





# **Cuadernos Europeos de Deusto**

**Núm. 56/2017**

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

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

**Organización editorial:**

*Dirección:*

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

*Dirección-Adjunta:*

M.ª Luz Suárez Castiñeira (Universidad de Deusto, España)

*Consejo de Redacción:*

Francisco Aldecoa Luzárraga (Universidad Complutense, España)

Alberto Alemanno (HEC Paris, Francia)

Steffen Bay Rasmussen (Universidad de Deusto, España)

Javier Bilbao Ubillos (Universidad País Vasco, España)

Karolina Boronska-Hryniewiecka (Wroclaw University, Polonia)

Pablo Antonio Fernández Sánchez (Universidad de Sevilla, España)

Igor Filibi López (Universidad País Vasco, España)

Peter Gjortler (Riga University, Letonia)

Ainhoa Lasa López (Universidad de Alicante, España)

Javier Larena Beldarrain (Universidad de Deusto, España)

Enrique Linde Paniagua (UNED, España)

Cristina Arenas Alegría (Universidad de Deusto, España)

José Martín y Pérez de Nanclares (Universidad de Salamanca, España)

Oana Petrescu (Ministerul Justiției din România, Rumanía)

Inmaculada Herbosa Martínez (Universidad de Deusto, España)

Nerea Magallón Elosegui (Universidad de Deusto, España)

Marta Casado Abarquero (Universidad de Deusto, España)

Mariola Urrea Corres (Universidad de la Rioja, España)

*Consejo Asesor:*

Joana Abrisketa Uriarte (Universidad de Deusto, España)

Ander Audikana Arriola (Universidad de Deusto, España)

Cristina Churruca Muguruza (Universidad de Deusto, España)

Juan Luis Crucelegui (UNCTAD, Suiza)

José Palacio González (Tribunal de Justicia de la UE, Luxemburgo)

Beatriz Iñarritu Ibarreche (Universidad de Deusto, España)

Nicolás Mariscal Berástegui (Universidad de Deusto, España)

María Nagore (Universidad de Deusto, España)

Joaquín Roy (University of Miami, Estados Unidos)

Augustin Fuerea (Nicolae Titulescu University of Bucharest, Rumanía)

*Secretaría Técnica:*

David Fernández Rojo (Universidad de Deusto, España)

Noemí Angulo Garzaro (Universidad de Deusto, España)

*Administración y Secretaría:*

estudios.europeos@deusto.es

**Precios de suscripción:**

	2 números año	Número suelto
Zona euro .....	44 euros (IVA incluido)	28 euros (IVA incluido)
Otras zonas .....	60 dólares	39 dólares

Revista incluida en el catálogo LATINDEX.

Indexada en las bases de datos ISOC y EBSCO.

Impreso en España/Printed in Spain

ISSN: 1130-8354

ISSN-e: 2445-3587

Depósito legal: BI - 620-91

# Revista Cuadernos Europeos de Deusto

## Normas de publicación

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

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

### Formato

—En la primera página se incluirá el título del artículo, en castellano y en inglés, nombre del autor, filiación académica, dirección de correo electrónico.

—La segunda página recogerá un sumario, un resumen en castellano y un *abstract* en inglés, de 200 palabras máximo cada uno, 3-5 palabras clave en castellano y en inglés.

—Extensión máxima: 25 páginas, tamaño Dina 4.

—Párrafos: interlineado 1,15, justificado y primera línea sangrada con tabulador.

—Tipo y tamaño letra: *Times New Roman* 12.

—Notas a pie de página: *Times New Roman* 10.

—Título del artículo: *Times New Roman* 14, mayúscula y negrita.

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

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

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

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

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

—Sumario:

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

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

- Ejemplo:

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

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

## Manual de estilo Chicago-Deusto

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

### Notas y bibliografía: ejemplos

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

### 1. Libro

#### Un autor

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

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

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

#### Dos autores

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

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

#### Tres autores

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

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

#### Cuatro o más autores

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

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

—Ojeda et al., *La predicción...*

### **Editor, traductor o compilador en lugar de autor**

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

—Andrés-Suárez, *Antología del microrrelato...*

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

### **Editor, traductor o compilador además de autor**

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

18 Fernández Ramírez, *La enseñanza...*, 33

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

### **Capítulo u otra parte de un libro**

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

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

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

### **Prefacio, prólogo, introducción o parte similar de un libro**

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

—Rieger, introducción, XXXIII.

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

### **Libro publicado electrónicamente**

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

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

### **Libro electrónico obtenido de una biblioteca o librería**

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

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

—Austen, *Pride and Prejudice*, cap. 23.

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

## Libro consultado en línea

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

Gutiérrez Ordóñez, Salvador. *Lingüística y semántica: Aproximación funcional*. Oviedo: Universidad de Oviedo, 1981. <http://www.gruposincom.es/publicaciones-de-salvador-gutierrez-ordonez>.

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

## 2. Artículo de revista

### 2.1. Artículo en una revista impresa

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

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

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

### 2.2. Artículo en una revista en línea

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

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

## 3. Artículo en periódicos o magazines

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



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

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

#### **4. Reseña del libro**

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

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

#### **5. Tesis o tesina**

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

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

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

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

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

#### **7. Sitio web**

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

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

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

## 8. Entrada de blog o comentario

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

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

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

## 9. Comunicación personal y entrevista

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

—Lourdes Díaz, correo electrónico al autor, 15 de mayo de 2011.

—Mike Milanovic (director ejecutivo de Cambridge ESOL), en conversación con el autor, septiembre de 2011.

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

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

—Spock, entrevista.

## 10. Obra registrada en bases de datos

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

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

## 11. Documento legal y jurisprudencia

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

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

### **Norma jurídica**

- Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía (*BOJA* núm. 248 de 19 de diciembre de 2007).
- Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos (*BOE* núm. 213 de 5 de septiembre de 2007).
- Reglamento (UE) nº 492/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativo a la libre circulación de trabajadores (*DOUE* L 241 de 27 de mayo de 2011).

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

### **Derechos de autor**

El autor cede a la Universidad de Deusto los derechos de distribución, comunicación pública y reproducción del trabajo que somete a publicación en *Cuadernos Europeos de Deusto* (CED) en cualquier tipo de soporte, incluida la cesión para su inclusión en las bases de datos en las que esta revista está indexada y en el repositorio institucional de la Universidad de Deusto.

Transcurridos 6 meses desde su publicación, el acceso al contenido digital de cualquier número de *Cuadernos Europeos de Deusto* es gratuito. Los trabajos podrán descargarse, copiar y difundir, sin fines comerciales y según lo previsto por la ley.

Así mismo, los trabajos editados en *Cuadernos Europeos de Deusto* 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).

### **Aviso legal**

Es responsabilidad exclusiva de los autores el contenido de sus respectivos trabajos publicados en esta Revista.

**Más información:** <http://ced.revistas.deusto.es>



# Cuadernos Europeos de Deusto

Núm. 56/2017

Governing Mobility in Europe:  
Interdisciplinary Perspectives

## Sumario

---

### Presentación

Ander AUDIKANA, Editorial 17

### Estudios monográficos

Ander AUDIKANA and Vincent KAUFMANN, Constructing Europe  
Through Mobility 23

Sabine HESS and Bernd KASPAREK, De- and Restabilising Schen-  
gen. The European Border Regime After the Summer of Migration 47

Caroline GALLEZ and Benjamin MOTTE-BAUMVOL, Inclusive Mo-  
bility or Inclusive Accessibility? A European Perspective 79

Gerardo MEIL and Pedro ROMERO-BALSAS, Job Mobility and Subjec-  
tive Well-being in Europe. Do Highly Mobile Workers Feel Worse? 105

Yann DUBOIS, Cross-Border Life in Europe: Daily Mobility in  
the Trinational Metropolis of Basel 133

### Otros estudios

Daniel INNERARITY, La representación de los europeos: sobre las  
posibilidades y límites de la parlamentarización de la Unión Europea 163

Nicolás MARISCAL, La Unión Europea en la Gobernanza Global 181

## **Jurisprudencia**

David ORDÓÑEZ SOLÍS, Crónica de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea 207

## **Crónica**

Beatriz INARRITU, Actualidad institucional y económica de España en el marco de la Unión Europea (enero de 2017) 253

**Sobre los autores** 269

# **Presentación**





## Editorial

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/ced-56-2017pp17-20>

While it may seem obvious, the link between mobility and European Union (EU) has not been systematically explored. Mobility defined as “all movement involving a change in the state of the actor or system” does not represent a central concept for European studies and, when used, no common theoretical foundation is provided. Major contributions to explore the link between mobility and European Union come from migration studies<sup>1</sup>, planning theory<sup>2</sup> and research on job<sup>3</sup> and student<sup>4</sup> mobility. Each of these fields has been developed separately<sup>5</sup>. The present special issue of Cuadernos Europeos de Deusto represents an attempt to better conceptualise the role of mobility in the process of European integration.

A common theoretical basis of the *interdisciplinary perspectives on Governing Mobility in Europe* is that the EU can be conceptualized as a

---

<sup>1</sup> See William Walters and Jens Henrik Haahr, *Governing Europe: Discourse, Governmentality and European Integration*, Routledge Advances in European Politics 24 (London: Routledge, 2005); Adrian Favell, *Eurostars and Eurocities: Free Movement and Mobility in an Integrating Europe*, Studies in Urban and Social Change (Malden, MA: Blackwell Pub, 2008); Ettore Recchi and Adrian Favell, eds., *Pioneers of European Integration: Citizenship and Mobility in the EU* (Cheltenham, UK : Edward Elgar, 2009); Ettore Recchi, *Mobile Europe: The Theory and Practice of Free Movement in the EU* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2015).

<sup>2</sup> See Ole B. Jensen and Tim Richardson, *Making European Space: Mobility, Power and Territorial Identity* (London: Routledge, 2004); Stefanie Dühr, Claire Colomb, and Vincent Nadin, *European Spatial Planning and Territorial Cooperation* (London: Routledge, 2010).

<sup>3</sup> See Norbert F. Schneider and Gerardo Meil, eds., *Mobile Living Across Europe I: Relevance and Diversity of Job-Related Spatial Mobility in Six European Countries* (Farmington Hills, MI: Barbara Budrich Publishers, 2008); Norbert F. Schneider and Beate Collet, eds., *Mobile Living across Europe II: Causes and Consequences of Job-Related Spatial Mobility in Cross-National Comparison* (Farmington Hills, MI: Barbara Budrich Publishers, 2010); Gil Viry and Vincent Kaufmann, eds., *High Mobility in Europe: Work and Personal Life* (New York, NY: Palgrave Macmillan, 2015).

<sup>4</sup> Elizabeth Murphy-Lejeune, *Student Mobility and Narrative in Europe: The New Strangers* (London: Routledge, 2002).

<sup>5</sup> An integrative approach has been developed in Vincent Kaufmann and Ander Audikana, *Mobilité et libre circulation en Europe - Un regard suisse* (Paris: Economica, 2017).

political project for the promotion of different flows of mobility. Mobility has played two roles with regard to the EU. First, mobility has been a fundamental tool to strength territorial and political integration between different European countries. A higher level of transnational mobility is supposed to favor exchanges, improve mutual understanding and enhance functional integration. Second, mobility has been increasingly presented by European institutions as a mechanism to develop individual capabilities and assure social integration. In this perspective, transnational job and student mobility of European citizens has been extensively encouraged.

However, the current economic and institutional crisis of the EU seems to challenge a European integration model based on increasing flows of mobility. The principle of free movement of people and Schengen area, as the (mis)management of the flows of refugees has shown, are increasingly criticized. The Swiss vote against mass immigration in 2014 and the Brexit must be interpreted in the context of these criticisms. A territorial model based on increasing mobility flows, which strengthens spatial disparities and causes environmental damages seems also to have reached its limits. Against those advocating for bringing back national borders and restricting mobility, the EU needs to explore new regulatory models which limit the adverse social, economic and environmental impacts of mobility and make the benefits related to different flows accessible. The EU needs more than ever a comprehensive theory of mobility in the interest of a new and realistic integration approach. The articles that follow represent a step forward in this direction.

In their introductory article, **Ander Audikana** and **Vincent Kaufmann** seek to better establish the link between the European integration process and the promotion of different flows of mobility. Over its history, the EU has conceived and implemented different policy interventions oriented to promoting transnational mobility. Audikana and Kaufmann distinguish three types of interventions. First, regulatory policies have sought to create a common framework regarding the technical and juridical conditions for mobility. These policies have notably focused on the elimination of barriers which limit the four freedoms underpinning the single market. Second, investment policies have aimed at equipping the European territory with new infrastructures and spatial interventions. Third, incentive policies have provided the necessary resources to develop mobility skills and support mobility strategies of individual and collective actors. Although the outcomes of these three types of policies are arguable, they represent a relatively coherent and long-term strategy to maximize the mobility conditions of the continent. Each of the next three articles focuses on one type of policy areas.

Border control, symbolized by the Schengen system, is one aspect of the regulatory mobility policies developed by the European framework. **Sabine Hess** and **Bernd Kasparek** identify the fragilities and opportunities of implementing an internal borderless space assuring a common management of external borders of the EU. As these authors suggest the “European border regime” was born to overcome the dilemma between “a neoliberal economic paradigm of a —preferably global— free circulation of goods, services and capital” and “a continued biopolitical will to control the movements of people”. However, Hess and Kasparek consider that “since the beginning of the Arab Spring in early 2011, the parameters for a pan-European regulation of its borders have shifted quite drastically”. Relying on an ethnographic approach, they reconstruct the events and decisions taken over the last few years concerning border control. The authors conclude that the measures (de- and restabilising Schengen) adopted by European and national authorities do not define a clear strategy for the future of the European border regime.

Transport is one critical sector in which the promotion of mobility at the European level has been conducted. However, as suggested by **Caroline Gallez** and **Benjamin Motte-Baumvol**, transport sector is characterized by different competing objectives. Creating an efficient and sustainable transport system contributing to economic development has been traditionally considered a major policy goal by European and national authorities. Instead, Gallez and Motte-Baumvol show that inclusiveness concerns related to transport have emerged and have been developed exclusively in local and national contexts such as in France and United Kingdom. While mobility is considered a key element to assure social integration and inclusiveness of European societies, these authors remind that mobility is not equally distributed among population. They also caution against “a process of increasing dependence on mobility, which is particularly detrimental to the most economically vulnerable”. Thus, they advocate for a cross-cutting perspective on transport and mobility planning focusing attention on the notion of inclusive accessibility.

Cross-border job-mobility, together with mobility for education purposes, is supposed to contribute to the economic and territorial integration of the EU and to improve the employability conditions of European citizens. However, job-mobility has frequently unknown effects on the well-being of mobile workers. **Gerardo Meil** and **Pedro Romero-Balsas** analyze the relationship between job-mobility and well-being based on a large survey comparing various European countries. More specifically, they focus on persons “who have to spend two hours or more commuting (Long Distance Commuters) and/or have to spend 60 nights or more per year away from home for job-related reasons (Overnighters)”. Their

analysis shows that job- mobility “is associated with an increase in levels of stress in work and in life in general”. However, results also show that in some cases “mobility also has advantages and drawbacks that are reflected in these dimensions of personal life”. However, their results suggest that when “the balance of advantages and drawbacks of mobility is considered positive, the negative impact on subjective well-being can be neutralised or overpowered”.

The final article of the special issue develops a case study where regulatory, investment and incentive issues related to mobility interact locally. Based on a qualitative and quantitative study of the trinational metropolis of Basel, **Yann Dubois** presents an analysis of cross-border life. He analyses how cross-border status influences living conditions, the spatiality of daily life or mobility practices. Several differences among countries (France, Germany and Switzerland) and between types of population (cross-border and non-cross-border workers) are identified in those areas that contribute to raise different perceptions on cross-border reality. Dubois concludes thus that cross-border mobilities “have large economic, environmental or social impacts on local territories, which were not prepared for such an influx”, causing “tensions in the local population” and strengthening “expectations towards more international or cross-border mobility regulation”. Taxation, legal and governance intervention, infrastructure provision and spatial planning are some of the areas in which policy interventions can be implemented.

The present issue of Cuadernos Europeos de Deusto also includes two articles in the section Otros Estudios. In the first one (*La Unión Europea en la Gobernanza Global*), **Nicolás Mariscal**, Jean Monnet emeritus professor at the University of Deusto, discusses the role of the EU in global governance. In the second one (*La representación de los europeos. Sobre las posibilidades y límites de la parlamentarización de la Unión Europea*), **Daniel Innerarity**, Professor in Political Philosophy and Ikerbasque fellow at the University of Basque Country, deals with the possibilities and limits of the parliamentarisation of the EU.

Finally, as usual, this issue of Cuadernos Europeos de Deusto includes comments of **David Ordóñez Solis** to recent case law of the Court of Justice of the European Union and a Chronicle on the institutional and economic situation of Spain within the European Union at present, elaborated by **Beatriz Iñarritu**.

Ander Audikana

# **Estudios monográficos**



# Constructing Europe Through Mobility\*,<sup>1</sup>

## *Construyendo Europa a través de la movilidad*

Ander Audikana  
University of Deusto, Spain  
ander.audikana@deusto.es

Vincent Kaufmann  
École Polytechnique Fédérale de Lausanne, Switzerland  
vincent.kaufmann@epfl.ch

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/ced-56-2017pp23-45>

---

**Contents:** I. Introduction.—II. Regulatory policies. 1. A market of mobilities. 2. An area without borders.—III. Investment policies. 1. Trans-European networks. 2. The Single European Sky. 3. Regional Policy. 4. The strategy for the development of the European territory. 5. Support for urban policies.—IV. Incentive policies. 1. The European Social Fund. 2. ERASMUS. 3. Democratizing mobility.—V. Conclusions.

---

**Summary:** Promoting mobility through the development of the principle of free movement of people, goods, services and capital has been a cornerstone of the European integration process. This article offers a synthesis of the different European policies that have contributed to the development of this principle. Three types of policies are identified and analyzed: mobility regulation policies, investment policies for the equipment of European territory, and incentive policies to promote mobility. This analysis contributes to contextualize the current crisis of the principle of free circulation and advocates for an analytical critique (neither isolationist nor ultraliberal) of mobility.

**Keywords:** Mobility, Europe, free movement.

**Resumen:** *La promoción de la movilidad a través del desarrollo del principio de libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales ha constituido una piedra angular del proceso de integración europea. Este artículo ofrece una síntesis de las diferentes políticas europeas que han contribuido al desarrollo de este principio. Tres tipos de políticas serán identificadas y analizadas: las políticas de regulación de la movilidad, las políticas de inversión para equipar el territorio*

---

\* Recibido el 7 de febrero de 2017, aceptado el 16 de marzo de 2017.

<sup>1</sup> This article is extensively based on a recent publication: Vincent Kaufmann and Ander Audikana, *Mobilité et libre circulation en Europe - Un regard suisse* (Paris: Economica, 2017).

*europeo, y las políticas de incitación a la movilidad. Este análisis contribuye a contextualizar la crisis actual del principio de libre circulación y aboga por una crítica analítica (ni aislacionista, ni ultraliberal) de la movilidad.*

**Palabras clave:** *Movilidad, Europa, libre circulación.*

## I. Introduction

That the construction of Europe has advanced through the promotion of different kinds of mobilities is not just an abstract idea. On the contrary, this conception has inspired many concrete policy interventions that have been implemented with varying degrees of success over the last few decades. These interventions have been designed and developed by the European authorities with different participation and acceptance depending on the member states concerned by these initiatives.

This paper seeks to summarize analytically a set of policy interventions seeking to promote the different mobility flows in Europe. What type of intervention has been adopted at the European level? In what policy areas and in which contexts? What are the difficulties and limitations that these interventions have encountered?

European interventions to promote mobility are very diverse in nature, but it is possible to establish three main families:

1. Regulatory policies to improve the mobility conditions within the European Union (EU). This first type of intervention develops a common regulatory framework to harmonize the technical and legal conditions relating to the different flows of mobilities. One of the founding constituents of Europe is to create a single space allowing four types of circulation, the “four freedoms”, namely the free movement of goods, capital, services and people within the EU.
2. Investment interventions to equip and organize the EU from the point of view of infrastructure and spatial planning. This second type of intervention seeks to transform the European geography to maximize the mobility conditions of the different territories and populations.
3. Incentive policies aimed at encouraging and stimulating mobility between the different member states. This third type of initiative seeks to encourage mobility by providing actors the necessary resources to meet the possible costs associated with mobility.

In practice, the three families of intervention for the promotion of mobility are often co-present and act together. For example, the development



of physical infrastructure is also an object of “regulation” or “incentives” in terms of use. Interventions aim not only to ensure conditions of access by acting on the right of mobility of European citizens and economic actors. They are often more ambitious in scope and aim to develop mobility knowledge and skills at the European level, but also to stimulate mobility projects for the inhabitants and collective actors of the different European countries. Therefore, it is not just about making mobility possible, it is also about encouraging it as much as possible.

## II. Regulatory policies

### 1. *A market of mobilities*

The “four freedoms”, the movement of goods, capital, services and people, form the core of the European integration project. These freedoms, together with agriculture and transport sectors, constitute the very foundations of the Treaty establishing the European Economic Community (EEC) of 1957. The creation of an integrated common economic area is not only one of the strategic objectives of the European project but also the privileged way to advance in the integration process. The establishment of the common market by the EEC Treaty is the first step in this process.

To this end, the Treaty provided “the elimination, as between member states, of customs duties and of quantitative restrictions on the import and export of goods” (art. 3a), the “establishment of a common customs tariff and of a common commercial policy towards third countries” (art. 3b) and “the abolition, as between member states, of obstacles to freedom of movement for persons, services and capital” (art. 3c). It established that the Community sought to promote “freedom of movement for workers” (art. 48), defined as the right to “move freely” (art. 48 3b), to “stay” (art. 48 3c), and to “remain” (art. 48 3b) in a member state, along with the “right of establishment” allowing to “take up and pursue activities as self-employed persons and to set up and manage undertakings” (art. 52). It addressed the restrictions “on freedom to provide services” (art. 59) and “on the movement of capital” (art. 67.).

Since then, measures taken at the European level have influenced economic activity, trade, investment flows and mobility of people. In 1968, customs duties on merchandise trade were abolished between member countries. The adoption of the Single European Act in 1986 and the legislative reform for the creation of a single market in the following years marked a major change. The Single European Act aimed at the creation of an internal market comprising an “area without internal frontiers

in which the free movement of goods, persons, services and capital is ensured” (art. 26 2). The aim was to facilitate the mobility of factors of production<sup>2</sup>. The link between European integration, economic integration, and regulation of mobility is directly observed by some analysts:

“European integration is built on the growing encouragement of cross-border mobility of all kinds - canonically the free movement of capital, goods, services and persons - and the giving up of state sovereignty over these processes in deference to the needs of an integrated market (...). Through the economic integration governed by the European integration process, the European nation-state’s supreme early-twentieth-century control over migration and population dynamics was being voluntarily dislodged.”<sup>3</sup>

Despite all these efforts, economic integration is not complete and many barriers remain between the different European member states. While mobility of capital seems to be able to move towards full integration, the mobility of goods and services appears to be more limited because of legal and technical barriers, or because of consumer and firm consumption patterns. The mobility of people, and more specifically that of workers, is considered to be much more limited due to cultural and linguistic differences between European countries.

In the same way, the positive correlation between the creation of the euro and the increase in the mobility of other factors of production is far from being fully established. Three economic arguments seem to justify the adoption of a single currency according to Krugman<sup>4</sup>: the benefits of monetary integration on trade in goods and services; the fact that monetary autonomy is no longer necessary when workers can move where the jobs are located; the establishment of common budgets to benefit from a single monetary policy. Krugman concludes from the economic crisis of the late 2000s that the first two arguments are insufficient to ensure the proper functioning of a single monetary area. He and other observers<sup>5</sup> cautioned against the risk of economic adjustment through labor mobility, which

---

<sup>2</sup> Giandomenico Majone, *Europe as the would-be world power: the EU at fifty* (Cambridge, Cambridge Univ. Press, 2009).

<sup>3</sup> Adrian Favell and Randall Hansen, « Markets against politics: Migration, EU enlargement and the idea of Europe », *Journal of Ethnic and Migration Studies* 28, 4 (2002): 585.

<sup>4</sup> Paul Krugman, « Moneda común, destino común », *El País*, 18 June 2013, accessed 1 January 2017, <http://blogs.elpais.com/paul-krugman/2013/06/una-moneda-comun-un-destino-comun.html>

<sup>5</sup> Thomas Farole, Andrés Rodríguez-Pose and Michael Storper, « Cohesion Policy in the European Union: Growth, Geography, Institutions », *JCMS: Journal of Common Market Studies* 49, 5 (2011): 1089-1111.

could lead to an economic and fiscal weakening of the labor-exporting countries. Some observers consider that in many regions the process of European integration has reinforced the phenomena of deindustrialization and brain drain, leading to intergenerational unemployment, poverty, social exclusion and demographic decline<sup>6</sup>.

## 2. *An area without borders*

Yet, as Recchi points out, people related mobility in the EU cannot be considered as a mere component of the single market:

“Making it a component of the single market, however, does not do justice to the legal and practical implications of the EU free movement regime. Its significance is decidedly broader, for people are not merely producers and consumers. Freedom of movement in the EU alters the traditional notion of national citizenship, which is intrinsically both a privilege and a spatial constraint.”<sup>7</sup>

By tracing the history of the right to free movement in Europe, Recchi shows how the meaning, the categories of persons concerned by and the spatial extent of the right to free movement have been developed considerably over time. The mobility of the European inhabitants has thus become the very heart of the notion of European citizenship. The right of free movement and residence across EU territory is indeed the “true keystone of the edifice of European citizenship”<sup>8</sup>. Because of this development, the “migrant workers” of the member states of the past have become European “mobile persons”. From this point of view, the EU is seen as a “human mobility system”<sup>9</sup>.

The idea of an area without borders culminated in 1990 with the Schengen agreements. The paralysis of European borders provoked in the spring of 1984 by truck drivers triggered the mobilization of certain national governments<sup>10</sup>. France and Germany were the precursors of a single mobility area project, which envisaged the gradual abolition of

---

<sup>6</sup> Stefanie Dühr, Claire Colomb and Vincent Nadin, *European spatial planning and territorial cooperation* (London: Routledge, 2010).

<sup>7</sup> Ettore Recchi, *Mobile Europe: the theory and practice of free movement in the EU*, (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2015), 2-3.

<sup>8</sup> Recchi, *Mobile...*, 27.

<sup>9</sup> Recchi, *Mobile...*, 145.

<sup>10</sup> Commission Européenne, *Biblio Flash 1995/02 Espace sans frontières « Schengen »* (CE, 1995).

controls at the borders of these two countries. Belgium, the Netherlands and Luxembourg were soon interested in this initiative. Five years later, the five countries signed the Schengen Convention. This Convention distinguished between the “internal borders” which constitute “the common land borders of the Contracting Parties, their airports for internal flights and their sea ports for regular ferry connections exclusively from or to other ports within the territories of the Contracting Parties” (art. 1) and “external borders” which constitute the remainder “of the land and sea boundaries, as well as airports and sea ports of the Contracting Parties”. The Convention also defined how traffic at the external borders is subject to the control of the competent authorities. It aims to eliminate all controls on people at internal borders, while ensuring internal security and controlling migratory flows.

With the entry into force of the Amsterdam Treaty, the Schengen acquis was incorporated into the EU framework. During the years 2000 and 2010 various measures were adopted, such as the creation of a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders (FRONTEX); an External Borders Fund to assist certain member states which bear a heavier burden in control of persons and border surveillance because of their geographical location; and the European Border Surveillance System (EUROSUR) for the purpose of detecting, preventing and combating illegal immigration and cross-border crime. Clearly, the European neighborhood policy implemented since the mid-1990s aims to strengthen the control of external borders. Some observers conclude that Schengen evolved from a project combining “freedom of movement” and “security” to a project focused mainly on security aspects<sup>11</sup>.

However, this evolution is criticized. Walters considers, for example, that illegal immigration policy is fundamentally aimed at isolating the territory and at considering Europe as an autonomous region / entity, distinguished and confronted with other entities also delimited<sup>12</sup>. For this type of observer, “Schengenland” transforms Europe into “a home that must be protected from those who don’t live in it, who may enter as guests, but should have no claim to stay there permanently”<sup>13</sup>. Indeed, in the aftermath of the attacks of 11 September, Europe’s borders remained blurred and permeable, and migration flows were defined and governed by economic

---

<sup>11</sup> Ruben Zaiotti, *Cultures of border control: Schengen and the evolution of European frontiers* (Chicago: Univ. of Chicago Press, 2011).

<sup>12</sup> William Walters, « Anti-illegal immigration policy: The case of the European Union », in *Governing international labour migration: current issues, challenges and dilemmas*, ed. Christina Gabriel and Pellerin Héléne (London: Routledge, 2008), 58.

<sup>13</sup> William Walters and Jens Henrik Haahr, *Governing Europe: discourse, governmentality and European integration* (London: Routledge, 2005), 139.

factors<sup>14</sup>. But soon, the policy hardened, though selectively. Favell notes that there is a tension between the porosity towards the east through a policy of enlargement and the boundary towards the south<sup>15</sup>.

This brief overview of interventions in the field of mobility regulation within Europe highlights a “loss of boundary control” at the national level<sup>16</sup> in favor of market integration and the creation of a space of mobility. The integration of the market requires for its designers to remove obstacles, restrictions, limitations or barriers to mobility. At the same time, new common rules are being adopted. These regulatory measures aim to create a space of perfect mobility to ensure the economic and political integration of the EU.

### III. Investment policies

The simple right to free movement does not inevitably result in an increase in actual mobility. For there to be mobility, this right must be put into practice through the realization of physical infrastructures. This mechanistic concept of supply has guided the interventions at European level in terms of investment in large transport infrastructures. In this section, we outline the major interventions in this area.

#### 1. *Trans-European networks*

The Trans-European Networks (TENs) program is the most ambitious intervention in terms of infrastructure supply at the European level. The TENs program has been part of the European Treaties since its inclusion in the Maastricht Treaty in 1992. Despite the many implementation difficulties, notably linked to financial constraints, the TENs program remains to date on the EU’s agenda. Title XII of the Treaty (art. 129b) is very explicit in the objectives, namely:

“enable citizens of the Union, economic operators and regional and local communities to derive full benefit from the setting up of an area without internal frontiers, the Community shall contribute to the establishment

---

<sup>14</sup> Favell and Hansen, «Markets against politics...».

<sup>15</sup> Adrian Favell, «Immigration, migration, and free movement in the making of Europe», in *European Identity*, ed. Jeffrey T. Checkel and Peter J. Katzenstein (Cambridge: Cambridge University Press, 2009), 167-190.

<sup>16</sup> Fritz W Scharpf, «Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States», in *Governance in the European Union*, ed. Gary Marks et al. (London: SAGE, 1998), 16.

and development of trans-European networks in the areas of transport, telecommunications and energy Infrastructures.”

Three elements are closely linked in the TENs program: the creation or modernization of infrastructures, the technological standardization and the liberalization of exploitation. While large infrastructures have traditionally been developed in terms of national territories, the TENs program aims to tackle infrastructure planning at the European level.

The TEN-Transport (TEN-T) program occupies a very important symbolic place in the strategy of European networks. This is probably related to the spatial visualization of these infrastructures through images and maps, as well as its impact and physical presence on the territory. The TEN-T includes infrastructures for land transport (road, rail, inland waterways), air, sea and multimodal. As currently defined, the TEN-T includes a “global network” consisting of more than 130,000 km of railways and roads and a “core network” consisting of those parts of the global network of the highest strategic importance.

Some observers consider that the TEN-T program consolidates the discourse on market and political integration<sup>17</sup>. This program creates new mobility potentials within the EU and in relation to the surrounding territories. Other observers recall the possible contradiction between the objectives of cohesion and territorial balance of the EU and the dynamics of spatial concentration linked to this type of large infrastructure<sup>18</sup>. The development of large infrastructures can in fact reinforce the dynamics of differentiation between the central areas of Europe and the peripheral regions and between the urban centers and the rural areas.

The TEN-T is a fundamental part of the common transport policy to ensure the mobility potential of the European territory. The improvement of mobility conditions remains a strategic objective in this area, while other perspectives in terms of modal shift or environmental impact have been incorporated more recently. It was not until the early 2000s when the White Paper “European transport policy for 2010: time to decide” was drawn up that the possibility of moderating or slowing down the growth of mobility was put on the agenda. The White Paper proposed “the option of gradually breaking the link between economic growth and transport growth”, without restricting the mobility of people and goods. This strategy was eventually abandoned and the new White Paper “Roadmap to a Single European

---

<sup>17</sup> Ole B Jensen and Tim Richardson, *Making European space mobility, power and territorial identity* (London: Routledge, 2004).

<sup>18</sup> Dühr et al., *European spatial...*

Transport Area – Towards a competitive and resource efficient transport system” (2011) explicitly stated that curbing mobility was not an option.

## 2. *The Single European Sky*

Even if it is not labeled TEN-T, the single European sky is a mobility equipment with a strong regulatory character, which has allowed a very important development of air traffic. Since the 1980s, the organization of air transport in Europe has undergone significant changes. By the late 1980s, domestic air markets, previously under the control of governments and public airlines, were opened up to competition. Any European airline with a technical certification can now offer national or international routes within Europe.

From the late 1990s onwards, the Single European Sky initiative was launched. It aims to increase transport capacity and ensure aviation safety through the development of an integrated air traffic control system. In 1999, the Commission (Communication from the Commission to the council and the European parliament - The creation of the single European sky) considered that:

“Europe cannot keep the frontiers in the sky that it has managed to eliminate on the ground; it must allow the freedom of movement of persons, goods and services beyond such frontiers.”

The single European sky will be implemented in stages. In 2004, three regulations relating to the provision of air navigation services, organization, use of airspace and interoperability of the European air transport management network were adopted. As from 2009, new legislative initiatives emerged to increase the economic performance of the regulatory framework established, because with the increase in demand, the capacity of the infrastructure can be insufficient.

While the territorial footprint of this initiative is limited in contrast to some TEN-T infrastructure projects, the reorganization of the aviation sector in Europe seems to be motivated by the same logic aimed at improving the mobility potential while neutralizing the perverse effects in terms of safety or environmental nuisance<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Jensen and Richardson, *Making European...*

### 3. Regional Policy

Since the late 1980s, regional policy has constituted a key investment policy at European level, representing around 0.4% of the EU's GDP. While the Treaty of Rome established that harmonious development was part of the tasks of the Community, it was not until 1975, with the creation of the European Regional Development Fund (ERDF), that regional policy underpinned a first real development<sup>20</sup>. Over the next decades, the ERDF financed many projects located in the most disadvantaged European regions to rebalance the European territory.

With the integration of Greece, Spain and Portugal in the 1980s, regional policy gained a momentum. The Delors Commission aimed to create a synergy between reducing disparities and reducing barriers to free movement<sup>21</sup>. To this end, a common framework was created for the different Structural Funds and their budget was doubled. In 1992, the Cohesion Fund was set up to offset the efforts of the most disadvantaged member states to meet the convergence criteria for the adoption of the single currency. This new fund makes it possible to finance projects in the field of environment and transport infrastructure, in particular those belonging to the TEN-T. In addition, specific programs have been developed within regional policy to ensure the development of specific territories such as the border regions (with the INTERREG program) and the outermost regions (with the REGIS program). Finally, during the 1990s and 2000s, pre-accession instruments were also created within the framework of regional policy, such as the Instrument for Structural Policies for Pre-Accession (ISPA).

Regional policy aims at a balanced development of the European territory in terms of competitiveness, sustainable development and governance. Regional policy is explicitly a strategy allowing to limit internal migration to European territory:

“If growth does not provide sufficient jobs to reduce unemployment rates, recent developments have made it possible to create enough jobs in areas formerly condemned to emigration in order to reverse this trend. In a Europe where political and linguistic fragmentation greatly reduces the mobility of the workforce compared to other major areas, such as China or the United States, this is an essential result. Since this mobility cannot be greatly increased in the Union, it is imperative that the geography of

---

<sup>20</sup> Jean-François Drevet, *Histoire de la politique régionale de l'Union européenne* (Paris : Belin, 2008).

<sup>21</sup> Drevet, *Histoire de la...*



jobs approximates that of the population, which is inconceivable without a policy pursuing this objective explicitly.”<sup>22</sup>

In practice, regional policy has contributed to territorial rebalancing from the point of view of differences between member states, while interregional inequalities within states seem to have increased<sup>23</sup>. Some analysts highlight the existing tensions between territorial cohesion objectives and intra-regional competitiveness strategies that have become widespread in recent decades in Europe and beyond<sup>24</sup>. Others consider that spatial planning policies have the real effect of increasing the mobility potential of European citizens. While opposing the idea of promoting mobility as a priority option, the Barca report on regional policy reform stressed that mobility opportunities must be part of the policy of the EU:

“The second misconception is that place-based development policies restrict mobility by encouraging people not to move out of places. On the contrary, the virtue of the policy is that it broadens people’s opportunities and gives them more substantive freedom of choosing whether to move or not. If place-based development policies were about reducing mobility, they would be against efficiency and equity, since the option of moving is an important ingredient of both. On the contrary, place-based policies are, in fact, intended to enhance individuals’ substantive freedom of deciding whether to stay (and to make the most of staying) or to move (and to make the most of moving).”<sup>25</sup>

It is in the perspective of the Barca report that initiatives developed within the framework of regional policy have focused particularly on the question of mobility. This is the case of the territorial cooperation program, INTERREG, which financed a very large number of projects. Some issues such as pollution or transport infrastructure have been priorities for territorial cooperation<sup>26</sup>. Transport infrastructures and mobility programs (students, researchers, etc.) play a predominant role in territorial cooperation

---

<sup>22</sup> Drevet, *Histoire de la...*, 263.

<sup>23</sup> Andreas Faludi, *Cohesion, coherence, cooperation: European spatial planning coming of age?* (London: Routledge, 2010).

<sup>24</sup> Mark Tewdwr-Jones, « Cohesion and competitiveness: the evolving context for European territorial development. », in *Territorial development, cohesion and spatial planning ; knowledge and policy development in an enlarged EU*, ed. Neil Adams, Giancarlo Cotella and Richard Nunes (London, Routledge, 2011), 69-83.

<sup>25</sup> Fabrizio Barca, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy – A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*, Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy 2009, 37.

<sup>26</sup> Dühr et al, *European spatial...*

such as in the Øresund, the Alpine space or cooperation between the two sides of the Pyrenees.

#### 4. *The strategy for the development of the European territory*

While it is within the framework of regional policy that a reflection on spatial planning has been carried out at European level, the first initiatives concerning this issue have nevertheless originated elsewhere within the Council of Europe with the Creation in 1970 of the Council of Europe Conference of Ministers Responsible for Spatial/Regional Planning (CEMAT). It was within the CEMAT, for example, that the Charter of Torremolinos, considered the first planning document at the European level, was drawn up and adopted in 1983. This Charter addresses a series of recommendations to the European institutions. It states that:

“Regional/spatial planning is an important instrument in the evolution of European society and that the intensification of international cooperation in this field represents a substantial contribution towards a stronger European identity.”<sup>27</sup>

During the 1990s, European institutions carried out a more systematic effort in favor of a European perspective in the field of spatial planning under the technical guidance of the Spatial Development Committee (CDS) set up in 1991. This strategy will lead to the adoption of the “European Spatial Development Perspective” (ESDP) in 1999. The ESDP identified a single large geographical area of economic integration of global importance delineated by London, Paris, Milan, Munich and Hamburg, which accounted for 20% of the EU’s surface and 40% of the population. It contributed about 50% to the European GDP. Faced with this concentration, the ESDP advocated for a polycentric approach to territorial development to create several areas of global economic integration. In terms of mobility, the ESDP noted that the mobility of people, goods and information in the EU was characterised by concentration and polarisation tendencies. Consequently, the ESDP considered that all regions need to have adequate access to infrastructure, while avoiding that high-quality infrastructure do not lead to the removal of resources from structurally weaker and peripheral regions (pump effect) or that they are crossed without connecting them (tunnel effect).

---

<sup>27</sup> Council of Europe, *European regional/spatial planning Charter Torremolinos Charter*, 1983.

Some observers point out that the ESDP remains ambiguous insofar as the discourse in favor of territorial competitiveness takes precedence over the rebalancing strategy<sup>28</sup>. The ESDP has not been directly implemented, but its development has been an important learning and pooling moment at the European level<sup>29</sup>. On the basis of this document, for example, the European Observation Network, Territorial Development and Cohesion (ESPON) was created in 2002 to carry out studies on planning and territorial strategy at the European level.

This development in spatial planning has contributed to the fact that the Treaty of Lisbon adds the territorial dimension to the objectives of economic and social cohesion of the EU. It is in this context that the Commission presented in 2008 the “Green Paper on Territorial Cohesion Turning territorial diversity into strength”. This document stressed the need to work for a “harmonious development of all these territories” by focusing on concentration, linkages and cooperation. In 2011, the Ministers of Planning of the EU countries agreed on a document that included the objectives of territorial rebalancing and harmonious development. This document stressed the need to improve connectivity across Europe:

“The growing interdependence of regions generates demand for better connectivity at global, European and national level. Integration barriers at local and regional level can result in the underutilization of human, cultural, economic and ecological resources of the border regions and increase their peripheral position and social exclusion (...). We believe that fair and affordable accessibility to services of general interest, information, knowledge and mobility are essential for territorial cohesion. Providing services and minimizing infrastructure barriers can improve competitiveness, and the sustainable and harmonious territorial development of the European Union.”<sup>30</sup>

## 5. Support for urban and rural policies

Since the 1990s, the urban dimension has also attracted interest from the European institutions with a view to increasing trade and improving interconnections. Between 1988 and 2006, it was notably through the URBAN programs that Europe carried out interventions at the urban level.

---

<sup>28</sup> Dühr et al, *Europeans spatial...*

<sup>29</sup> Faludi, *Cohesion...*

<sup>30</sup> Agreed at the Informal Ministerial Meeting of Ministers responsible for Spatial et Planning and Territorial Development, *Territorial Agenda of the European Union 2020 Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions*, 2011, 4-7.

These programs aimed to develop an integrated approach to addressing urban issues. This field of action was consolidated during the 2000s with the elaboration of the “Leipzig Charter on Sustainable European Cities”. This charter aimed to promote integrated urban development in terms of sustainability. It called for measures to ensure the circulation and interconnection of urban areas. Similarly, the document “Cities of Tomorrow”, which identified the European model of sustainable urban development, emphasized inter-city connectivity as a central element of urban development:

“The connectivity of Europe’s cities is a key element in creating balanced territorial development. Many European cities benefit from good connectivity by air or rail with other major European cities, allowing for business day trips with full-day meeting possibilities. Such cities have good ‘contactability’.”<sup>31</sup>

Unlike urban spaces, rural areas seem to be largely outside of this strategy of mobility and territorial connectivity of European policies. The Common Agricultural Policy (CAP) is fundamentally characterized by a concern for the protection of indigenous agricultural production. The CAP could be considered to have acted as a stabilizing device at the territorial level. However, studies on the territorial impact of this policy have found that the CAP acted contrary to the balanced territorial development objective of the ESDP and did not support the objectives of economic and social cohesion as it favored the central areas of the EU and the areas most accessible from a local point of view<sup>32</sup>. Similarly, some observers consider that the CAP has not really prevented the loss of jobs in the agricultural sector, the depopulation of the countryside and the immigration to cities<sup>33</sup>.

The different types of interventions that we have just described must be understood as part of a general strategy for improving the material conditions of mobility of the EU. Through the creation of infrastructures and the spatial planning, the goal has been to improve the mobility conditions of economic actors and inhabitants across the European territory.

<sup>31</sup> European Commission, *Cities of tomorrow: challenges, visions, ways forward* (Luxembourg: Publ. Office of the European Union, 2011), 55.

<sup>32</sup> ESPON, European Observation Network, Territorial Development and Cohesion, *L’impact territorial de la PAC et de la politique de développement rural*, 2006.

<sup>33</sup> Dühr et al, *European spatial...*

## IV. Incentive policies

Regulatory and investment policies are not the only interventions by which Europe contributes to the promotion of mobility. To cope with the difficulties of becoming mobile, the EU has also developed measures to individually support the different actors in their mobility strategies. This third area of intervention concerns what some sociologists called motility. The term motility<sup>34</sup> refers to making possible mobility in terms of access (exercise the right of mobility), but also to develop the necessary knowledge and skills (be able to move) and incorporate mobility into individual projects (desire to move). The message is clear: mobility must not remain a dormant ability, but must be activated and integrated into individual patterns of action. Let us focus on the incentives that the European authorities have developed in this field.

### 1. *The European Social Fund*

The incentive interventions in favor of mobility concern in particular the spheres of employment and training. A flagship initiative in this area is the European Social Fund (ESF). This fund is the first structural fund to improve job mobility within the EU. The ESF was established by the Treaty of Rome in order to:

“improve opportunities of employment of workers in the Common Market and thus contribute to raising the standard of living, a European Social Fund shall hereby be established in accordance with the provisions set out below; it shall have the task of promoting within the Community employment facilities and the geographical and occupational mobility of workers.”

The ESF has been extensively used to finance youth exchange programs in apprenticeships. The aim of these exchange programs is to forge a European awareness. As a first step, the ESF was intended in particular for workers in southern Italy and used as a compensation fund for the costs imposed to the member states by the problems of geographical mobility of workers from regions with high unemployment<sup>35</sup>. A central element of the ESF at that time was to encourage unemployed persons to move within

---

<sup>34</sup> Vincent Kaufmann, Manfred Max Bergman and Dominique Joye, «Motility: mobility as capital», *International Journal of Urban and Regional Research* 28, 4 (2004): 745-756.

<sup>35</sup> René Leboutte, *Histoire économique et sociale de la construction européenne* (Bruxelles : PIE Lang, 2008).

the Community to seek employment. They were the workers, as a factor of production, and not the citizens of member countries who had the right to move freely within the framework of the ESF.

In the following decades, the ESF has been reformed several times. Although it was originally conceived as an instrument of proactive employment policy, from the 1980s onwards, it was transformed into a system of social cohesion and territorial redistribution with its rapprochement with other Structural Funds<sup>36</sup>. It also aims at objectives such as the integration of women and young people into the labor market through the promotion of vocational training and retraining.

Yet, mobility remains a strategic objective to influence the employability of workers. In this context, in the face of the economic crisis of 2010s, the geographical mobility component is part of the ESF initiative. A recent document of the Commission (EC, 2014a: 9) raises this question very clearly:

“The crisis has not added so much to in-country differences, but created significant cross-country labour market disparities. As a result, higher cross-border mobility becomes an important factor for improving resource allocation in order to outbalance local labour market situations across Europe. However, intra-EU mobility is still low in most EU countries despite recent improvements.”<sup>37</sup>

In this context, the document states that “policies to encourage workers’ mobility across Europe are becoming more important if one considers the labour market outlook for the next ten years”<sup>38</sup>. Through the “Strengthening employment and mobility “ axis, the ESF currently helps job-seekers to move across Europe to find work. These actions are inspired by the Europe 2020 (EC, 2010) strategy for growth and employment, which places mobility as one of the main areas of work. More specifically, the Commission will endeavor to:

“facilitate and promote intra-EU labour mobility and better match labour supply with demand with appropriate financial support from the structural funds, notably the ESF, and to promote a forward-looking and comprehensive labour migration policy which would respond in a flexible way to the priorities and needs of labour markets.”<sup>39</sup>

<sup>36</sup> Jacqueline Brine, *The European Social Fund and the EU: Flexibility, Growth, Stability* (New York: Continuum International Publishing Group Ltd., 2002).

<sup>37</sup> European Commission, *Promoting inclusive growth: European Social Fund thematic paper* (Luxembourg: Publications Office on the European Union, 2014), 9.

<sup>38</sup> European Commission, *Promoting...9*.

<sup>39</sup> COM(2010) 2020 final COMMUNICATION FROM THE COMMISSION EUROPE 2020 A strategy for smart, sustainable and inclusive growth.

The strategy to encourage mobility is particularly aimed at young people. One of the objectives of the ESF is precisely to encourage mobility so that “thousands of young people gain work experience and language skills abroad”<sup>40</sup>.

## 2. ERASMUS

The ERASMUS program is perhaps the most emblematic EU initiative in terms of mobility for learning purposes. As early as 1987, ERASMUS replaced an action program on university cooperation launched in 1976. The ERASMUS program was directly inspired by the Adonino reports<sup>41</sup>, which aimed to elaborate interventions which directly affected the European citizens, bringing tangible benefits in their daily lives. Since 1987, through the ERASMUS program, EU has contributed to the funding of student mobility by enabling almost three million students to complete their studies or to complete an internship abroad.

The spirit of the program has also evolved over time. Initially, it aimed mainly to create a European demos and to promote cultural exchange. Today, the ERASMUS program evolves towards the acquisition of knowledge to increase students’ skills in the labor market<sup>42</sup>. In 1995, the ERASMUS program was integrated into the SOCRATES initiative, designed to contribute to the development of quality education and training and to create an open European area of cooperation in education. At the same time, the Leonardo da Vinci program was created with the aim of developing a professional training policy through, inter alia, the implementation of transnational investment and exchange programs. Beginning in 2014, all these programs have been grouped under the Erasmus + initiative, which defines the mobility of “individuals for education and training purposes” as the first key action by supporting the implementation of mobility projects in areas of education, training and youth.

---

<sup>40</sup> European Social Fund and European Commission, *The European Social Fund: investing in people : what it is and what it does* (Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2012).

<sup>41</sup> Benjamin Feyen, « The Making of a Success Story: The Creation of the ERASMUS Programme in the Historical Context », in Benjamin Feyen and Ewa Krzaklewska (ed.), *The ERASMUS phenomenon: symbol of a new European generation?* (Frankfurt am Main: Lang, 2013).

<sup>42</sup> Ulrike Klose, « The Making of a Success Story: The Creation of the ERASMUS Programme in the Historical Context », in Benjamin Feyen and Ewa Krzaklewska (ed.), *The ERASMUS phenomenon: symbol of a new European generation?* (Frankfurt am Main: Lang, 2013).

### 3. Democratizing mobility

Mobility emerged at the beginning of the 2000s as the essential element of the European integration project, when the European Council of Nice approved a resolution on a “mobility action plan”. Member states committed themselves “to meet the great expectations of their fellow citizens, that with the support of the Commission” and “take the steps necessary to remove obstacles to mobility and to promote it”. An action plan defining and democratizing mobility in Europe was proposed to promote adequate forms of financing and improving the conditions for increased mobility. It defined 42 measures concerning training of persons, financing mobility, improving mobility and enhancing mobility periods. Consequently, in 2001, the Commission published a brochure for young Europeans entitled “Passport to mobility: learning differently: learning abroad”<sup>43</sup>. This document, which stated that “moving with the times means embracing cross-frontier mobility” or that “mobility is everyone’s business” and advocates for “lifelong mobility” considered that “the next stage” was “to make mobility as widely accessible as possible”. This document announced, for example, the development of a CV model, known as Europass, which would facilitate mobility for professional purposes, both between countries and between sectors.

