

# Productividad, competitividad y mercado interior: análisis crítico de los informes Letta y Draghi<sup>1\*</sup>

## Productivity, competitiveness and the internal market: A critical analysis of the Letta and Draghi reports

CARLOS GÓRRIZ LÓPEZ

*Profesor Titular de Derecho Mercantil  
Universitat Autònoma de Barcelona*

Recibido: 30.05.2025/Aceptado:30.06.2025

DOI: 10.20318/cdt.2025.9882

**Resumen:** Enrico Letta y Mario Draghi han elaborado dos informes sobre el futuro de la Unión Europea. Afirman una preocupante pérdida de productividad y competitividad frente a los Estados Unidos y China, así como ineficiencias en el Mercado Interior. Analizan sus causas de esta situación y proponen diferentes medidas que giran alrededor de la profundización en la integración del Mercado Único, la creación de campeones europeos, el cierre de la brecha tecnológica, la conjugación de la transición verde con el aumento de la competitividad y la reducción de las dependencias respecto de terceros. Su viabilidad suscita dudas. Políticamente va a requerir consensos difíciles de conseguir. Jurídicamente se enfrenta al problema del principio de atribución de competencias. Y económicamente, la consecución de la financiación necesaria genera riesgos para la sostenibilidad fiscal.

**Palabras clave:** Mercado Único, autonomía estratégica abierta, transición verde y transición digital.

**Abstract:** Enrico Letta and Mario Draghi produced two reports on the future of the European Union. They stress a worrying decline in productivity and competitiveness compared to the United States and China, as well as inefficiencies within the Internal Market. They analyse the causes of this situation and propose measures that essentially consist of deepening in the Single Market integration, creating European champions, closing the technological gap, combining the green transition with increased competitiveness, and reducing dependencies on third parties. The viability of these measures raises doubts. Politically, achieving a consensus will be extremely difficult. Legally, it faces the problem of the principle of competence allocation. Economically, securing the necessary financing poses risks to fiscal sustainability.

**Keywords:** Single Market, open strategic autonomy, green transition and digital transition

**Sumario:** I. Introducción. II. Declive económico de la UE: síntomas y diagnóstico. III. Propuestas. 1. Innovación. 2. Mercado único, tamaño empresarial y política social. 3. Energía, descarbonización y competitividad. 4. Gobernanza de la unión. 5. Seguridad y defensa. 6. Política exterior: el papel de la UE en el mundo. 7. Financiación. IV. Valoración. 1. Condicionantes. 2. Diagnóstico. 3. ¿viabilidad política de las propuestas de Letta y Draghi? 4. ¿Viabilidad jurídica? 5. ¿Viabilidad económica? 6. Cuadratura del círculo. V. Conclusiones.

---

<sup>1</sup> \* Este trabajo forma parte del proyecto de investigación “Reorientación de los instrumentos jurídicos para la transición empresarial hacia la economía del dato”. Proyectos de Generación de Conocimiento 2021 del Ministerio de Ciencia e Innovación. PID2020-113506RB-I00 (2021-2024). El investigador principal es José Antonio Fernández Amor. En segundo término, quiero expresamente agradecer las observaciones, comentarios e ideas de mis compañeros de Facultad Rafael Arenas, Josep Cid, Josep Maria De Dios, Ricard Esteban, Enric Fossas, Noelia Igareda, Claudia Jiménez, Montse Pi y Eduardo Rojo. Y tercero, todas las páginas web que se citan se consultaron por última vez el 30 de junio de 2025.

## I. Introducción

1. 2024 fue año de elecciones en Europa. Del 6 al 9 de junio los ciudadanos europeos elegimos a los diputados del Parlamento Europeo que ocuparán sus escaños durante 5 años y condicionarán nuestro futuro con su política. La preocupación sobre este último extremo llevó a varias instituciones de la Unión a encargar informes para trazar la hoja de ruta de la política europea del próximo quinquenio. Entre ellos destacan los de Enrico Letta y Mario Draghi. El 30 de junio de 2023 el Consejo Europeo urgió la elaboración de un estudio independiente de alto nivel que identificara las trabas al funcionamiento del Mercado Interior y propusiera soluciones. Tres meses más tarde la Comisión y las presidencias española y belga del Consejo encargaron su elaboración a Enrico Letta, político, politólogo y profesor de universidad, que había sido eurodiputado entre 2004 y 2006 y Presidente del Consejo de Ministros de Italia entre 2013 y 2014. El 18 de abril de 2024 presentó el documento titulado *Much more than a market. Speed, Security, Solidarity. Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens*, cuyo eje rotatorio es la necesidad de más integración<sup>2</sup>. La premisa de partida es que el Mercado Único constituye uno de los grandes logros de la Unión, que ha permitido el progreso actual. Se creó para reforzar la integración europea y eliminar las barreras comerciales, garantizar la competencia leal y promover la cooperación y solidaridad entre los Estados miembros. Hoy en día se enfrenta a diversos obstáculos que dificultan que sea fuente de desarrollo y riqueza, por lo que se proponen medidas para superarlos. Esencialmente consisten en profundizar en él y ampliarlo.

2. La Comisión europea solicitó a Mario Draghi su opinión sobre el futuro de la competitividad de la Unión Europea. Ursula von der Leyen comentó que existían varios riesgos que nublaban su futuro, defendió la necesidad de estimular el crecimiento económico e invitó a la industria a liderar la transición verde. El director ejecutivo del Banco Mundial entre 1985 y 1990, gobernador del Banco de Italia desde 2006 hasta 2011 y posterior presidente del Consejo de Ministros de Italia (2021-2022) cumplió su cometido y el 9 de septiembre de 2024 presentó *The future of European competitiveness – A competitiveness strategy for Europe*<sup>3</sup>. Está formado por dos partes. La primera tiene carácter general y en ella muestra sus ideas para aumentar la competitividad de la economía europea. Se asientan en tres pilares: la necesidad de cerrar la brecha tecnológica con nuestros rivales más potentes, conjugar la transición verde con el aumento de la competitividad, e incrementar la seguridad y reducir nuestras dependencias respecto de terceros. La segunda parte es mucho más extensa y en ella se profundiza en los problemas y se hacen propuestas en los ámbitos siguientes: energía, materias primas críticas, digitalización y tecnologías avanzadas, redes de banda ancha de alta capacidad, computación e inteligencia artificial, semiconductores, industrias intensivas en energía, tecnologías limpias, vehículos a motor, defensa, espacio, industria farmacéutica, transporte, innovación, formación, inversión sostenible, competencia y gobernanza de la Unión.

3. No fueron los dos únicos informes que se elaboraron durante esta época, sino que ha habido más<sup>4</sup>. Entre ellos destaca el preparado por Sauli Niinistö, presidente de Finlandia desde 2012 hasta 2024, titulado *Safer Together. Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness*<sup>5</sup>. En respuesta al encargo que le hicieron la Comisión europea y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad el 20 de marzo de 2024, valora los riesgos a los que están expuestos la Unión Europea y los Estados miembros en la coyuntura geopolítica actual y hace propuestas para hacerles frente<sup>6</sup>. La premisa de partida es que la seguridad es el principio básico de cualquier política económica y social, por lo que es necesario tenerla en cuenta al elaborar nuevas leyes, al revisar

<sup>2</sup> <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>.

<sup>3</sup> [https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report\\_en#paragraph\\_47059](https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en#paragraph_47059).

<sup>4</sup> Respecto de los servicios financieros, véase M. HUERTAS, “Deciphering the Draghi Report plus lessons from the Letta Report and policymakers’ responses in the context of the Single Market for Financial Services”, *Legal.pwc.de*, 10.10.2024.

<sup>5</sup> [https://commission.europa.eu/document/download/5bb2881f-9e29-42f2-8b77-8739b19d047c\\_en?filename=2024\\_Niinis-to-report\\_Book\\_VF.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/5bb2881f-9e29-42f2-8b77-8739b19d047c_en?filename=2024_Niinis-to-report_Book_VF.pdf).

<sup>6</sup> Véase la declaración de prensa de la presidenta de la Comisión y de Sauli Niinistö de 20.3.2024, Statement/24/1602, en [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement\\_24\\_1602](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_24_1602).

las existentes o al considerar la financiación de cualquier proyecto. Coincide con Letta y Draghi en la urgencia de instaurar un mercado único para la industria de seguridad y defensa.

4. En el presente trabajo se analizan los informes Letta y Draghi, pues van a marcar la política del Consejo Europeo y de la Comisión en los próximos cinco años. De hecho, ya están influyendo en ella. Sin ir más lejos Ursula von der Leyen ha reconocido que se ha inspirado en el último al elaborar las directrices políticas de su mandato actual y tanto la *Strategic Agenda 2024-2029* del Consejo Europeo como la *Brújula para la Competitividad* y el *Pacto para una Industria Limpia* de la Comisión recogen las sugerencias de ambos<sup>7</sup>. También haré alguna referencia al informe Niinistö dada su trascendencia e influencia en la configuración del mercado único y las políticas exterior y de defensa. De este modo, en el epígrafe siguiente se expone el diagnóstico que hacen de la situación actual de la Unión Europea (§2). A continuación se explica el tratamiento que proponen (§3) y luego se valoran críticamente estos dos extremos (§4), terminando con las conclusiones preceptivas (§5).

## II. Declive económico de la UE: Síntomas y diagnóstico

5. Enrico Letta, Mario Draghi y Sauli Niinistö afirman que el Mundo se halla en una etapa de transición. La coyuntura en la que se había basado la prosperidad de la Unión Europea hasta hace unos pocos años ha cambiado drásticamente y ha cogido a esta asociación de países a contrapié. Necesita actualizar su modelo económico para adaptarlo a la nueva realidad y seguir prosperando.

6. El diagnóstico de los tres autores se basa en diversos síntomas, que van apareciendo a lo largo de sus informes con mayor o menor intensidad<sup>8</sup>. El primero es la pérdida de productividad de la industria europea, que trae causa del envejecimiento de la población, de la falta de inversión adecuada, del menor tamaño empresarial y de la excesiva carga burocrática y legislativa, según Enrico Letta. En efecto, el politólogo italiano se refiere al envejecimiento y decrecimiento de la población europea, al que suma el debilitamiento de la economía. Sustenta la última afirmación en el dato comparado del Producto Interior Bruto: mientras que entre 1993 y 2020 el PIB de Estados Unidos aumentó un 60%, el de la Unión apenas llega al 30%. A estos hechos hay que añadir la pérdida de competitividad de las empresas europeas, que cada vez tienen más difícil el acceso a terceros mercados; justo lo contrario de lo que les sucede a las empresas chinas. Mario Draghi coincide con Enrico Letta en que el gran problema es la productividad, pero sitúa en su base la tecnología. De ahí que su receta pase por reducir la brecha en innovación con los países punteros en este ámbito, como Estados Unidos y China, y en evitar que la transición verde lacere la competitividad de la industria europea.

7. El segundo elemento destacado en los tres informes es el cambio en las reglas de juego de las relaciones internacionales. Explican que el panorama ha variado, desapareciendo el paradigma en el que fructificó la Unión Europea. La globalización, el comercio libre y la cooperación internacional han dejado paso a guerras, tanto militares como comerciales, al proteccionismo, a la desconfianza, al ansia por la seguridad y al desalineamiento o realineamiento de intereses. Todos comentan las perniciosas consecuencias que está teniendo el conflicto bélico entre Rusia y Ucrania. Destacan que es una de las razones de la crisis energética en la que está sumida la Unión Europea y que repercute tan negativamente en la competitividad de nuestras empresas al provocar un aumento de costes. Ha agravado las dependencias

<sup>7</sup> *Statement by President von der Leyen at the joint press conference with Mario Draghi on the report on the future of EU competitiveness*, Bruselas 9 de septiembre de 2024 (Statement/24/4601); *Strategic Agenda 2024-2029*, disponible en [https://www.consilium.europa.eu/media/yxrc05pz/sn02167en24\\_web.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/yxrc05pz/sn02167en24_web.pdf); *A Competitiveness Compass for the EU*, COM(2025) 30 final, disponible en [https://commission.europa.eu/document/download/10017eb1-4722-4333-add2-e0ed18105a34\\_en](https://commission.europa.eu/document/download/10017eb1-4722-4333-add2-e0ed18105a34_en) y [https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/clean-industrial-deal\\_es](https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/clean-industrial-deal_es). Igualmente, T. RIBERA, “The Future of Competition Policy and Europe’s Strategic Autonomy: Closing Remarks at the 20<sup>th</sup> Annual GCLC Conference”, *Speech/25/1122*, 30.4.2025.

<sup>8</sup> Son parecidos los riesgos a los que se refiere el Consejo Europeo en sus conclusiones de 23 de marzo de 2023 (EUCO 4/23, párrafo 13). Pueden consultarse las conclusiones en <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-4-2023-INIT/en/pdf>.

tanto de nuestras empresas como de las administraciones públicas y de los Estados miembros respecto de terceros<sup>9</sup>.

**8.** Económicamente, el multilateralismo y la cooperación internacional han sido reemplazados por la alineación por bloques, el aumento del proteccionismo y la financiación pública de empresas que compiten globalmente. Esta situación es muy perniciosa para las compañías europeas pues, entre otras consecuencias, dificulta el acceso de sus productos a los consumidores de terceros países y a la adquisición de materias y materiales críticos. Existe una carrera global por el acceso a estos elementos y Europa parece haberse quedado atrás -por ejemplo, en África y Latinoamérica-.

**9.** El tercer síntoma es el rezago de la Unión respecto de la tecnología digital. Ha llegado tarde a la revolución tecnológica y no ha sabido sacarle provecho. Mario Draghi es muy crítico en este tema<sup>10</sup>. Afirma que uno de los grandes problemas de Europa es la brecha existente con Estados Unidos. El viejo continente no ha sabido capitalizar la transformación provocada por internet, no se han creado empresas tecnológicas y tampoco se ha incorporado la digitalización a la economía. Las razones son diversas y entre ellas destaca una inversión insuficiente, un escaso dinamismo empresarial, el insuficiente número de instituciones académicas de máximo nivel y la fragmentación del mercado. Por si fuera poco, las dependencias de proveedores externos en este ámbito son múltiples y preocupantes, ya que resulta extremadamente complicado reemplazar a los principales suministradores de infraestructuras, servicios y bienes tecnológicos a corto y medio plazo.

**10.** Pero la brecha tecnológica no sólo perjudica la economía europea, sino que pone en jaque los valores de la Unión. Basta señalar el daño que causa el incremento y difusión universal de las noticias falsas, del discurso del odio y de la instrumentalización de la inmigración<sup>11</sup>. Aunque estas patologías han existido siempre, sus efectos nocivos se han incrementado exponencialmente con el desarrollo tecnológico al resultar cada vez más arduo separar la realidad de la ficción creada virtualmente. Estos dos factores alimentan los populismos que suponen una amenaza peligrosísima para la democracia en Europa y la unidad de los veintisiete Estados miembros.

**11.** Los factores anteriores incrementan los perjuicios que las dependencias de terceros entrañan. Tradicionalmente, su perniciosidad resultaba matizada por su carácter bidireccional: la parte fuerte no podía abusar demasiado de su poder debido a que resultaba perjudicada si desaparecía la relación de subordinación -por ejemplo, si la parte débil no podía continuar adquiriendo los productos o servicios de la dominante-. Con el cambio de escenario, las dependencias tradicionales han incrementado sus aspectos negativos y se han convertido en vulnerabilidades geopolíticas que la Unión no puede permitirse<sup>12</sup>.

**12.** Cabe hacer una mención específica a la energía, a la que prestan gran atención los informes referidos, dada su importancia para la sociedad y la industria europeas. La guerra entre Rusia y Ucrania ha puesto de relieve los riesgos asociados a la excesiva exposición en este sector. Las empresas europeas

---

<sup>9</sup> Igualmente aluden, aunque en mucha menor medida, a la delicada situación que atraviesa el Próximo Oriente a raíz del injustificable ataque de Hamas a Israel de 7 de octubre de 2023 y a la desmedida respuesta del Estado judío, a los ataques informáticos, así como al aumento de la tensión entre Estados Unidos y China. Este último dato presenta interés en cuanto que el país norteamericano ha dejado de ser el garante de la seguridad mundial, por lo que ahora la Unión debe velar por su propio bienestar e incrementar los recursos dedicados a seguridad y defensa.

<sup>10</sup> M. DRAGHI, *The future of European competitiveness. Part A*, cit., pp. 19 ss.

<sup>11</sup> M. DEN HEIJER; J. RIJPMAN y T. SPIJKERBOER, "Coercion, prohibition, and great expectations: the continuing failure of the common European asylum system", *Common Market Law Review*, 53(3), 2016, pp. 607 ss.; D. THYM, "The 'Refugee Crisis' as a challenge of legal design and institutional legitimacy", *Common Market Law Review*, 53(6), 2016, pp. 1545 ss.; C. MOLINARI, "The EU and its perilous journey through the migration crisis: informalisation of the EU return policy and the rule of law concerns", *European Law Review*, 44(6), 2019, pp. 824 ss.

