LA ACTIVIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA

Carmen Plaza Martín
Instituto de Derecho Europeo e Integración Regional
Universidad Complutense de Madrid

1. Introducción

El año 2024 abre un nuevo ciclo institucional y político de cinco años en la UE, tras las elecciones al Parlamento Europeo del mes de junio y la formación de una nueva Comisión que tomó posesión el 1 de diciembre de 2024. Doce meses que han transcurrido en un escenario global crecientemente complejo, inseguro, polarizado y cambiante, y en el que las instituciones de la Unión han asumido (una vez más) el objetivo de impulsar la competitividad y prosperidad de la Unión, y la defensa de sus valores: la protección de los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho. En un panorama internacional marcado por devastadores conflictos bélicos e inminentes cambios geoestratégicos que van a poner en cuestión incluso la seguridad de Europa, la Agenda Estratégica de la Unión 2024-2029 asume la urgencia de que la Unión avance en su propia defensa y seguridad[1] (urgencia que se acrecentará exponencialmente con la llegada por segunda vez, en 2025, del presidente Trump a la Casa Blanca). Por su parte, las orientaciones políticas adoptadas por la nueva Comisión bajo el segundo mandato de Ursula von der Leyen van a considerar esencial impulsar una Unión "más rápida, sencilla y unida"[2], comenzando así en algunos ámbitos, como veremos, un proceso de "simplificación" o "relajación" normativa.

En este contexto, la actividad de la UE en 2024 ha seguido marcada por la agresión de Rusia a Ucrania y por el apoyo político, militar, económico y humanitario de la Unión al pueblo ucraniano, en defensa de una paz justa y duradera frente a una guerra que dura ya más de tres años. En el ámbito del mercado único y la política industrial de la Unión, las principales acciones han ido dirigidas a garantizar, en particular, la seguridad en el abastecimiento de materias primas estratégicas, así como la producción de nuevas tecnologías esenciales para descarbonizar la economía. También ha ocupado un lugar destacado en la agenda de la Unión, un año más, la intensa actividad desplegada para combatir el cambio climático, así como la adopción de normas que permitan avanzar en sostenibilidad, proteger a los consumidores y, en términos generales, a la ciudadanía de la Unión. Por lo que se refiere a las respuestas

1. Consejo Europeo, *Strategic Agenda 2024-2029*, 27 de junio de 2024, disponible en https://www.consilium.europa.eu/media/yxrc05pz/sn02167en24_web.pdf.

2. Ursula von der Leyen, *La decisión de Europa - Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea 2024-2029*, p. 5, disponible en https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_es?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_ES.pdf.

dadas por la Unión a los desafíos y oportunidades que plantea la sociedad digital destaca, en particular, la adopción del muy esperado Reglamento sobre IA. Por último, hay que destacar uno de los pasos más importantes que se dan en el ámbito de la Política Social de la Unión: la adopción de la Directiva contra la violencia que sufren las mujeres, con la que la Unión va a armonizar, por fin, las normas de los Estados miembros para luchar contra la peor de las "desigualdades" que podemos sufrir las mujeres, y que supone una vulneración múltiple de nuestros derechos humanos.

Muchas de estas nuevas normas impactan en las competencias de nuestras CCAA y/o afectan a su desarrollo económico, social o ambiental, planteándoles importantes retos porque, tal y como destaca el Comité de las Regiones en su informe anual The State of Regions and Cities 2024 EU Annual Report – A Close, Stronger, Cohesive and Ambitious European Unión, "las regiones y sus ciudades van a ser responsables de implementar alrededor del 70% del acervo comunitario, la mitad de la inversión pública general y un tercio del gasto público"[3].

2. Acciones relacionadas con la guerra en Ucrania

La agresión de Rusia a Ucrania tiene numerosas consecuencias para la UE, sus Estados y sus regiones, por lo que haremos referencia tan solo a algunas de las medidas más significativas adoptadas en 2024 en apoyo del pueblo ucraniano.

En relación con las acciones directas de ayuda a Ucrania, destaca la ampliación del apoyo prestado hasta el momento mediante la creación de un nuevo "Mecanismo para Ucrania" regulado en el Reglamento (UE) 2024/792 del Parlamento Europeo y del Consejo, que entró en vigor el 1 de marzo de 2024[4]. Su vigencia abarca los años 2024 a 2027 y está dotado con hasta 50.000 millones de euros de apoyo financiero para reforzar la capacidad de resistencia de Ucrania, fomentar su recuperación, y facilitar su camino hacia la adhesión a la UE.

La ayuda a ciudadanas y ciudadanos ucranianos refugiados en Estados miembros de la Unión se va a renovar mediante Decisión de Ejecución del Consejo UE 2024/1836, por la que se prorroga la protección temporal a favor de más de 4 millones de personas que han huido de la guerra provocada por la agresión de Rusia[5]. A fecha de 31 de diciembre de 2024, España había expedido 219.788 autorizaciones (de residencia y trabajo) por protección temporal a favor de personas con nacionalidad ucraniana[6]. Conforme al "Padrón continuo" del Instituto Nacional de Estadís-

3. Secretaría del Comité de las Regiones, *The State of Regions and Cities 2024 EU Annual Report – A Close, Stronger, Cohesive and Ambitious European Unión*, Bruselas, 2025, p. 47.

4. Reglamento (UE) 2024/792 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de febrero de 2024, por el que se establece el Mecanismo para Ucrania.

5. Decisión de Ejecución (UE) 2024/1836 del Consejo, de 25 de junio de 2024, por la que se prorroga la protección temporal introducida por la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382.

6. Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, "Estadística de personas ucranianas con documentación de residencia en vigor Serie 31 de diciembre de 2021 – 31 de diciembre de 2024", disponible en https://www.inclusion.gob.es/documents/3976286/3995073/Nota_Ucranianos.pdf/88ea71db-5425-f284-b4d6-ef86727dcf7f?t=1721287156364.

tica, y durante los meses de 2024 en los que aparecen registros en el momento de escribir estas líneas (de enero a mayo), las CCAA que más nacionales de Ucrania han recibido son la Comunidad Valenciana (en las provincias de Alicante y Valencia), seguida por Andalucía (con Málaga a la cabeza), Cataluña (con Barcelona a la cabeza), y Madrid[7]. Como es sabido, además de las ayudas económicas directas que facilita el Estado a través del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, cada Comunidad Autónoma ha creado programas específicos para ofrecer ayudas adicionales para facilitar la integración de estas personas en su seno (que van desde cursos de idioma y formación profesional, pasando por facilitar el acceso a servicios como los de educación y sanidad, o asistencia jurídica, hasta ayudas económicas adicionales, o acceso prioritario a vivienda social).

El apoyo a Ucrania se va a mantener también en el ámbito comercial. Con el Reglamento (UE) 2024/1392 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024[8] se amplía un año más la suspensión de derechos de importación y los contingentes sobre exportación de los Estados miembros. Para mitigar el impacto de la guerra en los precios de la energía, la Comisión adoptó en 2022 el Marco Temporal de Crisis y Transición, que permite a los Estados otorgar ayudas a determinados sectores especialmente afectados, como la agricultura, la ganadería y la pesca, y el 2 de mayo de 2024 la Comisión prorrogó hasta finales de 2024 determinadas disposiciones de dicho Marco con el objetivo de seguir paliando las perturbaciones en el sector agrícola, así como en el pesquero y de acuicultura[9]. En la misma línea se aprueba, en diciembre de 2024, la revisión del Reglamento (UE) 1408/2013 de la Comisión de 18 de diciembre de 2013 relativo a la aplicación de los arts. 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de minimis en el sector agrícola, y que exime del control de las ayudas estatales a pequeñas subvenciones para este sector[10]. De este modo los Estados miembros pueden conceder ayudas de hasta 20.000 euros por beneficiario (25.000 euros, si el Estado miembro dispone de un registro central para las ayudas de minimis) durante un periodo de 3 años sin necesidad de notificarlo previamente a la Comisión para su aprobación.

Por lo que se refiere a las sanciones a Rusia, se adopta el decimotercer paquetes de sanciones[11], en el que se aborda, en particular, la lucha contra la flota clandestina de

7. https://public.tableau.com/views/FlujosUcranianosMeses/Dashboard1?%3AshowVizHome=no&%3Aembed=true#3.

8. Reglamento (UE) 2024/1392 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, relativo a las medidas temporales de liberalización del comercio que completan las concesiones comerciales aplicables a los productos ucranianos en virtud del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica y sus Estados miembros, por una parte, y Ucrania, por otra.