This strategy is continuing in the 2000s, with the creation in 2008 of a “High Level Expert Forum on Mobility”, whose mandate was to expand mobility not only within the university sector but also among young people more generally. In its report, the Expert Forum advocates for “learning mobility” at different levels and highlights the benefits of increasing mobility:

“There is an urgent need to break firmly with past patterns and to give a new impetus to mobility among European citizens – mobility essentially focused on learning, but ultimately for jobs, competitiveness, cultural exchange and citizenship.”<sup>44</sup>

Similarly, in 2009 the Commission published the Green Paper “Promoting the learning mobility of young people”, which dealt with the preparation of a period of mobility abroad. In the Europe 2020 strategy, an initiative “Youth on the Move” was launched, in particular to encourage

---

<sup>43</sup> European Commission, *Passport to mobility: learning differently : learning abroad* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2001).

<sup>44</sup> The High Level Expert Forum on Mobility, *Making learning mobility an opportunity for all*, [http://move-project.eu/fileadmin/move/downloads/links/mobilityreport\\_en.pdf](http://move-project.eu/fileadmin/move/downloads/links/mobilityreport_en.pdf).



young people to take advantage of European scholarships to study or train in another country. In this context, it is possible to assert that young Europeans are supposed to become “highly skilled worker, seeking professional added value or moving for study reasons and whose migration may only be temporary”<sup>45</sup>.

These mobility efforts have been particularly important in academic research and university cooperation since the late 1990s. The Bologna Declaration of 1999, the cornerstone of the European higher education area, established a credit system as an appropriate means of promoting student mobility as widely as possible. At the same time, during the 2000s, various efforts were made to consolidate the European Research Area, through programs to support the mobility of researchers, such as the Marie Skłodowska-Curie Actions.

More recently, different initiatives have been proposed by the Juncker Commission to boost the mobility of European citizens and economic actors. In the political guidelines presented in July 2014, as a candidate for President of the European Commission, Juncker advocated for promoting “labour mobility”:

“Free movement of workers has always been one of the key pillars of the internal market, which I will defend, while accepting the right of national authorities to fight abuse or fraudulent claims. I believe that we should see free movement as an economic opportunity, and not as a threat. We should therefore promote labour mobility, especially in fields with persistent vacancies and skills mismatches.”<sup>46</sup>

One of the initiatives defined by the Juncker Commission to improve the integration of internal market is the Labour Mobility Package. This includes a revision of the posting of workers directive and the social security coordination regulations, along with a new regulation on the European Network of Employment Services (EURES) set up in 1993. The Commission sought to “make the EURES network an effective instrument for any job seeker or employer interested in intra-EU labour mobility”<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup> Elizabeth Murphy-Lejeune, *Student mobility and narrative in Europe: the new strangers* (London: Routledge, 2002), 2.

<sup>46</sup> Jean-Claude Juncker, *A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change, Political Guidelines for the next European Commission*, 2014.

<sup>47</sup> Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a European network of Employment Services, workers’ access to mobility services and the further integration of labour markets (COM(2014) 6 final, 17/01/2014).

## V. Conclusions

This set of interventions aims explicitly to encourage mobility. Far from being disconnected or isolated from one another, they converge on a common agenda in which mobility is a key strategic element. While the real effects of the measures adopted are probably not commensurate with the ambition of the interventions envisaged, this action program is becoming more and more systematic and mobility is gradually gaining a preponderant role. For some populations, such as young people, the unemployed or researchers, the observation goes even further: mobility would be the miracle solution to their respective problems.

The conception of the EU as a project to promote mobility is not independent of the dynamics of generalization and intensification of global mobility flows. The measures of deregulation, regionalization and economic globalization that have been developed since the 1980s have multiplied the different types of mobility. However, in no other model of economic integration or cooperation mobility seems to have played a so relevant political role as in the case of the EU. In short, while mobility is a concomitant phenomenon with the globalization process, Europe has extracted its maximum political functionality and significance.

In any case, it may be that the European integration model based on the promotion of mobility has reached its limits. On the one hand, mobility does not seem to guarantee a territorial integration of the European continent with the establishment of supranational solidarities and the emergence of a common citizenship and identity. The functionalist approach that has inspired the European project is currently questioned. On the other hand, mobility cannot be regarded as a factor of adjustment and regulation that maximizes the opportunities of economic actors and European citizens in relation to the development of the single market. In particular, the free movement of persons does not in itself seem to ensure the integration of European workers and unemployed people. It is difficult, in this context, to consider social integration based on the promotion of mobility as a systematically applied strategy. Finally, on the basis of this type of diagnosis, the forces opposed to the process of European integration have put the principle of free movement, particularly with regard to the mobility of people, in the spotlight. These perspectives advocate for a reestablishment of national borders.

Here, a comparison between the EU and the United States can be useful. For some Europeanists, the “flat world”<sup>48</sup> of the United States

---

<sup>48</sup> Adrian Favell, *Eurostars and Eurocities: free movement and mobility in an integrating Europe* (Malden, MA: Blackwell Pub, 2008).

has been the model of inspiration more or less conscious for the EU. The ideas of freedom, mobility and individuality are in fact closely linked to the American imagination which seems to inspire the principle of free movement in Europe specially in its origins. Some observers note that mobility between states in the United States is six times greater than migration between EU member states, although the latter has grown significantly over the past 25 years<sup>49</sup>. These observers insist that the two realities are not comparable: the United States is a federal state, a nation, with a predominant language. Even so, if mobility is considered as a movement associated with a social change<sup>50</sup>, it can be concluded that mobility is more intense in Europe than in the United States. Mobility between countries in Europe implies much more adaptability and flexibility than between the constituent states of the United States. But the questioning goes further because it does not concern only the fact that the two realities are different. The question is whether they should remain so. Is it somehow necessary to be more American to be completely European?

Between isolationist and ultraliberal perspectives, it is necessary to consolidate a space for analytical critique of mobility. Three key issues could be at the heart of a new research agenda. On the one hand, it would be necessary to analyze more in depth the relations between the different flows of mobility (people, services, capital, goods) as well as their effects. On the other hand, it would be necessary to identify the undesired effects and discomfort caused by the intensification of mobility flows. Finally, the social distribution of benefits and losses derived from mobility flows would require a more detailed study. This type of analysis in the European context would allow to better understand and relativize the role of mobility as a driver of the integration process.

## Bibliography

- Barca, Fabrizio. *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy – A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*. Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, 2009.
- Brine, Jacqueline. *The European Social Fund and the EU: Flexibility, Growth, Stability*. New York: Continuum International Publishing Group Ltd., 2002.
- CE, Commission Européenne. *Biblio Flash 1995/02 Espace sans frontières 'Schengen'*. 1995.

---

<sup>49</sup> Recchi, *Mobile...*

<sup>50</sup> Kaufmann et al., « Motility: mobility...

- COE, Council of Europe. *European Regional/Spatial Planning Charter Torremolinos Charter*. 1983.
- Drevet, Jean-François. *Histoire de la politique régionale de l'Union européenne*. Paris: Belin, 2008.
- Dühr, Stefanie, Claire Colomb, and Vincent Nadin. *European Spatial Planning and Territorial Cooperation*. London: Routledge, 2010.
- ESPON, European Observation Network. *L'impact Territorial de La PAC et de La Politique de Développement Rural*. 2006.
- European Commission, ed. *Cities of Tomorrow: Challenges, Visions, Ways Forward*. Luxembourg: Publ. Office of the European Office, 2011.
- *Passport to Mobility: Learning Differently : Learning Abroad*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2001.
- European Commission. *Promoting Inclusive Growth: European Social Fund Thematic Paper*. Luxembourg: Publications Office, 2014.
- European Commission. *The European Social Fund: Investing in People: What It Is and What It Does*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012.
- Faludi, Andreas. *Cohesion, Coherence, Cooperation: European Spatial Planning Coming of Age?*. RTPI Library Series. London: Routledge, 2010.
- Farole, Thomas, Andrés Rodríguez-Pose, and Michael Storper. «Cohesion Policy in the European Union: Growth, Geography, Institutions». *JCMS: Journal of Common Market Studies* 49, no. 5 (September 1, 2011): 1089-1111. doi:10.1111/j.1468-5965.2010.02161.x
- Favell, Adrian. *Eurostars and Eurocities: Free Movement and Mobility in an Integrating Europe*. Studies in Urban and Social Change. Malden, MA: Blackwell Pub, 2008.
- «Immigration, Migration, and Free Movement in the Making of Europe». In *European Identity*, edited by Jeffrey T. Checkel and Peter J. Katzenstein, 167-90. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- Favell, Adrian, and Randall Hansen. « Markets against Politics: Migration, EU Enlargement and the Idea of Europe ». *Journal of Ethnic and Migration Studies* 28, no. 4 (2002): 581-601. doi:10.1080/1369183021000032218.
- Feyen, Benjamin. « The Making of a Success Story: The Creation of the ERASMUS Programme in the Historical Context ». In *The ERASMUS Phenomenon: Symbol of a New European Generation?*, edited by Benjamin Feyen and Ewa Krzaklewska, 21-38. Frankfurt am Main: Lang, 2013.
- Jensen, Ole B, and Tim Richardson. *Making European Space Mobility, Power and Territorial Identity*. London: Routledge, 2004.
- Juncker, Jean-Claude. *A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change, Political Guidelines for the next European Commission*, 2014.
- Kaufmann, Vincent, Manfred Max Bergman, and Dominique Joye. « Motility: Mobility as Capital ». *International Journal of Urban and Regional Research* 28, no. 4 (December 1, 2004): 745-56.
- Klose, Ulrike. «The Making of a Success Story: The Creation of the ERASMUS Programme in the Historical Context». In *The ERASMUS Phenomenon:*

- Symbol of a New European Generation?*, edited by Benjamin Feyen and Ewa Krzaklewska, 39-50. Frankfurt am Main: Lang, 2013.
- Krugman, Paul. « Moneda Común, Destino Común ». Accessed 1 February 2017. <http://blogs.elpais.com/paul-krugman/2013/06/una-moneda-comun-un-destino-comun.html>.
- Leboutte, René. *Histoire économique et sociale de la construction européenne*. Bruxelles: PIE Lang, 2008.
- Majone, Giandomenico. *Europe as the Would-Be World Power: The EU at Fifty*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2009.
- Murphy-Lejeune, Elizabeth. *Student Mobility and Narrative in Europe: The New Strangers*. London: Routledge, 2002.
- Recchi, Ettore. *Mobile Europe: The Theory and Practice of Free Movement in the EU*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2015.
- Scharpf, Fritz W. « Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States ». In *Governance in the European Union*, edited by Gary Marks et al., 15-39. London: SAGE, 1998.
- Tewdwr-Jones, Mark. « Cohesion and Competitiveness: The Evolving Context for European Territorial Development ». In *Territorial Development, Cohesion and Spatial Planning ; Knowledge and Policy Development in an Enlarged EU*, edited by Neil Adams, Giancarlo Cotella, and Richard Nunes, 69-83. London: Routledge, 2011.
- Walters, William. « Anti-Illegal Immigration Policy: The Case of the European Union ». In *Governing International Labour Migration: Current Issues, Challenges and Dilemmas*, edited by Christina Gabriel and Pellerin Hélène, 43-59. London: Routledge, 2008.
- Walters, William, and Jens Henrik Haahr. *Governing Europe: Discourse, Governmentality and European Integration*. London: Routledge, 2005.
- Zaiotti, Ruben. *Cultures of Border Control: Schengen and the Evolution of European Frontiers*. Chicago: Univ. of Chicago Press, 2011.



# De- and Restabilising Schengen. The European Border Regime After the Summer of Migration\*

*Desestableciendo y reestableciendo Schengen.  
El régimen europeo de fronteras tras el verano de migración*

Sabine Hess  
University of Goettingen  
shess@uni-goettingen.de

Bernd Kasparek  
bordermonitoring.eu e.V.  
bk@bordermonitoring.eu

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/ced-56-2017pp47-77>

---

**Contents:** I. Introduction.—II. 2011-2015. A tumbling House of Cards. 1. The Arab Spring and the breakdown of externalisation. 2. The crisis of Dublin. 3. Lampedusa and the humanitarisation of the border.—III. Challenging the border – challenging border studies paradigms.—IV. Restabilisation? Dimensions of a post-2015 border regime. 1. European Agenda of Migration. Tackling the crisis before the crisis. 2. Tentative restabilisations – heightened fragmentations. 3. Bridging the outer and the inner through the border.—V. Conclusion.

---

**Abstract:** The migrations of the year 2015 and the slow and inadequate responses of the European Union has led to a political crisis in the European Union. The institutions and policies of the European Border and Migration Regime that have evolved since the Schengen Treaties of 1985 and 1990 and the inauguration of the Common European Asylum System with the Treaty of Amsterdam (1997) were not able to formulate, let alone to implement, a timely and appropriate answer.

We argue that despite the current public perception of a “refugee crisis”, the EU is indeed dealing with a deep and systemic crisis of its migration and border policies, which is rooted less in the migrations of 2015, but date back to the collapse of the Mediterranean border regime in the wake of the Arab Spring 2011 and the ensuing controversies around issues such as the perceived partiality of the refugee distribution mechanism of the Dublin system as well as the mounting public outcry given the repeated instances of tragedies in the Mediterranean, epitomised by the Mare Nostrum operation launched by the Italian state in late 2013.

---

\* Recibido el 18 de enero de 2017, aceptado el 16 de marzo de 2017.

Currently, we observe heterogeneous approaches to solving this crisis. Not all of them may be compatible with the Schengen system as the re-institution of national border controls is often at their core. Other suggestions involve a —at times— radical move towards a deepened europeanisation of migration and border policies, such as the creation of a European Asylum Office and a European Border and Coast Guard. Based on ethnographic research in the EU's South-East, we will discuss these developments around the ongoing dynamics of de- and restabilisation of Schengen

**Keywords:** Schengen, border control, migration.

**Resumen:** *Las migraciones del año 2015 y la lenta e inadecuada respuesta por parte de la Unión Europea ha generado una grave crisis política. Las instituciones y las políticas en relación al régimen de fronteras y migraciones europeas que han evolucionado desde los tratados de Schengen de 1985 y 1990 y la inauguración del Sistema Europeo Común de Asilo con el Tratado de Amsterdam (1997) no han sido capaces de formular, y menos aún de implementar, una respuesta rápida y apropiada.*

*Consideramos que pese a la actual percepción de la “crisis de los refugiados”, la Unión Europea se enfrenta a una crisis más profunda y sistémica de sus políticas de migración y fronteras, enriquecida no tanto en el fenómeno migratorio de 2015 sino en el colapso del régimen de frontera mediterráneo durante la primavera árabe de 2011. Esta generó una serie de controversias en torno a cuestiones como la parcialidad de los mecanismos de distribución de los refugiados del sistema de Dublín, así como la creciente indignación pública frente a las tragedias en el mediterráneo, ejemplificado por la operación Mare Nostrum lanzada por Italia a finales de 2013.*

*Actualmente, observamos perspectivas heterogéneas para resolver la crisis. No todas pueden ser compatibles con el sistema Schengen en la medida en que la re-institución de los controles fronterizos nacionales es parte de su fundamento. Otras perspectivas implican, en algunos casos, un cambio radical hacia una mayor europeización de las políticas de migración y fronteras, como la creación de la Oficina de Asilo Europea y la Vigilancia Europea para las Fronteras y las Costas. En base a una investigación etnográfica del sureste de la Unión Europea, analizaremos estos desarrollos en torno a las dinámicas actuales de de- y restablecimiento de Schengen.*

**Palabras clave:** Schengen, control de fronteras, migración.

## I. Introduction

The reality of cross-border migration in summer and autumn 2015 was overwhelming. Migrants and refugees that had mostly arrived in Greece not only demanded their right to cross towards northern and western European countries, but often pragmatically created and paved their paths across



Europe. Their numbers were unexpected, and their strength unbelievable. They camped on the city squares all over Europe; they jumped on ferries and trains; and if the official means of transportation were blocked by the police, they literally marched hundreds of kilometers to cross the next national border. This collective yet unorganised movement which had already started in early 2015 found international attention when at the end of August 2015, thousands of refugees were blocked at the Keleti train station in Budapest and launched the “March of Hope” along the main motorway to reach Austria and Germany by foot.<sup>1</sup> The reports of marching bodies on motorways in an attempt to cross the next intra-Schengen border and to evade police controls and European registration procedures have created iconographic images of borderland resistance.<sup>2</sup> They stepped out of the metaphorical shadow that is mostly invoked by studies on illegal and undocumented migration and claimed political subjectivity and agency in unexpected ways.<sup>3</sup>

The advent of this new quantitative and qualitative level of migration to Europe caught the European governments by surprise. Despite indications dating back to 2013 that warned of such a rise in numbers, the European institutions did not respond in time. The European Union as a whole was embroiled in the still on-going quest to overcome the sovereign debt crisis in Europe and its economic and political repercussions. Similarly, the immediate neighbourhood of European Union had become more unstable and demanded increased political intervention on the highest levels. To this end, the years between 2011 and 2015 can be summarised as a period in which the initial dynamic of the Europeanisation of migration and border policies after 1999 had come to a certain standstill. Apart from the multiple crises demanding increased attention, the standstill was also product of the belief that the multi-layered border regime established over the previous decades – the programmes of externalisation stretching outwards,<sup>4</sup> the

<sup>1</sup> Bernd Kasperek and Marc Speer, ‘Of Hope. Hungary and the Long Summer of Migration’, 2015, <http://bordermonitoring.eu/ungarn/2015/09/of-hope-en/>; Bernd Kasperek, ‘Routes, Corridors, and Spaces of Exception: Governing Migration and Europe’, *Near Futures Online*, January 2016, <http://nearfuturesonline.org/routes-corridors-and-spaces-of-exception-governing-migration-and-europe/>

<sup>2</sup> See *We Walk Together: A Syrian Family's Journey to the Heart of Europe*. 2015. 4 January 2017. <https://www.theguardian.com/world/video/2015/sep/10/we-walk-together-a-syrian-family-s-journey-to-the-heart-of-europe-video>.

<sup>3</sup> Sabine Hess, “‘Citizens on the Road’: Migration, Grenze Und Die Rekonstitution von Citizenship in Europa”, *Zeitschrift Für Volkskunde* 112, no 1 (2016): 3-183.

<sup>4</sup> Gallya Lahav and Virginie Guiraudon, ‘Comparative Perspectives on Border Control: Away from the Border and Outside the State’, *The Wall Around the West. State Borders and Immigration Controls in North America and Europe*, 2000, 55-77; Luiza Bialasiewicz, ‘Off-Shoring and Out-Sourcing the Borders of EUrope: Libya and EU Border Work in the Mediterranean’, *Geopolitics* 17, no 4 (2012): 843-66.

rearmament of the EU external border by both technological and military means,<sup>5</sup> the inward deployment of bordering technologies such as digital, biometric databases<sup>6</sup> and the well-developed legal frameworks such as the Schengen Acquis, the Common European Asylum System (CEAS) including the Dublin regulation – would guarantee ample means to inhibit migratory movements towards Europe. The events of 2015 brought this complacency to a sudden end. In the course of merely one year, the political landscape around migration and border policies in Europe was not recognisable anymore, and various factions emerged, banking on different policy approaches aimed at the restabilisation of the European border regime.

It is a common denominator of border studies to emphasize the transformation of the border from a demarcation line surrounding national territory to an ubiquitous, techno-social, deterritorialised apparatus or regime producing geographically stretched borderscapes.<sup>7</sup> This holds especially true for the European Union, which can be regarded as a “laboratory” of said transformation.<sup>8</sup> With the Schengen agreement of 1985, the European project had heralded the creation of a continental border regime, with the newly created notion of an ‘external border’ as the pivotal mechanism and space for migration control. Even despite being initially outside the formal EC/EU framework, this globally unique process of regionalisation and of supra-national harmonisation was a driving force towards an accelerated and deepened process of Europeanisation, culminating in both the Treaty of Amsterdam<sup>9</sup> (1999)

<sup>5</sup> Sergio Carrera and Leonhard Den Hertog, ‘Whose Mare? Rule of Law Challenges in the Field of European Border Surveillance in the Mediterranean. CEPS Liberty and Security in Europe No. 79/January 2015’, 2015.

<sup>6</sup> Dennis Broeders, ‘The New Digital Borders of Europe EU Databases and the Surveillance of Irregular Migrants’, *International Sociology* 22, no 1 (2007): 71-92; Vassilis S. Tsianos and Brigitta Kuster, ‘Eurodac in Times of Bigness: The Power of Big Data Within the Emerging European IT Agency’, *Journal of Borderlands Studies* 31, no 2 (2016): 235-49.

<sup>7</sup> See inter alia Etienne Balibar, ‘What Is a Border?’, dans *Politics and the Other Scene* (London: Verso, 2002), 75-86; William Walters, ‘Mapping Schengenland: Denaturalizing the Border’, *Environment and Planning D: Society and Space* 20, no 5 (2002): 561-80; Mark Salter, ‘Places Everyone! Studying the Performativity of the Border’, *Political Geography* 30, no 2 (2011): 66-67; Noel Parker and Nick Vaughan-Williams, ‘Lines in the Sand? Towards an Agenda for Critical Border Studies’, *Geopolitics* 14, no 3 (2009): 582-87.

<sup>8</sup> William Walters and Jens Henrik Haahr, *Governing Europe: Discourse, Governmentality and European Integration* (Routledge, 2004): 93; Transit Migration Forschungsgruppe, *Turbulente Ränder: Neue Perspektiven Auf Migration an Den Grenzen Europas* (transcript Verlag, 2007); Lahav and Guiraudon, *Loc. cit.*

<sup>9</sup> Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts. *OJ C 340*, 10.11.1997, p. 1-144.

and later Lisbon<sup>10</sup> (2009).<sup>11</sup> The process resulted in the creation of an “area of freedom, security and justice” through the Treaty of Amsterdam and the parallel construction of the European border regime as “a fluid assemblage”<sup>12</sup> involving European Union agencies, bodies of European law, processes of standardisations and harmonisations, especially around the practices of border management, a growing military-industrial-academic complex largely funded by the EU, alongside more traditional political national apparatuses of migration control that had evolved since the 1970s and a flexible involvement of IGOs (international and intergovernmental organisations such as the UNHCR or the IOM).<sup>13</sup>

If there is one central rationale at the core of the European border regime, it is driven by what Lahav and Giroudon<sup>14</sup> have called the fundamental “control dilemma” in regard of the “twin imperatives of Schengenland”, as Walters and Haahr put it.<sup>15</sup> Pinnacled by the creation of the EU internal market, this dilemma refers to the question how to reconcile a neoliberal economic paradigm of a —preferably global— free circulation of goods, services and capital with a continued biopolitical will to control the movements of people. While the EU upholds these four freedoms internally (their inalienability is the pivotal question of the Brexit negotiations supposed to commence in spring 2017), towards the outside, the EU is merely committed to the first three of these freedoms. There is no —however abstract— commitment to a global freedom of movement for people; Rather, many authors of borders and European studies have pointed to the fact that the creation of the single market opened the door to a wide field of security actors<sup>16</sup> and led to an intensified securitisation of questions

<sup>10</sup> Treaty on the Functioning of the European Union. OJ C 326/47, 26.10.2012, p. 455-607

<sup>11</sup> Cf. Sabine Hess and Vassilis Tsianos, ‘Europeanizing Transnationalism! Provincializing Europe!—Konturen Eines Neuen Grenzregimes’, dans *Turbulente Ränder*, 2007, 24.

<sup>12</sup> See also Bialasiewicz, *Loc. cit.*: 844; Walters and Haahr, *Op. cit.*: 105.

<sup>13</sup> See Sabine Hess and Serhat Karakayali, ‘New Governance Oder Die Imperiale Kunst Des Regierens. Asyldiskurs Und Menschenrechtsdispositiv Im Neuen EU-Migrations management’, dans *Turbulente Ränder* (transcript, 2007); Philipp Ratfisch and Stephan Scheel, ‘Migrationskontrolle Durch Flüchtlingsschutz? Die Rolle Des UNHCR Im Kontext Der Externalisierung Des EU-Migrationsregimes’, dans *Grenzregime: Diskurse, Praktiken, Institutionen in Europa*, dir. Bernd Kasperek and Sabine Hess (Berlin: assoziation a, 2010), 89-110; Martin Geiger and Antoine Pécou, ‘The Politics of International Migration Management’, dans *The Politics of International Migration Management* (Springer, 2010), 1-20.

<sup>14</sup> *Loc. cit.*

<sup>15</sup> *Op. cit.*: 110.

<sup>16</sup> Didier Bigo and Elspeth Guild, ‘Policing in the Name of Freedom’, dans *Controlling Frontiers: Free Movement into and Within Europe* (Ashgate: Aldershot, 2005), 1-13.

of mobility.<sup>17</sup> Walters and Haahr argue in this respect: “Schengenland can be seen as having certain acts of securitisation as its conditions of possibility”.<sup>18</sup>

In regard of the border regime, the main practical answer to the control dilemma was, according to Lahav and Giroudon,<sup>19</sup> to move border controls “away from the border and outside the states”, creating multi-layered borderscapes that stretch to the outside and enact a punctuated and selective filter mechanism, akin to a “firewall” to borrow a comparison by William Walters.<sup>20</sup> The dream, exemplified in the Commission communication on smart borders,<sup>21</sup> was a techno-scientific vision of a “smart”, invisible yet selective border that is able to distinguish between bona-fide travelers and unwanted migrants that were, labelled as “illegal migration”, the main object of “border control” initiatives from the very beginning.<sup>22</sup>

To this end, broadly speaking three paradigms were enacted within the European border regime. First, to the outside, a paradigm of “remote control” and externalisation.<sup>23</sup> Second, a paradigm of a fortified, yet smart external border through technology, digitalisation and biometrisation. Whereas these two dimensions were extensively studied by border studies we want to point to a third one, namely an internal regime steeped in the institution of asylum and put into practice through the Dublin/Eurodac regulations,<sup>24</sup> aiming at the immobilisation of migrant populations within the European territory.

---

<sup>17</sup> Jef Huysmans, ‘The European Union and the Securitization of Migration’, *JCMS: Journal of Common Market Studies* 38, no 5 (2000): 751-77.

<sup>18</sup> *Op. cit.*: 95.

<sup>19</sup> *Loc. cit.*

<sup>20</sup> ‘Border/Control’, *European Journal of Social Theory* 9, no 2 (2006): 187-203: 197.

<sup>21</sup> Commission of the European Communities, ‘Preparing the Next Steps in Border Management in the European Union’, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2008) 69 final (Brussels, 13 February 2008).

<sup>22</sup> Cf. Commission of the European Communities, ‘A Common Policy on Illegal Migration’, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, COM(2001) 672 final (Brussels, 15 November 2001).

<sup>23</sup> Cf. Sandra Lavenex, ‘EU External Governance in ‘Wider Europe’’, *Journal of European Public Policy* 11, no 4 (2004): 680-700; Aristide R. Zolberg, ‘Managing a World on the Move’, *Population and Development Review* 32, no S1 (2006): 222-53; Bigo and Guild, ‘Policing in the Name of Freedom’.

<sup>24</sup> Council Regulation (EC) No 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national, OJ L 50/1 25.2.2003; Regulation (EU) No 603/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the establishment of ‘Eurodac’ for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EU) No 604/2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States’ law

This architecture of the European border regime broke down in summer 2015, it collapsed confronted by a new quality of migrant arrival. In the end, it challenged not only the European Union's border and migration regime, but the EU and the European project as a whole. Against the background of our decade-long research and analysis of the dynamics of the European border regime within the collaborative research network Kritnet,<sup>25</sup> we will however argue that the crisis of the border regime started much earlier due to both external and internal dynamics.

Methodologically, our analysis is based on an approach called "ethnographic border regime analysis", which we invented in the context of our first ethnographic research project "Transit Migration I" at the south-eastern border regions of Europe (2001-2005).<sup>26</sup> The ethnographic border regime analysis follows the *practice turn* in border studies.<sup>27</sup> But, whereas most of the border studies literature and research excludes the agency of migration, the border regime approach stresses the impact of the movements of migration themselves in influencing and in fact co-producing the border regime.<sup>28</sup> This perspective of putting migration central to the analytical

---

enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes, and amending Regulation (EU) No 1077/2011 establishing a European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice, *OJ L 180, 29.6.2013*; Liza Schuster, 'Dublin II and Eurodac: Examining the (Un)intended(?) Consequences', *Gender, Place & Culture: A Journal of Feminist Geography* 18, no 3 (2011): 401-16; Bernd Kasperek, 'Complementing Schengen: The Dublin System and the European Border and Migration Regime', dans *Migration Policy and Practice*, dir. Harald Bauder and Christian Matheis, Migration, Diasporas and Citizenship (Palgrave Macmillan US, 2016), 59-78.

<sup>25</sup> Transit Migration Forschungsgruppe, *Op. cit.*; Sabine Hess and Bernd Kasperek, dir., *Grenzregime: Diskurse, Praktiken, Institutionen in Europa* (Berlin: Assoziation A, 2010); Lisa-Marie Heimeshoff et al., *Grenzregime II: Migration – Kontrolle – Wissen. Transnationale Perspektiven*, 1st ed. (Berlin: Assoziation A, 2014); Sabine Hess et al., dir., *Grenzregime III. Der Lange Sommer Der Migration* (Assoziation A, 2016); Sabine Hess et al., 'Europäisches Grenzregime. Einleitung Zur Ersten Ausgabe', *Movements. Journal Für Kritische Migrations-Und Grenzregimeforschung* 1, no 1 (2015).

<sup>26</sup> Transit Migration Forschungsgruppe, *Op. cit.*; Migmap, 'Migmap. A Virtual Cartography of European Migration Policies', 2005. <http://www.transitmigration.org/migmap/>.

<sup>27</sup> Cf. Chris Rumford, 'Theorizing Borders', *European Journal of Social Theory* 9, no 2 (2006): 155-69; Henk van Houtum and Ton van Naerssen, 'Bordering, Ordering and Othering', *Tijdschrift Voor Economische En Sociale Geografie* 93, no 2 (2002): 125-36.

<sup>28</sup> Bernd Kasperek and Sabine Hess, 'Einleitung. Perspektiven Kritischer Migrations-Und Grenzregimeforschung', dans *Grenzregime: Diskurse, Praktiken, Institutionen in Europa*, dir. Sabine Hess and Bernd Kasperek (Berlin: Assoziation A, 2010), 7-22; Vassilis Tsianos and Sabine Hess, 'Ethnographische Grenzregimeanalyse', *Grenzregime. Diskurse, Praktiken, Institutionen in Europa*, 2010, 243-64; Vassilis Tsianos, Sabine Hess and Serhat Karakayali, 'Transnational Migration. Theory and Method of an Ethnographic Analysis of Border Regimes', *Sussex Centre for Migration Research Working Paper* 55 (2009).

endeavor points to an intrinsic structural fragility of the border regime. Crisis in this respect is not reducible to a temporal anomaly or emergency situation, but has to be seen as a central structural condition. Giuseppe Sciortino underlined this connection when he characterised migration regimes as a “mix of rather implicit conceptual frames, generations of turf wars among bureaucracies, and wave after wave of ‘quick fix’ to emergencies [...] the life of a regime is a result of continuous repair work through practices”.<sup>29</sup>

In this respect, under our perspective, the events of 2015 constitute less of a surprise. Rather, in our various field trips over the last years the the growing tension since 2011 and crisis ridden nature of the European border regime were always palpable. Given the internal standstill and the newly developing movements of migration, 2015 was waiting to happen. In so far the aim of this article is threefold. We start with an analysis of the developments between 2011 and 2015 leading up to the so called ‘refugee crisis’, or as we called it “the Summer of Migration”.<sup>30</sup> In order to do so, we follow the diverse layers and paradigms of the European border regime as sketched out above, and argue that multiple dynamics culminated in the Summer of Migration. We will discuss the implications of this analysis for border studies hinting at several conceptual shortcomings of its main, dominant paradigms. In the final section, based on recent ethnographic field work in Turkey, Greece and the Balkans as part of the research project “De- and restabilisation of the European border regime” (April-Sept. 2016), we will sketch out the different developments that can be observed as attempts of restabilisation and discuss their implications for the future of the European border regime and the European project in general.

## II. 2011-2015. A tumbling House of Cards

Since the beginning of the Arab Spring in early 2011, the parameters for a pan-European regulation of its borders have shifted quite drastically. External events accelerated by the on-going Syrian civil war and mass refugee-migration movements in the direct neighbourhood of Europe as well as internal EU and European developments, especially in the legal systems of the EU, have led to severe fragility of the border regime and have undermined several of its leading paradigms. In addition to these external and internal political dynamics, there is also a societal dynamic

---

<sup>29</sup> Giuseppe Sciortino, ‘Between Phantoms and Necessary Evils. Some Critical Points in the Study of Irregular Migrations to Western Europe’, *IMIS-Beiträge* 24 (2004): 17-43: 32f.

<sup>30</sup> Kasparek and Speer, *Loc. cit.*; Hess et al., *Op. cit.*

to be addressed that led —in most western European countries— to a normalisation of the facticity of being countries of immigration whereas post-migrational cultural and societal dynamics became more mainstream. This holds especially true for Germany. After years of ardent denial of being an immigration country, Germany over the last years officially turned to a new paradigm of a proclaimed “culture of welcoming”.<sup>31</sup> In the following we will briefly scratch three main external and internal processes leading up to the developments of last year.

### 1. *The Arab Spring and the breakdown of externalisation*

The ongoing crisis of the European border regime cannot be understood without analysing it in a double relation with the social and democratic uprisings that started in North Africa in 2011 and that have become known as the Arab Spring. While the uprisings themselves had created a dynamic, that already in 2011 led to the collapse of the Euro-mediterranean border regime as established in the years before, their more long-term consequence was the destabilisation of the immediate neighbourhood of the European Union.

Prior to the Arab Spring, the European border regime stretching towards Africa was built heavily on the externalisation paradigm. Through diverse processes such as Barcelona Process, initiated already in 1995, or the Rabat process of 2006 and the Mediterranean Transit Migration Dialogue, dating back to 2007, many North and West African countries were to some degree involved in the European Union’s migration and border management project. Its different components were usually driven by EU member states, with the backing and the support from Brussels. Beginning in the late 1990s, the Spanish government succeeded in including Morocco into its migration management project, even if events such as in Ceuta and Melilla in October 2005, when hundred of migrants that had been camped around the Spanish exclaves managed to scale the fences and enter Spanish territory, constituted bumps in the road. With the active support and financing of the newly created European border agency Frontex, Spain also managed to inhibit migratory movements towards the Canary islands, and extend the reach of the border regime to key West African countries such as Senegal and Mauritania.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Ulrike Hamann and Serhat Karakayali, ‘Practicing Willkommenskultur: Migration and Solidarity in Germany’, *Intersections. East European Journal of Society and Politics* 2, no 4 (2016).

<sup>32</sup> Josefina Domínguez-Mujica, Ramón Díaz-Hernández and Juan Parreno-Castellano, ‘The Canary Islands “Maritime Wall”. Migration Pressure, Security Measures and Economic

In the central Mediterranean, the central driver Italy faced stronger obstacles than Spain. Throughout the first decade of the 21<sup>st</sup> century, Italy had sought an agreement with Libya, in which the latter would stop the departure of migrants towards the former, and would readmit migrants from there. Under the 2008 Italian-Libyan friendship treaty, a secret protocol created the conditions for the externalisation of migration control. Soon after it entered into effect in May 2009, the different institutions of the Italian state charged with border policing commenced pushback operations in the central Mediterranean, outside Italian territorial waters. This policy was accompanied by harsh repression against vessels that would conduct rescue operations involving migrants' boats, as exemplified in the case of the Cap Anamur and the case of the Tunisian fishermen.<sup>33</sup>

Immediately after the successful initial uprising in Tunisia, the Tunisian interim government canceled the cooperation with Italy, and did not continue to inhibit migrants' vessels from departing from its coast any longer. In the following weeks and months, around 30,000 Tunisians arrived in Italy. This new quality of migration (at the time), even though it was a temporary phenomenon, already demonstrated the cracks in the architecture of the European migration and border regime. While Italy sought a special procedure to deal with this migration, the other member states insisted that the arrival of the 30,000 Tunisians had to be treated under the internal European rules of the Dublin system (see below), thus assigning sole responsibility to Italy. The Italian government, however, decided to issue Schengen visas to all Tunisian migrants who had arrived before a set date, thus granting them freedom of movement within the whole Schengen area and europeanising the issue. As an immediate reaction to the ensuing onward movement of these migrants towards France, France temporarily closed its border with Italy at Ventimiglia in April 2011. While small in scale and length, this conflict foreshadowed the conflictual processes within the EU upon the arrival of nearly a million refugees and migrants in 2015. Subsequently, the Schengen border code was reformed in 2013, granting a provision that in times of the arrival of large migrations, internal border controls could be re-instated for a certain period.

---

Crisis in the Mid-Atlantic', *Borders, Fences and Walls: State of Insecurity*, 2014, 27-50; Stephan Dünwald, 'Remote Control? Europäisches Migrationsmanagement in Mauretanien Und Mali', *Movements. Journal Für Kritische Migrations- Und Grenzregimeforschung* 1, no 1 (29 May 2015); Bernd Kasperek and Fabian Wagner, 'Local Border Regimes or a Homogeneous External Border? The Case of the European Union's Border Agency Frontex', *IMIS-Beiträge* 40 (2012): 173-90.

<sup>33</sup> Heimeshoff et al., *Op. cit.*; Bialasiewicz, *Loc. cit.*



With the outbreak of the Libyan civil war in February 2011 and the subsequent NATO-intervention siding with the rebellion against Qaddafi, the Italian-Libyan cooperation also ended. By the end of 2011, the externalised border regime in the Mediterranean had effectively collapsed. The number of migrants crossing the Mediterranean by boat started to rise sharply, and continued to do so over the next years, always accompanied by the spectre of shipwreck and death. Numerous attempts to re-establish the externalised border regime ended unsuccessfully.<sup>34</sup> William Walters marks this development as particular turning point in what he describes as the “birth of the humanitarian border”, as the crossing of the border became very obviously a “matter of life and death”.<sup>35</sup>

A second, now internal development, dating back to 2009, created further obstacles to the return to the previous status quo. After the commencement of the Italian pushback practice towards Libya, a group of migrants subjected to the operations sued the Italian state. Libya had not fully ratified the Geneva Refugee Convention, and many reports revealed that transit migrants were being detained in deplorable conditions in Libya. Generally, Libya could not be considered a Safe Third Country, and the Italian pushback operations were thus a violation of the Geneva Convention’s non-refoulement principle. The case, which became famous as *Hirsi et al. vs. Italy*,<sup>36</sup> passed through the Italian legal system and finally reached the European Court of Human Rights, which, in January 2012, found that international law was indeed applicable and that state actors were bound by it even when acting outside state territory. It thus found Italy in violation of the non-refoulement principle. While the judgement ruled on a very specific case, it had deep implications for the practices of the European migration and border regime. Effectively, it meant all manner of externalisation involving cooperation between EU member states or their institutions’ cooperation with third states could be scrutinised as to their conformity with international law and the varying codifications of human rights. While not an unsurpassable obstacle to externalisation, the ECHR’s verdict created a legal enclosure for such measures.

---

<sup>34</sup> Charles Heller and Lorenzo Pezzani, ‘Ebbing and Flowing: The EU’s Shifting Practices of (Non-)Assistance and Bordering in a Time of Crisis’, *Near Futures Online*, March 2016.

<sup>35</sup> ‘Foucault and Frontiers: Notes on the Birth of the Humanitarian Border’, *Governmentality: Current Issues and Future Challenges*, 2011, 138-64: 138.

<sup>36</sup> ECHR, *Hirsi Jamaa and Others v. Italy* (2012).

## 2. *The crisis of Dublin*

With externalisation and remote control failing from 2011 onwards, also the EU's internal system for mobility control came under increased pressure. Complementary to externalisation, the creation of the Common European Asylum System after Amsterdam established an internal mobility regime<sup>37</sup> for Third-country nationals without residence permits or visas with the Dublin and the Eurodac regulations as central components.

The Dublin system, dating back to the Dublin Convention of 1990 that entered into force in 1997 and which was incorporated in the EU's legal framework in 2003, deals with the question which European state has the obligation to process an asylum application. It is explicitly not a quota system, but assigns this responsibility according to different criteria, the country of first entry being the most prominent. In practice, this of course meant that the Southern and South-Eastern EU member states situated at the EU's external border were obliged to process the majority of applications. The implementation of these rules was predicated on the Eurodac database, in which the fingerprints of all asylum seekers and irregular migrants apprehended were stored, and which allowed for the determination of the country of first entry.

Member states situated at the external border like Greece, Italy, Malta and Cyprus had begun arguing around 2008 that this mechanism was to their disadvantage and lobbied for a move towards a European quota system of some kind. These attempts, however, were largely unsuccessful. The revision of Dublin in 2013 (Dublin III) and the proposed Dublin IV regulation<sup>38</sup> do not depart from the country of first entry rule. The political conflict around Dublin thus moved to the area of implementation. The EU member states affected most all started to move towards a lax fingerprint registration practice, thus beginning to undermine the effectiveness of the Dublin system, and making the issue of swift registration at the border a contested issue within the European border regime.

For refugees and migrants, Dublin constituted a large problem. Many of those arriving in Europe had already decided beforehand where they wanted to go, or had at least some kind of tendency. The social and transnational character of migration means as it rarely happens outside a transnational

---

<sup>37</sup> Kasparek, 'Complementing Schengen'.

<sup>38</sup> European Commission, 'Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast)', COM(2016) 270 final (Brussels, 4 May 2016).

web of information and social relations which made certain places in Europe more desirable as end destinations, be it for family connections, language skills or other subjective preferences. However, once a migrant's data was registered in Eurodac, he or she was obliged to remain in the country of first entry. But many did not follow this rule and started so called "secondary movements" towards other destinations.<sup>39</sup> This, to a certain degree started to clog the Dublin bureaucracy and also started to spill over into the national and European judiciaries as migrants, threatened with inner-European deportation, filed for protection against this administrative measure, citing the deteriorating asylum standards in the Southern EU member states as an argument for their case.

Also in this respect, in 2011 another judgement by the European Court for Human Rights, *MSS vs. Belgium and Greece*,<sup>40</sup> marked the preliminary apogee of the breakdown of the Dublin system. Citing the virtual non-existence of an asylum system in Greece, and the resulting appalling living conditions for asylum seekers in Greece, the court found both Greece and Belgium (which had sought to deport the plaintiff) to be guilty of human rights violations. This judgement not only effectively excluded Greece from the Dublin system, but also destroyed the fiction of a somewhat homogeneous asylum system in the European Union. In 2012, the European Court of Justice, followed suit and reinforced this consequence. More and more EU member states came under scrutiny,<sup>41</sup> while the reform of the CEAS in 2013 did nothing to rectify this situation.

### 3. *Lampedusa and the humanitarisation of the border*

While the discussions on the Dublin crisis and the legal interpretations of the applicability of international law extra-territorially were largely confined to experts, the volatility of the European migration and border regime was brought into sharp focus with the tragedies that occurred in October 2013 in Lampedusa. Within the space of a few days, two shipwrecks resulted in the deaths of around 500 people. While these were not the first, nor the last, they captured the attention of the European public in an unprecedented manner. The legitimacy of hardened borders, which were clearly seen as responsible for the deaths of so many people, was

<sup>39</sup> Giulia Borri and Elena Fontanari, 'Lampedusa in Berlin: (Im)Mobilität Innerhalb Des Europäischen Grenzregimes', *Peripherie* 35, no 138-139 (2016).

<sup>40</sup> ECHR, *M.S.S. v. Belgium and Greece* (2011).

<sup>41</sup> Bernd Kasperek and Marc Speer, 'At the Nexus of Academia and Activism: Bordermonitoring.eu', *Postcolonial Studies* 16, no 3 (September 2013): 259-68.

severely called into question not only by a liberal public but by prominent members of the European Commission, such as home affairs commissioner Cecilia Malmström, and the president of the Commission, José Manuel Barroso.<sup>42</sup>

However, while on the EU level there was a decisive discursive shift towards a humanitarian rationale that prioritised the saving of lives at sea, in the immediate aftermath no decisive policy shift was discernible<sup>43</sup>. The Italian government's decision to initiate the Mare Nostrum operation proved to be more decisive, as, for the first time, a national government reframed its border policies, putting the saving of lives before the securing of borders.<sup>44</sup> However, the increased arrival of migrants facilitated by the rescue efforts of Mare Nostrum placed more stress on the Dublin system and registration practices in Italy slowed down severely. European pressure to replace Mare Nostrum with a mission to police the borders led to its substitution with Frontex' Operation Triton, which reprioritised secure borders over the lives of humans. This turn however was itself short-lived as another tragedy struck in April 2015. Costing nearly 800 people their lives at sea, the disaster put the humanitarian rationale squarely back on the table and underlined once more that the EU border regime needed to take a decisive step if it wanted to stay on top of developments. This was felt by the Commission, which released a portion of its upcoming "European Agenda on Migration" beforehand as the so called "Ten-Point Plan"<sup>45</sup> stressing the necessity to reinforce Frontex operations in the Mediterranean, urging a deployment of a navy mission (EUNAVFOR Med) against smugglers and already hinting at an improved cooperation of EU agencies.

---

<sup>42</sup> Miriam Ticktin, 'The Problem with Humanitarian Borders', *Publicseminar.org*, 18 September 2015, <http://www.publicseminar.org/2015/09/the-problem-with-humanitarian-borders/>; Heimeshoff et al., *Op. cit.*; Bernd Kasperek, 'Was War Mare Nostrum? Dokumentation Einer Debatte Um Die Italienische Marineoperation', *Movements. Journal Für Kritische Migrations-Und Grenzregimeforschung* 1, no 1 (2015).

<sup>43</sup> Only five days after the ship wreck the European Council initiated a "Task Force Mediterranean" that under the leadership of Cecilia Malmström worked on a reform program, e.g. envisioning humanitarian visa and other humanitarian, legal channels to enter into the EU. But, as a journalist collective can show this reform paper never reached the public due to strong criticisms especially by the German minister of interior Matthias Gebauer et al., 'Angekündigte Katastrophe', *Spiegel*, 2015, 18/2015 edition.

<sup>44</sup> Paolo Cuttitta, 'From the Cap Anamur to Mare Nostrum. Humanitarianism and Migration Controls at the EU's Maritime Borders', dir. Claudio Matera and Amanda Taylor, *CLEER Working Papers*, 2014.

<sup>45</sup> European Commission, 'Joint Foreign and Home Affairs Council: Ten Point Action Plan on Migration', Press Release, (20 April 2015), [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-4813\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4813_en.htm)

### III. Challenging the border - challenging border studies paradigms

In summary, the Schengen crisis unfolding between 2011 and 2015 consisted of slow and seemingly unconnected developments in the different core policy areas of the European migration and border regime. These developments posed not only challenges for the border regime and EU project in general but also for border studies' theoretical as well as methodological paradigms. Especially the dominance of the externalisation and securitisation paradigm and the epistemological disregard for the forces of migration hindered also border studies' personal to grasp the emerging crisis.

The externalisation paradigm as outlined at the beginning of the article and spelt out by border studies assumes a fundamentally unequal relationship between the European Union and Third Countries, arguing that the inclusion of the latter is a top-down process and more or less a matter of coercion, even if often in the variant of the carrot and the stick. However, the breakdown of actual externalisation as one of the fundamental components of the EU border regime reveals how there exists at the same time a reverse, dialectical condition of dependency and increased fragility on behalf of the EU. With migration ranking increasingly more prominently under the contemporary pressing political issues, the cooperation of Third countries came at an ever higher price for the EU, or was altogether unattainable due to drastic changes in the political landscape.<sup>46</sup> Also observable is the fact that externalisation in its many forms is not a uniform policy approach, consistently fostered and pursued by European Union actors, but contingent on more or less informal deals and on personal connections that are a paramount feature of so called "informal dialogues".<sup>47</sup> This goes a long way to explain the apparent fragility of externalisation and will need to be taken into account in further assessments, as e.g. in the EU-Turkey deal (see below).

Also the second central paradigm of border studies —its preoccupation with securitisation— casts its epistemological shadows. With its specific emphasis on actors and political fields more or less related to security and even military and its accompanying focus on restriction and illiberal actions, it has hindered to see, what we have referred to as juridification. The various judgements by European and EU courts had a decisive

---

<sup>46</sup> See also Gerda Heck, Sabine Hess and Firat Genç, 'The Multilayered Border Regime in Turkey: Contested Regionalization, Deceleration and Legal Precarization', *Journal of Borderlands Studies*, submitted.

<sup>47</sup> Cf. Sabine Hess, "'We Are Facilitating States!'" An Ethnographic Analysis of the ICMPD', dans *The Politics of International Migration Management* (Springer, 2010), 96-118.

influence on the parameters of the EU border regime. While scholars of legal anthropology like Silja Klepp<sup>48</sup> have shown conclusively how the law of the border is often written through practice, through border work, with the stepping up of European courts, the opposite development can also be observed. The creation of a supra-national body such as the EU went hand in glove with the creation of a judiciary that in turn started to shape EU policies in a condition of what Sonja Buckel has described as “relative autonomy of the judiciary”.<sup>49</sup>

The paradigm of securitisation — more or less drawing on a hypothesis of repression — also has made it ontologically and epistemologically difficult to see a process of humanitarisation<sup>50</sup> that we outlined above as a third dynamic from within that undermined the potential to deter. The humanitarian discourse dates back to the “White Paper” of the former British Prime Minister Blair from the year 2002, entitled „Secure Border, Safe Haven”<sup>51</sup> that can be designated not only as one of the founding documents for externalisation as it is mostly read;<sup>52</sup> rather it does so by strongly appealing to a humanitarian discourse and ethics.<sup>53</sup> It can be argued, that at that time it was merely deployed as a discursive strategy to legitimize further externalisation and an intensification of border controls.<sup>54</sup>

---

<sup>48</sup> *Europa Zwischen Grenzkontrolle Und Flüchtlingsschutz: Eine Ethnographie Der Seegrenze Auf Dem Mittelmeer* (transcript Verlag, 2014).

<sup>49</sup> Sonja Buckel, »Welcome to Europe«. *Die Grenzen Des Europäischen Migrationsrechts* (transcript, 2013).