<sup>12</sup> E. LETTA, *Much more than a market*, cit., pp. 134 ss y DRAGHI, *The future of European Competitiveness. Part A*, cit., pp. 50 ss.

están pagando la energía más cara que muchos de sus rivales y eso lastra su competitividad<sup>13</sup>. Aunque la transición verde podría ser una solución, actualmente presenta el problema de la dependencia: muchas materias primas críticas están en manos de proveedores de terceros países, a los que están supeditados nuestros Estados y empresas. La suma de estos dos factores desincentiva la inversión, lo que complica todavía más encontrar una solución.

**13.** En cuanto a las causas de la crisis energética europea, Mario Draghi alude a cinco factores. El primero es la falta de recursos naturales en la Unión Europea. El segundo es que el mercado energético no funciona como es debido, lo que Letta atribuye al hecho de que la energía fue uno de los ámbitos que quedó fuera del perímetro del Mercado Único cuando se implantó, al considerarse más apropiado el control nacional. La tercera causa es la ineficiencia de la inversión en infraestructuras. Y algo parecido sucede con los procedimientos de autorización en este ámbito: son lentos e inciertos, lo que dificulta la inversión y la creación de las instalaciones y servicios necesarios. Por último, la carga tributaria es superior a otras partes del mundo, lo que castiga la competitividad y la productividad.

**14.** Otro de los factores que ha contribuido a la crisis actual es el déficit de financiación en la Unión Europea. Enrico Letta afirma que es menor que en otras partes del planeta sobre todo porque no se utiliza todo el potencial existente, que muchas veces acaba en manos de nuestros rivales, al ser más atractivos sus mercados o contar con medios de canalización más eficientes. Mario Draghi atribuye a tres circunstancias esta debilidad. La primera es la fragmentación de los mercados de capitales. A pesar de que se han hecho avances significativos en este ámbito, no se ha conseguido totalmente la Unión de Mercados de Capitales, ni está dando los resultados deseados. La segunda es una excesiva confianza en la financiación bancaria, que es muy reticente a apoyar la innovación disruptiva. Por último, la inversión pública resulta insuficiente dado que el presupuesto europeo es modesto, o al menos no se emplea eficientemente con vistas a conseguir un objetivo determinado y tiene aversión al riesgo.

**15.** También tiene un amplio margen de mejora la gobernanza de la Unión Europea. Resultan paradigmáticas las tres objeciones que hace Mario Draghi<sup>14</sup>. En primer lugar, la dispersión o carencia de una dirección única. Incluso cuando se consigue establecer unos objetivos comunes, luego no se respaldan con prioridad ni acciones coordinadas. Segundo, no se aprovechan suficiente ni adecuadamente los recursos colectivos de la Unión; en particular, su poder de gasto. La defensa y la innovación constituyen ejemplos sangrantes. Y tercero, falta coordinación en áreas clave. Las estrategias industriales de la Unión y de los veintisiete no se hallan adecuadamente conjugadas, lo que impide, o al menos dificulta en extremo, ofrecer una respuesta efectiva a los desafíos que vivimos. El autor de *The future of European competitiveness* critica la lentitud en la toma de decisiones, la fragmentación de intereses existentes y el número excesivo de autores con poder de veto.

**16.** Cabe referirse por último a la seguridad y defensa, pues los tres informes que comentamos afirman que existe un déficit en este ámbito, investigan sus causas y proponen diversas medidas de futuro<sup>15</sup>. Por ejemplo, Enrico Letta afirma que detrás de la debilidad europea hay cuatro factores. Primero, la escasa inversión de los veintisiete en este sector durante los últimos treinta años. Segundo, la fragmentación de la demanda que proviene de los Estados miembros. Sus consecuencias son la insuficiente agregación y coordinación del gasto público y la obstaculización al crecimiento de las empresas europeas especializadas. El tercer componente se solapa con el anterior: el politólogo italiano afirma que los diferentes momentos en que se produce la adquisición de los equipos de defensa por parte de

<sup>13</sup> Así lo explica la Comisión en *The Clean Industrial Deal: A joint roadmap for competitiveness and decarbonisation*, COM(2025) 85 final, de 26.2.2025, pp. 2 s.

<sup>14</sup> *The future of European Competitiveness. Part A*, cit., p. 4.

<sup>15</sup> Los informes Letta y Draghi se refieren sobre todo a la defensa, aunque la ponen en relación con el espacio. Aunque alaban los logros conseguidos por Europa en este último ámbito, muestran su preocupación por el futuro debido a la pérdida alarmante de competitividad. Las razones son parecidas a las de la defensa: recursos industriales concentrados en pocos Estados y empresas, fragmentación del mercado, diversidad en las normas y falta de inversión privada.

las administraciones nacionales convierte a esos mercados en cautivos. El último factor es la falta de atención al desarrollo tecnológico<sup>16</sup>.

### III. Propuestas

17. La solución a los problemas económicos de la Unión Europea pasa por aumentar su productividad y, con ello, ganar competitividad. La dificultad reside, evidentemente, en cómo conseguirlo. Letta y Draghi proponen reformas estructurales que entroncan con la idea de autonomía estratégica abierta. Debido a la voluntad de respetar los límites del encargo recibido, el primero ciñe sus propuestas al Mercado Único, al que considera imprescindible para conseguir los tres objetivos que la Unión se ha marcado: las transiciones leal, verde y digital, continuar con la ampliación y mejorar la seguridad de Europa. El segundo explica que Europa tiene los fundamentos para que su economía sea puntera, pero actualmente se halla estancada. La clave para superar los obstáculos que la atenazan reside en la competitividad, que es esencial para conseguir mayor productividad y seguir creciendo. Hoy en día aquella no se basa en los costes laborales sino en el conocimiento y las habilidades que tiene la fuerza de trabajo. Para aumentarlos, Draghi propone una nueva estrategia industrial para Europa que se basa en tres factores: i) reducir la brecha en innovación, ii) bajar el precio de la energía y aprovechar todas las ventajas de la descarbonización, y iii) aumentar nuestra seguridad y reducir nuestras dependencias.

#### 1. Innovación

18. Una de las principales propuestas de Mario Draghi es cerrar la brecha en innovación que hay con Estados Unidos y China<sup>17</sup>. Denuncia que la estructura industrial europea ha quedado obsoleta, que pocas empresas son disruptivas y que falta de dinamismo empresarial así como inversión en investigación e innovación. El problema no reside en la falta de talento o ambición, que sí existe, sino en la dificultad de comercializar las ideas que los innovadores europeos tienen debido a las restricciones burocráticas y legislativas. Destaca que existe un círculo (vicioso) entre la baja inversión y la escasa innovación, el sistema educativo y la fuga de talento. Para los innovadores es más fácil acudir a la inversión y al mercado estadounidense que comercializar sus proyectos en casa.

19. El ex director del Banco Central Europeo establece un programa para combatir el déficit en innovación<sup>18</sup>. Pero reconoce que hay sectores que ya están perdidos, pues la Unión no puede cerrar la brecha digital, o los costes necesarios para ello son excesivos. En cambio, hay que apostar por la inteli-

<sup>16</sup> También F. LÓPEZ VICENTE; M. RODRÍGUEZ VIVES y J. ROJAS, “El gasto público en defensa, orden público y seguridad en España y en la Unión Europea”, *Boletín Económico del Banco de España* 2024/T, pp. 5 s.

<sup>17</sup> Respecto de la innovación y el posicionamiento de los diferentes países en esta materia, véase el *European innovation scoreboard* 2024.

<sup>18</sup> En las páginas 29 ss. propone mejorar las condiciones para la innovación disruptiva subsanando las deficiencias de los programas de I+D+i. Entre otras medidas, hay que reducir los objetivos a conseguir, pero deben ser claves, aumentar la financiación, conseguir la excelencia en la gobernanza y mejorar la coordinación de los organismos competentes de los Estados miembros. Segundo, hay que conseguir que instituciones europeas lideren la investigación a nivel mundial. Tercero, La Unión tiene que facilitar la explotación de creaciones industriales, de modo que sea fácil que los inventores se conviertan en empresarios. Así, es necesario reducir las barreras burocráticas, aminorar los costes de obtención de derechos de exclusiva a las empresas jóvenes y ofrecer a las innovadoras un nuevo estatuto legal europeo. Cuarto, debe mejorarse el entorno financiero para la innovación disruptiva y las empresas de nueva creación. Igualmente, hay que eliminar los obstáculos que impiden o lastran su crecimiento. Quinto, hay que fomentar el despliegue de la inteligencia artificial en Europa, aumentando la capacidad computacional y poniendo a su disposición una red de ordenadores de alto rendimiento. Igualmente, a fin de conseguir la mayor integración de la inteligencia artificial en la industria europea posible, Draghi sugiere promover la coordinación intersectorial, facilitar el intercambio de datos y garantizar el acceso a las tecnologías que la industria necesita. En cuanto a las telecomunicaciones, hay que conseguir que se incremente la inversión en conectividad y la consolidación de los operadores existentes. Eso sí, debe preservarse el bienestar del consumidor y la calidad del servicio. Por último, también hay medidas para el sector farmacéutico, entre las que destacan fomentar la investigación y la innovación y permitir el uso secundario de datos sanitarios con fines de investigación.

gencia artificial e integrarla en la industria europea. Subraya la necesidad de poner el foco de atención en las habilidades y competencias de los trabajadores, en sentido amplio.

**20.** Enrico Letta se manifiesta en la misma dirección. Advierte que la Unión se ha quedado atrás en materia de innovación e investigación y propone crear una quinta libertad -que se suma a las de mercancías, servicios, personas y capitales- para mejorar la investigación, la innovación y la educación. Para ello, aconseja instaurar ecosistemas industriales líderes, armonizar los mecanismos de intercambio de datos transfronterizos a fin de aumentar su tráfico, fomentar la movilidad intraeuropea y crear programas que mejoren las habilidades digitales de los ciudadanos. Merece destacarse su defensa de la necesidad de “democratizar” estas medidas, de modo que las personas y empresas con menos recursos también puedan beneficiarse de ellos.

## **2. Mercado Único, tamaño empresarial y política social**

**21.** El segundo tema que merece una atención especial es la integración de los mercados europeos, pues sobre él pivota la propuesta de Enrico Letta. Se asienta en tres pilares: mayor integración, mayor tamaño empresarial y preservación de la política social. Mayor integración significa que hay que intensificar el Mercado Único y extender su perímetro. En la mayoría de los sectores, hace tiempo que se abandonó la idea del Mercado Común -supresión de los aranceles para facilitar la libertad de circulación- en favor de un espacio integrado, en el que se han eliminado tanto las barreras físicas como las técnicas y fiscales<sup>19</sup>. El análisis de los avances conseguidos demuestra el acierto del cambio, pero que hay margen de mejora. El que fuera primer ministro italiano en 2013 y 2014 apuesta por seguir profundizando en este ámbito para conseguir más réditos económicos. Así debe hacerse, por ejemplo, en materia de transporte. A pesar de los esfuerzos realizados y de los avances conseguidos, queda mucho por hacer, sobre todo respecto del ferrocarril, en el que no se ha conseguido un único mercado. Entre otras medidas, propone establecer una gran red paneuropea de alta velocidad que una las capitales europeas y las grandes ciudades, así como garantizar la resiliencia de la infraestructura, que está en riesgo debido al cambio climático, y conseguir que también esté al servicio de la movilidad en seguridad y defensa<sup>20</sup>.

**22.** Hay otros sectores que quedaron al margen del Mercado Único cuando se instauró al considerarse que las políticas nacionales eran más eficientes. Es el caso de las comunicaciones electrónicas, la energía y los mercados financieros<sup>21</sup>. Enrico Letta propone integrarlos dentro del Mercado Único, de modo que se acabe con la fragmentación estatal. Resulta paradigmático el primer sector, puesto que, a pesar de que todavía hay veintisiete mercados nacionales de comunicaciones electrónicas, se ha conseguido que exista competencia y que los consumidores salgan beneficiados<sup>22</sup>. Sin embargo, el futuro es más que incierto para la industria europea. La razón es que resultan necesarias inversiones enormes para conseguir las infraestructuras adecuadas, impulsar la innovación y garantizar que las transiciones digital, verde y leal pueda conseguirse. En la actualidad, los operadores son pequeños y no tienen los incentivos necesarios para realizar las inversiones adecuadas. La solución, según Enrico Letta, es un mercado único integrado para las comunicaciones electrónicas, que constituya el caldo de cultivo apro-

<sup>19</sup> Sobre la evolución del Mercado Común al Mercado Único, K. MORTELMANS, “The Common Market, the Internal Market and the Single Market, what’s in a market?”, *Common Market Law Review*, 35, 1998, pp. 102 ss. También presenta interés la crítica al Acta Única Europea de P. PESCATORE, “Some critical remarks on the ‘Single European Act’”, *Common Market Law Review*, 24, 1987, pp. 10 ss.

<sup>20</sup> Respecto de los últimos avances en materia de transporte, téngase en cuenta el Reglamento 2024/1679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, relativo a las orientaciones de la Unión para el desarrollo de la red transeuropea de transporte, y por el que se modifican el reglamento 2021/1153 y el Reglamento 913/2010 y se deroga el Reglamento 1315/2013.

<sup>21</sup> Sobre la evolución de la política energética en la Unión Europea, M.T. COSTA-CAMPI y E. JOVÉ-LLOPIS, “Marco general de la política energética europea y sus avances hacia la neutralidad climática”, *Revista de Economía ICE*, 923, 2023, pp. 35 ss.

<sup>22</sup> Véase una muy interesante comparación de los mercados estadounidense y europeo en T. PHILIPPON, *The Great Reversal. How American Gave Up on Free Markets*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge y London, 2019.

piado para la innovación digital, que disponga de la financiación necesaria, reduzca la dependencia de las infraestructuras y de los servicios de terceros y permita a los operadores crecer lo suficiente como para conseguir esos objetivos. Todo ello, sin perjudicar la protección de los consumidores y teniendo en cuenta que la cibercriminalidad es una amenaza muy preocupante. De ahí que también sea necesario mejorar la gobernanza, que hoy en día está en manos de los Estados miembros. El informe propone la instauración de una autoridad europea que garantice la coherencia de las normas europeas y la posibilidad de servicios transfronterizos. Los aspectos y cuestiones domésticas continuarían bajo el poder de los reguladores nacionales independientes.

**23.** Ahora bien, no sólo es necesario profundizar en el Mercado Único, sino que la Unión precisa empresas de gran volumen. Las razones son cuatro. La primera es que el tamaño importa a efectos de competencia: sólo las grandes pueden concurrir a nivel global, lo que es esencial para que la Unión Europea mantenga su influencia en el tablero económico mundial. Segundo, pueden beneficiarse de economías de escala, lo que les permite reducir costes, aumentar eficiencia e invertir en investigación y desarrollo, lo que es imprescindible para innovar y crecer cualitativamente. Estrechamente conectada con esta razón está la tercera: las grandes compañías tienen una mayor capacidad de inversión que las pequeñas, que es justo lo que necesitan las transiciones verde y digital. Por último, el tamaño ayuda a la resiliencia y a la seguridad. Las firmas voluminosas son más autosuficientes y menos dependientes de actores externos.

**24.** Pero no todo deben ser grandes sociedades. Letta explica que la inmensa mayoría del tejido empresarial europeo está formado por pequeñas y medianas empresas y no es necesario que cambie. Considera que deben continuar existiendo y que la relación con las de mayor tamaño debe estar presidida por el principio de competencia leal. Ninguna compañía debe crecer a costa de conculcarlo, pues es la base de la protección del consumidor y del progreso económico. Tener grandes compañías tampoco significa apostar por los campeones nacionales, pues pueden esquilmar el mercado europeo y la lealtad concurrencial. El politólogo italiano plantea crear un entorno económico en el que las firmas europeas, independientemente de su nacionalidad, puedan ganar músculo para poder competir globalmente. Argumenta que la UE debe apoyar a las empresas que tienen el potencial de liderar en innovación y sostenibilidad, sin importar el Estado miembro de origen. Esto incluye promover políticas que faciliten la colaboración transfronteriza y la integración del mercado europeo. La idea es que, al fortalecer el mercado interior y fomentar la competitividad, las empresas europeas en su conjunto se beneficiarán, lo que a su vez fortalecerá la posición de la UE en la economía global<sup>23</sup>.