9. Comunicación de la Comisión — Segunda modificación del Marco Temporal de Crisis y Transición relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía tras la agresión contra Ucrania por parte de Rusia, C/2024/3113.

10. Reglamento (UE) 2024/3118 de la Comisión, de 10 de diciembre de 2024, por el que se modifica el Reglamento (UE) n.o 1408/2013, relativo a la aplicación de los arts. 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de minimis en el sector agrícola.

11. El 23 de febrero se adoptó el Reglamento (UE) 2024/745 del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.o 833/2014 relativo a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania; así como la Decisión (PESC) 2024/746 del Consejo por la que se modifica la

Rusia y la elusión de sanciones, y extiende las sanciones, además, a varias entidades chinas que colaboran con Rusia, así como a Biolorrusia.

3. Economía, competitividad y mercado único

3.1. Política Industrial

En 2024 prosigue el esfuerzo normativo para avanzar hacia una economía "más competitiva, sostenible y resiliente", en línea con la Estrategia Industrial Europea de 2021 y el Plan Industrial de 2023 adoptados en el marco del Pacto Verde Europeo. Se adoptan así nuevas normas en el ámbito de la política industrial dirigidas a garantizar, en particular, la seguridad en el abastecimiento de materias primas estratégicas, así como en la consecución de los objetivos de las políticas climática y ambiental de la Unión (algunas de las cuales serán objeto de análisis en el apartado sobre sostenibilidad).

Destaca, en primer lugar, el Reglamento (UE) 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. Su objeto es asegurar "un suministro seguro, resiliente y sostenible de materias primas fundamentales, entre otras vías, mediante el fomento de la eficiencia y la circularidad a lo largo de toda la cadena de valor". A tal fin introduce disposiciones dirigidas a promover el desarrollo de capacidades europeas, la investigación e innovación con el fin de reducir la dependencia de la Unión para el abastecimiento de materias primas críticas para la transición ecológica y digital (como el litio, el cobalto, el níquel, el galio o el boro), así como para los sectores de defensa y espacio (como el titanio o el wolframio). Fija entre otros objetivos el de alcanzar para 2030 un 10% de las necesidades anuales de la UE mediante extracción propia; cubrir el 40% de las necesidades de transformación dentro de la UE; y que el 25% de las materias primas estratégicas provengan del reciclado. También limita a un máximo del 65% el consumo anual de cada materia prima estratégica procedente de un único tercer país.

En segundo lugar, y en conexión con los esfuerzos de la Unión para descarbonizar la economía, se adopta el Reglamento (UE) 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 que aparecen listadas en su art. 4. Este Reglamento afecta al ejercicio de diversas competencias de las CCAA: en primer lugar, tiene entre sus objetivos promover la demanda de tecnologías sostenibles a través de procedimientos de contratación pública, subastas y otras formas de intervención pública (art. 1.2.c), e incluye disposiciones sobre la contribución a la sostenibilidad en los procedimientos de contratación pública (art. 25); contiene también disposiciones que afectan a la planificación,

---

Decisión 2014/512/PESC relativa a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania. El 24 de abril se adopta, además, la Directiva (UE) 2024/1226 del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la definición de los delitos y las sanciones por la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión, y por la que se modifica la Directiva (UE) 2018/1673.

incluidos los de ordenación del territorio para posibilitar el desarrollo de proyectos de fabricación de tecnologías de cero emisiones netas (art. 11). Y condiciona la potestad de fomento de las CCAA al prever que los sistemas de ayudas a hogares, empresas y consumidores deban contribuir a mejorar la sostenibilidad y la resiliencia de las tecnologías de cero emisiones netas de la Unión (art. 28).

Por último, y para impulsar el diseño ecológico de productos, se adopta el Reglamento (UE) 2024/1781, de 13 de junio de 2024, por el que se instaura un marco para el establecimiento de requisitos de diseño ecológico, con el objeto de mejorar la circularidad, el rendimiento energético y otros aspectos medioambientales de los productos comercializados en la Unión. Los requisitos de diseño ecológico se establecen para grupos de productos a través de actos delegados, y están dirigidos a, entre otros objetivos, mejorar la durabilidad, reutilización, actualización y reparabilidad de los productos; mejorar la eficiencia energética y de recursos; aumentar los contenidos reciclados; o reducir las huellas de carbono y medioambientales. Con el fin de reforzar la credibilidad del sistema, el Reglamento introduce también un "pasaporte digital del producto" que almacena información que respalda la sostenibilidad del mismo y al que pueden acceder por vía electrónica autoridades, fabricantes y comerciantes, y consumidores.

3.2. Acuerdos comerciales con terceros países

En 2024 la UE suscribió importantes acuerdos comerciales, pero entre todos destaca, por el notable impacto que tendrá en las relaciones comerciales de la UE, el acuerdo alcanzado con Mercosur el 6 de diciembre de 2024, tras más de dos décadas de negociación. Su principal objeto es la eliminación de barreras comerciales entre la Unión y los países del Mercosur, reduciendo o eliminando aranceles y otros obstáculos para facilitar el comercio de bienes y servicios entre ambas regiones. Un acuerdo que ha suscitado recelos entre otros, en el sector agrícola de la UE, y cuyo texto quedó a finales de año pendiente de aprobación por el Parlamento y el Consejo de la Unión Europea. Si finalmente entra en vigor supondrá la creación de un área de libre comercio de más de 770 millones de personas, que representa, como ha puesto de manifiesto el Banco de España, un cuarto del PIB mundial[12].

3.3. Consumo

La UE adopta en 2024 cuatro importantes normas en materia de consumo, con impacto en las competencias tanto del Estado como de las CCAA: actualiza la Directiva sobre responsabilidad por los daños causados por productos defectuosos y se aprueban tres nuevas directivas en las que la protección del consumidor confluye con otros objetivos de la Unión como la tutela de los derechos humanos y la protección del medio ambiente.

12. Banco de España, A contracorriente: el acuerdo comercial Unión Europea-Mercosur (13/03/2025), disponibleenhttps://www.bde.es/wbe/es/noticias-eventos/blog/a-contracorriente-el-acuerdo-comercial-union-europea-mercosur.html.

La nueva Directiva (UE) 2024/2853 sobre responsabilidad por los daños causados por productos defectuosos (que sustituye a la Directiva 85/374/CEE y que deberá ser transpuesta a los ordenamientos nacionales para el 9 de diciembre de 2026) aborda por vez primera los desafíos y oportunidades que en materia de responsabilidad plantean los productos digitales y la IA.

Estrechamente vinculado a la política social y la protección de los derechos humanos, el Reglamento (UE) 2024/3015 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre, va a prohibir los productos fabricados con trabajo forzoso. Su ámbito de aplicación abarca tanto los productos fabricados en la UE para el consumo interno y las exportaciones, como los bienes importados, sin dirigirse a empresas o industrias específicas, y abarcando todos los tipos de trabajo forzoso. El Reglamento, que será plenamente aplicable a partir de 2027, establece que corresponde a la Comisión Europea investigar y tomar medidas en los casos de riesgo de trabajo forzoso fuera del territorio de la Unión, mientras que las autoridades nacionales competentes (en el caso de España, a las administraciones autonómicas) deberán investigar y tomar las medidas dispuestas en el Reglamento en caso de que el trabajo forzoso se encuentre dentro de la UE.

Por lo que se refiere a las nuevas directivas en las que la protección del consumidor se configura como un importante instrumento de protección del medio ambiente, estás serán objeto de análisis en el apartado sobre sostenibilidad y economía circular infra.

4. Sostenibilidad, cambio climático y transición energética

Las regiones y las ciudades de la Unión –en España, las CCAA y la Administración Local– son responsables de implementar más del 70% de las políticas de mitigación climática y el 90% de las políticas de adaptación climática, tal y como recuerda el Comité de las Regiones de la UE[13]. Desempeñan, asimismo, un papel clave en el sector energético, mejorando la eficiencia e integrando fuentes de energía renovables, así como en la lucha contra la contaminación y la conservación del medio ambiente[14]. En 2024 la Unión ha proseguido con su programa normativo para integrar en las distintas políticas sectoriales las exigencias de protección del medio ambiente y de lucha y adaptación contra el cambio climático, conforme exigen los arts. 11 y 192 TFUE. En este apartado se destacan algunas de las más relevantes adoptadas con la exclusiva o principal finalidad de avanzar en sostenibilidad y transición energética, y en la consecución de los objetivos climáticos y ambientales del Pacto Verde Europeo.

