luchar contra el blanqueo de capitales

La *sentencia Jenec*, C-81/24, interpeta la Directiva 2014/92/UE sobre cuentas de pago básicas y la Directiva (UE) 2015/849 relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo. Muy apropiadamente el abogado general Jean Richard de la Tour inicia sus conclusiones con esta pregunta: ¿Cómo conciliar el derecho a una cuenta bancaria con las normas de lucha contra el blanqueo de capitales?

El litigio se planteaba ante el Tribunal Regional de Maribor de Eslovenia al que había acudido un ciudadano que cuando iba a pagar en una gasolinera su banco le bloqueó la tarjeta en cumplimiento de las restricciones impuestas por la Oficina de Control de Activos Extranjeros de los Estados Unidos de América (OFAC); cuando después intentó abrir una cuenta en ese mismo banco le fue denegada la solicitud.

En su respuesta el Tribunal de Justicia subraya, en primer lugar, el derecho del consumidor a la apertura de una cuenta de pago básica que, con arreglo al artículo 16 de la Directiva 2014/92, está supeditado al cumplimiento de las disposiciones relativas a la prevención del blanqueo de capitales y a la lucha contra la financiación del terrorismo de la Directiva 2015/849.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia interpreta que la Directiva 2015/849 no prevé que la inclusión en una lista de la OFAC o en cualquier otra lista de la misma naturaleza elaborada por un tercer país comporte automáticamente la prohibición de que una entidad de crédito establezca una relación de negocios con un determinado cliente.

Por una parte, a juicio del Tribunal de Justicia, la Directiva 2015/849 establece tres niveles de evaluación del riesgo: en la Unión por la Comisión; en cada Estado miembro; y en las entidades obligadas. De manera que la evaluación del riesgo condiciona la adopción por esas entidades de medidas adecuadas de diligencia debida con respecto a sus clientes.

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 237-282
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3639 • https://ced.revistas.deusto.es

Por otra parte, la Directiva 2015/849 se refiere a la «Diligencia debida con respecto al cliente» y establece tres tipos de medidas: normales, simplificadas y reforzadas, con el fin de evitar o, al menos, obstaculizar en la medida de lo posible el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, mediante el establecimiento de barreras en todas las fases por las que puedan pasar estas actividades, frente a los blanqueadores de capitales y a quienes financian el terrorismo.

La aplicación de medidas reforzadas de diligencia debida no es automática sino que presupone, de conformidad con el planteamiento basado en el riesgo, la identificación previa, por parte del Estado miembro o de la entidad obligada, de mayores riesgos de blanqueo y de financiación del terrorismo.

Por tanto, la inclusión de una persona en una lista de la OFAC o análoga elaborada por un tercer país puede constituir un factor de riesgo pertinente que la entidad de crédito está obligada a tener en cuenta en el marco de su evaluación individualizada del riesgo de blanqueo de capitales y de financiación del terrorismo. En ese caso, sin embargo, la Directiva 2015/849 no prevé que una entidad de crédito deba negarse automáticamente a establecer una relación de negocios con una persona incluida en tal lista, sino que la obliga a aplicar medidas reforzadas de diligencia debida, tras haber llevado a cabo una evaluación individualizada de todos los factores de riesgo.

A tal efecto, el Tribunal de Justicia se refiere a las Conclusiones del Abogado General donde, por una parte, puntualiza que la solicitud de apertura de una cuenta de pago que disponga únicamente de prestaciones básicas puede limitar el riesgo; y, por otra parte, insiste en que la mera cuestión del coste del control no puede justificar la denegación de la apertura de una cuenta de pago básica.

f) La protección de las aves salvaje

El Tribunal de Justicia ha respondido con la *sentencia VIRUS y otros*, C-131/24, un reenvío prejudicial del Tribunal Supremo Contencioso-administrativo de Austria (*Bundesverwaltungsgericht*) en un asunto relativo a la construcción de una autovía en la región de la Baja Austria.

La autovía transcurre por «los territorios de incubación de la alondra común, de la perdiz pardilla y de la codorniz, que son aves que anidan en el suelo, en campos abiertos, se encuentran en el perímetro de las obras y el ruido ocasionado por el futuro tráfico automovilístico afectará también a muchas especies de aves forestales cerca de dicho perímetro, en particular el pico mediano (pájaro carpintero)».

La cuestión es cómo interpretar la Directiva 2009/147/CE relativa a la conservación de las aves silvestres en lo que se refiere a las prohibicio-

nes, en particular, la prohibición que impone la Directiva de perturbarlas de forma intencionada, en especial durante el período de reproducción y de crianza, en la medida que la perturbación tuviera un efecto significativo en cuanto a los objetivos de la Directiva.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia considera que el proyecto de construcción de la autovía, aunque no tenga por objeto perjudicar a las aves, puede estar comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva sobre las aves.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia llega a la conclusión de que no existe perturbación intencionada cuando las medidas aplicadas en el marco de un proyecto permiten prevenir cualquier efecto significativo contrario a los objetivos de dicha Directiva de mantener o restablecer en un nivel suficiente la población de todas las especies de aves que viven normalmente en estado salvaje en el territorio europeo de los Estados miembros, habida cuenta, en particular, de las exigencias ecológicas, científicas y culturales, así como de las exigencias económicas y recreativas.

En tercer lugar, el Tribunal de Justicia se refiere a la prueba de las medidas aplicadas y que permiten considerar que no hay perturbación intencionada.

A tal efecto, a juicio del Tribunal de Justicia, la prueba puede consistir en la evaluación motivada de un perito judicial, siempre que esta se base en los datos científicos disponibles más fiables y en los resultados más recientes de la investigación internacional; en cambio, no puede exigirse que la prueba de la eficacia de esas medidas se aporte mediante documentación científica que acredite la puesta en práctica con éxito de dichas medidas.

En la sentencia el Tribunal de Justicia hace un examen de los principios de efectividad y equivalencia en materia de pruebas y también del principio de buena administración que también obliga a la administración a motivar sus decisiones cuando aplica el Derecho de la Unión y esto significa que, por lo que respecta a la evaluación de los riesgos en materia de medio ambiente, las autoridades nacionales debe respetar el principio de cautela.

5. *La proyección exterior de las competencias de las Unión: el incumplimiento y la deslealtad de Hungría*

En aquellas materias en que la Unión tiene competencia, los Estados miembros están obligados a respetar el ejercicio de las competencias externas por parte de la Unión. En este caso, la Hungría de Viktor Orbán había desafiado la decisión de posición común adoptada previamente por la Unión para actuar en el marco de la Convención sobre Estupefacientes de las Naciones Unidas.

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 237-282
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3639 • https://ced.revistas.deusto.es

El Tribunal de Justicia, en su formación de Gran Sala, adoptó la *sentencia Comisión / Hungría*, C-271/23, por la que condenaba a Hungría por incumplir una decisión de la Unión sobre la posición común de los Estados miembros en la Comisión de Estupefacientes del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas en relación con el cannabis, por vulnerar la competencia externa exclusiva de la Unión en esta materia y por conculcar el principio de cooperación leal de los Estados miembros.

La Decisión 2021/3 del Consejo de la Unión pretendía eliminar el cannabis y la resina de cannabis de la Lista IV de la Convención sobre Estupefacientes. Sin embargo, el representante de Hungría votó en sentido contrario al acordado previamente en la Unión.

El Tribunal de Justicia examina, en primer lugar, las competencias externas de la Unión y establece a modo de principio: «la Unión dispone de competencia exclusiva para la celebración de un acuerdo internacional en la medida en que pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas».

En el caso concreto y tratándose de la Unión, ésta dispone de competencia exclusiva para la celebración de un acuerdo internacional en la medida en que pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas.

Así pues, cualquier cambio en las listas de la Convención sobre Estupefacientes o del Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas se incorpora directamente a las normas comunes de la Unión y, en particular, afecta directamente al contenido de la Decisión Marco 2004/757 relativa al establecimiento de disposiciones mínimas de los elementos constitutivos de delitos y las penas aplicables en el ámbito del tráfico ilícito de drogas.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia desestima la excepción de ilegalidad formulada en el recurso por incumplimiento contra la Decisión 2021/3 que fijaba la posición común. La razón de que no quepa invocar la ilegalidad en el recurso por incumplimiento la expresa el Tribunal de Justicia en estos términos: «el Estado miembro que pretenda servirse de un eventual recurso por incumplimiento para impugnar la legalidad del acto de Derecho derivado cuya inobservancia ha motivado la interposición de dicho recurso ignora la presunción de validez de la que goza todo acto de Derecho derivado».

Y justifica esta negativa a examinar la ilegalidad de una decisión cuyo incumplimiento se postula por la Comisión del modo siguiente: «la imposibilidad de que un Estado miembro invoque la ilegalidad del acto cuya infracción ha llevado a la Comisión a incoar un procedimiento de declaración de incumplimiento en su contra participa del principio según el cual, salvo en los casos expresamente previstos, el sistema de los Tratados supone la prohibición de que los Estados miembros practiquen la autotutela jurídica».

Por último y una vez constatada la vulneración por Hungría de la Decisión 2021/3 sobre la posición común, el Tribunal de Justicia subraya la deslealtad de este Estado miembro al haber votado por libre y en contra de lo acordado previamente en la Unión al señalar: «Los deberes particulares de acción y de abstención a los que está sometido un Estado miembro no le permiten presentar, en un organismo creado por un acuerdo internacional, una propuesta unilateral que lo desvincule de la estrategia común elaborada en el seno del Consejo. Tal situación puede, en efecto, comprometer el principio de unidad en la representación internacional de la Unión y de sus Estados miembros y debilitar su poder de negociación frente a las otras partes en el Convenio en cuestión».

III. **Segunda parte. La jurisprudencia europea provocada desde España y sus efectos**

En este primer semestre de 2026 la sentencia más esperada en España del Tribunal de Justicia abordaba inevitablemente la aplicación de la Directiva 1999/70 a los empleados públicos, pero también conviene examinar otras cuestiones como las razones de la inadmisibilidad de una cuestión prejudicial, la inmunidad de eurodiputados, la contratación administrativa y las exenciones del IVA en sanidad y en educación.

1. *La inadmisibilidad de una cuestión prejudicial*

El Tribunal de Justicia ha inadmitido con el *auto Vedrón*, C-403/25, un reenvío de un juez de lo Social alicantino en una cuestión referida al principio de igualdad y al complemento de la pensión de jubilación por razón de la maternidad, que ahora se denomina de brecha de género.

El Tribunal de Justicia inadmite el reenvío prejudicial por esta razón: «el auto de remisión no contiene una descripción suficientemente precisa del marco jurídico nacional en el que se inscribe el litigio del que conoce el órgano jurisdiccional nacional. Por un lado, existe incertidumbre sobre la versión de la LGSS [Ley General de la Seguridad Social] aplicable en el litigio principal. Así, el órgano jurisdiccional remitente se refiere tanto a la antigua LGSS, que era aplicable en la fecha en que el demandante se jubiló, como a la LGSS modificada, aplicable en la fecha de la solicitud del demandante».

No hay duda de que en este caso el juez español conoce bien ese marco legislativo pero no lo explica apropiadamente y hace una pregunta muy genérica y tampoco el reenvío prejudicial determina cuál es el Derecho de la Unión aplicable.

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 237-282
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3639 • https://ced.revistas.deusto.es

En este caso las preguntas se referían al valor de la igualdad, tal como se reconoce en el artículo 2 TUE, y a la Carta cuando, como bien sabe el juez alicantino, hay Directivas aplicables al caso concreto. En este sentido, el Tribunal de Justicia subraya: «en lo tocante a la interpretación del artículo 2 TUE, a tenor del cual la Unión Europea se fundamenta, entre otros valores, en el valor de la igualdad, el órgano jurisdiccional remitente se limita a realizar consideraciones de orden general, sin exponer la relación que a su juicio existe entre dicho artículo 2 TUE y la normativa nacional aplicable en el litigio principal, de suerte que el Tribunal de Justicia no está en condiciones de apreciar si la interpretación de dicha disposición es necesaria para que dicho órgano jurisdiccional pueda resolver». Y por lo que se refiere a la Carta, también señala el Tribunal de Justicia que «las disposiciones de esta se dirigen a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión».

El único consuelo de este defectuoso planteamiento de la cuestión prejudicial es que, como dice el auto comentado, «el órgano jurisdiccional remitente conserva la facultad de plantear una nueva petición de decisión prejudicial proporcionando al Tribunal de Justicia la totalidad de los elementos que permitan a este pronunciarse».

2. *La inmunidad de los eurodiputados independentistas catalanes*

El Tribunal de Justicia ha corregido con la *sentencia Puigdemont i Casamajó y otros* / *Parlament*o, C-572/23 P, al Tribunal General en lo que se refiere al procedimiento de suspensión de la inmunidad parlamentaria de los eurodiputados Carles Puigdemont, Antoni Comín y Clara Ponsatí, basándose en la falta de imparcialidad del ponente que se designó en el Parlamento Europeo para tramitar el procedimiento.

