

# LIBRO BLANCO SOBRE EL FUTURO DE EUROPA

## Reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete en 2025

Comisión Europea  
COM(2017)2025 1 de marzo de 2017

### Informe-resumen

El [Libro Blanco sobre el futuro de Europa](#) es la contribución de la Comisión Europea a la Cumbre de Roma del 27 de marzo de 2017 en el 60 aniversario de la firma de los Tratados de Roma por los seis Estados fundadores, y que marca el comienzo de un proceso en el que la UE-27 debe decidir sobre el futuro de su Unión.

Parte de un análisis de la situación actual y los factores que la conforman para a continuación presentar una serie de escenarios de cómo podría evolucionar Europa de aquí a 2025 en función de las decisiones que se adopten conjuntamente, y siempre tomando como premisa que los 27 Estados miembros avancen juntos como Unión.

Para acabar anuncia los documentos que publicará la Comisión de aquí a las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2019, como contribución al debate sobre cómo debería evolucionar Europa en los próximos años, proceso en el que la Europa de los Veintisiete decidirá conjuntamente sobre el futuro de su Unión, e incluye dos anexos: “El proceso del Libro Blanco: de Roma a las elecciones al Parlamento Europeo de 2019” y “Los cinco escenarios: visión panorámica de las políticas”

El discurso sobre el Estado de la Unión que el presidente Juncker pronunciará en septiembre de 2017 ahondará en estas ideas antes de que se puedan extraer las primeras conclusiones en el Consejo Europeo de diciembre de 2017. Ello contribuirá a determinar una línea de actuación que pueda ser desarrollada a tiempo para las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2019.



## **Europa: Situación actual y factores que la conforman**

La UE es el mayor mercado único del mundo, mayor donante de ayuda humanitaria y al desarrollo, potencia en investigación, innovación, con peso significativo de su diplomacia a nivel mundial, en el que sus habitantes disfrutan de diversidad cultural, de ideas y de tradiciones, que permite estudiar y trabajar más allá de las fronteras nacionales sin tener que cambiar de moneda, en el que se habla y se lucha por la igualdad y en el que el Estado de Derecho ha sustituido a la prevalencia del más fuerte.

Sólo en los últimos 25 años, los Tratados de Maastrich, Amsterdam, Niza y Lisboa han reformado y transformado una Unión cuyo tamaño ha aumentado a más del doble.

A pesar de ello muchas de las personas que lo habitan consideran que la Unión es demasiado distante o interfiere demasiado en su vida cotidiana, se preguntan cómo mejora Europa su nivel de vida y considera que la UE no ha estado a la altura de sus expectativas a la hora de enfrentarse a la crisis económica y financiera que comenzó en 2008. La confianza de las ciudadanas y ciudadanos en la UE ha disminuido, como ha disminuido también su confianza en las autoridades nacionales. Existe asimismo un desfase entre las expectativas y la capacidad de la UE para colmarlas, pues gran número de decisiones siguen estando en manos de las autoridades nacionales, regionales y locales.

Entre los factores que conformarán el futuro de Europa tenemos su pérdida de relevancia internacional: pasa de constituir un 25% de la población mundial en 1900 a un 6% en 2015, o a representar un 26% del PIB mundial en 2004 frente a un 22% en 2015, monedas como el Yuan-Renminbi chino adquieren peso en la cesta de monedas de referencia empleada por el FMI en detrimento del Euro, o factores exteriores como el aumento de la militarización creando un contexto mundial cada vez más tenso, con una larga crisis que ha dejado un gran desempleo de larga duración, y altos niveles de deuda pública y privada. El problema es especialmente grave para la generación más joven alimentando dudas sobre la economía social de mercado de la UE y su capacidad de no dejar atrás a nadie.

Europa está envejeciendo rápidamente por lo que los sistemas de protección social deben modernizarse significativamente para poder seguir siendo sostenibles, muchos de los empleos actuales no existían hace una década, y en los próximos años surgirán otros nuevos y se requerirá una inversión masiva en capacitación y un replanteamiento profundo de los sistemas de educación y aprendizaje permanente. Está comprometida con la descarbonización de su economía y con la reducción de las emisiones nocivas y uno de sus grandes retos será llevar al mercado las soluciones innovadoras.