<sup>50</sup> We follow William Walters’ *Loc. cit.* and Didier Fassins’ ‘Humanitarianism as a Politics of Life’, *Public Culture* 19, no 3 (2007): 499 conception of humanitarianism, with which both understand more than just „ideas and ideologies“ or „simply the activity of certain nongovernmental actors“, and rather grasp humanitarianism as a specific form of governance; as a rationality of power, thus situating the debate „in relation to the analytics of government“ Walters, *Loc. cit.*: 143. As Paolo Cuttitta ‘Zwischen De- Und Repolitisierung. Nichtstaatliche Search and Rescue-Akteure an Der EU-Mittelmeergrenze’, dans *Grenzregime III. Der Lange Sommer Der Migration*, dir. Sabine Hess et al. (Assoziation A, 2016), 115-25. puts it, this results in a specific operational logic, which finds its expression in an „increasingly organised and internationalised attempt to save the lives, enhance the welfare, and reduce the suffering of the world’s most vulnerable populations“ Michael N. Barnett, ‘Humanitarian Governance’, *Annual Review of Political Science* 16 (2013): 379-98: 379, now also in the field of migration and flight.

<sup>51</sup> Home Office, ‘Secure Borders, Safe Haven. Integration with Diversity in Modern Britain’, 2002.

<sup>52</sup> Cf. Bialasiewicz, *Loc. cit.*

<sup>53</sup> Cf. Sharron A. FitzGerald, ‘Vulnerable Bodies, Vulnerable Borders: Extraterritoriality and Human Trafficking’, *Feminist Legal Studies* 20, no 3 (2012): 227-44.

<sup>54</sup> Sabine Hess, ‘Die Humanitäre Grenze: Zur Funktionslogik Humanitaristischer Praktiken Zwischen Stabilisierung Und Subversion/Transgression’ (Graz, 2016), [http://transmigration-2.org/wp-content/uploads/2016/09/Vortrag\\_Die-humanit%C3%A4re-Grenze.pdf](http://transmigration-2.org/wp-content/uploads/2016/09/Vortrag_Die-humanit%C3%A4re-Grenze.pdf), Fachtagung „Dimensionen des Politischen“.

Also in the context of our first Transit Migration research project in the early 2000s we could deduce processes that we called “NGOisation” and a “governmentalisation of politics”,<sup>55</sup> pointing to the fact that the expansion of the border regime not only functioned by means of “security”-actors, but particularly operated via the specific appeal to and articulation of humanitarian positions, as in the field of anti-trafficking policies and in the context of asylum.<sup>56</sup> This changed under the impression of Lampedusa and became a discourse in its own right. Thereby this paradigmatic shift seemed to have been possible due to wider hegemonic changes partly also due to incessant migration struggles, transnational solidarity networks and professionalised critical knowledge practices of NGOs and legal interventions that all have more or less lead to a further juridification of the border regime and human rights based approaches over the last years.

But, most important for us, both main paradigms of border studies —that of externalisation and of securitisation— prioritize a focus on political, state like actors conceptualizing history and politics as a more or less structural mighty top-down process. In most cases, that means that migration comes into the picture —if at all— as a (also epistemological) victim of these developments, more or less as passive and “vulnerable”.<sup>57</sup> The Summer of Migration proved this as an epistemological shortcoming. It is more than necessary to add the stipulated power of migration in our very center of theory production, very obviously exhibited in the collective practices of protest and appropriation of mobility rights in 2015.

#### IV. Restabilisation? Dimensions of a post-2015 border regime

It is more than just a coincidence that the Summer of Migration largely coincided with the most serious attempt at re-launching the europeanising dynamic of migration and border policies through the European Agenda on Migration. Rather, it underlines that what we have argued as the crisis of Schengen was indeed similarly perceived on the level of European institutions. In this section we will examine the policy response of the

---

<sup>55</sup> Hess and Karakayali, ‘New Governance Oder Die Imperiale Kunst Des Regierens. Asyldiskurs Und Menschenrechtsdispositiv Im Neuen EU-Migrationsmanagement’.

<sup>56</sup> Ibid; Miriam Ticktin, ‘Sexual Violence as the Language of Border Control: Where French Feminist and Anti-Immigrant Rhetoric Meet’, *Signs* 33, no 4 (2008): 863-89.

<sup>57</sup> J. Olaf Kleist, ‘Über Flucht Forschen. Herausforderungen Der Flüchtlingsforschung’, *Peripherie* 35, no 138-139 (2016); see critically Sabine Hess and Serhat Karakayali, ‘Fluchtlinien Der Migration. Grenzen Als Soziales Verhältnis’, dans *Grenzregime III. Der Lange Sommer Der Migration*, dir. Sabine Hess et al. (Assoziation A, 2016); Ticktin, *Loc. cit.*

Agenda, its subsequent implementations in order to tackle the perceived refugee crisis, and how these first steps translate into a post-2015 border regime.

### 1. *European Agenda on Migration. Tackling the crisis before the crisis*

Despite the attempts of the Barroso Commission, and specifically Home Affairs Commissioner Malmström, to effect a new initiative to realign the EU's migration policy in the light of the Lampedusa tragedies in October 2013, no palpable results could be achieved in the immediate aftermath. Only when the Juncker Commission, which assumed office in October 2014, declared migration as one of its top political priorities and created the new post of Commissioner for Migration, Home Affairs and Citizenship, taken by the former Greek defence minister, Dimitris Avramopoulos, a new dynamic around the EU's migration policy started to unfold.

In May 2015, the Commission presented its European Agenda on Migration (EAM),<sup>58</sup> consisting of both short- and medium-term priorities. The policy objectives and measures laid down in the EAM do not represent a decisive departure from the EU's migration policies since Amsterdam and its main pillars, but rather build on them. We argue that the EAM is a policy move designed to concentrate the often disparate policy pushes of the past into one unified agenda and programme. Its purpose was to allow the Commission to regain the dynamics of the offensive, which had been lost in the previous years mainly to the Council and was supposed to give the field of migration policy a new and higher visibility in the EU. To this end, the EAM as a text is indicative of the crisis of Schengen. In the final analysis, it also highlights the absence of a gravitational centre within the larger EU border regime.

Even though the EAM is characterised by a slight shift in rationalities like describing border management as “saving lives and securing external borders”<sup>59</sup> —, both policy objectives and the means to achieve them remain largely unchanged. The four pillars asylum, borders, externalisation and legal migration represent the policy mix that has characterised the border and migration regime prior to the crisis, and which we have sketched out

---

<sup>58</sup> European Commission, ‘A European Agenda on Migration’, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2015) 240 final (Brussels, 13 May 2015).

<sup>59</sup> *Ibid.*: 10.



above. Confronted with the dire condition of the asylum and externalisation pillar, an unfulfilled techno-scientific vision of a “smart border” and a 15 year long stagnation in the creation of legal avenues for migration, the Commission proposes nothing but a reinforced effort. The answer is always more EU, more centralised competencies, more harmonisation, and more funding where necessary.

This is most evident in a strategic proposal labelled as the “hotspot approach”.<sup>60</sup> In this approach, the Commission posits the deployment of the European Asylum Support Office (EASO), Frontex, Eurojust and Europol to the literal hotspots, i.e. parts of the border perceived as especially under migratory pressure, in order to “swiftly identify, register and fingerprinting incoming migrants”.<sup>61</sup> After the registration and identification, migrants are to be separated into appropriate channels. Redistribution (relocation) within the EU for some, access to the national asylum system for others, special care for those found to be vulnerable, and deportation for the rest (and possibly most).

Even though the hotspot approach first of all pledges support to the EU member states most affected by migration, it was clearly designed to address Dublin’s crisis, by means of a close supervision of the procedures by EU agencies under the guise of providing expertise. The intervention of European agencies at the borders of Europe, legitimised as an emergency measure in reaction to a perceived crisis, heralds a new mode of europeanisation, as it aims at transferring central competences towards Brussels and its agencies, but confines this transfer to a scenarios of crisis and exception and does not necessarily aim at normalising this transfer.<sup>62</sup> Genealogically, the hotspot approach draws both on the acknowledged failure of the Dublin system to enforce a uniform and consistent registration of migrants at the EU’s external border, as well as on the externalised “Transit Processing Centres” as proposed in 2003 by the UK’s prime minister Anthony Blair.<sup>63</sup> While the latter were supposed to be situated outside the EU’s territory, the breakdown of externalisation as described above prompted a geographical shift of the strategy towards the very border of the EU.<sup>64</sup>

---

<sup>60</sup> Ibid: 6.

<sup>61</sup> Ibid: 6.

<sup>62</sup> Kasperek, *Loc. cit.*

<sup>63</sup> ‘New International Approaches to Asylum Processing and Protection’, October 2003.

<sup>64</sup> Melina Antonakaki, Bernd Kasperek and Georgios Maniatis, ‘Counting, Channelling, and Detaining: The Hotspot Center Vial in Chios, Greece’, *Society & Space*, 29 November 2016. <http://societyandspace.org/2016/11/29/counting-channelling-and-detaining-the-hotspot-center-vial-in-chios-greece/>; Brigitte Kuster and Vassilis S. Tsianos, *Hotspot Lesbos*, 2016.

## 2. Tentative restabilisations – heightened fragmentations

Since March 2016, we are confronted across the board with multidimensional re-bordering efforts, by the EU and its agencies as well as by different factions of EU member states. They represent different rationalities and directions, with direct consequences for the respective visions for the future of the European project. These rebordering efforts have resulted in highly regionalised, ambivalent and hybrid securitarian-humanitarian regimes. Based on our research project “Transit Migration II. De- and restabilisations of the European border regime”,<sup>65</sup> where we carried out fieldwork in different countries of the Balkans, Greece and Turkey from April to September 2016, we will offer a preliminary overview of these restabilisation efforts. Even though due to the scope of this article, we will not be able to present our ethnographic material in more detail, we nevertheless deem the ethnographic approach, meaning observing dynamics in situ and in actu, indispensable for arriving at the conclusions we are presenting here.

In the wake of the Summer of Migration, all involved states along the Balkan route were quick to stage the events as an “emergency” (Calhoun 2004) and, in best humanitarian fashion, as a major humanitarian “crisis”, thus legitimising a “politics of exception”.<sup>66</sup> This policy of proclaiming a “state of emergency”<sup>67</sup> determines the re-stabilisation of the EU border regime until today, thus making it possible to systematically undermine and lever the standards of international and European law without serious challenges to date. Indeed, in various instances we have observed carefully designed policy elements, which can be labelled as anti-litigation devices. The design of the Hungarian transit zones is a striking case. They are an elementary part of the border fence towards Serbia, and allow for the fiction that the border has not been closed for those seeking international protection, but rather that their admission numbers are merely limited due to administrative reasons: each of the two transit zones allows for 14 asylum seekers to enter Hungary every day<sup>68, 69</sup>.

---

<sup>65</sup> Transit Migration 2, ‘Research Project on the de- and Restabilisations of the European Border Regime’, 2016. <http://transitmigration-2.org>

<sup>66</sup> Didier Fassin, *Humanitarian Reason: A Moral History of the Present* (Univ of California Press, 2012).

<sup>67</sup> Kasparek, *Loc. cit.*

<sup>68</sup> Barbara Bezec, Marc Speer and Marta Stojić Mitrović, ‘Governing the Balkan Route: Macedonia, Serbia and the European Border Regime’, Research Paper Series of Rosa Luxemburg Stiftung Southeast Europe (Beograd, December 2016).

<sup>69</sup> Similarly, the Commissions efforts to resume Dublin deportations to Greece until spring 2017 includes a close supervision of all Dublin returnees through the European

Additionally, we are confronted with an authoritarian return of the national state and a very materialised version of national border controls within the larger European territory. The most concrete materialisations are the different fence construction projects, e.g. between Macedonia and Greece, at the Hungarian border with Serbia, between Slovenia and Croatia, or along the southern border of Austria. Especially in the case of Hungary, repressive legal instruments are leveraged against border crossers, with many EU member states enacting ever stricter legislation not only in the field of migration law. In many instances, this can be read as an abandonment of a humanitarian governance model of migration management encouraged through the EU over the last decades.<sup>70</sup> At the same time it has produced, especially along the former Balkan corridor, a hierarchical fragmentation of Europe, with different new boundaries, buffer zones and border controls that are flexibly employed by different nation-states like France to Italy; Austria to Italy; Slovenia to Croatia.

### 3. *Bridging the outer and the inner through the border*

Another move that is mostly pushed by the commission and the German government entails a deepened and newly accelerated europeanisation and externalisation of the border regime. It is motivated by the original spirit of Schengen —uninhibited movement within a territory strongly fenced towards the outside— and aims at keeping the European project alive and the Union together. It heavily draws on the traditional EU border regime paradigms, but couples it with the new humanitarian discourse and remixes different elements. During our fieldwork in the larger borderlands of the EU's South-East, we were able to have a first glimpse concerning its future outline.

Of course the main event structuring the current state was the entering into force of what is called the EU-Turkey deal in March 2016.<sup>71</sup> In short, Turkey agreed to stop irregular border crossings towards the Greek Aegean islands, and to allow for the readmission of all migrants that have arrived

---

Asylum Support Office (EASO), thus thwarting any avenues towards repeated ECHR litigation, irrespective of the continued deplorable living conditions for refugees in Greece, which constituted the very reason why Greece dropped out of the Dublin system in 2011 European Commission, 'On the Resumption of Transfers to Greece Under Regulation (EU) No. 604/2013', Commission Recommendation (Brussels, 8 December 2016).

<sup>70</sup> Geiger and Pécoud, 'The Politics of International Migration Management'.

<sup>71</sup> Formally, the deal consists merely out of a common statement of members of the European Council and its Turkish counterparts. European Council, 'EU-Turkey statement, 18 March 2016', Press Release 144/16.

on these islands after the signing of the deal due to its labeling as “safe third country of asylum”. In return, the EU offered substantial financial assistance (all in all six billion Euros) to improve the situation for Syrian refugees in Turkey, as well as the resettlement to the EU of one Syrian refugee for every Syrian deported to Turkey from Greece, the so called 1:1 procedure.<sup>72</sup>

The actual implementation of the deal however has not been that straightforward. Returns to Turkey, and resettlement to the EU have been slow, as we could experience first hand in the course of our fieldwork in the Aegean in early Summer 2016. The only element that seems to be working is a sharp decline in border crossings, which may in part also be attributed to the deterring effect of being stuck on a Greek island. For, as our research project has argued,<sup>73</sup> the deal, in conjunction with the hotspot system set up on the islands, has led to a massive respatialisation following the “excision” of the islands from the European and Greek asylum system. Also here akin to the pacific solution,<sup>74</sup> the islands are used as spatially suitable sites for a creative exclusion of migrants from rights, similar to what Alison Mountz<sup>75</sup> has described as an “enforcement archipelago”. In combination with the deal that holds all migrants on the islands, the hotspot system has been turned into a machinery for the denial of asylum. As we were told during our fieldwork in Chios, both EASO and Hellenic Asylum Services understand that it is their task to prove, in each individual case, that the person that has arrived on the island and has made an asylum application is a) inadmissible to the Greek asylum system and b) can be readmitted to Turkey.

But this systematic disenfranchisement and undermining of the right of asylum finds its continuation in Turkey due to several dynamics and contradictory legal provisions that not only burden Turkey with the task of being the watch dog for the European Union and turn it more and more into a country of unwanted and a highly precarious immigration. Additionally, as our field research has shown the effects of the deal virtually lead to a collapse of the more or less UNHCR based asylum system at Turkey leaving not only the Syrian refugees without any possibility to claim rights

---

<sup>72</sup> Gerda Heck and Sabine Hess, ‘European Restabilization of the Border Regime. A Report from the Contested Borders in the Aegean Region’, 2016, [http://transitmigration-2.org/wp-content/uploads/2016/09/txt\\_European-Restabilization-Attempts.pdf](http://transitmigration-2.org/wp-content/uploads/2016/09/txt_European-Restabilization-Attempts.pdf)

<sup>73</sup> Antonakaki, Kasparek and Maniatis, ‘Counting, Channelling, and Detaining’.

<sup>74</sup> Richard Devetak, ‘In Fear of Refugees: The Politics of Border Protection in Australia’, *The International Journal of Human Rights* 8, no 1 (2004): 101-9.

<sup>75</sup> ‘The Enforcement Archipelago: Detention, Haunting, and Asylum on Islands’, *Political Geography* 30, no 3 (2011): 118-28.

and process their cases. Although Turkey is labeled as “first safe third country for asylum” by the EU-Turkey deal it still applies a geographical limitation to the 1951 Geneva Convention, which means it only accepts European citizens as “convention refugees”. All non-Europeans have to apply to the UNHCR in order to receive the refugee status and being eligible for resettlement that in many cases endures up to six or even more years.<sup>76</sup> According to a lawyer we met, more than 250.000 recognised refugees are currently waiting in Turkey to be resettled. However, Syrian refugees are excluded from these status altogether. They have no right to seek asylum, instead they have been granted a “temporary protection status” by the Turkish government that confronts them with a highly precarious legal and social condition.<sup>77</sup> But in 2013, UNHCR also suspended asylum applications from Afghans, citing a backlog of cases. According to our conversation partners, due to the tremendous increase of asylum seekers the UNHCR might consider to suspend the applications of all nationalities and restrict the access to the resettlement to vulnerable cases.

But on the other hand as we have been arguing in “The multi-layered border regime in Turkey”,<sup>78</sup> the deal transferred unprecedented powers to the AKP government that it is not only internationally using it silencing the critic on its increased repressions following the attempted coup etat and the emergency clause; But also domestically the deal gave the AKP government the power to use the Syrian presence as a biopolitical card to play out in the context of its internal conflicts that are heavily coded in ethnic and religious ways.

## V. Conclusion

The dynamics of the European border regime which we have paradigmatically described in this paper remain conflicting. It is not yet possible to argue conclusively which direction the development of the European border regime, and thus the European project as a whole, will take. Nevertheless we will formulate tentative conclusions.

---

<sup>76</sup> Cf. Cavidan Soykan, ‘The New Draft Law on Foreigners and International Protection in Turkey’, *Oxford Monitor of Forced Migration* 2, no 2 (2012): 38-47, <http://oxmofm.com/wp-content/uploads/2012/11/Cavidan-FINAL.pdf>.

<sup>77</sup> Feyzi Baban, Suzan Ilcan and Kim Rygiel, ‘Syrian Refugees in Turkey: Pathways to Precarity, Differential Inclusion, and Negotiated Citizenship Rights’, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2016, 1-17; Zeynep Kivilcim, ‘Legal Violence Against Syrian Female Refugees in Turkey’, *Feminist Legal Studies* 24, no 2 (2016): 193-214.

<sup>78</sup> Heck, Hess and Genç, *Loc. cit.*

The first concerns what we have called the gravitational centre of the European border regime. If the EAM was designed to firmly place the Commission in this centre, that particular attempt has been thwarted by the subsequent developments of the Summer of Migration. While the efforts of the Commission to maintain their various initiatives like the relocation mechanism and the hotspot approach can only be described as diligent, the initiative yet again lies with the Council these days. This has become especially evident after the summit of Bratislava in September 2016, where in the first such meeting of European heads of state or government after the Brexit-vote, a re-envisioned European Union as a security union was presented, prioritising — particularly in the field of migration and borders — a re-inforced securitarian approach over a migration management approach as advocated for by the Commission over the last decade.

The second concerns fragmentation. This obviously applies to a geographical or geopolitical context. Both outside as well as inside the EU, the influence of the EU has decreased, and new regional centres of powers with divergent interests are emerging, be it the countries of the Visegrad group or post-coup Turkey. While this only implicitly touches border and migration policy, we contend that on a level of rights, the analysis of fragmentation applies as well. The discussions as to the post-Brexit residence status of EU citizens in the UK, as well as the status of UK citizens in the EU underlines that the vision of a European citizenship, i.e. a homogeneous landscape of post-national rights throughout the EU has likewise failed. This is especially true for those that have from the start been excluded from EU citizenship, and who were never offered a EU equivalent to a national residence permit and a path to post-national citizenship. Most dramatic, this fragmentation of rights applies to the fringes of Europe, precisely to the Aegean islands, where a population has been systematically rendered “deportable”,<sup>79</sup> even if the actual deportations do not happen at the moment. But there, the geographical fragmentation and the fragmentation of rights coincide: The failure of externalisation is inscribed, through the hotspot approach and the EU-Turkey-deal, into the bodies and rights of the migrant population. While the bodies could not be kept external to the EU, their exteriority is re-produced in the hotspot centres, whereas deportation to Turkey under the terms of the deal serves as a deterrence.

Originally the EU-Turkey-deal was designed with a strong humanitarian dimensions in regard of the relocation scheme for Syrian refugees in line with the 1:1 procedure. In fact, what is in fact working is a strong

---

<sup>79</sup> Nicholas De Genova and Nathalie Mae Peutz, dir., *The Deportation Regime: Sovereignty, Space, and the Freedom of Movement* (Durham, NC: Duke University Press, 2010).

disenfranchisement effect as it produces a systematic deportability. In this regard, the EU-Turkey-deal could also be read as an EU-Greece deal: due to the deal the islands are transformed into an exceptional legal space serving as a spatialised “fence”. Furthermore, the Greek government is strongly pushed to introduce an asylum system in line with EU legislation. Whereas the deal apparently empowers the Turkish government to reject criticisms by the EU, it also installs a form of a transnational governance of the “crisis” over Greece. In so far the deal has cut across the dichotomy of externalisation and internal processes and has produced a third hybrid space of a buffer zone at the fringes of Europe tying together Greece and Turkey.

## Bibliography

- Antonakaki, Melina, Bernd Kasperek and Georgios Maniatis. ‘Counting, Channelling, and Detaining: The Hotspot Center Vial in Chios, Greece’. *Society & Space*, 29 November 2016. <http://societyandspace.org/2016/11/29/counting-channelling-and-detaining-the-hotspot-center-vial-in-chios-greece/>
- Baban, Feyzi, Suzan Ilcan and Kim Rygiel. ‘Syrian Refugees in Turkey: Pathways to Precarity, Differential Inclusion, and Negotiated Citizenship Rights’. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2016, 1-17. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/1369183X.2016.1192996>
- Balibar, Etienne. ‘What Is a Border?’ Dans *Politics and the Other Scene*, 75-86. London: Verso, 2002.
- Barnett, Michael N. ‘Humanitarian Governance’. *Annual Review of Political Science* 16 (2013), 379-98. <http://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev-polisci-012512-083711>
- Bezcec, Barbara, Marc Speer and Marta Stojić Mitrović. ‘Governing the Balkan Route: Macedonia, Serbia and the European Border Regime’. Research Paper Series of Rosa Luxemburg Stiftung Southeast Europe. Beograd, December 2016.
- Bialasiewicz, Luiza. ‘Off-Shoring and Out-Sourcing the Borders of EUrope: Libya and EU Border Work in the Mediterranean’. *Geopolitics* 17, no 4 (2012), 843-66. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14650045.2012.660579>
- Bigo, Didier and Elspeth Guild. ‘Policing in the Name of Freedom’. Dans *Controlling Frontiers: Free Movement into and Within Europe*, 1-13. Ashgate: Aldershot, 2005.
- Blair, Anthony. ‘New International Approaches to Asylum Processing and Protection’, October 2003.
- Borri, Giulia and Elena Fontanari. ‘Lampedusa in Berlin: (Im)Mobilität Innerhalb Des Europäischen Grenzregimes’. *Peripherie* 35, no 138-139 (2016). <http://www.budrich-journals.de/index.php/peripherie/article/view/22409>
- Broeders, Dennis. ‘The New Digital Borders of Europe EU Databases and the Surveillance of Irregular Migrants’. *International Sociology* 22, no 1 (2007), 71-92.

- Buckel, Sonja. «Welcome to Europe». *Die Grenzen Des Europäischen Migrationsrechts*. transcript, 2013.
- Carrera, Sergio and Leonhard Den Hertog. 'Whose Mare? Rule of Law Challenges in the Field of European Border Surveillance in the Mediterranean. CEPS Liberty and Security in Europe No. 79/January 2015', 2015. <http://aei.pitt.edu/60717>
- Commission of the European Communities. 'Preparing the Next Steps in Border Management in the European Union'. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2008) 69 final. Brussels, 13 February 2008.
- 'A Common Policy on Illegal Migration'. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, COM(2001) 672 final. Brussels, 15 November 2001.
- Cuttitta, Paolo. 'Zwischen De- Und Repolitisierung. Nichtstaatliche Search and Rescue-Akteure an Der EU-Mittelmeergrenze'. Dans *Grenzregime III. Der Lange Sommer Der Migration*. Sous la direction de Sabine Hess, Bernd Kasparek, Stefanie Kron, Mathias Rodatz, Maria Schwertl and Simon Sontowski, 115-25. Assoziation A, 2016.
- 'From the Cap Anamur to Mare Nostrum. Humanitarianism and Migration Controls at the EU's Maritime Borders'. Sous la direction de Claudio Matera and Amanda Taylor. *CLEER Working Papers*, 2014.
- De Genova, Nicholas and Nathalie Mae Peutz, dir. *The Deportation Regime: Sovereignty, Space, and the Freedom of Movement*. Durham, NC: Duke University Press, 2010.
- Devetak, Richard. 'In Fear of Refugees: The Politics of Border Protection in Australia'. *The International Journal of Human Rights* 8, no 1 (2004), 101-9. <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1364298042000212565>
- Domínguez-Mujica, Josefina, Ramón Díaz-Hernández and Juan Parreno-Castellano. 'The Canary Islands "Maritime Wall". Migration Pressure, Security Measures and Economic Crisis in the Mid-Atlantic'. *Borders, Fences and Walls: State of Insecurity*, 2014, 27-50.
- Dünnwald, Stephan. 'Remote Control? Europäisches Migrationsmanagement in Mauretanien Und Mali'. *Movements. Journal Für Kritische Migrations- Und Grenzregimeforschung* 1, no 1 (29 May 2015). <http://movements-journal.org/issues/01.grenzregime/08.duennwald--remote-control-mali-mauretanien.html>
- ECHR. *Hirsi Jamaa and Others v. Italy*, (2012).
- *M.S.S. v. Belgium and Greece*, (2011).
- European Commission. 'On the Resumption of Transfers to Greece Under Regulation (EU) No. 604/2013'. Commission Recommendation. Brussels, 8 December 2016.
- 'A European Agenda on Migration'. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2015) 240 final. Brussels, 13 May 2015.



- ‘Joint Foreign and Home Affairs Council: Ten Point Action Plan on Migration’. Press Release, 20 April 2015. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-4813\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4813_en.htm)
  - ‘Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast)’, COM(2016) 270 final. Brussels, 4 May 2016.
- European Council. ‘EU-Turkey statement, 18 March 2016’. Press Release 144/16. Brussels, 18 March 2016.
- Fassin, Didier. *Humanitarian Reason: A Moral History of the Present*. Univ of California Press, 2012.
- ‘Humanitarianism as a Politics of Life’. *Public Culture* 19, no 3 (2007), 499. <https://www.sss.ias.edu/files/pdfs/Fassin/Humanitarianism-as-politics-life.pdf>
- FitzGerald, Sharron A. ‘Vulnerable Bodies, Vulnerable Borders: Extraterritoriality and Human Trafficking’. *Feminist Legal Studies* 20, no 3 (2012), 227-44. <http://link.springer.com/article/10.1007/s10691-012-9210-0>
- Gebauer, Matthias, Horand Knaup, Peter Müller, Maximilian Popp, Jörg Schindler and Christoph Schult. ‘Angekündigte Katastrophe’. *Spiegel*. 2015, 18/2015 edition.
- Geiger, Martin and Antoine Pécout. ‘The Politics of International Migration Management’. Dans *The Politics of International Migration Management*, 1-20. Springer, 2010. [http://link.springer.com/chapter/10.1057/9780230294882\\_1](http://link.springer.com/chapter/10.1057/9780230294882_1)
- Hamann, Ulrike and Serhat Karakayali. ‘Practicing Willkommenskultur: Migration and Solidarity in Germany’. *Intersections. East European Journal of Society and Politics* 2, no 4 (2016). <http://intersections.tk.mta.hu/index.php/intersections/article/view/296>
- Heck, Gerda and Sabine Hess. ‘European Restabilization of the Border Regime. A Report from the Contested Borders in the Aegean Region’, 2016. [http://transmigration-2.org/wp-content/uploads/2016/09/txt\\_-European-Restabilization-Attempts.pdf](http://transmigration-2.org/wp-content/uploads/2016/09/txt_-European-Restabilization-Attempts.pdf)
- Heck, Gerda, Sabine Hess and Fırat Genç. ‘The Multilayered Border Regime in Turkey: Contested Regionalization, Deceleration and Legal Precarization’. *Journal of Borderlands Studies*, submitted.
- Heimeshoff, Lisa-Marie, Sabine Hess, Stefanie Kron, Helen Schwenken and Miriam Trzeciak. *Grenzregime II: Migration – Kontrolle – Wissen. Transnationale Perspektiven*. 1st ed. Berlin: Assoziation A, 2014.
- Heller, Charles and Lorenzo Pezzani. ‘Ebbing and Flowing: The EU’s Shifting Practices of (Non-)Assistance and Bordering in a Time of Crisis’. *Near Futures Online*, March 2016.
- Hess, Sabine. ‘“Citizens on the Road”: Migration, Grenze Und Die Rekonstitution von Citizenship in Europa’. *Zeitschrift Für Volkskunde* 112, no 1 (2016), 3-183. <http://search.proquest.com/openview/b78c1346a3733e3555601c4fc8e455b5/1?pq-origsite=gscholar&cbl=9322>
- ‘Die Humanitäre Grenze: Zur Funktionslogik Humanitaristischer Praktiken Zwischen Stabilisierung Und Subversion/Transgression’. Graz, 2016. [http://transmigration-2.org/wp-content/uploads/2016/09/Vortrag\\_Die-humanit%C3%A4re-Grenze.pdf](http://transmigration-2.org/wp-content/uploads/2016/09/Vortrag_Die-humanit%C3%A4re-Grenze.pdf). Fachtagung „Dimensionen des Politischen“.

- “‘We Are Facilitating States!’” An Ethnographic Analysis of the ICMPD’. Dans *The Politics of International Migration Management*, 96-118. Springer, 2010. [http://link.springer.com/chapter/10.1057/9780230294882\\_5](http://link.springer.com/chapter/10.1057/9780230294882_5)
- Hess, Sabine and Serhat Karakayali. ‘Fluchtlinien Der Migration. Grenzen Als Soziales Verhältnis’. Dans *Grenzregime III. Der Lange Sommer Der Migration*. Sous la direction de Sabine Hess, Bernd Kasperek, Stefanie Kron, Mathias Rodatz, Maria Schwertl and Simon Sontowski. Assoziation A, 2016.
- ‘New Governance Oder Die Imperiale Kunst Des Regierens. Asyldiskurs Und Menschenrechtsdispositiv Im Neuen EU-Migrationsmanagement’. Dans *Turbulente Ränder*. transcript, 2007. [http://www.academia.edu/download/46169894/Turbulente\\_Rander\\_Hess-karakayali.pdf](http://www.academia.edu/download/46169894/Turbulente_Rander_Hess-karakayali.pdf)
- Hess, Sabine and Bernd Kasperek, dir. *Grenzregime: Diskurse, Praktiken, Institutionen in Europa*. Berlin: Assoziation A, 2010.
- Hess, Sabine and Vassilis Tsianos. ‘Europeanizing Transnationalism! Provincializing Europe!—Konturen Eines Neuen Grenzregimes’. Dans *Turbulente Ränder*, 24, 2007. [http://www.academia.edu/download/46169921/transit\\_Buch\\_light.pdf#page=12](http://www.academia.edu/download/46169921/transit_Buch_light.pdf#page=12)
- Hess, Sabine, Bernd Kasperek, Stefanie Kron, Mathias Rodatz, Maria Schwertl and Simon Sontowski, dir. *Grenzregime III. Der Lange Sommer Der Migration*. Assoziation A, 2016. [http://www.assoziation-a.de/dokumente/Grenzregime%203\\_Inhalt\\_Vorwort.pdf](http://www.assoziation-a.de/dokumente/Grenzregime%203_Inhalt_Vorwort.pdf)
- Hess, Sabine, Bernd Kasperek, Maria Schwertl and Simon Sontowski. ‘Europäisches Grenzregime. Einleitung Zur Ersten Ausgabe’. *Movements. Journal Für Kritische Migrations-Und Grenzregimeforschung* 1, no 1 (2015). <http://movements-journal.org/issues/01.grenzregime/02.einleitung.html>
- Home Office. ‘Secure Borders, Safe Haven. Integration with Diversity in Modern Britain’, 2002.
- Huysmans, Jef. ‘The European Union and the Securitization of Migration’. *JCMS: Journal of Common Market Studies* 38, no 5 (2000), 751-77. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-5965.00263/abstract>
- Kasperek, Bernd. ‘Routes, Corridors, and Spaces of Exception: Governing Migration and Europe’. *Near Futures Online*, January 2016. <http://nearfuturesonline.org/routes-corridors-and-spaces-of-exception-governing-migration-and-europe/>
- ‘Complementing Schengen: The Dublin System and the European Border and Migration Regime’. Dans *Migration Policy and Practice*. Sous la direction de Harald Bauder and Christian Matheis, 59-78. Migration, Diasporas and Citizenship. Palgrave Macmillan US, 2016. doi:10.1057/9781137503817\_4
- ‘Was War Mare Nostrum? Dokumentation Einer Debatte Um Die Italienische Marineoperation’. *Movements. Journal Für Kritische Migrations-Und Grenzregimeforschung* 1, no 1 (2015). <http://movements-journal.org/issues/01.grenzregime/11.kasperek--mare-nostrum-debatte.html>
- Kasperek, Bernd and Sabine Hess. ‘Einleitung. Perspektiven Kritischer Migrations- Und Grenzregimeforschung’. Dans *Grenzregime: Diskurse, Praktiken, Institutionen in Europa*. Sous la direction de Sabine Hess and Bernd Kasperek, 7-22. Berlin: Assoziation A, 2010.

- Kasperek, Bernd and Marc Speer. 'Of Hope. Hungary and the Long Summer of Migration', 2015. <http://bordermonitoring.eu/ungarn/2015/09/of-hope-en/>  
— 'At the Nexus of Academia and Activism: Bordermonitoring.eu'. *Postcolonial Studies* 16, no 3 (September 2013), 259-68.
- Kasperek, Bernd and Fabian Wagner. 'Local Border Regimes or a Homogeneous External Border? The Case of the European Union's Border Agency Frontex'. *IMIS-Beiträge* 40 (2012), 173-90.
- Kivilcim, Zeynep. 'Legal Violence Against Syrian Female Refugees in Turkey'. *Feminist Legal Studies* 24, no 2 (2016), 193-214. <http://link.springer.com/article/10.1007/s10691-016-9323-y>
- Kleist, J. Olaf. 'Über Flucht Forschen. Herausforderungen Der Flüchtlingsforschung'. *Peripherie* 35, no 138-139 (2016). [https://www.researchgate.net/profile/J\\_Kleist/publication/283355228\\_Uber\\_Flucht\\_forschen\\_Herausforderungen\\_der\\_Fluechtlingsforschung/links/5637437608ae88cf81bd525a.pdf](https://www.researchgate.net/profile/J_Kleist/publication/283355228_Uber_Flucht_forschen_Herausforderungen_der_Fluechtlingsforschung/links/5637437608ae88cf81bd525a.pdf)
- Klepp, Silja. *Europa Zwischen Grenzkontrolle Und Flüchtlingsschutz: Eine Ethnographie Der Seegrenze Auf Dem Mittelmeer*. transcript Verlag, 2014.
- Kuster, Brigitte and Vassilis S. Tsianos. *Hotspot Lesbos*, 2016.
- Lahav, Gallya and Virginie Guiraudon. 'Comparative Perspectives on Border Control: Away from the Border and Outside the State'. *The Wall Around the West. State Borders and Immigration Controls in North America and Europe*, 2000, 55-77.
- Lavenex, Sandra. 'EU External Governance in 'Wider Europe''. *Journal of European Public Policy* 11, no 4 (2004), 680-700. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/1350176042000248098>
- Migmap. 'Migmap. A Virtual Cartography of European Migration Policies', 2005. <http://www.transitmigration.org/migmap/>
- Mountz, Alison. 'The Enforcement Archipelago: Detention, Haunting, and Asylum on Islands'. *Political Geography* 30, no 3 (2011), 118-28. <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0962629811000096>
- Parker, Noel and Nick Vaughan-Williams. 'Lines in the Sand? Towards an Agenda for Critical Border Studies'. *Geopolitics* 14, no 3 (2009), 582-87. <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14650040903081297>
- Ratfisch, Philipp and Stephan Scheel. 'Migrationskontrolle Durch Flüchtlingsschutz? Die Rolle Des UNHCR Im Kontext Der Externalisierung Des EU-Migrationsregimes'. Dans *Grenzregime: Diskurse, Praktiken, Institutionen in Europa*. Sous la direction de Bernd Kasperek and Sabine Hess, 89-110. Berlin: assoziation a, 2010.
- Rumford, Chris. 'Theorizing Borders'. *European Journal of Social Theory* 9, no 2 (2006), 155-69.
- Salter, Mark. 'Places Everyone! Studying the Performativity of the Border'. *Political Geography* 30, no 2 (2011), 66-67.
- Schuster, Liza. 'Dublin II and Eurodac: Examining the (Un)intended(?) Consequences'. *Gender, Place & Culture: A Journal of Feminist Geography* 18, no 3 (2011), 401-16.
- Sciortino, Giuseppe. 'Between Phantoms and Necessary Evils. Some Critical Points in the Study of Irregular Migrations to Western Europe'. *IMIS-Beiträge* 24 (2004), 17-43.

- Soykan, Cavidan. 'The New Draft Law on Foreigners and International Protection in Turkey'. *Oxford Monitor of Forced Migration* 2, no 2 (2012), 38-47. <http://oxmofm.com/wp-content/uploads/2012/11/Cavidan-FINAL.pdf>
- Ticktin, Miriam. 'The Problem with Humanitarian Borders'. *Publicseminar.org*, 18 September 2015. <http://www.publicseminar.org/2015/09/the-problem-with-humanitarian-borders/>
- 'Sexual Violence as the Language of Border Control: Where French Feminist and Anti-Immigrant Rhetoric Meet'. *Signs* 33, no 4 (2008), 863-89.
- Transit Migration 2. 'Research Project on the de- and Restabilisations of the European Border Regime', 2016. <http://transitmigration-2.org>
- Transit Migration Forschungsgruppe. *Turbulente Ränder: Neue Perspektiven Auf Migration an Den Grenzen Europas*. transcript Verlag, 2007.
- Tsianos, Vassilis and Sabine Hess. 'Ethnographische Grenzregimeanalyse'. *Grenzregime. Diskurse, Praktiken, Institutionen in Europa*, 2010, 243-64.
- Tsianos, Vassilis S. and Brigitta Kuster. 'Eurodac in Times of Bigness: The Power of Big Data Within the Emerging European IT Agency'. *Journal of Borderlands Studies* 31, no 2 (2016), 235-49. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/08865655.2016.1174606>
- Tsianos, Vassilis, Sabine Hess and Serhat Karakayali. 'Transnational Migration. Theory and Method of an Ethnographic Analysis of Border Regimes'. *Sussex Centre for Migration Research Working Paper* 55 (2009). <http://www.academia.edu/download/31178322/sussespaper.pdf>
- van Houtum, Henk and Ton van Naerssen. 'Bordering, Ordering and Othering'. *Tijdschrift Voor Economische En Sociale Geografie* 93, no 2 (2002), 125-36. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-9663.00189/abstract>
- Walters, William. 'Foucault and Frontiers: Notes on the Birth of the Humanitarian Border'. *Governmentality: Current Issues and Future Challenges*, 2011, 138-64. <http://www.academia.edu/download/25286013/FoucaultandFrontiers.pdf>
- 'Border/Control'. *European Journal of Social Theory* 9, no 2 (2006), 187-203.
- 'Mapping Schengenland: Denaturalizing the Border'. *Environment and Planning D: Society and Space* 20, no 5 (2002), 561-80.
- Walters, William and Jens Henrik Haahr. *Governing Europe: Discourse, Governmentality and European Integration*. Routledge, 2004.
- We Walk Together: A Syrian Family's Journey to the Heart of Europe*. 2015. 4 January 2017. <https://www.theguardian.com/world/video/2015/sep/10/we-walk-together-a-syrian-family-s-journey-to-the-heart-of-europe-video>
- Zolberg, Aristide R. 'Managing a World on the Move'. *Population and Development Review* 32, no S1 (2006), 222-53. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1728-4457.2006.tb00009.x/full>

### *Treaties and Legal Acts*

- Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts. *OJ C 340*, 10.11.1997, p. 1-144.

Treaty on the Functioning of the European Union. OJ C 326/47, 26.10.2012, p. 455-607.

Council Regulation (EC) No 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national, OJ L 50/1 25.2.2003.

Regulation (EU) No 603/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EU) No 604/2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes, and amending Regulation (EU) No 1077/2011 establishing a European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice, OJ L 180, 29.6.2013.



# Inclusive Mobility or Inclusive Accessibility? A European Perspective\*

*¿Movilidad inclusiva o accesibilidad inclusiva?  
Una perspectiva europea*

Caroline Gallez  
Université Paris-Est, LVMT-IFSTTAR  
caroline.gallez@ifsttar.fr

Benjamin Motte-Baumvol  
Université Bourgogne Franche Comté, UMR 6049 THEMA, CNRS  
benjamin.motte@u-bourgogne.fr

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/ced-56-2017pp79-104>

---

**Contents:** I. Introduction.—II. Mobility and social inclusion on the EU agenda.—III. Mobility and social exclusion: changes relating to the reformulation of the social question.—IV. Right to transport and access to resources in French and British policies.—V. Inequalities in mobility: a European overview.—VI. The ambiguities of a right to mobility for all.—VII. From the right to mobility to universal access to the city?—VIII. Conclusion. —IX. Bibliography.

---

**Abstract:** “Inclusive mobility” is part of a set of political priorities defined by several European countries to refer to the social dimension of transport or daily mobility policies. More generally, “inclusiveness” refers to social cohesion, which has been one of the declared objectives of the European Union since the beginning of the 2000s. As a way to facilitate access to opportunities, individual mobility is currently considered as a necessary prerequisite for people’s participation in social activities. In contrast, immobility or “lack of mobility” would be a risk factor for social exclusion. However, due to the ambiguity of mobility—which can be considered either as an essential resource or as a cost; as a basic right or as an injunction to be “mobile”—political objectives of inclusive mobility can mask some contradictions. In this article, we focus on different issues related to inclusive mobility in Europe. First, we discuss the way in which social aspects of transport and mobility are taken into account in the European and national political agendas. Then, we give a picture of social inequalities regarding daily mobility in

---

\* Recibido el 9 de enero de 2017, aceptado el 6 de marzo de 2017.

different European countries. Finally, we discuss the opportunity to change political priorities from inclusive mobility to inclusive accessibility.

**Keywords:** mobility, accessibility, social inclusion, public policy, Europe.

**Resumen:** “La movilidad inclusiva” es parte de las prioridades políticas definidas por numerosos países europeos para referirse a la dimensión social del transporte o las políticas de movilidad cotidiana. De forma general, la inclusión se refiere a la cohesión social, que ha sido uno de los objetivos declarados de la Unión Europea desde el inicio de los años 2000. Como mecanismo para facilitar el acceso a las oportunidades (empleo, comercio, servicios, etc.), la movilidad individual es actualmente considerada un prerrequisito necesario para la participación de las personas en las actividades sociales. En contraste, la inmovilidad o “ausencia de movilidad” sería un factor de exclusión social. Sin embargo, en razón de la ambigüedad de la movilidad, que puede considerarse un recurso esencial (facilitador de acceso a oportunidades en el contexto de una dispersión mayor de las actividades) o un coste (monetario, medioambiental, físico); un derecho básico o un precepto político para movilidad (los objetivos políticos de la movilidad pueden esconder algunas contradicciones). Este artículo se concentra en diferentes problemáticas en relación a la movilidad inclusiva en Europa. Para empezar, presentamos cómo el lema de la “movilidad inclusiva” es utilizado en los documentos oficiales de la Comisión Europea. Posteriormente, se analiza cómo la cuestión de la movilidad inclusiva ha emergido en Francia y en el Reino Unido, en relación a la generalización del problema de la exclusión social. Se completará esta visión de políticas públicas ofreciendo un panorama de las desigualdades sociales en relación a la movilidad cotidiana en diferentes países europeos. Finalmente, se argumenta la necesidad de evolucionar desde una prioridad política de la movilidad inclusiva hacia la accesibilidad inclusiva, considerando que las políticas de movilidad, como elemento favorecedor de la dispersión de las actividades, pueden incrementar la presión sobre los grupos sociales desfavorecidos para ser móviles.

**Palabras clave:** movilidad, accesibilidad, desigualdades sociales, inclusión social, Europa, Francia, Reino Unido.

## I. Introduction

No one would argue against the centrality of spatial mobility in our contemporary ways of life. According to John Urry<sup>1</sup>, mobility in various forms – physical travel, movements of objects, communications, IT connections or imaginary journeys – is the medium for a growing

---

<sup>1</sup> John Urry, *Sociology Beyond Societies* (London: Routledge, 2000); John Urry, *Mobilities* (Cambridge: Polity Press, 2007).



number of social interactions that are constructed “at-a-distance”, in consequence of the spatial dispersal of places of residence and work. While the development of transport networks and information and communication technologies has for several decades reinforced such spatial or virtual mobilities, these concomitant developments cannot be reduced to a form of technical determinism. As Jean Rémy<sup>2</sup> noted, “if mobility gains momentum, it is not only because it is technically possible, but also because it is socially desired”.

In particular, the ability of people to move in geographical space is generally presented as an essential condition of social integration, and immobility, or difficulty in moving easily, whether caused by physical disabilities or a lack of material resources, as a handicap that public policies should seek to remedy. From this perspective, the guarantee of access to mobility for all, otherwise called the “right to mobility”, constitutes one of the conditions for the participation of all individuals in society, i.e. for an *inclusive society*. In practice, however, the implementation of this right to mobility poses problems at several levels.

On the one hand, the positive valuation of mobility characteristic of contemporary Western societies does not apply equally to all social groups. The controversies surrounding the free movement of workers during the debates on the enlargement of the European Union in 2005 are an illustration of the often violent reactions against the universal application of this principle, embedded though it is in the origins of European law. So the increasing mobility of European citizens, which bears witness to the progress of European construction, also elicits controversies, strong anxieties and debates about the boundaries and borders of the European Union<sup>3</sup>. Although frequently associated with mobility, especially since the revolutionary period and the ascendancy of the philosophy of liberalism, mobility is never a universal capacity<sup>4</sup>. It is socially constructed and produced, regulated, normed, controlled, within a context of asymmetric power relations<sup>5</sup>. Implementing a social right to mobility entails, in particular, the definition and application of technical mechanisms, instruments of regulation, laws, tariffs and border categories, which allow or facilitate the movement of some

---

<sup>2</sup> Jean Rémy, «Mobilités et ancrages: vers une autre définition de la ville», in *Mobilités et ancrages: vers un nouveau mode de spatialisation?*, ed. Monique Hirschhorn and Jean-Michel Berthelot (Paris: L’Harmattan, 1996), 135-153.

<sup>3</sup> Anne-Marie Fortier, «The Politics of Scaling, Timing and Embodying: Rethinking the ‘New Europe’», *Mobilities* 1, 3 (2006): 313-331.

<sup>4</sup> Céleste Langan, «Mobility Disability», *Public Culture* 13, 3 (2001): 459-484.

<sup>5</sup> Tim Cresswell, «The Right to Mobility: The Production of Mobility in the Courtroom», *Antipodes* 38, 4 (2006): 735-754.

to the detriment of others, in implicit opposition to the ideal of a universal and individual right to mobility.

On the other hand, the increase in the movement of people and goods generates numerous problems and collective social, economic and environmental costs. The growth of motorised traffic, in particular automobile traffic, is responsible for the emission of a range of pollutants and greenhouse gases, as well for increases in noise, road safety problems and fossil fuel consumption. Atmospheric and noise pollution are of particular concern in cities, where health risks rise with rates of exposure. On the other hand, the development of transport networks and the use of the car has encouraged periurbanisation, in a twofold trend towards the decoupling of residential location and employment from the central cores, and the “bulking up” of villages or peripheral towns within the magnetic field of central employment zones. Since the 1990s, the sustainability of this urban growth, in terms of collective infrastructure costs, swallowing of natural areas, energy expenditure, health risks, deterioration in quality of life, and also automobile dependency<sup>6</sup>, has increasingly been challenged. Ultimately, access to mobility and the consequences of increased mobility are highly discriminatory between social groups: moving has a cost, which absorbs a large proportion of household budgets for the most modest or precarious population categories; traffic also exposes some of the most deprived social groups to significant harm from noise, pollution, and deterioration in living conditions; finally, because of increasingly strained conditions in the labour and housing markets, vulnerable populations are the most dependent on mobility, which they use as a way of adjusting to the other constraints.

Issues relating to the regulation of *day-to-day mobility*<sup>7</sup> illustrate these contradictions pertaining to the social utility and costs of mobility. The apparent consensus around the concept of *sustainable mobility*, widely used in political, technical and media vocabulary, masks sharp political tensions around the objectives and means of regulating day-to-day travel, echoing the broader controversy on the role of mobility and its impact on social and urban dynamics. These tensions are substantially reflected in scientific controversies. Several authors contest the dominance of the environmental dimension in the orientation of public policies, arguing the potentially negative consequences for social inequality of regulation that would begin

---

<sup>6</sup> Gabriel Dupuy, *La dépendance automobile. Symptômes, analyses, diagnostic, traitement* (Paris: Anthropos, 1999).

<sup>7</sup> Understood here in its usual sense of all the trips made by individuals in order to carry out their habitual activities.

by impacting the most vulnerable populations<sup>8</sup>. Quite apart from their content, these controversies reflect the redefinition of a problem of public action and testing in a sector —that of transport— which has long been characterised by the dominance of technical and functional perspectives<sup>9</sup>.

How do these different points of view concerning the social aspects of mobility find expression in Europe today? What do we learn from the observations of inequalities in (or in response to) mobility in different European countries? In this article, we propose to analyse first of all the way in which public policies reflect ways of thinking and acting upon social inequalities in relation to everyday mobility. To do this, we situate ourselves at different geographical scales and at different time periods. We begin by analysing how these questions came to be part of the agenda of the European Commission. Then we show how the theme of “inclusive mobility” emerged in France, then in the United Kingdom, in relation to the generalisation of the problem of social exclusion. We then highlight the differences in the way the two countries have tackled this theme, reflecting their embeddedness in distinct national political and social traditions. We complement this overview of public policies by presenting the social inequalities in mobility in different European countries. Drawing on this comparison between the ways in which the social question is translated into transport and mobility policies and the measurements of social inequalities in mobility, we then turn to the ambiguities in the right to mobility, between access to mobility for all and the obligation of mobility placed on the most disadvantaged population groups. Finally, we conclude by exploring the notion of accessibility as an approach to equity in access to resources.