El Tribunal General había desestimado el recurso mediante la sentencia de 5 de julio de 2023, T-272/21 ECLI:EU:T:2023:373, y el Abogado General polaco M. Szpunar también proponía, el 4 de septiembre de 2025, la desestimación del recurso de casación.

En cambio, el Tribunal de Justicia estima la casación basándose, sustancialmente, en que, en el Parlamento Europeo y del mismo modo que el sistema de rotación que se aplica a la designación del ponente, excluye a cualquier ponente que pertenezca al mismo grupo político que el diputado objeto del suplicatorio de suspensión de la inmunidad, también debe excluirse a un ponente que forme parte de un grupo político al que pertenecen diversos diputados del partido político que ha promovido contra ese diputado el proceso penal del que trae causa ese suplicatorio, partido este que tiene un interés particular en el resultado de dicho proceso.

En este caso se había designado como ponente al eurodiputado búlgaro Angel Dzhambazki, del Grupo de los Conservadores y Reformistas Europeos; grupo parlamentario al que también pertenecían los eurodiputados del partido VOX que habían instado el proceso penal contra varias personas, entre ellas los Sres. Puigdemont, Comín y Ponsatí, al considerar que habían cometido hechos que encajaban en los delitos de rebelión, de sedición y de malversación de caudales públicos.

El Tribunal de Justicia recuerda que el procedimiento de suspensión de la inmunidad se desarrolla en el seno del Parlamento y, aunque lo tramitan responsables políticos, el procedimiento y la decisión mediante la que el Parlamento decide suspender la inmunidad no tienen naturaleza política sino jurídica.

En este caso el Tribunal de Justicia subraya que el procedimiento que puede desembocar en la adopción de una decisión de suspensión de la inmunidad debe ser compatible con el derecho a una buena administración, consagrado en el artículo 41.1 de la Carta.

Esto significa, a juicio del Tribunal de Justicia, que la observancia del artículo 41.1 de la Carta «requiere aplicar de manera coherente las garantías fijadas por la institución de que se trata para evitar cualquier duda legítima de parcialidad y para permitir la tramitación equitativa de los suplicatorios de suspensión de la inmunidad».

El Tribunal de Justicia llega a la conclusión de que cuando se designa ponente para instruir un suplicatorio de suspensión de la inmunidad, en la Comisión JURI, a un miembro perteneciente a un grupo político del que forman parte diversos miembros de un partido político que ha promovido contra ese diputado el proceso penal del que trae causa ese suplicatorio, tal ponente no ofrece garantías suficientes para excluir toda duda legítima del diputado objeto de dicho suplicatorio en cuanto a un posible prejuicio hacia él y, por lo tanto, no puede ser considerado imparcial, conforme al estándar establecido por el propio Parlamento Europeo en uso de su amplia facultad; y, en consecuencia, tal designación debe reputarse realizada en violación del artículo 41.1 de la Carta.

3. *Los empleados públicos temporales y el incumplimiento del legislador español*

La Gran Sala del Tribunal de Justicia se ha pronunciado, una vez más, en su *sentencia Obadal*, C-418/24, sobre la interpretación de la regulación contenida en la cláusula 5 del Acuerdo Marco sobre el Trabajo de Duración Determinada que figura en el anexo de la Directiva 1999/70/CE.

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 237-282
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3639 • https://ced.revistas.deusto.es

El reenvío prejudicial procede de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo en un asunto relativo a una cuidadora de niños en un centro educativo público dependiente de la Comunidad de Madrid como personal laboral desde el 2 de marzo de 2016; había celebrado seis contratos de duración determinada de interinidad sucesivos, el último el 8 de septiembre de 2017.

En 2023 el Juzgado de lo Social núm. 13 de Madrid estimó en parte la demanda y calificó como indefinida no fija la relación laboral de la cuidadora porque se había prolongado en el tiempo durante más de tres años sin que la Comunidad de Madrid hubiera cubierto, conforme a lo dispuesto en la normativa española, la plaza ocupada por ella. Y así lo confirmó en suplicación la Sala de lo Social madrileña.

El Tribunal Supremo pregunta, por una parte, si, en el caso de los trabajadores indefinidos no fijos es conforme con la cláusula 5 negarles el reconocimiento de la condición de trabajadores fijos del sector público; y, por otra parte, el Tribunal Supremo le plantea al Tribunal de Justicia si el reconocimiento de una indemnización disuasoria al trabajador indefinido no fijo en el momento de la extinción de su relación laboral, puede considerarse como una medida adecuada para prevenir y, en su caso, sancionar, los abusos derivados de la utilización sucesiva de contratos temporales en el sector público con arreglo a la cláusula 5 del Acuerdo Marco.

El Tribunal de Justicia reformula las cuestiones pero finalmente opta por analizar aquellos aspectos que le resultan de interés para llegar a la conclusión de que no son conformes con la Directiva la figura del laboral indefinido no fijo ni los mecanismos establecidos por el legislador español para poner fin al abuso.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia resuelve la cuestión esencial que subyace a la cuestión prejudicial, a saber, si en el ámbito del empleo público se puede convertir al empleado laboral temporal en empleado fijo.

La respuesta del Tribunal de Justicia es negativa y vuelve, como ha hecho siempre que se le ha preguntado, a repetir: «el Acuerdo Marco no impone a los Estados miembros una obligación general de transformar en contratos por tiempo indefinido los contratos de trabajo de duración determinada».

Por tanto y para entendimiento de nuestro Derecho, la cláusula 5 del Acuerdo no impone convertir en fijo a un empleado público temporal respecto del cual se haya incurrido en contratación abusiva. Queda salvaguardada, por tanto, la exigencia del artículo 23.2 de la Constitución, interpretada pacíficamente por los tribunales españoles.

Pero, a partir de aquí, el Tribunal de Justicia constata que la regulación española supone un manifiesto incumplimiento de la Directiva porque, por una parte, la jurisprudencia española sobre indefinidos no fijos no cumpliría con las obligaciones impuestas por la Directiva.

En efecto, la cuestión siguiente resulta muy importante en la medida en que la no transformación de temporales en fijos exige en el sector público «otra medida efectiva para evitar y, en su caso, sancionar la utilización abusiva de sucesivos contratos de duración determinada».

Y esta medida no existe en estos momentos en el Derecho español porque, como explica el Tribunal de Justicia, la transformación de sucesivos contratos de duración determinada en una relación laboral indefinida no fija «no impide que se prolongue la utilización abusiva de tales contratos, pues el vínculo contractual entre los interesados sigue teniendo naturaleza temporal y, así, mantiene al trabajador afectado en una situación de precariedad».

Y el segundo remedio que analiza el Tribunal de Justicia del Derecho español es el pago de las indemnizaciones. Llega a la conclusión de que no es conforme con la Directiva la indemnización prevista en el caso del cese de los indefinidos no fijos, es decir cuando la relación laboral se extingue como consecuencia de que se adjudique a otra persona la plaza que él venía ocupando, es decir, una indemnización tasada de veinte días de salario por año de servicio, con un límite de doce mensualidades.

El Tribunal de Justicia determina el alcance de la indemnización en estos términos: «una reparación adecuada, que no se limite a una indemnización meramente simbólica, sin sobrepasar, no obstante, la compensación íntegra del perjuicio sufrido por tal trabajador» y, además, la transposición de la Directiva exige que se establezcan regímenes que «no solo permitan garantizar una reparación adecuada de los perjuicios sufridos por la utilización abusiva de sucesivos contratos de duración determinada, sino que también puedan sancionar convenientemente los incumplimientos comprobados».

En tercer lugar, el Tribunal de Justicia se pronuncia sobre el régimen de responsabilidad de la Administraciones públicas que introdujo la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público en el Estatuto Básico del Empleado Público, es decir, «las Administraciones Públicas serán responsables del cumplimiento de las previsiones contenidas en [el EBEP] y, en especial, velarán por evitar cualquier tipo de irregularidad en la contratación laboral temporal y los nombramientos de personal funcionario interino [y] las actuaciones irregulares en la presente materia darán lugar a la exigencia de las responsabilidades que procedan de conformidad con la normativa vigente en cada una de las Administraciones Públicas».

Aun cuando el Tribunal de Justicia admite que tal régimen de responsabilidad pueda cumplir con los requerimientos de la Directiva, para lo cual remite a la sentencia de 7 de marzo de 2018, Santoro (C-494/16, EU:C:2018:166), lo cierto es que el Tribunal de Justicia constata que la legislación española «parecía tener un grado de ambigüedad y de abstracción

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 237-282
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3639 • https://ced.revistas.deusto.es

tal que no resultaban comparables a las disposiciones nacionales reguladoras del mecanismo italiano de responsabilidad de las Administraciones [de la *sentencia Santoro*]».

Por tanto, el Tribunal de Justicia concluye que esta regulación no cumple las exigencias de la Directiva.

Por último, el Tribunal de Justicia se refiere a los procesos selectivos de estabilización amparados por la Ley 20/2021 de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público.

Sin embargo y dado que, en aplicación de la doctrina del Tribunal Constitucional, estos procedimientos de estabilización tienen que ser abiertos, el Tribunal de Justicia no los considera adecuados para cumplir la Directiva porque comprueba: «cuando el trabajador afectado no participa en tal proceso selectivo o cuando no lo supera, su convocatoria no permite sancionar debidamente el abuso del que ha sido víctima ni eliminar las consecuencias del incumplimiento del Derecho de la Unión».

Se trata de medidas que no permiten sancionar debidamente tal utilización abusiva ni eliminar las consecuencias del incumplimiento del Derecho de la Unión y, por tanto, incumplen la obligación de la cláusula 5 del Acuerdo Marco contenido en la referida Directiva.

Termino con desánimo esta reseña porque no llega a entenderse que el legislador español, no los tribunales, siga sin resolver un desaguisado que, simplemente, exige leer la Directiva y requiere solucionar una cuestión de gran trascendencia para todos.

En dos o tres años es probable que el Tribunal de Justicia constate el incumplimiento de España en términos similares y respecto de toda la legislación aplicable al empleo público temporal si tenemos en cuenta que el 29 de abril de 2026 la Comisión Europea adoptó un dictamen motivado relativo a España [INFR(2014)4334] por no brindar una protección suficiente contra el uso abusivo de contratos sucesivos de duración determinada a los trabajadores del sector público.

Es preciso recordar que es imprescindible en estos casos la intervención del legislador y que su eventual renuencia a cumplir las sentencias declarativas de incumplimientos se puede ver castigada por sumas a tanto alzado o multas coercitivas que proponga la Comisión Europea y que, finamente, imponga el Tribunal de Justicia.

4. *Las cláusulas sociales de los contratos administrativos*

El Tribunal de Justicia ha contestado con la *sentencia Asociación de Empresas de Servicios para la Dependencia (AESTE) / Ayuntamiento de Ortuella*, C-210/24, un reenvío prejudicial del Órgano Administrativo de

Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi que conoce de la pretensión de anular el criterio de adjudicación del pliego de cláusulas administrativas particulares del contrato de ayuda a domicilio del Ayuntamiento de Ortuella donde prevé la adjudicación de hasta 40 puntos por el incremento de la masa salarial del licitador.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia considera que el Órgano Vasco de Recursos Contractuales cumple los criterios necesarios para ser considerado, a efectos de plantear cuestiones prejudiciales europeas, un órgano jurisdiccional nacional.

A tal efecto, remite a jurisprudencia anterior de la que se deduce que es un órgano permanente e independiente, con origen en una disposición legal y que adopta sus resoluciones basándose en criterios exclusivamente jurídicos al término de un procedimiento contradictorio.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia constata que el contrato de ayuda a domicilio tiene un valor de 166.250 euros, es decir, no llega al umbral establecido en la Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública para los contratos de servicios sociales (750.000 euros).

Sin embargo y dado que la legislación española considera aplicable a ese contrato la Directiva 2014/24/UE independientemente del umbral, el Tribunal de Justicia interpreta que «cuando una normativa nacional se atiene, directa e incondicionalmente, para resolver situaciones no comprendidas en un acto del Derecho de la Unión, a las soluciones aplicadas por este acto, existe un interés manifiesto de la Unión en que las disposiciones procedentes del Derecho de la Unión reciban una interpretación uniforme».

Por lo que, en consecuencia, el Tribunal de Justicia se pronuncia sobre las cuestiones planteadas aun cuando el contrato de ayuda a domicilio no esté regido, dada su cuantía, por la Directiva.