4.1. Cambio climático

En 2024 la UE adoptó nuevas normas, o medidas de ejecución de las adoptadas en años anteriores, para avanzar en la consecución de sus objetivos climáticos.

13. Secretaría del Comité de las Regiones, *The State of Regions and Cities 2024*, op. cit. pág. 15
14. Ibid.

a) Gestión industrial de carbono:

El 6 de febrero 2024 la Comisión Europea recomendó una reducción neta del 90% de las emisiones de gases de efecto invernadero, de aquí a 2040 con respecto a los niveles de 1990, a la luz de los últimos informes científicos disponibles y de los compromisos asumidos por la Unión como parte del Acuerdo de París[15]. Para alcanzar este objetivo presentó simultáneamente la Comunicación "Hacia una gestión industrial ambiciosa del carbono en la UE"[16], en la que pone de relieve que las tecnologías de gestión industrial del carbono forman parte de la solución para lograr la neutralidad climática de aquí a 2050, y que son necesarias para seguir reduciendo y gestionando las emisiones. En este contexto presenta una serie de iniciativas a fin de impulsar el uso de estas tecnologías y de la infraestructura necesaria para crear un mercado único de dióxido de carbono en Europa, en el que destaca el Reglamento (UE) 2024/3012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre de 2024, por el que se establece un marco de certificación de la Unión para las absorciones permanentes de carbono, la carbonocultura y el almacenamiento de carbono en productos. Este Reglamento establece un marco voluntario para la certificación de las absorciones de carbono y las reducciones de emisiones del suelo en la Unión. Su objetivo es, conforme dispone su art. 1, "facilitar y fomentar la implantación de absorciones permanentes de carbono, la carbonocultura y el almacenamiento de carbono en productos por parte de operadores o grupos de operadores como complemento de las reducciones sostenidas de emisiones en todos los sectores para cumplir los objetivos y metas establecidos en el Reglamento (UE) 2021/1119". El Reglamento establece: a) criterios de calidad para las actividades que tengan lugar en la Unión; b) normas para la verificación y certificación de las absorciones de carbono y de las reducciones de emisiones del suelo generales por las actividades; c) normas para el funcionamiento y reconocimiento por la Comisión de los sistemas de certificación; y d) normas sobre la expedición y uso de las unidades certificadas.

b) Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono:

Para impulsar el buen funcionamiento del Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (MAFC), introducido por el Reglamento (UE) 2023/956, la Comisión aprueba el Reglamento de Ejecución (UE) 2024/3210, de 18 de diciembre de 2024, por el que se establecen normas de desarrollo en lo relativo al registro MAFC. Hay que recordar que el MAFC es el instrumento por el que la UE fija un precio al carbono emitido durante la producción de bienes importados a la UE, con el fin de fomentar una producción industrial más limpia en países no pertenecientes a la UE, garantizando que dicho precio sea equivalente al precio del carbono de la producción nacional, que no se socaven los objetivos climáticos de la UE, ni la competitividad de la industria europea. El Reglamento de Ejecución introduce la disposiciones norma-

15. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, "Asegurar nuestro futuro: el objetivo climático de Europa para 2040 y el camino hacia la neutralidad climática de aquí a 2050 mediante la construcción de una sociedad sostenible, justa y próspera", COM(2024)63final.

16. COM (2024) 62 final, de 6.2.2024.

tivas y técnicas necesarias para el establecimiento de una base de datos electrónica normalizada y segura a escala de la UE que servirá como sistema central para la gestión del sistema.

c) Descarbonización del sistema energético:

La Unión continúa avanzando en la adopción de instrumentos jurídicos para la descarbonización del sistema energético, impulsando las energías renovables, la eficiencia energética, y la descarbonización de fuentes de energía como el hidrógeno y el gas.

El 13 de junio se aprueban dos importantes normas que modifican el mercado eléctrico con el fin de avanzar en sostenibilidad, en resiliencia y la consecución de los objetivos climáticos de la Unión: El Reglamento (UE) 2024/1747 del Parlamento Europeo y del Consejo va a modificar los Reglamentos (UE) 2019/942 y (UE) 2019/943 con el objetivo de mejorar la configuración del mercado de la electricidad de la UE. Sus disposiciones van a promover una mayor integración de energías renovables en el mercado eléctrico, facilitando su acceso y participación. Introduce, asimismo, medidas para mejorar la flexibilidad del sistema eléctrico y fomentar el almacenamiento de energía, e incorpora disposiciones para proteger a los consumidores, especialmente en situaciones de volatilidad de precios, reforzando los mecanismos de transparencia y eficiencia.

Por su parte, la Directiva (UE) 2024/1711 del Parlamento Europeo y del Consejo modifica las Directivas (UE) 2018/2001 y (UE) 2019/944 con el mismo objetivo de mejorar la configuración del mercado de la electricidad de la Unión. Esta Directiva eleva los objetivos de la Unión de uso de energías renovables con el fin de reducir la dependencia de los combustibles fósiles, e introduce disposiciones para acelerar la descarbonización del sector eléctrico (incluyendo incentivos para tecnologías limpias), fortalecer los derechos de los consumidores, y promover la innovación y la digitalización en el mercado eléctrico.

Por último, con el fin facilitar la descarbonización e integrar en los sistemas energéticos gases renovables y de baja emisión de carbono, y, en particular, el hidrógeno, se refunde y actualizan normas previas: la Directiva (UE) 2024/1788 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, relativa a normas comunes para los mercados interiores del gas renovable, del gas natural y del hidrógeno (por la que se modifica la Directiva 2023/1791 y se deroga la Directiva 2009/73/CE), y el Reglamento (UE) 2024/1789 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, relativo a los mercados interiores del gas renovable, del gas natural y del hidrógeno (que modifica los Reglamentos 1227/2011, 2017/1938, 2019/942 y 2022/869 y la Decisión 2017/684, y deroga el Reglamento 715/2009). Se trata de dos normas complementarias que se centran en la creación de mercados interiores plenamente operativos e integrados para el gas natural y el hidrógeno, al tiempo que incluyen también disposiciones para reforzar los derechos de los consumidores, y proteger, en particular, a los consumidores vulnerables.

d) Ahorro energético:

La nueva Directiva (UE) 2024/1275 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de abril de 2024, sobre la eficiencia energética de los edificios, va a introducir también varios avances en este ámbito: establece un ritmo más rápido para la renovación de edificios, especialmente aquellos con peor comportamiento energético, con medidas más estrictas para los edificios existentes; fomenta el uso de fuentes de energía renovable en los edificios incentivando la instalación de sistemas de energía solar, eólica y otras tecnologías limpias; promueve la movilidad sostenible con medidas relativas, por ejemplo, a la instalación de puntos de recarga para vehículos eléctricos en edificios nuevos y renovados, así como la rehabilitación energética, con un enfoque especial en hogares vulnerables y afectados por la pobreza energética; y actualiza los requisitos para los certificados de eficiencia energética, con nuevos estándares más exigentes.

4.2. Lucha contra la contaminación: "Contaminación Cero"

Este año presenciamos la aprobación de un amplio elenco de normas que persiguen el deseable –y en principio utópico– objetivo de alcanzar en la Unión una "contaminación cero" en el aire, el agua y el suelo.

a) Aguas destinadas al consumo humano:

La Comisión adoptó en 2024 varios Reglamentos Delegados y Decisiones de Ejecución que desarrollan y aplican la Directiva (UE) 2020/2184 sobre la calidad de las aguas destinadas al consumo humano. Destacan, en particular, el Reglamento Delegado (UE) 2024/370 de la Comisión, de 23 de enero de 2024, que establece los procedimientos de evaluación de la conformidad de los productos que entran en contacto con aguas destinadas al consumo humano; el Reglamento Delegado (UE) 2024/1122 que establece los procedimientos administrativos y técnicos para actualizar las listas positivas europeas de sustancias y componentes autorizados para estar en contacto con el agua potable, y la Decisión Delegada de 11 de marzo de 2024, por la que la Comisión establece la metodología para medir los microplásticos en el agua destinada al consumo humano, y las Directrices técnicas relativas a los métodos de análisis para el control de las sustancias perfluoroalquiladas y polifluoroalquiladas (PFAS) en las aguas destinadas al consumo humano (C/2024/4910).

b) Contaminación marina:

La Unión revisó varias directivas con la finalidad de promover un transporte marítimo más limpio y seguro, y reducir la contaminación proveniente de los buques. Se aprueban así, el 18 de noviembre de 2024, la Directiva (UE) 2024/3017 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre de 2024, sobre la investigación de accidentes en el sector del transporte marítimo; la Directiva (UE) 2024/3018 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre de 2024, relativa a la contaminación procedente de buques; la Directiva (UE) 2024/3019 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre de 2024, sobre el cumplimiento de las

obligaciones del Estado de abanderamiento; y la Directiva (UE) 2024/3020 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre de 2024, sobre el control de los buques por el Estado rector del puerto.

c) Calidad del aire:

En materia de calidad del aire se producen también importantes avances normativos: la Directiva (UE) 2024/2881 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2024, introduce novedades significativas para proteger la salud de los ciudadanos y el medio ambiente: impone estándares más rigurosos para los contaminantes atmosféricos con el fin de disminuir las repercusiones en la salud y los ecosistemas con el objetivo de alcanzar para 2050 niveles de contaminación que no sean perjudiciales; y refuerza las disposiciones sobre el seguimiento, modelización y planificación de la calidad del aire, así como la transparencia y participación pública.