**25.** El tercer pilar es el fortalecimiento de la dimensión social. La apuesta por optimizar el Mercado Único y aumentar el volumen de las compañías no implica abandonar la vertiente social que ha caracterizado el modelo europeo hasta el momento; al contrario, el politólogo italiano apuesta por su vigorización con cinco medidas<sup>24</sup>. La primera es la libertad para quedarse. Constituye el contrapunto a las libertades de circulación que han caracterizado la política europea hasta el momento y significa que hay que crear las condiciones socioeconómicas necesarias para que las personas no tengan que abandonar una región o lugar si no quieren<sup>25</sup>. El segundo grupo de sugerencias va dirigida a reforzar la política social de la Unión y persiguen tres objetivos: extender los beneficios del trabajo a cada vez mayor número

<sup>23</sup> V. POU, “Los informes de Enrico Letta y Mario Draghi sobre el mercado interior y competitividad, respectivamente, marcarán la legislatura 2024-2029 de la Comisión Europea”, *Forum Libertas*, 18.9.2024.

<sup>24</sup> En la misma dirección, pero con anterioridad, F. BERNAL SANTAMARÍA, “El pilar europeo de los derechos sociales y el Plan de Acción: por fin, ¿el modelo social europeo?”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 14(1), 2022, pp. 47 ss. También presenta gran interés la tesis de B. DE WITTE, quien mantiene que la legislación sobre el mercado interior se está utilizando para conseguir fines de política pública no económica. Véase su “Internal Market legislation as European public policy”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 80, 2025, pp. 11 ss.

<sup>25</sup> Para ello propone diversos remedios, entre las que destacan el mantenimiento de la política de cohesión, el apoyo a las regiones en declive económico, el fomento de la cooperación interestatal e interregional, el refuerzo de las infraestructuras y habilidades digitales, el incremento de la inversión en servicios de interés general y la puesta en práctica de una política de vivienda efectiva.



de personas, evitar una carrera por reducir los costes empresariales a expensas de rebajar los estándares laborales, ambientales o de calidad, y preservar y consolidar la economía social de mercado. Entre las acciones que formula destaca el incremento del diálogo social y el aumento de la implicación de los sindicatos y de las organizaciones de trabajadores<sup>26</sup>. Tercero, las pequeñas y medianas empresas deben seguir jugando un papel en la economía europea y para ello es necesario que se puedan beneficiar del Mercado Único. El inconveniente reside en que no lo perciben como una fuente de oportunidades sino de obstáculos. Para Letta el problema no es el Mercado Único en sí, sino su funcionamiento. En particular, la diversidad y variedad de prácticas contractuales, de normas jurídicas en los Estados miembros, la dificultad de acceder a la información legal y los costes de la regulación. Para sortear este obstáculo propone crear un “Código europeo de Derecho mercantil para un Mercado Único más sencillo”<sup>27</sup>. No substituiría el Derecho mercantil de los Estados miembros, sino que sería un nuevo régimen jurídico que se añadiría a éstos y al que podrían someterse libremente las empresas.

**26.** El Mercado Interior y las empresas europeas también pueden beneficiarse de la mejora de las normas tributarias. El autor de *Much more than a Market* pone el acento en tres aspectos. El primero es la fragmentación nacional, que constituye una traba para la economía. La alineación tributaria facilitaría la libre circulación de trabajadores, mercancías, servicios y capitales, promoviendo el crecimiento y la inversión privada. Segundo, hay que luchar contra la planificación fiscal agresiva, la elusión y la evasión fiscales. Y tercero, debe facilitarse el cumplimiento de las leyes tributarias.

**27.** El último grupo de medidas tiene por objeto a los consumidores, cuya protección considera ineludible incrementar. Para ello, propone cinco acciones. Primero, obligar a las empresas a proporcionar información clara y transparente sobre sus productos y servicios. Segundo, reforzar los derechos de los consumidores a fin de protegerles contra las prácticas comerciales desleales y abusivas. Tercero, conseguir que los productos sean más seguros, lo que implica implementar estándares más estrictos y realizar controles de calidad más rigurosos. Cuarto, facilitar el acceso a la Justicia, de modo que sea menos costoso hacer valer los derechos de los consumidores. Por último, campañas de educación y concienciación que incrementen su conocimiento sobre los derechos que tienen y las formas de ejercitarlos.

### 3. Energía, descarbonización y competitividad

**28.** Cabe hacer una mención especial al sector de la energía dada su importancia político-económica y a la atención que se le dispensa en los informes Letta y Draghi. Constituye un problema para la Unión Europea debido a la falta de recursos naturales. A diferencia de otros países y regiones, los veintisiete no son productores de energía, sino que la importan de terceros países, lo cual genera dependencias muy preocupantes y repercute negativamente en la economía: las empresas europeas pagan la energía más cara que sus rivales, lo que disminuye su competitividad<sup>28</sup>.

**29.** Los dos autores italianos coinciden en la necesidad de continuar con la llamada transición verde debido a la obligación de combatir el cambio climático, al hecho de que la Unión Europea sea una potencia mundial en energías renovables y al ahorro de costes. Sin embargo, advierten que no va a ser fácil. Primero, su implantación es harto compleja y puede generar grandes desembolsos a corto plazo, lo que lastrará la competitividad de nuestra industria. Segundo la competencia en este ámbito cada vez es mayor y las empresas chinas van comiendo terreno a las europeas. Por último, la descarbonización exige

<sup>26</sup> J. GONZÁLEZ MÍNGUEZ (“El informe Letta: un conjunto de recetas para dinamizar la economía europea”, *Documentos ocasionales* n.º 2430 Banco de España, 2024, p. 21, nota 4) reprocha a Letta no haber tenido en cuenta las transformaciones que la revolución tecnológica tiene en el ámbito laboral. No comparto su objeción, pues el politólogo se refiere a ellas al exponer la libertad para quedarse. Aunque no desciende a los detalles, sí que las ha tomado en consideración, plasmado en su informe y posicionado a favor de incrementar no sólo las infraestructuras sino las habilidades digitales de los trabajadores.

<sup>27</sup> *Much more than a market*, cit., pp. 107 ss.

<sup>28</sup> European Commission, *The Clean Industrial Deal*, cit., p. 2.

contar con unas materias primas y materiales críticos que no se hallan en territorio europeo, con lo que se plantea de nuevo el tema de las dependencias.

**30.** Draghi y Letta ofrecen varias soluciones. El primero advierte de la necesidad de armonizar la descarbonización con la competitividad de la industria europea: es preciso un plan conjunto que combine estos dos elementos<sup>29</sup>. Sus principales elementos serían cinco. Primero, bajar los precios de la energía para que los consumidores finales se beneficien de la transición verde<sup>30</sup>. Segundo, acelerar la descarbonización y conseguir que el viejo continente sea técnicamente neutro. Acertadamente, Mario Draghi critica la complejidad y lentitud de los procedimientos de autorización de nuevas instalaciones. Tercero, crear un mercado europeo único de la energía, con una supervisión única supraestatal. Cuarto, garantizar la existencia de cadenas de suministro, la posibilidad de que aparezcan nuevos mercados y no permitir que las ayudas estatales distorsionen la competencia<sup>31</sup>. Por último, hay que terminar con las servidumbres a terceros, tanto respecto del suministro de energía como del acceso a materias primas y materiales críticos.

**31.** Enrico Letta pone el acento en la necesidad de integrar la energía dentro del Mercado Único. Para ello es necesario que los Estados miembros cooperen y confíen unos en otros. Igualmente, hay que contar con una infraestructura que permita a las empresas europeas acceder a la energía donde quieran y cómo quieran, amén de conocer los precios de antemano. También deben aprobarse medidas para garantizar la ciberseguridad, controlar las inversiones extranjeras en sectores estratégicos e implementar una diplomacia energética que permita cooperar con terceros países en los que se pueda confiar<sup>32</sup>.

#### 4. Gobernanza de la Unión

**32.** Tanto Letta como Draghi están de acuerdo en la necesidad de optimizar el marco legislativo y la gobernanza de la Unión. Consideran excesiva la carga burocrática y normativa que soportan nuestras empresas, lo que reduce su competitividad tanto frente a las firmas extranjeras como de las PYMEs respecto de las grandes compañías. Entre otros aspectos, denuncian los efectos perniciosos de la fragmentación legislativa nacional.

**33.** Ambos creen que hay capacidad de mejora en las principales fases de la creación y aplicación de las leyes. Así, en cuanto a las propuestas legislativas, Letta afirma que hay que optimizar los procesos de consulta y empoderar a los interesados más débiles, a los que tradicionalmente se ha prestado menos atención. Algo parecido sucede con los trabajos legislativos: sugiere reformar las instituciones europeas para superar los defectos de gobernanza actuales. En particular, adoptar un “federalismo pragmático” que permita una toma de decisiones más ágil y eficiente. También la aplicación de las normas resulta difícil,

<sup>29</sup> El 28 de junio de 2024 se publicaba en el DOUE el Reglamento 2024/1735 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establece un marco de medidas para reforzar el ecosistema europeo de fabricación de tecnologías de cero emisiones netas, conocido como *Net-Zero Industry Act*. Sus objetivos coinciden con las propuestas de Draghi: aumentar la producción de energías limpias, simplificar los procedimientos administrativos, fomentar la inversión en este campo, desarrollar capacidades de captura y almacenamiento de carbono e impulsar la formación y el empleo de calidad.

<sup>30</sup> A mi modesto entender, deberían proponerse rebajar los costes a las empresas, de modo que éstas puedan ser más competitivas y bajar los precios para los consumidores finales para que éstos también se beneficien de la descarbonización no sólo con un medio ambiente más sano. Esa idea está presente en *A Competitiveness Compass for the EU*, cit., p. 9.

<sup>31</sup> Cabe recordar que la UE cuenta con una norma para luchar contra las ayudas públicas de terceros Estados: el Reglamento 2022/2560 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2022, sobre las subvenciones extranjeras que distorsionan el mercado interior.

<sup>32</sup> Respecto del control de las inversiones extranjeras, cabe recordar la vigencia del Reglamento 2019/452 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de marzo de 2019, por el que se establece un marco para el control de las inversiones extranjeras directas en la Unión y del Reglamento 2023/2675 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de noviembre de 2023, relativo a la protección de la Unión y de sus Estados miembros frente a la coerción económica por parte de terceros países. Respecto de este último instrumento, véase C. LÓPEZ-JURADO ROMERO DE LA CRUZ, “El difícil camino hacia la regulación de la lucha contra la coerción económica en la Unión Europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 75, 2023, pp. 173 ss.

sobre todo debido a su complejidad y volumen. Las soluciones recetadas no han surtido el éxito esperado. Letta propone otras, entre las que se halla la creación de una *Single Market National Office*, a nivel nacional, y una *EU Single Market Office*, a nivel europeo. Y si el cumplimiento resulta difícil, perseguir los incumplimientos también lo es. Los recursos existentes están infrautilizados, con lo que no se alcanza la finalidad desincentivadora. Por otra parte, se hace eco de la crítica a los procedimientos existentes por no ser suficientemente transparentes, resultar excesivamente largos e imponer sanciones que no son desincentivadoras. Por eso, exhorta a simplificar la legislación europea: hay que conseguir que existan menos normas, que comporten la mínima carga posible para los administrados y, a la vez, que sean relevantes y eficientes. Para ello, entre otras iniciativas, apuesta por utilizar las tecnologías digitales.

34. El informe Draghi es más amplio y está mejor estructurado. Demanda una mejora en la gobernanza de la Unión Europea que descompone en tres medidas. La primera es perfeccionar la focalización del trabajo. Es decir, aumentar la coordinación en las áreas esenciales, pues existen instrumentos que no han sido eficaces. La segunda consiste en acelerar los trámites legislativos y aumentar las materias en que las leyes se aprueban por mayoría cualificada del Consejo en lugar de por unanimidad. Y tercero, simplificar el *acquis* legislativo. Recuerda que la Comisión lleva tiempo trabajando en esta dirección (*Better Regulation Agenda*), pero su actuación no ha sido eficaz. De ahí que proponga reducir las disposiciones a las que se encuentran expuestas las empresas, así como la carga burocrática que soportan, la creación de una vicepresidencia de la Comisión para la simplificación normativa y adoptar una metodología para calcular los costes del acervo legislativo.

## 5. Seguridad y defensa

35. Uno de los aspectos más interesantes de los informes Letta y Draghi es su apuesta por un mercado europeo de seguridad y defensa<sup>33</sup>. Y a ellos cabe sumar el informe Niinistö que versa exclusivamente sobre este tema<sup>34</sup>. Sin lugar a dudas, la razón del interés por esta materia se debe a los síntomas que hemos descrito antes; sobre todo, los cambios geopolíticos acaecidos recientemente y las dependencias de la Unión y los veintisiete respecto de actores externos<sup>35</sup>. Pero también existen diversas circunstancias que son propias de la seguridad y que explican la preocupación actual por esta materia<sup>36</sup>. La primera es la falta de inversión de los veintisiete, seguramente debido a la confianza en la OTAN y al papel que ha jugado tradicionalmente Estados Unidos como Cancerbero de Occidente. La segunda es la dimensión nacional de las políticas de seguridad y defensa, que explica el recelo de la Unión Europea a intervenir. Y tercero, la falta de coordinación y cooperación de los veintisiete reduce la eficacia de sus inversiones individuales, incrementa la vulnerabilidad exterior, perjudica la estandarización y compromete la interoperabilidad.

<sup>33</sup> En cuanto a las propuestas de Mario Draghi en materia de defensa, son muy interesantes las objeciones del Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Primero, critica la falta de detalle de las medidas de política comercial exterior. Segundo, subraya la importancia de no repetir la estrategia “extractivista” del pasado. Y tercero, considera que no se han tenido suficientemente en cuenta las particularidades del mercado de equipamientos militares. De ahí que concluya que la consecución de un mercado único exigirá una mejora sustancial de la gobernanza europea. Véase J. BORRELL, “¿Un salto adelante? El informe Draghi y el futuro geopolítico de Europa”, *European Union External Action*, 26.9.2024.

<sup>34</sup> Los análisis y las propuestas de los tres informes tienen sus antecedentes en los dos documentos siguientes, entre otros: European External Action Service, *A Strategic Compass for Security and Defence*, Bruselas 21.3.2022 y Comisión Europea y Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, *Una nueva Estrategia Industrial de Defensa Europea: lograr la preparación en materia de defensa de la UE a través de una industria de defensa europea resiliente y con capacidad de respuesta*, JOIN(2024) 10 final, Bruselas, 5.3.2024.

<sup>35</sup> Resultan significativos los datos que ofrece J.A. NÚÑEZ VILLASVERDE, “El camino equivocado de militarizar la UE”, *El País*, 28.1.2025. El 78% del material adquirido por los Estados miembros procede del exterior, siendo Estados Unidos el principal proveedor con un 63% del total. En cambio, las compras conjuntas sólo suponen el 18% del total de adquisiciones.

<sup>36</sup> La editorial de la *Common Market Law Review* (“The passion for security in European societies”, 61(2), 2024, pp. 283 ss.) denuncia la cada vez mayor sensación de inseguridad que experimenta la sociedad europea, que está llevando a la asunción de mayores prerrogativas por parte de los Estados en clave de inteligencia y vigilancia y a un recorte de las libertades básicas. Critica esta situación y exige la anteposición de los valores europeos; sobre todo, de los derechos y libertades de los ciudadanos.

**36.** Antes que nada, cabe identificar el objeto de análisis pues los tres informes mantienen una concepción muy amplia de “seguridad”<sup>37</sup>. Por ejemplo, Letta entiende que influye en las políticas energética y financiera, incluye las ciberamenazas y condiciona las infraestructuras, la conectividad, la salud, la tecnología y el espacio. También Niinistö adopta un concepto amplísimo que comprende tanto la defensa, terrorismo incluido, como la sanidad y los desastres medioambientales. Esa visión tan vasta se confirma a lo largo de sus propuestas pues considera que la seguridad debe estar presente en todos los sectores económicos y propone vincular la sociedad civil con la administración pública. Es decir, la seguridad no debe quedar en manos exclusivamente de las fuerzas y cuerpos estatales, sino que es necesaria la comunión de los ciudadanos y empresas con las administraciones públicas para afrontar todas las contingencias posibles. De ahí que proponga que las infraestructuras, la industria y la tecnología -así como las inversiones correspondientes- sean duales, de modo que la sociedad civil pueda beneficiarse del desarrollo militar y a la inversa. Pero no se queda ahí, expone la necesidad de preparar a los ciudadanos: deben estar bien informados sobre las amenazas existentes y formarlos para que puedan hacerles frente con rapidez y eficacia. Pone el acento en la resiliencia psicológica, el bienestar mental, la capacidad a largo plazo para hacer frente a riesgos mayúsculos y la educación -por ejemplo, en relación a la desinformación, ciberseguridad y la gestión de los desastres naturales-.