En tercer lugar, el Tribunal de Justicia admite que es conforme con la Directiva 2014/24/UE que un poder adjudicador como el Ayuntamiento de Ortuella tenga en cuenta, mediante un criterio de adjudicación de un contrato relativo a servicios de asistencia social sin alojamiento, el incremento de la masa salarial que el licitador propone aplicar al personal que ejecuta el contrato en relación con el nivel salarial que resulta de la aplicación del convenio colectivo sectorial.

La justificación de esta cláusula social exige que los licitadores se encuentren en igualdad de condiciones tanto en el momento en que preparan sus ofertas como en el momento en que estas se someten a la evaluación del poder adjudicador.

Esto supone que el poder adjudicador no puede adoptar criterios de adjudicación que favorezcan o perjudiquen indebidamente a determinados operadores económicos sobre la base de características propias o que creen barreras artificiales para determinados operadores económicos.

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 237-282
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3639 • https://ced.revistas.deusto.es

De modo que el Tribunal de Justicia llega a la conclusión de que el criterio de adjudicación de un contrato público de servicios de asistencia social sin alojamiento que tiene en cuenta el incremento de la masa salarial que el licitador propone aplicar al personal que ejecuta el contrato permite al poder adjudicador identificar la oferta económicamente más ventajosa.

En cuarto lugar, el Tribunal de Justicia plantea la conformidad de esta cláusula sobre el incremento de la masa salarial con el artículo 28 de la Carta que consagra el derecho de negociación y de acción colectiva.

La cláusula social exige al licitador que concrete, en el plazo máximo de un mes desde la formalización del contrato, y previa negociación con los representantes de los trabajadores, los conceptos en los que se materializa ese incremento retributivo y obliga al adjudicatario a procurar formalizar un acuerdo regulador de las condiciones de trabajo del personal adscrito al contrato.

Ahora bien, el Tribunal de Justicia, después de recordar el alcance del derecho fundamental de negociación colectiva en la Unión Europea, no aprecia menoscabo alguno de la autonomía respectiva de los interlocutores sociales en la negociación de un convenio colectivo.

Además, hay que tener en cuenta que el Tribunal de Justicia inadmite la pregunta del Órgano Vasco de Recursos Contractuales en relación con la interpretación de la Directiva 96/71/CE sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios dado que los servicios de ayuda a domicilio presentan una dimensión transnacional limitada.

5. *Las deducciones y las exenciones del IVA*

Las Salas de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo y del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña han recibido las respuestas del Tribunal de Justicia sobre deducciones y exenciones en materia de IVA.

En el caso de la *sentencia Randstad España*, C-515/24, se planteaba si las entradas adquiridas por esta empresa para partidos de fútbol del Real Madrid y del Barcelona, invitaciones al Gran Premio de España de Fórmula 1 y pasajes a bordo de la embarcación Clipper Stad Amsterdam, que estaban destinadas a ser entregadas a título gratuito a sus clientes, podían ser objeto de deducción del IVA correspondiente y abonado por la compra de estas entradas.

La Agencia Tributaria no aceptó esta interpretación y ordenó una regularización que fue impugnada ante la Audiencia Nacional, que desestimó el recurso contencioso-administrativo.

En casación el Tribunal Supremo (Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-administrativo) le preguntó al Tribunal de Justicia si la exclusión que hace la legislación española de las deducciones de estos gastos de representación de las empresas era conforme con la Directiva del IVA.

Hay que tener en cuenta que, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el derecho de deducción del IVA forma parte integrante del mecanismo de este impuesto y, en principio, no puede limitarse. Sin embargo, hay excepciones al derecho a deducir el IVA en los casos expresamente previstos por las disposiciones de las directivas que regulan ese impuesto, que deben ser objeto de interpretación estricta.

La cuestión se refiere a la cláusula *standstill* de la Directiva que permite que los Estados que se adhieran a la Unión puedan mantener las exclusiones nacionales del derecho a deducir el IVA que eran aplicables en la fecha de su adhesión hasta que el Consejo determine los gastos cuyo IVA no sea deducible, lo que hasta el momento no ha legislado al efecto.

Ciertamente, en el caso de España el IVA entró en vigor el 1 de enero de 1986 por lo que, como constata el Tribunal de Justicia, por una parte, esta circunstancia «no ha conllevado cambios efectivos para los operadores económicos, que, por lo demás, a falta de un sistema del IVA antes de dicha entrada en vigor, no podían deducir el IVA soportado por los gastos en cuestión».

Y, por otra parte, la exclusión de la deducción del IVA en el caso de los gastos de carácter recreativo y de representación es conforme con la voluntad del legislador de la Unión y encaja en la lógica del régimen del IVA hasta el punto de que la propia Directiva señala: «en cualquier caso, del derecho de deducción se excluirán los gastos que no tengan un carácter estrictamente profesional, tales como los de lujo, recreo o representación».

En consecuencia, el Tribunal de Justicia termina considerando que no es contraria a la Directiva la legislación tributaria española que excluye del derecho a deducir el IVA soportado por la adquisición de bienes y servicios, como entradas para espectáculos deportivos, destinados a atenciones a clientes, a asalariados o a terceros.

Y esta conclusión no se ve alterada por el hecho de que el importe de estos mismos gastos en cuestión sí sea deducible fiscalmente a efectos de los impuestos personales sobre la renta en España. A tal efecto, el Tribunal de Justicia explica que los impuestos personales sobre la renta no están armonizados a escala de la Unión y los Estados miembros tienen libertad para conservar o introducir reglas diferentes relativas a las prohibiciones de deducción de gastos de la base de tales impuestos; y subraya que la normativa que regula dichos impuestos persigue otros objetivos, concretamente, por regla general, gravar los rendimientos generados por una actividad o por un bien, mientras que el Derecho en materia de IVA grava el gasto vinculado a un bien de consumo.

Por otra parte, la *sentencia Agrupació de Neteja Sanitaria y Educat Serveis Auxiliars*, C-379/24 y C-380/24, del Tribunal de Justicia responde dos cuestiones prejudiciales de la Sala de lo Contencioso-administrativo de

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 237-282
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3639 • https://ced.revistas.deusto.es

Cataluña en relación con la interpretación de la Directiva 2006/112/CE relativa a la exención del IVA en los ámbitos sanitario y educativo

Se trata de dos litigios en los que se plantea si los servicios de limpieza realizados en hospitales y colegios por asociaciones vinculadas a las empresas sanitarias y educativas también se benefician de la exención del IVA.

A juicio del Tribunal de Justicia, el artículo 132.1.f) de la Directiva del IVA exime las prestaciones de servicios realizadas por agrupaciones autónomas de personas que ejerzan una actividad exenta con objeto de proporcionar a los miembros de esas agrupaciones los servicios directamente necesarios para el ejercicio de esa actividad, siempre que tales agrupaciones se limiten a exigir a sus miembros el reembolso exacto de la parte que les incumba en los gastos hechos en común, con la condición de que esta exención no sea susceptible de provocar distorsiones de la competencia.

La razón de la exención del IVA en determinadas actividades de interés general es facilitar el acceso a determinadas prestaciones y el suministro de determinados bienes, evitando los costes adicionales que se derivarían de su sujeción al IVA

Por tanto, el Tribunal de Justicia considera que basta con que la prestación de servicios efectuada por tal agrupación sea directamente necesaria para el ejercicio de la actividad exenta de sus miembros.

De modo que servicios «generales» como la limpieza podrían considerarse directamente necesarios tanto para el sector de la asistencia sanitaria como para el de la educación, en los que, además, existen requisitos específicos en materia de higiene para los operadores de estos sectores.

Asimismo, el Tribunal de Justicia advierte de que la aplicación de esta exención no puede suponer una distorsión de la competencia por lo que las autoridades nacionales puede establecer las condiciones a las que sometan las exenciones a fin de garantizar la aplicación correcta y sencilla de estas y de evitar todo posible fraude, evasión o abuso.

No obstante, estas condiciones no pueden afectar a la definición del contenido de las exenciones previstas por dicha Directiva que es lo que ocurre con la legislación española que pretende excluir todos los servicios prestados por agrupaciones autónomas de personas que también puedan utilizarse para actividades no relacionadas exclusivamente con la actividad exenta que ejercen los miembros de dichas agrupaciones.

IV. **Relación de las sentencias comentadas**

1. TJUE, sentencia de 15 de enero de 2026, AVR-Afvalverwerking, C-692/23, ECLI:EU:C:2026:4 (Adjudicación directa a una persona jurídica controlada conjuntamente por los poderes adjudicadores).

2. TJUE, sentencia de 22 de enero de 2026, Agrupació de Neteja Sanitaria y Educat Serveis Auxiliars, C C-379/24 y C-380/24, ECLI:EU:C:2026:29 (Exención del IVA en la sanidad y la educación).
3. TJUE (Gran Sala), sentencia de 27 de enero de 2026, Comisión / Hungría (Reclasificación del cannabis), C-271/23, ECLI:EU:C:2026:45.
4. TJUE, sentencia de 29 de enero de 2026, Meliá Hotels International, C-286/24, ECLI:EU:C:2026:49 (Acción por daños en vulneración del Derecho de la competencia).
5. TJUE, sentencia de 5 de febrero de 2026, Puigdemont i Casamajó y otros/ Parlamento (Suspensión de la inmunidad parlamentaria) C-572/23 P, ECLI:EU:C:2026:70.
6. TJUE (Gran Sala), sentencia de 10 de febrero de 2026, WhatsApp Ireland / Comité Europeo de Protección de Datos, C-97/23 P, ECLI:EU:C:2026:81 (Resolución de conflictos por el Comité Europeo de Protección de Datos).
7. TJUE, sentencia de 12 de febrero de 2026, Vilniaus tarptautinė mokykla [Escuela Internacional de Vilna, Lituania], C-48/24, ECLI:EU:C:2026:83 (Libertad de establecimiento y dominio de la lengua oficial).
8. TJUE, sentencia de 12 de febrero de 2026, Petlichev, C-56/25, ECLI:EU:C:2026:97 (Obligación o facultad de plantear una cuestión de inconstitucionalidad antes de plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia).
9. TJUE, sentencia de 26 de febrero de 2026, VIRUS y otros, C-131/24, ECLI:EU:C:2026:109 (Prohibición de perturbar intencionadamente a las aves y construcción de una carretera).
10. TJUE, sentencia de 5 de marzo de 2026, Asociación de Empresas de Servicios para la Dependencia (AESTE) / Ayuntamiento de Ortuella, C-210/24, ECLI:EU:C:2026:145 (Cláusula social de un contrato administrativo de ayuda a domicilio).
11. TJUE, sentencia de 12 de marzo de 2026, Randstad España, C-515/24, ECLI:EU:C:2026:190 (Deducción del IVA por la adquisición de entradas para espectáculos).
12. TJUE (Gran Sala), sentencia de 17 de marzo de 2026, Katholische Schwangerschaftsberatung, C-258/24, ECLI:EU:C:2026:211 (Actividades profesionales de iglesias u otras organizaciones cuya ética se base en la religión o las convicciones).
13. TJUE (Sala de Reexamen), decisión de 12 de marzo de 2026, D (Decisión relativa a la gestión de tráfico aéreo), C-108/26 RX, ECLI:EU:C:2026:212.
14. TJUE (Gran Sala), sentencia de 24 de marzo de 2026, Rzecznik Praw Obywatelskich [Comisionado de Derechos Humanos] (Recusación de un juez ordinario), C-521/21, ECLI:EU:C:2026:242.
15. TJUE (Gran Sala), sentencia de 24 de marzo de 2026, Remling, C-767/23, ECLI:EU:C:2026:243 (Motivación sucinta y la obligación de remisión prejudicial de un tribunal que resuelve en última instancia).
16. TJUE (Sala de Reexamen), decisión de 26 de marzo de 2026, Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej, C-167/26 RX, ECLI:EU:C:2026:288 (Derecho de deducción del IVA y facturas).

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 237-282
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3639 • https://ced.revistas.deusto.es

17. TJUE (Gran Sala), sentencia de 14 de abril de 2026, Obadal, C-418/24, ECLI:EU:C:2026:291 (Abuso en el empleo público temporal en España: laboral indefinido no fijo).
18. TJUE (Pleno), sentencia de 21 de abril de 2026, Comisión / Hungría (Valores de la Unión), C-769/22, ECLI:EU:C:2026:326.
19. TJUE, sentencia, de 30 de abril de 2026, CD Tondela y otros, C-133/24, ECLI:EU:C:2026:361 (Libre competencia en el fútbol profesional en pandemia).
20. TJUE (Gran Sala), sentencia de 7 de mayo de 2026, INPS (Discriminación indirecta en la asistencia social y acceso al empleo), C-747/22, ECLI:EU:C:2026:376.
21. (Gran Sala), sentencia de 12 de mayo de 2026, Meta Platforms Ireland (Uso en línea de publicaciones de prensa y compensación equitativa), C-797/23, ECLI:EU:C:2026:395.
22. TJUE, sentencia de 13 de mayo de 2026, Comisión / Italia (Inexistencia de medidas para prevenir la utilización abusiva de contratos de duración determinada), C-155/25, ECLI:EU:C:2026:405.
23. TJUE (Gran Sala), sentencia de 4 de junio de 2026, Safi, C-147/24, ECLI:EU:C:2026:442 (Ciudadanía de la Unión e interés superior del menor cuyo progenitor es no comunitario).
24. TJUE, sentencia de 11 de junio de 2026, Jenec, C-81/24, ECLI:EU:C:2026:470 (Bloqueo de una tarjeta bancaria y el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo).