## II. Mobility and social inclusion on the EU agenda

Adopted in 2007, the last Green Paper on urban mobility (“Towards a new culture for urban mobility”), which aims to “set a new agenda for urban mobility”, states that this agenda respects the responsibilities of local, regional and national levels in this sphere. Starting from the position that all European cities face similar problems, which have repercussions on a continental scale, the authors affirm the need for cooperation and

---

<sup>8</sup> Jean-Pierre Orfeuill, *Transports, pauvreté, exclusions. Pouvoir bouger pour s'en sortir* (Paris: L'Aube, 2004); Julian Hine, «Travel demand management and social exclusion», *Mobilities* 2, 1 (2007): 109-120.

<sup>9</sup> Caroline Gallez, *La mobilité quotidienne en politique. Des manières de voir et d'agir*, Mémoire d'habilitation à diriger des recherches (Marne-la-Vallée: Université Paris Est, 2015).

coordination at European level, stressing that “the European Union must play a leading role in order to focus attention on this issue”. However, this positioning of the European Commission on strategic issues is not enough to convince local actors of its legitimacy in intervening in the sphere of urban mobility. In his comments to the French Senate on the Green Paper, French Senator Roland Ries, in charge of urban mobility, stressed the difference between global issues and legitimacy: “Problems that are common to cities in Europe should not be confused with community prerogatives. The question is not whether the topic is important to Europeans, but whether Europe is best placed to act. Neither in Europe, nor in the Member States, is mediation sufficient to establish legitimacy.”<sup>10</sup>

It is therefore through its major fields of intervention, in particular its key role in supporting economic growth in the European zone and taking account of environmental issues, that the Community is attempting to drive moves towards a common roadmap for local urban mobility policies. More specifically, it is in the choices between economic interests and limiting environmental and health damage that the priorities for community action have been set since the early 1990s, when environmental concerns made urban transport a priority target.

The term “sustainable mobility” appears in the official vocabulary of the European Commission in 1992, in the Green Paper on the impacts of transport on the environment<sup>11</sup>. For the first time, reducing motorised traffic is considered necessary, both to tackle congestion problems on road infrastructures, and in response to air quality issues. On the one hand, the pertinence of the transport supply paradigm, the “predict and provide” principle, was beginning to be contested in numerous scientific works (e.g. Goodwin *et al.*<sup>12</sup>, Banister<sup>13</sup>), which showed that increasing road capacity does not reduce traffic congestion. On the other hand, the global increase

---

<sup>10</sup> Communication by Mr Roland Ries relating to the Green Paper on urban transport, Senate (27 November 2007). [Online]: <https://www.senat.fr/ue/pac/E3647.html>, accessed 28 September 2016.

<sup>11</sup> Jade Bourdages and Eric Champagne, «Penser la mobilité durable au-delà de la planification traditionnelle du transport», *Vertigo – la revue en ligne des sciences de l’environnement* 11713 (2012), <http://vertigo.revues.org/11713>; “This green paper provides an assessment of the overall impact of transport on the environment and presents a common strategy for ‘sustainable mobility’ which should enable transport to fulfil its economic and social role while containing harmful effects on the environment”: CEE, *Green paper on The Impact of Transport on the Environment. A Community strategy for «sustainable mobility»*, COM(92) 46 final, (1992): 5.

<sup>12</sup> Phil Goodwin *et al.*, *Transport: the new realism*, Report 624, Transport Studies Unit (Oxford: University of Oxford, 1991).

<sup>13</sup> David Banister, «Reducing the Need to Travel through Planning», *Town Planning Review* 65, 4 (1994): 349-354.

in mobility associated with growing economic activity was threatening to nullify efforts made since the early 1970s to reduce pollutant emission rates through the implementation of European regulations on new vehicles. As managing mobility demand came onto the political agenda, this moment seems to mark the end of a widely shared international consensus that improvements in transport supply and increased mobility — as factors of economic growth and social progress — were *a priori* desirable<sup>14</sup>.

Less than a decade later, however, the reaffirmation of the priority placed on European economic growth by the Lisbon Strategy challenged this objective of regulating mobility and transport, at least at national and international levels. The financial crisis of the late 2000s would only strengthen the primacy of economic objectives and thereby of transport system performance. The major role of transport and mobility in stimulating competitiveness and economic growth is highlighted in the 2011 White Paper: “Transport is fundamental to our economy and society. Mobility is vital for the internal market and for the quality of life of citizens as they enjoy their freedom to travel. Transport enables economic growth and job creation: it must be sustainable in the light of the new challenges we face”<sup>15</sup>. Managing mobility demand to reduce environmental impact or improve congestion problems was no longer on the agenda: “Curbing mobility is not an option”. The challenge was to solve energy and environmental problems without sacrificing its effectiveness or compromising mobility<sup>16</sup>. Various solutions were envisaged, based around technological advances (electric vehicles, autonomous vehicles, clean engines), massive investment in the development of non-road infrastructure and, in urban areas, planning policies that foster reductions in the need for travel and the use of public transport.

The social aspects of mobility are part of a general policy framework outlined by these broad economic and environmental frameworks.

In the 1992 Green Paper, the social dimension of sustainable mobility is limited to the recognition of the ‘social role of transport’, in particular in its contribution to the economic and social cohesion of the European Community. It is through more cross-cutting issues that the social orientations of transport policies would gradually become clearer. The concept of *social inclusion* is introduced formally at the European Council’s Lisbon Summit in 2000. It refers to the goal that all European citizens

---

<sup>14</sup> David L. Greene and Michael Wegener, «Sustainable transport», *Journal of Transport Geography* 5, 3 (1997): 177-190.

<sup>15</sup> European Commission, *White paper on transport. Roadmap to a single European transport area* (Publications Office of the European Union (Luxembourg: 2011): 3.

<sup>16</sup> European Commission, *White paper...* 5.

should share in the benefits of economic integration and economic growth<sup>17</sup>. In the 2007 Green Paper, the social dimension is incorporated in the form of improvements in access to mobility and the matching of services to people's needs. The quality and efficiency of public transport modes, the diversity of mobility services, improved information for travellers, the use of new technologies to develop teleworking or to optimise traffic regulation, the development of shared uses of the car, are all ways to satisfy mobility needs while reducing environmental impacts. In addition to these goals of improving the supply and operating conditions of mobility services, a further objective is the *accessibility* of the urban transport system to people with specific needs, such as those with reduced mobility or disabilities, the elderly, families with young children, and young children themselves. The financial crisis of 2008 prompted a partial revision of the objectives set out in the Lisbon Strategy. The new "Europe 2020" roadmap adopted in 2010 ("A strategy for smart, sustainable and inclusive growth"), contains the term *inclusive growth*, referring to the aims of fighting poverty and social exclusion. In a context where most European countries were focused on cutting fiscal deficits, restoring growth and increasing employment, the dominant problems were those of access to employment and primary goods such as health. In this respect, individual access to a car was one of the nine criteria used in measuring material deprivation and assessing the risk of social exclusion<sup>18</sup>.

Institutional frameworks to support the action of local authorities in favor of inclusive mobility are defined by the different Member States. The European Commission ensures legal compliance of these national frameworks regarding the rights of passengers, especially the right to travel of persons with reduced mobility and the public service obligations. At a more incentive level, the European Commission is initiating and funding research and experimentation programs, focused on diverse issues of inclusive mobility, such as universal accessibility systems for public transport or transport needs for an ageing society.

To sum up, the inclusion of the social aspects of urban mobility in European Community documents fits into a doubly restricted space: from the organisational point of view, responsibility for urban transport

---

<sup>17</sup> Eric Marlier et al., «Developing and learning from measures of social inclusion in the European Union», in *Counting the poor: New thinking about European poverty measures and lessons for the United States*, ed. Douglas J. Besharov, D.J. and Couch, Kenneth A. (Oxford: Oxford University Press, 2012): 299-338.

<sup>18</sup> Bernard Maître, Brian Nolan and Christopher T. Whelan, «L'indicateur EU2020 de suivi de la pauvreté et de l'exclusion : une analyse critique», *Économie et Statistique* 469-470 (2014): 147-167.

is primarily the responsibility of local and national authorities; at a more substantive level, the Community's primary transport priorities —recognised as such by its members— are economic development and environmental protection, thereby limiting the attention paid to the social dimension. Consequently, the social dimension of the right to mobility at European level is essentially present in the transport aspect of social policies, in addition to the policies implemented by each of the Member States.

### III. Mobility and social exclusion: changes relating to the reformulation of the social question

This European analytical perspective only partially accounts for developments in national political debates around the relations between poverty and social exclusion on the one hand, and transport and mobility on the other.

In Europe, as in the United States, periods of social crisis were fertile ground for exploration of the link between poverty and unemployment and access to transport<sup>19</sup>. By the end of the 1950s, protest movements were emerging in various American cities against the large-scale demolition of housing in poor neighbourhoods, environmental degradation and loss of quality of life caused by the construction of urban expressways. In some cases these currents were connected with the African-American struggle for political emancipation and the civil rights movement<sup>20</sup>. Convergence between social, racial and transport issues was also apparent in protests against discrimination in access to public transport, due to segregation, as well as in access to employment, schools and urban resources for the poor, mainly black and Hispanic populations. The federal government's recognition of these problems, following the urban riots that broke out in several American cities in the 1960s, resulted in the creation in 1964 of a federal Urban Mass Transportation Administration (UMTA) responsible for working on the development of urban public transport.

The social priority of improving urban public transport also came to the fore in several European countries in the 1960s and 1970s. The question of social inequalities in access to mobility has arisen in a context where public authorities were becoming aware of limits to the democratisation of the

---

<sup>19</sup> Thomas W. Sanchez, «Poverty, policy, and public transportation», *Transportation Research A* 42 (2008): 833-841.

<sup>20</sup> Raymond A. Mohl, «Stop the road: Freeway revolts in American cities», *Journal of Urban History* 30, 5 (2004): 674-706.

automobile and to the spread of individual car ownership. The first limiting factor was the congestion of the main arteries leading into city centres, a trend flagged in traffic models as presenting a potential brake on economic growth. In the biggest conurbations, developing efficient public transport provision emerged as an alternative to the influx of cars into the city centre. The second limiting factor was the inaccessibility of the car to a wide range of population categories, for reasons of age, disability or economic incapacity. The subsequent development of public transport contributed to the provision of a “social” transport service for people without cars, described at the time as “captive users”. Social pricing measures, which varied greatly from one conurbation to another, were another instrument in the toolbox deployed in the transport sector to ensure access to mobility.

In the 1990s, the social question began to be formulated differently, prompting a change in the way mobility-related inequality issues were discussed. The concept of *social exclusion* began to feature in the political lexicon. Originating in France at the end of the 1970s, exclusion was a notion first used by voluntary sector representatives to challenge the public authorities over the emergence of new forms of inequality<sup>21</sup>. It then slowly spread into the public arena, notably as a result of numerous studies conducted in the 1990s on trends in the social question, which picked up the concept and helped to give its scientific legitimacy<sup>22</sup>. Although the definition and even the relevance of this term were disputed, most authors agreed that the spread of the notion of social exclusion reflected a conceptual change in the way of defining, studying, measuring or assessing the causes and effects of phenomena or social conditions previously designated in terms of poverty, deprivation or marginality<sup>23</sup>. Whereas poverty refers to a lack of resources or of access to material well-being, social exclusion relates to a process in which individuals are totally or partially deprived of their capacity to participate in the society in which they live. In this approach, people’s ability to access a number of resources (including education, work, health, leisure, etc.) is a prerequisite of their participation in society<sup>24</sup>. One of the central aspects of this approach to

---

<sup>21</sup> Emmanuel Didier, «De l’“exclusion” à l’exclusion», *Politix* 9, 34 (1996): 5-27.

<sup>22</sup> Robert Castel, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat* (Paris: Gallimard, 1999) ; Pierre Rosanvallon, *La nouvelle question sociale. Repenser l’Etat providence* (Paris: Seuil, 1995) ; Serge Paugam, *L’exclusion. L’état des savoirs* (Paris: La Découverte, 1996).

<sup>23</sup> Philine Gaffron, Julian Hine and Falconer Mitchell, *The role of transport on social exclusion in urban Scotland*, Literature Review, Transport Research Unit (Edinburgh: Napier University, 2001).

<sup>24</sup> Andrew Church, Martin Frost and Karen Sullivan, «Transport and social exclusion in London», *Transport Policy* 7 (2000): 195-205.



social problems was the new emphasis on the *spatial dimension* of social inequality. In particular, access to resources was seen as being conditioned by the place of residence and the possibility of travelling, and therefore by access to a means of transport.

Scientifically as well as politically, the 1990s were a time of growing hybridisation between the themes of social exclusion and mobility, which had hitherto been treated independently. Depending on the cultures and social and political contexts within which it took place, this shift in the social question gave rise to the expression of different public problems and political solutions, as illustrated by the cases of France and Great Britain.

#### IV. Right to transport and access to resources in French and British policies

In France, the question of the “right to transport” was spelled out at the beginning of the 1980s, in the 1982 Domestic Transport Guidelines Act (Loi d’orientation sur les transports intérieurs, LOTI), which was one of the first of the decentralisation laws. It specified that the implementation of this Act, which concerned the possibility for users to “travel on reasonable terms of access, quality and price, as well as of cost to the community”<sup>25</sup>, was based in particular on “the use of a publicly available means of transport”. The law bore the stamp of the political context in which it was passed: the arrival of the left in power and a transport minister, the communist Charles Fiterman, particularly committed to these issues. It also represented a continuation of national policy, introduced in the early 1970s, for the rehabilitation of urban public transport, which resulted in the introduction of dedicated funding for urban transport networks, levied by the Urban Transport Organising Authorities (Autorités organisatrices des transports urbains, AOTU). LOTI also provided for the implementation of special measures in favour of people with reduced mobility or from disadvantaged social categories, though without any legal obligation. Nonetheless, the increase in unemployment and job insecurity in the 1980s and 1990s led a growing number of public transport networks to implement social pricing policies<sup>26</sup>. However, it was not until the SRU Act (Loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains) of 13 December 2000 that such social pricing became compulsory, with the “implementation of the right to

---

<sup>25</sup> Loi n° 82-1153 d’orientation des transports intérieurs, Titre Ier, article 2.

<sup>26</sup> Dominique Mignot, *Mobilité et grande pauvreté* (Paris: Rapport final pour le ministère de l’Équipement, des Transports et du Logement et pour l’Union des Transporteurs Publics, 2011).

transport”, whereas these allowances had been an obligation for the other urban utilities since the 1980s<sup>27</sup>.

Outside the transport sector, access to mobility was becoming a central issue for other urban policies, especially in the social sphere. With its focus on intervention in certain so-called “sensitive” neighbourhoods, the “Politique de la Ville” (State’s urban renewal policy) typified the spatialisation of social problems associated with the issue of social exclusion. Following the 1991 “Transport and Social Exclusion” report by the National Transport Council, which highlighted inequalities in access to priority areas, the connection of deprived neighbourhoods became a key objective of the “contrats de ville” (“town contracts”) signed by the local elected representatives<sup>28</sup>. Achieving this objective required the upgrading of access roads, but also improvements in public transport provision to these areas<sup>29</sup>. Locally, elected representatives in several large urban centres where new public transport lines, in particular tramlines, were being introduced, chose to prioritise provision to social housing zones. More generally, the issue of access to mobility was becoming a priority in the return to work policies developed in France, as in other European countries, during the 2000s, with employability being assessed, among other factors, in terms of access to mobility<sup>30</sup>. The role of the actors of social policies and employment policies was central to the implementation of a range of transport subsidies<sup>31</sup>. Many community organisations addressed this issue by proposing innovative solutions for access to private cars (social driving schools, community garages) or mobility assistance for people returning to work (e.g. actions implemented by “Wimooov”, an association which helps job seekers to find mobility solutions and the “Inclusive mobility laboratory” created by Wimooov and the oil company Total<sup>32</sup>).

Recognition of the link between social exclusion and mobility came later in the United Kingdom. Compared to France, where the issue of access to resources was mainly expressed in terms of mobility problems and solutions, in the UK the ambition was much more wide-ranging.

---

<sup>27</sup> Cécile Féré, *Concilier accès à la mobilité et mobilité durable. La prise en compte des inégalités d'accès à la mobilité dans les politiques urbaines de l'agglomération lyonnaise*, Thèse de doctorat en géographie, aménagement et urbanisme (Lyon: Université de Lyon II, 2011).

<sup>28</sup> Sylvie Fol, *La mobilité des pauvres* (Paris: Belin, 2009).

<sup>29</sup> Christian Harzo, *Mobilité des populations en difficultés: connaissance des besoins et réponses nouvelles, document de synthèse* (Paris: Report DIV et Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, 1998).

<sup>30</sup> Fol, *La mobilité des pauvres...*

<sup>31</sup> Mignot, *Mobilité et grande pauvreté...*; Eric Le Breton, *Bouger pour s'en sortir. Mobilité quotidienne et intégration sociale* (Paris: Armand Colin, 2005).

<sup>32</sup> Cf. <http://www.wimooov.org>; <http://www.mobiliteinclusive.com>

In 1997, Tony Blair's Labour government made the fight against social exclusion one of its priorities. An intergovernmental entity, the "Social Exclusion Unit" (SEU), was established to fund studies and research in order to establish diagnoses, to identify the determining factors in the exclusionary process, and to provide support for the implementation of solutions. As early as 1998, the White Paper on Transport, entitled "A new deal for transport: better for everyone", describes the links between transport and social exclusion<sup>33</sup>. The priority was to promote the implementation of an integrated transport policy, integrated not only in the sense of including the different modes of transport, the environment, transport and land use, but also education, health and employment policies, "so that transport helps to make a fair, more inclusive policy".

The SEU's 2003 annual report "Making the Connections: Final report on Transport and Social exclusion" identifies the lack of access to certain opportunities (employment, education, health) as a factor of social exclusion<sup>34</sup>. While transport problems play a big role in the SEU report, it recognises that access to urban services is not only a question of transport, but also depends on how certain key activities are located and made available to people: "Solving accessibility problems may be about transport but also about locating and delivering key activities in ways that help people reach them"<sup>35</sup>. At the same time, the British government established the principles of accessibility planning, which advocated better integration between transport policies and the location of activities and services, with the aim of "creating a process that is more transparent, more integrated and more equitable in decisions on transport and urban planning"<sup>36</sup>.

The creation of a unit like the SEU, with an interdepartmental role, was evidence of the desire to broaden the issue of access to resources beyond the transport sector alone. In practice, the implementation of accessibility planning was hampered by segmentations between the priorities and scope of action of public departments. Accessibility indicators, which primarily depended in their form on the objectives sought, were sometimes inappropriately applied<sup>37</sup>. Nonetheless, as Halden<sup>38</sup> points out, one of the major contributions of accessibility indicators was to open up the range of

---

<sup>33</sup> Fol, *La mobilité des pauvres...*

<sup>34</sup> Social Exclusion Unit (SEU), *Making the Connections: Final report on Transport and social exclusion*, (London: Report SEU, 2003).

<sup>35</sup> *Social Exclusion Unit (SEU), Making the...*

<sup>36</sup> Karen Lucas, «Providing transport for social inclusion within a framework for environmental justice in the UK», *Transportation Research Part A* 40 (2006): 801-809.

<sup>37</sup> Derek Halden, «The use and abuse of accessibility measures in UK passenger transport planning», *Research in Transportation Business and Management* 2 (2011): 12-19.

<sup>38</sup> Halden, «The use and abuse...

possible solutions for managing transport policies and to adapt them to the needs of citizens and users.

## V. Inequalities in mobility: a European overview

Measuring inequalities in access to modes of transport or in travel practices provides another perspective on the issue of relations between mobility and equity in access to urban resources. A quick overview of the data available in different European countries shows the difficulty of interpreting differences in mobility.

Access to mobility differs between social groups and particularly between income levels<sup>39</sup>. Financial poverty is not, however, the only social factor that impacts on inequalities in mobility. Other notable dimensions are gender inequality, the effects of racialisation, situations of physical, sensory or cognitive disability, or prejudices relating to age or origin. Economic inequality is overlaid and amplified by other social factors. Regardless of any accumulation of social disadvantages, scarcity of economic resources has a specific effect on day-to-day mobility. So poor households make shorter and less frequent trips. Their mobility deficit is primarily attributable to lower access to the car, in terms of both ownership and use.

Car ownership and use are widespread in Europe, but they are unevenly distributed, particularly by income<sup>40</sup>. In France, the difference in household motorisation between the first quartile and the other three quartiles is 10 points (75% against 85%)<sup>41</sup>. Besides the level of motorisation, income-based inequalities also affect the type and age of the car<sup>42</sup>, the type of insurance<sup>43</sup> and

---

<sup>39</sup> Lourdes Diaz Olvera, Dominique Mignot and Christelle Paulo, «Daily mobility and inequality: the situation of the poor», *Built Environment* 30 (2004): 153-160; Sarah Wixey et al., *Measuring accessibility as experienced by different socially disadvantaged groups*. Report, Transport Studies Group, University of Westminster (London: 2005).

<sup>40</sup> Joyce Dargay and Mark Hanly, «Volatility of car ownership, commuting mode and time in the UK», *Transportation Research Part A* 41 (2007): 934-948; Genevieve Giuliano and Joyce Dargay, «Car ownership, travel and land use: a comparison of the US and Great Britain», *Transportation Research Part A* 40 (2006): 106-124.

<sup>41</sup> Roger Collet, Jean-Loup Madre and Laurent Hivert, «Diffusion de l'automobile en France : vers quels plafonds pour la motorisation et l'usage?», *Economie et statistiques* 457-458 (2013): 1-17.

<sup>42</sup> Chandra R. Bhat, Sudeshna Sen and Naveen Eluru, «The impact of demographics, built environment attributes, vehicle characteristics, and gasoline prices on household vehicle holdings and use», *Transportation Research Part B* 43 (2009): 1-18.

<sup>43</sup> John Taylor et al., *The travel choices and needs of low income households-the role of the car*, Report, National Centre For Social Research (London: 2008).

maintenance and repair<sup>44</sup>. Lower-income individuals then turn to alternative modes to the car: walking, public transport and the bicycle. For example, in the Netherlands, the poorest 10% of the population make almost 30% of their trips by bicycle as compared with just over 20% for the wealthiest 10%<sup>45</sup>.

However, individuals who do not own cars are not excluded from car use. In France, a third of non-motorised adults make one car trip during a working week, either as passenger or driver<sup>46</sup>. In Germany, Scheiner<sup>47</sup> shows that individuals living in households without cars average about 12 kilometres and one car trip per week. Dargay and Hanly<sup>48</sup> show that UK households can alternate between motorisation and non-motorisation. From one year to the next, about 6% of households switch from car ownership to non car ownership, while the same number switch the other way.

Even when more or less continuously motorised, poor households make extremely moderate use of the car<sup>49</sup>. In France, adults in the first income quartile travel an average of 6,500 kilometres a year by car compared with more than 8,000 for adults in the second quartile and more than 10,000 for adults in the last quartile<sup>50</sup>. In Britain, motorised households in the top quintile drive more than three times further per year than those in the bottom quintile<sup>51</sup>. Low-income motorised households also differ in their avoidance of road tolls or parking charges<sup>52</sup>, with the result that they made longer and more difficult journeys.

Beyond the issues of car ownership, low-income individuals can be observed to spend much more time in local areas. In Britain, the ratio between the distances travelled by the top and bottom income quintiles is more than 2 (respectively 4.6 and 9.7 miles). Low-income households tend to limit their movements, including work-related travel, and generally

---

<sup>44</sup> Laurent Hivert, *Le parc automobile des ménages, étude en fin d'année 1999 à partir de la source " Parc Auto " SOFRES*, Report (Arcueil: INRETS, 2001).

<sup>45</sup> Karel Martens, «Role of the bicycle in the limitation of transport poverty in the Netherlands», *Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board* 2387 (2013): 20-25.

<sup>46</sup> Benjamin Motte-Baumvol, Marie-Hélène Massot and Andrew M. Byrd, «Escaping Car Dependence in the Outer Suburbs of Paris», *Urban Studies* 47 (2010): 604-619.

<sup>47</sup> Joachim Scheiner, «Social inequalities in travel behaviour: trip distances in the context of residential self-selection and lifestyles», *Journal of Transport Geography* 18 (2010): 679-690.

<sup>48</sup> Dargay and Hanly, «Volatility of car ownership...»

<sup>49</sup> Orfeu, Transports, pauvreté, exclusions...

<sup>50</sup> Richard Grimal, Roger Collet and Jean-Loup Madre, «Is the Stagnation of Individual Car Travel a General Phenomenon in France? A Time-Series Analysis by Zone of Residence and Standard of Living», *Transport Reviews* 33 (2013): 291-309.

<sup>51</sup> Wixey et al., *Measuring accessibility as experienced...*

<sup>52</sup> Taylor et al., *The travel choices and needs...*

live closer to their workplace<sup>53</sup>. This is also the case in France, where the working poor are more likely to have jobs in their home community and to commute shorter distances<sup>54</sup>. In addition to distance, the number of trips made with or without the car varies according to income. In France, all things being equal, the differences remain very small, since there is a ratio of 1 to 1.1 between the number of trips made by the top and bottom income quintiles<sup>55</sup>. The gap seems wider in Britain, where households in the top quintile make 35% more trips than those in the bottom quintile<sup>56</sup>. In fact, under pressure from travel costs, these households tend to minimise the number of trips they make, focusing on access to work, school and basic family needs. They are unable to share in the other resources offered by the city, which, while not essential, are nonetheless useful to social integration<sup>57</sup>. This means that many individuals are limited in their access to activities that are nevertheless essential, such as work<sup>58</sup>, food provisions<sup>59</sup> or health<sup>60</sup>. Hine and Kamruzzaman<sup>61</sup> show that individuals without cars or on low incomes make much less use of health services than other groups.

In recent decades, moreover, the conditions of access to urban resources have generally deteriorated. Despite attempts at regulation through public policies, there has been a loosening of the territorial coverage in many facilities. In the UK, for example, the pursuit of “rationalisation” in health facilities has led to the creation of bigger units, which serve a larger population but are less accessible, especially for households without a car<sup>62</sup>. In France, Caubel<sup>63</sup> notes how changes in the location of urban activities,

<sup>53</sup> Wixey et al., *Measuring accessibility as experienced...*

<sup>54</sup> Orfeuill, *Transports, pauvreté, exclusions...*

<sup>55</sup> Olvera Diaz et al., «Daily mobility and inequality...

<sup>56</sup> Wixey et al., *Measuring accessibility as experienced...*

<sup>57</sup> Sebastián Ureta, «To Move or Not to Move? Social Exclusion, Accessibility and Daily Mobility among the Low-income Population in Santiago de Chile» *Mobilities* 3 (2008): 269-289.

<sup>58</sup> Mizuki Kawabata and Qing Shen, «Commuting inequality between cars and public transit: The case of the San Francisco Bay Area, 1990-2000», *Urban Studies* 44 (2007): 1759-1780.

<sup>59</sup> Kelly J. Clifton, «Mobility Strategies and Food Shopping for Low-Income Families», *Journal of Planning Education and Research* 23 (2004): 402-413.

<sup>60</sup> Samina T. Syed, Ben S. Gerber and Lisa K. Sharp, «Traveling towards disease: Transportation barriers to health care access», *Journal of community health* 38 (2013): 976-993.

<sup>61</sup> Julian Hine and Md Kamruzzaman, «Journeys to health services in Great Britain: An analysis of changing travel patterns 1985-2006», *Health and place* 18 (2012): 274-285.

<sup>62</sup> Lucas, «Providing transport for social inclusion...

<sup>63</sup> David Caubel, *Politique de transports et accès à la ville pour tous ? Une méthode d'évaluation appliquée à l'agglomération lyonnaise*, Thèse de doctorat, Université Lumière-Lyon II, Economie des transports (Lyon: 2006).

exclusively to the advantage of the better off, have widened the differences in access compared with poorer areas. It is as if the dominant social groups, through their economic or consumer muscle, have contrived to bring activities into their territories to the detriment of the weakest populations<sup>64</sup>. In the case of Britain, according to Wixey *et al.*<sup>65</sup>, about a fifth of car-free households has difficulty accessing a supermarket or doctor.

The limitations and restrictions on the mobility of low-income households are particularly high in peripheral areas where car dependency is more pronounced<sup>66</sup>. Indeed, the disparities in access between central areas and urban peripheries are very large and growing, as demonstrated by studies on cities in France<sup>67</sup>. This trend is of particular concern in that there is a strong propensity for some low-income households to move into the outskirts. In France, rapid growth of low-income populations can be observed in periurban areas, attracted by lower land and housing costs<sup>68</sup>. Living in the outskirts places further pressures on the budgets of low-income households, in particular because of the cost of car travel<sup>69</sup>.

## VI. The ambiguities of a right to mobility for all

By highlighting the difficulties in measuring inequalities in mobility, these empirical observations cast light on the ambiguities of the right to mobility.

First, it is not easy to interpret inequalities in mobility practices in terms of social inequality. On the one hand, several studies show that some people with limited resources suffer from inadequate access to mobility. Eric Le Breton<sup>70</sup> uses the term “islanders” to describe individuals who are only able to travel within a very small area around their homes or have to turn down a job because they cannot drive. In reference to these situations, the aim of

<sup>64</sup> Marcel Roncayolo, *La ville et ses territoires* (Paris: Gallimard, 1990).

<sup>65</sup> Wixey *et al.*, *Measuring accessibility as experienced...*

<sup>66</sup> Motte-Baumvol *et al.*, «Escaping Car Dependence in the...

<sup>67</sup> Benjamin Motte-Baumvol, «L'accès des ménages aux services dans l'espace périurbain francilien», *Strates* 14, (2008): 149-164 ; Caubel, *Politique de transports...*

<sup>68</sup> Jean Cavaillès and Harris Selod, «Ségrégation sociale et périurbanisation», *Inra Sciences Sociales* 1-2, (2003): 1-4.

<sup>69</sup> Nicolas Coulombel and Fabien Leurent, «Les ménages arbitrent-ils entre coût du logement et coût du transport: une réponse dans le cas francilien», *Economie et statistique* 457 (2013): 57-75 ; Annarita Polacchini and Jean-Pierre Orfeuill, «Les dépenses des ménages franciliens pour le logement et les transports», *Recherche Transports Sécurité* 63 (1999): 31-46.

<sup>70</sup> Eric Le Breton, *Les épreuves de la dispersion. Recherche exploratoire sur les expériences individuelles de la société dispersée*, Report, Rapport final pour le Prédit, GO n°1, (Paris: 2004).

inclusive mobility is to facilitate access to mobility in order to give people access to jobs and resources in general. Conversely, some poor or very vulnerable people are highly mobile, yet at the same time very restricted in their day-to-day travel, with no choice regarding mode of transport, travel times, or physical and financial costs. Yves Jouffe<sup>71</sup> has studied the “paradoxical mobility” of workers in insecure employment, who develop tactics to get a job, to adapt to the constraints of staggered working hours, and to overcome their lack of a “fixed” place of residence. For their part, Cass, Shove and Urry<sup>72</sup>, drawing on the categories already identified by Church *et al.*<sup>73</sup>, emphasise that high mobility can be associated with a lack of spatiotemporal availability —in other words the difficulty of balancing schedules with growing numbers of family or work obligations— resulting in low participation in social activities.

This ambivalence in day-to-day mobility, a resource that is essential but sometimes sorely lacking for individuals in situations of insecurity or poverty, reflects both the social role attributed to mobility and the way that improvements in travel conditions affect different social groups unequally in their impact on the spatialization of resources.

As Bacqué and Fol<sup>74</sup> note, the ability to be mobile, to move, to adapt, to be flexible, is a prerequisite for all individuals, in particular for working people. At a time when welfare states are in crisis, affecting all European countries, social policies now rely on support for mobility as a condition for returning to work. According to Bacqué and Fol<sup>75</sup>, by failing to consider the resources of immobility, especially the local roots and social networks developed by the poor<sup>76</sup>, as well as the social costs of mobility, we risk turning mobility from a right into an obligation. For Jamar and Lannoy<sup>77</sup>, it is the problems caused by certain concrete measures purportedly taken on grounds of mobility that reveal the fundamentally political nature of the implementation of a right to mobility. In particular, a right to mobility

---

<sup>71</sup> Yves Jouffe «La paradoxale mobilité des travailleurs précaires : vers de nouvelles inégalités ?», Massot, MH. (coor.), *Mobilités et modes de vie métropolitains. Les intelligences du quotidien* (Paris: L’Œil d’Or, 2010): 139-153.

<sup>72</sup> Noël Cass, Elisabeth Shove and John Urry, «Social exclusion, mobility and access», *Sociological Review* 53, 3 (2005): 539-555.

<sup>73</sup> Church et al. «Transport and social...

<sup>74</sup> Marie-Hélène Bacqué and Sylvie Fol, «L’inégalité face à la mobilité: du constat à l’injonction», *Revue Suisse de Sociologie* 33 1 (2007): 89-104.

<sup>75</sup> Bacqué and Fol, «L’inégalité...

<sup>76</sup> Fol, *La mobilité des pauvres...*

<sup>77</sup> David Jamar and Pierre Lannoy, «Idéaux et troubles d’un droit à la mobilité (ou comment faire de la mobilité un territoire politique)», in *Mobile/Immobilier. Quels choix, quels droits pour 2030*, ed. Christophe Gay et al. (Paris : L’Aube, 2011) : 63-73.



perceived as a factor of social integration raises questions about a form of regulation in which certain types of mobility are defined *a priori* as deficient (those of the unemployed, the elderly, the poor), and others, conversely, as excessive (that of migrants, asylum seekers, Roms).

Beyond the debate around the ideology of mobility, it has to be recognised that the “social norm” of mobility, that is to say, the “level of mobility practices that society considers ‘normal’ and that may be demanded of individuals”, has grown markedly<sup>78</sup>. By incorporating the increasing mobility capabilities of individuals into their strategies, public and private actors have effectively promoted the increasing spatial dispersal of activities, leading *de facto* to the marginalisation of the less mobile. For example, competition in the labour market has increased not only because of unemployment, but also because easier mobility has facilitated the expansion of employment catchment areas. More generally, as Orfeuill has noted, “access to a growing number of activities, especially activities involving low-skilled workers, requires a capacity for mobility, which —primarily if not exclusively— takes the form of personal use of a car”<sup>79</sup>. In other words, individuals, whether their mobility is limited or extensive, have become dependent, in their ways of life, on their access to mobility.

So taking a static or short-term perspective, and implementing a right to mobility for all which aims to find solutions for the deficiency of access to transport of individuals who lack the ability to move, does not settle the longer term issue of the increasing marginalisation of the poor resulting from their dependence on mobility.

## VII. From the right to mobility to universal access to the city?

This finding prompts us to consider the question of inequalities in mobility from another angle, by returning to the issue of inequality of access to resources.

Usually, transport systems do not meet a need to be on the move, but the need to access distant places in order to participate in activities. By making it easier for individuals to travel, transport policies have improved access to resources, while contributing to a growing spatial dispersal of activities that is damaging to people with the least resources, who have no choice in their place of residence, employment or activities.

---

<sup>78</sup> Jean-Pierre Orfeuill, «Des difficultés de mobilité variées qui appellent des réponses personnalisées», in *Accès et mobilité. Les nouvelles inégalités*, ed. Orfeuill, Jean-Pierre and Ripoll, Fabrice (Gollion: Infolio, 2015): 9-101.

<sup>79</sup> Orfeuill, «Des difficultés...», 43.

However, access to urban resources is not just a question of transport. Hansen<sup>80</sup> was already emphasising the difference between mobility, or the ability to move, and accessibility, or “potential of opportunities for interaction”. Accessibility is not just about the ease of reaching different opportunities, but varies according to the spatial distribution of those opportunities. It also depends on other things, such as time factors (opening and closing times, individual schedules) and individual characteristics (age, gender, monetary resources, social or ethnic origin).

Numerous studies since the 1990s have been dedicated to the measurement of inequalities in access to urban resources, highlighting the diversity and richness of the concept of accessibility, and its operational applications (for comprehensive reviews, see in particular van Wee and Geurs<sup>81</sup>, Farrington and Farrington<sup>82</sup>, Geurs and van Wee<sup>83</sup>). According to Farrington and Farrington<sup>84</sup>, improving accessibility is one of the conditions for achieving an inclusive society, which is itself a condition for social justice: “A just society is one that inter alia grants the opportunity of participation in society to all of its members, and a society will certainly be unjust if it does not grant this opportunity to all its members. Thus, a just society is inter alia a socially inclusive one, and a society is unjust if it is a socially exclusive one.” Because it refers to a potential, not an actual practice, the concept of accessibility appears a less ambiguous way to measure inequalities in access to resources.

Moreover, the notion of accessibility allows a wide-ranging exploration of the impacts of policies for transport, urban planning, housing or social inclusion. In particular, by introducing accessibility indicators into the methods used to assess transport projects, it is possible to identify potential winners and losers and to think about how the benefits of these new infrastructures can be distributed more equitably, without exacerbating urban sprawl<sup>85</sup>. A more coordinated implementation of policy in the fields

---

<sup>80</sup> Walter G. Hansen, «How accessibility shapes land use», *Journal of American Institute of Planners* 25, 1 (1959): 73-76.

<sup>81</sup> Bert Van Wee and Karst T Geurs, «Discussing equity and social exclusion in accessibility evaluations» *EJTIR*, 11, 4 (2011): 350-367.

<sup>82</sup> John Farrington and Conor Farrington, «Rural accessibility, social inclusion and social justice: towards conceptualization», *Journal of Transport Geography* 13 (2005): 1-12.

<sup>83</sup> Karst T. Geurs and Bert Van Wee, «Accessibility evaluation of land-use and transport strategies: Review and research directions», *Journal of Transport Geography* 12 (2004): 127-140.

<sup>84</sup> Farrington and Farrington, «Rural accessibility... 5.

<sup>85</sup> Karel Martens «Basing transport planning on principles of social justice», *Berkeley Planning Journal* 19(1), (2006): 1-17 ; Sylvie Fol and Caroline Gallez, «Social inequalities in urban access: better ways of assessing transport improvements», in *Getting There/ Being There: Financing Enhanced Urban Access in the 21st Century City*, ed. Sclar,

of transport, urban development and housing also seems essential, and is already the subject of a number of innovations in the sphere of operational planning, as illustrated by Accessibility Planning in the UK<sup>86</sup> or the contractual coordination tools being implemented around railway projects in France<sup>87</sup>.

## VIII. Conclusion

In addressing together the way social inequalities in (relation to) mobility are taken into account in public policies and the findings from the measurement of actual inequalities in mobility and access to transport in European countries, we are able to show a number of results.

Politically, the concepts of “inclusive mobility” or mobility in the service of an “inclusive society” refer to a specific sense of the challenges of transport and travel. At both European and national level, these notions bear the imprint of the dominant positive ideology associated with mobility, understood as a condition in which all individuals can participate in the society in which they live, and in particular are able to find employment. But mobility is a particularly problematic issue when it comes to expressing a universal right. The idea of need usually associated with daily trips (which legitimises government intervention in transport) is open to challenge in the light of the political and economic factors that — to a greater or lesser degree — generate or structure it, as Jamar and Lannoy<sup>88</sup> suggest with respect to the “polymorphous and mass” character of contemporary movement.

Beyond this radical critique and on a more pragmatic level, the concept of inclusive mobility tackles only part of the problem of social inequality in (response to) mobility: that of the lack of access to transport modes. It brings into question the consequences of a process of increasing dependence on mobility, which is particularly detrimental to the most economically vulnerable.

---

E., Lonnröth and M., Wolmar, C. (New York: Routledge, 2014): 46-86 ; V. Dimitra Pyrialakou, Konstantina Gkritza and Jon D Fricker, «Accessibility, mobility and realized travel behaviour: Assessing transport disadvantage from a policy perspective», *Journal of Transport Geography* 51 (2016): 252-269.

<sup>86</sup> Halden, «The use and abuse of accessibility....»

<sup>87</sup> Juliette Maulat and Aurélie Krauss, “Using contrats d’axe to coordinate regional rail transport, stations and urban development: from concept to practice”, *Town Planning Review* 85, 2 (2014): 287-311.

<sup>88</sup> Jamar and Lannoy, “Idéaux et troubles...”

This bias seems to be partially resolved by shifting from the concept of inclusive mobility to that of inclusive accessibility, which underpins a more comprehensive and cross-cutting vision of the problem of access to resources<sup>89</sup>. In a case, improving access to resources depends crucially on local conditions<sup>90</sup>. The role of residents and city users in planning access to resources is absolutely essential both to an understanding of the needs of people and to their real sense of ownership of this potential.

## IX. Bibliography

- Bacqué, Marie-Hélène and Fol Sylvie. « L'inégalité face à la mobilité : du constat à l'injonction ». *Revue Suisse de Sociologie* 33, 1 (2007) : 89-104.
- Banister, David. «Reducing the Need to Travel through Planning». *Town Planning Review* 65, 4 (1994): 349-354.
- Bhat, Chandra R., Sudeshna Sen and Naveen Eluru. «The impact of demographics, built environment attributes, vehicle characteristics, and gasoline prices on household vehicle holdings and use». *Transportation Research Part B* 43 (2009): 1-18.
- Bourdages, Jade and Eric Champagne. « Penser la mobilité durable au-delà de la planification traditionnelle du transport ». *Vertigo – la revue en ligne des sciences de l'environnement* 11713 (2012) : <http://vertigo.revues.org/11713>
- Cass, Noël, Elisabeth Shove and John Urry. «Social exclusion, mobility and access». *Sociological Review* 53, 3 (2005) : 539-555.
- Castel, Robert. *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*. Paris : Gallimard, 1999.
- Caubel, David. *Politique de transports et accès à la ville pour tous ? Une méthode d'évaluation appliquée à l'agglomération lyonnaise*, Thèse de doctorat, Lyon, Université Lumière-Lyon II, Economie des transports, 2006.
- Cavaillès, Jean and Harris Selod. « Ségrégation sociale et périurbanisation ». *Inra Sciences Sociales* 1-2 (2003) : 1-4.
- Church, Andrew, Marti Frost and Karen Sullivan. «Transport and social exclusion in London». *Transport Policy* 7 (2000) : 195-205.
- Clifton, Kelly J. «Mobility Strategies and Food Shopping for Low-Income Families». *Journal of Planning Education and Research* 23 (2004): 402-413.
- Collet, Roger, Jean-Loup Madre and Laurent Hivert. « Diffusion de l'automobile en France : vers quels plafonds pour la motorisation et l'usage ? ». *Economie et statistiques* 457-458 (2013) : 1-17.
- Coulombel, Nicolas, and Fabien Leurent. « Les ménages arbitrent-ils entre coût du logement et coût du transport : une réponse dans le cas francilien ». *Economie et statistique* 457 (2013) : 57-75.

---

<sup>89</sup> Fol and Gallez, "Social inequalities...

<sup>90</sup> Jeffrey Gutman and Nirav Patel, *Is better access key to inclusive cities? Making urban areas accessible*, (Washington: Brookings, 2016).

- Cresswell, Tim. «The Right to Mobility: The Production of Mobility in the Courtroom». *Antipodes* 38,4 (2006): 735-754.
- Dargay, Joyce and Mark Hanly. « Volatility of car ownership, commuting mode and time in the UK ». *Transportation Research Part A* 41 (2007) : 934-948.
- Diaz Olvera, Lourdes, Dominique Mignot and Christelle Paulo. « Daily mobility and inequality: the situation of the poor ». *Built Environment* 30 (2004) : 153-160.
- Didier, Emmanuel. « De l'“exclusion” à l'exclusion ». *Politix* 9, 34 (1996) : 5-27.
- Dupuy, Gabriel. *La dépendance automobile. Symptômes, analyses, diagnostic, traitement*. Paris : Anthropos, 1999.
- European Commission. *White paper on transport. Roadmap to a single European transport area*. Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2011.
- Farrington, John and Conor Farrington. « Rural accessibility, social inclusion and social justice: towards conceptualization ». *Journal of Transport Geography* 13 (2005) : 1-12.
- Féré, Cécile, *Concilier accès à la mobilité et mobilité durable. La prise en compte des inégalités d'accès à la mobilité dans les politiques urbaines de l'agglomération lyonnaise*, Lyon, Université de Lyon II, Thèse de doctorat en géographie, aménagement et urbanisme, 2011.
- Fol, Sylvie, *La mobilité des pauvres*, Belin, Paris, 2009.
- Sylvie Fol and Caroline Gallez. « Social inequalities in urban access. Better ways of assessing transport improvements ». In *Urban Access for the 21st Century. Finance and governance models for transport infrastructure*, ed. Elliott D. Sclar, Mans Lönnroth and Christian Wolmar, 46-86. London : Routledge, 2014.
- Fortier, Anne-Marie. « The Politics of Scaling, Timing and Embodying: Rethinking the ‘New Europe’ ». *Mobilities* 1, 3 (2006) : 313-331.
- Gaffron, Philine, Julian Hine and Falconer Mitchell. *The role of transport on social exclusion in urban Scotland. Literature Review*, Transport Research Unit, Edinburgh Napier University, 2001.
- Gallez, Caroline, *La mobilité quotidienne en politique. Des manières de voir et d'agir*, Marne-la-Vallée : Université Paris-Est, Mémoire d'habilitation à diriger des recherches, 2015.
- Geurs, Karst T. and Bert Van Wee. « Accessibility evaluation of land-use and transport strategies: Review and research directions ». *Journal of Transport Geography* 12 (2004) : 127-140.
- Giuliano, Genevieve and Joyce Dargay. « Car ownership, travel and land use: a comparison of the US and Great Britain ». *Transportation Research Part A* 40 (2006) : 106-124.
- Goodwin, Phil, Sharon Hallet, Francesca Kenny and Gordon Stokes, *Transport: the new realism*, Report 624, Transport Studies Unit, University of Oxford, Oxford, 1991.
- Greene, David L., and Michael Wegener. « Sustainable transport ». *Journal of Transport Geography* 5, 3 (1997) : 177-190.
- Grimal, Richard, Roger Collet and Jean-Loup Madre. « Is the Stagnation of Individual Car Travel a General Phenomenon in France? A Time-Series Analysis by Zone of Residence and Standard of Living ». *Transport Reviews* 33 (2013) : 291-309.

- Gutman Jeffrey and Patel, Nirav, *Is better access key to inclusive cities? Making urban areas accessible*, Washington : Brookings, 2016.
- Halden, Derek. « The use and abuse of accessibility measures in UK passenger transport planning ». *Research in Transportation Business and Management 2* (2011) : 12-19.
- Hansen, Walter G. « How accessibility shapes land use ». *Journal of American Institute of Planners 25*, 1 (1959) : 73-76.
- Harzo, Christian, *Mobilité des populations en difficultés : connaissance des besoins et réponses nouvelles*, document de synthèse, Report, DIV et Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, Paris, 1998.
- Hine, Julian. « Travel demand management and social exclusion ». *Mobilities 2*, 1 (2007) : 109-120.
- Hine, Julian and Md. Kamruzzaman. « Journeys to health services in Great Britain: An analysis of changing travel patterns 1985-2006 », *Health and place 18* (2012) : 274-285.
- Hivert, Laurent, *Le parc automobile des ménages, étude en fin d'année 1999 à partir de la source " Parc Auto" SOFRES*, Report, Arcueil : INRETS, 2001.
- Jamar, David and Pierre Lannoy. « Idéaux et troubles d'un droit à la mobilité (ou comment faire de la mobilité un territoire politique ». In *Mobile/Immobilier. Quels choix, quels droits pour 2030*, ed. Christophe Gay et al., 63-73. Paris : L'Aube, 2011.
- Jouffe, Yves. « La paradoxale mobilité des travailleurs précaires : vers de nouvelles inégalités ? ». In *Mobilités et modes de vie métropolitains. Les intelligences du quotidien*, ed. Marie-Hélène Massot, Paris : L'Œil d'Or, 2010 : 139-153.
- Kawabata, Mizuki and Qing Shen. « Commuting inequality between cars and public transit: The case of the San Francisco Bay Area, 1990-2000 ». *Urban Studies 44* (2007) : 1759-1780.
- Langan, Céleste. « Mobility Disability ». *Public Culture 13*, 3 (2001) : 459-484.
- Le Breton, Eric. *Bouger pour s'en sortir. Mobilité quotidienne et intégration sociale*. Paris : Armand Colin, 2005.
- Le Breton, Eric, *Les épreuves de la dispersion. Recherche exploratoire sur les expériences individuelles de la société dispersée. Report, Rapport final pour le Prédit*, GO n°1, Paris, 2004.
- Lucas, Karen. « Providing transport for social inclusion within a framework for environmental justice in the UK ». *Transportation Research Part A 40* (2006) : 801-809.
- Maitre, Bertrand, Brian Nolan and Christopher T. Whelan. « L'indicateur EU2020 de suivi de la pauvreté et de l'exclusion : une analyse critique ». *Economie et Statistique 469-470* (2014) 147-167.
- Marlier, Eric, Cantillon, Béa, Nolan, Brian, Van den Bosch, Karel, Van Rie, Tim, « Developing and learning from measures of social inclusion in the European Union ». In *Counting the poor: New thinking about European poverty measures and lessons for the United States*, ed. Besharov, D.J. and Couch, K.A., 299-338. Oxford : Oxford University Press, 2012.
- Martens, Karel. « Basing transport planning on principles of social justice ». *Berkeley Planning Journal 19*, 1 (2006) : 1-17.