**37.** Los tres informes proponen diversas soluciones en materia de seguridad, que tienen tanto una dimensión intraeuropea como extraeuropea. La primera consiste en crear un mercado europeo de las industrias de seguridad y defensa, así como una estrategia europea para la seguridad. Niinistö explica que ésta consiste, esencialmente, en definir las funciones vitales para la sociedad y el gobierno de la Unión que deban ser aseguradas para su continuidad<sup>38</sup>. Pone el acento en la necesidad de prepararse conjuntamente para los peores escenarios, lo que significa anticipar los riesgos, prevenirlos, crear estrategias de resistencia y adoptar las medidas para poder responder adecuadamente. Asimismo subraya la necesidad de que los Estados miembros actúen conjuntamente frente a las amenazas, tanto individuales como colectivas, pues los actores malignos aprovecharán cualquier discrepancia interna. De ahí la importancia de la confianza entre los veintisiete, del intercambio de información transfronteriza y de una legislación adecuada. En segundo lugar, la Unión debe tener competencias en esta materia y hay que acabar con la fragmentación nacional: todos los Estados miembros deben cooperar, agregar su capacidad de gasto y coordinar las adquisiciones de material de defensa además de su política<sup>39</sup>. Respecto de la acción exterior, la clave está en acabar con las dependencias y recuperar la libertad de la Unión Europea, para lo que deviene clave la alianza con socios estratégicos.

**38.** Las instituciones europeas ya han empezado a implementar estas recomendaciones. La Comisión y la Alta Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad han presentado el *White Paper for European Defence Readiness 2030*, que constituye la hoja de ruta para reforzar la capacidad de defensa de la Unión Europea. Sus tres objetivos básicos son reducir la dependencia de los

<sup>37</sup> Al respecto J. HUYSMANS, “Security! What do you mean? From Concept to Thick Signifier”, *European Journal of International Relations*, 4(2), 1998, pp. 226 ss.

<sup>38</sup> Téngase en cuenta que antes de los tres informes, ya se habían aprobado la Directiva 2022/2555 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de diciembre de 2022, relativa a las medidas destinadas a garantizar un elevado nivel común de ciberseguridad en toda la Unión (Directiva NIS2); la Directiva 2022/2557 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2022, relativa a la resiliencia de las entidades críticas y el Reglamento 2024/795 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de febrero de 2024, por el que se crea la Plataforma de Tecnologías Estratégicas para Europa (STEP). Con la primera norma se busca armonizar las medidas de ciberseguridad en todos los Estados miembros a fin de conseguir un entorno seguro para las infraestructuras digitales. El objetivo principal de la segunda norma es conseguir que éstas puedan continuar prestando servicios esenciales incluso en situaciones de peligro. En cuanto al Reglamento 2024/795, su finalidad es reforzar la soberanía estratégica, la seguridad económica y la resiliencia industrial de la Unión Europea en sectores clave -sobre todo, respecto de las transiciones verde y digital. En la doctrina, C. GUTIÉRREZ ESPADA, “La creciente necesidad de legislación contra las amenazas cibernéticas, fuentes de graves daños transnacionales”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 14(2), 2022, pp. 10 ss., en particular 22 ss.

<sup>39</sup> En el mismo sentido, F. LÓPEZ VICENTE *et al.*, *loc. cit.*, pp. 9 ss., quienes proponer la reasignación, coordinación y adición de los gastos nacionales en materia de defensa para ganar eficiencia económica. Sin embargo, va a ser muy difícil llevar a cabo este tratamiento si los veintisiete siguen pensando que los grandes beneficiados de esta política son Alemania, Francia e Italia, como explica J.A. NÚÑEZ VILLAVARDE, *loc. cit.*

aliados externos, movilizar recursos significativos y apoyar a Ucrania. Para ello se propone incrementar la compra conjunta de material de defensa, fomentar la innovación tecnológica y crear un mercado único. En segundo término, la Comisión ha presentado una propuesta de Reglamento del Consejo para establecer la Acción de Seguridad para Europa (SAFE, por sus siglas en inglés), cuyo objetivo es financiar el desarrollo de la industria de defensa europea<sup>40</sup>. Esencialmente se concederán préstamos a los Estados miembros para que apoyen las inversiones en defensa, se simplificarán y acelerarán los procedimientos de adquisición conjunta de material y se mejorará la disponibilidad y entrega oportuna de productos de defensa. Por último, la Comisión ha publicado la Comunicación *Accommodating increased defence expenditure within the Stability and Growth Pact*, donde invita a los Estados miembros a incrementar su gasto y les explica cómo hacerlo sin infringir las normas fiscales de la UE<sup>41</sup>.

## 6. Política exterior: el papel de la UE en el mundo

39. El análisis de los síntomas de la pérdida de poder de la Unión Europea y de sus empresas en el mundo explica que las recetas propuestas por Enrico Letta y Mario Draghi en política exterior giren alrededor de dos objetivos: la autonomía estratégica y la recuperación de la influencia internacional. En efecto, el primer grupo de sugerencias persiguen acabar o reducir nuestras sumisiones respecto de terceros. Mario Draghi propone desarrollar una genuina política económica exterior, que asegure el acceso a recursos esenciales y el aprovechamiento de los propios de la Unión. De ahí la importancia de promover el reciclaje y la innovación para encontrar materiales alternativos. En concreto, sugiere las siguientes cuatro medidas: financiar la innovación y establecer laboratorios en centros de excelencia; crear incentivos fiscales para las empresas que se dediquen al diseño de chips y segmentos estratégicos; apoyar el potencial innovador de los chips; y coordinar los esfuerzos en los envoltorios 3D, materiales avanzados y procesos de finalización. Igualmente, estima crucial la protección de nuestras infraestructuras, recursos e industrias estratégicas, evitando que caigan en manos de terceros.

40. El problema de estas propuestas es que puedan resultar excesivamente proteccionistas y provocar un desalineamiento de intereses. Por eso Enrico Letta advierte que es necesario encontrar el equilibrio entre dos prioridades: preservar una economía abierta y dinámica, de un lado, y proteger los intereses económicos de la Unión, de otro. Aconseja cuatro acciones. La primera es proteger las tecnologías clave. Actualmente la atención se ha puesto en los semiconductores, la inteligencia artificial, la computación cuántica y la biotecnología; pero el político italiano considera que hay que ir más allá. Segunda, controlar las exportaciones para evitar que salgan de la Unión recursos esenciales<sup>42</sup>. En tercer lugar, mejorar la resiliencia de las cadenas de suministro<sup>43</sup>. Y cuarto, delinear un perímetro de cooperación internacional, adaptable en función de las fluctuaciones geopolíticas, desarrollado con los aliados tradicionales y dentro de los marcos multilaterales existentes.

41. En cuanto a la influencia de la Unión y de las empresas europeas en el mundo, Letta explica que los cambios en la coyuntura internacional han diluido el “efecto Bruselas” y que es necesario trabajar para recuperar la influencia que teníamos<sup>44</sup>. De ahí que deba llevarse a cabo una política comercial

<sup>40</sup> COM(2025) 122 final, Bruselas 19.3.2025.

<sup>41</sup> C(2025) 2000 final, Bruselas 19.3.2025.

<sup>42</sup> A lo que habría que añadir el control de la inversión extranjera para evitar que infraestructuras clave escapen al control de la Unión o de los veintisiete. Véase la nota 30.

<sup>43</sup> Téngase en cuenta que ya se ha aprobado el Reglamento 2024/2747 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de octubre de 2024, por el que se establece un marco de medidas relativas a una emergencia del mercado interior y a la resiliencia de dicho mercado. Pensado para incrementar la resistencia de la UE ante futuras crisis, entre sus objetivos se halla salvaguardar las cadenas de suministro críticas.

<sup>44</sup> Al respecto A. BRADFORD, *The Brussels Effect. How the European Union rules the world*, OXP, New York, 2020. Opinaba que la crisis económica de la Unión Europea no afectaba a su liderazgo internacional, puesto que mantenía su influencia gracias a la eficacia mundial de sus normas y a su protagonismo en la cooperación internacional (pp. 7 ss.). Sin embargo, en la actualidad se están materializando los riesgos que la autora consideraba que podían poner en peligro ese liderazgo: la merma de

activa, basada en la cooperación, en normas comerciales justas y en la protección de la propiedad intelectual. En otras palabras, hay que fomentar una diplomacia económica que coordine las políticas comercial y exterior, de modo que se utilice el poder de mercado para influir en las relaciones con nuestros socios, que deben basarse en la sostenibilidad y la responsabilidad social.

**42.** La ampliación de la Unión merece mención especial. Enrico Letta considera que sigue siendo un objetivo deseable dados los beneficios que ha reportado en el pasado y que puede generar en el futuro. Sin embargo, advierte acerca de sus peligros, entre los que destaca que puede provocar la desunión de los veintisiete, impedir o romper consensos, generar crisis migratorias y desafíos geopolíticos -sobre todo, vista la agresión de Rusia a Ucrania-. Para neutralizarlos, conviene poner mucha atención en los métodos y tiempos de la expansión, exigir que los países candidatos cumplan los criterios de Copenhague para convertirse en Estados miembros, conseguir financiación para compensar los desequilibrios y que la integración sea fluida, y comprobar que los nuevos miembros disponen de instituciones y mecanismos que garanticen que los fondos que reciben van a ser utilizados de forma óptima<sup>45</sup>.

**43.** Por último, la política exterior también tiene gran importancia para la seguridad, pues buena parte de las amenazas a las que se ve expuesta la Unión no sólo provienen del exterior sino que tienen una dimensión transnacional o global. De ahí que Sauli Niinistö proponga utilizar la diplomacia y colaborar estrechamente con otros países y regiones; sobre todo, con aquéllos que se ven expuestos a los mismos riesgos. La idea es conseguir alianzas fuertes que nos permitan hacer frente a las amenazas con mayores garantías de éxito y buscar la resiliencia mutua.

## 7. Financiación

**44.** La implementación de las sugerencias de Letta y Draghi va a necesitar una inversión enorme, tal como ellos mismos reconocen. El primero explica que el principal obstáculo para conseguir los objetivos de la Unión Europea -las transiciones leal, verde y digital, la ampliación a nuevos países y la mejora de las facultades de defensa- no es la ideología sino los costes<sup>46</sup>. El último calcula que será necesario pasar del 22% del PIB actual al 27%, lo cual comporta el riesgo del aumento de la inflación, con los consabidos miedos y reticencias<sup>47</sup>.

**45.** Letta dedica una parte importante de su informe a la financiación y propone una actuación en tres fases: movilizar el capital privado, redefinir las ayudas de Estado y conseguir inversión pública paneuropea. El objetivo inicial debe ser activa la inversión privada, pues es uno de los grandes hándicaps de la UE frente a otras potencias globales. En Europa no se utiliza todo el potencial existente, que muchas veces se desvía a otras partes del mundo -sobre todo a los Estados Unidos- donde hay menos cargas burocráticas y más querencia por el riesgo y el emprendimiento. Para revertir esta situación, e incrementar nuestro atractivo como destino preferido de los inversores, el político italiano sugiere la

---

la globalización, la posibilidad de adaptar la producción a las particularidades de cada región gracias al desarrollo tecnológico y la desunión interna (pp. 265 ss.).

<sup>45</sup> En sentido parecido se pronuncia la editorial de *Common Market Law Review*, “Another “Big Bang” enlargement? Three candid suggestions to start preparing”, *Common Market Law Review*, 61(4), 2024, pp. 901 ss. En primer lugar, exige un mayor compromiso tanto de las instituciones europeas como de los Estados miembros con los valores de la Unión; en particular, con el estado de Derecho y la democracia. Segundo, deben cooperar plena y lealmente en la implementación de las decisiones estratégicas de la Unión Europea; sobre todo, respecto de la ampliación. Y tercero, es necesaria la implicación de los Estados candidatos en la gobernanza de la Unión -aún antes de que se produzca la adhesión.

Ahora bien, no se trata de una cuestión nueva, sino que las anteriores ampliaciones de la Unión Europea se han hecho en base a una estrategia pre-ampliación. Al respecto, M. MARESCAU, “Preaccession”, en M. CREMONA (Ed.), *The Enlargement of the European Union*, OUP, Oxford, 2003, pp. 9 ss.

<sup>46</sup> *Much more than a market*, cit., p. 26.

<sup>47</sup> *The future of European competitiveness, Part A*, cit., p. 59.

creación de la Unión de Ahorros e Inversiones sobre la incompleta Unión de Mercados de Capitales<sup>48</sup>. Existen varias formas de canalizar el ahorro de las familias hacia las empresas y emprendedores. La más utilizada en el viejo continente es la bancaria, que es más propicia para las grandes firmas ya que cuentan con activos que respaldan sus proyectos. Otra vía es utilizar los mercados de capitales, que resultan más adecuados para las pequeñas y medianas empresas al ser más proclives a invertir en innovar, lo que no es del agrado de las entidades de crédito, tan reacias al riesgo que la innovación entraña<sup>49</sup>. Pero los mercados de capitales no habían tenido tanta relevancia como los bancos en la Unión, debido a su fragmentación nacional y a su modesto tamaño. Para solucionar estos problemas la Comisión Junkers propuso la creación de la Unión de los Mercados de Capitales en 2015<sup>50</sup>. Se implementó y empezó a funcionar, modificándose más tarde al ver que la propuesta inicial resultaba insuficiente e ineficaz. A pesar de los esfuerzos hechos, no se ha completado<sup>51</sup>. Según Letta, una de las razones ha sido la falta de un elemento que la estimulase y cree haberlo encontrado en las transiciones verde, digital y leal. Propone convertir la Unión de Mercados de Capitales en la Unión de Ahorros e Inversión, cuyo objetivo principal será canalizar el ahorro familiar y minoritario hacia la economía real. Para ello sugiere diversas acciones para incrementar el suministro de capital, su demanda y crear el marco institucional y de gobernanza necesarios a esos efectos<sup>52</sup>.

**46.** La segunda propuesta es revisar el régimen de las ayudas públicas para que pueda impulsar la industria europea<sup>53</sup>. Letta afirma que, a pesar de su movilización, el capital privado va a ser insuficiente para conseguir los objetivos que persigue la Unión, razón por la cual es necesario contar con financiación pública. A esos efectos, se refiere a dos fuentes. La primera son las ayudas públicas, que sugiere poner al servicio de la industria europea. La segunda es crear activos públicos paneuropeos. En cuanto a aquéllas, conviene recordar que el art. 107.1 TFUE prohíbe las ayudas públicas cuando son selectivas, distorsionan la competencia y afectan al comercio entre Estados miembros<sup>54</sup>. Sin embargo, se pueden

<sup>48</sup> A. BERGES LOBERA y E. ONTIVEROS BAEZA, “De la Unión Bancaria a la Unión de Mercado de Capitales”, *ICE, Revista de Economía*, 902, 2018, pp. 95 ss.; D. BUSCH, “A Capital Markets Union for a Divided Europe”, *SSRN*, 31.12.2016; N. VERON y G.B. WOLFF, “Capital Markets Union: A vision for the long term”, *Bruegel Policy Contribution*, 2015/05, 2015 y K. LANNON, “Which Union for Europe’s Capital Markets?”, *CEPS Policy Brief*, 2015.

Draghi también aborda este punto y considera que es necesario finalizar tanto la Unión de Mercados de Capitales como la Unión Bancaria, a fin de incrementar la capacidad financiera de las entidades de crédito europeas.

<sup>49</sup> A. THOMADAKIS, “Developing EU Capital Markets for SMEs: Mission impossible”, *European Capital Markets Institute, ECMI Commentary*, núm. 46, 2017.

<sup>50</sup> Véase la Comunicación de la Comisión titulada *Action Plan on Building a Capital Markets Union*, Brussels 30.9.2015, COM(2015) 468 final.

A. BERGES LOBERA y E. ONTIVEROS BAEZA (*loc. cit.*, pp. 96 ss.) explican que la principal diferencia entre la Unión Bancaria y la Unión de Mercados de Capitales reside en sus objetivos. La primera surgió para poner fin a la fragilidad de los sistemas bancarios en la eurozona, con las negativas consecuencias que comporta para las finanzas públicas. El origen de la última reside en la excesiva dependencia de la financiación bancaria y en su inadecuación para las pequeñas y medianas firmas así como para el apoyo a la innovación.

<sup>51</sup> M. HUERTAS (*op. cit.*) afirma que una de las razones del fracaso de la Unión de los Mercados de Capitales es la excesiva confianza de los europeos en el sistema bancario.