Sobre el autor

David Ordóñez Solís es magistrado de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, Sala que presidió de 2001 a 2006; doctor en Derecho, licenciado especial en Derecho europeo por la Universidad Libre de Bruselas y miembro de la Red de Especialistas en Derecho de la Unión Europea del Consejo General del Poder Judicial desde 2006. De 2014 a 2025 formó parte de la Comisión Iberoamericana de Ética Judicial de la que fue su secretario ejecutivo de 2018 a 2025. De sus publicaciones destacan estos libros: *La ejecución del Derecho comunitario en España* (1993); *La contratación pública en la Unión Europea* (2002); *Jueces, derecho y política* (2004); *Intervención pública, libre competencia y control jurisdiccional en el mercado único europeo* (2004); *Administraciones, ayudas de Estado y fondos europeos* (2006); *El cosmopolitismo judicial en una sociedad global* (2006), *El estatuto administrativo de los extranjeros en España en clave judicial* (2008), *La prueba en el procedimiento contencioso-administrativo* (2011), *Privacidad y protección judicial de los datos personales* (2011), *La protección judicial de los derechos en Internet en la jurisprudencia europea* (2014); *Introducción a la Ética judicial* (2022); y *Las subvenciones bajo el prisma del Derecho europeo y su control por los tribunales españoles* (2025).

About the author

David Ordóñez Solís is a judge of the Administrative Section of Asturias High Court of Justice. He holds a doctorate in law, holds a special degree in European law from Université Libre de Bruxelles (Free University of Brussels) and is a member of the Network of Specialists in European Union Law of the Spanish Council of the Judiciary since 2006. From 2014 to 2025, he was a member of the Ibero-American Judicial Ethics Commission of which he was its Executive Secretary from 2018 to 2025. These books stand out from his publications: *The implementation of Community law in Spain* (1993); *Public procurement in the European Union* (2002); *Judges, Law and Politics* (2004); *Public intervention, free competition and judicial review in the European single market* (2004); *Administrations, State aid and European funds* (2006); *Judicial cosmopolitism in a global society* (2006), *The administrative status of foreigners in Spain in judicial matters* (2008), *Evidence in administrative proceedings* (2011), *Privacy and judicial protection of personal data* (2011), *Judicial protection of rights on the internet in European case-law* (2014); *Introduction to Judicial Ethics* (2022); and *Subsidies from the point of view of European law and their review by the Spanish courts* (2025).

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 237-282
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3639 • https://ced.revistas.deusto.es

Crónica

Actualidad institucional y económica de España en el marco de la Unión Europea (julio de 2026)

Pablo Rodríguez Talavera
Profesor de Deusto Business School, Universidad de Deusto (España)
pablortalavera@deusto.es

doi: https://doi.org/10.18543/ced.3640 Publicado en línea: octubre de 2026

Sumario: I. El Estado de la Integración. 1. La Presidencia chipriota: autonomía europea y ejecución de la agenda común. 2. Ucrania y la consolidación de una dimensión europea de defensa. 3. La aplicación del Pacto sobre Migración y Asilo. 4. La ampliación: avances concretos y preparación interna de la Unión. 5. El marco financiero plurianual 2028-2034. 6. Mercado interior, simplificación y capacidad administrativa. 7. La proyección exterior: Mercosur, Reino Unido y vecindad meridional.— II. Cuestiones generales de la actualidad económica. 1. Un crecimiento débil y cada vez más desigual. 2. El nuevo shock energético y el repunte de la inflación. 3. El giro de la política monetaria del Banco Central Europeo. 4. Empleo, salarios, consumo y poder adquisitivo. 5. Política fiscal, Semestre Europeo y cierre del Mecanismo de Recuperación. 6. Inversión, comercio y competitividad.

Resumen: Durante el primer semestre de 2026, la Unión Europea ha continuado adaptando su proceso de integración a un entorno marcado por la guerra en Ucrania, la inestabilidad en Oriente Próximo, las tensiones comerciales y la debilidad del crecimiento. La Presidencia chipriota del Consejo ha orientado sus trabajos hacia la autonomía europea, entendida como una mayor capacidad para garantizar la seguridad, proteger las fronteras, reforzar la industria y financiar prioridades comunes. El semestre no ha estado definido por una única gran reforma, sino por la aplicación y consolidación de instrumentos previamente acordados.

En el ámbito institucional, la Unión ha reforzado su apoyo financiero y militar a Ucrania, ha avanzado en la coordinación de la industria europea de defensa y ha comenzado a aplicar el Pacto sobre Migración y Asilo. También ha progresado el proceso de ampliación, especialmente con Ucrania, Moldavia y Montenegro. Al mismo tiempo, la negociación del marco financiero plurianual para 2028-2034 ha mostrado la dificultad de compatibilizar la agricultura y la cohesión con las nuevas necesidades de defensa, competitividad, innovación y ampliación. Los avances en el mercado interior, la reforma aduanera y la simplificación normativa han reflejado una integración cada vez más orientada hacia la ejecución y la capacidad administrativa.

La evolución económica se ha deteriorado como consecuencia de un nuevo shock energético vinculado al conflicto en Oriente Próximo. El encarecimiento del petróleo y

del gas ha reducido las previsiones de crecimiento, ha provocado un repunte de la inflación y ha llevado al Banco Central Europeo a elevar los tipos de interés en junio. Aunque el empleo ha mantenido una relativa resistencia, el consumo, la inversión y las exportaciones han perdido impulso. La política fiscal ha debido combinar la sostenibilidad de la deuda con el aumento del gasto en defensa, energía e infraestructuras, mientras el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia ha entrado en su fase final. El semestre ha confirmado que la Unión ha desarrollado una mayor capacidad de respuesta común, pero continúa condicionada por la fragmentación política, la limitada disponibilidad de recursos compartidos y las diferencias económicas entre los Estados miembros.

Palabras clave: Unión Europea, integración europea, autonomía estratégica, defensa europea, Pacto sobre Migración y Asilo, crecimiento económico, inflación.

Abstract*: During the first half of 2026, the European Union has continued to adapt its integration process to an environment shaped by the war in Ukraine, instability in the Middle East, trade tensions and weak economic growth. The Cypriot Presidency of the Council has focused its agenda on European autonomy, understood as a stronger capacity to ensure security, protect external borders, reinforce industrial capabilities and finance common priorities. The semester has not been defined by a single major reform, but by the implementation and consolidation of instruments agreed in previous years.*

At the institutional level, the Union has strengthened its financial and military support for Ukraine, advanced the coordination of the European defence industry and started applying the Pact on Migration and Asylum. The enlargement process has also progressed, particularly regarding Ukraine, Moldova and Montenegro. At the same time, negotiations on the 2028-2034 Multiannual Financial Framework have exposed the difficulty of reconciling agriculture and cohesion with emerging needs in defence, competitiveness, innovation and enlargement. Progress in the single market, customs reform and regulatory simplification has reflected an integration process increasingly focused on implementation and administrative capacity.

Economic conditions have deteriorated as a result of a new energy shock linked to the conflict in the Middle East. Higher oil and gas prices have weakened growth forecasts, triggered a renewed increase in inflation and led the European Central Bank to raise interest rates in June. Although employment has remained relatively resilient, consumption, investment and exports have lost momentum. Fiscal policy has had to combine debt sustainability with higher expenditure on defence, energy and infrastructure, while the Recovery and Resilience Facility has entered its final stage. The semester has confirmed that the Union has developed a stronger common capacity to respond to crises, but it remains constrained by political fragmentation, limited shared financial resources and persistent economic differences among Member States.

Keywords: *European Union, European integration, strategic autonomy, European defence, Pact on Migration and Asylum, economic growth, inflation.*

I. **El estado de la integración**

1. *La Presidencia chipriota: autonomía europea y ejecución de la agenda común*

Chipre ha ejercido por segunda vez la Presidencia rotatoria del Consejo de la Unión Europea entre el 1 de enero y el 30 de junio de 2026. Bajo el lema «Una Unión autónoma. Abierta al mundo», el programa se ha articulado alrededor de cinco prioridades: seguridad y defensa, competitividad, ampliación, protección de la ciudadanía y negociación del marco financiero plurianual para 2028-2034. Esta selección ha mostrado cómo ha evolucionado el concepto de autonomía europea. Ya no se refiere sólo a reducir dependencias económicas o tecnológicas. También comprende la capacidad para proteger las fronteras, financiar prioridades comunes, reforzar la industria y responder a un entorno internacional más inestable.

La Presidencia se ha desarrollado en un semestre condicionado por la guerra en Ucrania, la inestabilidad de Oriente Próximo, las tensiones comerciales y la aplicación de reformas aprobadas en años anteriores. Por ello, Chipre no ha impulsado una única iniciativa capaz de definir por sí sola el periodo. Su principal función ha consistido en convertir orientaciones políticas previas en acuerdos legislativos, instrumentos financieros y posiciones negociadoras. Ha avanzado expedientes relacionados con la defensa, el mercado interior, la unión aduanera, la simplificación normativa, la ampliación y el futuro presupuesto.

La localización de Chipre también ha reforzado la dimensión mediterránea de la agenda. Los días 23 y 24 de abril se celebró una reunión informal de los dirigentes europeos centrada en el entorno geopolítico y en el marco financiero plurianual. A ella se sumaron contactos con socios de Oriente Próximo. Sin embargo, la Presidencia ha mantenido los límites propios de su función. Puede organizar los trabajos, acercar posiciones y acelerar expedientes, pero no sustituye la voluntad de los gobiernos, especialmente cuando una decisión requiere unanimidad. El balance del semestre ha sido, por tanto, el de una presidencia orientada a la ejecución y a la búsqueda de compromisos, más que a una transformación general de la arquitectura europea.

(Ver más en: https://www.gov.cy/en/european-affairs/results-of-the-cyprus-presidency-of-the-council-of-the-eu/).

2. *Ucrania y la consolidación de una dimensión europea de defensa*

El apoyo a Ucrania ha continuado ocupando una posición central en la agenda europea. La Unión ha mantenido la asistencia política, financiera,

humanitaria y militar, al tiempo que ha vinculado la seguridad ucraniana con la del conjunto del continente. El semestre ha mostrado que esta política ha dejado de basarse únicamente en decisiones nacionales y entregas puntuales. Ha incorporado mecanismos europeos de financiación, contratación industrial y endeudamiento común.

El principal avance ha sido la finalización del marco jurídico del préstamo de 90.000 millones de euros para cubrir necesidades ucranianas durante 2026 y 2027. El Consejo completó la legislación el 23 de abril. La distribución prevista ha reservado 30.000 millones para apoyo macroeconómico y presupuestario y 60.000 millones para capacidades industriales de defensa. Los fondos se han financiado mediante emisiones de deuda de la Unión respaldadas por el margen del presupuesto europeo. Su desembolso se ha condicionado al respeto del Estado de Derecho y a la lucha contra la corrupción.

El préstamo se ha adoptado mediante cooperación reforzada con la participación de veinticuatro Estados miembros. Esta vía ha evitado que la falta de acuerdo de todos los gobiernos paralizara la operación. Al mismo tiempo, ha confirmado la posibilidad de que la integración avance mediante grupos amplios de países cuando la unanimidad no resulta alcanzable. El mecanismo no ha creado una capacidad fiscal europea permanente, pero ha reforzado el precedente de recurrir a deuda común para responder a crisis estratégicas.

La otra pieza fundamental ha sido la aplicación de SAFE, el instrumento que permite movilizar hasta 150.000 millones de euros en préstamos para inversiones y adquisiciones comunes de defensa. Entre febrero y abril, el Consejo autorizó financiación para dieciocho Estados miembros. Quince de los diecinueve planes nacionales presentados han incluido proyectos con Ucrania. SAFE ha tratado de reducir la fragmentación de la demanda y de orientar el aumento del gasto hacia la industria europea. Como regla general, los contratos no pueden incorporar más de un 35% de componentes procedentes de países ajenos a la Unión, Ucrania y el Espacio Económico Europeo.

El instrumento se ha abierto también a socios que mantienen una relación estrecha con la Unión. Canadá formalizó su participación en junio y otros países pueden intervenir bajo determinadas condiciones. Esto ha mostrado que la autonomía estratégica no se ha concebido como aislamiento. La preferencia industrial europea ha convivido con la cooperación con aliados capaces de aportar tecnología, producción o capacidades militares. (Ver más en: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2026/04/23/council-finalises-90-billion-support-loan-to-ukraine/).