- Martens, Karel. « Role of the bicycle in the limitation of transport poverty in the Netherlands ». *Journal of the Transportation Research Board* 2387 (2013) : 20-25.
- Maulat, Juliette and Aurélie Krauss. « Using contrats d'axe to coordinate regional rail transport, stations and urban development: from concept to practice ». *Town Planning Review* 85, 2 (2014) : 287-311.
- Mignot, Dominique. *Mobilité et grande pauvreté, Rapport final pour le ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement et pour l'Union des Transporteurs Publics*. Paris, 2011.
- Mohl, Raymond A. « Stop the road: Freeway revolts in American cities ». *Journal of Urban History* 30, 5 (2004) : 674-706.
- Motte-Baumvol, Benjamin. « L'accès des ménages aux services dans l'espace périurbain francilien ». *Strates* 14 (2008) : 149-164.
- Motte-Baumvol, Benjamin, Marie-Hélène Massot and Andrew M. Byrd. « Escaping Car Dependence in the Outer Suburbs of Paris ». *Urban Studies* 47 (2010) : 604-619.
- Orfeuil, Jean-Pierre. « Des difficultés de mobilité variées qui appellent des réponses personnalisées ». In *Accès et mobilité. Les nouvelles inégalités*, ed. Jean-Pierre Orfeuil y Ripoll, Fabrice, 9-101. Gollion : Infolio, 2015.
- Orfeuil, Jean-Pierre. *Transports, pauvreté, exclusions. Pouvoir bouger pour s'en sortir*. Paris : Editions de l'Aube, 2004.
- Paugam, Serge. *L'exclusion. L'état des savoirs*. La Découverte, Paris, 1996.
- Polacchini, Annarita and Jean-Pierre Orfeuil. « Les dépenses des ménages franciliens pour le logement et les transports ». *Recherche Transports Sécurité* 63 (1999) : 31-46.
- Pyrialakou, V. Dimitra, Konstantina Gkritza and Jon D. Fricker. « Accessibility, mobility and realized travel behaviour: Assessing transport disadvantage from a policy perspective ». *Journal of Transport Geography* 51 (2016) : 252-269.
- Rémy, Jean. « Mobilités et ancrages : vers une autre définition de la ville ». In *Mobilités et ancrages : vers un nouveau mode de spatialisation ?*, ed. Hirschhorn, M. and Berthelot, J.-M., 135-153. Paris : L'Harmattan, 1996.
- Roncayolo, Marcel. *La ville et ses territoires*. Paris : Gallimard, 1990.
- Rosanvallon, Pierre. *La nouvelle question sociale. Repenser l'Etat providence*. Paris : Seuil, 1995.
- Sanchez, Thomas W. « Poverty, policy, and public transportation ». *Transportation Research A* 42 (2008) : 833-841.
- Scheiner, Joachim. « Social inequalities in travel behaviour: trip distances in the context of residential self-selection and lifestyles ». *Journal of Transport Geography* 18 (2010) : 679-690.
- Social Exclusion Unit (SEU). *Making the Connections: Final report on Transport and social exclusion, Report*, London : SEU, 2003.
- Syed, Samina T., Ben S. Gerber, and Lisa K. Sharp. « Traveling towards disease: Transportation barriers to health care access ». *Journal of community health* 38 (2013) : 976-993.
- Taylor, J., Barnard, M., Neil, H. and Creegan, C., *The travel choices and needs of low income households-the role of the car*, London : National Centre For Social Research, 2008.

- Ureta, Sebastià. « To Move or Not to Move? Social Exclusion, Accessibility and Daily Mobility among the Low-income Population in Santiago de Chile ». *Mobilities* 3 (2008) : 269-289.
- Urry, John. *Sociology Beyond Societies*. London : Routledge, 2000.
- Urry, John. *Mobilities*. Cambridge : Polity Press, 2007.
- Van Wee, Bert and Karst T. Geurs. « Discussing equity and social exclusion in accessibility evaluations ». *EJTIR*, 11, 4 (2011) : 350-367.
- Wixey, Sarah, Peter Jones, Karen Lucas and Madelein Aldridge. *Measuring accessibility as experienced by different socially disadvantaged groups*. London : Transport Studies Group, University of Westminster, 2005.



# Job Mobility and Subjective Well-being in Europe. Do Highly Mobile Workers Feel Worse?\*,<sup>1</sup>

*Movilidad laboral y bienestar subjetivo en Europa. ¿Se sienten peor los trabajadores con elevada movilidad?*

Gerardo Meil<sup>2</sup> and Pedro Romero-Balsas<sup>3</sup>  
Universidad Autónoma de Madrid  
gerardo.meil@uam.es / pedro.romero@uam.es

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/ced-56-2017pp105-131>

---

**Contents:** I. Introduction.—II. Geographical job mobility and subjective well-being. 1. Subjective well-being as an object of scientific study. 2. Studies of the effects of geographical mobility on subjective well-being. 3. Hypotheses for analysis. —III. Database, operationalisation and analytical strategy.—IV. Results. 1. Changes in mobility patterns. 2. Changes in subjective perceptions of well-being. 3. Impact of geographical mobility on subjective well-being controlling for the effects of other life transitions and the benefits of geographical mobility.—V. Conclusions.

---

**Abstract:** One of the consequences of globalisation is an increase in the working population's geographical mobility. This mobility can have important effects for individuals, both positively and negatively, on well-being. Based on both waves of the survey Job Mobilities and Family Life (2007 and 2011), we will discuss the impact of entering, leaving and staying in mobility compared to not being mobile on subjective well-being, controlling for other relevant transitions in life (partnership, parenthood, health and financial situation), as well as gender. As analytic strategy we will use OLS regression models of the changes between both waves of four SWB indicators. Results show that SWB indicators have changed for most of the

---

\* Recibido el 4 de febrero de 2017, aceptado el 6 de marzo de 2017.

<sup>1</sup> This article is based on a paper published in *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, issue 116, 2015, pp. 215-232, under the title "Transiciones de entrada y salida en la movilidad geográfica circular y bienestar subjetivo". The article began to come together at the Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, Wiesbaden, where researcher Katharina Michels participated in the paper's initial phase, contributing discussions and proposals for which we are grateful. The funding for the project stems in part from the Spanish Ministry of Finance and Competitiveness, project reference CSO2010-10800-E and the European Union's Sixth Framework Programme, contract number 028349.

<sup>2</sup> ORCID ID 0000-0002-4880-5137

<sup>3</sup> ORCID ID 0000-0003-2497-7927

interviewed persons during the period under observation. These changes are not all random, but are related in different degree with the variables under analysis. Whilst satisfaction with work is related with mobility transitions in the expected direction, in the case of life satisfaction the impact of spatial mobility operates mainly through its impact on job satisfaction, which in turn depends on the balance of advantages and cost derived from mobility. In the case of stress, no clear relationship with mobility patterns can be identified once controlled for other relevant variables.

**Keywords:** work mobility, subjective well-being, stress because of work, work satisfaction, satisfaction with life.

**Resumen:** *Una de las consecuencias de la globalización es el aumento de la movilidad por motivos de trabajo. Esta movilidad tiene efectos positivos y negativos sobre el bienestar de las personas. Basándonos en las dos oleadas (2007 y 2011) de la encuesta Job Mobilities and Family Life, se analizará el impacto que tienen las transiciones en la movilidad sobre el bienestar subjetivo, controlando la influencia de otras transiciones vitales relevantes (pareja, parentalidad, salud e ingresos) así como el sexo. El análisis se basa en la técnica de la regresión lineal ordinaria. Los resultados evidencian generalizados cambios en los niveles de estrés y satisfacción. Estos cambios no son todos aleatorios, sino que guardan relación con las transiciones en la movilidad y demás variables consideradas. Mientras que los cambios en la satisfacción con el trabajo están condicionados por las transiciones en la movilidad en la dirección esperada, los efectos sobre la satisfacción con la vida en general dependen más de los efectos sobre la satisfacción con el trabajo en función de las ventajas e inconvenientes de la movilidad. En el caso de los niveles de estrés, no se observa una relación clara con la movilidad, una vez controlados otros cambios relevantes.*

**Palabras clave:** *movilidad laboral, bienestar subjetivo, estrés laboral, satisfacción con trabajo, satisfacción con la vida.*

## I. Introduction

One of the consequences (and premises) of globalisation, and of European integration, is an increase in the working population's geographical mobility. Factual support for that assertion can be found in the increase in migratory flows over the last twenty years. The demand for job-related geographical mobility (job mobility) does not stem solely from economic imbalances between countries and labour shortfalls in expanding countries. They are also an outcome of the deep-reaching change induced by new approaches to work organisation with the onset of what has come to be known as "flexible capitalism"<sup>4</sup>. Therefore, the population affected by mobility demands

---

<sup>4</sup> Richard Sennett, *The Corrosion of Character: the personal consequences of work in the new capitalism* (New York: Norton, 1998).

does not comprise migrant workers alone, but also includes the domestic-born working population. In the wake of the economic crisis, workers now accept job mobility more willingly, with a view to either finding a job or improving their career expectations<sup>5</sup>.

These demands for job mobility and workers' adaptation in response need not necessarily appear in the form of migration or change of residence. Demands for job mobility adopt many other forms. For example, with company and value-chain internationalisation, business trips have become more frequent for executives and middle management<sup>6</sup>. The spectacular progress of information technologies has failed to erode the need for personal contact, and business trips have only risen.<sup>7</sup> Training or work periods at the multinational's parent company and career advancement through secondment to different corporate offices are likewise common. As temporary situations, these movements do not entail migration. It is no longer rare for specialised workers and professionals to have to work on projects or missions far from home for stints of varying duration, during which time they nevertheless remain permanent residents of their home city. The seasonal nature of work in some industries such as tourism also requires temporary relocation as an alternative to migration or as a specific feature of job performance. Although workers who operate under working conditions of this description are not migrants, they also may be classified as mobile workers, because they spend the night away from home very frequently or for long periods of time.

Another alternative to migration as a strategy for adapting to job mobility requirements is acceptance of the cost of long daily commutes. The development of transport infrastructure has made it possible to travel longer distances in less time at a lower cost, whilst the rise in real wages has made the expenditure less of a burden. Socio-economic situations that led forcibly to migration in the recent past can now be coped with by long-distance commuting. For instance, many workers residing in small towns prefer to commute to a larger city daily, even though this means for them

<sup>5</sup> Detlev Lück, and Silvia Ruppenthal, «Insights into Mobile Living: Spread, Appearances and Characteristics» in *Causes and Consequences of Job-Related Spatial Mobility in Cross-National Comparison*, ed. by Norbert F. Schneider and Beate Collet (Leverkusen: Barbara Budrich Publisher, 2010), 37-65.

<sup>6</sup> James R. Faulconbridge and Jonathan V. Beaverstock, «Geographies of international business travel in the professional service economy» in *Mobility and Technology in the Workplace*, ed. by Donald Hislop (London and New York: Routledge, 2008), 87-102.

<sup>7</sup> Paul Haynes, «Information and Communication Technology and International Business Travel: Mobility Allies?» *Mobilities* 5-4 (2010): 547- 563, doi:10.1080/17450101.2010.510337

<sup>8</sup> Yu-Jin Jeong et al., «The occurrence and frequency of overnight job travel in the USA», *Work, employment and society* 27-1 (2013): 138-152, doi: 10.1177/0950017012460328

that they have to invest a great deal of their time in transit. They do so, because the trade-off enables them to get better jobs at a lower cost of living, whilst remaining in their original environment or in environments where “quality of life” is higher, respectively. Growing job insecurity and rotation also mean that moving house does not always constitute a clearly superior option to long commutes. For this reason and others, although the average speed of transport is increasing, the average amount of time people spend en route also seems to be increasing in various countries<sup>9</sup>. Between 4 and 11% of European workers have to spend two hours or more a day commuting at least three days a week<sup>10</sup>.

The growing number of women in the job market and the widespread presence of dual-earner couples are also generating mobility demands, as when one partner has promotion possibilities or a workplace distant from the other’s workplace. Various mobility solutions might be brought to bear in such situations: one partner might become a long-distance commuter or an overnighter, or the couple could switch to a long-distance relationship, in which both partners have a home of his or her own<sup>11</sup>.

This high recurring work-related mobility (which we shall refer to as “job mobility” or simply “mobility”) can have important effects for individuals both positively, in terms of jobs, careers and/or income, and negatively, in multiple dimensions of personal and family well-being. These and other issues formed the foundations for a research project comparing various European countries (Germany, France, Spain, Switzerland, Poland and Belgium) entitled “Job Mobilities and Family Lives in Europe. Modern Mobile Living and Its Relation to Quality of Life” ([www.jobmob-and-famlives.eu](http://www.jobmob-and-famlives.eu)). The objective of this survey was to identify the scope and characteristics of job mobility across Europe, the willingness to accept it and its impact on different aspects of everyday life and on individual wellbeing. The research was done between 2004 and 2008 and was funded by the European Union’s Sixth Framework Programme (contract 028349), resulting in various publications.<sup>12</sup> Analysis of the data from the first wave

---

<sup>9</sup> Stephanie Vincent-Geslin and Emmanuel Ravalet, (2016), «Determinants of Extreme Commuting. Evidence from Brussels» *Journal of Transportation Geography* 54 (2016): 240-247, doi:10.1016/j.jtrangeo.2016.06.013

<sup>10</sup> Norbert F. Schneider and Gerardo Meil, *Mobile Living Across Europe I. Relevance and Diversity of Job-Related Spatial Mobility in Six European Countries* (Opladen/Farmington Hills: Barbara Budrich Publishers, 2008).

<sup>11</sup> Ulrich Beck and Elisabeth Beck-Gernsheim, *Distant Love* (Cambridge: Polity Press, 2013).

<sup>12</sup> The principal findings are given, among others, in Schneider and Meil, *Mobile Living Across Europe I. Relevance and Diversity of Job-Related Spatial Mobility in Six European Countries* and Schneider and Collet, *Causes and Consequences of Job-Related Spatial Mobility in Cross-National Comparison*.

of the survey shows negative impact on various indicators of subjective well-being but indicates that the differences with respect to non-highly mobile persons are not so very great<sup>13</sup>. Other studies<sup>14</sup> claim the same. This limited impact is attributed in part to the rule of selectivity: Those who cannot manage to adjust to high mobility eventually change jobs or move house, so the persons who do have high mobility are primarily those who have managed to adapt to high-mobility working conditions.

The analyses conducted on the basis of the 2007 survey rest on a cross-sectional focus comparing the variables in the study according to job mobility characteristics and controlling for differing socio-economic circumstances. This cross-sectional focus does not, however, throw any light on the impact that starting or ending mobility has on subjective well-being, or nor does it reveal if there is a process of gradual adaptation to mobility. To gain a broader outlook on the conditioning factors and effects of job mobility on people's lives, it was decided in 2010 in Germany and in 2011 in Spain, France and Switzerland to re-administer the survey to those participants from 2007 who agreed to be interviewed again in 2010/2011. In this second wave, the same questionnaire as in the first was applied, but the number of questions was increased to gather more-detailed information on the interviewed persons' experience with mobility in their working biography plus other aspects of the consequences of mobility for health and quality of life<sup>15</sup>.

The object of this paper is to analyse the effects of mobility transitions on subjective well-being. More specifically, we analyse the impact of starting and stopping high circular mobility on levels of general stress and work-related stress and on satisfaction with work and with life in general. On one hand, we present descriptive results about the change on subjective well-being indicators. On the other hand, we carry out a multivariate analysis using the linear regression technic in order to control change on subjective well-being by other relevant variables.

---

<sup>13</sup> Ruth Limmer and Heiko Rüger, «Job Mobilities and Quality of Life» in *Causes and Consequences of Job-Related Spatial Mobility in Cross-National Comparison*, ed. by Norbert F. Schneider and Beate Collet (Leverkusen: Barbara Budrich Publisher, 2010): 263-288.

<sup>14</sup> Alois Stutzer and Bruno S. Frey, «Stress that doesn't pay. The commuting paradox», *The Scandinavian Journal of Economics* 110-2 (2008): 339-366 doi: 10.1111/j.1467-9442.2008.00542.x

<sup>15</sup> Heiko Rüger et al., *Job Mobilities and Family Lives in Europe – Second Wave. Panel Data Set & Oversampling*. (Wiesbaden: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, 2016).

## II. Geographical job mobility and subjective well-being

### 1. *Subjective well-being as an object of scientific study*

Interest in analysing subjective personal well-being has a long tradition, especially in social psychology<sup>16</sup>. In the economic and sociological analysis of social reality, interest in subjective well-being is more recent. Also, it has grown in popularity as gross domestic product has been called into question as a fitting measurement of how societies and people progress, particularly as a result of the well-known report by Stiglitz, Sen and Fittoussi<sup>17</sup>, who recommend that, when evaluating the social progress of societies, we should shift our emphasis and pay attention to assessing not only economic production but also personal well-being. In this context, the demands of multiple social actors for greater geographical mobility on the part of workers to make European societies better able to adapt to changing market conditions, reduce unemployment, beat the crisis and guarantee sustainable development also have to be weighed according to the effects such measures would have on personal well-being. Thus, the objective of this paper is precisely to analyse the impact of geographical mobility transitions on subjective personal well-being.

The concept of subjective well-being has been defined in many ways, although all definitions stress that the category is a broad one that includes peoples' emotional responses to their life situations, peoples' satisfaction with various aspects of the reality in which they live (work, family, friendships, etc.) and an overall assessment of their satisfaction with life<sup>18</sup>. That is, subjective well-being includes emotional components or moods (in which both positive and negative aspects are included) and rational assessments of different aspects of one's life, but not objective situations as such (as do approaches centring on "quality of life"). Other authors also include another dimension referring to what they call "eudaimonic well-being", which includes personal traits like self-esteem and a sense of autonomy, social relations and certain external conditions<sup>19</sup>. So, a multitude of definitions exists about what constitutes subjective well-being, as do a

---

<sup>16</sup> Ed Diener et al., «Subjective well-being: Three decades of progress» *Psychological Review* 5-1 (1999): 1-31.

<sup>17</sup> Joseph Stiglitz, Amartia Sen, and Jean-Paul Fittoussi, *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress* (Paris, 2009) available in <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm>.

<sup>18</sup> Diener et al., «Subjective well-being: Three decades of progress», 1-31.

<sup>19</sup> Eurofound, *Third European Quality of Life Survey – Quality of life in Europe: Subjective well-being*, (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013).

multitude of ways of measuring it. As a result, many studies fundamentally use indicators that generally assess satisfaction with life, happiness or satisfaction with some particular aspect of life, such as work, inasmuch as these are the habitual indicators included in surveys. Comparability with future studies can thus be facilitated.

## 2. *Studies of the effects of geographical mobility on subjective well-being*

Despite the profusion of studies on the factors on which subjective well-being hinges, studies focusing on the effects of geographical mobility are comparatively scarce<sup>20</sup>. Studies conducted in the United States show that commuting time creates stress<sup>21</sup>. This same relationship between long commuting times and stress has been found also for Germany<sup>22 23</sup> and Canada<sup>24</sup>, although for Sweden<sup>25</sup> it is reported that feelings during commuting are predominantly positive or neutral. There are also studies reporting that this stress has negative effects on health<sup>26 27</sup>, satisfaction with life<sup>28 29</sup> and the quality of partner relations<sup>30</sup>.

Despite these negative effects, the indicators used in cross-sectional analyses show that the differences between the highly mobile and the non-mobile are not as great as might be expected in terms of the effects on perceived stress levels or in terms of health or satisfaction with work. The

<sup>20</sup> Lars Olsson et al. «Happiness and Satisfaction with Work Commute» *Social Indicators Research* 111, (2013): 255-263, doi:10.1007/s11205-012-0003-2.

<sup>21</sup> For a review see Raymond W. Novaco and Oscar I. Gonzales, «Commuting and well-being» in *Technology and well-being*, ed. by Yair. Amichai-Hamburger (New York: Cambridge University Press, 2009): 174-205.

<sup>22</sup> Stutzer and Frey, «Stress that doesn't pay. The commuting paradox», 339-366.

<sup>23</sup> Katrin Roller, «Corporate Mobility: When and Why Does it Become a Burden?», in *Sustainable Mobility in Metropolitan Regions* ed. by Gebhard Wulfhorst and Stefan Klug (Wiesbaden: Springer, 2016): 65-82.

<sup>24</sup> Martin Turcotte, «Commuting to work: Results of the 2010 General Social Survey», *Statistics Canada Catalogue no. 11-008-X* (2011), available in <http://www.statcan.gc.ca/pub/11-008-x/2011002/article/11531-eng.pdf>

<sup>25</sup> Olsson et al. «Happiness and Satisfaction with Work Commute», 255-263.

<sup>26</sup> Erik Hansson et al., «Relationship between commuting and health outcomes in a cross-sectional population survey in southern Sweden» *BMC Public Health* 11 (2011):834-842, doi: 10.1186/1471-2458-11-834

<sup>27</sup> Heiko Rieger et al., «Fernpendeln und gesundheit. Gibt es Hinweise auf einen „healthy commuter effect?», *Arbeitsmedizin Sozialmedizin Umweltmedizin*, 44-3 (2009): 113.

<sup>28</sup> Limmer and Rieger, «Job Mobilities and Quality of Life», 263-288.

<sup>29</sup> Stutzer and Frey, «Stress that doesn't pay. The commuting paradox», 339-366.

<sup>30</sup> Michael Feldhaus and Monika Schlegel, «Job-Related Circular Mobility and the Quality of Intimate Relationships», *Comparative population studies* 38-2 (2013): 291-314.

average amount of satisfaction with life on a ten-point scale<sup>31</sup> is 7 points for those who spend 55 minutes per day per trip between home and work (a 110-minute round trip) as opposed to 7.1 amongst those who spend 25 minutes per trip and 7.2 amongst those who spend 10 minutes. The differences moreover seem to tend to become statistically insignificant when a high geographical mobility situation becomes long term; a process of selection and adaptation to mobility can be observed, in which those who cannot bear mobility end it by changing jobs or moving house<sup>32 33</sup>.

### 3. Hypotheses for analysis

For the persons involved, geographical mobility poses different types of advantages and drawbacks<sup>34 35</sup>. First, circular geographical mobility expands the possibilities of finding a job, facilitates a career and provides possibilities of increasing one's salary; it may also facilitate a situation in which both partners have remunerated work, or it may avert undesired relocation. Top amongst the disadvantages is the fact that geographical mobility tends to generate an overburdened feeling<sup>36 37</sup>, stress<sup>38 39 40</sup>, less satisfaction with family life<sup>41</sup> and a perceived loss of control over one's life. Sometimes it generates a feeling of geographical alienation, in the sense of

<sup>31</sup> Stutzer and Frey, «Stress that doesn't pay. The commuting paradox», 339-366.

<sup>32</sup> Steffen Häfner, Hans Kordy and Horst Kächele, «Psychosozialer Versorgungsbedarf bei Berufspendlern», *Psychotherapie Psychosomatik medizinische Psychologie* 51 (2001): 55-61.

<sup>33</sup> Limmer and Rüter, «Job Mobilities and Quality of Life», 263-288.

<sup>34</sup> Gerardo Meil, «Movilidad geográfica en las biografías laborales: alcance, características y razones para asumirla», *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social* 111 (2014): 17-35.

<sup>35</sup> Heiko Rüter and Silvia Ruppenthal, «Advantages and Disadvantages of Job-Related Spatial Mobility», in *Causes and Consequences of Job-Related Spatial Mobility in Cross-National Comparison*, ed. by Norbert F. Schneider y Beate Collet (Leverkusen: Barbara Budrich Publisher, 2010): 69-93.

<sup>36</sup> Giovanni Costal, Laurie Pickup and Vittorio Di Martino, «Commuting — a further stress factor for working people: evidence from the European Community», *Int. Arch Occup Environ Health* 60-5 (1988): 377-385 doi:10.1007/BF00405674

<sup>37</sup> Stutzer and Frey, «Stress that doesn't pay. The commuting paradox», 339-366.

<sup>38</sup> Häfner, Kordy and Kächele, «Psychosozialer Versorgungsbedarf bei Berufspendlern», 55-61.

<sup>39</sup> Novaco and Gonzales, «Commuting and well-being», 174-205.

<sup>40</sup> Turcotte, «Commuting to work: Results of the 2010 General Social Survey».

<sup>41</sup> Feldhaus and Schlegel, «Job-Related Circular Mobility and the Quality of Intimate Relationships», 291-314.



feeling that one is not really at home anywhere<sup>42</sup>. Consequently, *our first hypothesis is that changes in a circular geographical mobility situation affect the subjective well-being of the persons involved.*

In addition to the disadvantages just mentioned, persons with a high circular geographical mobility frequently speak of not having enough time. This prevents them from spending enough time with their family and tends to exacerbate the problem of balancing work and family life<sup>43 44 45</sup>. Shortness of time has a negative effect on not only family life, but also the social life of the persons involved, making it harder to maintain social relationships, whether this means friendships or participation in associations for various objectives<sup>46</sup>. This shortness of time can thus further increase perceived stress, as one cannot attend to one's various work-related and private commitments, and it may also lead one to neglect one's health<sup>47 48</sup>. These feelings and perceptions, which may also lead to greater dissatisfaction with life, may nevertheless fade in importance as persons and the members of their social network adapt to the time restrictions placed on them by high geographical mobility. Consequently, *our second hypothesis is as follows: Starting mobility entails a decrease in subjective personal well-being.*

Whilst those who have high geographical job mobility may develop adaptive strategies enabling them to reduce the disadvantages of mobility, and whilst the advantages of mobility may compensate for the disadvantages, there are studies suggesting that ending mobility entails an improvement in subjective well-being<sup>49 50</sup>. Consequently, *our third hypothesis is that no longer having to accept high geographical mobility entails an increase in subjective well-being.*

---

<sup>42</sup> Rüger and Ruppenthal, «Advantages and Disadvantages of Job-Related Spatial Mobility», 69-93.

<sup>43</sup> Gerardo Meil, «Job Mobility and Family Life», in *Causes and Consequences of Job-Related Spatial Mobility in Cross-National Comparison*, ed. by Norbert F. Schneider y Beate Collet (Leverkusen: Barbara Budrich Publisher, 2010): 215-235.

<sup>44</sup> Turcotte, «Commuting to work: Results of the 2010 General Social Survey».

<sup>45</sup> Feldhaus and Schlegel, «Job-Related Circular Mobility and the Quality of Intimate Relationships», 291-314.

<sup>46</sup> Heiko Rüger et al., «Sind berufsbedingte räumliche Mobilität und freiwilliges Engagement miteinander vereinbar? Befunde der zweiten Erhebungswelle der Studie „Job Mobilities and Family Lives in Europe“ », *Bevölkerungsforschung Aktuell* 33-6 (2012): 2-9.

<sup>47</sup> Dorothea Nitsche et al., «Berufspendeln und Fehlzeiten. Fehlen Berufspendler häufiger bei der Arbeit? » *Arbeitsmedizin Sozialmedizin Umweltmedizin* 44-3 (2009): 162- 171.

<sup>48</sup> Meni Koslowsky, Avraham Kluger and Mordechai Reich, *Commuting Stress. Causes, Effects, and Methods of Coping* (New York: Plenum Press, 1995).

<sup>49</sup> Häfner, Kordy and Kächele, «Psychosozialer Versorgungsbedarf bei Berufspendlern», 55-61.

<sup>50</sup> Stutzer and Frey, «Stress that doesn't pay. The commuting paradox», 339-366.

### III. Database, operationalisation and analytical strategy

To analyse these questions, our basis will be the two waves of the survey “Job Mobilities and Family Lives in Europe. Modern Mobile Living and Its Relation to Quality of Life” ([www.jobmob-and-famlives.eu](http://www.jobmob-and-famlives.eu)), applied in 2007 in six European countries (Germany, France, Belgium, Switzerland, Poland and Spain)<sup>51 52</sup> and again in 2010 in Germany and in 2011 in Spain, France and Switzerland. Whilst 7,220 interviews were conducted in 2007, drawing on a representative sample of persons aged 25 to 54, with mobile persons over-represented to ensure a minimum of 400 in each of the countries, in 2011 only 1,734 surveys could be taken, because two of the countries initially involved did not participate and because the response rate fell from the level found in 2007 to 47% in Spain, 44% in Switzerland, 30% in Germany and 21% in France. Altogether, 35% of the population interviewed in 2007 in these four countries participated in the second wave<sup>53</sup>. Although the sample obtained in 2010/2011 is not statistically representative of the reference population and cannot be used to analyse the evolution of job mobility as a consequence of the economic crisis, it does afford data for an analysis of the mobility experience of the interviewed persons and its impact on different spheres of their life from a longitudinal perspective. For the data analysis, the data are weighted to make the sizes of the national samples equal.

For the purpose of this analysis, persons with job mobility are held to be those persons who have to spend two hours or more commuting (Long Distance Commuters) and/or have to spend 60 nights or more per year away from home for job-related reasons (Overnighters). We term this type of mobility “circular mobility”, because, as argued above, it implies not a change of residence, but the regular (daily or otherwise, depending on the circumstances) return to a home located away from the place of work<sup>54</sup>. This definition excludes migrants and persons who have changed their residence, because these persons could not be interviewed in the two waves due to the lack of contact information.

---

<sup>51</sup> Schneider and Meil, *Mobile Living Across Europe I. Relevance and Diversity of Job-Related Spatial Mobility in Six European Countries*.

<sup>52</sup> Schneider and Collet, *Causes and Consequences of Job-Related Spatial Mobility in Cross-National Comparison*.

<sup>53</sup> Rürger et al., *Job Mobilities and Family Lives in Europe – Second Wave. Panel Data Set & Oversampling*.

<sup>54</sup> Norbert F. Schneider, Ruth Limmer and Kerstin Ruckdeschel, *Mobil, flexibel, gebunden: Familie und Beruf in der mobilen Gesellschaft*, (Frankfurt am Main: Campus Verlag, 2002).

As stated before, “subjective well-being” is a broad, heterogeneous concept. In this paper, on the basis of the information available from the questionnaire administered to the interviewed persons, we use four variables to measure subjective well-being. These variables are changes in work-related stress levels, general stress perceived in the three months prior to the interview, satisfaction with work and satisfaction with life in general. Changes in these indicators are measured by the scoring difference between the 2011 wave and the 2007 wave on a five-point scale for work-related stress and satisfaction and a ten-point scale for general stress and satisfaction, from low to high. The values these variables take therefore represent not absolute levels of stress or satisfaction at a given point in time, but the changes that occur in the time interval considered. Negative values indicate a decrease in the indicator, whilst positive values represent an increase, and the absence of difference (when the value is “0”) means there is no difference between assessments at the two points in time. Whilst table 1 contains all the persons who declared any increase or decrease, regardless of the size of the difference, tables 2 and 3 consider each and every one of the values the difference takes independently.

The first dependent variable we call “change in work stress level”. It is constructed on the answers to the question, “Tell me, within the last three months, how often did you feel stressed because of your daily situation?” The answer choices in both waves are never (1), seldom (2), sometimes (3), often (4) and very often (5). The values the variable takes run from -4 to +4, where the negative values correspond to a decrease in the perceived stress level, and the positive values, an increase in the stress level.

The second variable, which we call “change in general stress level”, is constructed pursuant to the same logic as in the case above, on the basis of the answers to the question, “If you think about all aspects of your life, how stressful was your life all in all within the last three months? Please answer on a scale of 1 to 10, where 1 is not stressful at all and 10 is very stressful.” The range of values in this variable’s case runs from -9 to +9, and the negative values correspond in this case also to a decrease in the stress level, whilst the positive values correspond to an increase in the perceived stress level.

The variable “change in satisfaction with work” is constructed on the basis of the answers to the question, “And how satisfied are you with your job situation?” The answer choices are very dissatisfied (1), somewhat dissatisfied (2), somewhat satisfied (3) and very satisfied (4). This variable’s range of values runs from -3 to +3, and negative values represent a decrease in satisfaction, whilst positive values represent an increase in satisfaction.

Lastly, the variable “change in satisfaction with life in general” is constructed similarly to the other variables, on the basis of the answers to

the question, “All things considered, how satisfied would you say are you with your life within the last three months? Please tell me on a scale of 1 to 10, where 1 means very dissatisfied and 10 means very satisfied.” This variable’s range runs from  $-9$  to  $+9$ , and the negative values represent a reduction in satisfaction, whilst the positive values represent an increase in satisfaction.

To analyse the impact of mobility on subjective personal well-being, we considered changes in the circular geographical mobility situation (that is to say, we excluded migration and changes of residence) between the two periods considered. We term these changes “mobility transitions”. The options in this sense are four. First, we have 1) those persons who are not mobile in either of the two forms at the points in time under observation. Second, we have 2) those who are mobile in both waves of the survey (we call them “stayers”). In addition to these possibilities, we might also find 3) those who become mobile during the period (“starters”), that is, who are not mobile in 2007 but are mobile in 2011, and 4) those who cease to be mobile (“stoppers”).

Although the primary objective of this paper is to analyse the impact of geographical mobility transitions on subjective well-being, it is necessary to control for the influence of other variables important to subjective well-being. It is particularly necessary to control for the impact of family transitions, economic situation and health (“love”, “wealth” and “health”), as these dimensions are closely related with subjective personal well-being<sup>55 56 57</sup>. In addition to these variables, we control also for the gender of the interviewed person, because job mobility is strongly conditioned by gender, primarily due to the additional difficulties introduced by the problem of balancing work and family life<sup>58 59</sup>, especially when there are small children in the household.

The dimensions considered with regard to family transitions are, first, partnership transitions and, second, entry into parenthood. The following situations are considered in partnership transitions: 1. The person has a

<sup>55</sup> Mark Rapley, *Quality of life research, A critical introduction* (London: Sage, 2003).

<sup>56</sup> Paul Dolan, Tessa Peasgood, and Mathew White, «Do we really know what makes us happy? A review of the economic literature on the factors associated with subjective wellbeing», *Journal of Economic Psychology*, 29-1 (2008): 94-122.

<sup>57</sup> Eurofound, *Third European Quality of Life Survey – Quality of life in Europe: Subjective well-being*,

<sup>58</sup> Beate Collet, and Andrea Dauber, «Gender and Job Mobility» in *Causes and Consequences of Job-Related Spatial Mobility in Cross-National Comparison*, ed. by Norbert F. Schneider y Beate Collet (Leverkusen: Barbara Budrich Publisher, 2010): 173- 194.

<sup>59</sup> Feldhaus and Schlegel, «Job-Related Circular Mobility and the Quality of Intimate Relationships», 291-314.

partner at both points in time, regardless of whether they live together or not; 2. The person does not have a partner in the first wave of the survey but does in the second; and 3. The person has a partner in the first wave but not in the second. These variables are constructed dichotomously, so the multivariate analysis includes only the second and third variable, making partnership at both points in time the baseline situation. A similar procedure is used with entry into parenthood. Two possible situations are distinguished: 1. The person does not have children at either point in time and 2. The person has his or her first child during the period. In the multivariate analysis, because this variable too is constructed as dichotomous, only entry into parenthood is entered as a variable; thus, non-parenthood at both points in time is the baseline situation. Parenthood of more than one child is not considered, mostly because of the limited number of cases available.

The interviewed person's income level may change due to a variety of circumstances; an increase in income as a consequence of having accepted high mobility is only one of the many possibilities. To measure income level changes, we use the proxy variable "difference in satisfaction with financial situation". Use of this variable obviates problems of comparability amongst the different salary levels of the various countries in the sample as well as changes over time stemming simply from inflation- and seniority-related salary adjustments. In this sense, we assume that increases in satisfaction reflect improvements in income above the standardised baseline situation as a consequence, for example, of promotion or simple procurement of a job. Economic advantages stemming from geographical mobility, if any, should thus be reflected in an increase in satisfaction with income. This variable is constructed on the basis of the answer to the question, "And how satisfied are you with your financial situation?" The answer choices are very dissatisfied (1), somewhat dissatisfied (2), somewhat satisfied (3) and very satisfied (4), so the variable takes a value of  $-3$  to  $+3$ .

Lastly, to measure changes in health, we fall back upon the subjective perception of health and proceed similarly on the basis of the answers given in the two waves of the survey to the question, "In general, would you say your health is poor, fair, good, very good or excellent?" Changes are measured by the difference in the answers given in 2011 and 2007, so the variable takes a value of between  $-4$  and  $+4$ , where the positive sign indicates an improvement in perceived health and the negative sign, a decline.

To analyse the impact of these variables, first we conducted a bivariate analysis in which the changes in the four subjective well-being indicators that we selected were placed in relationship with transitions in the person's circular geographical mobility situation. Next, to control for the effects

of the other independent variables considered, we used the statistical technique of ordinary linear regression adjusted by least squares (OLS), which is a suitable technique for measuring simultaneously the significance and direction of the influence of each of the independent variables on each of the dependent variables considered.<sup>60 61</sup>

## IV. Results

### 1. Changes in mobility patterns

Between 2007 and 2011, 17% of the people who agreed to be interviewed in both waves had some kind of mobility experience, because they had a job that required high geographical mobility at both times, because they left mobility at some point in the period or because they had to enter mobility. The most frequent situations were transitions into or out of mobility, rather than long-lasting job conditions requiring high geographical mobility. Thus, whilst the proportion of persons who were mobile at both points is 4.7%, the proportion of those who became mobile is 5.4%, and the proportion of those who ceased to be mobile is 6.5%. These patterns are consistent with one of the main findings of the analysis of the 2007 survey<sup>62 63</sup>, to wit: The number of persons who have high geographical job mobility at a given point in time is relatively low (16% on average in the six countries that participated in the project), but the number of persons who experience high geographical job mobility at some point in their life is high (52%).

### 2. Changes in subjective perceptions of well-being

In 2011 most of the persons interviewed evaluated their individual well-being differently from in 2007. As can be observed in table 1 (column 6),

<sup>60</sup> J.F. Hair, et al. *Análisis multivariante (5ª Edición)*, (Madrid: Prentice Hall Iberia, 1999).

<sup>61</sup> We would like to thank Dr. Eva Median and Dr. Ramón Mahía of the Faculty of Economics and Business's Department of Applied Economics at the Universidad Autónoma de Madrid for their expert advice on the best statistical technique to choose for analysing these data.

<sup>62</sup> Schneider and Meil, *Mobile Living Across Europe I. Relevance and Diversity of Job-Related Spatial Mobility in Six European Countries*

<sup>63</sup> Lück, and Ruppenthal, «Insights into Mobile Living: Spread, Appearances and Characteristics»

**Table 1**

Percentage of people who have changed the evaluation of their stress and satisfaction perceptions between both waves by type of mobility transition (weighted data)

		Non-mobile (rec. mob.) in both waves	Recurringly mobile in both waves ("stayer")	Recurring mobility ended ("stopper")	Recurring mobility started ("starter")	Total
Change in stress because of work (1)	decreased	32.4%	27.8%	39.8%	33.3%	32.7%
	no change	36.8%	38.0%	33.3%	25.3%	36.0%
	increased	30.8%	34.2%	26.9%	41.3%	31.4%
Total		100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Number of cases		1 100	81	92	75	1 348
Change in overall stress (2)	decreased	39.0%	33.8%	49.1%	33.0%	39.1%
	no change	19.8%	26.3%	15.2%	20.2%	19.8%
	increased	41.2%	40.0%	35.7%	46.8%	41.1%
Total		100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Number of cases		1 435	78	111	94	1 718
Change in satisfaction with work (3)	decreased	22.7%	23.4%	19.4%	25.3%	22.7%
	no change	55.5%	59.7%	49.5%	54.7%	55.3%
	increased	21.7%	16.9%	31.2%	20.0%	22.0%
Total		100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Number of cases		1 095	78	93	75	1 341
Change in life satisfaction (4)	decreased	32.9%	34.6%	27.9%	35.5%	32.8%
	no change	34.7%	37.0%	36.9%	29.0%	34.6%
	increased	32.4%	28.4%	35.1%	35.5%	32.6%
Total		100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Number of cases		1 095	78	93	75	1 341

$V = .107$ .  $p = .004$  (2)  $V = .126$ .  $p = .009$  (3)  $V = .081$ .  $p = .092$  (4)  $V = .142$ .  $p = .000$ .

Source: Panel data of the survey *Job Mobilities and Family Lives in Europe. Modern Mobile Living and its Relation to Quality of Life*, hosted in [www.gesis.org](http://www.gesis.org) with reference number ZA5066

only a limited proportion of persons reported the same levels of stress and satisfaction at both points in time. The greatest changes in the indicators of subjectively perceived well-being are registered in the general stress levels perceived during the three months prior to the interview (80% of the persons interviewed reported a different stress level, as opposed to 20% who reported the same stress level at both points in time), whilst the smallest changes are registered in satisfaction with work (45% as opposed to 55%, respectively). Generally the greatest changes are observed in the stress indicators, whilst changes in satisfaction with work or with life in general are less frequent.

Furthermore, the proportion of persons who reported a decline in their subjective well-being, due to either an increase in their perceived stress level or a decrease in their satisfaction level, is similar to that of the persons who reported an increase in their subjective well-being. Thus, the proportion that declared an increase in their general stress level (41% of the persons interviewed) is almost the same as that which declared a decrease (39%). The same occurs with the assessment of satisfaction with life in general: The percentage reporting an increase in satisfaction is the same as the percentage that felt their satisfaction had decreased (32% and 33%, respectively). The same occurs when looking at evaluations of job-related stress and satisfaction. Altogether, therefore, no clear trend has been identified in the subjective well-being indicators considered during the period under analysis.

Changes in the geographical job mobility situation affect subjective personal well-being, as established in our first hypothesis. Differences in the various stress and satisfaction indicators according to transition type, i.e., according to whether the person is a starter or a stopper, are statistically significant for the levels conventionally accepted as valid (save in the case of differences in satisfaction with work). These differences, as can be observed in table 1, are not very high, however. In this sense, we stress that not only the persons who experienced a change in their mobility situation report different stress and satisfaction levels; those who do not have a job that requires high geographical mobility do the same.

The persons who have acquired high geographical job mobility during the analysed period frequently point to an increase in perceived stress levels, in both job-related stress (41%) and general stress (47%). This proportion is considerably higher than the proportion of those who report a decrease (33% in both indicators) and also significantly higher than the proportion of persons who do not have a high-mobility job but also declare an increase in their stress levels (31% and 41%, respectively). Therefore, having to accept high geographical job mobility generates an increase in stress levels in a high proportion of workers, although not in all cases. This confirms our second hypothesis.



This stress increase, however, does not necessarily mean a substantial increase in dissatisfaction with life. In fact, the percentages of persons who accept high geographical mobility and are less satisfied with their work (25%) or their life in general (33%) are a minority. In addition, their percentages are no greater than those of the persons who have not had to accept high geographical mobility (23% and 33%, respectively). These results suggest, therefore, that despite the increase in stress in most cases the costs of having to accept greater geographical mobility are offset or even overbalanced by the advantages.

Persons who no longer have to accept high job mobility, however, as might be expected under our third hypothesis, tend in a higher proportion to declare that their stress levels have decreased, both in work-related stress (40% so claim) and general stress (49%). These percentages are appreciably higher than the comparison group, i.e., persons who do not have to accept high geographical job mobility (32% and 39%, respectively). Therefore, ending geographical mobility is associated with lower stress levels, confirming our hypothesis at least partially. The effects on satisfaction are, as in the previous case, less obvious since, whilst the percentage of these workers who report an increase in satisfaction with work (31%) and with life in general (35%) is larger than the percentage reporting a decrease (19% and 28%, respectively), compared with non-mobiles the differences are not so important, especially in terms of satisfaction with life. The reason for this may be that stopping mobility can also entail a loss of the advantages stemming from mobility and/or mobility may have already been accepted as something normal and inherent in the job.

In the collective of workers who were mobile in both 2007 and 2011, the proportion of those who report an increase in stress levels is higher than that of those who report a decrease, in both stress from work (34% as opposed to 28%) and general stress (40% as opposed to 34%); but compared to non-mobiles there are no statistically significant differences. The same pattern can be observed as regards satisfaction with work and with life in general. These results suggest that having to accept long-term mobility is not necessarily associated with a continued increase in stress levels and continued erosion in satisfaction levels. This happens in around one out of three cases, but not in the rest. Therefore, it is not infrequent, but it is not the norm, either. In addition to the advantages stemming from mobility, there is probably also gradual adaptation to the disadvantages. This does not mean that persons with a job that requires high geographical mobility do not go through different phases and moods that lead them to different evaluations of their working and living conditions, but it does mean they do not stray very far from the pattern of other workers.

Altogether, it is found that taking a job that involves having to accept high geographical mobility is associated with an increase in stress levels but not necessarily with a reduction in satisfaction levels, with either work or life in general. Stopping mobility tends, to the contrary, to reduce stress levels but not necessarily to increase satisfaction. Thus, the hypotheses we formulated in the first part of this paper are confirmed at least partially, in the sense that mobility transitions affect subjective personal well-being by decreasing SWB when a person has to accept high geographical mobility and increasing SWB when a person stops having high geographical mobility.

### *3. Impact of geographical mobility on subjective well-being controlling for the effects of other life transitions and the benefits of geographical mobility*

As discussed above, changes in indicators of subjective well-being may obey many different circumstances, not just changes in working conditions, particularly geographical mobility. Furthermore, mobility entails not only costs, but also advantages that may offset the burdens<sup>64</sup>. Many of these advantages are directly or indirectly related with an increase in income. The results of the ordinary linear regression analysis controlling for the effects of transitions in partnership and parenthood situations, changes in subjective perception of health, changes in levels of satisfaction with available economic income and the gender of the interviewed person are given in tables 2 (stress indicators) and 3 (satisfaction indicators), which we discuss below.

The impact of high geographical work mobility transitions on stress indicators after controlling for the economic benefits of mobility (measured through variations in levels of satisfaction with financial situation) and the costs involved (measured in terms of health, but also if necessary in terms of negative effects on family life) are not clearly reflected in multivariate analysis. The levels of significance of the estimators of the impact of the various variables all lie above the conventionally accepted threshold of 5% ( $p > 0.05$ ), so the null hypothesis that said variables have no influence on changes in stress level cannot be rejected. Nevertheless, in the case of the impact that starting mobility has on the general stress level, the level of significance lies below 0.10, a threshold that is generally

---

<sup>64</sup> Rürger and Ruppenthal, «Advantages and Disadvantages of Job-Related Spatial Mobility», 69-93.

**Table 2**  
Ordinary Least Square Regression analysis of changes in stress perception  
between wave 1 and wave 2 (unweighted data)

Stress because of work (1)	B	St. error	Beta	t	Sig.
Constant	-.079	.061		-1.299	.194
Recurring mobile in both waves	.071	.112	.018	.636	.525
Recurring mobility ended	-.079	.101	-.022	-.789	.430
Recurring mobility started	.103	.165	.017	.622	.534
Difference in satisfaction with financial situation	.062	.048	.035	1.284	.199
Partnership in wave1, no partnership in wave2	-.026	.169	-.004	-.156	.876
No partnership in wave1, partnership in wave2	-.022	.153	-.004	-.143	.887
No child in w1, child in w2	.034	.146	.006	.234	.815
Difference in health between wave 1 and wave2	-.099	.041	-.066	-2.407	.016
Sex of respondent	.064	.071	.025	.894	.371
Overall stress (2)	B	St. error	Beta	t	Sig.
Constant	-.202	.111		-1.822	.069
Recurring mobile in both waves	.204	.213	.023	.954	.340
Recurring mobility ended	-.098	.178	-.014	-.551	.582
Recurring mobility started	.489	.296	.040	1.649	.099
Difference in satisfaction with financial situation	-.097	.081	-.029	-1.191	.234
Partnership in wave1, no partnership in wave2	.149	.290	.012	.514	.607
No partnership in wave1, partnership in wave2	-.315	.275	-.028	-1.144	.253
No child in w1, child in w2	-.090	.263	-.008	-.344	.731
Difference in health between wave 1 and wave2	-.406	.071	-.137	-5.715	.000
Sex of respondent	.128	.126	.025	1.021	.307

F = 1.125. p = .341; Rsquare = .008 (2) F = 4.609. p = .000; Rsquare = .024.

Source: Panel data of the survey *Job Mobilities and Family Lives in Europe. Modern Mobile Living and its Relation to Quality of Life*, hosted in [www.gesis.org](http://www.gesis.org) with reference number ZA5066

considered acceptable for relatively small samples (such as this). This lack of significance also affects the other estimators of the impact of other transitions, such as family transitions (loss of partner and entry into

partnership or parenthood), and change in financial situation. The only variable that appears as clearly significant is change in the subjective perception of health, in the sense that the perception of loss of health is associated with higher levels of stress<sup>65 66</sup>, even at work, and vice-versa. The sex of the respondent doesn't appear either as significant.

The interpretation that can be made of these results is that, first, many other circumstances besides mobility exist that condition perceived levels of stress. Furthermore, mobility's impact on stress levels seems to hinge largely on the impact mobility has on personal health, such that the greater burdens attached to mobility can prove less stressful if they do not have negative effects on health and, more generally, on other dimensions of personal life. Nonetheless, whilst the levels of significance lie above the value conventionally accepted as valid, the signs of the estimators of the impact of mobility are consistent with the hypotheses and with the bivariate analysis given in the section above, i.e., starting high mobility is associated with an increase in stress levels, and stopping is associated with a decrease in stress levels, as is consistent with the literature<sup>67 68 69</sup>. The signs of the other estimators are also consistent with what might normally be expected. If the sample were larger, the estimators would very likely be significant for the conventionally accepted levels, which would indicate that, despite the potential benefits, high geographical mobility tends to generate an increase in the stress levels with which people have to cope.

Unlike what was found in the bivariate analysis, the impact on satisfaction with work, on the contrary, does appear quite clear once the effects of other relevant variables are controlled, and it runs in the direction established by our working hypotheses. Despite the fact that the levels of significance are slightly above the conventional  $p < 0.05$ , it can be asserted that starting high geographical mobility is associated with a decrease in satisfaction with work, whilst stopping high geographical mobility is associated with an increase in satisfaction with work. Furthermore, over time, remaining at a job with high mobility also entails a reduction in satisfaction with work. This negative impact of geographical mobility is independent of the impact of the other variables considered, but it

---

<sup>65</sup> Hansson et al., «Relationship between commuting and health outcomes in a cross-sectional population survey in southern Sweden»

<sup>66</sup> Rüger et al., «Fernpendeln und gesundheit. Gibt es Hinweise auf einen „healthy commuter effect?»: 113

<sup>67</sup> Häfner, Kordy and Kächele, «Psychosozialer Versorgungsbedarf bei Berufspendlern», 55-61.

<sup>68</sup> Novaco and Gonzales, «Commuting and well-being», 174-205.

<sup>69</sup> Turcotte, «Commuting to work: Results of the 2010 General Social Survey».

**Table 3**  
 Ordinary Least Square Regression analysis of changes in satisfaction  
 between waves one and two (unweighted data)

Satisfaction with work (1)	B	St. error	Beta	t	Sig.
Constant	-.009	.037		-.246	.805
Recurring mobile in both waves	-.118	.069	-.047	-1.713	.087
Recurring mobility ended	.112	.061	.050	1.828	.068
Recurring mobility started	-.195	.101	-.053	-1.924	.055
Difference in satisfaction with financial situation	.212	.030	.192	7.145	.000
Partnership in wave1, no partnership in wave2	-.210	.104	-.054	-2.012	.044
No partnership in wave1, partnership in wave2	-.064	.094	-.019	-.682	.495
No child in w1, child in w2	.011	.089	.003	.127	.899
Difference in health between wave 1 and wave2	.005	.025	.005	.204	.838
Sex of respondent	.023	.044	.015	.536	.592
Satisfaction with life (2)	B	St. error	Beta	t	Sig.
Constant	.021	.077		.273	.785
Recurring mobile in both waves	-.058	.148	-.009	-.389	.697
Recurring mobility ended	.075	.124	.015	.607	.544
Recurring mobility started	-.385	.206	-.045	-1.870	.062
Difference in satisfaction with financial situation	.283	.056	.119	5.016	.000
Partnership in wave1, no partnership in wave2	-1.010	.200	-.120	-5.046	.000
No partnership in wave1, partnership in wave2	.304	.191	.038	1.591	.112
No child in w1, child in w2	.038	.183	.005	.206	.837
Difference in health between wave 1 and wave2	.239	.049	.115	4.835	.000
Sex of respondent	.034	.087	.009	.388	.698

F = 7.623. p = .000; Rsquare = .009 (2) F = 9.686. p = .000; Rsquare = .049.