Por otra parte, y en desarrollo de la Estrategia de Movilidad Sostenible e Inteligente, se adopta el Reglamento (UE) 2024/1257 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de abril de 2024, relativo a la homologación de tipo de los vehículos de motor en lo que respecta a sus emisiones y a la durabilidad de las baterías (Euro 7), cuyo objetivo principal es también reducir la contaminación y mejorar la calidad del aire.

d) Prevención y control integrado de la contaminación:

Se refuerza también el sistema de prevención y control de la contaminación con la Directiva (UE) 2024/1785 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de abril de 2024 (que modifica la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las emisiones industriales y la Directiva 1999/31/CE del Consejo relativa al vertido de residuos). La finalidad de la nueva Directiva es minimizar el impacto de la contaminación en la salud de las personas y el medio ambiente mediante la reducción de hasta un 40 % en comparación con los niveles de 2020 de las emisiones contaminantes procedentes de las grandes instalaciones industriales y de las explotaciones porcinas y avícolas, con vistas a avanzar hacia el objetivo de contaminación cero en 2050. Amplia para ello su ámbito de aplicación, incluyendo nuevas actividades antes no cubiertas, y cuya autorización y control compete a las CCAA (minería de metales, fabricación de baterías, vertederos e incineradoras de residuos), y aumenta la cobertura de las explotaciones intensivas porcinas y avícolas (excluida la producción porcina ecológica) para reducir la contaminación por nitrógeno. A todas ellas se va a exigir la utilización de las mejores técnicas disponibles (MTD) sector por sector y que los titulares elaboren y apliquen un sistema de gestión ambiental (SGA). Junto a disposiciones para reforzar los derechos de los ciudadanos y ONGs de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en relación con la actividad de estas instalaciones, destaca la introducción de una importante novedad en el ámbito del Derecho ambiental de la UE: el derecho de las personas a solicitar una indemnización por los daños a su salud causados por la contaminación ilegal de estas instalaciones. Por último, la modificación introduce disposiciones más precisas sobre las sanciones que los Estados miembros deben imponer por vulneración de sus dis-

posiciones, y que alcanzan a multas de al menos el 3 % del volumen de negocios anual de la persona jurídica en la UE, así como medidas accesorias como la suspensión de la explotación de instalaciones no conformes (art. 79 modificado).

La transparencia y acceso público a los datos ambientales relacionados con las emisiones contaminantes también se refuerza y facilita notablemente con el nuevo Reglamento (UE) 2024/1244 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de abril de 2024, sobre la notificación de datos medioambientales procedentes de instalaciones industriales, por el que se crea un Portal de Emisiones Industriales.

e) Sustancias químicas y protección de la salud:

Se aprueban nuevas normas para adelantar la prohibición de ciertas sustancias químicas peligrosas cuyo uso puede tener efectos especialmente nocivos en la salud y para el medio ambiente, con las que la UE quiere proteger a ciudadanos, los trabajadores, los consumidores y al medio ambiente frente a estos productos mediante, prohibiciones, limitaciones de uso, y una mejor comunicación de los riesgos que implican: (i) el Reglamento (UE) 2024/1849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, sobre el mercurio, en lo que respecta a la amalgama dental y otros productos con mercurio añadido sujetos a restricciones de exportación, importación y fabricación. Este Reglamento prohíbe, en aras de la salud de los ciudadanos, el uso de amalgama dental de mercurio en los tratamientos dentales en la Unión a partir del 1 de enero de 2025 (en la normativa anterior solo se prohibía su uso en menores, mujeres embarazadas y en periodo de lactancia); si bien prevé que se podrá usar excepcionalmente "cuando el profesional dental lo considere estrictamente necesario debido a las necesidades médicas específicas del paciente" (art. 10), así como la posibilidad de una moratoria excepcional para el uso, la fabricación y la importación de amalgama dental, limitada hasta el 30 de junio de 2026, para aquellos Estados miembros que necesiten más tiempo para adaptar sus sistemas sanitarios nacionales; (ii) la Comisión ha adoptado también medidas para proteger la salud humana y el medio ambiente mediante la restricción del uso de ácido undecafluorohexanoico (PFHxA) y sustancias relacionadas con el PFHxA, las cuales son muy persistentes y suponen un grave riesgo para la salud humana y el medio ambiente: el Reglamento (UE) 2024/2462 de la Comisión, de 19 de septiembre de 2024, prohíbe la venta y el uso del PFHxA en los productos en los que el riesgo no está adecuadamente controlado, se dispone de alternativas y los costes socioeconómicos serán limitados (textiles, cuero y pieles en prendas de vestir, envases de alimentos, cosméticos, o espumas contra incendios).

4.3. Economía circular

Como ya anticipamos en el apartado sobre política de protección de los consumidores en la UE, en 2024 han visto la luz dos importantes directivas en las que la protección de los consumidores se configura como un importante instrumento para avanzar hacia una economía circular y más sostenible. Ello sin olvidar las normas adoptadas en el ámbito del apolítica industrial de la Unión a las que ya hemos hecho referencia en el apartado dedicado a dicha política.

En la ejecución de estas normas hay que tener presente que las CCAA juegan un papel crucial en el impulso de una economía circular en Europa, y la ejecución de estas normas de la Unión dependen, en gran medida, del ejercicio de competencias autonómicas y locales en materia de protección del consumidor y medio ambiente.

Destaca, en primer lugar, la Directiva (UE) 2024/825 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de febrero de 2024, sobre empoderamiento de los consumidores para la transición ecológica con el objetivo de fomentar el consumo sostenible, posibilitando que los ciudadanos consumidores tomen decisiones de compra informadas que contribuyan a patrones de consumo más sostenibles. Para ello establece disposiciones dirigidas a combatir prácticas comerciales engañosas, así como la obsolescencia programada. Se exigirá a los comerciantes que proporcionen información clara y fiable sobre las características ambientales y sociales de los productos, y que las afirmaciones medioambientales sean veraces, comprensibles y fiables. Refuerza el acceso a la justicia de los consumidores y asociaciones de consumidores para actuar contra prácticas de "eco-postureo" e incluye disposiciones que exigen a los Estados que introduzcan disposiciones sancionadoras suficientemente disuasorias de los incumplimientos, proporcionadas y efectivas.

En una dirección similar, la Directiva (UE) 2024/1799 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, establece normas comunes para promover la reparación de bienes rotos o defectuoso. Su objetivo es facilitar que los consumidores decidan reparar un producto en lugar de sustituirlo, y aumentar la accesibilidad, la transparencia y el atractivo de los servicios de reparación. La Directiva incluye disposiciones que, a través de las medidas nacionales de transposición, obligarán a que los fabricantes reparen los productos cuando sea técnicamente posible: introduce un formulario de reparación que proporciona a los consumidores información clara sobre el proceso de reparación, incluyendo plazos y precios; crea, asimismo, una plataforma telemática europea para que los consumidores puedan buscar fácilmente servicios de reparación, y, para los casos en que los consumidores decidan reparar, prevé que la garantía legal se amplíe en 12 meses.

4.4. Biodiversidad

El 24 de junio se adopta una de las normas más importantes de las últimas décadas para detener la hasta ahora acelerada e inexorable pérdida de biodiversidad: el Reglamento (UE) 2024/1991 del Parlamento Europeo y del Consejo, publicado el 24 de junio de 2024, de Restauración de la Naturaleza. Este Reglamento, que se adopta en ejecución de la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030 adoptada en el marco del Pacto Verde Europeo, tiene por objeto restaurar los ecosistemas, los hábitats y las especies en todas las zonas terrestres y marítimas de la UE con el fin de promover la recuperación a largo plazo y sostenida de una naturaleza biodiversa, y contribuir a los objetivos de la UE en materia de mitigación del cambio climático y adaptación al mismo.