La movilidad militar ha completado esta evolución. En junio, el Consejo fijó su posición sobre una regulación destinada a facilitar el traslado de

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 285-308
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3640 • https://ced.revistas.deusto.es

tropas y material por el territorio europeo. La propuesta ha incluido la digitalización de permisos, la mejora de infraestructuras de doble uso y una mayor coordinación entre autoridades. La defensa europea ha adquirido así una dimensión financiera, industrial y logística. No se ha creado un ejército europeo y los Estados conservan el control de sus fuerzas armadas. Sin embargo, la Unión ha desarrollado instrumentos que permiten invertir, producir y adquirir capacidades de forma más coordinada.

Persisten diferencias nacionales sobre los proveedores, la protección de las industrias propias y la financiación futura. También existe una distancia entre el aumento del gasto y la creación de capacidades verdaderamente interoperables. Aun así, el semestre ha consolidado la defensa como una política transversal de la integración europea, vinculada al presupuesto, la industria, las infraestructuras y la relación con Ucrania. (Ver más en: https://www.euronews.com/my-europe/2026/06/12/the-path-to-safe-ii-inside-the-struggle-to-revamp-europes-defence-financing-tool).

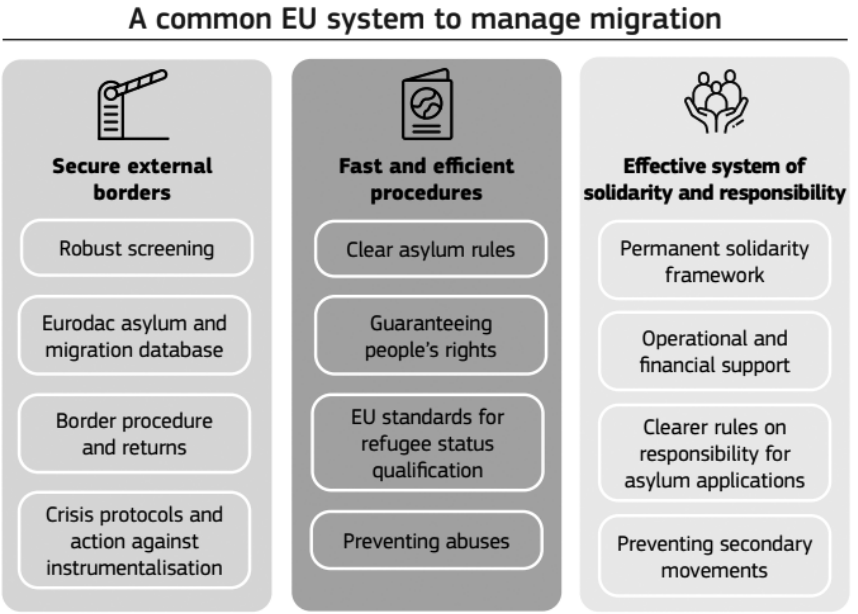
3. *La aplicación del Pacto sobre Migración y Asilo*

El 12 de junio de 2026 comenzó la aplicación general del Pacto sobre Migración y Asilo, una vez finalizado el periodo transitorio establecido tras su aprobación. El Pacto está compuesto por diez actos legislativos y constituye la reforma más amplia del sistema europeo de asilo desde su creación. Ha pretendido establecer procedimientos más homogéneos, reforzar las fronteras exteriores, determinar con mayor claridad el Estado responsable de cada solicitud y repartir mejor las responsabilidades.

Una de sus principales novedades ha sido la introducción de controles obligatorios para las personas que llegan irregularmente a las fronteras exteriores. Estos controles incluyen identificación, registro, comprobaciones de seguridad y salud y evaluación de posibles vulnerabilidades. La reforma de Eurodac ha ampliado el intercambio de información biométrica y la capacidad para seguir los movimientos dentro de la Unión. (Ver más en: https://home-affairs.ec.europa.eu/news/new-migration-and-asylum-rules-enter-application-what-changing-2026-06-12_en).

El Pacto ha establecido procedimientos fronterizos para determinados solicitantes, especialmente cuando proceden de países con tasas reducidas de reconocimiento, representan un riesgo para la seguridad o han tratado de engañar a las autoridades. El objetivo ha sido resolver con mayor rapidez las solicitudes con menos probabilidades de prosperar y facilitar el retorno de quienes no tengan derecho a permanecer. Al mismo tiempo, se han mantenido garantías sobre acogida, asistencia jurídica y protección de menores y personas vulnerables.

El cambio políticamente más relevante ha sido el mecanismo de solidaridad obligatoria pero flexible. Los Estados pueden contribuir mediante reubicaciones, aportaciones financieras o apoyo operativo. Ningún país está obligado necesariamente a aceptar una cuota concreta de solicitantes, pero tampoco puede apartarse por completo del esfuerzo común. La fórmula ha intentado conciliar las demandas de los Estados fronterizos con la oposición de otros gobiernos a las reubicaciones obligatorias.



Fuente: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/attachment/879038/MIG_PactandAsylum_EN.pdf

La aplicación ha comenzado con diferencias importantes entre los Estados miembros. La Comisión ha identificado carencias en las infraestructuras fronterizas, los sistemas informáticos, la capacidad de acogida y la preparación de los nuevos procedimientos. Además, varios gobiernos han mantenido reservas sobre la solidaridad. Los compromisos nacionales iniciales tampoco han cubierto todas las necesidades previstas. Por ello, el éxito del Pacto dependerá menos de su diseño jurídico que de la capacidad administrativa, la cooperación y la voluntad política para aplicarlo.

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 285-308
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3640 • https://ced.revistas.deusto.es

La reforma ha profundizado la integración de la política migratoria, pero todavía debe demostrar que puede reducir los plazos sin debilitar derechos, ejecutar retornos y evitar que la presión siga concentrándose en los países de primera entrada. El semestre ha marcado el paso desde la negociación legislativa hacia una prueba operativa que determinará la credibilidad del sistema. (Ver más en: https://www.euronews.com/my-europe/2026/06/10/eu-migration-rules-kick-in-but-enforcement-is-already-in-doubt).

4. *La ampliación: avances concretos y preparación interna de la Unión*

La ampliación ha mantenido su renovada dimensión geopolítica. La guerra en Ucrania y la competencia por la influencia en los Balcanes Occidentales han reforzado la idea de que la incorporación de nuevos miembros puede contribuir a la seguridad del continente. Las instituciones han insistido, no obstante, en que el proceso debe continuar basado en los méritos de cada candidato y en el cumplimiento de los criterios de adhesión. (Ver más en: https://www.euronews.com/my-europe/2026/06/15/ukraine-and-moldova-press-ahead-with-bid-to-join-the-eu-on-enlargement-mega-monday).

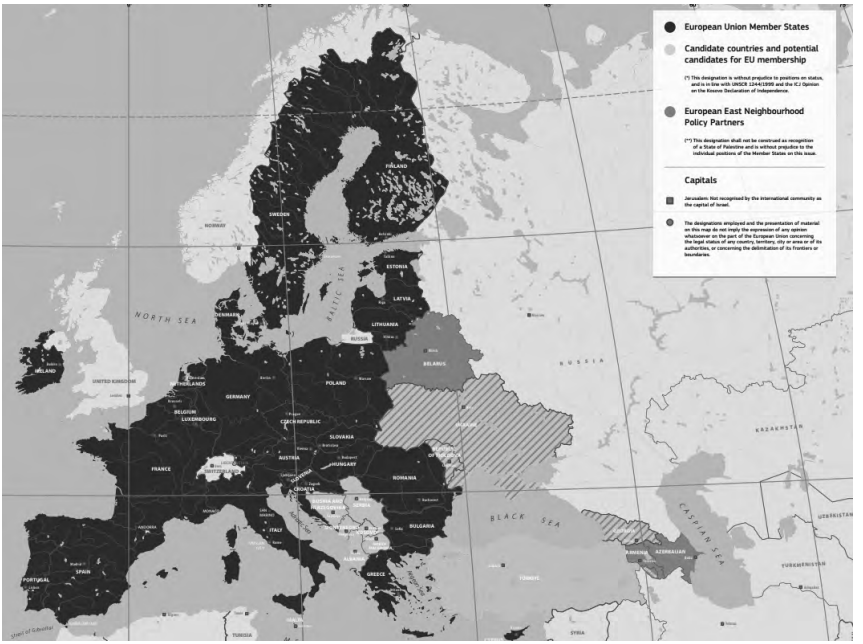
El avance más significativo se produjo el 15 de junio, cuando la Unión abrió con Ucrania el primer grupo de negociación, dedicado a los «fundamentos». Este bloque comprende el Estado de Derecho, los derechos fundamentales, las instituciones democráticas, la reforma de la Administración y los criterios económicos. Permanece abierto durante toda la negociación y sus avances o retrocesos condicionan el resto del proceso. La decisión ha tenido un valor político elevado, aunque no implica una adhesión próxima ni irreversible.

Ese mismo día, la Unión abrió con Moldavia el grupo de fundamentos. Ambos países han avanzado de forma paralela, aunque serán evaluados individualmente. Ucrania deberá continuar la reforma judicial y la lucha contra la corrupción en un contexto condicionado por la guerra. Moldavia ha afrontado además interferencias exteriores, amenazas híbridas y una elevada vulnerabilidad económica y energética.

Montenegro ha seguido siendo el candidato más avanzado desde el punto de vista técnico. Durante el semestre cerró provisionalmente nuevos capítulos y al finalizar junio había cerrado dieciséis de los treinta y tres capítulos abiertos. Su progreso ha permitido mostrar que el proceso basado en méritos puede ofrecer resultados. La cumbre entre la Unión y los Balcanes Occidentales, celebrada en Tivat el 5 de junio, ha reforzado además la integración gradual de la región mediante financiación, participación en programas y aproximación al mercado interior.

La integración gradual busca ofrecer beneficios antes de la adhesión completa y mantener los incentivos para reformar. Sin embargo, también existe el riesgo de que se convierta en una alternativa permanente a la membresía. La credibilidad del proceso dependerá de que los avances tengan consecuencias visibles y de que los vetos nacionales no bloqueen indefinidamente a candidatos que cumplen las condiciones.

La ampliación también exige que la propia Unión se prepare. La entrada de países con niveles de renta inferiores modificará el reparto de la política agrícola y de los fondos de cohesión. Un mayor número de miembros puede dificultar todavía más las decisiones sujetas a unanimidad. Durante el semestre no se ha acordado una reforma general de los Tratados, pero el debate se ha desplazado hacia cuestiones concretas como el presupuesto, los periodos transitorios y el funcionamiento de las instituciones. (Ver más en: https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2026/06/05/).



Fuente: https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/3c83e32b-ecaf-4247-86e6-ac0cf53c4701_en?filename=ENEST_EN_260525_004_MAP.pdf

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 285-308
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3640 • https://ced.revistas.deusto.es

5. *El marco financiero plurianual 2028-2034*

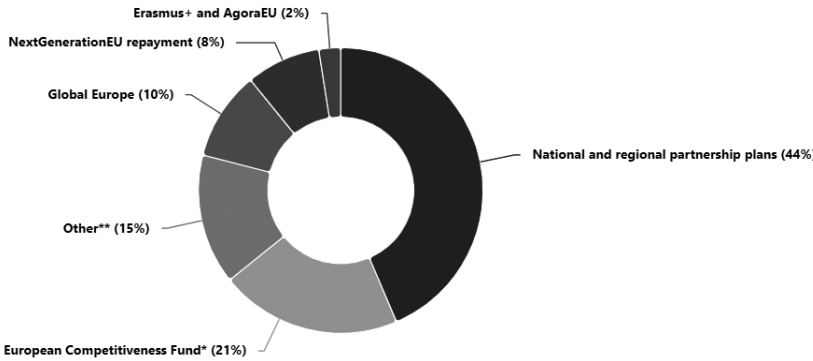
La negociación del marco financiero plurianual para 2028-2034 ha ocupado una posición central durante la Presidencia chipriota. El nuevo presupuesto deberá financiar la agricultura y la cohesión, pero también la defensa, la competitividad, la innovación, la migración, la ampliación y la acción exterior. La acumulación de prioridades ha convertido el debate presupuestario en una discusión sobre el alcance real de la capacidad europea.

En abril, los dirigentes celebraron en Chipre un primer debate sustantivo. El 11 de junio, la Presidencia presentó una caja de negociación que propuso reducir alrededor de un 2% el proyecto próximo a los dos billones de euros planteado inicialmente. El texto ha intentado aproximar a los contribuyentes netos, que reclaman contención, y a los países que buscan proteger la agricultura y la cohesión. La propuesta ha dejado insatisfechos a ambos grupos y ha confirmado que el acuerdo exigirá una negociación distributiva especialmente difícil.

