

# Cuadernos Europeos de Deusto

No. 72/2025

DOI: <https://doi.org/10.18543/ced722025>

---

## PRESENTACIÓN / INTRODUCTION

Francisco Javier Donaire Villa

doi: <https://doi.org/10.18543/ced.3246>

Publicado en línea: marzo de 2025 • E-published: March 2025

### Derechos de autoría (©)

Los derechos de autor (para la distribución, comunicación pública, reproducción e inclusión en bases de datos de indexación y repositorios institucionales) de esta publicación (*Cuadernos Europeos de Deusto, CED*) pertenecen a la editorial Universidad de Deusto. El acceso al contenido digital de cualquier número de *Cuadernos Europeos de Deusto* es gratuito inmediatamente después de su publicación. Los trabajos podrán leerse, descargarse, copiar y difundir en cualquier medio sin fines comerciales y según lo previsto por la ley; sin la previa autorización de la Editorial (Universidad de Deusto) o el autor. Así mismo, los trabajos editados en CED pueden ser publicados con posterioridad en otros medios o revistas, siempre que el autor indique con claridad y en la primera nota a pie de página que el trabajo se publicó por primera vez en CED, con indicación del número, año, páginas y DOI (si procede). Cualquier otro uso de su contenido en cualquier medio o formato, ahora conocido o desarrollado en el futuro, requiere el permiso previo por escrito del titular de los derechos de autor.

### Copyright (©)

Copyright (for distribution, public communication, reproduction and inclusion in indexation databases and institutional repositories) of this publication (*Cuadernos Europeos de Deusto, CED*) belongs to the publisher University of Deusto. Access to the digital content of any Issue of *Cuadernos Europeos de Deusto* is free upon its publication. The content can be read, downloaded, copied, and distributed freely in any medium only for non-commercial purposes and in accordance with any applicable copyright legislation, without prior permission from the copyright holder (University of Deusto) or the author. Thus, the content of CED can be subsequently published in other media or journals, as long as the author clearly indicates in the first footnote that the work was published in CED for the first time, indicating the Issue number, year, pages, and DOI (if applicable). Any other use of its content in any medium or format, now known or developed in the future, requires prior written permission of the copyright holder.

# Presentación

## «Primera activación de la Directiva de Protección Temporal: Ucrania»

Francisco Javier Donaire Villa  
Profesor Titular de Derecho Constitucional  
Universidad Carlos III de Madrid  
franciscojavier.donaire@uc3m.es

doi: <https://doi.org/10.18543/ced.3246>

Publicado en línea: marzo de 2025

---

**Resumen:** La invasión militar rusa de Ucrania desde febrero de 2022 ha provocado uno de los desplazamientos de población más rápidos y masivos en Europa desde la Segunda Guerra Mundial. En cuestión de pocas semanas, varios millones de personas se vieron obligadas a abandonar sus hogares, buscando refugio en países vecinos y en (otros) Estados miembros de la Unión Europea.

Ante tal emergencia, tan pronto como el 4 de marzo de 2022, pero nada menos que veinte años después de la adopción del instrumento jurídico aplicado, la UE puso en marcha por vez primera la Directiva 2001/55/CE, relativa a la protección temporal de personas desplazadas en caso de afluencia masiva a los Estados miembros. Además, la rápida decisión se adoptó por unanimidad del Consejo (a propuesta de la Comisión), siendo así que según la propia Directiva basta la mayoría cualificada.

La repentina llegada de millones de personas sobrepasó la capacidad de muchos Estados miembros, generando situaciones de saturación en centros de acogida y servicios sociales. Igualmente, surgió el reto de garantizar que todas las personas desplazadas recibieron un nivel de protección y asistencia equivalente, independientemente del país de acogida. El desplazamiento masivo de personas desde Ucrania hacia la UE ha dado lugar a una política de fronteras abiertas y de inmediata acogida y recepción de estas personas.

Ahora bien, esta respuesta ha sumado componentes de asimetría en la política de *Temporary Protection* según quedó configurada en la antedicha Directiva, al dar paso a la coexistencia de procesos o tiempos diferenciados en razón de la heterogeneidad de posibles personas beneficiarias de procesos de acogida temporal dentro del territorio europeo. En el caso de Ucrania, esa misma respuesta de la Unión y de sus Estados miembros también ha tenido una nota de provisionalidad acaso imprevista cuando se activó el mecanismo, ante la ya prolongada duración del conflicto desencadenante.