<sup>52</sup> A esos efectos, apuesta por atraer a los inversores institucionales y a los ahorradores minoritarios, así como facilitar las garantías prestadas por el sector público y la asociación con el privado. En cuanto al incremento de la demanda, considera imprescindible crear un único punto de acceso a los mercados de capitales para las pequeñas y medianas compañías, incrementar la información sobre los beneficios de esos mercados, mejorar la educación financiera, promover esa cultura en el tejido empresarial europeo y crear un mercado secundario especializado para la alta tecnología. Por último, aconseja incrementar y ampliar la supervisión europea de los mercados de financieros, así como aumentar la armonización de la interpretación de las leyes y del Derecho concursal a fin de mejorar el marco institucional y su gobernanza. Véase las páginas 30 ss. de su informe.

<sup>53</sup> La Comisión ya ha empezado a intervenir en el asunto y ha anunciado su decisión de simplificar las normas sobre las ayudas públicas en relación con el pacto verde industrial. A esos efectos ha abierto un periodo de consulta para que los interesados puedan manifestar sus opiniones. Véase [https://competition-policy.ec.europa.eu/public-consultations/2025-cisaf\\_en](https://competition-policy.ec.europa.eu/public-consultations/2025-cisaf_en).

Sobre la política industrial y las ayudas públicas, J. PIECHUCKA; L. SUARI-ROMERO y B. SMULDERS, “Industrial Policies, Competition and Efficiency: The Need for State Aid Control”, *Journal of Competition Law and Economics*, 19:4, 2023, pp. 503 ss., quienes mantienen que la política industrial debe ir destinada a solucionar fallos de mercado y estar sometida al control de las ayudas públicas.

<sup>54</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de julio de 2004, *Pearle y otros*, C-345/02, ECLI:EU:C:2004:448, párr. 33 y de 21 de octubre de 2020, *Eco TLC*, C-556/19, ECLI:EU:C:2020:844, párr. 18.

considerar autorizadas cuando cumplen determinados requisitos (apartados 2.º y 3.º de la norma citada); de ahí que se hayan utilizado en la política industrial<sup>55</sup>. Letta sugiere movilizarlas a favor de iniciativas de interés paneuropeo de carácter estratégico. Sugiere canalizar la inversión estatal hacia objetivos vitales de la Unión. Pero reconoce que tiene el peligro de fraccionar el Mercado Único y alterar la lealtad concurrencial que debe reinar en él. De ahí que sea imprescindible consensuar los requisitos que deben reunir las ayudas públicas, los límites que deben imponérseles y la estructura gubernativa dirigida a identificar, desarrollar, implementar y evaluar eficazmente los proyectos existentes.

47. La tercera fase del plan Letta es la inversión pública europea<sup>56</sup>. Hay que desarrollar una estrategia industrial competitiva capaz de contrarrestar los instrumentos utilizados en otras partes del mundo -por ejemplo, la *Inflation Reduction Act* estadounidense-. Para ello, sugiere crear activos públicos paneuropeos. En la actualidad, los mercados financieros de nuestro continente dependen de los bonos soberanos nacionales como activos de referencia. Colocar en el centro del sector activos emitidos por la Unión, calificados con la triple A, proporcionaría una gran estabilidad a los mercados financieros, una mayor integración, reforzaría la innovación y estimularía el crecimiento. “Making such issuances fully homogeneous would provide a liquid risk-free collateral and allow diversification of exposures”<sup>57</sup>.

48. Enrico Letta añade otras medidas para aumentar la eficiencia de la inversión europea. Se refiere a la economía circular, a la contratación pública y a la capacidad administrativa. La primera palía el problema de la ausencia de recursos naturales en el territorio europeo y nuestra dependencia respecto de terceros proveedores. En cuanto a la contratación pública, la mejora de los procesos puede permitir conseguir inversiones más eficientes y efectivas, promoviendo proyectos que contribuyan al crecimiento económico y a la sostenibilidad ambiental. En la actualidad es excesivamente lenta y costosa, lo que desincentiva a las PYMEs y provoca que la competencia sea escasa y, consecuentemente, poco eficiente. Por último, la capacidad administrativa se refiere a la habilidad de las instituciones públicas para gestionar y ejecutar políticas y proyectos de manera eficiente. Letta sugiere fortalecerla, de modo que las administraciones puedan implementar mejor las inversiones, asegurando que los fondos se utilicen de manera óptima y que los proyectos se completen a tiempo y dentro del presupuesto<sup>58</sup>.

## IV. Valoración

### 1. Condicionantes

49. El primer tema que merece reflexión es el grado de libertad que tuvieron Enrico Letta y Mario Draghi al elaborar sus informes. A pesar de que gozan de un prestigio indiscutible y que sus trayectorias profesionales están al alcance de muy pocas personas en este mundo, existen tres circunstancias que pudieron condicionar su trabajo. En primer lugar, sus propuestas no son totalmente novedosas sino que se inscriben dentro la corriente institucional que propugna la “autonomía estratégica abierta” de

<sup>55</sup> En particular, alude al Reglamento General de Exención por Categorías (Reglamento 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108) y a los proyectos importantes de interés común europeo (véase la Comunicación con los criterios para el análisis de la compatibilidad con el mercado interior de las ayudas para fomentar la realización de proyectos importantes de interés común europeo, 2021/C 528/02). Respecto este último extremo, véase la STGUE de 19 de septiembre de 2018, *HH Ferries y otros / Comisión*, T-68/15, ECLI:EU:T:2018:563, párrs. 190 ss.

<sup>56</sup> En sentido parecido, aunque con anterioridad, M.D. GADEA RIVAS y C. MARTÍNEZ MONGAY propusieron prorrogar los fondos *Next Generation* de la Unión Europea para financiar la lucha contra el cambio climático. Véase su “La Europa del futuro: ¿del *Next Generation* a un plan para las futuras generaciones?”, *Papeles de Economía Española*, 177, 2023, pp. 18 ss.

<sup>57</sup> *Much more than a market*, cit., p. 36. Draghi se orienta en la misma dirección. Considera que hay que reforzar el presupuesto de la Unión y dirigirlo a apoyar la inversión privada. Propone que la Unión emita activos que permitan financiar proyectos de inversión conjunta. Respecto del ámbito de la defensa y seguridad, L. SCAZZIERI y S. TORDOIR, “European common debt. Is defence different?”, *Centre for European Reform*, 2024.

<sup>58</sup> *Much more than a market*, cit., pp. 47 ss.



la Unión Europea<sup>59</sup>. “Autonomía” significa que la UE debe tener capacidad para establecer sus leyes y vivir conforme a ellas, velando por su eficacia. Tiene una versión externa que comporta su participación en un orden internacional basado en normas que ella ha contribuido a crear. Lleva implícita la idea de “resiliencia económica”, según la cual Europa no debe quedarse atrás en la carrera económica y tecnológica que la enfrenta con Estados Unidos y China *-rectius*, con el sudeste asiático-. Debe poder garantizar a sus ciudadanos una vida de acuerdo con los estándares fundamentales de prosperidad, seguridad, salud y bienestar general, manteniendo a su vez la idea de apertura y el compromiso de la Unión con un comercio abierto, leal y sostenible. Para ello debe utilizar una panoplia de instrumentos relativos a políticas y medidas diferentes<sup>60</sup>. Se espera que su resultado sea el reforzamiento del liderazgo internacional de la Unión a la par que la reducción de las dependencias de actores externos y de las vulnerabilidades en áreas clave<sup>61</sup>. El adjetivo “abierta” niega la voluntad de “autarquía”. Pese a defender a ultranza los valores, principios e intereses europeos, la Unión apuesta por colaborar con otros Estados y regiones, siempre que se muestren dignos de su confianza, y relacionarse con ellos de forma leal y honesta.

**50.** Este movimiento no es reciente, sino que lleva inspirando la política europea desde 2013<sup>62</sup>. Se originó en el ámbito de la política exterior y de ahí pasó a las políticas comercial e industrial, intensificándose a partir de 2022<sup>63</sup>. Sus defensores se basan en el art. 21.2.a) Tratado de la Unión Europea (TUE), de modo que la combinación de políticas que promueve debe tener por finalidad que, al relacionarse globalmente, la Unión pueda defender sus valores e intereses fundamentales, garantizar su integridad y seguridad, y actuar con independencia<sup>64</sup>. De ese modo, debe esforzarse por encontrar soluciones multilaterales en el mapa internacional, pero cuando sea necesario debe poder adoptar medidas unilaterales para salvaguardar sus principios y valores.

**51.** La segunda circunstancia relevante es la alineación de las propuestas de Letta y Draghi con las prioridades políticas expuestas por el Consejo Europeo y la Comisión al efectuar los encargos.

<sup>59</sup> Esta concepción ya estaba presente en la Comunicación de la Comisión, *Informe sobre prospectiva estratégica de 2021. La capacidad y libertad de actuación de la UE*. COM(2021) 750 final. En la doctrina, B. SMULDERS, “The New Geopolitical Dimension of the EU Competition and Trade Policies: Towards a Greater Strategic Autonomy”, en *The new geopolitical dimension of the EU competition and trade policies. The XXX FIDE Congress in Sofia, 2023 - Congress publications. Vol. 2*, Ciela Norma, Sofia, 2023, pp. 143 s. y Editorial Comments, “Keeping Europeanism at bay? Strategic autonomy as a constitutional problem”, *Common Market Law Review*, 59, 2022, pp. 314 s. También C. CAGNIN; S. MUENCH; F. SCAPOLLO; E. STÖRMER y L. VESNIC-ALUJEVIC, “Shaping & securing the EU’s open strategic autonomy by 2040 and beyond”, Joint Research Centre Science for Policy Report - Publications Office of the European Union, 2021.

La editorial de *Common Market Law Review* (“Keeping Europeanism at bay? Strategic autonomy as a constitutional problem”, cit., pp. 317 ss.) advierte acerca de los riesgos de esta corriente. En particular, señala tres extremos que pueden generar conflictos. En primer lugar, su “constitucionalidad”, pues algunos de sus instrumentos pueden chocar con las normas de la Organización Mundial del Comercio, de la que forma parte la Unión, o con el Derecho Internacional Público. Otro tema conflictivo es la competencia de la Unión para adoptar cualquier medida al amparo tan solo de su inclusión dentro de la autonomía estratégica abierta. Igualmente, puede vulnerar derechos fundamentales reconocidos por la Unión Europea; en particular, los de personas jurídicas que son nacionales de un tercer Estado.

En sentido parecido, N. KOENIG (“The ‘geopolitical’ European Commission and its pitfalls”, *Policy Brief Hertie School Jacques Delors Centre*, 2.12.2019, p. 3/4) señala tres grandes dificultades para conseguir la “autonomía estratégica abierta”: los costes económicos, la necesidad de contar con poder suficiente, lo que no ocurre siempre, y la exigencia de una coordinación intensa entre las instituciones, los Estados miembros y entre ambos.

<sup>60</sup> V. ANGHEL y E. JONES, “Is Europe really forged through crisis? Pandemic EU and the Russia-Ukraine war”, *Journal of European Public Policy*, 30:4, 2023, pp. 3 ss.

<sup>61</sup> S. ANGHEL; B. IMMENKAMP; E. LAZAROU; J.L. SAULNIER y A.B. WILSON; “On the path to ‘strategic autonomy’. The EU in an evolving geopolitical environment”, *European Parliamentary Research Service. PE 652.096*, 2020, pp. 7 ss.

<sup>62</sup> Sobre su origen y evolución, F. HOFFMEISTER, “Strategic autonomy in the European Union’s external relations law”, *Common Market Law Review*, 60(3), 2023, pp. 668 ss.

<sup>63</sup> En relación a la política industrial, D. BOHLE; B. GRESKOVITS y M. NACZYK, “The Politics of Europe’s Rule of Law Crisis” *CEU Democracy Institute Working Papers No. 4*, 2023.

<sup>64</sup> F. HOFFMEISTER, *op. cit.*, p. 673. C. MARTÍNEZ SAN MILLÁN explica que la política exterior de la Unión ha cambiado, en el sentido de que inicialmente promovía el comercio y desarrollo sostenible y hoy en día los impone a través de sanciones. Véase su “Cambio de rumbo en la política comercial común de la Unión Europea: de la promoción a la condición”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 76, 2023, pp. 185 ss.

En sus conclusiones de 29 y 30 de junio de 2023<sup>65</sup>, el primero reclamó la profundización del Mercado Único, advirtió acerca de la necesidad de reducir las dependencias estratégicas de la Unión y de reducir las cargas administrativas de las empresas, y sugirió apostar por el desarrollo de la inteligencia artificial y aumentar la resiliencia económica. También aludió a la seguridad, respecto de la que predicó la necesidad de reforzar su base tecnológica e industrial a fin de conseguir que la Unión sea más innovadora, competitiva y resiliente. Y en cuanto a las relaciones exteriores, pidió combatir el cambio climático, las crisis medioambientales y el aumento de las desigualdades, así como proteger las cadenas de suministro.

**52.** Respecto de la Comisión, resulta relevante el discurso de Ursula von der Leyen sobre el Estado de la Unión de 2023, en el que refirió que había encargado a Mario Draghi un informe sobre la competitividad y la productividad de la Unión<sup>66</sup>. En su intervención, afirmó que el Pacto Verde iba a ser una fuente de prosperidad económica e instó a la industria europea a abrazarlo. Denunció que las ayudas públicas que nuestros rivales otorgaban a sus empresas distorsionaban la competencia y debían tomarse medidas en contra. Subrayó que los tres principales retos de la industria europea eran la escasez de mano de obra cualificada, la inflación y las cargas burocráticas y legislativas que soportaban las empresas; de ahí que considerara necesario acelerar en la transición verde, invertir en energías renovables, mejorar el acceso a las tecnologías clave e incrementar las fuentes de financiación empresarial. Igualmente, defendió la necesidad de permanecer unidos y apostó por la ampliación de la Unión a 30 Estados o más. Como es fácil de comprobar las consideraciones anteriores aparecen recogidas en las propuestas de los informes Letta y Draghi.

**53.** Por último, la forma en que fueron designados ambos autores contribuye a las dudas sobre su independencia. Se les hizo un encargo *intuitu personae*, con un contenido muy claro y sin llevar a cabo un concurso o procedimiento abierto que permitiera seleccionar a la persona o al equipo con los mayores conocimientos, experiencia y criterio para la tarea. Esta manera de proceder es habitual en el contexto en que se produjo y es comprensible que los altos cargos políticos prefirieran contar con personas de su confianza. Sin embargo, no significa que no hubiera sido preferible un procedimiento meritocrático, que asegurara la máxima competencia y legitimidad en la toma de decisiones. Sobre todo, teniendo en cuenta que el encargo se realizó antes de las elecciones europeas de 2024 y que los informes actuarían como la espada de Damocles de los vencedores en esos comicios.

## 2. Diagnóstico

**54.** El diagnóstico de la coyuntura europea que hacen los tres informes resulta acertado. El paradigma económico y geopolítico en el que se desarrolló lleva mutando desde casi hace una década. El conflicto entre China y Estados Unidos por el liderazgo tecnológico empezó ya en 2013, cuando Huawei ganó contratos para desarrollar redes 5G en Asia, África y Europa. Poco tiempo después, Estados Unidos mostró su preocupación respecto del uso de infraestructura china en redes de telecomunicaciones debido a los riesgos de ciberespionaje y de control tecnológico. La consecuencia fue que varios países europeos excluyeron formalmente a Huawei de sus redes 5G<sup>67</sup>. En 2019, la pandemia del covid-19 evidenció las dificultades de la Unión para mantener su independencia en los ámbitos tecnológico e industrial. Y la invasión de Ucrania por Rusia demostró su debilidad en materia energética y de defensa. Por otra parte, durante todo este tiempo partidos euroescépticos y de extrema derecha se han ido consolidando no sólo en los Estados miembros, sino incluso en el Parlamento Europeo, ocupando en la actualidad el 37% de sus escaños<sup>68</sup>.

<sup>65</sup> EUCO 7/23, Bruselas 30.6.2023.

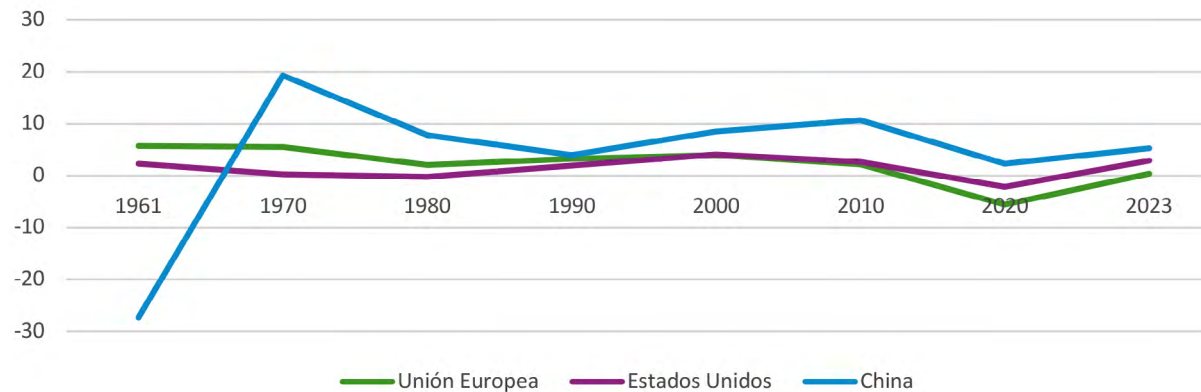
<sup>66</sup> Estrasburgo, 13.9.2023.