Pese a ofrecer una libertad y estabilidad destacables, se enfrenta a indiscriminados ataques terroristas, a flujos procedentes de diferentes partes del mundo por efecto del crecimiento de la población, del cambio climático y de las tensiones generalizadas, o a crisis de refugiados que generan dudas sobre la gestión de espacios fronterizos y dan lugar a la reintroducción de controles temporales en determinadas fronteras europeas.



## Cinco escenarios para Europa en 2025

**Escenario 1: SEGUIR IGUAL** - La UE de los 27 se centra en el cumplimiento de su programa de reformas de acuerdo con el espíritu de las orientaciones de la Comisión de 2014 [«Un nuevo comienzo para Europa»](#) y de la [Declaración de Bratislava](#), aprobada por los 27 Estados miembros en 2016. La agenda positiva de acción sigue dando resultados concretos.

- Se preserva la unidad de la EU-27.
- No obstante, la unidad de los 27 puede verse cuestionada en caso de conflictos importantes.
- La brecha entre promesas y resultados solo se colmará progresivamente si existe la voluntad colectiva de alcanzar esos resultados de forma conjunta.

**Escenario 2: SOLO EL MERCADO ÚNICO** – La UE de los 27 se centra gradualmente en el mercado único al no alcanzar acuerdos los Estados miembros en un número creciente de ámbitos. La toma de decisiones puede ser más fácil de entender.

- Cada vez es más difícil resolver problemas que afectan a más de un Estado miembro, por lo que se amplía la brecha existente entre expectativas y resultados.
- Los derechos de los ciudadanos garantizados por el Derecho de la Unión pueden verse limitados con el tiempo.

**Escenario 3: LOS QUE DESEAN HACER MÁS, HACEN MÁS** – La UE de los 27 sigue funcionando como en la actualidad, pero permite a los Estados miembros que lo deseen una mayor colaboración en ámbitos específicos, como la defensa, la seguridad interior o los asuntos sociales. Surgen una o varias «coaliciones de voluntades». Se preserva la unidad de la EU-27 al tiempo que se permite avanzar a los que lo deseen.

- La brecha entre expectativas y resultados se cierra en los países que desean hacer más y optan por ello.
- Surgen dudas sobre la transparencia y rendición de cuentas de los distintos niveles decisorios.
- Los derechos de los ciudadanos garantizados por el Derecho de la UE varían en función del lugar de residencia.



- **Escenario 4: HACER MENOS PERO DE FORMA MÁS EFICIENTE** - La UE de los 27 centra su atención en aumentar y acelerar los logros en los ámbitos de actuación prioritarios que ha elegido, mientras que interviene menos en los que se percibe que no aporta valor añadido. Centra su atención y sus recursos limitados en un número reducido de ámbitos políticos. Los ciudadanos europeos estiman que la UE solo actúa en los ámbitos en los que aporta verdadero valor añadido.
- Al concentrar mejor los recursos y prestar mayor atención a una serie de ámbitos prioritarios, la EU-27 puede actuar con mayor rapidez.
- Inicialmente, a la UE le resulta difícil decidir a qué ámbitos debe dar prioridad.

**Escenario 5: HACER MUCHO MÁS CONJUNTAMENTE** – Los Estados miembros deciden compartir más competencias, recursos y tomas de decisiones en todos los ámbitos. Las decisiones se adoptan con mayor rapidez a nivel europeo y se aplican con celeridad. Aumenta y se agiliza significativamente la toma de decisiones a nivel de la UE.

- Los ciudadanos tienen más derechos en virtud del Derecho de la UE.
- Existe el riesgo de que se produzca el distanciamiento de sectores de la sociedad que consideran que la UE carece de legitimidad o ha arrebatado demasiadas competencias a las autoridades nacionales.