Los tres trabajos que se enmarcan en el núcleo temático del presente Número monográfico abordan aspectos básicos del marco regulador europeo de la protección temporal dispensada por la UE a las personas desplazadas de Ucrania, y de su implementación normativa y aplicativa, fundamentalmente en España. Se examina el Derecho originario de la Unión sobre la materia (en perspectiva además tanto

diacrónica, cuanto sincrónica), así como su interpretación y aplicación por el Tribunal Justicia de la UE. E igualmente se analiza el Derecho derivado (la Directiva de Protección Temporal y otros textos jurídicos recientemente aprobados en el marco del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo).

Dos de los estudios, asimismo, pasan revista a la normativa española de transposición de la Directiva de Protección Temporal, y a la Decisión del Consejo actuando su aplicación. Y junto a la valoración jurídica, con el propósito de ilustrar su dimensión práctica, se toman en consideración aspectos cuantitativos y cualitativos de la aplicación efectiva del marco normativo estudiado: principalmente en España (incluido el reparto competencial interno entre Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales, y su impacto sobre la praxis), pero también elementos de comparación con otros Estados miembros de la UE.

**Palabras clave:** Directiva Europea de Protección Temporal, Ucrania, Personas desplazadas, Afluencia masiva

---

El trabajo de **Francisco Javier Donaire Villa** (Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad Carlos III de Madrid) estudia las bases jurídicas de Derecho originario de la Unión Europea en materia de Protección Temporal de personas desplazadas en afluencia masiva a los Estados miembros: su surgimiento, evolución y contenido actual, incluyendo la interpretación realizada por el Tribunal de Justicia de la UE. También pone de manifiesto el eventual desarrollo armonizador superior al alcanzado por el Derecho derivado actual, que esas bases jurídicas permitirían.

El artículo de **Natalia Caicedo** (Profesora Agregada de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona) versa sobre la acogida y derechos sociales de las personas necesitadas de protección internacional a causa de la Guerra en Ucrania. Examina el contenido del sistema de acogida con arreglo al Derecho de la UE, abarcando la reciente Directiva de Acogida de 2024. También aborda la distribución interna de competencias en cuanto a las estrategias implementadas y los desafíos enfrentados por los sistemas de acogida en España.

El trabajo de **Encarnación La Spina**, Profesora Contratada Doctora encargada de Filosofía del Derecho de la Universidad de Deusto, aborda el proceso de acogida en la Unión Europea (y, específicamente dentro de ella, en España) de las personas desplazadas procedentes de Ucrania tras la activación de la Directiva de Protección Temporal. Se examina en este artículo el marco jurídico aplicable, su activación por Decisión del Consejo y, especialmente, la respuesta de los Estados miembros. El análisis se enfoca específicamente sobre España, y plantea cuestiones de dobles estándares, así como de oportunidades y paradojas, en términos socio-económicos y culturales, de la acogida inmediata y diferenciada de este

colectivo respecto al resto de las personas solicitantes o beneficiarias de protección internacional.

Estos tres trabajos, correspondientes a la temática central del presente número monográfico de *Cuadernos Europeos de Deusto*, proceden de las respectivas ponencias expuestas por sus autores en el Seminario sobre «La respuesta de la UE y la acogida en España a las personas desplazadas de Ucrania», celebrado en la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona el 24 de abril de 2023, que, al igual que los propios artículos objeto de esta introducción, son resultado de los dos siguientes Proyectos: el Proyecto europeo *Safe Reporting for victims of crime with irregular migration status* VISA PoC perteneciente a la convocatoria JUST-2021-JACC y *grant agreement* No 101056675, y el Proyecto nacional de I+D «El espacio de libertad, seguridad y justicia en tiempos inciertos: futuro y retos jurídicos (ELSEJUSTFREE)» PID2021-128195NB- I00, cuyos Investigadores Principales son, respectivamente, la Profesora Natalia Caicedo Camacho y el Profesor Francisco Javier Donaire Villa.

*Last but not least*, cumple rendir testimonio expreso de gratitud a la Revista *Cuadernos Europeos de Deusto*, por su apoyo decidido a esta iniciativa, así como a las observaciones contenidas en los diversos informes anónimos de evaluación que, sin duda, han contribuido a enriquecer los artículos que aquí se presentan.