La primera tensión enfrenta las políticas tradicionales con las nuevas prioridades. Los Estados y regiones más beneficiados por los fondos agrícolas y de cohesión temen que la defensa y la tecnología reduzcan sus asignaciones. Otros gobiernos sostienen que un presupuesto diseñado sin responder a la guerra, la competencia industrial y la ampliación resultaría insuficiente. El conflicto afecta tanto al volumen como a la distribución territorial y sectorial de los recursos. (Ver más en: https://www.euronews.com/my-europe/2026/06/11/cyprus-proposes-328bn-cut-to-next-eu-budget-as-compromise-between-rival-camps).

La segunda tensión se refiere a la financiación. Los gobiernos reclaman una mayor intervención europea, pero discrepan sobre el aumento de las contribuciones nacionales, la creación de nuevos recursos propios y el uso de deuda común. El Consejo Europeo ha encargado a la Presidencia irlandesa que prepare opciones sobre nuevas fuentes de ingresos para continuar la discusión en octubre. Sin recursos adicionales, el incremento de responsabilidades puede traducirse en recortes entre políticas o en una mayor dependencia de los presupuestos nacionales.

Durante el semestre, el Consejo ha avanzado en la estructura de varios programas. Entre ellos ha destacado el Fondo Europeo de Competitividad, destinado a concentrar financiación para tecnologías estratégicas, digitalización, energía, salud, espacio y defensa. También se han negociado los planes nacionales y regionales de asociación, que agruparían una parte importante de los fondos. Este modelo puede simplificar la gestión, pero las regiones temen perder capacidad frente a los gobiernos centrales.



Fuente: https://commission.europa.eu/topics/budget/eu-budget-2028-2034-explained_e

La futura ampliación ha aumentado la complejidad. La incorporación de nuevos miembros alterará los actuales equilibrios de la política agrícola y la cohesión. El marco 2028-2034 determinará así hasta qué punto la Unión puede financiar simultáneamente su seguridad, su competitividad, su ampliación y sus políticas redistributivas. Aunque no implique una reforma formal de los Tratados, su diseño modificará en la práctica las prioridades y la capacidad de actuación europea. (Ver más en: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2026/06/16/mff-2028-2034-council-agrees-its-position-on-new-and-innovative-fund-to-boost-eu-s-competitiveness/).

6. *Mercado interior, simplificación y capacidad administrativa*

La competitividad y la profundización del mercado interior han constituido otro eje del semestre. Los dirigentes han impulsado la agenda «Una Europa, un mercado», orientada a eliminar antes de que finalice 2027 algunas de las barreras más perjudiciales para la actividad transfronteriza. El diagnóstico ha sido que la Unión todavía funciona en muchos sectores como veintisiete mercados conectados, pero sometidos a diferencias administrativas, fiscales y regulatorias.

La simplificación normativa ha ocupado una parte importante de los trabajos. Las instituciones han revisado obligaciones de información, normas de sostenibilidad, regulación digital y requisitos aplicables a empresas pequeñas. El objetivo declarado ha sido reducir costes sin abandonar la protección social, ambiental o del consumidor. Sin embargo, el debate ha mostrado una tensión entre simplificación y desregulación. Una normativa ex-

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 285-308
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3640 • https://ced.revistas.deusto.es

cesivamente compleja limita la inversión y la actividad transfronteriza, pero una reducción indiscriminada de obligaciones puede debilitar la supervisión y los objetivos comunes.

Uno de los avances más relevantes ha sido el acuerdo provisional sobre la reforma de la unión aduanera. El Consejo y el Parlamento acordaron en marzo crear una Autoridad Aduanera de la Unión y un centro europeo de datos. La reforma ha buscado mejorar el control del comercio electrónico, la recaudación de derechos y la detección de productos que incumplen las normas europeas. También pretende reducir las diferencias entre las veintisiete administraciones aduaneras nacionales. (Ver más en: https://www.euronews.com/my-europe/2026/02/23/one-europe-one-market-can-the-eu-turn-27-economies-into-one-powerhouse).

Esta reforma refleja una evolución más amplia. La integración ya no depende solo de aprobar reglas comunes. Requiere compartir información, coordinar autoridades y desarrollar capacidades administrativas europeas que garanticen una aplicación más homogénea. La futura autoridad no sustituirá a las aduanas nacionales, pero puede reducir la fragmentación y reforzar la protección del mercado interior.

En junio, el Consejo también fijó su posición sobre las carteras empresariales europeas. Estas herramientas digitales permitirán a las empresas identificarse, compartir documentos y completar trámites reconocidos en varios Estados. La medida puede reducir registros duplicados y facilitar la actividad transfronteriza. Su importancia radica en trasladar la integración desde las grandes normas hacia el funcionamiento cotidiano de empresas y administraciones.

La agenda del mercado interior ha comenzado así a concentrarse en la ejecución. El potencial económico de estas reformas dependerá de la interoperabilidad tecnológica, la inversión pública y la disposición de los Estados para eliminar barreras que en ocasiones protegen intereses nacionales. La aprobación de normas comunes ha sido una condición necesaria, pero ya no suficiente para completar el mercado europeo. (Ver más en: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2026/03/26/eu-customs-council-and-parliament-agree-on-landmark-reform/).

7. *La proyección exterior: Mercosur, Reino Unido y vecindad meridional*

La acción exterior ha combinado la diversificación comercial, la reconstrucción pragmática de la relación con el Reino Unido y la respuesta a las crisis de Oriente Próximo. Estos ámbitos han mostrado una diferencia persistente. La Unión dispone de una elevada capacidad cuando actúa mediante comercio, regulación y financiación. Su actuación resulta más limi-

tada cuando necesita definir una respuesta política rápida y unificada ante conflictos militares.

El principal acontecimiento comercial fue la firma de los acuerdos entre la Unión y Mercosur en Asunción el 17 de enero, después de veinticinco años de negociaciones. El acuerdo abarca un mercado de alrededor de 700 millones de personas y prevé reducir aranceles, facilitar el comercio de servicios y abrir oportunidades en contratación pública. La firma ha reforzado la estrategia europea de diversificar socios en un contexto internacional más proteccionista.

El acuerdo ha continuado generando oposición entre agricultores, organizaciones ambientales y algunos gobiernos. Francia y Polonia mantuvieron su rechazo, mientras que Italia condicionó inicialmente su apoyo a mayores garantías para el sector agrícola. En marzo, el Consejo aprobó un reglamento de salvaguardia para acelerar medidas cuando las importaciones de Mercosur amenacen con causar un perjuicio grave a productores europeos. La controversia ha mostrado la dificultad de combinar apertura comercial, protección sectorial y exigencias ambientales.

Las relaciones con el Reino Unido han seguido evolucionando desde la confrontación posterior al Brexit hacia una cooperación selectiva. En marzo, el Consejo autorizó negociaciones para la participación británica en el mercado interior europeo de la electricidad. También se ha previsto una contribución británica a la cohesión y el regreso al programa Erasmus + desde 2027. Estas decisiones no revierten el Brexit, pero reconocen la interdependencia energética, económica y social entre ambas partes.

El acuerdo sobre Gibraltar ha constituido otro avance. El 1 de abril, los Estados miembros aprobaron los textos necesarios para su firma y aplicación provisional. El objetivo ha sido eliminar obstáculos a la circulación entre España y Gibraltar y preservar al mismo tiempo la integridad de Schengen, del mercado interior y de la unión aduanera. El acuerdo no resuelve la disputa sobre la soberanía, pero ofrece una solución práctica para trabajadores y residentes fronterizos. (Ver más en: https://www.reuters.com/world/americas/eu-mercosur-sign-trade-deal-after-25-years-negotiations-2026-01-17/).

La vecindad meridional ha adquirido mayor importancia por la escalada en Oriente Próximo. La reunión informal celebrada en Chipre en abril incluyó contactos con socios regionales y buscó reforzar la cooperación económica y de seguridad. La Unión ha reclamado desescalada, respeto del derecho internacional, acceso humanitario y protección de la navegación. También ha mantenido operaciones marítimas y apoyo financiero. Sin embargo, las diferencias entre los gobiernos han limitado la capacidad para formular una estrategia política única.

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 285-308
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3640 • https://ced.revistas.deusto.es

El semestre ha confirmado que la Unión ejerce mayor influencia cuando dispone de competencias y herramientas comunes. Mercosur y los acuerdos sectoriales con el Reino Unido han mostrado el peso de su mercado y su capacidad negociadora. Oriente Próximo ha vuelto a exponer los límites derivados de la unanimidad y de las distintas prioridades nacionales. La proyección exterior ha seguido siendo más integrada en comercio y regulación que en seguridad y diplomacia. (Ver más en: https://www.euronews.com/my-europe/2026/04/24/eu-leaders-vow-to-boost-security-and-economic-ties-with-middle-east-to-minimise-effect-of-).

II. **Cuestiones generales de la actualidad económica**

1. *Un crecimiento débil y cada vez más desigual*

La economía europea comenzó el 2026 con unas perspectivas moderadamente favorables. La inflación se había reducido, los salarios reales habían empezado a recuperar parte del poder adquisitivo perdido y la inversión mantenía cierto dinamismo. Sin embargo, el conflicto en Oriente Próximo y el nuevo encarecimiento de la energía modificaron rápidamente este escenario. El producto interior bruto disminuyó durante el primer trimestre un 0,2% en la zona euro y un 0,1% en el conjunto de la Unión respecto del trimestre anterior. En comparación con el mismo periodo de 2025, el crecimiento se limitó al 0,3% en la zona euro y al 0,7% en la Unión. Estas cifras han mostrado que la economía europea ya presentaba una considerable debilidad antes de que el shock energético se trasladara completamente al consumo y a la inversión. (Ver más en: https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-euro-indicators/w/2-05062026-ap).

Las previsiones de primavera de la Comisión han situado el crecimiento de la Unión en el 1,1% durante 2026, frente al 1,5% registrado en 2025. Para la zona euro, la expansión prevista se ha reducido al 0,9%. La recuperación esperada para 2027 también ha sido limitada, con tasas del 1,4% en la Unión y del 1,2% en el área monetaria. La Comisión ha revisado a la baja sus cálculos anteriores y ha advertido de que una prolongación del conflicto y de las alteraciones del suministro energético podría reducir aproximadamente a la mitad el crecimiento previsto. (Ver más en: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-forecast-and-surveys/economic-forecasts/spring-2026-economic-forecast-slowdown-growth-energy-shock-drives-inflation_en).

La debilidad del crecimiento no se ha distribuido de manera uniforme. España ha mantenido una evolución más favorable y la Comisión ha previsto un crecimiento del 2,4% durante 2026, apoyado por la demanda in-

terna, la inversión y la creación de empleo. Polonia también ha conservado un ritmo relativamente elevado. En cambio, Alemania ha seguido afrontando una prolongada debilidad industrial y su crecimiento previsto se ha limitado al 0,6%. Francia ha registrado una previsión del 0,8% e Italia del 0,5%. Rumanía se ha situado cerca del estancamiento, con una tasa estimada del 0,1%. Estas diferencias han reflejado la distinta exposición a la industria, la energía importada, la demanda exterior y la ejecución de los fondos europeos.

Las economías con mayor peso de los servicios, la construcción y el turismo han mostrado una mayor resistencia que las más dependientes de las exportaciones industriales. Alemania e Italia han sufrido especialmente el aumento de los costes energéticos, la debilidad de la demanda internacional y la competencia en sectores como el automóvil, la maquinaria y la industria química. España y algunos países de Europa central y oriental han mantenido un mayor impulso de la demanda interna, aunque también han afrontado una inflación superior y una mayor presión sobre los salarios.

La inversión ha continuado creciendo, pero ha perdido fuerza. La formación bruta de capital fijo aumentará previsiblemente un 2,2% en 2026, frente al 2,8% del año anterior. El encarecimiento de la financiación, la caída de los márgenes y la incertidumbre han llevado a numerosas empresas a retrasar proyectos. La inversión en maquinaria y equipos ha sido la más afectada, mientras que la construcción ha recibido todavía el apoyo de los fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. El software, la investigación y otros activos vinculados a la digitalización han mantenido un comportamiento algo más favorable.

Los indicadores empresariales publicados al final del semestre han confirmado el deterioro. El índice compuesto de actividad de la zona euro cayó en mayo hasta 47,5 puntos, por debajo del nivel de 50 que separa el crecimiento de la contracción. La actividad de los servicios descendió con especial intensidad, mientras que los nuevos pedidos y las exportaciones han continuado debilitándose. Alemania y Francia registraron una contracción de la actividad privada y la confianza empresarial cayó a su nivel más bajo en casi tres años. (Ver más en: https://www.reuters.com/business/eurozone-economic-activity-contracts-fastest-pace-over-two-years-may-pmi-shows-2026-05-21/).