## Próximos pasos

La Comisión Europea va a contribuir al debate en los próximos meses con una serie de documentos de reflexión sobre los temas siguientes:

- el desarrollo de la dimensión social europea;
- la profundización de la Unión Económica y Monetaria, sobre la base del Informe de los Cinco Presidentes de junio de 2015;
- el aprovechamiento de la globalización;
- el futuro de la defensa europea;
- el futuro de las finanzas de la UE.

Al igual que el Libro Blanco, los documentos de reflexión ofrecerán ideas, propuestas, opciones o escenarios diversos para Europa en 2025, sin presentar decisiones definitivas en esta fase.



## El proceso del Libro Blanco: de Roma a las elecciones al Parlamento Europeo de 2019





## ANEXO: Cinco escenarios que ofrecen una instantánea del posible estado de la Unión de los 27 en 2025

|   |  |                                     |   |
|---|--|-------------------------------------|---|
|    | <p><b>Seguir igual</b></p> <p><i>La EU-27 se centra en cumplir su programa de reformas positivas</i></p>   | <p>+</p> <p>+</p> <p>-</p> <p>-</p> | <p>La agenda positiva de acción sigue dando resultados concretos.</p> <p>Se preserva la unidad de la EU-27.</p> <p>No obstante, la unidad de los 27 puede verse cuestionada en caso de conflictos importantes.</p> <p>La brecha entre promesas y resultados solo se colmará progresivamente si existe la voluntad colectiva de alcanzar esos resultados de forma conjunta.</p>  |
|   | <p><b>Solo el mercado único</b></p> <p><i>La Unión Europea de 27 Estados no logra ponerse de acuerdo para hacer más en numerosos ámbitos de actuación más allá de los aspectos clave del mercado único</i></p>         | <p>+</p> <p>-</p> <p>-</p>          | <p>La toma de decisiones puede ser más fácil de entender.</p> <p>Cada vez es más difícil resolver problemas que afectan a más de un Estado miembro, por lo que se amplía la brecha existente entre expectativas y resultados.</p> <p>Los derechos de los ciudadanos garantizados por el Derecho de la Unión pueden verse limitados con el tiempo.</p>   |
|  | <p><b>Los que desean hacer más, hacen más</b></p> <p><i>La EU-27 sigue funcionando como en la actualidad, pero permite a los Estados miembros que lo deseen una mayor colaboración en ámbitos específicos</i></p>      | <p>+</p> <p>+</p> <p>-</p> <p>-</p> | <p>Se preserva la unidad de la EU-27 al tiempo que se permite avanzar a los que lo deseen.</p> <p>La brecha entre expectativas y resultados se cierra en los países que desean hacer más y optan por ello.</p> <p>Surgen dudas sobre la transparencia y rendición de cuentas de los distintos niveles decisorios.</p> <p>Los derechos de los ciudadanos garantizados por el Derecho de la UE varían en función del lugar de residencia.</p> |
|  | <p><b>Hacer menos pero de forma más eficiente</b></p> <p><i>La EU-27 se centra en aumentar y acelerar los logros en los ámbitos prioritarios y en no intervenir cuando se constate que no aporta valor añadido</i></p> | <p>+</p> <p>+</p> <p>-</p>          | <p>Los ciudadanos europeos estiman que la UE solo actúa en los ámbitos en los que aporta verdadero valor añadido.</p> <p>Al concentrar mejor los recursos y prestar mayor atención a una serie de ámbitos prioritarios, la EU-27 puede actuar con mayor rapidez.</p> <p>Inicialmente, a la UE le resulta difícil decidir a qué ámbitos debe dar prioridad.</p>  |
|  | <p><b>Hacer mucho más conjuntamente</b></p> <p><i>Los Estados miembros deciden hacer mucho más conjuntamente en todos los ámbitos políticos</i></p>  | <p>+</p> <p>+</p> <p>-</p>          | <p>Aumenta y se agiliza significativamente la toma de decisiones a nivel de la UE.</p> <p>Los ciudadanos tienen más derechos en virtud del Derecho de la UE.</p> <p>Existe el riesgo de que se produzca el distanciamiento de sectores de la sociedad que consideran que la UE carece de legitimidad o ha arrebatado demasiadas competencias a las autoridades nacionales.</p>  |