## Sobre el autor

**Francisco Javier Donaire Villa** es Profesor Titular de Derecho Constitucional (con Habilitación Nacional) de la Universidad Carlos III de Madrid, Acreditado ANECA – Catedrático de Universidad, y Abogado ejerciente. ExVicedecano de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de la Universidad Carlos III de Madrid. Autor de más de un centenar de publicaciones científicas (entre libros, artículos de revista, capítulos de libro y traducciones de libros jurídicos y Sentencias constitucionales de Alemania e Italia). Dirige en la actualidad el Proyecto Nacional de I+D «El espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en tiempos inciertos: futuro y retos jurídicos», y fue Co-IP del Proyecto Nacional de I+D «Futuro y Retos Jurídicos de la Unión Económica y Monetaria Europea». Ganador de 4 Premios y galardones de Investigación: 2.º Premio Estudios Financieros Modalidad Derecho Constitucional y Administrativo 2009, Premio Arte y Derecho 2011 (en coautoría), Premio Eduardo García de Enterría de Estudios Jurídicos Europeos 2019, y Accésit del Premio de Estudios Financieros Modalidad Derecho Constitucional y Administrativo 2024 (en coautoría). Jurado en tres ediciones del Premio de Estudios en Gestión y Administración Pú-

blica (Junta de Extremadura, Consejería de Presidencia). Ha sido Profesor en la Escuela Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores de España y Profesor invitado de Doctorado y Máster en la Universidad de la Baja California y en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (México, en ambos casos), en la Pontificia Universidad Católica del Perú, en la Universidade Federal do Pará (Brasil) y en la Universidad Nacional Autónoma Gabriel René Moreno (Bolivia). Ha sido Tutor de TFM en el Máster Universitario en Derecho Constitucional de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo y del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, y ponente en varias ediciones de los Cursos de Verano de la Universidad del País Vasco y en las Jornadas Transfronterizas en la Université de Pau et Pays d'Adour (Francia). Ha desarrollado estancias de investigación en la Universidad Libre de Bruselas (Bélgica) y en la Escuela Universitaria Superior Sant'Anna Pisa (Italia).

# Introduction

## “The first activation of the Temporary Protection Directive: Ukraine”

Francisco Javier Donaire Villa  
Associate Professor of Constitutional Law  
University Carlos III of Madrid  
franciscojavier.donaire@uc3m.es

doi: <https://doi.org/10.18543/ced.3246>

E-published: March 2025

---

**Abstract:** The Russian military invasion of Ukraine since February 24, 2022 resulted in one of the most rapid and massive population displacements in Europe since the Second World War. In a matter of a few weeks, several million people were forced to leave their homes in Ukraine, seeking refuge in neighbouring countries and (other) EU Member States.

Faced with this emergency, as early as in March 4, 2022, but no less than twenty years after the adoption of the legal instrument applied, the EU activated for the first time the Directive 2001/55/EC, on the temporary protection of displaced people in cases of massive influx to the Member States. Moreover, the swift decision was unanimously taken by the Council (on a proposal issued by the Commission), whereas according to the Directive only a qualified majority is sufficient.

The sudden arrival of millions of people exceeded the capacities of many Member States, thus generating situations of overcrowding in reception centers and social services. The challenge of ensuring that all displaced persons received an equivalent level of protection and assistance, regardless of the host country, also arose. The massive displacement of people from Ukraine to the EU has given rise to a policy of open borders and immediate reception and protection to these people. But such response has also had a temporary nature which was probably unforeseen when the mechanism was activated, in the face of the nowadays prolonged duration of the triggering conflict.

The three papers of this special issue deal with all these matters, reviewing the European legal framework as well as its normative and administrative implementation, mainly in Spain, but also including elements of comparative law. The EU primary law on the temporary protection is examined (in both diachronic and synchronic perspective, as well as its interpretation and application by the EU Court of Justice). The EU secondary law is discussed as well: the Temporary Protection Directive and other legal texts recently approved within the New Pact on Migration and Asylum.

The three studies also survey the Spanish legislation transposing the Temporary Protection Directive, as well as its EU Council Implementing Decision. Quantitative and qualitative elements of the effective application of these are considered: focusing on Spain (including aspects linked to the internal distribution of competencies between the State, the Autonomous Communities and Municipalities), but also comparing with other EU Member States.