Source: Panel data of the survey *Job Mobilities and Family Lives in Europe. Modern Mobile Living and its Relation to Quality of Life*, hosted in [www.gesis.org](http://www.gesis.org) with reference number ZA5066

is relatively limited compared with the impact of changes in levels of satisfaction with the financial situation, as can be observed in the values of the estimated beta coefficients. In fact, whilst entering mobility entails

an increase in satisfaction with the financial situation, the negative effects on satisfaction with work are neutralised by the economic improvement; what is more, if the increase in satisfaction is substantial (more than a full point), satisfaction with work increases. Now, if mobility does not entail increases in financial satisfaction over time, satisfaction with work decreases, because the persons who are mobile at both points in time report a reduced level of satisfaction with work except where it is offset by increases in their level of satisfaction with their financial situation. Stoppers tend to increase their satisfaction with work, except where stopping entails a worsening of their satisfaction with their financial situation. The economic benefits of geographical mobility therefore condition the bottom line of satisfaction with working conditions and job characteristics. The bivariate analysis reported in the section above, in which mobility is not recorded as having a clear negative effect on satisfaction with work, evinces that generally the economic benefits stemming from accepting high geographical mobility tend to be offset by the costs in terms of satisfaction with work, so the majority of mobile persons did not change their level of satisfaction with work or even increased it.

The effects on satisfaction with life in general do not show directly, because the estimators for the different geographical mobility situations are not significant for the conventionally accepted level of significance,  $p < 0.05$ . Nevertheless, the sign of the estimators points in the direction of our initial hypotheses. This suggests that if the sample size were larger the estimators would very probably be significant. The analysis performed in table 3 shows that changes in levels of satisfaction with work, financial situation and health and transitions in family biography (i.e., changes in the fundamental dimensions of a person's life) do influence changes in satisfaction with life. From our point of view these results show that the effects of geographical mobility transitions on subjective well-being are conditioned by the advantages and drawbacks the transitions provide for individuals<sup>70 71</sup>. Where geographical mobility entails greater dissatisfaction with work, has a negative effect on health or hampers life projects (as where it is cause for divorce or prevents parenthood plans from going through), geographical job mobility negatively affects satisfaction with life; but if that is not the case, or if the costs involved in these dimensions or others (lack of time or fewer social relations<sup>72</sup>) are offset by the benefits of increased

---

<sup>70</sup> Meil, «Movilidad geográfica en las biografías laborales: alcance, características y razones para asumirla».

<sup>71</sup> Rüger and Ruppenthal, «Advantages and Disadvantages of Job-Related Spatial Mobility», 69-93.

<sup>72</sup> Meil, «Movilidad geográfica en las biografías laborales: alcance, características y razones para asumirla».

geographical job mobility (primarily an increase in financial satisfaction), geographical mobility does not necessarily have to have a negative effect on satisfaction with life or, more generally, subjective personal well-being. This effect is valid both for men and for women who are involved in mobility transitions as there are no significant differences according to the sex of the respondent. The analysis we perform doesn't contradict the well established result that women are less prone to engage in job mobility<sup>73</sup>, as it is focused on satisfaction levels.

## V. Conclusions

Delocalisation of the production process and flexibilisation of employer/employee relations, amongst other factors, have placed growing demands for geographical mobility on the working population, making travel over greater distances necessary in order to balance work and family life, get a job or advance career-wise<sup>74 75</sup>. Geographical mobility has taken a great many forms apart from migration; it also includes forms of circular mobility that involve long commutes and/or trips so long that workers cannot go home at the end of the working day, forcing them to stay away from home overnight for long periods and/or frequently<sup>76 77 78</sup>. Acceptance of working conditions that require high circular geographical mobility depends on the advantages and drawbacks entailed. In this paper we have focused on the impact that job mobility has on subjective personal well-being, and we have done so from a longitudinal point of view, as we held panel data from two surveys conducted in 2007 and 2011 in four European countries. We were thus able to analyse the impact that starting, stopping and sustaining high circular geographical mobility has on the subjective well-being of working persons.

The concept of subjective well-being is a conceptual construct that has garnered increasing attention in the social sciences, particularly economics

---

<sup>73</sup> Schneider and Meil, *Mobile Living Across Europe I. Relevance and Diversity of Job-Related Spatial Mobility in Six European Countries*.

<sup>74</sup> Manuel Castells, *La era de la información: economía, sociedad y cultura* (Madrid, Alianza editorial, 1997).

<sup>75</sup> Sennett, *The Corrosion of Character: the personal consequences of work in the new capitalism*.

<sup>76</sup> Schneider, Limmer and Ruckdeschel, *Mobil, flexibel, gebunden: Familie und Beruf in der mobilen Gesellschaft*.

<sup>77</sup> Schneider and Meil, *Mobile Living Across Europe I. Relevance and Diversity of Job-Related Spatial Mobility in Six European Countries*.

<sup>78</sup> Schneider and Collet, *Causes and Consequences of Job-Related Spatial Mobility in Cross-National Comparison*.

and sociology, because it enables the well-being of persons and societies to be analysed from a more comprehensive viewpoint. Subjective well-being is a polysemic concept whose measurement has been attempted in various ways. This paper considered two dimensions of subjective well-being, stress and satisfaction with work and with life in general. Our objective was consequently to analyse the impact of circular geographical mobility transitions on these dimensions of subjective well-being.

In the analysed period, it is observed that most of the persons interviewed changed their assessment of their levels of stress and satisfaction with work and with life in general. These changes do not present a clear pattern toward an increase or decrease in subjective well-being; the proportion of persons reporting an increase is almost equal to the proportion of those declaring a decrease. Many are the factors that can influence these changes, and transitions in circular geographical mobility do exert some influence. Starting mobility is associated with an increase in levels of stress in work and in life in general, and stopping mobility is associated with a decrease in the same stress levels, whilst the effects on satisfaction with work or with life are not very evident. These effects, however, are limited, as the workers who report an increase in stress when starting mobility are a minority compared to those who declare a decrease or report no change at all. The same thing happens with those who report a decrease in their stress level due to stopping mobility.

When we control for other important life changes that decisively affect individual well-being, such as family transitions (to or from partnership and parenthood), changes in health, changes in economic situation (measured through changes in satisfaction with income levels) and sex of the respondent, the impact of job mobility on subjective well-being does not appear as clearly as might have been expected. This absence of a close, statistically clear relationship between high mobility and negative effects on subjective well-being may be due to a problem of sample insufficiency, since the phenomenon is not very widespread; if so, for a larger sample the effects would show as statistically significant in the expected direction, as the signs of the estimators indicate. On the other hand, however, it is also necessary to consider that for the persons involved mobility also has advantages and drawbacks that are reflected in these dimensions of personal life.

If a significance threshold of  $p < 0.10$  is accepted as satisfactory, the analysis confirms our working hypotheses by showing that starting mobility generates stress and decreases satisfaction with work, both for men and women. Over time most people learn to handle the stress mobility generates as they adapt to it and accept it as normal. Thus, when they stop mobility, they do not necessarily report a substantial decrease in the perceived stress level, although they do report an increase in satisfaction with work. Lower



satisfaction with work can be offset by the advantages stemming from mobility, particularly if those advantages mean an increase in satisfaction with the financial situation and have no substantial costs in terms of family plans or health. In this sense, if the balance of advantages and drawbacks of mobility is considered positive, the negative impact on subjective well-being can be neutralised or overpowered. Thus, improvements in financial support from the employer and effective plans on work-family balance for mobile worker, particularly flexitime, could reduce the impact of mobility on subjective well-being, in addition to a general support and understanding from the employer<sup>79</sup>. If we consider satisfaction with life as an overall indicator or summary of subjective well-being, as the literature frequently does, the impact of mobility transitions is not direct, but indirect (at least with the database with which we have worked), through the impact mobility has on satisfaction with work and with the financial situation, on health and on family plans.

## Bibliography

- Beck, Ulrich and Beck-Gernsheim, Elisabeth, *Distant Love*. Cambridge: Polity Press, 2013.
- Castells, Manuel, *La era de la información: economía, sociedad y cultura*. Madrid, Alianza editorial, 1997.
- Collet, Beate and Andrea Dauber (2010), «Gender and Job Mobility». In *Causes and Consequences of Job-Related Spatial Mobility in Cross-National Comparison*, edited by Norbert F. Schneider y Beate Collet, 173-194. Leverkusen: Barbara Budrich Publisher, 2010.
- Costal, Giovanni, Laurie Pickup and Vittorio Di Martino «Commuting — a further stress factor for working people: evidence from the European Community», *Int. Arch Occup Environ Health* 60-5 (1988): 377-385 doi:10.1007/BF00405674.
- Diener, Ed, Eunkook M. Suh, Richard E. Lucas, y Heidi L. Smith, «Subjective well-being: Three decades of progress». *Psychological Review* 5-1 (1999): 1-31.
- Dolan, Paul, Tessa Peasgood, and Mathew White, «Do we really know what makes us happy? A review of the economic literature on the factors associated with subjective wellbeing». *Journal of Economic Psychology*, 29-1 (2008): 94-122.
- Eurofound, *Third European Quality of Life Survey – Quality of life in Europe: Subjective well-being*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013.
- Faulconbridge, James R. and Jonathan V. Beaverstock, «Geographies of international business travel in the professional service economy». In *Mobility*

<sup>79</sup> Gerardo Meil, Luis Ayuso and Ramón Mahía, «Support for Job Mobile People and Their Adaptation to Mobility» in *Causes and Consequences of Job-Related Spatial Mobility in Cross-National Comparison*, ed. by Norbert F. Schneider and Beate Collet (Leverkusen: Barbara Budrich Publisher, 2010), 319-338.

- and Technology in the Workplace*, edited by Donald Hislop, 87-102. London and New York: Routledge, 2008.
- Feldhaus, Michael and Monika Schlegel, «Job-Related Circular Mobility and the Quality of Intimate Relationships». *Comparative population studies* 38-2 (2013): 291-314.
- Häfner, Steffen, Hans Kordy and Horst Kächele, «Psychosozialer Versorgungsbedarf bei Berufspendlern». *Psychotherapie Psychosomatik medizinische Psychologie* 51 (2001): 55-61.
- Hair, J.F., R.E. Anderson, R.L. Tatham and W.C. Black, *Análisis multivariante (5.ª edición)*. Madrid: Prentice Hall Iberia, 1999.
- Hansson, Erik, Kristoffer Mattisson, Jonas Björk, Per Olof Östergren and Kristina Jakobsson, «Relationship between commuting and health outcomes in a cross-sectional population survey in southern Sweden». *BMC Public Health* 11 (2011):834-842, doi: 10.1186/1471-2458-11-834.
- Haynes, Paul, «Information and Communication Technology and International Business Travel: Mobility Allies?». *Mobilities* 5-4 (2010): 547- 563, doi:10.1080/17450101.2010.510337
- Jeong, Yu-Jin, Anisa M. Zvonkovic, Yoshie Sano and Alan. C. Cock «The occurrence and frequency of overnight job travel in the USA». *Work, employment and society* 27-1 (2013): 138-152, doi: 10.1177/0950017012460328
- Koslowsky, Meni, Avraham Kluger and Mordechai Reich, *Commuting Stress. Causes, Effects, and Methods of Coping*. New York: Plenum Press, 1995.
- Limmer, Ruth and Heiko Rüger, «Job Mobilities and Quality of Life». In *Causes and Consequences of Job-Related Spatial Mobility in Cross-National Comparison*, edited by Norbert F. Schneider y Beate Collet, 263-288. Leverkusen: Barbara Budrich Publisher, 2010.
- Lück, Detlev, and Silvia Ruppenthal, «Insights into Mobile Living: Spread, Appearances and Characteristics». In *Causes and Consequences of Job-Related Spatial Mobility in Cross-National Comparison*, edited by Norbert F. Schneider and Beate Collet, 37-65. Leverkusen: Barbara Budrich Publisher, 2010.
- Meil, Gerardo, «Job Mobility and Family Life». In *Causes and Consequences of Job-Related Spatial Mobility in Cross-National Comparison*, edited by Norbert F. Schneider y Beate Collet, 215-235. Leverkusen: Barbara Budrich Publisher, 2010.
- Meil, Gerardo, Luis Ayuso and Ramón Mahía, «Support for Job Mobile People and Their Adaptation to Mobility». In *Causes and Consequences of Job-Related Spatial Mobility in Cross-National Comparison*, edited by Norbert F. Schneider and Beate Collet, 37-65. Leverkusen: Barbara Budrich Publisher, 2010.
- Meil, Gerardo, «Movilidad geográfica en las biografías laborales: alcance, características y razones para asumirla». *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social* 111 (2014): 17-35.
- Nitsche, Dorothea, Heiko Rüger, Stephan Letzel, Eva Münster, «Berufspendeln und Fehlzeiten. Fehlen Berufspendler häufiger bei der Arbeit? » *Arbeitsmedizin Sozialmedizin Umweltmedizin* 44-3 (2009): 162- 171.
- Novaco, Raymond W. and Oscar I. Gonzales, «Commuting and well-being». In *Technology and well-being*, edited by Yair. Amichai-Hamburger, 174-205. New York: Cambridge University Press, 2009.

- Olsson, Lars, Tommy Gärling, Dick Ettema, Margareta Friman and Satoshi Fujii, «Happiness and Satisfaction with Work Commute». *Social Indicators Research* 111, (2013): 255-263, doi:10.1007/s11205-012-0003-2
- Rapley, Mark, *Quality of life research, A critical introduction*. London: Sage, 2003.
- Roller, Katrin, «Corporate Mobility: When and Why Does it Become a Burden?». In *Sustainable Mobility in Metropolitan Regions* edited by Gebhard Wulfhorst and Stefan Klug, 65-82. Wiesbaden: Springer, 2016.
- Rüger, Heiko, Dorothea Nitsche, Stephan Letzel and Eva Münster, «Fernpendeln und gesundheit. Gibt es Hinweise auf einen healthy commuter effect?», *Arbeitsmedizin Sozialmedizin Umweltmedizin*, 44-3 (2009): 113.
- Rüger, Heiko and Silvia Ruppenthal, «Advantages and Disadvantages of Job-Related Spatial Mobility». In *Causes and Consequences of Job-Related Spatial Mobility in Cross-National Comparison*, edited by Norbert F. Schneider y Beate Collet, 69-93. Leverkusen: Barbara Budrich Publisher, 2010.
- Rüger, Heiko, Katharina Micheel, Thomas Skora and Silvia Ruppenthal, «Sind berufsbedingte räumliche Mobilität und freiwilliges Engagement miteinander vereinbar? Befunde der zweiten Erhebungswelle der Studie „Job Mobilities and Family Lives in Europe“ », *Bevölkerungsforschung Aktuell* 33-6 (2012): 2-9.
- Rüger, Heiko, Simon Pfaff, Thomas Skora, Norbert F. Schneider, *Job Mobilities and Family Lives in Europe – Second Wave. Panel Data Set & Oversampling*. Wiesbaden: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, 2016.
- Sennett, Richard, *The Corrosion of Character: the personal consequences of work in the new capitalism*. New York: Norton, 1998.
- Schneider, Norbert F., Ruth Limmer and Kerstin Ruckdeschel, *Mobil, flexibel, gebunden: Familie und Beruf in der mobilen Gesellschaft*. Frankfurt am Main: Campus Verlag, 2002.
- Schneider, Norbert F. and Gerardo Meil, *Mobile Living Across Europe I. Relevance and Diversity of Job-Related Spatial Mobility in Six European Countries*. Opladen/Farmington Hills: Barbara Budrich Publishers, 2008.
- Schneider Norbert F. and Beate Collet, *Causes and Consequences of Job-Related Spatial Mobility in Cross-National Comparison*. Leverkusen: Barbara Budrich Publisher, 2010.
- Stiglitz, Joseph, Amartia Sen, and Jean-Paul Fittoussi, *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. Paris, 2009. Available in <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm>.
- Stutzer, Alois and Bruno S. Frey, «Stress that doesn't pay. The commuting paradox», *The Scandinavian Journal of Economics* 110-2 (2008): 339-366 doi: 10.1111/j.1467-9442.2008.00542.x.
- Turcotte, Martin, «Commuting to work: Results of the 2010 General Social Survey», *Statistics Canada Catalogue no. 11-008-X*. 2011. Available in <http://www.statcan.gc.ca/pub/11-008->
- Vincent-Geslin, Stephanie and Emmanuel Ravalet, (2016), «Determinants of Extreme Commuting. Evidence from Brussels» *Journal of Transportation Geography* 54 (2016):240-247, doi:10.1016/j.jtrangeo.2016.06.013.



# Cross-Border Life in Europe: Daily Mobility in the Trinational Metropolis of Basel\*

*La vida transfronteriza en Europa:  
la movilidad diaria en la metrópolis trinacional de Basilea*

Yann Dubois<sup>1</sup>

Urban Sociology Laboratory, EPFL, Lausanne, Switzerland  
yann.dubois@epfl.ch

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/ced-56-2017pp133-160>

---

**Contents:** I. Introduction.—II. Mobility and Borders. 1. Impacts of Cross-border Work on Territories—III. Context: Cross-border Work in Europe and Switzerland.—IV. Questions and methods.—V. Results. 1. What impact does cross-border work have on living conditions? 2. Spatiality of Daily Life. 3. Special Issues Related to the Border. 4. Tough Living Conditions for Non-Cross-border Workers. 5. Mobility.—VI. Conclusions.

---

**Abstract:** In Europe about 2 million people work and live in two different countries. While at the European scale cross-border workers only account for a limited portion of the working-age population, in some regions cross-border work takes a huge importance. In these regions, cross-border work generates many impacts on local territories and on their inhabitants in terms of housing, mobility or purchasing power, especially because of the wide salary differentials between some borders regions, like between Switzerland and its neighbouring countries. Indeed, Switzerland is the country in Europe which hosts the largest amount of cross-border workers. Research on border regions focus mainly on the macroscopic aspects of cross-border relationships, such as economic integration or cross-border co-operation, leaving partly aside the effects that cross-border work has on territories or their inhabitants. Thus, this article looks at the link between cross-border work and the other aspects of daily life such as consumption or leisure and more generally living conditions in the trinational metropolis of Basel. For this purpose, we conducted a study with inhabitants of the metropolitan area of Basel, in which cross-border work is largely practised - using a mixed methods design; fifteen interviews were conducted, followed by a quantitative survey (1,615 individuals). Results show that working or not across the border, in Switzerland, has a large

---

\* Recibido el 23 de diciembre de 2016, aceptado el 26 de febrero de 2017.

<sup>1</sup> The author thanks D. Christie, G. Drevon, M.-A. Messer, and E. Ravalet for their helpful comments on this manuscript. This research was funded by the Swiss National Science Foundation.

impact on living conditions and influences the intensity and/or the destination of cross-border practices (leisure and consumption). Whereas cross-border workers tend to favour Switzerland, this country is "financially less" accessible to the rest of the population. The analysis of the inhabitants' lifestyles also highlights two issues linked to cross-border work that the trinational metropolis of Basel faces and that may cause tension in the local population, i.e. 1) the highly differentiated living conditions between cross-border workers and the rest of the population 2) the large car use of cross-border workers.

**Keywords:** Cross-border mobility, cross-border work, lifestyles, Basel.

**Resumen:** *En torno a dos millones de personas trabajan en un país distinto del que residen. Aunque a nivel europeo los trabajadores transfronterizos constituyen una parte minoritaria de la población activa, en algunas regiones el trabajo transfronterizo tiene un peso importante. En tales regiones, el trabajo transfronterizo tiene numerosos impactos sobre el territorio y la población en términos de alojamiento, movilidad o poder adquisitivo, debido en especial a las diferencias salariales entre algunas regiones fronterizas, como entre Suiza y sus países vecinos. De hecho, Suiza es el país de Europa con el mayor número de trabajadores transfronterizos. La investigación sobre las regiones transfronterizas se ha concentrado fundamentalmente en los aspectos macroscópicos, como la integración económica o la cooperación transfronteriza, obviando parcialmente los efectos que el trabajo transfronterizo tiene sobre los territorios y sus habitantes. Este artículo se interesa a la relación entre trabajo transfronterizo y otros aspectos de la vida cotidiana, como el consumo o el ocio, y de forma más general a las condiciones de vida de la metrópolis trinacional de Basilea. Para ello, se ha realizado un estudio de los habitantes del área metropolitana de Basilea, en la cual el trabajo transfronterizo está largamente extendido – utilizando una metodología mixta con la realización de 15 entrevistas, seguidas de una encuesta cuantitativa (1615 individuos). Los resultados muestran que trabajar o no al otro lado de la frontera en Suiza tiene un fuerte impacto en las condiciones de vida e influencia la intensidad y/o el destino de las prácticas transfronterizas (ocio y consumo). Mientras que los trabajadores transfronterizos tienden a favorecer Suiza, este país es financieramente menos accesible para el resto de la población. El análisis de los modos de vida de los habitantes también pone de relieve dos problemas ligados al trabajo transfronterizo a los que hace frente la metrópolis trinacional de Basilea y que pueden generar tensiones en la población local, a saber 1) las grandes diferencias en las condiciones de vida entre los trabajadores transfronterizos y el resto de la población 2) el gran uso del vehículo particular por parte de los trabajadores transfronterizos.*

**Palabras clave:** *Movilidad transfronteriza, trabajo transfronterizo, estilos de vida, Basilea.*

## I. Introduction

The Brexit referendum in the United Kingdom in June 2016 and the vote against ‘mass immigration’ in Switzerland in February 2014 struck a hard blow against the idea of one Europe where mobility across borders would be unimpeded. In the United Kingdom, immigration was one of the key arguments used by Brexit supporters. In Switzerland, the single issue of the vote was the regulation and reduction of flows of individuals through national borders: European and Extra-European immigrants, but also cross-border workers, i.e. non-resident workers who commute daily towards Switzerland, were targeted by this vote.

These two cases mark the return of a certain reluctance towards free movement of people after decades of opening of borders and the development of international co-operation through the European project<sup>2</sup>. In the 1990s, Ohmae along with other authors wrote about a borderless world or even the end of the nation state, linked with the globalization process and the increase of international flows of information, capital, people and goods<sup>3</sup>. Long before Brexit and the Swiss vote on mass immigration, such theories had already been largely put into question. First, at the global scale, there is a tendency towards ‘re-bordering’, i.e. the reinforcement of borders and the creation of new ones<sup>4</sup>. Extending this idea, Balibar, among others, describes (in the context of war against terrorism) the multiplicity of borders spreading far away from their initial boundaries<sup>5</sup>. Finally, at the individual scale, despite the increased permeability of borders and their changing functionality, they continue to play a crucial role in the identity construction process, as well as in daily life, which mostly continues to take place within national borders<sup>6</sup>.

<sup>2</sup> Gerald Blake, “State limits in the early twenty-first century: Observations on form and function”, *Geopolitics* 5 1 (2000): 1-18.

<sup>3</sup> Kenichi Ohmae, *The borderless world. Power and strategy in the interlinked economy*. (London: Collins, 1990).

<sup>4</sup> Michel Foucher, *L’obsession des frontières* (Paris: Perrin, 2007). Leslie R. Alm and Ross E. Burkhart, “Bridges and Barriers: The Lake Superior Borderlands”, *Journal of Borderlands Studies* 28 1 (2013): 47-60.

<sup>5</sup> Etienne Balibar, “The Borders of Europe”, in *Cosmopolitics: Thinking and Feeling Beyond the Nation*, Cheah P. and Robbins B. (eds.): (Minneapolis: University of Minnesota Press, 1998), 216-229. Anssi Paasi and Eeva-Kaisa Prokkola, “Territorial Dynamics, Cross-border Work and Everyday Life in the Finnish–Swedish Border Area”, *Space and Polity* 12 1 (2008): 13-29. Chris Rumford, “Towards a Multiperspectival Study of Borders”, *Geopolitics* 17 4 (2012): 887-902.

<sup>6</sup> David Newman, “The lines that continue to separate us: borders in our ‘borderless’ world”, *Progress in Human Geography* 30 2 (2006): 143-161.

Thus, only a small percentage of the European population live or/and work in another European country, despite the opportunities offered by open borders and the establishment of the free movement of persons as a central concept of the European Union. However, flows across borders, such as immigration or cross-border work—the form of mobility which this article focuses on—are liable to cause tension at local level in the regions where they are the most developed. By focusing on the lifestyles of the inhabitants of the cross-border metropolitan area of Basel, that is their living conditions and their (cross-border) spatial practices (between Switzerland, France and Germany), this article aims to determine the impact of national borders on their daily life. For this purpose, we compare the spatiality of lifestyles of cross-border workers and non-cross-border workers, and the issues that these spatial practices raise.

After reviewing the literature on cross-border mobility, we contextualize the question of cross-border work in Europe, in Switzerland and in the metropolitan area of Basel (case study). Regarding methodology, this article is based on a mixed methods approach conducted with inhabitants of the three countries involved (Switzerland, Germany and France) in the Basel area; it combines qualitative interviews, a quantitative survey and contextual data. Finally, the results section is divided in three sections: the living conditions of cross-border and non-cross border workers and non-workers, their spatial practices at the cross-border scale and finally the issues raised by these practices.

## II. Mobility and Borders

Borders, functioning both as barriers and bridges, help produce differentiated territories, with a particularly rich and diverse offer, unique to each side<sup>7</sup>. Indeed, when they are permeable, borders and the territories they give access to can be considered as resources or opportunities for various economic, political and individual actors<sup>8</sup>. For individuals, a localization close to the border offers them simultaneously a secure “inside” national

<sup>7</sup> Liam O’Dowd, “The Changing Significance of European Borders”, *Regional & Federal Studies* 12 4 (2002): 13-36. Henk van Houtum, ‘The Mask of the Border’, in *The Ashgate Research Companion to Border Studies*, Wastl-Walter D. (ed.): (Farnham: Ashgate, 2011), 49-61.

<sup>8</sup> Marina Van Geenhuizen and Remigio Ratti, *Gaining Advantages from Open Borders. An active space approach to regional development* (Aldershot: Ashgate, 2001). Christophe Sohn, “The Border as a Resource in the Global Urban Space: A Contribution to the Cross-Border Metropolis Hypothesis”, *International Journal of Urban and Regional Research* 38 5 (2013): 1697-1711.



space and a facilitated access to an “outside” international space with its various opportunities (jobs/salaries, differences in the supply of goods and services, etc.). These differences result from price, wage, taxation or legal system differentials between neighbouring countries: the exploitation of these differentials leads to movements through the border and brings economic benefits to the border regions and their inhabitants - at least some of them<sup>9</sup>.

Cross-border work, the main focus of this article, is one of the more classical forms of the exploitation of resources offered by an open border. In brief, it consists in living in one country and working in another. Cross-border work is often motivated by wage differentials between countries, as between Switzerland and the neighbouring countries<sup>10</sup>: Swiss salaries are around 50-75% higher than those in the adjacent French departments<sup>11</sup>. Financial attractiveness, combined with a high demand for working force and a softening of rules regulating cross-border work, have contributed to a strong development of this kind of mobility: the number of cross-border workers in Switzerland has doubled during the last 20 years<sup>12</sup>. Luxembourg shows several similarities to the Swiss case regarding the large use of the cross-border workforce and high salary and living cost differentials<sup>13</sup>. Shortage of local (or national) jobs, better working conditions or positions corresponding better to an individual’s profile or expectations are other important motivations for cross-border work.

Positive aspects of cross-border work are mostly recognized in political and economic spheres, as well as to a certain extent in the local population: cross-border workers are an essential workforce in the local Swiss economies<sup>14</sup>. However, the feeling that cross-border workers contribute to unemployment and depressed wages, remains strong. Even though many studies in Geneva or in the Swiss-Italian part (Ticino) state that these negative effects do not exist or are not significant. Actually, cross-

<sup>9</sup> Doris Wastl-Walter, “Borderlands”, in *International Encyclopedia of Human Geography*, Kitchin R. and N. Thrift (eds.): (Oxford: Elsevier, 2009), 332-339.

<sup>10</sup> Véronique Soutif, *L’intégration européenne et les travailleurs frontaliers de l’Europe occidentale* (Angers, 1997). Rachid Belkacem, et al. «Les travailleurs frontaliers lorrains», *Travail et emploi* 105 (2006): 65-77. Claudio Bolzman and Marie Vial, *Migrants au quotidien : les frontaliers. Pratiques, représentations et identités collectives* (Zurich: Seismo, 2007).

<sup>11</sup> Marie-Paule Thomas, et al., *Choix résidentiels et modes de vie dans l’agglomération franco-valdo-genevoise* (Grand Genève, 2011).

<sup>12</sup> Office fédéral de la Statistique, *Autorisations frontalières*, 2016.

<sup>13</sup> Philippe Gerber, “Advancement in Conceptualizing Cross-Border Daily Mobility: the Benelux Context in the European Union”, *EJTIR* 12 2 (2012): 178-197.

<sup>14</sup> Michele Pellizzari, et al., *La contribution des actifs transfrontaliers à l’économie de l’Espace lémanique. Rapport à l’intention du Conseil du Léman* (Université de Genève: Laboratoire d’économie appliquée, 2016). Yves Flückiger and Yves Perrin, *Pas de lien direct entre chômage et main-d’oeuvre frontalière* (Genève, 2005).

border workers do well on the job market because their profiles are better suited to the needs of the local economy, in terms of education and employability than many unemployed Swiss<sup>15</sup>. Whereas these studies in Geneva and Ticino found almost no negative effects; another conducted in the Swiss-French Jura region is more nuanced. It declares that a substitution effect of the local workforce by cross-border workers exists, as well as a tendency towards depressed wages, especially in economic sectors without collective agreements<sup>16</sup>. Even if the direct effect of cross-border work on unemployment and wages in Switzerland is debated, there is no doubt that the presence of cross-border workers and (European) immigrants, as well as the higher mobility of Swiss people within their national borders have increased the competition in local job markets in Switzerland.

### 1. *Impacts of Cross-border Work on Territories*

The attractiveness of cross-border work in Switzerland or Luxembourg goes along with strong population movements towards these countries. The regions adjacent to these countries have become very attractive because they allow people to have access to (financially) interesting jobs while continuing to live in the home country with its lower cost of living. It should be noted that on one side Switzerland and Luxembourg are particularly expensive with limited access to affordable housing; on the other side, avoiding moving abroad —while working there— provides multiple advantages in terms of administrative paperwork or moorings<sup>17</sup>.

The growth of cross-border work goes along with a strong tendency towards urban sprawl in formerly rural border areas close to Swiss or Luxembourg employment centres, through the construction of numerous detached or semi-detached houses<sup>18</sup>. This attractiveness leads to an increase

<sup>15</sup> Pierre Kempeneers and Yves Flückiger, *Immigration, libre circulation des personnes et marché de l'emploi* (Genève: Observatoire Universitaire de l'Emploi, 2012). Moreno Baruffini, et al., *Approfondimento della situazione del mercato del lavoro ticinese negli anni successivi all'introduzione dell' 'Accordo sulla Libera Circolazione delle Persone (ALCP) - Rapporto di ricerca* (Lugano: IRE-Università della Svizzera italiana, 2015).

<sup>16</sup> Olivier Crevoisier and Alexandre Moine, *Impact de l'accord bilatéral relatif à la libre circulation des personnes sur la région transfrontalière du canton de Neuchâtel et du département du Doubs* (Neuchâtel - Besançon: GRET-THEMA, 2006).

<sup>17</sup> Thomas, et al., *Choix résidentiels et modes de vie dans l'agglomération franco-valdo-genevoise*

<sup>18</sup> Éric Auburtin, «Anciennes frontières, nouvelles discontinuités: les impacts du développement du travail frontalier sur les populations et les territoires du Nord lorrain», *Espace populations sociétés* 2005 2 (2005): 199-210.

in housing and living costs in the whole area<sup>19</sup>. The high proportion of cross-border workers has impacts on the wage structure, as they have higher pays. These two elements may increase social inequality between cross-border workers and non-cross-border workers, raising strong issues regarding the cohabitation of the inhabitants of these border regions<sup>20</sup>. These residential mobilities are strongly marked by economic motives and are likely to increase social and spatial segregation, given that some territories in cross-border cities become financially inaccessible to many people<sup>21</sup>.

Residential mobility in border regions is not restricted to mobility inside the national borders; we also observe residential mobility across borders. It concerns both people trying to move closer to their jobs, as well as Swiss (around Geneva this phenomenon is widespread) or Luxembourg citizens, escaping from their own expensive, overloaded housing market, to achieve access to property—especially detached houses—in the cheaper, neighbouring country while keeping their job in their ‘home’ country<sup>22</sup>.

Moreover, mobilities linked to cross-border work result in numerous trips across borders. Combined with the development of urban sprawl and undeveloped cross-border transport infrastructure, especially for public transportation, cross-border mobility is mostly done by car<sup>23</sup>. Indeed, the presence of two or more states makes it more difficult to set up infrastructure projects at the cross-border scale (because of financial, administrative, legal or governance aspects)<sup>24</sup>. Thus, in the Luxembourg metropolitan area, Auburtin<sup>25</sup> notes that the car is by far the most used transport mode by cross-border workers; the traffic conditions are described

<sup>19</sup> Crevoisier and Moine, *Impact de l'accord bilatéral relatif à la libre circulation des personnes sur la région transfrontalière du canton de Neuchâtel et du département du Doubs*. Rafael Costa and Thierry Eggerickx. «Diversité démographique et profils migratoires des espaces frontaliers belges», *Géo-Regards* 4 (2011): 113-134.

<sup>20</sup> Crevoisier and Moine, *Impact de l'accord bilatéral relatif à la libre circulation des personnes sur la région transfrontalière du canton de Neuchâtel et du département du Doubs*

<sup>21</sup> Thomas, et al., *Choix résidentiels et modes de vie dans l'agglomération franco-valdo-genevoise*

<sup>22</sup> Anke Strüver, “‘Everyone Creates One’s Own Borders’: The Dutch–German Borderland as Representation”, *Geopolitics* 9 3 (2004): 627-648. Costa and Eggerickx, “Diversité démographique et profils migratoires des espaces frontaliers belges”. Thomas et al., *Choix résidentiels et modes de vie dans l'agglomération franco-valdo-genevoise*.

<sup>23</sup> Piet Rietveld, “Barrier Effects of Borders: Implications for Border-Crossing Infrastructures”, *EJTIR* 12 2 (2012): 150-166.

<sup>24</sup> Antoine Beyer, «L'enjeu transfrontalier de l'extension des réseaux de tramway urbain à Strasbourg et à Bâle», in *Le tramway dans la ville. Le projet urbain négocié à l'aune des déplacements*, P. Hamman (ed.): (Rennes: Presses universitaires de Rennes, 2011), 253-267.

<sup>25</sup> Auburtin, «Anciennes frontières, nouvelles discontinuités: les impacts du développement du travail frontalier sur les populations et les territoires du Nord lorrain».

as close to saturation on some highways. The mobility situation is also very complicated in the Geneva<sup>26</sup> or Ticino<sup>27</sup> regions, with a high share of car use in cross-border trips. Likewise in the Swiss-French Jura region, access points to Switzerland are very busy and poorly suited to such traffic, with some sections in town centres receiving up to 25,000 cars a day, which causes congestion<sup>28</sup>. In Basel, even though car use is frequent, the metropolis distinguishes itself through remarkable cross-border transport infrastructure: S-Bahn, trams and buses cross the borders<sup>29</sup>.

### III. Context: Cross-border Work in Europe and Switzerland

At the European scale, around two million people work in another country than the one they live in, representing only 0.6% of the working-age population. According to van Houtum and van der Velde, most individuals, influenced by their 'national habitus', do not consider the opportunities located on the other side of the border: such a process only becomes possible when the 'threshold of indifference' is passed<sup>30</sup>. Furthermore, obstacles to cross-border mobility (language or mentality differences, lack of information, administrative aspects, etc.) are often considered too high and this also limits such practices<sup>31</sup>.

Nevertheless, this result may be misleading, because in some border regions, the share of cross-border workers can reach up to 40%, or even more in some municipalities. France is the country which hosts the greatest number of people working abroad (437,900, 1% of the population), followed by Germany, Poland, Slovakia and Italy. Among the five regions (NUTS2) most concerned by cross-border work three are adjacent to Switzerland: Rhône-Alpes, Alsace and Freiburg im Breisgau (see Table 1).

<sup>26</sup> CITEC, Enquête sur les flux de déplacements à la frontière: résultats 2011, Rapport technique, GLCT Transports publics Grand Genève, 2012.

<sup>27</sup> Aurelio Vigani, «Transports, frontière et développement territorial de la Regio Insubrica», *Géo-Regards* 4 (2011): 95-11.

<sup>28</sup> Crevoisier and Moine, *Impact de l'accord bilatéral relatif à la libre circulation des personnes sur la région transfrontalière du canton de Neuchâtel et du département du Doubs*

<sup>29</sup> PTV, *Renforcement des transports en commun et de mobilité combinée (P&R, B&R) de l'Eurodistrict Trinational de Bâle. Enquête Cordon aux frontières de l'Eurodistrict Trinational de Bâle (TIM, TC et modes doux)*, ETB 2012.

<sup>30</sup> Henk van Houtum and Martin van der Velde, "The power of cross-border labour and market immobility", *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografi* 95 1 (2004): 100-107.

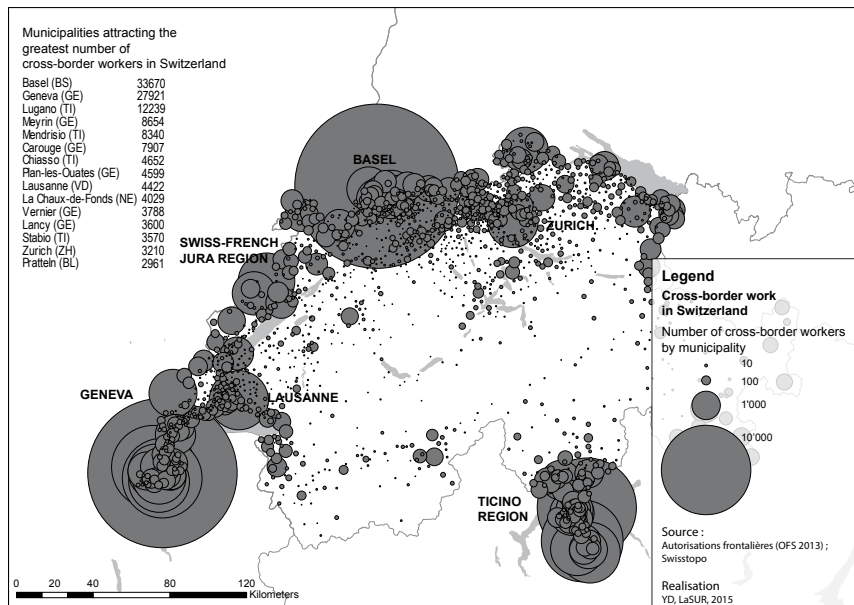
<sup>31</sup> MKW and Empirica, *Scientific Report on the Mobility of Cross-Border Workers within the EU-27/EEA/EFTA Countries* (Munich, Sopron: European Commission DG Employment and Social Affairs, 2009).

**Table 1**  
 People working abroad and living in the European Union (2015)

Country	Cross-border workers	% of cross-border workers in the working-age population (15-64 years old)	Regions (NUTS 2)	Cross-border workers
France	437,900	1.0%	Rhône-Alpes	114,000
Germany	286,100	0.5%	Lorraine	110,800
Poland	154,500	0,6%	Nord-Est	78,400
Slovakia	147,200	3,8%	Alsace	67,000
Italy	121,600	0.3%	Freiburg im Breisgau	62,300

Source: Employment and commuting by NUTS 2 regions, EUROSTAT 2015.

Indeed, Switzerland attracts the greatest number of cross-border workers in Europe (around 300,000), followed by Luxembourg with 180,000. Germany, the Netherlands and Austria complete the picture of the countries attracting the largest quantity of cross-border workers, with between 90,000

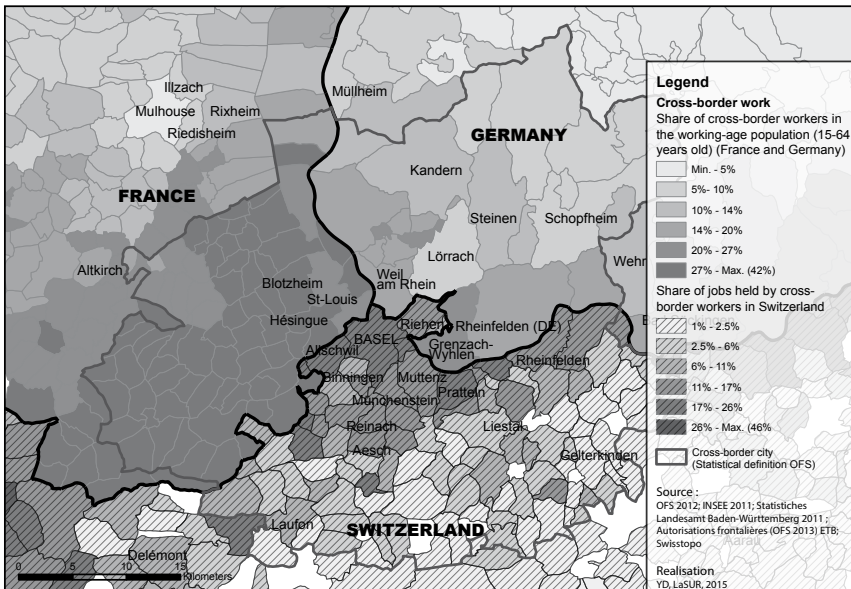


**Map 1**

Cross-border work in Swiss municipalities (in absolute numbers), 2013

and 50,000 each, clearly a lot less than Switzerland and Luxembourg<sup>32</sup>. In the Swiss economy, cross-border work has a huge importance in cities close to borders, as Basel, Geneva or the Ticino region, where the cities of Lugano, Mendrisio or Chiasso attract tens of thousands of cross-border workers. The Swiss-French Jura region, Lausanne, Eastern Switzerland and Zurich are also concerned by this phenomenon. Whereas in Basel or Geneva, cross-border workers occupy about 25% of all jobs, in smaller towns their share can reach up to 51% in Meyrin (near Geneva) or 59% in Mendrisio. The map above shows the Swiss municipalities where cross-border work is quantitatively most important.

The trinational metropolis of Basel, at the intersection of Germany, France and Switzerland, counts 820,000 inhabitants, the greatest part of which live in Switzerland. One of the main features of the metropolitan area is the presence of two national languages (German and French) and



**Map 2**  
Cross-border work in the trinational metropolis of Basel

<sup>32</sup> MKW and Empirica, *Scientific Report on the Mobility of Cross-Border Workers within the EU-27/EEA/EFTA Countries*.

three Germanic dialects. It is also characterized by large cross-border flows and intense cross-border co-operation between the three countries<sup>33</sup>.

The map 2 gives a better insight of the Basel region and of cross-border work. In quantitative terms, the German municipalities of Lörrach, Rheinfelden, Weil am Rhein or Freiburg im Breisgau, and the French municipalities of Saint-Louis, Huningue or the Mulhouse urban region are home to the largest quantity of cross-border workers. In relative terms, cross-border work is highly developed in the French part; between 25% and 40% of the working-age population of the municipalities close to the Swiss border are cross-border workers. This implies a strong dependency of the region on the Swiss economy. In the German part, the cross-border worker share is smaller: it accounts for 10 to 20% of the working-age population. This map also shows that in Switzerland cross-border workers occupy a relatively large part of jobs in the municipalities next to the border, but also in the most urban part of Basel area.

#### IV. Questions and methods

Although the introduction and the context showed the importance of cross-border work in some regions, the scientific literature tends to focus on the macroscopic aspects of cross-border relationships, such as economic integration or cross-border co-operation. By combining studies on employment, living conditions, housing or mobility, it nevertheless appears that cross-border work has strong effects on territories and their inhabitants. For these reasons cross-border work has induced animated discussions and even criticism among the population. This tension concerns daily life, namely the pressure on jobs or on living conditions (especially the cost of living in the border regions) or the daily (motorized) flows of cross-border workers passing through villages and cities. These questions have a major importance in the functioning of cross-border cities and in the understanding of the issues at stake regarding the regulation of mobility in Switzerland and in Europe. By focusing on the lifestyles of inhabitants, i.e. their living conditions and spatial practices, this article aims to answer the following question: what are the impacts of the presence of a national border on the daily life of the inhabitants of a cross-border urban area?

To deal with daily life in a cross-border city, namely the issues of work, mobility, leisure or shopping practices, we set up a mixed methods design, combining contextual, qualitative (interviews) and quantitative (survey) data. The temporality of data collection and analysis is organized

---

<sup>33</sup> Christophe Sohn, et al., "Cross-border metropolitan integration in Europe: the case of Luxembourg, Basel, and Geneva", *Environment and Planning C: Government and Policy* 27 (2009): 922-939.

in two stages. The first consists in data collection and a first analysis of the contextual data (1), followed by the interviews (2) and the quantitative survey (3). This enables the different types of data to enrich the collection and analysis of the downstream data. In the second stage, these three types of data undergo an integrated analysis.

The first element, the territorial analysis, aims at precisely describing the trinationnal metropolis of Basel with a contextual purpose, but also to understand the influence of the territory on individuals and their lifestyles. This requires the collection of data on the population, cross-border work, transport infrastructure, and the supply of goods and services.

The second element is composed of fifteen interviews done in France and Switzerland with people in employment. Whereas these exploratory interviews were at first conceived as a tool to help the survey design, they prove to be useful for other purposes. They contributed to improving the conceptual framework, to specify hypotheses, create new ones and offer a significant analytical contribution.

The third element is a quantitative survey by questionnaire, distributed in four very similar versions (Basel, Swiss, French, and German versions): 1615 individuals living in the three countries answered it (an answer rate of around 20%). The setting up of such a survey was driven by the lack of available data at the cross-border scale to address questions of daily mobility and lifestyles. In this article, focused on cross-border work and its impacts on daily life, we concentrate our analysis on the lifestyles of the inhabitants (cross-border workers and non-cross-border workers) of the French and the German parts of the metropolitan area.

## V. Results

### 1. *What impact does cross-border work have on living conditions?*

Before analysing the living conditions of the inhabitants of the French and German parts of the urban area, it is necessary to specify the survey sample in terms of work and places of work. In Germany, 41.7% of the sample lives and works in its own country, versus 21.9% who are cross-border workers and 36.4% who are not working. In France, 28.2% of the respondents live and work in France, 39.9% are cross-border workers and the remaining 31.9% do not work<sup>34</sup>. Flows are almost entirely

---

<sup>34</sup> Cross-border workers are overrepresented in our sample (around 10 points too high); unfortunately, because of the lack of available and concordant data, we have preferred not



directed towards Switzerland (only 1.6% of the French sample works in Germany), which is why we do not differentiate cross-border workers by the localization of their workplace in the following analyses.

From a quantitative point of view, working in Switzerland rather than in France or Germany allows people to access to higher wages (it must be noted that the income is weighted by the cost of living in each country and the consumption unit of each household). Thus, in Germany, only 10% of the cross-border workers are in the lowest income category compared to 30% of non-cross-border workers and 42.7% of non-workers. On the contrary, 67% of cross-border workers are to be found in the highest income category versus only around 20% of the rest of the population. In France, trends are similar: cross-border workers have much larger incomes. It is even more obvious because the average income is lower in France than in Germany. Differences are thus bigger: 65.1% of non-cross-border workers are in the lowest category and only 16.3% in the highest, versus respectively 12.1% and 51.9% among cross-border workers. Non-workers have a similar income to non-cross-border workers.

**Table 2**

Income: Differences between cross-border workers and non-cross-border workers

	German			French		
	Cross-border workers	Non-cross-border workers	Non-workers	Cross-border workers	Non-cross-border workers	Non-workers
Low income	10.0%	29.9%	42.7%	12.2%	65.1%	65.5%
Middle income	22.9%	53.0%	35.9%	35.9%	18.6%	21.4%
High income	67.1%	17.2%	21.4%	51.9%	16.3%	13.1%
	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Being a cross-border worker confers an obvious financial advantage in comparison with non-cross-border workers, especially in France. Indeed, 62.9% of cross-border workers are in a financially sound situation, compared to around 60% of the rest of the population who declare having little or no money left at the end of the month. In Germany, the households' situation appears to be better. Moreover, households without cross-border

to correct the share of cross-border workers. The sample is weighted by the size of the population, gender and age.

workers are generally in much more difficult financial situations than households where at least one member (or two) works in Switzerland. The fact that only one member of the household is a cross-border worker is enough to significantly increase the household's income. These results show that many French households without a Swiss income are in difficult financial situations. The high cost of living in Southern Alsace was mentioned by several respondents and may explain this situation.

Longer working times and a weaker job stability are frequently put forward by cross-border workers in order to 'justify' their higher income. Indeed, they are proportionally more likely (around 80%, both in France and Germany) than non-cross-border workers to work over 40 hours per week. It should be mentioned that the legal working time is shorter in France (35h) and Germany (40h) than in Switzerland (usually 41-42h). Thus, being a cross-border worker implies, whether or not by choice, a longer working time.

**Table 3**  
Working time, differences between cross-border workers  
and non-cross-border workers

	German		French	
	Cross-border workers	Non-cross-border workers	Cross-border workers	Non-cross-border workers
Less than 30 hours of work per week	11.4%	31.0%	8.0%	15.6%
30 to 40 hours of work per week	5.7%	21.7%	13.1%	51.6%
More than 40 hours of work per week	82.9%	47.3%	79.0%	32.8%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Despite longer working hours and longer commuting times, cross-border workers do not declare themselves less satisfied than non-cross-border workers with the time they have at their disposal for family life and leisure. Whereas longer working times may be a downside of working conditions in Switzerland, cross-border workers are more likely to have flexibility in their working hours: among Germans, only a quarter do not have any kind of flexibility versus one third of non-cross-border workers. Among the French, more than half of the non-cross-border workers do not have this possibility compared to 31.3% of cross-border workers. This shows significant differences, especially between the French job market

and practices in Switzerland and Germany. Being able to choose, within certain limits, when one starts and ends one's working day offers a definite advantage, especially when it comes to commuting.