**Anexo:**

Síntesis de los 5 Documentos de Reflexión de la Comisión, ya publicados y que previamente fueran anunciados en el Libro Blanco sobre el Futuro de Europa



## 1.- DOCUMENTO DE REFLEXIÓN SOBRE LA DIMENSION SOCIAL DE EUROPA

[https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-social-dimension-europe\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-social-dimension-europe_es.pdf)

### **Síntesis:**

El documento de reflexión sobre la dimensión social de Europa plantea cuestiones sobre cómo sostener nuestros niveles de vida, crear más y mejores puestos de trabajo, capacitar adecuadamente a las personas y fomentar más la unidad, teniendo en cuenta la sociedad y el mundo laboral del futuro. Para ello, en el documento se establecen tres opciones posibles:

- **Limitar la dimensión social a la libre circulación**

Según esta opción, la Unión mantendría en vigor la legislación para fomentar los movimientos transfronterizos de ciudadanos en materias como los derechos relativos a la seguridad social de los ciudadanos móviles, el desplazamiento de los trabajadores, la asistencia sanitaria transfronteriza y el reconocimiento de titulaciones. Sin embargo, ya no existirían normas mínimas de la UE en cuanto a la salud y seguridad de los trabajadores, los tiempos de trabajo y de descanso o los permisos de maternidad y paternidad, por ejemplo. Europa ya no impulsaría las oportunidades para el intercambio de buenas prácticas entre los Estados miembros en los ámbitos de la educación, la sanidad, la cultura y el deporte; los programas de reconversión social y regional de los Estados miembros, cofinanciados con dinero de la UE, quedarían suspendidos o se deberían financiar a escala nacional.





- **Permitir hacer más a los que deseen hacer más en el ámbito social**

Los países que utilizan el euro como moneda única común pueden ir más allá, conjuntamente, en el ámbito social para mantener la fortaleza y la estabilidad de la zona del euro y evitar ajustes bruscos del nivel de vida de los ciudadanos. También pueden participar otros países interesados.

- **Profundizar la dimensión social de la Europa de los veintisiete**

Aunque las administraciones nacionales y locales deberían seguir siendo y serían el epicentro de cualquier acción que se realice en el ámbito social, la UE estudiaría de qué manera seguir respaldando las acciones de los Estados miembros, haciendo valer plenamente los instrumentos de los que dispone. La legislación no solamente fijaría normas mínimas sino que, en determinados ámbitos, podría armonizar plenamente los derechos de los ciudadanos en toda la UE con objeto de centrarse en la convergencia de los resultados sociales.



## 2.- DOCUMENTO DE REFLEXIÓN SOBRE EL ENCAUZAMIENTO DE LA GLOBALIZACIÓN

[https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-globalisation\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-globalisation_es.pdf)

### Síntesis:

El documento de reflexión sobre el encauzamiento de la globalización abre un debate sobre el modo en que la UE puede encauzar mejor la globalización y abordar los retos y las oportunidades que plantea:

**En el ámbito exterior**, el documento se centra en la necesidad de dar forma a un orden mundial verdaderamente sostenible, basado en normas compartidas y en un programa común. La UE ha defendido siempre un código normativo mundial multilateral sólido y eficaz, y debe seguir desarrollándolo de modo que se aborden los nuevos retos y quede garantizada su aplicación efectiva. Por ejemplo, la UE podría impulsar nuevas normas que garanticen las condiciones de competencia equitativas y pongan coto a comportamientos desleales y perniciosos como la evasión fiscal, las subvenciones públicas o el *dumping* social. Disponer de instrumentos de defensa comercial eficaces y establecer un tribunal multilateral de inversiones podrían permitir también a la UE actuar con determinación contra los países o las empresas involucrados en prácticas desleales.