La aplicación de este Reglamento va a plantear enormes retos a los Estados, sus regiones y sus ciudades: hay que tener en cuenta que se parte de un diagnóstico según

el cual el 81% de los hábitats de la UE se encuentran en mal Estado, y que el Reglamento establece ambiciosísimos objetivos de restauración vinculantes: al menos el 20% de las zonas terrestres y marítimas para 2030 y todos los ecosistemas degradados para 2050. También precisa medidas específicas para la restauración de diversos ecosistemas, incluyendo hábitats terrestres, marinos, de agua dulce, urbanos, agrícolas y forestales, con objetivos cuantificados y acotados en el tiempo. A lo que se une, además, el compromiso de plantar al menos 3.000 millones de árboles adicionales en la UE para 2030. Los Estados miembros deberán elaborar y presentar a la Comisión, a mediados de 2026, planes nacionales de restauración basados en la mejor información científica disponible, con implicación de todos los niveles de gobernanza en cada Estado, y una efectiva participación pública. Un plan que debe integrarse adecuadamente, para generar sinergias, con medidas adoptadas en el marco de otras Directivas, como la Directiva Hábitats y la conservación de la Red Natura 2000, o, en materia de protección de hábitats acuáticos, con los planes hidrológicos o con las estrategias marinas, así como con programas de control de contaminación.

El Reglamento tendrá un fuerte impacto en las CCAA que deberán alinear sus competencias en materias tales como las de medio ambiente, ordenación del territorio y urbanismo, gestión forestal, agricultura o pesca, hacia la consecución de los objetivos de este ambicioso Reglamento. Su ejecución requerirá, por otra parte, de una estrecha colaboración entre diferentes niveles de gobierno, estatal, autonómico, local, así como con los distintos actores socioeconómicos relevantes para avanzar en los objetivos de restauración fijados por la Unión.

4.5. Protección del medio ambiente a través del Derecho penal

La Unión va a reforzar la protección del medio ambiente a través del Derecho Penal mediante la Directiva (UE) 2024/1203 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal, que deroga y sustituye a las primeras directivas adoptadas en este ámbito: las Directivas 2008/99/CE y 2009/123/CE). Su objeto es establecer "normas mínimas relativas a la definición de los delitos y las sanciones para proteger con mayor eficacia el medio ambiente, así como a medidas para prevenir y combatir la delincuencia medioambiental y hacer cumplir el Derecho medioambiental de la Unión de manera efectiva" (art. 1). Aborda así lo que tradicionalmente ha sido considerado como el talón de Aquiles del Derecho ambiental: el importante déficit en su cumplimiento.

La nueva Directiva amplia la lista de conductas que pueden ser consideradas delitos ambientales con respecto a las directivas anteriores (se incluye, por ejemplo, la ejecución de determinados proyectos peligrosos sin autorización; la gestión, transporte, recuperación o eliminación de residuos peligrosos o no peligrosos susceptibles de causar daños graves al medio ambiente o a la salud humana; o la extracción ilegal de aguas superficiales o subterráneas). Introduce también disposiciones mucho más precisas sobre las sanciones que tienen que incorporar los Estados miembros en su Derecho Penal y que, en el caso de las personas físicas, incluyen la pena de prisión. Y

también va a exigir a los Estados miembros que garanticen que las personas jurídicas puedan ser consideradas responsables por los delitos ambientales.

4.6. La integración de los criterios Ambientales, Sociales y de Gobernanza (ASG) en las empresas

Durante 2024 continúa la ola normativa para integrar criterios ambientales, sociales y de gobernanza en la actividad de las empresas (ASG). No obstante, a finales de año la nueva Comisión Europea comienza un proceso de reflexión y revisión, impulsado tanto por las críticas y debates que han rodeado a algunas de estas normas en el sector empresarial[17], como por un contexto global más reticente a las normas ASG, así como las nuevas orientaciones políticas asumidas por la Comisión a finales de año de impulsar una Unión "más rápida, sencilla y unida"[18]. Un proceso que dará lugar, apenas unos meses tras su adopción, a una moratoria y relajación en la aplicación de algunas de estas disposiciones.

a) Diligencia debida

Particularmente innovadora (y exigente) va a ser la Directiva (UE) 2024/1760 del Parlamento y Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad. Tal y como dispone su art. 1, va a establecer normas sobre: (a) las obligaciones que incumben a las empresas en relación con los efectos adversos, reales y potenciales, para los derechos humanos y el medio ambiente de sus propias operaciones, de las operaciones de sus filiales y de las operaciones efectuadas por sus socios comerciales en las cadenas de actividades de dichas empresas; (b) la responsabilidad que se deriva del incumplimiento de las obligaciones establecidas a tales efectos; (c) la obligación de las empresas de adoptar y llevar a efecto un plan de transición para la mitigación del cambio climático que tenga por objeto garantizar, poniendo todos los medios para ello, la compatibilidad del modelo de negocio y de la estrategia de la empresa con la transición a una economía sostenible y con la limitación del calentamiento global a 1,5 °C en consonancia con el Acuerdo de París.

La Directiva, en su versión original, va a prever su aplicación (de forma escalonada entre los años 2027 y 2029) a las grandes empresas con más de 1000 empleados y un volumen de negocios neto mundial superior a 450 millones de euros. También se aplica a empresas con sede social fuera de la UE que generen un volumen de negocios neto superior a 450 millones.

A través de las normas nacionales de transposición, se va a exigir a estas empresas que implementen medidas de diligencia debida para identificar, prevenir, mitigar y dar cuenta de los impactos negativos sobre los derechos humanos y el medio ambiente en sus operaciones y cadenas de suministro. Deben, asimismo, publicar informes detallados sobre sus prácticas de diligencia debida y los resultados obtenido. La Di-

17. Vid., por ej., https://www.bnnbloomberg.ca/investing/commodities/2024/09/09/worlds-most-stringent-esg-rules-draw-backlash-from-eu-business/,

18. Ursula von der Leyen, *La decisión de Europa, op.cit.*

rectiva requiere a los Estados miembros que prevean sanciones "disuasorias, proporcionadas y eficaces" en caso de incumplimiento de dichas obligaciones, precisando que deben incluir sanciones pecuniarias y una declaración pública en la que figure la empresa responsable y la naturaleza de la infracción en caso de que la empresa no cumpla en el plazo aplicable la decisión por la que se le impone una sanción pecuniaria. Además, las sanciones pecuniarias deben ser proporcionales al volumen de negocios neto mundial de la empresa, y el límite máximo de las sanciones pecuniarias no será inferior al 5 % de dicho volumen de negocios (art. 27). Las decisiones de las autoridades de control que impongan sanciones a una empresa por incumplimiento de las disposiciones del Derecho nacional que transpongan la presente Directiva deben, además, publicarse, enviarse a la Red Europea de Autoridades de Control y permanecer a disposición del público durante al menos tres años.

La fecha límite de transposición por los Estados miembros prevista originalmente en la Directiva era el 26 de julio de 2026. Sin embargo, en 2025, apenas unos meses después de su aprobación, la Comisión comenzó a tramitar su modificación en el marco del llamado "paquete ómnibus" con el objeto de reducir su ámbito de aplicación, y simplificar y flexibilizar las obligaciones que impone a las empresas. Una modificación antes incluso de que se acercase la fecha límite de transposición a los Estados miembros, que no deja de sorprender y transmitir una impresión de falta de consistencia y reflexión en el proceso de toma de decisiones de la Unión.

b) Finanzas sostenibles

El Reglamento (UE) 2024/3005 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre de 2024, relativo a la transparencia e integridad de las actividades de calificación ambiental, social y de gobernanza (ASG), introduce "un régimen normativo común para mejorar la integridad, la transparencia, la comparabilidad cuando sea posible, la responsabilidad, la fiabilidad, la buena gobernanza y la independencia de las actividades de calificación ASG"; ello con el objetivo de "contribuir al buen funcionamiento del mercado interior, al tiempo que se logra un elevado nivel de protección de los consumidores y los inversores y se evita la ecoimpostura y otros tipos de desinformación, como el blanqueo social, mediante la introducción de requisitos de transparencia relacionados con las calificaciones ASG y normas sobre la organización y la conducta de los proveedores de calificaciones ASG" (art. 1).

c) ASG y consumo

Por último, dentro de las normas ASG del año 2024 hay que incluir también las importantes directivas sobre empoderamiento y protección de los consumidores, a las que ya hemos hecho referencia en el apartado sobre "Economía circular" (supra).