**Table 4**

Satisfaction of job, financial situation and time at disposal and job stability, differences between cross-border workers and non-cross-border workers

	German			French		
	Cross-border workers	Non-cross-border workers	Non-workers	Cross-border workers	Non-cross-border workers	Non-workers
Job stability degree (standardized scale)	0.71	0.8		0.68	0.74	
Job satisfaction degree (standardized scale)	0.75	0.79		0.77	0.67	
Financial situation satisfaction degree (standardized scale)	0.74	0.67	0.71	0.75	0.53	0.65
Time at disposal for leisure and private life satisfaction (standardized scale)	0.60	0.61	0.84	0.57	0.57	0.78

Regarding the stability of their job, cross-border workers tend to be more sceptical. Indeed, they feel less protected than if they were on the French or German job markets. Legislation on dismissal or redundancy is known to be far more liberal in Switzerland. People working in France also appear to be worried by the stability of their job, more than those working in Germany. This may be a consequence of the climate of economic insecurity which has been pervasive for many years in France. This feeling of job instability seems to be contingent to the specificity of the cross-border worker status, since the Swiss (working in the Swiss job market) feel safer about their jobs, at a similar level to the Germans working in their own country. Beyond economic aspects that may influence job stability, the survey was conducted after the vote on mass immigration (mentioned in the introduction), which caused uneasiness among cross-border workers, contributing without doubt to this climate of uncertainty. Likewise, having a professional activity abroad creates spaces of uncertainty linked with

the tax system, social insurance (unemployment and retirement funds) or healthcare issues, for example in France the health insurance reform<sup>35</sup>.

Concerning job satisfaction, differences between cross-border workers and non-cross-border workers are non-significant in Germany, although the latter seem to appreciate their job slightly better. In France, on the contrary, cross-border workers are much more satisfied. A look at the financial satisfaction confirms these results. Cross-border workers are much more satisfied than non-cross-border workers (especially) and non-workers by the amount of money they have to live with: differences are particularly high in France where non-cross-border workers are not satisfied with their financial situation, in comparison with German non-cross-border workers. The German job market appears clearly more attractive than the French one, and seems to a certain extent able to keep German workers on the local (national) job market. This explains, partly, the smaller penetration of cross-border work in this country. In France, the situation on the job market and the working conditions (wages, flexibility, etc.) are far less competitive, resulting in numerous flows towards Switzerland. The French part finds itself in a situation of strong economic dependency towards Switzerland.

At a more individual level, earning more money seems to compensate to a large extent the negative aspects of cross-border work, in terms of having less time at one's disposal or a lower job stability. Cross-border workers are in much better situations, financially speaking, than the rest of the population, which leads to inequality between those who have access to Swiss pay slips and those who need to survive on a French, or to a lesser extent German, income. In France especially, these great differences could damage social cohesion between inhabitants of southern Alsace, as long as there is no sufficient regulation mechanisms to correct them. In other cross-border contexts, such as the French part of the Geneva area or the Italian side of the Ticino region, such inequalities exist as well and may even be stronger.

## 2. *Spatiality of Daily Life*

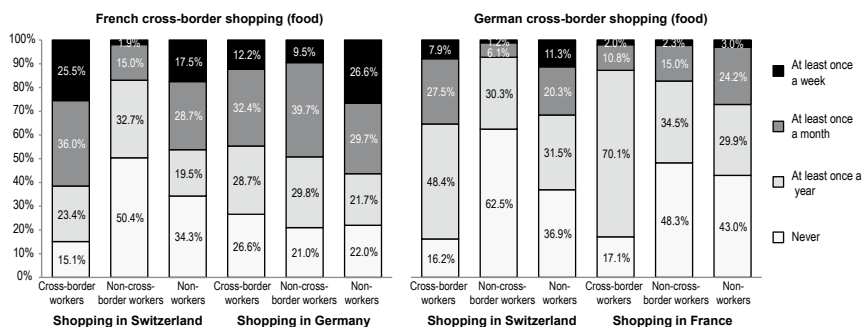
Living conditions are very different between cross-border workers and the rest of the population. Their respective financial capacities have impacts on the spatiality of their daily life and their practices at the cross-border scale.

The analysis of the daily food consumption in Switzerland by cross-border workers and non-cross-border workers gives a first insight into the

---

<sup>35</sup> Auburtin, «Anciennes frontières, nouvelles discontinuités: les impacts du développement du travail frontalier sur les populations et les territoires du Nord lorrain»

unique configurations of daily life in the trinational area. Around 8% of German cross-border workers declare buying food in Switzerland at least once a week and 27.5% at least once a month. French cross-border workers buy food products more frequently in Switzerland: one quarter at least once a week and another third at least once a month. French cross-border workers buy food products more frequently in Switzerland: one quarter at least once a week and another third at least once a month. If we look at the practices of the rest of the inhabitants, in Germany, non-cross-border workers almost never go to Switzerland for this kind of product, unlike non-workers, who go to Swiss shops almost more often than cross-border workers. These tendencies are somewhat different in France. Non-cross-border workers seldom go to Switzerland to buy food, or only from time to time (16% at least once a month). On the contrary, non-workers go there quite frequently. Insights from the qualitative part show that their food consumption in Switzerland concerns mostly the purchase of errands, food for lunches, specific products that are cheaper or qualitatively better in Switzerland, or Swiss culinary specialties that are difficult to find elsewhere, whereas the bulk of the shopping is done elsewhere.



**Figure 1**

Cross-border shopping:  
Differences between cross-border workers and non-cross-border workers

For the French, Germany represents a favoured destination for the purchase of everyday goods in large quantities. As shown in the figure above, the French, and more specifically the non-cross-border workers, often go to Germany for shopping purposes. Actually, it is one of the key points in the cross-border relationships in this region. Too high prices in southern Alsace, on the housing market for example, complicate the life of people who earn (only) French pays, as we have seen beforehand. Nevertheless, the possibility of buying a whole range of more affordable

products (food, personal care, furniture) allows non-cross-border workers to compensate for the high cost of living in their home region. Germany is used as an 'escape valve'. Even more than non-cross-border workers, it is people with low incomes who go the most frequently to Germany: almost 60% of them purchase food there at least once a month. Some of the French, with limited financial resources, buy almost all of their products in Germany: shopping in France would be too expensive for them. Although cross-border workers also take the opportunity of buying cheaper products in Germany, 45% of them do it regularly despite their higher purchasing power. Beyond the financial appeal, it is easier for some motorized cross-borderworkers to drive through Germany to go back home: they take advantage of this to stop and shop. For Germans, the reality is different as they do not have this 'escape' valve; however the pressure is weaker, because of the smaller gap between local and Swiss wages and the smaller share of cross-borderworkers. This situation could change and become more difficult to handle if the number of cross-border workers were to increase massively in the German part of the urban area.

Concerning leisure practiced at the cross-border scale, on the one hand, economic aspects appear to be less central and the logic at work is more complex (linguistic differences, mentality differences, secondary socialization of the cross-border workers, etc.). On the other hand, leisure cross-border mobility is largely directed towards Switzerland, where the supply is far more important than in the neighbouring territories, especially regarding 'urban leisure' (culture, bars/restaurants, urban strolling). The French, generally speaking, go more frequently than the Germans into Switzerland for reasons related to leisure or culture. Moreover, the French also cross into Germany, thus, they are proportionally more likely to take advantage of the cross-border opportunities. On the contrary, the Germans, while they use the Swiss leisure supply, almost never cross the Rhine towards France and this affects their general practice of the cross-border metropolis. Although the French go foremost to Switzerland during their free time (whether they are cross-border workers or not), non-cross-border workers give priority to Germany, whether for restaurants and bars or for shopping. Indeed, German restaurants are known to be cheap and good. Going to Germany allows non-cross-border workers (and people with low incomes) to eat out of home more frequently than if they stayed in France, and in doing so, to add some diversity to their leisure patterns.

Lifestyles in the region integrate a strong cross-border dimension, especially for cross-borderworkers and the French. Among the latter, important financial constraints bring them to consume in Germany. On the contrary, the Germans are less active at the cross-border level.

### 3. *Special Issues Related to the Border*

In cross-border regions, the relatively new opening of borders and especially the fast and important development of cross-border relations have largely contributed to the modification of local territorial configurations. This evolution is not always welcomed by the population: the introduction showed that the situation is quite tense in many Swiss cross-border areas, where problems and tensions are to be observed at an economic, social or mobility-related level. On the contrary, in the trinational metropolis of Basel the situation appears mostly favourable and calm: three quarters of the inhabitants (including the Swiss) feel attached to it and 80% declare that living in a region with open borders is an advantage. Indeed, cross-border relationships go far beyond 'simple utilitarian' commuting. This is supported by strong cross-border cooperation and the promotion of a common vision of the trinational metropolis. In addition, it must be noted, that the demographic pressure on the French and German territories and increase of cross-border workers is lower, than in Geneva or in the Ticino regions. This has allowed public authorities to better accompany these dynamics, in terms of urban and transport planning. While the system of the metropolis has functioned until now, it nevertheless presents some weaknesses. Actually, the spatial or the political configuration of the metropolis contributes to the fact that the negative aspects have not (yet) turned into serious tensions. Two major risks or challenges can be emphasized through the daily life of the region's inhabitants, namely: living conditions and the mobility issue.

### 4. *Tough Living Conditions for Non-Cross-border Workers*

In the first part of the results, we underlined the fact that the living conditions, especially in connection with the financial aspects, were clearly different between cross-border workers, who have a larger income, and the rest of the local population. In a region where life is expensive, these gaps contribute to a strongly unequal situation between cross-border workers and non-cross-border workers. Some are thus obliged to shop in Germany to make use of cheaper prices. This possibility makes the situation more bearable for non-cross-border workers, although it excludes people who cannot or will not go to Germany. On the one hand, there is no public transport between Germany and France in the region; on the other hand, some French people (as also the Germans or Swiss) prefer for ethical reasons to buy products coming from their own country, to buy in French shops, in order to support the national economy<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> Francis Piron, "International outshopping and ethnocentrism", *European Journal of Marketing* 36 1/2 (2002): 189-210.

In France, the gap between these attitudes and effective cross-border shopping practices is stronger, probably indicating, that despite the desire to buy in France, it is impossible for many of them to do it.

In spite of these important constraints and the tight financial situations experienced by some households, the majority of individuals find some benefit in this ‘special’ trinational configuration. However, a part of the population, especially among non-cross-border workers (33% in France and 29% in Germany) feel weakly or not at all attached to the trinational metropolis. Financial issues and the working conditions of non-cross-border workers seem to contribute to this result, especially in the French part. The ‘privileged’ lifestyle of cross-border workers is somehow envied, especially in its most visible features: their ‘big’ cars or ‘big’ houses are criticized while the non-cross-border workers suffer from the high cost of living, especially in connection with the housing market.

Using a linear model, it appears that in France among non-cross-border workers, those with a low income are less attached to the trinational metropolis. Beyond the financial issue, it is also a matter of jealousy towards cross-border workers or frustration regarding their working conditions (including financial aspects). Thus, people with a high level of education have a higher probability to be less attached to the trinational metropolis, as well as those who do not speak German or have only poor knowledge of it. This lack of linguistic skills can impede access to jobs on the other side of the border and can result in frustration. Actually, many surveyed people declare that the majority of the inhabitants of the French part would be, in the absolute, tempted by working in Switzerland. In general, non-cross-border workers who are not satisfied with their job are more likely not to be attached to the metropolis. In Germany, the model shows that both the richest and the poorest are less attached to the metropolis. This suggests that, although the economic condition has an effect like in France, other sociocultural logic<sup>37</sup> and individual mobility aptitudes<sup>38</sup> come into play to explain attachment to the metropolitan area of Basel.

Lack of financial resources restrains the participation in the life of the metropolis. Many regret that they cannot afford to do activities in

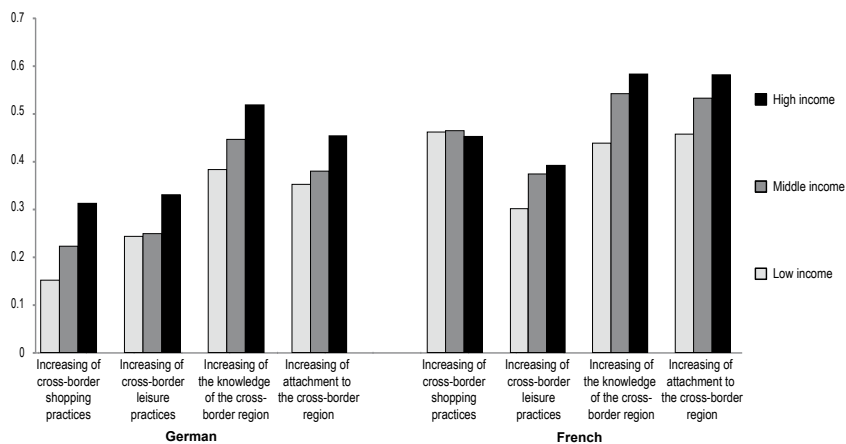
---

<sup>37</sup> In the German-speaking part of Switzerland, the “large” presence of Germans living there is sometimes criticized. This feeling against Germans may contribute to this weaker attachment to the trinational metropolis. Indeed, we do not observe any differences of attachment between cross-border and non-cross-border workers among Germans.

<sup>38</sup> Yann Dubois and Vincent Kaufmann, «Les échelles de la vie quotidienne dans l’agglomération transfrontalière de Bâle : une analyse à travers le potentiel de mobilité», in *Frontières et représentations sociales : questions et perspectives méthodologiques*, S. Considère and T. Perrin (eds.): (Louvain-la-Neuve: Harmattan-Academia, 2017).



Switzerland because of the high prices of goods and leisure activities. The strong Swiss Franc has led people with low incomes and non-cross-border workers to decrease their cross-border activities in Switzerland during the last five years, or at least has impeded their development.



**Figure 2**

Evolution of cross-border relationships during the five last year

Money plays a big part in the evolution of cross-border relationships (spatial practices, local knowledge or spatial attachment) through time. The richer people are, the more likely they are to have increased their participation in the trinational metropolis. For the less wealthy, this means higher odds of stagnating or even decreasing cross-border relationships. Even though the fact of being a cross-border worker explains to a certain extent this evolution, because they have higher income or because they practice the Swiss Territory on a daily basis, income per se still has an impact. Non-cross-border workers seem in a way excluded from participation in the trinational metropolis, or in any case the economic accessibility to Switzerland has become restricted to those earning Swiss (or large) salaries. One exception to these trends is the transfer of the French shopping practices from Switzerland to Germany (especially among low income households): namely shopping in Germany to make the most of its cheap products. For German non-cross-border workers these evolutions mean a growing withdrawal from cross-border life.

## 5. Mobility

The second challenge that the trinationl metropolis of Basel faces is linked to daily mobility practices. One of the major stumbling blocks in the region, principally a criticism expressed by Swiss inhabitants, is the frequent car use by cross-border workers. In all of the interviews, the question of congestion in Basel was raised, as well as the lack of parking spaces. Among the Swiss, but not only, many mentioned the (too) numerous cars from Germany and France, their dangerous driving through residential areas or the lack of consideration of cyclists. These facts contribute to tense relations, even if the tension seems not to have reached the same level as in Geneva, Ticino or in the Swiss-French Jura region, to mention only Swiss examples. This arises partly from very different mobility expectations and mobility practices among cross-border workers, or more broadly inhabitants of the French and German parts, and the Swiss, which complicates the cohabitation of all inhabitants in the region. Basel residents and those living in the inner (Swiss) suburbs have particularly sustainable mobility behaviours; among other things, it is actually the Swiss city where bicycles are the most used. The frequent car use by cross-borderworkers leads to a ‘clash’ of mobility cultures<sup>39</sup>. Figures below represent the frequency of car and public transport use in the different parts of the metropolis. It appears that people use more public transport and less cars in Swiss periurban areas than in the cities of Saint-Louis and Weil am Rhein, thus illustrating totally different lifestyles.

Quantitatively, cross-border workers trips account for many tens of thousands of cars crossing the border every working day. In Basel, it has been estimated that 82% of all trips from the two neighbouring countries are made by car (80% from Germany and 85.4% from France). Moreover, car trips are a highly visible display of cross-border work, easily recognizable because of the foreign licence plates, and recurring in the same places at the same times every day. The other controversial aspects of cross-border work, such as pressure on wages or on jobs, if they exist, are much less visible and affect less directly the majority of individuals. On the contrary, individual motorized traffic directly affects the quality of life of Swiss inhabitants, even more when traffic spills out of the main thoroughfares. According to interviewees, French drivers are less ‘bicycle-friendly’ than those from Switzerland or Germany. Interestingly, the French interviewed in this study described the bicycle as more dangerous than their Swiss or German neighbours. The more frequent use of the bicycle in the two latter countries probably has a positive effect on the drivers’ respect towards cyclists. The

---

<sup>39</sup> Ole B. Jensen, “‘Facework’, Flow and the City: Simmel, Goffman, and Mobility in the Contemporary City”, *Mobilities* 1 2 (2006): 143-165.

overflow of cross-border workers' cars from main roads towards residential streets is also a source of tension. Many examples from the qualitative survey have shown that cross-border workers are not necessarily aware that their mobility behaviour, such as taking a shortcut through residential areas to save a few minutes, generates tension among local residents. Thus, the nuisance caused by commuters driving to Basel, whether they are Swiss or cross-borderworkers, is difficult to endure by the urban population. Beyond that, the lack of reflexivity about one's practices in matter of mobility and its impacts on territories and people is deplored.

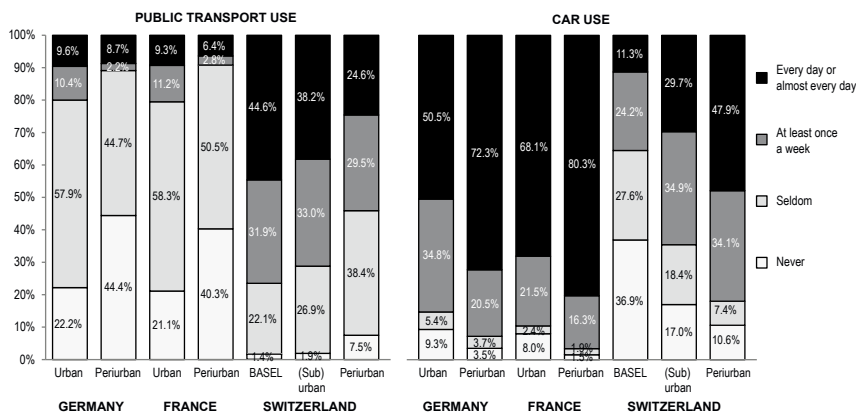


Figure 3

Public transport and car use in the trinalational metropolis of Basel

It should be noted that cross-border worker mobility is even worse elsewhere, and does indeed contribute to very tense situations. In Geneva, 92% of trips from nearby regions in France are made by car<sup>40</sup> and cross-border car traffic is a recurring political issue, especially visible in the attacks on cross-border workers by a populist political party [Mouvement Citoyens Genevois] with slogans such as “Give Genevans their streets back! Stop CROSS-BORDER WORKERS cars at customs”<sup>41</sup>. In the Canton of Neuchatel, 95% of cross-border workers commute by car, a situation that also

<sup>40</sup> CITEC, *Enquête sur les flux de déplacements à la frontière: résultats 2011, Rapport technique*, GLCT Transports publics Grand Genève, 2012.

<sup>41</sup> Own translation, french original : « Rendons les rues aux Genevois ! Bloquons les voitures des FRONTALIERS aux douanes.

leads to considerable tensions<sup>42</sup>. In Basel, efforts made over several years in setting up cross-border transport infrastructure (S-Bahn, trams and bus lines, park-and-ride amenities, promotion of walking and cycling, parking restrictions) highly contribute to a less tense situation, despite criticisms heard during the interviews. Cross-border worker mobility behaviours show that they use more public transport and less cars than their fellow citizens.

Whereas the cross-border public transport supply is well-developed, as the one around workplaces, the supply located around the places of residence, in the French and German areas, does not meet the needs of cross-border workers. Accessibility to the cross-border transport lines is hardly achievable by public transport. Thus some prefer to park next to the border and cross it on foot in order to access the Swiss transport network. These interesting patterns in the cross-border workers' commuting trips imply that modal practices are almost entirely determined by the territory: public transport is always used in the Swiss part and never in the French or German parts.

Trips using public transportation inside Germany or France seem to represent the major problem regarding modal shift in the region, as well as trips done outside peak hours across borders, while cross-border workers like to stay in Switzerland after work to undertake diverse activities. Moreover, whereas parking difficulties in Basel were mentioned many times, a survey<sup>43</sup> underlines that almost 80% of cross-border workers using cars have access to sufficient parking lots on their workplace, decreasing de facto the incentives to use other modes than the car...

## VI. Conclusions

The opening of borders has led to considerable mobility flows across borders in some regions of Europe, through classical immigration or cross-border work. These mobilities have large economic, environmental or social impacts on local territories, which were not prepared for such an influx. These flows cause tensions in the local population and to a certain extent strengthen expectations towards more international or cross-border mobility regulation. These tendencies are part of a wider period of doubts on the globalization model and a certain reluctance towards free movement of people in different European countries or even at the world scale.

---

<sup>42</sup> RTS, *Le Locle, la libre circulation bouchonne – Quinze Minutes* (Émission radiophonique), 1 février 2014 <http://www.rts.ch/la-1ere/programmes/quinze-minutes/5557727-le-locle-la-libre-circulation-bouchonne-01-02-2014.html>, consulted on 26 June 2016.

<sup>43</sup> PTV, *Enquête Cordon aux frontières de l'Eurodistrict Trinationnel de Bâle*, ETB 2012.

Analyses made in this article have shown that cross-border work has a great effect on lifestyles in the region, in economic terms, but also in terms of daily practices. Although cross-border workers use the territory of the trinational metropolis more than others, non-cross-border workers also do cross the borders for shopping or leisure activities. A key point of the analysis is the prevailing relative harmony in the metropolitan area of Basel, compared to more tense situations in Geneva or Ticino.

However, the functioning of the metropolis also shows weaknesses; many elements that are also to be found in other cross-border cities can represent large risks. The first risk is connected to the inequality created by the strong income differences between cross-border workers and the rest of the population, especially in France. The possibility of buying goods in Germany where the prices are lower, a local specificity that is not found elsewhere, makes the situation more bearable. Nevertheless, the sustainability of such a model can be questioned and more specifically its dependency towards the neighbouring countries. The second risk concerns cross-border mobility, and especially car use by cross-border workers. Indeed, in Swiss cross-border cities, it causes trouble in the relationships between the Swiss and their neighbours. Motorized cross-border traffic is particularly obvious and directly affects quality of life: it therefore plays a big role in the tensions on cross-border work. It may be possible that fears aroused by cross-border work on jobs and wages in Switzerland are transferred towards car use: it is socially more acceptable to be against cross-border cars than against cross-border workers themselves... By investing massively in cross-border public transport infrastructure, the public authorities of the Basel area have been able to avoid, to a certain extent and at least until now, too much bad feeling on that matter.

Another major challenge that cross-border cities are confronted with are the impacts of cross-border work on employment (in Switzerland): our data were not suited to address this concern. Although it is difficult to evaluate these impacts from a scientific point of view, they participate in creating a climate of uncertainty and fear in the population. Generally speaking, a better knowledge and a better consideration of the experience and feelings of the inhabitants as well as the specificities of cross-border territories in national or international policies are essential in order to find lasting solutions.

The situation of the trinational metropolis of Basel, put into perspective with other examples, shows the needs of setting up multi-scale solutions in order to accompany the development of cross-border regions. To some extent, it means a “regulation” of cross-border flows, not in order to stop them, but in order to maintain the possibility of cross-border work-related mobility, while making it more “sustainable” socially, economically

and environmentally. At different scales (local, cross-border, national or even European), the opportunity of setting up regulatory or redistribution mechanisms must be discussed, to tackle potential negative impacts of these flows on the population, especially on non-cross-border workers. More generally, it seems essential to better consider, through concrete policies, those who are the most affected and those who benefit directly the less from an open border situation. In addition, solutions in terms of governance at the cross-border urban scale have to be found. In this respect, the trinational metropolis of Basel is an example: numerous projects done on this scale are materialized into concrete implementations, in terms of planning and transport. The regulation of cross-border daily mobility flows is crucial, as motorized traffic is one of the major issues that this region and also other cross-border regions face.

Finally, inhabitants of these regions and the private sector also have a role to play. In this respect, tensions resulting from daily practices are mainly caused by ignorance or a weak consideration of the different interests and expectations that people can have, depending on the side of the border where they find themselves. In fostering a better consideration of the impacts and the links that everyone's practices or decisions have on other individuals or territories<sup>44,45</sup> —at individual, company or public authority scale, in Switzerland, France or Germany— the good functioning of the trinational of Basel could be preserved. More generally, coherent policies in order to lessen the negative impacts of cross-border mobility may prevent the implementation of highly restrictive measures at the national level, particularly harmful for the development of cross-border territories as well as for the "European project".

## Bibliography

- Alm, Leslie R. and Ross E. Burkhart. « Bridges and Barriers: The Lake Superior Borderlands ». *Journal of Borderlands Studies* 28, 1 (2013): 47-60.
- Auburtin, Éric. « Anciennes frontières, nouvelles discontinuités: les impacts du développement du travail frontalier sur les populations et les territoires du Nord lorrain ». *Espace populations sociétés* 2005, 2 (2005): 199-210.
- Balibar, Etienne. « The Borders of Europe ». In *Cosmopolitics: Thinking and Feeling Beyond the Nation*. ed. Pheng Cheah and Bruce Robbins, 216-229. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1998.

<sup>44</sup> Doreen Massey, "Geographies of Responsibility", *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography* 86 1 (2004): 5-18.

<sup>45</sup> Iris Marion Young, «Responsibility and Global Justice: A Social Connection Model», *Anales de la Cátedra Francisco Suárez* 39 (2005): 709-726.

- Baruffini, Moreno, Valentina Mini, Rico Maggi and George Sheldon. *Approfondimento della situazione del mercato del lavoro ticinese negli anni successivi all'introduzione dell'Accordo sulla Libera Circolazione delle Persone (ALCP) - Rapporto di ricerca*. Lugano: IRE-Università della Svizzera italiana, 2015.
- Belkacem, Rachid, Monique Borsenberger and Isabelle Pigeron-Piroth. « Les travailleurs frontaliers lorrains ». *Travail et emploi* 105, (2006): 65-77.
- Beyer, Antoine. « L'enjeu transfrontalier de l'extension des réseaux de tramway urbain à Strasbourg et à Bâle ». In *Le tramway dans la ville. Le projet urbain négocié à l'aune des déplacements*, ed. Philippe Hamman, 253-267. Rennes: Presses universitaires de Rennes, 2011.
- Blake, Gerald. « State limits in the early twenty-first century: Observations on form and function ». *Geopolitics* 5, 1 (2000): 1-18.
- Bolzman, Claudio and Marie Vial. *Migrants au quotidien : les frontaliers. Pratiques, représentations et identités collectives*. Zurich: Seismo, 2007.
- Costa, Rafael and Thierry Eggerickx. « Diversité démographique et profils migratoires des espaces frontaliers belges ». *Géo-Regards* 4, (2011): 113-134.
- Crevoisier, Olivier and Alexandre Moine. *Impact de l'accord bilatéral relatif à la libre circulation des personnes sur la région transfrontalière du canton de Neuchâtel et du département du Doubs*. Neuchâtel - Besançon: GRET-THEMA, 2006.
- Dubois, Yann and Vincent Kaufmann. « Les échelles de la vie quotidienne dans l'agglomération transfrontalière de Bâle : une analyse à travers le potentiel de mobilité ». In *Frontières et représentations sociales : questions et perspectives méthodologiques*, ed. Sylvie Considère and Thomas Perrin, Louvain-la-Neuve: Harmattan-Academia, 2017.
- Flückiger, Yves and Yves Perrin. *Pas de lien direct entre chômage et main-d'oeuvre frontalière*. Genève, 2005.
- Foucher, Michel. *L'obsession des frontières*. Paris: Perrin, 2007.
- Gerber, Philippe. « Advancement in Conceptualizing Cross-Border Daily Mobility: the Benelux Context in the European Union ». *EJTIR* 12, 2 (2012): 178-197.
- Jensen, Ole B. « 'Facework', Flow and the City: Simmel, Goffman, and Mobility in the Contemporary City ». *Mobilities* 1, 2 (2006): 143-165.
- Kempeneers, Pierre and Yves Flückiger. *Immigration, libre circulation des personnes et marché de l'emploi*. Genève: Observatoire Universitaire de l'Emploi, 2012.
- Massey, Doreen. « Geographies of Responsibility ». *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography* 86, 1 (2004): 5-18.
- MKW and Empirica. *Scientific Report on the Mobility of Cross-Border Workers within the EU-27/EEA/EFTA Countries*. Munich, Sopron: European Commission DG Employment and Social Affairs, 2009.
- Newman, David. « The lines that continue to separate us: borders in our 'borderless' world ». *Progress in Human Geography* 30, 2 (2006): 143-161.
- O'Dowd, Liam. « The Changing Significance of European Borders ». *Regional & Federal Studies* 12, 4 (2002): 13-36.
- Ohmae, Kenichi. *The borderless world. Power and strategy in the interlinked economy*. London: Collins, 1990.

- Pellizzari, Michele, Giovanni Ferro Luzzi and Sabina Neacsu. *La contribution des actifs transfrontaliers à l'économie de l'Espace lémanique. Rapport à l'intention du Conseil du Léman*. Université de Genève: Laboratoire d'économie appliquée, 2016.
- Piron, Francis. « International outshopping and ethnocentrism ». *European Journal of Marketing* 36, 1/2 (2002): 189-210.
- Rietveld, Piet. « Barrier Effects of Borders: Implications for Border-Crossing Infrastructures ». *EJTIR* 12, 2 (2012): 150-166.
- Sohn, Christophe. « The Border as a Resource in the Global Urban Space: A Contribution to the Cross-Border Metropolis Hypothesis ». *International Journal of Urban and Regional Research* 38, 5 (2013): 1697-1711.
- Sohn, Christophe, Bernard Reitel and Olivier Walther. « Cross-border metropolitan integration in Europe: the case of Luxembourg, Basel, and Geneva ». *Environment and Planning C: Government and Policy* 27, (2009): 922-939.
- Soutif, Véronique. *L'intégration européenne et les travailleurs frontaliers de l'Europe occidentale*. Angers, 1997.
- Strüver, Anke. « 'Everyone Creates One's Own Borders': The Dutch-German Borderland as Representation ». *Geopolitics* 9, 3 (2004): 627-648.
- Thomas, Marie-Paule, Hossam Adly, Luca Pattaroni, Vincent Kaufmann and Simon Galloux. *Choix résidentiels et modes de vie dans l'agglomération franco-valdo-genevoise*. Grand Genève, 2011.
- Van Geenhuizen, Marina and Remigio Ratti. *Gaining Advantages from Open Borders. An active space approach to regional development*. Aldershot: Ashgate, 2001.
- van Houtum, Henk. « The Mask of the Border ». En *The Ashgate Research Companion to Border Studies*, ed. Wastl-Walter D., 46-61, Farnham: Ashgate, 2011.
- van Houtum, Henk and Martin van der Velde. « The power of cross-border labour and market immobility ». *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografi* 95, 1 (2004): 100-107.
- Vigani, Aurelio. « Transports, frontière et développement territorial de la Regio Insubrica ». *Géo-Regards* 4, (2011): 95-11.
- Wastl-Walter, Doris. « Borderlands ». In *International Encyclopedia of Human Geography*, ed. Kitchin R. and Thrift N., 332-339. Oxford: Elsevier, 2009.
- Young, Iris Marion. « Responsibility and Global Justice: A Social Connection Model ». *Anales de la Cátedra Francisco Suárez* 39, (2005): 709-726.



# Otros estudios



# La representación de los europeos: sobre las posibilidades y límites de la parlamentarización de la Unión Europea\*

*The Representation of the Europeans: On the possibilities and limits of the European Union parliamentaryization*

Daniel Innerarity

Catedrático de Filosofía Política e investigador Ikerbasque en la UPV/EHU  
dinner@ikerbasque.org

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/ced-56-2017pp163-179>

---

**Sumario:** 1. La Europa de los parlamentos. 1. La tesis de la desparlamentarización. 2. La implicación de los parlamentos nacionales. 3. El fortalecimiento del Parlamento Europeo. 4. ¿Parlamentarización o innovación representativa?

---

**Resumen:** La Unión Europea constituye un espacio especialmente denso desde el punto de vista parlamentario y de una gran complejidad en relación con su naturaleza representativa. Para hacer frente a la desparlamentarización de sus instituciones se han propuesto dos estrategias cuyos alcances se analizan aquí: la implicación de los Parlamentos nacionales en la gobernanza europea y el fortalecimiento del Parlamento Europeo. En este artículo se examinan críticamente ambas propuestas. Para mejorar la representación en Europa se propone indagar las posibilidades de innovación representativa que permite una entidad política tan peculiar.

**Palabras clave:** democracia, representación, Parlamento Europeo, desparlamentarización.

**Abstract:** *The European Union constitutes an especially dense space from the parliamentary point of view and of considerable complexity in relation with its representative nature. In order to address the de-parliamentarization of its institutions two strategies have been proposed whose outreach is here analysed: the implication of national Parliaments in the European governance and the strengthening of the European Parliament. In this article both proposals are examined critically. To improve representation in Europe, this article aims to explore the possibilities of representative innovation that such a peculiar political entity allows.*

**Keywords:** *democracy, representation, European Parliament, de-parliamentarization.*

---

---

\* Recibido el 15 de noviembre de 2016, aceptado el 8 de febrero de 2017.

A partir de los años 2000 se puede constatar un «*representation turn*»<sup>1</sup> en los estudios europeos y la cuestión del déficit democrático se plantea menos como una cuestión de procedimientos de participación democrática que como un asunto relativo a la calidad de la representación. De entrada, acerca de cómo articular los múltiples modos de la representación en la Unión Europea: de los ciudadanos directamente o a través de los estados a los que pertenecen, la representación que ejercen el Parlamento Europeo y los parlamentos de los estados miembros, o de qué manera representar a los actores no estatales, los intereses de la sociedad civil, la inteligencia distribuida o la imparcialidad de las instituciones no mayoritarias.<sup>2</sup>

El Tratado de Lisboa distingue entre representación electoral, territorial, funcional y un canal directo de representación, aunque no precisa las relaciones entre ellos. Se piensa en dos tipos de subjetividad —los individuos y los estados— a los que corresponde un diferente tipo de representación: la soberanía popular y la soberanía de los estados. Si la primera apunta a una *polity* europea integrada, la segunda considera a la UE como una organización intergubernamental avanzada. La primera se hace valer a través de la representación electoral, funcional y directa, mientras que la segunda lo hace mediante la representación territorial. La múltiple representación que articulan las instituciones europeas obedece al intento de garantizar la presencia de todos los elementos que forman parte de ellas, tratando de evitar que sus políticas sean capturadas por los estados o por los expertos, que un nivel se imponga injustificadamente sobre otro, que se excluya a las minorías o que se prive de voz a los ciudadanos de otros estados afectados por las decisiones domésticas.

Desde una cierta perspectiva, los votantes y los políticos están actualmente confrontados a una cacofonía de pretensiones de representación, pero, desde otro punto de vista, esta pluralidad de «*representation claims*» puede ser entendida como una oportunidad de enriquecer la representación democrática. La integración europea plantea unos considerables desafíos a la representación política. El Tratado de Lisboa establece en su artículo 10 que el funcionamiento de la Unión debe fundarse en la democracia representativa, pero no sabemos exactamente qué significa este principio más allá del estado nación. Por si fuera poco, esta cacofonía tiene lugar en un momento de crisis de la democracia representativa, cuando la política está enfrentada cada vez más a la emergencia de poderosos actores transnacio-

---

<sup>1</sup> Richard Bellamy y Sandra Kröger, «Representation Deficits and Surpluses in EU Policy-Making», *Journal of European Integration*, 35/5, (2013): 477-497.

<sup>2</sup> Tatjana Evas, Ulrike Liebert y Christopher Lord, *Multilayered Representation in the European Union. Parliaments, Courts and the Public Sphere*, (Baden Baden: Nomos, 2012).

nales y áreas de decisión que escapan del alcance de las tradicionales instituciones representativas.

Estos tres factores —pluralidad, novedad y crisis de la representación— están exigiendo un salto conceptual a la hora de entender y diseñar la representación. Un ejemplo negativo de falta de innovación conceptual lo encontramos en la sentencia del Tribunal Constitucional alemán sobre el Tratado de Lisboa, cuando aboga por optar entre una plena parlamentarización de la UE o por fortalecer los parlamentos nacionales; de este modo deja de tomar en consideración las nuevas posibilidades de concebir de la relación representativa. Parece así no terminar de entender que el gran reto intelectual y práctico que tenemos es liberar la noción de representación del vínculo que la asociaba tan fuertemente al territorio y al *demos*. Los procesos de europeización y globalización plantean enormes desafíos: ya no existe la clara demarcación de los *demos* representados, no hay un claro centro de autoridad institucional y el derecho a votar ha perdido su simplicidad como medida de la igualdad política. La tarea que debemos acometer es imaginar cómo volver a pensar las relaciones representativas en medio de tales contextos.

## I. La Europa de los parlamentos

El Tratado de Lisboa ha sido llamado el «tratado de los parlamentos»<sup>3</sup> porque introduce muchas consideraciones acerca de la democracia representativa y la función que en ella ejercen los parlamentos, instando a la colaboración entre el Parlamento Europeo y los parlamentos de los estados miembros. Esta declaración no ha servido para desactivar la denuncia de que asistimos —en general, pero muy en particular en la Unión Europea— a un progresivo debilitamiento de los parlamentos, proceso frente al que se ha propuesto la inclusión de los parlamentos de los estados miembros en el *decisión-making* europeo así como incrementar las competencias del Parlamento Europeo. Mi hipótesis es que las posibilidades de reparlamentarización de la UE son limitadas, pero hay diversas posibilidades de pensar de una manera innovadora las funciones representativas.

---

<sup>3</sup> Elmar Brok y Martin Selmayr, «Der ‘Vertrag der Parlamente’ als Gefahr für die Demokratie? Zu den offensichtlich unbegründeten Verfassungsklagen gegen den Vertrag von Lissabon» en *Integration* 3, (2008): 217-234.

## 1. La tesis de la desparlamentarización

La denuncia de una progresiva irrelevancia de los parlamentos frente a los poderes ejecutivos es una crítica general en todas las democracias, que parece más verosímil aún en la Unión Europea debido a las peculiaridades de la integración. El parlamentarismo se debilita tanto a nivel nacional como en un parlamentarismo europeo incompleto. Tanto en un caso como en otro, los gobiernos dictan la agenda a los parlamentos y no al revés.<sup>4</sup> En la Unión Europea se constata una captura de los poderes de decisión por parte de las instituciones ejecutivas (Comisión Europea y estados miembros), cuyo resultado es un debilitamiento de los poderes legislativos y, en consecuencia, de los electorados que los eligen.<sup>5</sup> Los poderes ejecutivos se constituyen así como los «*gatekeepers*» de la política europea.<sup>6</sup> En el transcurso de la integración europea los parlamentos nacionales han perdido competencias legislativas; conservan un cierto control sobre los cambios en materia de tratados (al menos cuando la ratificación no tiene lugar mediante referéndum), pero no participan directamente en las negociaciones europeas. Los parlamentos nacionales carecen de control sobre la política europea, sufren una falta de autoridad sobre las políticas transnacionales y se convierten en los principales perdedores de la integración europea. Al mismo tiempo la integración europea ha provocado un desplazamiento de poder hacia los ejecutivos nacionales. No parece exagerado afirmar que la desparlamentarización es el elemento más preocupante de la democracia en Europa.<sup>7</sup>

La gestión de la crisis económica y del euro no ha mejorado en absoluto la situación. Por la vía de la informalidad y las estructuras *ad hoc*, Europa

---

<sup>4</sup> Carina Sprungk, «Parlamentarismus in europäischen Mehrebenensystem. Zum Wandel von Rollenansforderungen an nationale Parlamente in EU Angelegenheiten», en Eppler Abels (eds.), *Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus? Funktionen von Parlamenten im politischen System der EU*, (Baden-Baden: Nomos, 2011): 211-226.

<sup>5</sup> Katrin Auel y Arthur Benz, «The politics of adaptation: the Europeanisation of national parliamentary systems» en *The Journal of Legislative Studies* 11, 3/4, (2005): 373; Tapio Raunio y Simon Hix, «Backbenchers learn to fight back: European integration and parliamentary government» en *West European Politics* 23/4, (2000): 142-168.

<sup>6</sup> Vivien Schmidt, «European 'federalism' and its encroachments on national institutions» en *Publius* 29, Nº1, (1999): 19-44; Andreas Maurer y Wolfgang Wessels, (eds.) *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?* (Baden-Baden: Nomos, 2001); Richard Bellamy y Sandra Kröger, «Domesticating the democratic deficit? The role of national parliaments and parties in the EU's system of governance» en *Parliamentary Affairs*, 67 / 2, (2012): 437-457.

<sup>7</sup> Johannes Pollak, «Compounded Representation in the EU: No Country for Old Parliaments?», en Sandra Kröger, (ed), *Political Representation in the European Union: Still Democratic in Times of Crisis?*, (London/New York: Routledge, 2014): 37-69.

ha tratado de responder a la crisis profundizando más en la división entre el espacio de los procedimientos democráticos y el espacio de la decisión política. La crisis ha puesto de manifiesto la enorme debilidad parlamentaria, ya que los controles parlamentarios apenas podían llevarse a cabo en aquellos ámbitos en los que se decidía intergubernamentalmente y que remitían finalmente a los niveles nacionales, como pusieron en evidencia los mecanismos de rescate de 2010 y 2012, el *European Financial Stability Facility* (EFSF), al principio, y el *European Stability Mechanism* (ESM), después.

Este diagnóstico requeriría no pocos matices, pero trataré de posponer mi punto de vista para cuando examinemos los límites de la parlamentarización de la Unión Europea y las otras posibles innovaciones representativas que deberíamos considerar. De momento nos toca abordar las dos estrategias que se han propuesto para revertir esta situación: asegurar la presencia de los parlamentos nacionales en el *decision-making* europeo y fortalecer el Parlamento Europeo. En el primer caso, se trataría de subrayar el enraizamiento nacional de la democracia en Europa y en otro de europeizar la democracia parlamentaria.

## 2. La implicación de los parlamentos nacionales

La previsión que anima esta propuesta es que una mayor intervención de los actuales parlamentos contribuiría a aumentar la legitimidad democrática de la Unión. Esta previsión se apuntaba en aquella apelación del Tratado de Maastricht (1992) a una mayor colaboración entre los parlamentos (todos los cuales tienen sus Comisiones de Asuntos Europeos y se reúnen en la *Conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l'Union* dos veces al año desde 1989), así como en el «*Protocol on the role of National Parliaments in the European Union*» añadido al Tratado de Amsterdam (1997), pero quien lo plantea abiertamente es el Tratado de Lisboa, que marcó un paso en este sentido unos años más tarde (2007); no sólo es el primero que menciona a los parlamentos nacionales en el texto principal sino que les confiere un estatuto potencial muy significativo en la gobernanza democrática de la Unión Europea.

La nueva estructura del Tratado de Lisboa ayudó a que los parlamentos nacionales dejaran de ser meras «víctimas de la integración» y se constituyeran en agentes protagonistas.<sup>8</sup> Las enmiendas introducidas en el Tratado

---

<sup>8</sup> Karlheinz Neunreither, «The Democratic Deficit of the European Union: Towards Closer Cooperation between the European Parliament and the National Parliaments» en *Government and Opposition* 29/3, (1994): 299-314; Karlheinz Neunreither, «The European Parliament and National Parliaments: Conflict or Cooperation?» en Katrin Auel y Arthur

de Lisboa implican a los parlamentos nacionales como guardianes de la subsidiaridad en el proceso legislativo europeo.<sup>9</sup> Se les confiere la función de «alarma temprana» para vigilar que se cumpla el principio de subsidiaridad.<sup>10</sup> El alcance de estas previsiones es discutido. Mientras que, por ejemplo, para Rittberger<sup>11</sup> esto no supone otra cosa que complementar las funciones legitimadoras del Parlamento Europeo, para Lindseth<sup>12</sup>, es parte de un esfuerzo por reconectar la gobernanza europea con la democracia representativa a nivel nacional. En cualquier caso, aunque estos poderes que se otorgan a los parlamentos son más bien limitados y excepcionales, de este modo quedaría establecido lo que algunos han llamado «*Multilevel Parliamentary Field*»<sup>13</sup>, un espacio de interacción entre los parlamentos que comparten la tarea de representar a los europeos y las europeas en el proceso de decisión de la Unión.

Ahora bien, muchos investigadores son más bien escépticos en relación con el *Early Warning System*. En primer lugar porque el sistema ignora el hecho de que raramente la mayoría parlamentaria adopta una posición diferente del gobierno. En los estados miembros la división entre gobierno y oposición es el principal *cleavage*, no la división entre gobierno y mayoría parlamentaria. Por esta razón es infrecuente que el gobierno y la mayoría parlamentaria tengan una posición diferente, de manera que no es verosímil que en un parlamento de un estado se plantee una posición diferente de la que su gobierno mantiene en el Consejo.

Por otro lado, cabría advertir de que esta práctica supondría un debilitamiento de la capacidad deliberativa a nivel europeo. En la literatura que analiza los derechos de co-decisión de los parlamentos frente a sus ejecutivos se pone como ejemplo al *Folketing* danés, con capacidad para dar un

---

Benz (eds.), *The Europeanisation of Parliamentary Democracy*, (London: Routledge, 2006): 164-187; Andreas Maurer y Wolfgang Wessels, (eds.) *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?*, (Baden-Baden: Nomos, 2001); J. O'Brennan y Tapio Raunio, (eds.) *National Parliaments within the Enlarged European Union: From 'Victims' of Integration to Competitive Actors?*, (London/New York: Routledge, 2007).

<sup>9</sup> Christian Calliess, *Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon. Ein Überblick über die Reformen unter Berücksichtigung ihrer Implikationen für das deutsche Recht*, (Tübingen: Mohr Siebeck, 2010).

<sup>10</sup> Ian Cooper, «The Watchdogs of Subsidiarity: National Parliaments and the Logic of Arguing in the EU» en *Journal of Common Market Studies* 44 (2), (2006): 281-304.

<sup>11</sup> Berthold Rittberger, *Building Europe's Parliament. Democratic Representation Beyond the Nation State*, (Oxford University Press: 2005).

<sup>12</sup> Peter Lindseth, *Power and Legitimacy: Reconciling Europe and the Nation-State*, Oxford University Press, 2010.

<sup>13</sup> Ben Crum y John Erik Fossum, «The Multilevel Parliamentary Field — A Framework for Theorising Representative Democracy in the EU» en *European Political Science Review* 1, (2009): 249-271.



mandato vinculante a su gobierno para las negociaciones. Por lo general, los parlamentos nacionales únicamente tienen la capacidad de adoptar resoluciones no vinculantes acerca de asuntos europeos (excepto en Dinamarca y Austria, donde son vinculantes). Aunque la práctica del Parlamento de Dinamarca es encomiable en lo que tiene de responsabilidad y control sobre los asuntos europeos, su mandato imperativo impide la deliberación abierta sobre sus decisiones en el seno de la Unión Europea. La parlamentarización de la Unión Europea no contribuye necesariamente a democratizarla en el sentido de hacerla más deliberativa. Fortalecer el papel de los parlamentos nacionales puede condicionar la posición de los gobiernos de modo que condicionen su posición negociadora y no les permitan margen de manobra.<sup>14</sup> El entramado institucional de la Unión quedaría más vinculado con los electorados nacionales pero menos predispuesto a entendimientos transnacionales. La incorporación de los parlamentos nacionales equivaldría a incrementar la legitimidad nacional cuando lo que hace falta es mayor legitimidad a nivel europeo. No necesitamos *agregación parlamentaria* sino *emergencia parlamentaria*; la solución no es conectar con los electorados que ya tenemos sino con las lógicas transnacionales que deben ir surgiendo de nuestras prácticas. Para impulsar una mayor integración, los parlamentos no deben solo pensar en líneas rojas, subsidiaridad e intereses específicos, sino también en términos de cómo pueden contribuir positivamente al proceso de integración europea.

Hay otra razón de esta limitada viabilidad de implicar a los parlamentos en los grandes asuntos de la Unión, una razón que tiene carácter funcional, de hábitos y cultura política. Los parlamentos de los estados no están preparados para internalizar las preocupaciones de los otros estados ni articular una forma de solidaridad entre ellos. A diferencia de los jefes de gobierno, los parlamentarios no están acostumbrados a justificar las decisiones adoptadas a nivel europeo ante sus propios electorados. «Una mayor presencia de las cuestiones de ámbito europeo en los parlamentos nacionales únicamente removería la competición entre los partidos nacionales sin ninguna fuerza estructural de contrapeso que indujera a una consideración justa de los intereses del resto de la población europea».<sup>15</sup>

Si es que hay un déficit de representación a nivel europeo, implicar más a los parlamentos nacionales no mejoraría las cosas y tampoco es verosímil que esta capacitación vaya a darles un mayor protagonismo, por lo que no

---

<sup>14</sup> Katrin Auel y Arthur Benz, «A Disputed Idea Becomes Law: Remarks on European Democracy as a legal Principle», en Beate Kohler-Koch, Berthold Rittberger, (eds.), *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*, Plymouth: Rowman, 2007: 33-44.

<sup>15</sup> Philippe Van Parijs, «Justifying Europe», en Luuk van Middelaar y Philippe Van Parijs (2015), *After the storm. How to save democracy in Europe*, (Tielt: Lannoo, 2015): 256.

es exagerado afirmar que seguirán siendo unos actores bastante débiles en el sistema político de la Unión<sup>16</sup>.

### 3. *El fortalecimiento del Parlamento Europeo*

El Parlamento Europeo ha evolucionado desde un cuerpo consultativo y no elegido a una de las asambleas más poderosas del mundo, más que muchos parlamentos nacionales en Europa, y el único parlamento supranacional del mundo. Con la decisión de erigir en 1976 un Parlamento Europeo mediante sufragio directo y universal, se crea una institución que pretende articular la voluntad general europea no como una mera agregación de intereses nacionales o equilibrios institucionales sino a un nivel genuinamente supranacional. Desde 1979 es elegido directamente por los ciudadanos; es co-legislador con el Consejo en un amplio número de cuestiones y puede exigir cuentas a la Comisión. Es evidente que esto no ha convertido a la Unión Europea en una democracia representativa «*full-fledged*», pero ha incrementado su carácter parlamentario. No deberíamos subestimar, por tanto, el actual grado de poder del Parlamento Europeo, pese a que parecen razonables muchas de las propuestas de fortalecer sus poderes.

Algunas críticas al déficit democrático se refieren al papel limitado del Parlamento Europeo en virtud de que buena parte de las decisiones han sido transferidas a instituciones solo indirectamente representativas (como el Consejo). No son pocos los que reclaman dar más poder al Parlamento Europeo, entendiendo que así se fortalecería el vínculo entre los ciudadanos y sus representantes, hasta el punto de que las elecciones europeas podrían convertirse en «*first-order elections*».<sup>17</sup> En esta línea apunta también la propuesta de elección del presidente de la Comisión por los miembros del Parlamento Europeo, que fue introducida por primera vez en 2014.<sup>18</sup> También

---

<sup>16</sup> Tapio Raunio, «National Parliaments and the Future of European Integration: Learning to Play the Multilevel Game» en Achim Hurrelmann, Steffen Schneider y Jens Steffek (eds.), *Legitimacy in an Age of Global Politics*, New York: Palgrave Macmillan, (2007): 158-173.