**En el ámbito interior**, el documento propone instrumentos para proteger y empoderar a los ciudadanos a través de políticas sociales sólidas y el necesario apoyo a la educación y formación a lo largo de toda la vida. Políticas tributarias progresivas, invertir en la innovación y políticas de bienestar sólidas podrían contribuir a una redistribución más equitativa de la riqueza. Entre tanto, cabe utilizar los Fondos Estructurales de la UE para ayudar a las regiones vulnerables y el **Fondo de Adaptación a la Globalización de la UE** para ayudar a los trabajadores desplazados a encontrar otro empleo, contribuyendo así a atenuar las repercusiones negativas.



### 3.- DOCUMENTO DE REFLEXIÓN SOBRE LA PROFUNDIZACIÓN DE LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA

[https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu_es.pdf)

#### **Síntesis:**

Las opciones propuestas en el documento de reflexión están concebidas para ayudar a establecer un amplio consenso sobre cómo afrontar los retos futuros y dar un nuevo impulso a este importante debate.

Para avanzar, deberán adoptarse medidas en tres ámbitos fundamentales:

#### **Completar una verdadera Unión Financiera**

Un sistema financiero integrado y que funcione correctamente es esencial para una Unión Económica y Monetaria eficaz y estable. Aprovechando el impulso de lo que ya se ha logrado en los últimos años, es necesario encontrar un consenso sobre el camino a seguir. Ello incluye avanzar con elementos que ya están sobre la mesa y acordar medidas adicionales que deberán adoptarse de aquí a 2025, como completar la Unión Bancaria y avanzar en la reducción y el reparto de riesgos en el sector bancario, con medidas para que los bancos europeos sean todavía más sólidos. A fin de ofrecer oportunidades de financiación más diversas e innovadoras a la economía real, en particular a través de los mercados de capitales, la realización de la Unión de los Mercados de Capitales también es esencial.

- **Lograr una Unión Económica y Presupuestaria más integrada**

El Informe de los cinco presidentes ya reconoce que la convergencia hacia unas estructuras sociales y económicas más fuertes en los Estados miembros es un elemento esencial para el éxito de la Unión Económica y Monetaria a largo plazo. Los Estados miembros podrían reforzar los elementos ya existentes, como el Semestre Europeo de coordinación de las políticas económicas o la relación de apoyo financiero del presupuesto de la UE a las reformas estructurales. Pero los Estados miembros podrían decidir también mejorar la capacidad de estabilización macroeconómica de la zona del euro. El documento esboza varias opciones para ello, que la Comisión estudiará.



- **Afianzar la responsabilidad democrática y reforzar las instituciones de la zona del euro**

Para que la Unión Económica y Monetaria sea más sólida, los Estados miembros deberán aceptar compartir más responsabilidades y decisiones sobre asuntos del euro, dentro de un marco legal común. Esto se podría conseguir a través de los Tratados de la UE y sus instituciones, un enfoque intergubernamental o, como es el caso en la actualidad, una combinación de ambos. Una mayor integración política podría implicar la reconsideración del equilibrio entre la Comisión y el Eurogrupo, y podría justificar el nombramiento de un presidente permanente del Eurogrupo a tiempo completo, así como unificar la representación exterior de la zona del euro. La idea de un Tesoro de la Zona del Euro (posiblemente con un presupuesto de la zona del euro), así como de un Fondo Monetario Europeo también se incluye en el debate público, y podría considerarse en una fase posterior de la profundización de la Unión Económica y Monetaria, en el marco de la UE.



## 4.- DOCUMENTO DE REFLEXIÓN SOBRE EL FUTURO DE LA DEFENSA EUROPEA

[https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-defence\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-defence_es.pdf)

### Síntesis:

El documento de reflexión expone tres posibles escenarios para el futuro de la defensa europea:

- **Escenario de cooperación en materia de seguridad y defensa**

Los países de la UE decidirían aún sobre la necesidad de cooperar en materia de seguridad y defensa con carácter voluntario y caso por caso, mientras que la UE seguiría complementando los esfuerzos nacionales. La cooperación en materia de defensa se vería reforzada, pero la participación de la UE en las operaciones más exigentes seguiría siendo reducida. El nuevo Fondo Europeo de Defensa contribuiría a desarrollar nuevas capacidades conjuntas, pero los países de la UE continuarían supervisando la mayor parte del desarrollo y la contratación pública de las capacidades de defensa. La cooperación UE-OTAN conservaría el formato y la estructura actuales.