5. Agricultura y pesca

En 2024 las principales normas adoptadas en el ámbito de la Política Agrícola Común están dirigidas, asimismo, a integrar en las mismas exigencias medio ambientales y de sostenibilidad.

En primer lugar, se adopta el Reglamento (UE) 2024/1468 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2021/2115 y (UE) 2021/2116 en lo que respecta a las normas en materia de buenas condiciones agrarias y medioambientales, los regímenes en favor del clima, el medio ambiente y el bienestar animal. Este Reglamento introduce normas más estrictas para la protección del medio ambiente y en pro de la sostenibilidad, al tiempo que introduce incentivos para que los agricultores adopten medidas de lucha contra el cambio climático y para el bienestar animal; también introduce nuevas disposiciones para flexibilizar y modificar los planes estratégicos de la PAC, y establece medidas para reducir la carga administrativa sobre los agricultores y facilitar el cumplimiento de las normas. Medidas estas últimas fruto, sin duda, de las multitudinarias movilizaciones en contra de la burocracia y exigencias de Bruselas en este ámbito que presenciamos durante el 2023.

Por otra parte, el Reglamento (UE) 2024/1143 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, relativo a las indicaciones geográficas para vinos, bebidas espirituosas y productos agrícolas tiene por objeto mejorar la protección y promoción de las indicaciones geográficas, al tiempo que refuerza los criterios de sostenibilidad, en línea con los objetivos del Pacto Verde Europeo y la estrategia "de la granja a la mesa". A tal fin va a introducir criterios específicos para que los productos agrícolas y alimentarios cumplan con altos estándares medioambientales. Promueve también la economía circular en la producción agrícola, incentivando prácticas que reduzcan el desperdicio y mejoren la eficiencia en el uso de recursos.

En materia de pesca hay que destacar que a finales de año, el 11 de diciembre, el Consejo de la UE alcanzó un acuerdo sobre las posibilidades de pesca para 2025 en el Mediterráneo y el mar Negro. Un acuerdo que tiene por objeto garantizar la conservación y la explotación sostenible de las poblaciones demersales en el Mediterráneo occidental, y que implica seguir reduciendo la pesca de los arrastreros para combatir el problema actual de la mortalidad de especies por pesca. Para apoyar la transición del sector hacia prácticas más sostenibles, se ha establecido un mecanismo de compensación ampliado, pero la ejecución en el futuro del acuerdo tendrá un fuerte impacto en la flota española del Mediterráneo, ya que se reducirá el esfuerzo pesquero de los arrastreros en un 66% en aguas españolas y francesas del Mediterráneo occidental, lo que podría comprometer la rentabilidad de los pequeños pesqueros de la zona y sus operaciones.

6. La Europa digital

Europa se debate entre la necesidad de promover la innovación y competitividad en la evolución de la era digital, por una parte, y garantizar que la sociedad se beneficie de estos avances en un entorno seguro, justo y respetuoso con los derechos fundamentales, por otra. Un desafío que alcanza con igual intensidad a todos poderes públicos del Estado, de las CCAA y de los entes locales. Tal y como pone de relieve el Informe de las Regiones 2024, la fusión de la industria y los datos se considera la "cuarta revolución industrial", y para "seguir siendo competitivas y gestionar «fábri-

cas de la Industria 4.0», las regiones y ciudades necesitan conexiones a plataformas digitales, centros de datos y redes 5G, y deben promover la innovación de las startups de IA, impulsar la ciberseguridad para proteger la innovación y el funcionamiento de los servicios".[19]

6.1. El Reglamento de inteligencia artificial

El 23 de junio se aprueba el largamente esperado Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen normas armonizadas en materia de IA. Como es sabido, la denominada por las propias instituciones de la Unión como "Ley de Inteligencia Artificial", es la primera regulación a nivel mundial en esta materia. Con 113 artículos y 13 anexos, tiene por objeto "mejorar el funcionamiento del mercado interior y promover la adopción de una IA centrada en el ser humano y fiable, garantizando al mismo tiempo un elevado nivel de protección de la salud, la seguridad y los derechos fundamentales consagrados en la Carta, incluidos la democracia, el Estado de Derecho y la protección del medio ambiente, frente a los efectos perjudiciales de los sistemas de IA en la Unión así como prestar apoyo a la innovación".

Se trata de una norma enormemente compleja y ambiciosa que afirma basarse en un enfoque de riesgos "para evitar la sobrerregulación y respetar el principio de proporcionalidad". Así, el considerando (26) afirma que el enfoque basado en el riesgo que sigue "debe adaptar el tipo y el contenido de dichas normas a la intensidad y el alcance de los riesgos que los sistemas de IA pueden generar. Por lo tanto, es necesario prohibir ciertas prácticas inaceptables de IA, establecer requisitos para los sistemas de IA de alto riesgo y obligaciones para los operadores relevantes, y establecer obligaciones de transparencia para ciertos sistemas de IA." El art. 3.2 del Reglamento define el riesgo como "la combinación de la probabilidad de ocurrencia de un daño y la gravedad de ese daño", y sus disposiciones distinguen cuatro categorías de riesgo (inaceptable, alto, limitado y mínimo), y se definen requisitos regulatorios para cada una de estas categorías. Todo ello con el fin de lograr el equilibrio entre la innovación y los beneficios de los sistemas de IA por un lado, y la protección de valores fundamentales como la seguridad, la salud y los derechos fundamentales, por otro.

Sus disposiciones tendrán importantes repercusiones jurídicas en las CCAA. En primer lugar, en el uso de IA en políticas y servicios públicos en el ámbito de competencia de las CCAA (como la sanidad, el transporte o la coordinación de políticas de gestión de residuos), que deberá cumplir con los estándares establecidos por el reglamento. Las CCAA tendrán que garantizar que los sistemas de IA que vayan a utilizarse en su seno, especialmente aquellos clasificados como de alto riesgo, cumplan con los requisitos del Reglamento lo que podría implicar la creación de nuevos órganos o agencias, o la adaptación de los mecanismos para regular y supervisar estos sistemas. Además, la exigencia de protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos podría implicar la revisión y modificación de políticas y procedimientos actuales.

19. Secretaría del Comité de las Regiones, *The State of Regions and Cities 2024*, op. cit. pág. 19.

El Reglamento, que entró en vigor el 1 de agosto de 2024, será aplicable con carácter general a partir del 2 de agosto de 2026, si bien se establece un calendario escalonado para la aplicación de algunas de sus disposiciones, las de los sistemas de alto riesgo, que tendrán plena aplicación en agosto de 2027.

Poco después, el 5 de septiembre de 2024, la UE firmó el Convenio Marco del Consejo de Europa sobre Inteligencia Artificial y Derechos Humanos, Democracia y Estado de Derecho, que va a ser también el primer instrumento internacional para la regulación de la IA, y cuyas disposiciones tienen por objeto, en línea con el Reglamento de la Unión, "garantizar que las actividades dentro del ciclo de vida de los sistemas de IA sean plenamente compatibles con los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho" (art. 1).

6.2. Conectividad, infraestructuras y seguridad digital

Con el objetivo de facilitar e incentivar la implantación de redes de muy alta capacidad, fomentando el uso compartido de las infraestructuras físicas existentes y favoreciendo un despliegue más eficiente de otras nuevas con mayor rapidez y a un menor coste, se adopta el 29 de abril el Reglamento (UE) 2024/1309 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen medidas para reducir el coste del despliegue de las redes de comunicaciones electrónicas de gigabit.

Simultáneamente la Comisión adoptó una Recomendación sobre el fomento normativo de la conectividad gigabit, con el objeto de mejorar las condiciones normativas necesarias para promover la conectividad, el acceso y la adopción de redes de muy alta capacidad, así como una competencia efectiva, contribuir al desarrollo del mercado interior de redes y servicios de redes y servicios de comunicaciones electrónicas, así como aumentar la seguridad jurídica y la previsibilidad de la reglamentación con vistas a las perspectivas de inversiones en estas redes.

Por lo que se refiere a la protección de los datos y la seguridad de las comunicaciones sensibles, la Comisión ha emitido nuevas recomendaciones para los Estados miembros:

– El 26 de febrero adoptó una Recomendación sobre la seguridad y la resiliencia de las infraestructuras de cable submarino, que propone un conjunto de acciones a escala nacional y de la UE dirigidas a evaluar periódicamente y mejorar la seguridad y resistencia de las infraestructuras de cable submarino esenciales para las telecomunicaciones en la UE, y a apoyar el despliegue o la mejora significativa del cable submarino a través de proyectos de cable de interés europeo (CPEI).