La evolución del semestre ha mostrado que el principal problema europeo no ha sido únicamente una desaceleración cíclica. El crecimiento potencial continúa limitado por la baja productividad, la fragmentación del mercado, el envejecimiento demográfico y una inversión insuficiente en tecnologías de rápido desarrollo. El shock exterior ha empeorado las perspectivas, pero también ha expuesto vulnerabilidades que ya existían antes de febrero.

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 285-308
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3640 • https://ced.revistas.deusto.es

2. *El nuevo shock energético y el repunte de la inflación*

El principal cambio económico del semestre se produjo tras la escalada militar en Oriente Próximo y la práctica interrupción del tráfico energético a través del estrecho de Ormuz. Antes del conflicto, la economía europea avanzaba hacia una reducción gradual de la inflación. El cierre de una de las principales rutas mundiales de petróleo y gas natural licuado alteró esta tendencia y provocó el segundo gran shock energético sufrido por Europa en menos de cinco años.

La Comisión ha estimado que la interrupción redujo alrededor de un 15% los flujos marítimos mundiales de petróleo y un 20% los de gas natural licuado. Entre el 27 de febrero y el 29 de abril, fecha utilizada para elaborar las previsiones de primavera, los precios del gas aumentaron aproximadamente un 50% y los del petróleo un 65%. También se incrementaron de forma considerable los márgenes de refino del diésel y del combustible utilizado por la aviación. El impacto no se ha limitado a la producción energética. Ha afectado al transporte, la agricultura, la distribución y numerosos procesos industriales. (Ver más en: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-forecast-and-surveys/economic-forecasts/spring-2026-economic-forecast-slowdown-growth-energy-shock-drives-inflation_en).

La naturaleza de esta crisis ha sido diferente de la registrada en 2022. Entonces, el principal problema europeo fue la elevada dependencia del gas ruso transportado por gasoducto y la dificultad para sustituirlo con rapidez. En 2026, la interrupción ha afectado a mercados globales más flexibles, como el petróleo y el gas licuado. Esto ha permitido redistribuir parte del suministro entre regiones, aunque también ha extendido el incremento de precios a un mayor número de economías.

Europa ha llegado a esta segunda crisis con una posición algo más resistente. La dependencia directa de Rusia se ha reducido, la capacidad para importar gas licuado ha aumentado y las energías renovables representan una parte mayor de la producción eléctrica. El consumo energético de los hogares y de la industria también ha disminuido durante los últimos años. Por ello, los precios del gas y de la electricidad no han alcanzado los máximos registrados en 2021 y 2022. Sin embargo, la Unión continúa dependiendo de las importaciones de combustibles fósiles, especialmente de petróleo, y sigue estando expuesta a alteraciones de las rutas marítimas internacionales.

La Comisión ha elevado la previsión de inflación para 2026 hasta el 3,1% en la Unión y el 3% en la zona euro. En otoño de 2025 había previsto una tasa del 2,1% para la Unión y del 1,9% para el área del euro. La revisión ha sido especialmente intensa en el componente energético. Se ha estimado que la inflación energética superará el 11% durante el segundo trimestre y permanecerá por encima del 10% durante el resto del año.

El incremento de los precios energéticos ha comenzado a trasladarse al resto de la economía. Los primeros efectos se han producido en los combustibles, el transporte, los alimentos y los bienes con procesos de producción intensivos en energía. Posteriormente, las empresas han empezado a trasladar una parte de los costes a los consumidores. La inflación de los servicios ha seguido siendo elevada, lo que ha aumentado el riesgo de que el shock inicialmente energético se convierta en una subida de precios más general.

La intensidad del impacto ha variado entre los Estados miembros. Los países de Europa central y oriental han registrado una inflación más elevada debido al mayor peso de la energía y de los alimentos en el consumo de los hogares. También han experimentado incrementos salariales nominales más rápidos. Otros países han quedado temporalmente protegidos por contratos energéticos a precio fijo o por sistemas nacionales de regulación, aunque el aumento de los costes puede trasladarse con varios meses de retraso.

Los gobiernos han aprobado medidas valoradas inicialmente en unos 14.500 millones de euros para reducir el impacto sobre hogares y empresas. La Comisión ha recomendado que estas ayudas sean temporales y se concentren en los consumidores vulnerables. La experiencia de 2022 ha mostrado que las reducciones generales de impuestos y las subvenciones indiscriminadas pueden resultar muy costosas, mantener artificialmente el consumo de combustibles fósiles y debilitar la señal de precios necesaria para reducir la demanda. (Ver más en: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-forecast-and-surveys/economic-forecasts/spring-2026-economic-forecast-slowdown-growth-energy-shock-drives-inflation_en).

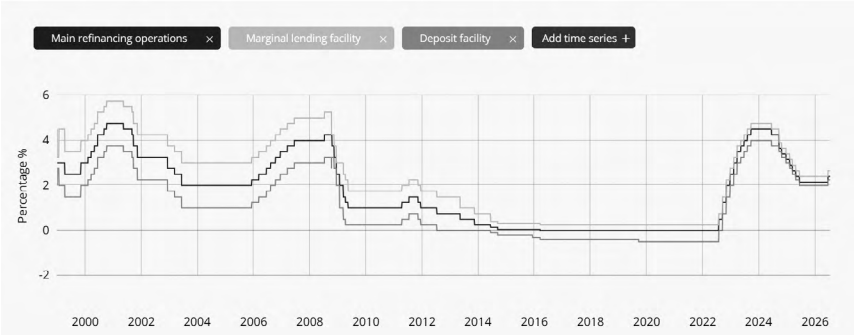
La crisis ha reforzado la relación entre política económica y transición energética. Reducir la exposición a futuros shocks requiere aumentar la producción renovable, mejorar las interconexiones, desarrollar el almacenamiento y electrificar el transporte y la calefacción. Estas inversiones necesitan tiempo y capital, pero también pueden reducir de manera estructural la transferencia de renta europea hacia los países exportadores de combustibles fósiles.

3. *El giro de la política monetaria del Banco Central Europeo*

El Banco Central Europeo inició el semestre manteniendo los tipos de interés. En febrero y abril, el Consejo de Gobierno dejó el tipo de la facilidad de depósito en el 2%, el de las operaciones principales de financiación en el 2,15% y el de la facilidad marginal de crédito en el 2,40%. Esta posición reflejaba la expectativa inicial de que la inflación continuaría acercándose al objetivo del 2%.

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 285-308
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3640 • https://ced.revistas.deusto.es

El cambio de las perspectivas energéticas modificó rápidamente el debate. El BCE ha considerado que una subida prolongada del petróleo y del gas podía trasladarse a los alimentos, los bienes, los servicios y los salarios. También ha tratado de evitar que los hogares y las empresas incorporaran una inflación permanentemente más alta a sus decisiones. Aunque el shock procedía de la oferta y no de un exceso de demanda, el banco central ha sostenido que mantener ancladas las expectativas constituía una condición necesaria para evitar una segunda ronda de incrementos.



Fuente: https://data.ecb.europa.eu/key-figures/ecb-interest-rates-and-exchange-rates/key-ecb-interest-rates

El 11 de junio, el Consejo de Gobierno decidió elevar los tres tipos oficiales en 25 puntos básicos. Desde el 17 de junio, la facilidad de depósito se ha situado en el 2,25%, las operaciones principales de financiación en el 2,40% y la facilidad marginal en el 2,65%. El BCE ha previsto una inflación media del 3% en 2026, del 2,3% en 2027 y del 2% en 2028. Al mismo tiempo, ha reducido su previsión de crecimiento de la zona euro al 0,8% en 2026. (Ver más en: https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2026/html/ecb.mp260611~4d41bd5e83.en.html).

La decisión ha supuesto un giro respecto de las expectativas existentes al comienzo del año, cuando los mercados contemplaban nuevas reducciones de los tipos. El BCE ha pasado de acompañar la desinflación a responder preventivamente a un nuevo repunte. La medida ha pretendido evitar que el shock energético afectara a la inflación a medio plazo, aunque ha aumentado los costes financieros en un momento de crecimiento muy débil.

La subida ha generado un debate entre economistas y miembros del propio Consejo de Gobierno. Sus defensores han sostenido que el banco debía actuar antes de que las subidas de precios se extendieran y recupe-

rar credibilidad tras la reacción tardía de 2021 y 2022. Otros analistas han considerado que el incremento podía agravar la desaceleración sin producir más petróleo ni reducir directamente los costes energéticos. Desde esta perspectiva, una inflación temporal causada por una reducción del suministro no requeriría necesariamente una respuesta monetaria inmediata.

El riesgo de error ha existido en ambas direcciones. Una política demasiado expansiva podría permitir que la inflación energética se trasladara a salarios y precios. Una política demasiado restrictiva podría debilitar la inversión, el consumo y el empleo cuando la demanda ya se encontraba deteriorada. El BCE ha evitado comprometerse con una trayectoria concreta y ha mantenido un enfoque dependiente de los datos y de las decisiones adoptadas en cada reunión. (Ver más en: https://www.reuters.com/business/ecb-poised-insurance-hike-iran-war-fans-euro-zone-inflation-2026-06-10/).

El endurecimiento monetario ha afectado de forma desigual a los países y a los sectores. Las economías con mayor deuda pública han quedado más expuestas al aumento de los costes de financiación. Los hogares con hipotecas variables y las empresas pequeñas han afrontado una transmisión más rápida de los tipos. En cambio, los hogares con elevados ahorros financieros se han beneficiado de una mayor remuneración de los depósitos y de los activos de renta fija.

La política monetaria también ha interactuado con el gasto público. Mientras el BCE ha tratado de contener la inflación, varios gobiernos han aumentado el gasto en defensa, energía e infraestructuras. Esta combinación puede mantener la demanda y los precios, aunque una parte de las inversiones también puede ampliar la capacidad productiva a medio plazo. La coordinación entre política monetaria y fiscal ha vuelto a adquirir importancia, pero las decisiones continúan repartidas entre una autoridad monetaria común y veintisiete políticas presupuestarias nacionales.

4. *Empleo, salarios, consumo y poder adquisitivo*

El mercado laboral ha seguido siendo uno de los elementos más resistentes de la economía europea. En el primer trimestre de 2026 había aproximadamente 221,2 millones de personas ocupadas en la Unión, de las que 176,3 millones se encontraban en la zona euro. El empleo aumentó un 0,1% en el área monetaria y se mantuvo estable en el conjunto de la Unión respecto del trimestre anterior. En comparación con el primer trimestre de 2025, creció un 0,5% en ambas áreas.

La tasa de desempleo se ha mantenido próxima a mínimos históricos. En mayo fue del 5,9% en la Unión y del 6,2% en la zona euro. Sin em-

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 285-308
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3640 • https://ced.revistas.deusto.es

bargo, el agregado ha ocultado diferencias importantes. España y Finlandia han mantenido tasas superiores al 10%, mientras que Alemania, Malta, Polonia y algunos países de Europa central han registrado niveles considerablemente inferiores. El desempleo juvenil se ha situado en el 15,2% en la Unión, lo que ha mostrado que la mejora general no se ha distribuido de manera uniforme entre generaciones. (Ver más en: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Unemployment_statistics).

La creación de empleo ha empezado a perder fuerza. La Comisión ha previsto un aumento del empleo del 0,3% en 2026 y del 0,4% en 2027. Las encuestas empresariales han mostrado una reducción de las vacantes y un menor ritmo de contratación. En mayo, las empresas de la zona euro recortaron empleo por quinto mes consecutivo y los servicios redujeron sus plantillas por primera vez desde 2021. Esta evolución todavía no se ha traducido en un gran aumento del desempleo, en parte porque las empresas han retenido trabajadores ante la dificultad estructural para encontrar determinados perfiles.

La escasez de mano de obra ha convivido con una menor demanda de contratación. El envejecimiento de la población y la reducción de la población activa en varios países han limitado el crecimiento de la oferta laboral. La inmigración ha contribuido a sostener el empleo en España, Alemania y otras economías, especialmente en construcción, hostelería, salud y cuidados. Sin embargo, persisten desajustes entre las competencias disponibles y las necesidades de los sectores tecnológicos e industriales.

Los salarios nominales han continuado aumentando, aunque la recuperación del poder adquisitivo se ha frenado por el nuevo repunte de los precios. Los trabajadores han tratado de recuperar las pérdidas acumuladas desde 2021, pero el aumento de la inflación energética ha reducido las mejoras en términos reales. La Comisión ha calculado que la revisión al alza de los precios reducirá en 1,4 puntos porcentuales el crecimiento acumulado de la renta disponible real de los hogares durante el periodo de previsión.