<sup>67</sup> K. FRIIS y O. LYSNE, "Huawei, 5G and Security: Technological Limitations and Political Responses", *Development and Change*, 52(5), 2021, pp. 1174 ss.

<sup>68</sup> K. LLANERAS; B. ANDRINO y J.A. ÁLVAREZ, "¿Qué fuerza tienen los partidos de extrema derecha en Europa?", *El País*, 6.6.2024.

**55.** Si nos centramos en el ámbito estrictamente económico, el examen de los datos al uso evidencia la pérdida de poder de la Unión Europea respecto de sus rivales; sobre todo, de los Estados Unidos y China. Así lo plasma la evolución del PIB, como demuestra la gráfica siguiente:

**Crecimiento del PIB (%) anual.**



Fuente: Banco Mundial<sup>69</sup>

**56.** El análisis de las empresas con mayor capitalización bursátil es igual de deprimente<sup>70</sup>. Las diez primeras están ubicadas en Estados Unidos (JPMorganChase, Berkshire Hathaway, Bank of America, Amazon, Microsoft y Alphabet), Arabia Saudí (Saudi Aramco) y China (ICBC, China Construction Bank y Agricultural Bank of China). La primera firma europea es TotalEnergies en el puesto vigésimo quinto. La misma impresión genera el examen de las tecnológicas más grandes, atendiendo a su capitalización (véase el gráfico *infra*), y el análisis de los indicadores de innovación<sup>71</sup>. A pesar de que la Unión ha progresado en los últimos años, continúa siendo superada por Australia, Estados Unidos, Canadá y Corea del Sur. China está por debajo, pero avanza con gran celeridad.

**57.** También resulta convincente la enumeración de las causas de la coyuntura actual de la Unión Europea: pérdida de productividad de la industria europea, cambio en las reglas de juego en las relaciones internacionales, brecha tecnológica, crisis energética, incremento de los efectos perniciosos de las dependencias, déficit de financiación, deficiencias en la gobernanza y, respecto de la defensa, escasa inversión de los Estados miembros, fragmentación de la demanda, falta de sincronía en las adquisiciones públicas y no atención al desarrollo tecnológico. Ahora bien, también debería incluirse el bréxit. La salida del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea ha perjudicado a ambas partes. La última ha perdido una potencia económica -eso sí, en declive- y una democracia consolidada que, aunque siempre se había mostrado reticente sobre su implicación europea, servía de contrapeso a otras potencias e impulsaba determinados sectores. Por ejemplo, el Reino Unido contaba con el mayor mercado de capitales del continente europeo, con lo que el bréxit afectó negativamente al desarrollo de la Unión de Mercados de Capitales<sup>72</sup>. Por otra parte, el proceso de retirada exigió un gran esfuerzo político por parte de los principales actores, con el desgaste correspondiente y la distracción respecto de otros temas que, a la larga, se han revelado muy importantes.

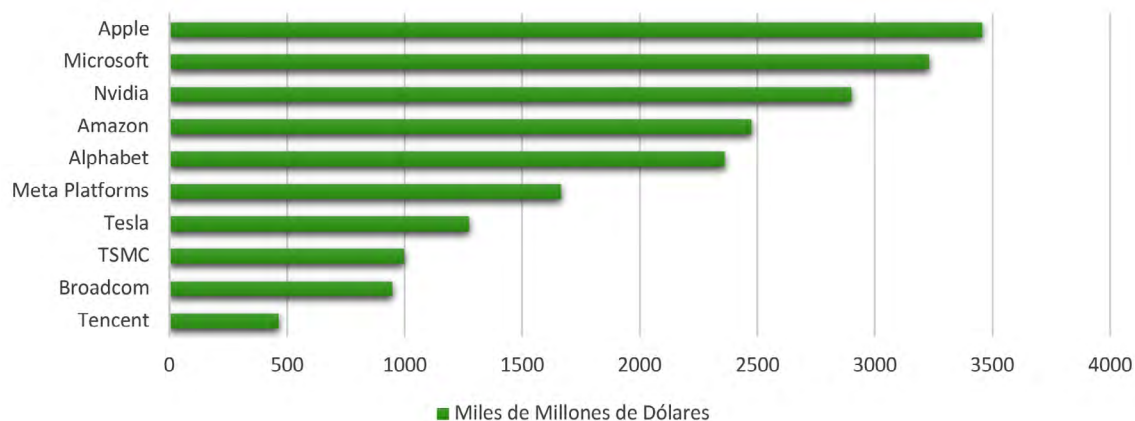
<sup>69</sup> <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2023&locations=US-CN-EU&start=1993&view=chart>. En sentido parecido, P. L'HOTELLERIE-FALLOIS, *El Informe Draghi: un plan para el futuro económico de Europa*, Banco de España, 2.12.2024, basándose en el crecimiento medio anual del PIB entre 2002 y 2023.

<sup>70</sup> <https://www.forbes.com/lists/global2000/>.

<sup>71</sup> Véase los datos publicados en Comisión Europea, *European Innovation Scoreboard 2024*, Publications Office of the European Union, 2024, pp. 52 ss.

<sup>72</sup> P. STÄNDER, "What will happen with the Capital Markets Union after Brexit?", *Jacques Delors Institut Policy Papers 181*, 19.12.2016. También A. BERGES LOBERA y E. ONTIVEROS BAEZA, obra citada, p. 102.

### Mayores empresas tecnológicas.



Fuente: Statista.

### 3. ¿Viabilidad política de las propuestas de Letta y Draghi?

**58.** La implementación de las propuestas de los informes Letta y Draghi va a ser muy difícil. Políticamente, va a requerir un compromiso altísimo, una gran determinación para plasmar las propuestas en acciones y normas jurídicas, una estrecha colaboración entre los Estados miembros, además de una gran generosidad por parte de todos y el sacrificio de políticas nacionales importantes para los gobernantes de los veintisiete. Más todavía, si tenemos en cuenta la coyuntura política actual y la brevedad de los plazos que manejan los informes de los dos políticos italianos. Por ejemplo, algunas de las medidas financieras que sugiere Letta deberían materializarse en 2025 y estar todas listas en 2027<sup>73</sup>.

**59.** Sin embargo, podría parecer que vamos por buen camino, pues tanto el Consejo como la Comisión han empezado a implementar las sugerencias de los informes objeto de nuestro estudio. La primera institución las ha plasmado en su *Strategic Agenda (2024-2029)* y lo mismo puede decirse de la Comisión Europea<sup>74</sup>. Tanto las Directrices políticas de Ursula Von Der Leyen como la *Brújula para la Competitividad* y el *Pacto para una Industria Limpia* están basadas en el informe de Mario Draghi<sup>75</sup>. Con todo, hay que tener en cuenta que se trata de documentos políticos, cargados de muy buenas intenciones, pero hechos con brocha gorda, sin las precisiones que exige su puesta en práctica.

**60.** Y aquí aparecen dos de las críticas más certeras que se han hecho a los informes comentados: la falta de concreción y de novedad de sus propuestas<sup>76</sup>. En efecto, se ha reprochado a sus autores que no detallen suficientemente las medidas que deben adoptarse para salir del *impasse* actual. No comparto esa objeción puesto que la función de los informes no es establecer los actos políticos y legislativos que deben adoptar las instituciones europeas, sino ofrecer propuestas generales que fijen el rumbo del proyecto europeo. Es decir, no establecen puntos de llegada sino de partida para el debate y posterior trabajo de los organismos que se los encargaron<sup>77</sup>.

**61.** En cuanto a la falta de novedad, es cierto que muchas de las sugerencias ya se habían planteado con anterioridad y nunca se consiguió el consenso necesario para aprobarlas<sup>78</sup>. Sin ir más lejos,

<sup>73</sup> Esta celeridad aparece confirmada por las propuestas de *A Competitiveness compass for the EU* y de *The Clean Industrial Deal*. El primer documento identifica treinta y ocho iniciativas que deben adoptarse entre 2025 y 2026 y el segundo treinta y nueve, también para el mismo bienio, salvo la última cuya fecha es el tercer cuatrimestre de 2027.

<sup>74</sup> <https://www.consilium.europa.eu/en/european-council/strategic-agenda-2024-2029/>

<sup>75</sup> *A Competitiveness Compass for the EU*, cit. y *The Clean Industrial Deal*, cit.

<sup>76</sup> Por ejemplo, J. GONZÁLEZ MÍNGUEZ, *loc. cit.*, p. 8; J. BORRELL, *loc. cit.*, 2024; M. HUERTAS, *loc. cit.* y A. BERG y Z. MEYERS, “Enrico Letta’s report: more than a market, but less than an agenda”, *Cer.eu.*, 23.4.2024.

<sup>77</sup> J. GONZÁLEZ MÍNGUEZ, *op. cit.*, 2024, p. 30.

<sup>78</sup> Por otra parte, hay que tener en cuenta que la Unión ya había adoptado normas para conseguir algunos de los objetivos

en materia de innovación. La Estrategia de Lisboa del año 2000 quería que Europa tuviera la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo en 2010. Y algo parecido puede decirse de la reducción de la carga burocrática y legislativa, que ya predicaba el informe Monti en 2010 e incluso antes -Plan de Acción de la Comisión de 1996-<sup>79</sup>. Por no hablar de seguridad, que constituía una de las reivindicaciones del informe Tindemans de 1976. De ahí que quepa legítimamente preguntarse por qué ahora va a ser diferente.

**62.** Las críticas anteriores son más que razonables. Parece muy difícil que se reúnan los consensos y que se hagan los sacrificios necesarios para implementar las medidas comentadas. O que ahora se aprueben normas que fracasaron en el pasado debido a la disparidad de opiniones o intereses. Pero también resulta impensable que Enrico Letta, Mario Draghi y Sauli Niinistö no fueran conscientes de esta realidad. Unos políticos de su talla, con una trayectoria profesional al alcance de muy pocas personas en este mundo, que han analizado la coyuntura actual de Europa de manera certera y han elaborado unos informes serios y documentados, no pueden desconocer la extrema dificultad de conseguir que sus propuestas surtan eficacia. La explicación es otra. Quizás han querido emitir una señal de alerta a fin de que las instituciones europeas, los Estados miembros, las administraciones nacionales y la sociedad civil reaccionen en apoyo de la Unión. O también es posible que coincidan con Albert Einstein en que “hay una oportunidad en cada crisis” y que los avances de Europa se han forjado en épocas de dificultades<sup>80</sup>. Sea cual sea la explicación, resulta innegable que la implementación de las propuestas de los informes analizados va a exigir grandes sacrificios y renunciaciones, esfuerzos mayúsculos y dejar de lado los egoísmos. Pese a ello, ahora es el momento, porque están en juego no sólo la productividad y los valores de la Unión Europea, sino también el bienestar de los nacionales y residentes de los veintisiete, pues es difícil que un único Estado miembro y sus empresas puedan hacer frente a los gigantes que dominan la economía y la política mundiales. Y quizás sea ésta la razón que consiga que se aprueben leyes y políticas que fracasaron en el pasado; no sólo porque existe la posibilidad sino porque deviene imprescindible.

**63.** La implementación de las propuestas de Letta y Draghi requerirá la adopción de nuevas ideas, instituciones y normas que chocarán con las formas tradicionales de integración. Hemos entrado en un periodo de transición que generará conflictos entre las nuevas formas de operar, necesarias para abordar los problemas que enfrenta Europa, y los principios, políticas y leyes que han estructurado la Unión durante todos estos años. Esta reordenación exigirá una nueva distribución de los derechos y obligaciones de los Estados miembros, así como de las ventajas y cargas que conlleva pertenecer a esta comunidad plurinacional<sup>81</sup>. Es evidente que esta nueva distribución implica no solo retos enormes, sino también peligros significativos, entre los que destaca la polarización de la sociedad, que tan bien alimentan nuestros rivales. Sin duda, será una fuente importante de conflictos<sup>82</sup>. Su resolución debe realizarse internamente, dentro de los mecanismos previstos en el ordenamiento europeo, que permiten a los Estados exponer sus intereses, quejas y reivindicaciones, y llegar a acuerdos, generalmente a través de una transacción<sup>83</sup>. Para que funcione, será crucial la convicción de que las medidas adoptadas beneficiarán a todos; tanto a los que protestan como a aquéllos que consideran beneficiados. Y éste es otro gran

---

que reivindican Letta, Draghi y Niinistö. Así sucede, por ejemplo, respecto de la necesidad de reducir o eliminar las dependencias de terceros: Reglamento 2019/452 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de marzo de 2019, para el control de las inversiones extranjeras directas en la Unión; Reglamento 2023/1781 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de septiembre de 2023, por el que se establece un marco de medidas para reforzar el ecosistema europeo de semiconductores (*European Chips Act*); Reglamento 2023/2675 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de noviembre de 2023, relativo a la protección de la Unión y de sus Estados miembros frente a la coerción económica por parte de terceros países; Reglamento 2024/1252 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, por el que se establece un marco para garantizar un suministro seguro y sostenible de materias primas fundamentales (*Critical Raw Materials Act*), entre otras.

<sup>79</sup> Véase K. MORTELMANS, *op. cit.*, pp. 114 y 119 s.

<sup>80</sup> F.M. FERRARA y H. KRIESI, “Crisis pressures and European integration”, *Journal of European public Policy*, 29(9), 2022, pp. 1351 ss. Se muestran reticentes V. ANGHEL y E. JONES, obra citada, pp. 766 ss.

<sup>81</sup> Editorial comments, “A jurisprudence of distribution for the EU”, *Common Market Law Review*, 59, 2022, pp. 957 ss.

<sup>82</sup> M. PACHECO, “The Draghi EU competitiveness report – the reactions”, *Euronews*, 11.9.2024.

<sup>83</sup> Editorial comments, “A jurisprudence of distribution for the EU”, *cit.*, p. 961.

desafío, ya que las crisis atacan principalmente esta convicción. Cuando estallan, surgen discusiones sobre la desigualdad y la distribución de las cargas. Será importante recordar a todos que sus quejas y reivindicaciones deben plantearse dentro del sistema institucional; que, a pesar de las apariencias, todos hacen sacrificios y deben dejar sus egos de lado; que la integración europea es beneficiosa para todos, y que fuera de ella, la supervivencia es muy complicada, como demuestra el bréxit<sup>84</sup>. De ahí que sea un acierto que los informes examinados reivindiquen la primacía de los valores europeos, que prediquen el mantenimiento -incluso reforzamiento- de la política social y exijan no dejar a nadie atrás<sup>85</sup>.

#### 4. ¿Viabilidad jurídica?

64. La viabilidad jurídica de las propuestas de Letta y Draghi presenta una gran dificultad debido a la necesidad de que la Unión tenga competencias para adoptar todas las normas que plasman sus sugerencias<sup>86</sup>. Dificultad que aumenta en los casos de paquetes de políticas (*policy packages*), como el que nos ocupa<sup>87</sup>. La razón es que el sistema jurídico de la UE gira alrededor del principio de atribución: las competencias de la UE se basan en la relación entre cada acción individual de la Unión, de un lado, y la supuesta base legal conforme a los Tratados, de otro<sup>88</sup>. Así lo plasma el art. 5.2 TUE: la Unión sólo puede actuar en los ámbitos en los que Estados miembros le han atribuido competencias y para conseguir los objetivos establecidos en los Tratados. Toda la lógica del sistema se basa en verificar si un determinado acto jurídico de la Unión está respaldado por una competencia. De ahí que todas las normas jurídicas europeas deban especificar la base legal que las sustenta. Si no se respeta este principio, la disposición jurídica en cuestión es nula, lo que puede generar problemas, no sólo por la necesidad de realizar todos los trámites legislativos de nuevo, sino porque puede deteriorar las relaciones entre los Estados o entre los Estados y la Unión o entre las instituciones de ésta última.