**Keywords:** European Directive of Temporary Protection, Ukraine, Displaced Persons, Massive Influx.

The work of **Francisco Javier Donaire Villa** (Associate Professor of Constitutional Law at the Carlos III University of Madrid) discusses the legal bases of the EU's primary law on the subject: their emergence, evolution and actual content, including the interpretation made by the EU Court of Justice. It also considers the higher harmonization than that currently achieved by secondary law, which those legal bases would allow.

The article by **Natalia Caicedo** (Assistant Professor of Constitutional Law at the University of Barcelona) is on the reception and social rights of persons in need of international protection because of the war in Ukraine, and examines the content of the reception system under EU Law, including the recent Reception Directive of 2024. It also discusses the internal Spanish distribution of competences for the strategy implemented and the challenges faced by the reception systems in Spain.

The paper by **Encarnación La Spina**, Permanent Lecturer of Legal Philosophy at the Deusto University, deals with the reception process in the European Union of displaced persons from Ukraine as a consequence of the activation of the Temporary Protection Directive. It surveys the legal framework, its implementation by the EU Council and especially the response of the Member States. It focuses specifically on Spain, and poses questions of double standards, opportunities and paradoxes in socio-economic and cultural terms stemming from the immediate and differentiated reception of Ukrainians as compared with the rest of applicants or beneficiaries of international protection.

It is to be pointed out that the three studies hereby presented are the result of the contributions made by their respective authors within the Seminar on "The EU response and reception in Spain to displaced persons from Ukraine", held at the Faculty of Law of the University of Barcelona the 24th of April 2023, which, as well as the works which are now being introduced, are all the result of the two following Research Projects: the European Project on "Safe Reporting for victims of crime with irregular migration status VISA PoC" corresponding to the call JUST-2021-JACC (grant agreement 101056675), and the Spanish Project "The area of freedom, security and justice in uncertain times: future and legal challenges (ELSE-JUSTFREE)" PID2021-128195NB-I00, whose leading researchers are, respectively, Professor Natalia Caicedo Camacho and Professor Francisco Javier Donaire Villa.

Last but not least, gratitude is due to the Journal *Cuadernos Europeos de Deusto* for its support to this research, as well as to the comments and remarks made in anonymous evaluation reports of the abovementioned articles.

## About the author

**Francisco Javier Donaire Villa** is Associate Professor of Constitutional Law (with National Habilitation) at the Universidad Carlos III de Madrid, ANECA Accredited as University Professor, and practising Lawyer. Former Vice-Dean of the Faculty of Social and Legal Sciences at the Universidad Carlos III de Madrid. Author of more than a hundred scientific publications (including books, journal articles, book chapters and translations of legal books and constitutional judgments from Germany and Italy). He currently is the Director of the National R&D Project ‘The Area of Freedom, Security and Justice in Uncertain Times: Future and Legal Challenges’, and was Co-PI of the National R&D Project ‘Future and Legal Challenges of the European Economic and Monetary Union’. Winner of 4 Research Prizes and Awards: 2nd Prize in the Financial Studies Prize for Constitutional and Administrative Law 2009, Art and Law Prize 2011 (co-authored), Eduardo García de Enterría Prize for European Legal Studies 2019, and Accesit of the Financial Studies Prize for Constitutional and Administrative Law 2024 (co-authored). Jury member in three editions of the Prize of Studies in Management and Public Administration (Junta de Extremadura, Consejería de Presidencia). He has been Professor at the Diplomatic School of the Spanish Ministry of Foreign Affairs and visiting Professor of Doctorate and Master’s Degrees at the University of Baja California and at the National Human Rights Commission (Mexico, in both cases), at the Pontifical Catholic University of Peru, at the Universidade Federal do Pará (Brazil) and at the Universidad Nacional Autónoma Gabriel René Moreno (Bolivia). He has been a Master Theses Tutor in the Master’s Degree in Constitutional Law at the Menéndez Pelayo International University and the Centre for Political and Constitutional Studies, and a speaker at several editions of the Summer Courses at the University of the Basque Country and at the Cross-border Conferences at the Université de Pau et Pays d’Adour (France). He has carried out research stays at the Université Libre de Bruxelles (Belgium) and at the Scuola Universitaria Superiore Sant’Anna Pisa (Italy).