El consumo privado ha sido uno de los principales afectados. Su crecimiento se ha previsto en el 1,1% para 2026, cuatro décimas menos que en las previsiones de otoño. El aumento de las facturas energéticas ha reducido la capacidad de gasto en otros bienes y servicios. La incertidumbre también ha llevado a los hogares a mantener una mayor tasa de ahorro por precaución. Esta reacción ha limitado el papel que el consumo debía desempeñar en la recuperación europea.

La percepción de la inflación ha sido especialmente relevante. Aunque el crecimiento de los precios se había moderado antes del conflicto, muchos consumidores no habían percibido una reducción equivalente del coste de la vida. Los niveles de precios continuaban muy por encima de los existen-

tes antes de la pandemia. La nueva subida de los combustibles ha reforzado esta sensación y ha deteriorado rápidamente la confianza.

La resistencia del empleo ha evitado una contracción todavía mayor de la demanda. Sin embargo, la combinación de menor contratación, salarios reales estancados y costes financieros más altos ha creado un escenario frágil. Si el shock energético se prolonga, las empresas podrían dejar de retener trabajadores y trasladar con mayor intensidad la desaceleración hacia el mercado laboral.

5. *Política fiscal, Semestre Europeo y cierre del Mecanismo de Recuperación*

La política fiscal se ha enfrentado a objetivos parcialmente contradictorios. Los gobiernos han debido contener la deuda y cumplir el nuevo marco de gobernanza económica, pero también han aumentado el gasto en defensa, energía, infraestructuras y apoyo a Ucrania. El menor crecimiento y los mayores tipos de interés han reducido el margen disponible.

La Comisión ha previsto que el déficit público de la Unión aumentará desde el 3,1% del producto interior bruto en 2025 hasta el 3,5% en 2026. En la zona euro pasará del 2,9% al 3,3%. Para 2027, los déficits podrían alcanzar el 3,6% en la Unión y el 3,5% en el área monetaria. El deterioro se ha explicado por la desaceleración económica, el mayor coste de los intereses, las medidas energéticas y el incremento del gasto en defensa. (Ver más en: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-forecast-and-surveys/economic-forecasts/spring-2026-economic-forecast-slowdown-growth-energy-shock-drives-inflation_en).

El nuevo marco fiscal ha establecido sendas de gasto neto adaptadas a cada país, pero ha incorporado flexibilidad para las inversiones en seguridad. Los Estados han podido utilizar una cláusula nacional de escape que permite desviaciones adicionales de hasta el 1,5% del producto interior bruto para aumentar el gasto en defensa hasta 2028. Esta flexibilidad ha evitado que la consolidación presupuestaria impidiera una respuesta rápida al deterioro de la seguridad europea.

La aplicación ha generado tensiones entre los gobiernos. Los países del norte y del este han utilizado una parte importante del margen para reforzar sus capacidades militares. Italia y otros Estados con menor espacio fiscal y una elevada dependencia energética han reclamado que la flexibilidad se extendiera a las ayudas frente al encarecimiento de la energía. La Comisión rechazó una excepción general para subvencionar combustibles, pero permitió destinar hasta un 0,3% del producto interior bruto anual a inversiones que reduzcan el consumo de energía fósil. El límite acumulado se ha fijado en el 0,6% entre 2026 y 2028. Estas inversiones pueden incluir paneles solares, baterías, bombas de calor y vehículos eléctricos. (Ver más

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 285-308
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3640 • https://ced.revistas.deusto.es

en: https://www.reuters.com/business/energy/eu-governments-can-use-some-defence-fiscal-leeway-green-energy-commission-says-2026-06-03/).

El 3 de junio, la Comisión presentó el paquete de primavera del Semestre Europeo. Las recomendaciones por país han abordado las políticas fiscales, el empleo, la inversión, la energía, la competitividad y la protección social. También se ha evaluado el cumplimiento de las sendas de gasto y la existencia de desequilibrios macroeconómicos. Rumanía ha continuado presentando desequilibrios excesivos debido a sus déficits fiscal y exterior. Italia y Eslovaquia han mantenido desequilibrios, mientras que Grecia y Suecia han dejado de formar parte de esta categoría.

La vigilancia fiscal ha reflejado las diferencias entre las economías. Francia, Italia, Bélgica, Polonia, Hungría y otros Estados han continuado sometidos a procedimientos de déficit excesivo o a una supervisión reforzada. Alemania ha superado temporalmente el límite del 3% debido en parte al aumento del gasto, aunque la Comisión no ha propuesto abrir un procedimiento al considerar las circunstancias y la utilización de la flexibilidad prevista. El marco reformado ha tratado de combinar sostenibilidad y gradualidad, pero su primera aplicación completa se ha producido en un contexto mucho más adverso de lo previsto.

El semestre también ha estado marcado por la fase final del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Los Estados deben completar las reformas e inversiones antes del 31 de agosto de 2026 y presentar las últimas solicitudes de pago antes del 30 de septiembre. La Comisión debe efectuar los desembolsos finales antes del 31 de diciembre. No se ha previsto una extensión general de los plazos. (Ver más en: https://reforms-investments.ec.europa.eu/recovery-and-resilience-facility-1_en).

La proximidad del cierre ha obligado a modificar y simplificar numerosos planes nacionales. Algunos gobiernos han eliminado proyectos que no podían completar a tiempo o han renunciado a una parte de los préstamos. España renunció a más de 60.000 millones de euros de financiación crediticia, mientras que Italia ha buscado mecanismos que permitan prolongar el impacto de determinadas inversiones más allá de 2026. La dificultad no ha consistido únicamente en gastar los fondos. Cada desembolso ha requerido acreditar el cumplimiento de reformas y objetivos previamente acordados. (Ver más en: https://www.reuters.com/business/europes-955-billion-recovery-fund-struggles-transform-economy-2026-02-02/).

El final del mecanismo plantea un riesgo de reducción brusca de la inversión pública durante 2027, especialmente en los países que han dependido en mayor medida de los fondos europeos. También abre un debate sobre la continuidad de algunos proyectos y sobre la posibilidad de sustituir la financiación común por presupuestos nacionales, fondos estructurales o nuevos instrumentos europeos.

El balance fiscal ha sido complejo. Las ayudas temporales han reducido el impacto social del shock y el gasto en defensa responde a una prioridad estratégica. Sin embargo, la acumulación de compromisos ha aumentado los déficits en un momento de tipos más altos. La calidad y la selección de las medidas serán determinantes para evitar que la respuesta inmediata debilite la sostenibilidad de las cuentas públicas.

6. *Inversión, comercio y competitividad*

La debilidad económica del semestre ha vuelto a situar la competitividad en el centro del debate. El problema no se ha limitado al menor crecimiento provocado por la energía. La Unión ha continuado perdiendo posiciones en sectores tecnológicos de rápido desarrollo y ha mantenido una inversión privada inferior a la de Estados Unidos. También ha afrontado una elevada fragmentación financiera y regulatoria.

Las exportaciones europeas crecerán previsiblemente solo un 0,9% en 2026, frente a un aumento de las importaciones del 1,7%. El comercio exterior restará alrededor de cuatro décimas al crecimiento. La balanza de mercancías se reducirá hasta aproximadamente el 1,2% del producto interior bruto, mientras que el superávit por cuenta corriente disminuirá desde el 2,4% de 2025 hasta el 1,7% en 2026. Los servicios han mostrado una mayor resistencia que los bienes.

El deterioro se ha explicado por el encarecimiento de las importaciones energéticas, la debilidad de la demanda mundial y la pérdida de cuota de mercado de algunas industrias europeas. La apreciación del euro ha abaratado ciertas importaciones, pero ha reducido la competitividad de los exportadores. La competencia china ha aumentado en automóviles eléctricos, baterías, paneles solares, maquinaria y otros productos industriales. Estados Unidos ha mantenido una ventaja en inteligencia artificial, servicios digitales y acceso a financiación.

La inversión vinculada a la inteligencia artificial ha impulsado con mayor intensidad a Estados Unidos y a varias economías asiáticas. Europa cuenta con centros de investigación y empresas avanzadas, pero dispone de menos grandes compañías tecnológicas y de un mercado de capitales más fragmentado. Muchas empresas innovadoras han tenido dificultades para obtener financiación suficiente durante su fase de crecimiento y algunas han trasladado su actividad o cotización a mercados estadounidenses.

La Unión ha tratado de responder mediante la Unión de Ahorros e Inversiones, la simplificación del mercado interior y nuevos instrumentos de financiación. El objetivo ha sido canalizar una mayor parte del ahorro europeo hacia empresas, infraestructuras y proyectos tecnológicos. Se ha esti-

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 285-308
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3640 • https://ced.revistas.deusto.es

mado que los hogares y los inversores europeos mantienen alrededor de 35 billones de euros en ahorro privado. Una parte considerable permanece en depósitos y activos de bajo riesgo o termina financiando mercados situados fuera de la Unión. (Ver más en: https://www.reuters.com/world/china/eu-must-tap-trillions-euros-private-savings-keep-up-with-us-china-investors-say-2026-06-16/).

Movilizar este capital requerirá algo más que crear nuevos productos financieros. Los inversores demandan mercados líquidos, reglas previsibles, posibilidades reales de crecimiento y una menor fragmentación jurídica. Las diferencias entre los sistemas tributarios, los procedimientos de insolvencia y la supervisión nacional siguen dificultando la creación de un verdadero mercado europeo de capitales.

Los costes energéticos han continuado siendo otra desventaja. Aunque Europa ha reducido el consumo de gas y ha aumentado las renovables, sus empresas pagan generalmente más por la energía que sus competidores estadounidenses y algunas economías asiáticas. Esta diferencia afecta especialmente a la química, la metalurgia, el papel, el vidrio y otros sectores intensivos en energía. La transición verde puede disminuir esta vulnerabilidad, pero durante su ejecución exige grandes inversiones en redes, almacenamiento y generación.

El semestre ha mostrado que la competitividad no puede reducirse a eliminar regulación o abaratar el trabajo. También depende de la energía, la innovación, las infraestructuras, el tamaño de las empresas y la capacidad para financiar inversiones a largo plazo. La Unión ha identificado gran parte de estas debilidades, pero la respuesta continúa repartida entre programas europeos y políticas nacionales con recursos muy diferentes.

La economía europea ha cerrado el primer semestre con un crecimiento reducido, una inflación nuevamente superior al objetivo y una política monetaria más restrictiva. El empleo ha evitado una crisis más intensa, pero la inversión, el consumo y las exportaciones han perdido impulso. La duración del shock energético determinará la evolución inmediata. A medio plazo, el principal reto seguirá siendo transformar el elevado ahorro, la base industrial y el mercado europeo en una mayor capacidad de innovación, productividad y crecimiento.

Sobre el autor

Pablo Rodríguez Talavera es un académico español especializado en finanzas y economía, actualmente desempeñándose como profesor en la Deusto Business School de la Universidad de Deusto y en la Cámarabilbao University Business School. Obtuvo una doble titulación en Administra-

ción y Dirección de Empresas e Ingeniería en Tecnologías Industriales por la Universidad de Deusto en 2017. Posteriormente, completó un Máster en Competitividad e Innovación en la misma institución además de un grado en Ciencia Política y de la Administración por la UNED. En su rol docente, imparte asignaturas relacionadas con finanzas, economía y el panorama internacional en diversos programas académicos, incluyendo el Grado en Administración y Dirección de Empresas (ADE), el Doble Grado en ADE y Derecho, y el Doble Grado en Relaciones Internacionales y Derecho. Además de su labor docente, realiza actualmente sus estudios de doctorado sobre los estados del bienestar a nivel regional, y colabora en la revista Cuadernos Europeos de Deusto, donde analiza los desarrollos más recientes en la integración europea y las cuestiones económicas pertinentes para España dentro del contexto comunitario.

About the author

Pablo Rodríguez Talavera is a Spanish academic specializing in finance and economics, currently serving as a lecturer at Deusto Business School at the University of Deusto and Cámarabilbao University Business School. He earned a double degree in Business Administration and Industrial Technologies Engineering from the University of Deusto in 2017. He later completed a Master's in Competitiveness and Innovation at the same institution, as well as a degree in Political Science and Public Administration from UNED. In his teaching role, he delivers courses related to finance, economics, and the international landscape across various academic programs, including the Bachelor's Degree in Business Administration (ADE), the Double Degree in Business Administration and Law, and the Double Degree in International Relations and Law. Beyond his teaching duties, he is currently pursuing a PhD on welfare states at the regional level and collaborates with the journal *Cuadernos Europeos de Deusto*, where he analyzes the latest developments in European integration and economic issues relevant to Spain within the EU framework.

Cuadernos Europeos de Deusto
ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 75/2026, Bilbao, págs. 285-308
doi: https://doi.org/10.18543/ced.3640 • https://ced.revistas.deusto.es

Cuadernos Europeos de Deusto

Deusto Journal of European Studies

Bizkaia
foru aldundia
diputación foral

Deusto
Publicaciones
Universidad de Deusto