65. Aunque el principio de atribución es adecuado para situaciones normales, en las que se valora la legitimidad de actos legislativos singulares, genera problemas cuando la realidad es mucho más compleja y se deben afrontar cuestiones globales, transversales y multisectoriales que comportan múltiples iniciativas legislativas, negociaciones multilaterales que se superponen y compromisos interrelacionados que conducen a conjuntos legislativos plurales, multifacéticos e integrados<sup>89</sup>. Es decir, en

<sup>84</sup> Véase el número especial de 2025 de *National Institute Economic Review*. R. DAVIES y J. HELLINGS (“Britain’s trade challenge: tracking the costs in real time”) explican que el precio de los alimentos ha aumentado un 30 %. S. MILLARD, A. NICOLAE y M. NOWER (“Understanding the effects of brexit on UK productivity”) destacan que la productividad ha descendido, aunque no tanto como se esperaba. B.H. CASEY y K. MAYHEW (“The labour market implications of Brexit: a Beveridge curve analysis”) afirman que ha aumentado mucho el número de vacantes respecto del de desempleados. A. KAYA, I. LIADZE, H. LOW, P. SANCHEZ JUANINO y S. MILLARD (“Business investment, productivity and Brexit”) comentan que también ha disminuido la inversión y la productividad, aunque los datos pueden estar afectados por la pandemia del COVID-19 y la invasión de Ucrania por Rusia. Por último, J. PORTES (“Unintended consequences? The changing composition of immigration to the United Kingdom after Brexit”) examina cómo han cambiado los flujos migratorios y concluye que han tensionado el mercado laboral y afectado negativamente a la planificación de las políticas públicas.

<sup>85</sup> En la misma dirección se expresó Ursula Von Der Leyen en el discurso que hizo durante la presentación del informe de Draghi el 9 de septiembre de 2024 (STATEMENT/24/4601). Sobre la importancia de los valores en el Derecho y, sobre todo, la jurisprudencia europeos J.A. GUTIÉRREZ-FONS, “El Tribunal de Justicia y la Unión Europea como ‘una unión de valores’”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 76, 2023, pp. 11 ss.

<sup>86</sup> Así lo reconoce Sauli Niinistö cuando admite que la defensa y la seguridad militar son, en gran medida, competencia de los Estados miembros y se hallan aisladas de otras políticas europeas. Por ejemplo, *Safer together. Strengthening Europe’s Civilian and Military Preparedness and Readiness*, cit., p. 45.

<sup>87</sup> A título de ejemplo, en relación con la transición verde, véase N. DE SADELEER, “La armonización de legislaciones, mercado interior y medio ambiente: los retos del Pacto Verde”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 14(1), 2022, pp. 150 ss.

<sup>88</sup> L.M. HINOJOSA MARTÍNEZ, *El reparto de competencias entre la Unión Europea y sus estados miembros*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006, pp. 73 ss. y A. DASHWOOD, “The limits of European Community powers”, *European Law Review*, 21(2), 1996, pp. 113 ss. En la jurisprudencia, véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de febrero de 2022, *Polonia / Parlamento y Consejo*, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, párrs. 145, 146 y 260.

<sup>89</sup> M. DOUGAN, “EU Competences In An Age of Complexity And Crisis: Challenges And Tensions In the System of Attributed Powers”, *Common Market Law Review*, 61(1), 2024, pp. 103 y 109 s.

los casos de paquetes de políticas, como los que se adoptaron para dar respuesta a la crisis financiera de 2008 y posterior crisis de la deuda soberana, a la oleada de la inmigración (irregular) en masa de 2015, a la pandemia del covid-19 que estalló en 2020 o a la invasión de Ucrania por Rusia en 2022<sup>90</sup>. Cada uno de los actos que conforman un paquete legislativo necesita poseer su propio fundamento jurídico, con requisitos sustantivos y procedimentales propios. Ahora bien, estos actos son producto de un cúmulo de negociaciones conjuntas a nivel político, que han exigido consensos, renunciaciones, acuerdos y sacrificios. No hay previsión específica en el principio de atribución que permita una excepción para los paquetes de políticas. Por lo tanto, obliga a una aproximación puntual, fragmentada y atomizada a las medidas legislativas que conforman el conjunto de políticas acordado para hacer frente a una crisis determinada.

66. Es cierto, empero, que el poder judicial europeo ha tomado en consideración el hecho de que un acto legislativo forme parte de un paquete de políticas al evaluar la legitimidad de su base jurídica. Así ha sucedido en los casos *Ship Source Pollution* y *Pringle*<sup>91</sup>. Sin embargo, se trata de supuestos aislados que no provocan la quiebra del principio de atribución<sup>92</sup>. En muchas otras ocasiones, los tribunales europeos no han valorado la pertenencia de un acto a un marco de actuación plural.

67. En esta coyuntura, el Tribunal de Justicia se enfrenta al dilema de realizar un ejercicio de interpretación creativa y expansiva a favor de los poderes de la Unión o mantenerse fiel a la letra de los Tratados y anular el acto en cuestión, contribuyendo a la crisis jurídico-política que puede derivar de ello<sup>93</sup>. Esta última solución tiene consecuencias muy negativas, ya que puede entorpecer o imposibilitar la negociación política, romper compromisos delicados y forzar a adoptar soluciones que no son todo lo óptimas que pudieran ser. En cambio, la primera posibilidad -interpretación expansiva de las competencias de la Unión- entroncaría con las propuestas de Letta y Draghi. Sin embargo, no parece fácil que la institución judicial europea se sienta forzada a implementarlas si no hay reformas legislativas que le obliguen a abandonar su doctrina tradicional.

## 5. ¿Viabilidad económica?

68. Resulta obvio que la recuperación de la Unión Europea va a precisar una inversión descomunal y que exigirá esfuerzos y sacrificios enormes. El propio Mario Draghi explica que será preciso incrementar la financiación entre 750 y 800 mil millones de euros para impulsar la competitividad de la Unión -entre el 4,4 y el 4,7% del PIB de la UE- y dedicar aproximadamente el 3% del PIB anual en investigación y desarrollo para mantener y mejorar su competitividad. Tanto él como Enrico Letta formulan diversas sugerencias en sus informes, que han suscitado mucho interés y recelo, siendo objeto de diversas críticas, entre las que destacan tres. La primera es la oposición de las autoridades nacionales: será necesaria mucha mano izquierda para que se muestren dispuestas a renunciar a sus cometidos actuales y contribuir a conseguir que las medidas propuestas surtan efectos<sup>94</sup>. La segunda objeción es la

<sup>90</sup> Respecto de los retos que plantearon estas crisis F. BIGNAMI (Ed.), *EU Law in Populist Times: Crises and Prospects*, Cambridge et al., Cambridge University Press, 2020; L.N. GONZÁLEZ ALONSO, “La Unión Europea frente al desafío de la guerra en Ucrania: ¿la ansiada epifanía de su política exterior y de seguridad común?”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 75, 2023, pp. 35 ss. y C. HERNÁNDEZ SASETA y D. BÁEZ SEARA, “El Banco Central Europeo, una institución en adaptación constante al contexto económico cambiante: de la Unión Monetaria a la Unión Bancaria”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 80, 2025, pp. 131 ss. Para una perspectiva económica, C. TAMARIT, “La Unión Europea: tres crisis y un destino”, *Papeles de Economía Española*, 177, 2023, pp. 2 ss. También tiene interés el artículo de A. HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, “Regulación jurídica internacional de los mercados financieros”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 14(2), 2022, pp. 533 ss.

<sup>91</sup> STJUE 23.10.2007, *Comisión de las Comunidades Europeas contra Consejo de la Unión Europea*, C-440/05, ECLI:EU:C:2007:625, párr. 70, y STJUE 27.11.2012, *Thomas Pringle contra Government of Ireland y otros*, C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756, párrs. 72, 105, 158 y 164.

<sup>92</sup> M. DOUGAN, *loc. cit.*, 113 ss.

<sup>93</sup> Véase S. WEATHERHILL, “Competence Creep and Competence Control”, *Yearbook of European Law*, 23(1), 2004, pp. 1 ss.

<sup>94</sup> Editorial Comments, “A jurisprudence of distribution for the EU”, *cit.*, pp. 957 ss.

falta de detalle<sup>95</sup>. Por ejemplo, se recrimina a Letta no explicar cómo conseguir que la Unión de Ahorros e Inversión tenga éxito. Y esa falta de detalle puede provocar el rechazo de los Estados miembros que tienen mercados de capitales nacionales potentes para su tamaño. El tercer reproche reside en la dificultad de conseguir los objetivos propuestos en el plazo tan corto que prevén los informes<sup>96</sup>. Letta sugiere que varias medidas deberían materializarse en 2025 y todas ellas estar listas en 2027<sup>97</sup>.

**69.** Compartimos algunas de esas críticas. Primero, no va a ser sencillo que triunfe la Unión de Ahorros e Inversiones sobre las bases de una incompleta Unión de Mercados de Capitales<sup>98</sup>. Entre otras razones, porque habrá que convencer a los inversores de que confíen en los mercados de capitales europeos, que se han mostrado hasta ahora menos eficientes que sus rivales, si éstos continúan con la trayectoria que han llevado hasta ahora.

**70.** También suscita inquietud su sugerencia de modificar el régimen de las ayudas públicas para impulsar la política industrial europea<sup>99</sup>. Y no porque no se haya utilizado con anterioridad, pues siempre se han reconocido excepciones a la prohibición del art. 107 TFUE a esos efectos<sup>100</sup>. Ahora bien, éstas deben regirse por los principios de necesidad, efecto incentivador, proporcionalidad y equilibrio<sup>101</sup>. Primero, deben ir dirigidas a reparar fallos de mercado específicos. Segundo, deben conseguir la modificación de la estructura y comportamiento de las empresas, de modo que sin esa acción no se hubiera producido el cambio, o al menos no con la intensidad deseada. Tercero, la forma y el alcance de la acción analizada deben ser las más adecuadas para conseguir los efectos deseados y, a la vez, provocar las mínimas distorsiones en las condiciones de competencia existentes. De ahí que, en caso de que tengan diversos destinatarios, los beneficiados deben ser los estrictamente necesarios. Por último, es imprescindible que los efectos positivos de la(s) medida(s) en cuestión, superen los negativos. Es decir, los beneficios que genera la subsanación de los fallos de mercado deben imponerse sobre las distorsiones de la competencia consustanciales a las ayudas públicas y sobre las afectaciones negativas al bienestar de los consumidores. Estos requisitos conforman el régimen del control de las ayudas públicas (art. 107 TFUE). Prescindir de ellos puede generar agravios comparativos de difícil aceptación y distorsiones de la competencia inaceptables en una coyuntura como la actual en que la evolución tecnológica está desenfundada y es fácil que se produzcan tensiones políticas entre los Estados miembros.

**71.** Por otra parte, ni todos los problemas de la industria europea se resuelven con dinero, ni todos los países disponen de la misma capacidad de inyectar fondos públicos a proyectos de su interés. Su disparidad puede causar agravios, celos y una escalada de ayudas con terceros países que comporte un despilfarro de recursos públicos al no conseguirse las eficiencias deseadas o ser éstas muy limitadas. Consecuentemente, todos resultaríamos perjudicados, salvo los destinatarios de las ayudas públicas<sup>102</sup>. Y cabe recordar que la Unión no sólo se ha lamentado de los subsidios concedidos por terceros países, sino que aprobado diversas leyes para hacerles frente<sup>103</sup>. Es fácil que sea tachada de demagoga si decide hacer lo mismo que critica a sus rivales y trata de impedir.

<sup>95</sup> A. BERG y Z. MEYERS, *loc. cit.*

<sup>96</sup> J. GONZÁLEZ MÍNGUEZ, *loc. cit.*, p. 14.

<sup>97</sup> J. GONZÁLEZ MÍNGUEZ, *loc. cit.*, p. 38.

<sup>98</sup> De ahí que N. MOLONEY reclame más implementación y menos legislación o política. Véase su “Capital Markets Union: the lure of grand designs and a call for modesty”, *European Law Review*, 50(1), 2025, pp. 21 ss.

<sup>99</sup> Editorial comments, “The passion for security in European societies”, *cit.*, pp. 6 ss.

<sup>100</sup> Y precisamente A. BORONAT (“IPCEI: a market design tool for pro-competitive industrial policies in Europe?”, *Journal of European Competition Law & Practice*, 15(8), 2024, pp. 526 ss.) nos recuerda que los IPCEI aparece incluidos en la letra b) del apartado 3.º del art. 107 TFUE.

<sup>101</sup> J. PIECHUCKA *et al.*, *loc. cit.*, p. 10/19. En la jurisprudencia, a título de ejemplo, STJUE de 5 de marzo de 2019, *Eesti Pagar*, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172.

<sup>102</sup> J. PIECHUCKA *et al.*, *loc. cit.*, pp. 2 y 8/19.

<sup>103</sup> *Supra* notas 29 y 30.



**72.** En cuanto a la emisión de deuda conjunta, ha sido uno de los primeros temas en generar rechazo. Se utilizó por primera vez para crear el fondo de recuperación Next Generation EU en respuesta a la crisis generada por la pandemia covid-19<sup>104</sup>. Fue una decisión histórica que obligó a los Estados miembros a endeudarse, pero permitió financiar la recuperación económica, que fue bien recibida por los mercados y redujo los riesgos de las economías más sensibles<sup>105</sup>. A pesar de su éxito, varios países del norte de Europa y académicos han manifestado su oposición. Las razones son varias: el aumento de la presión sobre el presupuesto europeo, el riesgo de que comprometa la sostenibilidad fiscal a largo plazo, el conflicto con principios básicos del derecho presupuestario de la Unión Europea (unidad, universalidad y equilibrio) y el peligro de que se convierta en una práctica habitual que diluya la responsabilidad fiscal individual de los Estados miembros<sup>106</sup>. También suscita dudas en clave jurídica, pues su base es el art. 122 TFUE, al que una parte de la doctrina concibe como un recurso de urgencia exclusivamente<sup>107</sup>.

**73.** Por último, tan importante es obtener la financiación necesaria para realizar los cambios que la UE precisa como saber gestionarla adecuadamente. Y es que muchas veces la clave no reside tanto en el montante como en la administración de los recursos existentes, como reconocen Enrico Letta y Mario Draghi. La seguridad y la defensa nos sirve de ejemplo. Si analizamos el presupuesto de los principales actores internacionales comprobaremos que Estados Unidos es la potencia que más invierte en este ámbito (alrededor de 886,3 mil millones de dólares, aproximadamente un 3,4% del PIB<sup>108</sup>) y que la diferencia con los demás es muy grande. Pero China (aproximadamente 231,4 mil millones de dólares, lo que vendría a representar un 1,7 del PIB<sup>109</sup>) y Rusia (117 mil millones de dólares, aproximadamente un 7,1% del PIB<sup>110</sup>) no destinan una cifra mayor que la suma de los veintisiete Estados miembros (326 mil millones de euros, equivalente a 352 mil millones de dólares, que representa un 1,9% del PIB<sup>111</sup>). Por lo tanto, el problema no reside tanto en el montante de la inversión como en su gestión<sup>112</sup>.

## 6. Cuadratura del círculo

**74.** No existen incoherencias evidentes entre los tres informes, ni dentro de cada uno de ellos. Sin embargo, hay propuestas que parecen aspirar a la cuadratura del círculo. Señalamos tres. La primera es la consecución de grandes empresas europeas sin destruir el conjunto de pequeñas y medianas compañías que habitan los mercados de la Unión en la actualidad, preservando además la competencia leal. Enrico Letta defiende a las primeras porque, entre otras razones, sólo ellas pueden competir globalmente y su capacidad financiera les permite afrontar las inversiones necesarias para innovar. Estoy de acuerdo con la primera de estas razones, puesto que resulta harto complicado que las PYMEs europeas puedan plantar

<sup>104</sup> L. SCHRAMM; U. KROTZ y B. DE WITTE, "Building 'Next Generation' after the pandemic: The implementation and implications of the EU Covid Recovery Plan", *Journal of Common Market Studies*, 60, 2022, pp. 114 ss.

<sup>105</sup> L. PANCOTTO; O. GWILYM y P. MOLYNEUX, "Deal! Market reactions to the agreement on the EU Covid-19 recovery fund", *Journal of Financial Stability*, 67, 2023 y A. OLESTI RAYO, "El programa Next Generation EU y el presupuesto de la Unión Europea", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 73, 2022, pp. 727 ss.

<sup>106</sup> D. Łukowiak, "Combating the COVID-19 Crisis within the European Union: A Critical Assessment of the 'Next generation EU' in the Context of the Budgetary Balance", *Utrecht Law Review*, 19(1), 2023, pp. 53 ss.; M. RODRÍGUEZ-VIVES, "Towards a Common EU Debt: Where Do We Stand?", *Intereconomics*, 58(6), 2023, pp. 305 ss.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que en 2024 se revisó el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y se acordó seguir con la ortodoxia fiscal y no se avanzó en una política fiscal común. Así J.M. PORRAS RAMÍREZ, "La reforma del marco de gobernanza económica y presupuestaria de la Unión Europea: ¿una revisión realista del Pacto de Estabilidad y Crecimiento?", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 79, 2024, pp. 143 ss.