- **Escenario de seguridad y defensa compartidas**

En este escenario más ambicioso, los países de la UE pondrían en común determinados activos financieros y operativos para aumentar la solidaridad en el ámbito de la defensa. La UE estaría también más comprometida con la protección de Europa dentro y fuera de sus fronteras. Asumiría un papel más importante en ámbitos como los de la ciberseguridad, la protección de las fronteras o la lucha contra el terrorismo, y fortalecería la dimensión de defensa y seguridad de políticas internas como las de energía, salud y aduanas, o la política espacial. Esto vendría acompañado de una voluntad política de actuar, así como de una toma de decisiones adecuada a un contexto en rápida transformación. La UE y la OTAN aumentarían también su cooperación y coordinación mutuas en toda una serie de asuntos.



- **Escenario de defensa y seguridad comunes**

El escenario más ambicioso prevé la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión, que conduciría a la defensa común sobre la base del artículo 42 del Tratado de la UE, que permite que un grupo de Estados miembros afines pase al siguiente nivel en lo que se refiere a la defensa europea. Con este escenario, los países de la UE asumirían mayores compromisos en lo que respecta a la seguridad de los demás, haciendo de la protección de Europa una responsabilidad compartida de la UE y la OTAN. La UE estaría en condiciones de llevar a cabo operaciones de seguridad y defensa de alto nivel, sustentadas por una cierta integración de las fuerzas de defensa de los Estados miembros. La UE apoyaría programas conjuntos de defensa con el Fondo Europeo de Defensa y crearía una Agencia Europea de Defensa específica. De esta manera, también se fomentaría la creación de un verdadero mercado europeo de defensa, capaz de proteger sus principales actividades estratégicas frente a las absorciones externas.

Los escenarios descritos no son mutuamente excluyentes, pero ilustran tres niveles de ambición diferentes en términos de solidaridad.

Aumentar la seguridad europea resulta hoy en día indispensable. Los países de la UE llevarán las riendas, definiendo el nivel de ambición con el apoyo de las instituciones de la Unión. Mirando hacia el futuro, deben ahora decidir por qué camino y a qué velocidad desean ir para proteger a los ciudadanos europeos.



## 5.- DOCUMENTO DE REFLEXIÓN SOBRE EL FUTURO DE LAS FINANZAS DE LA UE

[https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-eu-finances\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-eu-finances_es.pdf)

### **Síntesis:**

El presupuesto de la UE afronta el difícil reto de financiar más con menos recursos. Se espera que la UE desempeñe un mayor papel en nuevos ámbitos de actuación, tales como la migración, la seguridad interior y exterior o la defensa. Además, Europa también debe preservar su papel preponderante en el escenario internacional, como importante donante de ayuda humanitaria y de ayuda al desarrollo y como líder de la lucha contra el cambio climático. Esto debe alcanzarse con un presupuesto de la UE que no hará sino disminuir a raíz de la salida del Reino Unido.

El documento de reflexión de hoy aborda este reto y pone sobre la mesa los principales elementos para debate, estructurados en torno a los cinco escenarios del Libro Blanco: ¿Se limitará la UE a seguir avanzando como antes, los Estados miembros harán menos juntos, avanzarán a velocidades diferentes, harán menos pero de forma más eficaz, o harán mucho más? Cada uno de estos posibles escenarios tendría consecuencias diferentes, tanto en lo relativo al nivel de gasto para cada objetivo como a la procedencia de los recursos utilizados. Las opciones van desde una reducción de los gastos de las políticas existentes hasta un aumento de los ingresos.

Por otro lado, el documento de reflexión establece las características básicas del presupuesto de la UE y expone las principales tendencias y evoluciones en ámbitos de actuación clave tales como la cohesión o la agricultura. También aborda cuestiones fundamentales como el valor añadido de la financiación de la UE o la articulación entre esta financiación y las reformas estructurales en los Estados miembros.