– El 11 de abril adoptó la "Recomendación sobre una hoja de ruta para llevar a cabo de manera coordinada la transición hacia una criptografía postcuántica", con la finalidad de proteger las infraestructuras y los servicios digitales esenciales para las administraciones públicas y otras infraestructuras críticas de la Unión, en previsión de que la próxima generación de ordenadores cuánticos podrían romper los sistemas de cifrado actuales.

6.3. Derecho de sociedades en la era digital

A finales de año se adopta la Directiva (UE) 2025/25 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de diciembre de 2024, por la que se modifica las Directivas 2009/102/CE y (UE) 2017/1132 para mejorar y ampliar el uso de herramientas y procesos digitales en el ámbito del Derecho de sociedades. Sus disposiciones tienen por finalidad aumentar la confianza y la transparencia en el entorno empresarial y facilitar las operaciones y actividades de las sociedades en el mercado interior a través de medios digitales. Introduce disposiciones dirigidas a facilitar la constitución y registro de sociedades de capital y sucursales transfronterizas en línea, al tiempo que se mejora el sistema de interconexión de registros mercantiles entre los Estados miembros, aumentando la seguridad jurídica y la transparencia; y garantizando que las sociedades, autoridades y otras partes interesadas tengan acceso a información societaria fiable sin trámites gravosos en todo el mercado único.

6.4. Movilidad digital

La Unión ha adoptado también un nuevo paquete de reglamentos en dos áreas emergentes de la aviación, las pequeñas aeronaves comerciales que pueden despegar y aterrizar verticalmente (VTOL o "aerotaxis") y los drones no tripulados, con el objetivo de unificar y simplificar las normas en todos los Estados miembros, mejorando la supervisión y la seguridad operativa. Dichos reglamentos introducen nuevos requisitos y procedimientos de certificación de aeronavegabilidad en la UE para los VTOL y drones, abordando tanto la seguridad física como los riesgos digitales. También incluyen normas sobre la licencia para pilotos de los aerotaxis, la integración en el espacio aéreo (trayectorias de vuelo, despegue y aterrizaje, etc.), y los servicios médicos de emergencia y operaciones de rescate[20].

20. Reglamento Delegado (UE) 2024/1107 de la Comisión, de 13 de marzo de 2024, por el que se completa el Reglamento (UE) 2018/1139 del Parlamento Europeo y del Consejo mediante el establecimiento de normas detalladas sobre el mantenimiento de la aeronavegabilidad de los sistemas de aeronaves no tripuladas certificadas y sus componentes, y sobre la aprobación de las organizaciones y el personal que participan en estas tareas; Reglamento Delegado (UE) 2024/1108 de la Comisión, de 13 de marzo de 2024, por el que se modifica el Reglamento (UE) 748/2012 en lo que respecta a la aeronavegabilidad inicial de los sistemas de aeronaves no tripuladas sujetos a certificación y el Reglamento Delegado (UE) 2019/945 en lo que respecta a los sistemas de aeronaves no tripuladas y a los operadores de terceros países de sistemas de aeronaves no tripuladas; Reglamento de Ejecución (UE) 2024/1109 de la Comisión, de 10 de abril de 2024, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (UE) 2018/1139 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a los requisitos y procedimientos administrativos de la autoridad competente para la certificación, la supervisión y el control del mantenimiento de la aeronavegabilidad de los sistemas de aeronaves no tripuladas certificadas, y por el que se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2023/203; Reglamento de Ejecución (UE) 2024/1110 de la Comisión, de 10 de abril de 2024, por el que se modifica el Reglamento (UE) 748/2012 en lo que respecta a la aeronavegabilidad inicial de los sistemas de aeronaves no tripuladas sujetos a certificación, y el Reglamento de Ejecución (UE) 2019/947 en lo que respecta a las normas y procedimientos para la explotación de aeronaves no tripuladas; y Reglamento de Ejecución (UE) 2024/1111 de la Comisión, de 10 de abril de 2024, por el que se modifican el Reglamento (UE) 1178/2011, el Reglamento de Ejecución (UE) 923/2012, el Reglamento (UE) 965/2012 y el Reglamento de Ejecución (UE) 2017/373 en lo que respecta al establecimiento de requisitos para la operación de aeronaves tripuladas con capacidad vertical de despegue y aterrizaje.

6.5. Transparencia y segmentación de la publicidad política

Como respuesta a los riesgos de manipulación de la información y la injerencia extranjera en las elecciones, junto con el tratamiento de datos personales con fines de publicidad política, se adopta el Reglamento (UE) 2024/900 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de marzo de 2024, sobre transparencia y segmentación en la publicidad política. Sus objetivos son: "a) contribuir al buen funcionamiento del mercado interior de los servicios de publicidad política y los servicios conexos"; y "b) proteger los derechos y libertades fundamentales establecidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, en particular el derecho a la privacidad y la protección de los datos personales" (art. 1.2). A tales efectos establece: "a) normas armonizadas, incluidas las obligaciones de transparencia y de diligencia debida conexas, para la prestación de servicios de publicidad política y servicios conexos y, en su caso, para los patrocinadores, sobre la recogida, conservación, revelación y publicación de información relacionada con la prestación de dichos servicios en el mercado interior"; b) normas armonizadas sobre el uso de técnicas de segmentación y técnicas de entrega de anuncios que impliquen el tratamiento de datos personales en el contexto de la prestación de servicios de publicidad política en línea; c) normas sobre la supervisión y ejecución del presente Reglamento, también por lo que respecta a la cooperación y coordinación entre las autoridades competentes" (art. 1.1).

6.6. Ciberseguridad

La Unión da un nuevo paso en ciberseguridad con la adopción del denominado Reglamento de Ciberresiliencia[21], que tiene por objeto "fijar condiciones límite que permitan el desarrollo de productos con elementos digitales seguros, garantizando que los productos consistentes en equipos y programas informáticos se introduzcan en el mercado con menos vulnerabilidades y que los fabricantes se tomen en serio la seguridad a lo largo de todo el ciclo de vida de un producto", así como "crear condiciones que permitan a los usuarios tener en cuenta la ciberseguridad a la hora de elegir y utilizar productos con elementos digitales" (Considerando 2). El Reglamento establece "a) normas para la comercialización de productos con elementos digitales a fin de garantizar la ciberseguridad de dichos productos; b) requisitos esenciales de ciberseguridad para el diseño, el desarrollo y la fabricación de productos con elementos digitales, así como obligaciones de los operadores económicos en relación con dichos productos en lo que respecta a la ciberseguridad; c) requisitos esenciales de ciberseguridad para los procesos de gestión de las vulnerabilidades establecidos por los fabricantes a fin de garantizar la ciberseguridad de los productos con elementos digitales durante el tiempo en que se prevea que los productos vayan a utilizarse, así como obligaciones de los operadores económicos en relación con dichos procesos; d) normas relativas a la vigilancia del mercado, incluida la supervisión, y a la aplicación de los requisitos y las normas a que se refiere el presente artículo" (art. 1).

21. Reglamento (UE) 2024/2847 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2024 relativo a los requisitos horizontales de ciberseguridad para los productos con elementos digitales.

6.7. Marco Europeo de Identidad Digital

Por último, cabe destacar la aprobación del Reglamento relativo al establecimiento del marco europeo de identidad digital[22], que impone a los Estados miembros la obligación de proporcionar carteras de identidad digital de la UE a los ciudadanos en un plazo de veinticuatro meses a partir de la adopción de los actos de ejecución del mismo. Los principales actos de ejecución fueron adoptados el 28 de noviembre de 2024 para precisar las normas relativas a las funcionalidades básicas y la certificación de las carteras de identificación electrónica[23].

7. La Europa social y de los derechos

En 2024 la Unión ha proseguido sus esfuerzos por mejorar el nivel de protección de trabajadores y consumidores. En este ámbito destaca, en particular, la adopción de la primera directiva adoptada por la UE para luchar contra la violencia de género, la forma más extrema de desigualdad y discriminación que sufren las mujeres, así como las nuevas normas dirigidas a hacer efectivo el nuevo Pacto sobre Migración y Asilo.