<sup>107</sup> M. CHAMON, "The non-emergency economic policy competence in Article 122(1) TFEU", *Common Market Law Review*, 61(6), 2024, pp. 1501 ss.; D. ŁUKOWIAK, obra citada, p. 57.

<sup>108</sup> [https://en.wikipedia.org/wiki/National\\_Defense\\_Authorization\\_Act\\_for\\_Fiscal\\_Year\\_2024#:~:text=The%20National%20Defense%20Authorization%20Act,DOD\)%20for%20fiscal%20year%202024.](https://en.wikipedia.org/wiki/National_Defense_Authorization_Act_for_Fiscal_Year_2024#:~:text=The%20National%20Defense%20Authorization%20Act,DOD)%20for%20fiscal%20year%202024.)

<sup>109</sup> <https://thedefensepost.com/2024/03/05/china-2024-defense-spending/>.

<sup>110</sup> <https://tass.com/defense/1697255>.

<sup>111</sup> <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/defence-numbers/>.

<sup>112</sup> En sentido parecido J.A. NÚÑEZ VILLASVERDE, *loc. cit.*

cara a gigantes tecnológicos como Google y Tesla; sobre todo si cuentan con el favor de su Gobierno. Sin embargo, es muy difícil que las pequeñas y medianas compañías puedan sobrevivir en el mismo mercado que una grande, pues ésta es su depredador natural. En segundo lugar, es cierto que ni el Derecho europeo de la competencia ni las leyes nacionales prohíben la detentación de una posición de dominio; sólo está vetado su abuso (art. 102 TFUE y 2 Ley de Defensa de la Competencia). De ahí que sea posible compatibilizar un gran tamaño empresarial y la existencia de competencia leal<sup>113</sup>. No obstante, es muy complicado conseguir que una gran firma responda de sus abusos dado que las diferencias en los recursos económicos de que disponen dificulta que tanto los consumidores como las pequeñas y medianas sociedades, e incluso las autoridades de la competencia, puedan hacerles frente. La necesidad de aprobar una norma específica para frenar los abusos en los mercados digitales es buena prueba de ello (Reglamento 2022/1925), así como los casos *Intel*, *Qualcomm* y *Google Ad Sense*<sup>114</sup>. Igualmente, la existencia de grandes firmas que dominan un mercado genera riesgos de ineficiencia, de oligopolio y de colusión, como nos recuerda la doctrina económica<sup>115</sup>. Además, el hecho de que una empresa tenga mucho poder en Europa no significa que vaya a tener éxito en otros mercados o en el plano internacional, pues influyen múltiples factores<sup>116</sup>. Por último, la capacidad de competir no es sólo una cuestión de tamaño y de inversión, sino que también importa la existencia de un marco institucional, regulatorio y cultural de apoyo y facilitación del emprendimiento y la innovación<sup>117</sup>. A mi modesto entender, también debería ponerse el acento en esta cuestión; es decir, en cambiar la cultura económica presente en Europa, tanto en las administraciones públicas como en la ciudadanía, para favorecer la mentalidad empresarial e innovadora.

75. Por otra parte, es difícil que las grandes compañías sean disruptivas, que es uno de los déficits del tejido empresarial europeo según Mario Draghi. Ninguna duda cabe de que tienen más capacidad de inversión en investigación e innovación que las pequeñas. Sin embargo, cuando dominan un mercado, acostumbran a perder su capacidad disruptiva al dedicar sus esfuerzos a satisfacer las necesidades existentes de los consumidores que a innovar y crear productos revolucionarios<sup>118</sup>. De ahí que resulte difícil conciliar el impulso del tamaño empresarial con el anhelo de la disrupción. Por estas razones, solamente debería fomentarse la existencia de campeones europeos en mercados globalizados, en los que las pequeñas y medianas firmas no tuvieran nada que hacer, y exigirles además que destinen buena parte de su inversión a la innovación<sup>119</sup>.

<sup>113</sup> Sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 13 de febrero de 1979, *Hoffmann-La Roche / Comisión*, Asunto 85/76, ECLI:EU:C:1979:36, párr. 38; de 6 de septiembre de 2017, *Intel / Comisión*, C-413/14 P, ECLI:EU:C:2017:632, párr. 133; de 21 de diciembre de 2023, *European Superleague Company*, C-333/21, ECLI:EU:C:2023:1011, párr. 126 y de 10 de septiembre de 2024, *Google Shopping*, C-48/22P, ECLI:EU:C:2024:726, párr. 163.

<sup>114</sup> Sentencias del Tribunal General de la Unión Europea de 26.1.2022, *Intel Corporation Inc. contra Comisión Europea*, T-286/09 RENV, ECLI:EU:T:2022:19 y de 15.6.2022, *Qualcomm, Inc. contra Comisión Europea*, T-235/18, ECLI:EU:T:2022:358, en las que se anularon las Decisiones de la Comisión por no documentar adecuadamente entrevistas informales, entre otras razones, y de 18.9.2024, *Google Ad Sense*, T-334/19, ECLI:EU:T:2024:634, donde se reprocha a la Comisión no haber examinado todos los contratos de servicios de intermediación publicitaria -carga que se nos antoja difícilmente asumible si es cierto que, como advirtió la Comisión, eran cientos y cientos-. En la doctrina, por ejemplo A. ZURIMENDI ISLA, “La sentencia del caso Intel o cómo el Derecho de la competencia no responde a la realidad actual”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 14(2), 2022, pp. 900 ss. Respecto de la insuficiencia de las norma tradicionales de la competencia y la necesidad de aprobar el Reglamento de Mercados Digitales, I. ALTZELAI ULIONDO, “Hacia unos mercados disputables y equitativos más allá del Derecho de la competencia en la Unión Europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 74, 2023, pp. 147ss.

<sup>115</sup> J. TIROLE, *The Theory of Industrial Organization*, Cambridge et al., The MIT Press, 1988, pp. 76 s. y M. MOTTA, *Competition Policy: Theory and Practice*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, pp. 39 ss.

<sup>116</sup> Editorial Comments, “Think big? Think twice! EU competition law in the face of calls for European champions”, *Common Market Law Review*, 56, 2019, p. 334.

<sup>117</sup> Y así lo reconoce el propio E. LETTA, *Much more than a market*, cit., pp. 50 ss.

<sup>118</sup> C. CHRISTENSEN, *The Innovator's dilemma: when new technologies cause great firms to fail*. Harvard Business Review Press, 1997. También Editorial Comments, “Think big? Think twice! EU competition law in the face of calls for European champions”, cit., pp. 332 s.

<sup>119</sup> Editorial Comments, “Think big? Think twice! EU competition law in the face of calls for European champions”, cit., pp. 332 y 334.

76. El segundo caso de cuadratura del círculo es el cambio en la aplicación de las normas sobre ayudas públicas. La propuesta de Enrico Letta de ponerlas al servicio de la política industrial europea -en particular, para fomentar el *Plan Industrial del Pacto Verde*- puede colisionar con los principios de apertura y no intervención de los Estados miembros que presiden el Mercado Único, además de incrementar los recelos entre éstos debido a su diversa capacidad de financiación<sup>120</sup>. Y lo que puede tener mayor trascendencia práctica, puede chocar con la jurisprudencia europea en la materia, que ha mantenido que las excepciones a la prohibición de las ayudas públicas deben regirse por los principios de necesidad, efecto incentivador, proporcionalidad y equilibrio<sup>121</sup>. Ahora bien, también es verdad que el régimen de las ayudas públicas ha evolucionado mucho, pasando de una prohibición rígida para evitar las distorsiones del mercado hasta una mayor flexibilidad en apoyo de la política industrial de la Unión Europea<sup>122</sup>. Baste recordar que la creación de instrumentos como el Reglamento General de Exención por Categorías o los Proyectos Importantes de Interés Común Europeo (IPCEI por sus siglas en inglés) para poner las ayudas públicas estatales al servicio de objetivos y prioridades europeos<sup>123</sup>. De ahí que pueda considerarse que, tanto actualmente como en el futuro, las ayudas públicas son una herramienta más de la política industrial europea. Ahora bien, a fin de conseguir su plena eficacia y evitar distorsiones de la competencia indeseables, debe exigirse el máximo consenso respecto de la nueva política, que estén nítidamente perfilados y acordados los objetivos que se persiguen y que se plasmen en normas positivas que vinculen al poder judicial europeo. Parece ser la línea que está siguiendo la Comisión en el proyecto de marco normativo sobre ayudas estatales a las industrias limpias, que desarrolla el Plan citado anteriormente<sup>124</sup>.

77. El tercer y último ejemplo afecta a la lucha contra la excesiva carga regulatoria y legislativa que soportan las empresas europeas. Estoy totalmente de acuerdo con el diagnóstico de Letta y Draghi de que esta situación lastra la competitividad de la industria europea; a lo que añadiría que también perjudica la eficacia de nuestras administraciones públicas y desespera a la ciudadanía. Sin embargo, no parecen acertados algunos de los remedios que propone el primero de los autores. En particular, crear un *European Code of Business Law for a Simpler Single Market*, que sustituiría a las leyes nacionales en determinados extremos, pero en otros las complementaría, de modo que los empresarios europeos podrían optar por seguir sometidos a su normativa nacional o regirse por esta vigésimo octava legislación<sup>125</sup>. Además de la extrema dificultad de conseguir las mayorías necesarias para aprobar esta disposición, no creo que la manera de luchar contra el exceso de legislación sea sancionar más normas jurídicas sin derogar o simplificar las existentes. Algo parecido cabe decir respecto de la sugerencia de Letta de crear una *Single Market National Office* en cada Estado miembro y una *EU Single Market Office*, a nivel europeo, para facilitar el cumplimiento de la normativa europea. La instauración de nuevos organismos, con sus procedimientos, normas, funciones, etc., no es una manera eficiente de reducir la carga burocrática.

<sup>120</sup> Editorial Comments, “The EU’s integrated policy approach towards competitiveness: The interplay between State aid control and industrial policies”, *Common Market Law Review*, 61, 2024, p. 3. También resulta interesante la reflexión de E. GARCÍA COSO en “Derecho de la competencia de la UE y mercado interior de la energía”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 16(1), 2024, pp. 226 ss., donde reivindica la aplicación del Derecho de la competencia para conseguir que el mercado energético funcione eficientemente.

En cuanto a los formas de financiar la política industrial en el pasado y los problemas que se pueden presentar en el futuro, Editorial Comments, “Paying for the EU’s industrial policy”, *Common Market Law Review*, 60, 2023, pp. 617 ss. Y respecto al impacto de los diversos instrumentos públicos en la política industrial, C. CRISCUOLO; N. GONNE; K. KITAZAWA y G. LALANNE, “Are industrial policy instruments effective? A review of the evidence in OECD countries”, *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, No. 122, 2022.

<sup>121</sup> *Supra* nota 99.

<sup>122</sup> Al respecto, L. HORNKOHLE y D. PELEKIS, “State Aid Control as a Coordinating Instrument for EU Industrial Policy in the Internal Market”, *SSRN*, 16.2.2025.

<sup>123</sup> Reglamento 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado.

<sup>124</sup> Puede consultarse el proyecto de Comunicación titulado “Framework for State Aid measures to support the Clean Industrial Deal” en [https://competition-policy.ec.europa.eu/about/contribution-clean-just-and-competitive-transition/draft-clean-industrial-state-aid-framework-cisaf\\_en](https://competition-policy.ec.europa.eu/about/contribution-clean-just-and-competitive-transition/draft-clean-industrial-state-aid-framework-cisaf_en).

<sup>125</sup> E. LETTA, *Much more than a market*, cit., pp. 107 ss.

**78.** Por otra parte, la Comisión no parece hacer caso a la sugerencia comentada; está haciendo justo lo contrario. *A Competitiveness Compass for the EU* contiene treinta y ocho medidas legislativas y *The Clean Industrial Deal: A joint roadmap for competitiveness and decarbonisation* treinta y nueve, la inmensa mayoría de las cuales deberán aprobarse entre 2025 y 2026. Es posible que todas estas medidas sean necesarias para conseguir la autonomía estratégica que anhela la Unión. Sin embargo, creemos que deberían ir acompañadas de una reducción y simplificación de la legislación europea y de un aligeramiento de la carga burocrática que soportan tanto las empresas como los ciudadanos. Debería aprovecharse los procesos de adhesión de nuevos Estados miembros para racionalizar el *acquis* comunitario y -continuando con la utopía- la carga burocrática tanto europea como nacional.

## V. Conclusiones

**79.** Enrico Letta y Mario Draghi afirman que el modelo económico europeo está en crisis y que es necesario adoptar medidas para actualizarlo. Las causas son la pérdida de productividad respecto de nuestros rivales, el cambio de la coyuntura económica en que se basaba el comercio internacional, el retraso de la Unión respecto de la tecnología digital, la intensificación de las dependencias con terceros, la crisis energética, una financiación insuficiente y un déficit en seguridad y defensa.

**80.** La solución a los problemas europeos pasa por incrementar nuestra productividad y, con ello ganar, competitividad. Para ello proponen diversas medidas que pueden agruparse en siete objetivos. Primero, cerrar la brecha tecnológica con nuestros rivales. Segundo, aumentar la integración del Mercado Único y conseguir grandes empresas, preservando el tejido empresarial y la política social. Tercero, conjugar la transición verde con el aumento de la competitividad de las firmas europeas. Cuarto, mejorar la gobernanza de la Unión y reducir las cargas legislativa y burocrática. Quinto, crear un mercado europeo de las industrias de seguridad y defensa. Sexto, respecto de la política exterior, realizar la autonomía estratégica y recuperar la influencia internacional de la Unión y de sus empresas. Por último, conseguir la financiación necesaria para implementar estas medidas a través de la movilización del capital privado, la redefinición de las ayudas de Estado y la emisión de deuda pública paneuropea.

**81.** Las propuestas de Letta y Draghi no suponen ninguna novedad. No sólo se alinean con las prioridades políticas que el Consejo Europeo y la Comisión les anunciaron al encargarles los informes, sino que se enmarcan en la “autonomía estratégica abierta” que lleva inspirando la política europea desde 2013. Si a esta circunstancia le añadimos que los encargos fueron realizados *intuitu personae*, con unos objetivos bastante bien definidos y sin llevar a cabo un concurso abierto, surgen dudas acerca de la libertad de la que disfrutaron.

**82.** El diagnóstico de la coyuntura actual de la Unión Europea que realizan los tres informes resulta acertado. Igual sucede con la exposición de las causas que han llevado a la crisis de productividad y competitividad que atravesamos. Ahora bien, debería añadirse el bréxit. La retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea privó a ésta de una potencia económica y una democracia consolidada y exigió un gran esfuerzo político que distrajo la atención respecto de temas muy importantes.

**83.** La implementación de las sugerencias de Enrico Letta y Mario Draghi va a ser muy difícil de conseguir. Políticamente va a requerir grandes dosis de compromiso, determinación y generosidad. Es cierto que va a ser muy difícil que se reúnan los consensos y se hagan los sacrificios necesarios; pero también que los autores de los informes debían ser conscientes de estas exigencias. De ahí que deba considerarse su diagnóstico y propuestas como una llamada a la acción en un momento particularmente crítico. Resulta evidente que surgirán tensiones y conflictos. Y cuando aparezca, habrá que recordar que todas las quejas, peticiones y reivindicaciones deben canalizarse a través de los mecanismos y procedimientos previstos en el ordenamiento europeo, por el bien de todos.

**84.** La viabilidad jurídica de las propuestas de Draghi y Letta también va a suscitar problemas, pues el principio de atribución exige que todos los actos jurídicos que se adopten tengan una base jurídica legítima. Esta imposición resulta especialmente exigente en el caso de los paquetes de políticas, obligando a la Justicia europea a elegir entre interpretar extensivamente los poderes de la Unión o anular determinadas normas por falta de competencia.

**85.** Desde el punto de vista económico, las propuestas de Letta y Draghi también suscitan recelos. Va a ser muy difícil conseguir toda la financiación que su implementación necesita. Los desafíos de la Unión de Mercados de Capitales y de la Unión Bancaria hacen dudar acerca de la posibilidad de movilizar el capital privado. La modificación de la política de ayudas públicas puede generar tensiones entre los Estados miembros. Y la emisión de activos públicos paneuropeos va a generar rechazo.

**86.** Por último, algunas propuestas parecen demasiado optimistas. Es el caso de la consecución de campeones europeos sin perturbar el tejido empresarial europeo, compuesto sobre todo por pequeñas y medianas firms, o la lealtad concurrencial. Y también de la reducción del acervo legislativo y de la carga burocrática. Aunque son deseables *-rectius*, imprescindibles- no parece que ni los autores ni las instituciones europeas sean conscientes de sus implicaciones, vistas las medidas que proponen y que han empezado a implementar.