7.1. Derechos de los trabajadores en la sociedad digital

La Unión va a dar un paso importante en la protección de los derechos de los trabajadores en la sociedad digital con la Directiva (UE) 2024/2831 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2024, relativa a la mejora de las condiciones laborales en el trabajo en plataformas. La Directiva establece normas para facilitar la determinación de la situación laboral correcta de las personas que realizan trabajo en plataformas; para garantizar la supervisión humana de los algoritmos que afectan a las condiciones de trabajo en las plataformas, para mejorar la transparencia en relación con el trabajo en plataformas, y se establecen los derechos mínimos aplicables a todas las personas que realizan trabajo en plataformas en la Unión, así como para reforzar los derechos de los trabajadores en cuanto al uso de sus datos personales y la toma de decisiones automatizadas (art. 1).

7.2. Derechos de las personas con discapacidad

Para avanzar en la igualdad de derechos y oportunidades de las personas con discapacidad se adoptan dos nuevas Directivas cuyo objetivo específico es facilitar el desplazamiento en la UE de estas personas: a) la Directiva (UE) 2024/2841 del Par-

22. Reglamento (UE) 2024/1183 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 910/2014 en lo que respecta al establecimiento del marco europeo de identidad digital.

23. Reglamento de Ejecución (UE) 2024/2979 de la Comisión sobre la integridad y las funcionalidades básicas de las carteras europeas de identidad digital; Reglamento de Ejecución (UE) 2024/2982 de la Comisión sobre los protocolos y las interfaces que admitirá el marco europeo de identidad digital; Reglamento de Ejecución (UE) 2024/2977 de la Comisión sobre los datos de identificación de la persona y las declaraciones electrónicas de atributos expedidos a carteras europeas de identidad digital; Reglamento de Ejecución (UE) 2024/2981 de la Comisión sobre la certificación de las carteras europeas de identidad digital; Reglamento de Ejecución (UE) 2024/2980 de la Comisión, sobre las notificaciones a la Comisión relativas al ecosistema de la cartera europea de identidad digital.

lamento Europeo y del Consejo, adoptada el 23 de octubre de 2024, que establece la Tarjeta Europea de Discapacidad y la Tarjeta Europea de Estacionamiento para personas con discapacidad, tiene como objetivo garantizar la igualdad de acceso a condiciones especiales o trato preferente para personas con discapacidad en toda la UE; b) y la Directiva (UE) 2024/2842 amplía la Tarjeta Europea de Discapacidad y la Tarjeta Europea de Estacionamiento a los nacionales de terceros países que residan legalmente en un Estado miembro de la UE.

7.3. Lucha contra la violencia que sufren las mujeres

Pero la novedad más relevante se produce en relación con la protección de los derechos fundamentales de las mujeres: la largamente esperada Directiva (UE) 2024/1385 sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, que va a reforzar un aspecto esencial de la igualdad de oportunidades y la no discriminación de mujeres y niñas. La Directiva dispone que los Estados miembros tipifiquen como delitos prácticas como la mutilación genital femenina, el matrimonio forzado y diversas formas de ciberviolencia, incluyendo la difusión no consentida de imágenes íntimas. Además de establecer unos umbrales mínimos en cuanto a la sanciones (con penas de prisión de uno a cinco años), la Directiva introduce circunstancias agravantes para delitos cometidos contra menores, cónyuges, periodistas o defensores de derechos humanos. También garantiza asistencia y protección reforzada para las víctimas, facilitando la denuncia digital y asegurando que los menores reciban apoyo especializado. Por otra parte, para evitar la revictimización, se limita el uso de pruebas sobre la conducta sexual pasada de la víctima en procesos penales. Asimismo, la Directiva impulsa campañas de concienciación y enfatiza el papel fundamental del consentimiento en las relaciones.

7.4. El refuerzo de los organismos de igualdad en los Estados miembros

En 2024 la Unión adopta dos directivas con un importante impacto en los organismos de igualdad nacionales: la Directiva (UE) 2024/1499 sobre las normas relativas a los organismos de igualdad en el ámbito de la igualdad de trato entre las personas; y la Directiva (UE) 2024/1500 sobre las normas relativas a los organismos de igualdad en el ámbito de la igualdad de trato y la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en asuntos de empleo y ocupación. Estas directivas refuerzan la independencia (incluida la suficiencia financiera) de organismos como los "institutos de la mujer" u otros organismos de igualdad estatales y autonómicos, al tiempo que precisan nuevas competencias que tendrán que asumir en la lucha contra la discriminación por diversos motivos (edad, religión, orientación sexual, discapacidad...), y les dota de potestad de investigación y de resolución de conflictos en su ámbito material de actuación. El plazo para la transposición de esta Directiva expira el 19 de junio de 2026.

7.5. Lucha contra la trata de personas

La Directiva (UE) 2024/1712 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, modifica la Directiva 2011/36/UE relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas para tipificar nuevas

formas de explotación, como la gestación subrogada bajo coacción, el matrimonio forzado y la adopción ilegal. Estable, asimismo, la obligación de que los Estados miembros establezcan sanciones mínimas más severas (entre 5 y 10 años de prisión para quienes participen en estas prácticas), y se refuerzan los mecanismos de apoyo y asistencia para quienes han sido víctima de este tipo de explotación.

7.6. Pacto sobre Migración y Asilo

Fruto del nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, la Unión ha adoptado nuevos actos en esta materia, entre los que destaca, en primer lugar, el Reglamento (UE) 2024/1351 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre la gestión del asilo y la migración (deroga el antiguo Reglamento 604/2013) se adopta con la finalidad de aclarar los criterios para determinar en cada caso qué Estado miembro es responsable de tramitar las solicitudes de asilo y establecer un sistema de solidaridad obligatorio para los Estados miembros que se enfrentan a presión migratoria. Introduce así para los migrantes la obligación de solicitar protección en el Estado miembro de primera entrada y de permanecer allí hasta que se determine qué Estado miembro es responsable, y refuerza los criterios familiares en la tramitación. Establece, asimismo, un mecanismo para determinar qué estados miembros están sometidos a presión migratoria (o están en riesgo de sufrirla), sobre cuya base el Consejo adoptará antes del fin del año un acto de ejecución estableciendo el contingente de solidaridad, que incluirá los compromisos específicos que cada Estado miembro haya asumido para cada tipo de contribución solidaria. Un mecanismo que necesariamente debe tener un reflejo claro y justo de reparto de los migrantes que deberán ser acogidos, dentro del territorio nacional, entre las distintas CCAA.

Especialmente relevante en este ámbito es, asimismo, el Reglamento (UE) 2024/1350 por el que se establece el Marco de Reasentamiento y Admisión Humanitaria de la Unión, tiene por objeto crear un enfoque común de la UE para el reasentamiento y la admisión humanitaria. Regula un procedimiento común que reduce las diferencias existentes entre las prácticas nacionales, en aras de una mayor eficiencia, y que incluye normas sobre los criterios de admisibilidad, los motivos de denegación de la admisión, el requisito de consentimiento, y las normas relativas a la concesión de protección internacional o un estatuto humanitario en virtud del Derecho nacional. Prevé también la adopción de un Plan de Reasentamiento y Admisión Humanitaria de la UE, a propuesta de la Comisión europea, y que se adoptará mediante un acto de ejecución del Consejo UE.

7.7. Libertad de medios

Para terminar este informe, y en tanto son normas cuya aplicación deben ser garantizadas por todas las administraciones de los Estados miembros, destacaremos los nuevos actos normativos de la Unión dirigidos a garantizar la libertad de información. En primer lugar, y con la finalidad de proteger la independencia editorial, la transparencia y el pluralismo de los medios de comunicación en toda la Unión se adopta el 11 de abril el Reglamento (UE) 2024/1083, por el que se establece un marco común para los servicios de medios de comunicación en el mercado interior,

conocido como Reglamento Europeo sobre la Libertad de los Medios de Comunicación. Incluye, entre otras, disposiciones para frente al uso de programas espía, para aumentar la transparencia en cuanto a la propiedad de los medios de comunicación, protegerlos de la eliminación injustificada de contenidos en línea por parte de plataformas en línea de muy gran tamaño, y garantizar la transparencia de la publicidad estatal para los prestadores de servicios de comunicación y las plataformas en línea. De forma complementaria, y el objetivo de proteger a periodistas y defensores de los derechos humanos de las demandas abusivas destinadas a silenciarlos, se adopta la Directiva (UE) 2024/1069 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, relativa a la protección de las personas que se implican en la participación pública frente a pretensiones manifiestamente infundadas o acciones judiciales abusivas («demandas estratégicas contra la participación pública»). Incluye disposiciones que prevén la posibilidad de solicitar al órgano jurisdiccional que desestime una demanda manifiestamente infundada en la fase más temprana posible si se estima que son abusivas, así como que se condene en costas a quien incurra en estas prácticas.