<sup>17</sup> Andreas Follesdal y Simon Hix, «Why there is a democratic deficit in the EU: A response to Majone and Moravcsik» en *Journal of Common Market Studies* 44,3, (2006): 533-562.

<sup>18</sup> Frank Decker, *Governance beyond the nation-state Reflections on the democratic deficit of the European Union*. *Journal of European Public Policy* 9/2, (2002): 256-272. Simon Hix, *Why the EU should have a single president, and how she should be elected*. *Paper for the working group on democracy in the EU for the UK Cabinet Office*, Oct. 2002, [http://personal.lse.ac.uk/hix/Working\\_Papers/Why%20the%20EU%20Should%20Have%20a%20Single%20Pres-ident.pdf](http://personal.lse.ac.uk/hix/Working_Papers/Why%20the%20EU%20Should%20Have%20a%20Single%20Pres-ident.pdf), acceso el 22 de enero de 2013.

suelen atribuirse las dificultades para desarrollar la democracia en la Unión Europea a la falta de un sistema de partidos a nivel europeo capaz de generar grupos de gobierno y oposición dentro del PE.<sup>19</sup> Quienes así piensan argumentan que incrementando la competición política a nivel europeo a través del empoderamiento del Parlamento Europeo los votantes estarán más interesados en participar en las elecciones y se disolvería el déficit democrático.

Este análisis es muy cuestionable. La transferencia continua de competencias al Parlamento Europeo ha ido acompañado de una disminución de la participación en dichas elecciones.<sup>20</sup> Los poderes del Parlamento Europeo no han dejado de crecer, por ejemplo, en las revisiones de Amsterdam (1997) y de Niza (2001), a pesar de lo cual la participación electoral no ha aumentado; parece incluso haberlo hecho en proporción inversa al incremento de sus competencias.

Por otro lado, este fortalecimiento del Parlamento Europeo podría producir un déficit de representación de los miembros más pequeños, a los que protege el actual sistema.<sup>21</sup> El fortalecimiento del Parlamento Europeo, que no es un organismo federal sino central, tendría efectos centralizadores.<sup>22</sup> Teniendo presente esta posibilidad, la solución de la Convención Europea consistió en fortalecer todas las instituciones de la Unión sin alterar significativamente el equilibrio entre ellas. El hecho de que la representación en el Parlamento Europeo no siga estrictamente el criterio de la población responde a su peculiaridad institucional. La Unión Europea difiere de los estados federales en que su desigual representación no está confinada en una segunda cámara sino en todos sus órganos, desde el Parlamento hasta el Consejo. La diferencia y no la igualdad es el principio organizador de la Unión Europea, lo que no es un déficit sino el resultado de una historia y un énfasis en la protección de los pequeños estados contra la dominación de los grandes.

---

<sup>19</sup> Andreas Follesdal y Simon Hix, «Why there is a democratic deficit in the EU: A response to Majone and Moravcsik» en *Journal of Common Market Studies* 44,3, (2006): 533-562.

<sup>20</sup> Joseph Weiler, «In the face of crisis: input legitimacy, output legitimacy and the political messianism of European integration» en *Journal of European Integration* 34/7, (2012): 830.

<sup>21</sup> Renaud Dehousse, «Constitutional reform in the European Community: are there alternatives to the majoritarian avenue?» en Jack Hayward (ed.), *The Crisis of Representation in Europe*, London: Frank Cass, (1995): 118; Vivien Schmidt, *Democracy in Europe. The EU and National Politics*, Oxford University Press, (2006): 273.

<sup>22</sup> Dieter Grimm, «Treaty or Constitution? The legal basis of the European Union after Maastricht», in E. Eriksen, J.E. Fossum and A.J. Menéndez (eds.), *Developing a Constitution for Europe*, London: Routledge, (2004): 69-87.

Es muy cuestionable que la democratización de la Unión Europea venga de la mano del Parlamento Europeo como su principal actor. Por mucho que se atribuyan al Parlamento mayores poderes, no se creará con ello un *demos* o un espacio público unificado. Para resolver democráticamente el problema de la representación en Europa se requiere una estructura diferenciada de instituciones y procedimientos. Los poderes del Parlamento Europeo solo pueden hacerse valer con un alto nivel de consenso y con un acuerdo interinstitucional del Consejo y la Comisión. Estos condicionamientos no responden a una *tímida democratización* sino a la realidad de una *complejidad democrática*.

Seguramente habrá que dotar de mayores competencias al Parlamento Europeo, como la capacidad de enmendar todas las áreas del presupuesto o extender el «*Qualified Majority Vote*» a ámbitos fiscales; también ha sido muy positivo que desde 2014 el presidente de la Comisión sea elegido por el Parlamento en vez de por el Consejo. De ese modo puede haber más batalla política y movilización en torno a las decisiones europeas. También pueden mejorarse sus funciones de control. Por ejemplo: aunque el Tratado de Lisboa plantea que las recomendaciones de política fiscal hacia un país en concreto sean llevadas a cabo por el Consejo únicamente, nada prohíbe implicar al Parlamento europeo en dicha supervisión, a nivel de plenario o de comité, lo que estaría más justificado cuando esto implica una modificación del presupuesto europeo.<sup>23</sup> Incluso en aquellas cuestiones en las que el Parlamento Europeo no decide, sí que puede adoptar mayores capacidades de supervisión y control sobre las instituciones ejecutivas. Una mayor *accountability* del Consejo Europeo y del Eurogrupo antes y después de sus respectivas Cumbres contribuiría a corregir la deriva de la Unión hacia un poder ejecutivo excesivo.<sup>24</sup>

Pero no pensemos que esos procedimientos van a fortalecer mágicamente la identificación de los ciudadanos con Europa porque la hacen algo más similar a lo que conocemos en el nivel nacional. Además de esta democratización por analogía con lo conocido, es necesario una forma de democratización en consonancia con la peculiaridad de la Unión que ninguna similitud con la lógica nacional cubrirá completamente.

---

<sup>23</sup> Mark Dawson, «The Euro Crisis and Its Transformation of the EU Law and Politics» en *The Governance Report 2015*, *Hertie School of Governance*, Oxford University Press, (2015): 41-68.

<sup>24</sup> Sonia Piedrafita y Steven Blockmans, *Shifting EU Institutional Reform into High Gear: Report of the CEPS High-Level Group*, (Brussels: Centre for European Policy Studies, 2014): 20.

#### 4. *¿Parlamentarización o innovación representativa?*

La extendida frustración pública en relación a la democracia europea no se superará aumentando las competencias del Parlamento Europeo, añadiendo mecanismos de transparencia o cualquier otro procedimiento de ingeniería institucional, sino cuando acertemos a entender su naturaleza compleja y dejemos de medirla con unos estándares que nunca podrá satisfacer. «Para los gobiernos ha sido extremadamente difícil resistirse a incrementar el papel del Parlamento Europeo porque no han sido capaces de formular una alternativa para resolver el “déficit democrático”». <sup>25</sup> El hecho de que no hayamos pensado bien las deficiencias de la democracia en Europa *al mismo tiempo* que sus potencialidades específicas explica la recurrente falta de originalidad con la que abordamos el asunto y que no haya otras propuestas que introducir procedimientos democráticos convencionales de los estados nacionales al nivel supranacional. Lo hacemos además sin caer en la cuenta de que los procedimientos y las instituciones que parecen más democráticas en un contexto pueden ser inapropiadas en otro. <sup>26</sup>

Pensemos, por ejemplo, en la estrategia de dar a las instituciones europeas el mismo nombre que las instituciones nacionales y dotarlas así de un aire de analogía y familiaridad con lo ya conocido. De este modo esquivamos sus características específicas y parecemos desconocer que nos encontramos ante instituciones que se rigen de acuerdo con principios diferentes y que cumplen funciones diferentes. La homonimia es una estrategia recurrente pero poco útil cuando se adentra uno en terreno ignoto y suele terminar generando mayores perplejidades. Este es el caso del Parlamento Europeo, que difiere de los parlamentos nacionales no solo porque carece de la capacidad de iniciativa legislativa, en materia fiscal y de gasto o por la poca presencia del antagonismo típico entre gobierno y oposición. Su naturaleza *sui generis* también se pone de manifiesto en la actitud de sus miembros, muchos de los cuales se consideran más especialistas en determinadas materias que políticos de partido, o en que se exija de la Comisión Europea una cierta neutralidad, y esto es precisamente lo que explica en parte que nunca se haya contestado seriamente su monopolio de iniciativa legislativa. ¿Por qué insistir en que el Parlamento Europeo se parezca más a los parlamentos conocidos y no indagar si en sus peculiaridades, más que una carencia, lo que se manifiesta es una función inédita sobre la que deberíamos pensar y tal vez potenciar? Sería algo así como una política más allá de las

---

<sup>25</sup> Michael Shackleton, «*The European Parliament*», en John Peterson y Michael Shackleton, *The Institutions of the European Union*, Oxford University Press, (2012): 145.

<sup>26</sup> William Nelson, «The Institutions of Deliberative Democracy» en *Social Philosophy & Policy* 17, (2000): 181-202.

formas clásicas de antagonismo y un Parlamento cuya función representativa es más importante que la de controlar al poder ejecutivo.

Una de las propiedades que más inquietud suscita entre algunos es el hecho de que en el Parlamento Europeo haya tan poco antagonismo ideológico y que la división entre gobierno y oposición juegue un menor papel que en los parlamentos conocidos. Ahora bien, ¿por qué lo sustancial de la política tiene que ser la batalla por el control del poder y la rivalidad? ¿No puede haber otras formas de hacer política más consensuales y menos agnósticas en aquellos espacios que, como la Unión Europea, son más complejos y tienen mayores exigencias de integración? La dimensión consensual de la política europea tiene razones funcionales en una *polity* de cohesión escasa. Si una mayoría tuviera más poder en Parlamento habría más en juego en las elecciones europeas y tal vez el electorado se movilizaría más, pero la desafección hacia la Unión aumentaría en la minoría perdedora, que podría no sentirse representada y desidentificarse. Se afirma con frecuencia que el espíritu de consenso empuja a los discrepantes a cuestionar las políticas rechazando la *polity*, es decir, en forma de desafección hacia el proyecto europeo, pero pensemos si no sería peor el efecto disgregador si se instaurara una lógica estrictamente mayoritaria que podría suscitar los mismos desafectos en los eventuales perdedores (mayores en número que cuando rige una lógica consensual).

Podemos considerar como ventajas o astucias funcionales lo que comparado con aquello que conocemos se nos presenta de entrada como un defecto. Dado que la división gobierno-oposición no tiene una importancia decisiva en la gobernanza europea, la deliberación está obligada a jugar un mayor papel que en los parlamentos nacionales.<sup>27</sup> Los poderes de control del Parlamento Europeo son ciertamente limitados, pero deberían ser puestos en el contexto de un sistema semi-presidencialista, en el que el ejecutivo (la Comisión) no es un gobierno de partido y el Parlamento Europeo, más que una institución de debate es un «*working parliament*».<sup>28</sup> La Unión Europea no es una democracia mayoritaria imperfecta sino una forma de democracia compleja que limita intencionalmente la aplicación de los principios mayoritarios.<sup>29</sup> En virtud de sus propiedades específicas, el Parlamento

---

<sup>27</sup> Kyosti Pekonen, «*Members of the European Parliament as Delegates and Parliamentarians*», en Claudia Wiesner, Kari Palonen y Tapani Turkkka (eds.), *Parliament and Europe. Rhetorical and conceptual studies on their contemporary connections*, Baden-Baden: Nomos, (2011): 59-78.

<sup>28</sup> Teija Tiilikainen, «*The Role of the European Parliament in the EU's Political Order*» en Claudia Wiesner, Kari Palonen y Tapani Turkkka (eds.), *Parliament and Europe. Rhetorical and conceptual studies on their contemporary connections*, (Baden-Baden: Nomos, 2011): 39.

<sup>29</sup> Jürgen Neyer, *The Justification...*, 2012, 161.

Europeo tiene una oportunidad de estar más cerca de ciertos principios parlamentarios que los parlamentos nacionales.

Volvamos a la tesis de la desparlamentarización, que se apoyaba fundamentalmente en su escaso poder de control sobre el gobierno (en este caso, la Comisión Europea). Podríamos comenzar recordando que tampoco los parlamentos nacionales controlan demasiado a sus gobiernos, aunque sea por distintas razones. La función del Parlamento Europeo en la gobernanza europea debe pensarse en consonancia con la evolución de las instituciones parlamentarias en general, que distan mucho de ser el instrumento con el que los estados pretendían controlar a sus gobiernos y dotarse de iniciativa legislativa.

Los parlamentos tienen la doble función de representación y de control del gobierno, pero esta doble función no tiene porqué ser replicada a nivel europeo. En Europa hay una democracia representativa más que un gobierno representativo.<sup>30</sup> El Parlamento Europeo representa a los ciudadanos pero no controla las acciones del gobierno. Hay una representación sin conexión con un gobierno. Pero cabe pensar que un parlamento liberado de la función de sostener a un ejecutivo puede desempeñar una función de escrutinio más independiente que los parlamentos nacionales, lo que puede fortalecer la democracia representativa en Europa.

Es cierto que para que un poder ejecutivo sea algo diferente de la mera administración, el legislativo debe poder controlar de algún modo al ejecutivo, lo que en el caso de la Unión Europea es muy limitado. No es verosímil que la Unión evolucione hacia una democracia plenamente parlamentaria, pero el control sobre el ejecutivo por parte de diversos actores —entre ellos, el Parlamento Europeo— puede ser mejorado y ampliado con los criterios de buena gobernanza formulados en el *Libro blanco de la gobernanza europea* (apertura, participación, responsabilidad, efectividad y coherencia). Además, aunque el Parlamento Europeo solo tenga formalmente derechos de información y consulta, la intensidad y regularidad del debate con los cargos y altos representantes se traduce en un escrutinio de gran intensidad.<sup>31</sup> La tarea principal del Parlamento Europeo no es representar a un Pueblo europeo que no existe como tal sino acompañar críticamente el trabajo de la Comisión y del Consejo.

La tesis de la desparlamentarización es incompleta ya que se centra excesivamente en las funciones legislativas de los parlamentos descuidando

---

<sup>30</sup> Peter Mair y Jacques Thomassen, «Political Representation and Government in the European Union» en *Journal of European Public Policy* 17 (1), (2010): 22.

<sup>31</sup> Daniel Thym, «Beyond Parliament's Reach? The Role of the European Parliament in the CFSP», *European Foreign Affairs*, 11, (2006): 119.

otras tan importantes.<sup>32</sup> La función de control no lo es todo. Están también las funciones de información y las específicamente representativas, que pueden incluso llevarse a cabo mejor si están parcialmente liberados de la obligación de controlar al gobierno. El control del gobierno no es necesariamente la finalidad principal de los parlamentos sino la reducción del *information gap* entre los parlamentos y el gobierno y, en segundo lugar, la información de los ciudadanos.

Podemos concluir afirmando que la parlamentarización no es el único medio de asegurar la representación en la Unión Europea, aunque el potencial del Parlamento Europeo y de los otros parlamentos pueda mejorarse. Democratización de la Unión no equivale a su plena parlamentarización, lo que no es ni posible ni acorde con esa complejidad que debe ser democratizada. La Unión Europea no es un sistema de soberanía parlamentaria sino de separación de poderes. En consonancia con ello, la Comisión Europea no es un gobierno parlamentario en una democracia mayoritaria ni el ejecutivo de un sistema presidencial; es un organismo colegial que plantea no pocos quebraderos de cabeza a la teoría de la democracia, instituida para proteger el bien común europeo y como ejecutivo autónomo que debe velar para que los intereses particulares nacionales no condicionen en exceso la política europea. La representación en la Unión Europea deberá ser compleja, con equilibrios institucionales sofisticados y procesos deliberativos interconectados.

## Bibliografía

- Auel, Katrin. «Zur “Europatauglichkeit” mitgliedstaatlicher Demokratie — Diagnoses und Therapien der Entparlamentarisierung», en *Grenzen der europäischen Integration. Herausforderungen für Recht und Politik* de Claudio Franzius, Franz C. Mayer, Jürgen Neyer (eds.), Baden-Baden: Nomos, 2014: 233-249.
- Auel, Katrin y Benz, Arthur. «The politics of adaptation: the Europeanisation of national parliamentary systems» en *The Journal of Legislative Studies* 11, 3/4, (2005): 372-393.
- Auel, Katrin y Benz, Arthur. «A Disputed Idea Becomes Law: Remarks on European Democracy as a legal Principle», en Beate Kohler-Koch, Berthold Rittberger, (eds.), *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*, Plymouth: Rowman, 2007: 33-44.

---

<sup>32</sup> Katrin Auel, «Zur ‘Europatauglichkeit’ mitgliedstaatlicher Demokratie — Diagnoses und Therapien der Entparlamentarisierung», en *Grenzen der europäischen Integration. Herausforderungen für Recht und Politik* de Claudio Franzius, Franz C. Mayer, Jürgen Neyer (eds.), Baden-Baden: Nomos, 2014: 233-249.



- Bellamy, Richard y Kröger, Sandra. «Domesticating the democratic deficit? The role of national parliaments and parties in the EU's system of governance» en *Parliamentary Affairs*, 67/2, (2012): 437-457.
- Bellamy, Richard y Kröger, Sandra. «Representation Deficits and Surpluses in EU Policy-Making», *Journal of European Integration*, 35/5, (2013): 477-497.
- Brok, Elmar y Selmayr, Martin. «Der 'Vertrag der Parlamente' als Gefahr für die Demokratie? Zu den offensichtlich unbegründeten Verfassungsklagen gegen den Vertrag von Lissabon» en *Integration* 3, (2008): 217-234.
- Calliess, Christian. *Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon. Ein Überblick über die Reformen unter Berücksichtigung ihrer Implikationen für das deutsche Recht*, Tübingen: Mohr Siebeck, 2010.
- Cooper, Ian. «The Watchdogs of Subsidiarity: National Parliaments and the Logic of Arguing in the EU» en *Journal of Common Market Studies* 44 (2), (2006): 281-304.
- Crum, Ben y Fossum, John Erik. «The Multilevel Parliamentary Field — A Framework for Theorising Representative Democracy in the EU» en *European Political Science Review* 1, (2009): 249-271.
- Dawson, Mark. «The Euro Crisis and Its Transformation of the EU Law and Politics» en *The Governance Report 2015*, Hertie School of Governance, Oxford University Press, (2015): 41-68.
- Decker, Frank. *Governance beyond the nation-state Reflections on the democratic deficit of the European Union*. *Journal of European Public Policy* 9/2, (2002): 256-272.
- Dehousse, Renaud. «Constitutional reform in the European Community: are there alternatives to the majoritarian avenue?» en Jack Hayward (ed.), *The Crisis of Representation in Europe*, London: Frank Cass, (1995): 118-36.
- Evas, Tatjana, Liebert, Ulrike y Lord, Christopher. *Multilayered Representation in the European Union. Parliaments, Courts and the Public Sphere*, Baden Baden: Nomos, 2012.
- Follesdal, Andreas y Hix, Simon. «Why there is a democratic deficit in the EU: A response to Majone and Moravcsik» en *Journal of Common Market Studies* 44,3, (2006): 533-562.
- Grimm, Dieter. «Treaty or Constitution? The legal basis of the European Union after Maastricht», en E. Eriksen, J.E. Fossum y A.J. Menéndez (eds.), *Developing a Constitution for Europe*, London: Routledge, (2004): 69-87.
- Hix, Simon. *Why the EU should have a single president, and how she should be elected. Paper for the working group on democracy in the EU for the UK Cabinet Office*, Oct. 2002, [http://personal.lse.ac.uk/hix/Working\\_Papers/Why%20the%20EU%20Should%20Have%20a%20Single%20Pres-ident.pdf](http://personal.lse.ac.uk/hix/Working_Papers/Why%20the%20EU%20Should%20Have%20a%20Single%20Pres-ident.pdf), acceso el 22 de enero de 2013.
- Lindseth, Peter. *Power and Legitimacy: Reconciling Europe and the Nation-State*, Oxford University Press, 2010.
- Mair, Peter y Thomassen, Jacques. «Political Representation and Government in the European Union» en *Journal of European Public Policy* 17 (1), (2010): 20-35.
- Maurer, Andreas y Wessels, Wolfgang (eds.). *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?*, Baden-Baden: Nomos, 2001.

- Nelson, William. «The Institutions of Deliberative Democracy» en *Social Philosophy & Policy* 17, (2000): 181-202.
- Neunreither, Karlheinz. «The Democratic Deficit of the European Union: Towards Closer Cooperation between the European Parliament and the National Parliaments» en *Government and Opposition* 29 / 3, (1994): 299-314.
- Neunreither, Karlheinz. «The European Parliament and National Parliaments: Conflict or Cooperation?» en Katrin Auel y Arthur Benz (eds.), *The Europeanisation of Parliamentary Democracy*, London: Routledge, (2006): 164-187.
- Neyer, Jürgen. *The Justification of Europe*, Oxford University Press, 2012.
- O'Brennan, John y Raunio, Tapio (eds.). *National Parliaments within the Enlarged European Union: From 'Victims' of Integration to Competitive Actors?*, London/New York: Routledge, 2007.
- Parijs, Philippe Van. «Justifying Europe», en Luuk van Middelaar y Philippe Van Parijs (2015), *After the storm. How to save democracy in Europe*, Tiel: Lannoo (2015): 247-262.
- Pekonen, Kyosti. «Members of the European Parliament as Delegates and Parliamentarians», en Claudia Wiesner, Kari Palonen y Tapani Turkka (eds.), *Parliament and Europe. Rhetorical and conceptual studies on their contemporary connections*, Baden-Baden: Nomos, (2011): 59-78.
- Piedrafita, Sonia y Blockmans, Steven. *Shifting EU Institutional Reform into High Gear: Report of the CEPS High-Level Group*, Brussels: Centre for European Policy Studies, 2014.
- Pollak, Johannes. «Compounded Representation in the EU: No Country for Old Parliaments?», en Sandra Kröger, (ed), *Political Representation in the European Union: Still Democratic in Times of Crisis?*, London/New York: Routledge, (2014): 37-69.
- Raunio, Tapio y Hix, Simon. «Backbenchers learn to fight back: European integration and parliamentary government» en *West European Politics* 23/4, (2000): 142-168.
- Raunio, Tapio. «National Parliaments and the Future of European Integration: Learning to Play the Multilevel Game», en Achim Hurrelmann, Steffen Schneider y Jens Steffek (eds.), *Legitimacy in an Age of Global Politics*, New York: Palgrave Macmillan, (2007): 158-173.
- Rittberger, Berthold. *Building Europe's Parliament. Democratic Representation Beyond the Nation State*, Oxford University Press, 2005.
- Schmidt, Vivien. «European 'federalism' and its encroachments on national institutions» en *Publius* 29, N°1, (1999): 19-44.
- Schmidt, Vivien. *Democracy in Europe. The EU and National Politics*, Oxford University Press, 2006.
- Shackleton, Michael. «The European Parliament», en John Peterson y Michael Shackleton, *The Institutions of the European Union*, Oxford University Press, (2012): 124-147.
- Sprungk, Carina. «Parlamentarismus in europäischen Mehrebenensystem. Zum Wandel von Rollenanforderungen an nationale Parlamente in EU Angelegenheiten», en Eppeler Abels (eds.), *Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus? Funktionen*

- von Parlamenten im politischen System der EU*, Baden-Baden: Nomos, (2011): 211-226.
- Thym, Daniel. «Beyond Parliament's Reach? The Role of the European Parliament in the CFSP», *European Foreign Affairs*, 11, (2006): 109-127.
- Tiilikainen, Teija. «The Role of the European Parliament in the EU's Political Order» en Claudia Wiesner, Kari Palonen y Tapani Turkka (eds.), *Parliament and Europe. Rhetorical and conceptual studies on their contemporary connections*, Baden-Baden: Nomos, 2011, 25-39.
- Weiler, Joseph. «In the face of crisis: input legitimacy, output legitimacy and the political messianism of European integration» en *Journal of European Integration* 34/7, (2012): 825-41.



# La Unión Europea en la Gobernanza Global\*

## *The European Union in Global Governance*

Nicolás Mariscal

Profesor emérito de la Universidad de Deusto, Profesor Jean Monnet emérito  
nicolas.mariscal@deusto.es

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/ced-56-2017pp181-204>

---

**Sumario:** I. Introducción.—II. Dos procesos del surgimiento de la gobernanza global. 1. Los poderes emergentes. 2. La globalización.—III. La Unión Europea en la gobernanza global.—IV. La UE un actor global. 1. Presencia y «actoridad» (*actorness*). 2. Estrategias europeas globales.—V. La Unión Europea como un actor diplomático.—VI. La percepción de la UE por otros actores de la gobernanza global.—VII. A modo de conclusión.

---

**Resumen:** Dos grandes procesos de finales del siglo XX y comienzos del XXI han condicionado el surgimiento de la gobernanza global: los poderes emergentes y la globalización. La gobernanza global es un proceso y una estrategia en que una pluralidad de actores públicos y privados de diversos niveles interactúan y cooperan sin un Gobierno común, para manejar problemas específicos desnacionalizados o proveer bienes públicos transnacionales. Es una casa en medio del camino entre la anarquía internacional y un Estado mundial. La Unión Europea trata de ser un actor global y para ello ha elaborado en el presente siglo diversas estrategias europeas globales. Aquí se presenta la última de 2016 con cinco grandes prioridades. Como actor diplomático la UE es percibida y valorada diferentemente por otros que con ella interactúan en la gobernanza global.

**Palabras clave:** integración europea, gobernanza global, teorías, estrategias, «actoría» y «actoridad».

**Abstract:** *Two major processes of the late twentieth and early twenty-first have conditioned the emergence of global governance: emerging powers and globalization. Global governance is a process and strategy in which a plurality of public and private actors of different levels interact and cooperate without a common government, to handle specific denationalized problems or to provide transnational public goods. It is a house in the middle of the road between international anarchy and a world state. The European Union tries to be a global player and for this purpose has developed several global European strategies in the*

---

\* Recibido el 15 de noviembre de 2016, aceptado el 22 de febrero de 2017.

*present century. Here is the last of 2016 with five major priorities. As a diplomatic actor, the EU is perceived and valued differently by others who interact with it in global governance.*

**Keywords:** *European integration, global governance, theories, strategies, «actorship» and «actorness».*

---

## I. Introducción

La globalización es un macrofenómeno societal de finales del siglo XX y comienzos del XXI, objeto de numerosas y ricas conceptualizaciones: estructuración del mundo como un todo; profundo cambio ontológico; sociedad de la información y redes globales; comprensión espacio-temporal transformadora; crítica de ésta desde la comprensión histórico-sociológica del poder social del capitalismo; expresión de un todo global; diferentes y cambiantes globalizaciones.<sup>1</sup>

En los dos primeros decenios del presente siglo XXI se ha correlacionado – sin entrar ahora en la complejísima cuestión de las causalidades– con una fuerte conflictividad política mundial, que en el cambio del milenio por un momento soñamos superada: las agresiones de septiembre de 2001 a Estados Unidos y las consiguientes guerras de Afganistán e Irak, la crisis financiera y económica desde 2008 y sus consecuencias de desempleo y desigualdad, las primaveras árabes tornadas violencia y penosas emigraciones, el ascenso de China, el triste renquear de la Unión Europea, Crimea, Ucrania, Siria, el regreso de Rusia como potencia mundial, los ubicuos esfuerzos de renacionalización, el Brexit y el huracán Trump... El globo se vuelve a mostrar peligroso y de alto riesgo.

En esta situación mundial la gobernanza global adquiere una crucial relevancia como búsqueda de salida a los conflictos que amenazan a la humanidad. Europa quiere y todavía podría jugar un rol decisivo en esa búsqueda y realización, si...

El presente artículo tiene carácter introductorio y pretende proporcionar una panorámica teórica general, una visión holística de la Unión Europea como un actor de la gobernanza global. Comienza apuntando a dos procesos —los poderes emergentes y la globalización— que han contribuido al surgimiento y desarrollo reciente de la gobernanza global (II), para cen-

---

<sup>1</sup> Nicolás Mariscal, «Globalización-Unión Europea-Globalización», *Cuadernos Europeos de Deusto* 54/ 2016: 40.

trarse a continuación en la relación entre ésta y la Unión Europea y comparar los estudios de una y otra (III). El centro del trabajo está en torno a la UE como un actor global (IV), en que después de algunas puntualizaciones conceptuales y teóricas, se expone con bastante detalle la *Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea* de 2016. A continuación se añaden unas breves consideraciones específicas acerca de la Unión Europea como un actor diplomático (V) y, dado que la gobernanza global implica interacción y cooperación entre una pluralidad de actores públicos y privados, se considera el tema de las percepciones entre ellos (VI). En la conclusión (VII) se resumen algunos puntos de referencia significativos.

## II. Dos procesos del surgimiento de la gobernanza global

Dos grandes procesos de finales del siglo XX y comienzos del XXI han condicionado e influido el surgimiento del horizonte y la estrategia de la gobernanza global: los poderes emergentes y la globalización.

### 1. Los poderes emergentes

Un poder emergente se define inicialmente como «un actor que está desarrollando capacidades globales y actúa globalmente en la mayoría o todas las dimensiones del poder»<sup>2</sup>, de las que se identifican siete: la geografía, la población, los recursos, la economía, la militar, la diplomacia y la identidad. China, India, Brasil y Rusia son los principales nuevos jugadores de esa liga. «El mundo está deviniendo crecientemente multipolar, pero asimétricamente»<sup>3</sup>, con Estados Unidos como el único superpoder de momento. La multipolaridad asimétrica en un espacio limitado y con interconexiones entre los polos apunta recientemente a cierta multilateralidad, también asimétrica, y ésta a un horizonte y posible estrategia de gobernanza global<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Thomas Renard, «A Multipolar World in the Making», en *The European Union and Emerging Powers in the 21<sup>st</sup> Century. How Europe Can Shape a New Global Order*, ed. por Thomas Renard y Sven Biscop (Farnham: Ashgate, 2012), 56.

<sup>3</sup> Renard, «A Multipolar...», 56.

<sup>4</sup> Marc Saxer, «Multilateralism in Crisis? Global Governance in the Twenty-First Century», en *The European Union and Emerging Powers in the 21<sup>st</sup> Century. How Europe Can Shape a New Global Order*, ed. por Thomas Renard y Sven Biscop (Farnham: Ashgate, 2012), 61.

Europa es la más firme proponente del multilateralismo, teniendo un interés vital en una efectiva gobernanza global, a la que valiosamente puede contribuir con su experiencia supranacional, siempre que reconozca las nuevas realidades y abandone algunos de sus viejos intereses y reflejos. «Europa podría o bien co-determinar las futuras reglas de la gobernanza global o bien encarar un declinar renqueante, marginalización gradual y en el peor caso incluso una irrelevancia total»<sup>5</sup>. Dos cuestiones mayores serán la superación de las crisis de legitimidad interna y de confianza exterior, dos lados de la misma moneda. Se trata de construir una Europa global para la gobernanza global, para lo que Emmanouilidis propone dos prioridades estratégicas: el realce de su rol global y el fortalecimiento de la gobernanza económica europea. El foco en lo nacional y las crecientes desconfianzas mutuas son dos pesados lastres, pero «mirando a las políticas pasadas en respuesta a la globalización, la falta de integración económica y política de la UE aparece incontrovertiblemente como el elefante en la habitación»<sup>6</sup>.

Renard y Biscop en las Conclusiones de su libro *European Union and Emerging Powers in the 21st Century* presentan seis posibles escenarios<sup>7</sup>: pax americana (EE.UU), pax sínica (China), G 2 (EE.UU.-China), concierto de poderes (menor = 5; mayor = G 20), mundo apolar y orden multilateral efectivo, considerando este último el más aceptable y apropiado para el siglo XXI. En él la UE podría ser modelo y líder a lo largo de tres ejes estratégicos: 1) una gran estrategia; 2) un gran acuerdo; y 3) verdaderos partenariados estratégicos.

Las versiones revisadas de las Conferencias Ralph Milliband 2009-2011, enmarcadas por una Introducción y una Conclusión de Held, acompañadas respectivamente por Roger y por Young fueron ordenadas y publicadas en forma de libro en 2013: *Global Governance at Risk*. En la economía mundial —y no solo en ella— se está dando un cambio (*shift*) y un choque (*shock*) con el ascenso de los emergentes (BRICS)<sup>8</sup>, aunque no tan radical y cambiante como con cierta exageración se pensaba hace unos años. Caminamos hacia un «orden mundial emergente describible como una com-

---

<sup>5</sup> Janis A. Emmanouilidis, «Europe's Role in the Twenty-First Century», en *The European Union and Emerging Powers in the 21st Century. How Europe Can Shape a New Global Order*, ed. por Thomas Renard y Sven Biscop (Farnham: Ashgate, 2012), 83.

<sup>6</sup> Andrea Renda, «Globalization, the New Geography of Power and EU Policy Response», en *Transworld*, Working Paper 10, March 2013, 22.

<sup>7</sup> Thomas Renard y Sven Biscop (eds.), *The European Union and Emerging Powers in the 21st Century. How Europe Can Shape a New Global Order*, (Farnham: Ashgate, 2012), 188-193.

<sup>8</sup> Martin Wolf, «The Shift and the Shock: Prospects for the World Economy», en *Global Governance at Risk*, ed. por David Held y Charles Roger (Cambridge, Polity Press, 2013), 19.



binación de “incorporación hegemónica” como en el pasado y una nueva “multipolaridad sin multilateralismo”<sup>9</sup>. Aunque contestados, Occidente y la relación transatlántica (EE.UU.-UE) aún mantienen el liderazgo y la principal responsabilidad en este reto mundial que es la gobernanza. La gobernanza a nivel internacional descansa en cierto grado de cooperación entre Estados más o menos institucionalizada, en el ajuste mutuo de comportamientos conseguido en algún proceso de coordinación de políticas. En un mundo que deviene multipolar y parcialmente multilateral la gobernanza es difícil —¿es posible?— dada la inercia institucional, favorecida por los dominantes, y la proliferación y fragmentación de regímenes e instituciones.

Para aproximarse a esta gobernanza global se propone una estrategia política que combine una base común (*common ground*) y una coalición ganadora (*winning coalition*) de Estados.<sup>10</sup> La gobernanza global, que implica cierto grado de compromiso y cuyo cumplimiento no puede asegurarse absolutamente, siempre es imperfecta. De aquí la importancia de la construcción de instituciones globales representativas y efectivas, dado que «la capacidad de solución de problemas del existente sistema de instituciones globales, multinacional y transnacional, en muchas áreas no es suficientemente efectiva y responsable para afrontar las crecientes crisis que encaramos»<sup>11</sup>.

## 2. La globalización

En «Globalization and Global Governance» Michael Zürn empieza y acaba reconociendo que los esfuerzos de formulación de una teoría de la interdependencia y de la globalización no han tenido éxito hasta ahora. Distingue entre ambas: la interdependencia se refiere a unidades separadas y es una condición; la globalización apunta a la fusión de unidades y es un proceso. La globalización «describe un proceso en el que el mundo se mueve hacia una sociedad global integrada y disminuye el significado de las fron-

---

<sup>9</sup> Robert H. Wade, «Protecting Power: Western States in Global Organizations», en *Global Governance at Risk*, ed. por David Held y Charles Roger (Cambridge, Polity Press, 2013), 81.

<sup>10</sup> Benjamin J. Cohen, «The Coming Global Monetary (Dis)Order», en *Global Governance at Risk*, ed. por David Held y Charles Roger (Cambridge, Polity Press, 2013), 48. David Held y Kevin Young, «From the Financial Crisis to the Crisis of Global Governance», en *Global Governance at Risk*, ed. por David Held y Charles Roger (Cambridge, Polity Press, 2013), 193.

<sup>11</sup> David Held y Charles Roger (eds), *Global Governance at Risk* (Cambridge: Polity Press, 2013), 4.

teras nacionales»<sup>12</sup>. Ese cambio social, desnacionalización societal, puede tener o no desarrollos políticos. Profundiza sobre todo en los efectos más profundos de la globalización —variable independiente— en la gobernanza global —variable dependiente—. La «gobernanza global se refiere a todo el conjunto (*entirety*) de regulaciones adelantadas para resolver específicos problemas desnacionalizados o proveer bienes comunes transnacionales»<sup>13</sup>. Incluye procesos y estructuras y tiene dos implicaciones importantes: a) es posible la gobernanza más allá del Estado-nación, aunque normalmente falta una autoridad central; y b) se refiere a cierta cualidad de la regulación internacional, presupone algunos intereses comunes y orientaciones más allá del Estado-nación. Todo ello, según Zürn, suscita cuestiones abiertas tales como: supranacionalización, transnacionalización y descentralización; el nuevo rol del Estado y la gobernanza multi-nivel; y problemas estructurales de la gobernanza multi-nivel global respecto a cumplimiento, coordinación, legitimidad, y politización y fragmentación. En la Conclusión se apunta que «la doble demanda de los poderes recientemente emergentes en favor de una participación estatal más igualitaria y de las ONG en favor de una mayor implicación societal en el proceso decisorio internacional pueden ser las fuerzas dirigentes en el desarrollo de la gobernanza global en las próximas décadas»<sup>14</sup>. Está teniendo lugar una transformación de la política mundial, la cual requiere la superación del nacionalismo metodológico.

En *Global Governance : Why? What? Whither?*, Thomas G. Weiss se pregunta cómo es gobernado el mundo en ausencia de un Gobierno mundial y apunta como respuesta a la gobernanza global, inicialmente definida como «suma de valores, normas, procedimientos e instituciones informales y formales, que ayudan a todos los actores —Estados, organizaciones intergubernamentales (OIGs), sociedad civil, corporaciones transnacionales (CTNs) e individuos— a identificar, comprender y afrontar problemas transfronterizos»<sup>15</sup>. La Unión Europea, indica por otra parte, es un impresionante ejemplo de gobernanza... regional, pues «su relativa cohesión geográfica y cultural limita su aplicabilidad como un modelo global»<sup>16</sup>.

---

<sup>12</sup> Michael Zürn, «Globalization and Global Governance», en *Handbook of International Relations*, ed. por Walter Carlsnaes, Thomas Risse y Beth A. Simmons (London: Sage, 2013), 402 b.

<sup>13</sup> Zürn, *Handbook...*, 408 a y b.

<sup>14</sup> Zürn, *Handbook...*, 412 b.

<sup>15</sup> Thomas G. Weiss, *Global Governance: Why? What? Whither?* (Cambridge: Polity Press, 2013), 2.

<sup>16</sup> Weiss, *Global Governance...*, 7.

Tres factores explicarían a juicio del autor la emergencia de la gobernanza global y su arraigo en los ámbitos académicos y políticos en los años 90 del siglo pasado: la interdependencia y los rápidos avances tecnológicos, que hicieron patente que ciertos problemas desafiaban la solución por un único Estado; la expansión numérica y la importancia creciente de los actores no estatales; y una noción de supranacionalidad supuestamente simplista que desconcertaba a muchos analistas. «La gobernanza global representa una casa a medio camino entre la anarquía internacional subyacente al análisis realista y un Estado mundial»<sup>17</sup>. Conviene distinguirla de la «buena gobernanza», la cual incorpora una serie de valores y principios predominantemente occidentales, que la hacen criticable desde diversas sensibilidades. Sí conviene, sin embargo, introducir en ella dos elementos no siempre suficientemente considerados: el poder y la legitimidad, por un lado; y los incentivos, por otro. Pero «la gobernanza global es menos una visión mundial y más una casa a medio camino que proporciona intuiciones adicionales y necesarias cuando intentamos comprender el mundo contemporáneo e identificar nuevas vías de aproximación a las amenazas presentes y futuras»<sup>18</sup>.

Para presentárnosla y acercarnos a ella, Weiss nos proporciona una matriz o retícula con cinco fallas o insuficiencias de la gobernanza global: conocimiento, normas, políticas, instituciones y cumplimiento y seis campos de aplicación o ilustraciones: uso de la fuerza y terrorismo; generaciones de derechos humanos y responsabilidad de proteger; desarrollo humano y cambio climático.

Concluye explicándonos que «la elección de proceder falla a falla fue diseñada para subrayar dos realidades específicas. Primera, el itinerario hacia una mejor gobernanza global consiste en numerosas tareas discretas, pero vinculadas; hemos progresado encarando ciertas fallas en todas las cuestiones, aunque no podemos dormirnos colectivamente en los laureles. Segundo, la especie humana nunca llegará a la solución final de los problemas colectivos del globo»<sup>19</sup>.

Después de haber ido recorriendo de modo muy ilustrativo, sugerente y ponderado los seis campos del uso de la fuerza y del terrorismo, de los derechos humanos y de la responsabilidad de proteger, del desarrollo humano y del cambio climático, a fin de mostrar las fallas e insuficiencias, Weiss se proyecta hacia adelante en el capítulo final: ¿hacia dónde va la gobernanza? Sus respuestas, más bien sugerencias tentativas, son abiertas, flexibles, dinámicas y equilibradas. El mercado no es capaz de asegurar la provisión del bien público definitivo que es la supervivencia con dignidad; por su parte,

<sup>17</sup> Weiss, *Global Governance...*, 25.

<sup>18</sup> Weiss, *Global Governance...*, 41.

<sup>19</sup> Weiss, *Global Governance...*, 170.

el Estado y las organizaciones intergubernamentales se muestran impotentes ante graves problemas actuales transfronterizos; además, es evidente la falta de una autoridad global central y no parece que vaya a haberla por bastante tiempo. Ante esto, ¿gobernanza global sin Gobierno global para afrontar los problemas globales de la humanidad? Como ha venido repitiendo el autor, la gobernanza global es una casa a medio camino, un puente entre lo viejo y lo aún no nacido: «el núcleo de mi argumento es que numerosas fallas actuales deberían y podrían ser mejor afrontadas con una variedad de modos ... al mismo tiempo estos importantes pasos deberían darse sin abandonar una visión de un futuro mejor ... nuestra tarea inmediata es fusionar idealismo y realismo ... buscar un futuro más ético sin tener en cuenta el poder y los intereses es estúpido, pero el poder y los intereses son ciegos sin un fundamento ético»<sup>20</sup>.

### III. La Unión Europea en la gobernanza global

En la «Introducción» a *The European Union and Global Governance* Mario Telo fundamenta la influencia de aquella sobre ésta en sus logros desde hace tiempo como un modelo de cooperación regional, un actor múltiple y un tipo de poder incipiente y sin precedentes. Hay que tomar en cuenta dos clases de variables: externas e internas, a la hora de valorar su impacto.

Respecto a la dimensión y variables externas «la cuestión más apremiante que ha surgido desde el final de los años 1990 es la medida en que tales modelos de cooperación regional europea ofrecen formas innovadoras de actoridad (*actorness*) y relevancia en un mundo cambiante económica, medioambiental y políticamente»<sup>21</sup>, la cual se divide en tres subcuestiones: a) respecto a la primera: ¿un modelo relevante para la gobernanza regional en otros sitios?, la respuesta es muy positiva, pues la UE es un actor relevante para consolidar un tipo multinivel de gobernanza multilateral y puede ser una referencia mundial; b) en relación a la segunda: ¿políticas relevantes de la UE para las organizaciones internacionales y mecanismos de gobernanza global? ¿para combinar el multirregionalismo con un proceso de reforma de las instituciones globales de gobernanza? la respuesta es más ambigua, dados los muy relevantes roles de la UE por un lado, pero cargados de sorprendentes paradojas por otro; y en cuanto a la tercera: ¿es el poder emergente de la UE pertinente para futuras evoluciones del sistema interes-

<sup>20</sup> Weiss, *Global Governance...*, 185.

<sup>21</sup> Mario Telo (ed.), *The European Union and Global Governance* (London: Routledge, 2009), 15.

tatal? se deja abierta la contestación al considerar los grandes retos políticos internacionales que surgen dentro de un sistema mundial asimétrico y heterogéneo, que desafían a la gobernanza global.

Se pregunta entonces el autor bajo qué condiciones la UE podría pasar de ser un actor prepolítico y formado a retazos de la gobernanza multinivel global a tener un rol de coliderazgo dentro de un sistema multilateral regional y global, capaz de enmarcar el desorden mundial de la post-guerra fría. No está claro todavía y dependerá de la disposición de los Estados a cooperar y también de la credibilidad, estrategia y capacidades de la UE, pero «solamente un escenario de real progreso en la gobernanza global multilateral y multinivel es compatible con la emergencia de la UE como un líder regional y global o más exactamente como un co-líder»<sup>22</sup>.

La red multilateral post-hegemónica está en un punto crucial: declinar debido al deterioro de su legitimidad y eficiencia o superar la mera forma de gobernanza global para hacerse un principio dirigente de un nuevo orden mundial. Se necesita un nuevo multilateralismo, escenario virtuoso que incluiría a ambos gobernanza y gobierno de los asuntos mundiales y debe ser fomentado mediante una profundización de las actuales experiencias de «reciprocidad difusa», «permitiendo así una incrementada confianza mutua entre Estados miembros»<sup>23</sup>. A la UE le queda mucho por hacer en esta dirección.

Por lo que se refiere a la dimensión y variables internas se señalan tres factores principales: 1) la consolidación de los logros pasados de la cooperación multilateral interna de la UE; 2) la reevaluación de los acuerdos positivos del proceso de ampliación; y 3) la evolución de las capacidades internas de la UE: recursos materiales, base legal, gobernanza práctica.

Wunderlich y Bailey (2011) en la «Introducción» a *The European Union and Global Governance. A Handbook* exploran la noción de gobernanza global. Es una respuesta a los procesos de globalización más allá del modelo estado-céntrico, la cual incluye a otros actores del escenario global, abarca un amplio espectro de cuestiones y prescinde de una autoridad soberana omniabarcante. Se distingue por cinco características: un sistema multinivel de múltiples estratos (global, internacional, regional, transnacional, nacional y subestatal); un sistema internacional más cooperativo; múltiples actores; complejidad estructural; e integración del nivel y las instituciones regionales en el marco de la gobernanza global. Lee Miles, siguiendo a Baylis y Smith entiende la gobernanza global como «el sistema evolutivo de coordinación política formal e informal, a través de múltiples

<sup>22</sup> Telo, *The European Union...*, 25.

<sup>23</sup> Telo, *The European Union...*, 29.

niveles desde el local al global – entre autoridades públicas (Estados y organizaciones intergubernamentales) y agencias privadas (ONGs y actores corporativos), que busca manejar problemas colectivos mediante la elaboración e implementación de normas, reglas, programas y políticas globales o transnacionales»<sup>24</sup>. La gobernanza global trata de afrontar los retos de la interdependencia global.

Warleigh-Lack ha examinado la relación de los estudios de la integración regional europea con los de la gobernanza global. Es necesario que los primeros se abran a ésta y aprendan de ella, si no quieren hacerse obsoletos en un mundo al que la globalización ha cambiado y donde está generando una 'politeia global'. Los estudios de la integración europea se deben abrir y comprometer activamente con la gobernanza global para «comprender la Unión más holísticamente, i. e. como una entidad 'co-constituida por ambas sus acciones y reacciones en el medio global' (Manners, 2003, 77)»<sup>25</sup>.

Además, los estudios de la integración europea, innovadores en no pocos aspectos de las actuales relaciones internacionales, también puede enseñar no poco a la gobernanza global. En esta dirección Wunderlich destaca dos fortalezas particulares de los estudios de integración europea: primera, la gobernanza multinivel y las conceptualizaciones en red; y segunda, la actoridad (*actorness*) más allá del Estado. Hay que tener en cuenta también que la experiencia de la gobernanza multinivel de la Unión Europea, con sus logros y fracasos en el siglo XXI, puede ayudar a reflexionar y tal vez prevenir algunas de las dificultades de la futura gobernanza global, especialmente en situaciones de crisis. «Para resumir, las aproximaciones de la gobernanza multinivel ofrecen un punto de vista analítico y una estrategia no solo para el sistema de elaboración de políticas de la UE, sino también para el complejo contemporáneo de la gobernanza global»<sup>26</sup>.

Las teorías de la integración europea y las de la gobernanza global tienen elementos similares en parte y también notables diferencias, que Miles ha analizado sutilmente. Entre los puntos de partida comunes indica: 1) el manejo de los retos de la interdependencia, aunque lo hagan en un nivel regional las primeras y en uno global las otras; 2) un rol para el Estado-nación reactualizado y transformado; 3) la difuminación de las competencias con

---

<sup>24</sup> Lee Miles, «When a Fusing Europe and a Globalizing World Meet», en *The European Union and Global Governance. A Handbook*, ed. por Jens-Uwe Wunderlich y David J. Bailey (London: Routledge, 2011), 20.

<sup>25</sup> Alex Warleigh-Lack, «Obsolete if Obstinate? Transforming European Union Studies in the Transnational Era», en *The European Union and Global Governance. A Handbook*, ed. por Jens-Uwe Wunderlich y David J. Bailey (London: Routledge, 2011), 17.

<sup>26</sup> Jens-Uwe Wunderlich, «European Integration, Global Governance and International Relations», en *The European Union and Global Governance. A Handbook*, ed. por Jens-Uwe Wunderlich y David J. Bailey (London: Routledge, 2011), 51.

cambios de ubicación y de poder; y 4) la tendencia a la privatización. En cuanto a las diferencias señala las espaciales y las temporales. Respecto al espacio Miles apunta a la integración europea como un proceso gobernado por valores y normas y por reglas dictadas por las elites políticas tradicionales mientras la gobernanza global apunta al espacio virtual y a una nueva sociedad civil global más flexible e informal. En relación con el tiempo la integración europea enfatiza la continuidad y el progreso gradual de un proceso evolutivo a largo plazo en tanto las aproximaciones de la gobernanza global son más sensibles a procesos decisorios flexibles y responsivos que operan e influyen a corto plazo fuera del control de las elites políticas tradicionales.

#### IV. La UE un actor global

##### 1. Presencia y «actoridad» (*actorness*)

En 1999 Bretherton y Vogler publicaron *The European Union as a Global Actor*, cuya segunda edición (2006) seguía manteniendo el foco en la capacidad del actor, afrontando además su naturaleza y la medida en que la UE se había hecho un actor en la política global.

El cap. I trataba de conceptualizar los actores y la «actoridad» o capacidad del actor (*actorness*): «implica una entidad, que exhibe un grado de autonomía de su entorno externo y también de sus constituyentes internos, y que es capaz de volición y propósito»<sup>27</sup>. Los autores se aproximan a la UE como «un actor en construcción», considerando una serie compleja de procesos interactivos basados en las nociones de oportunidad (contexto estructural), presencia (poder estructural de la UE) y capacidad (contexto interno de la acción externa de la UE), que se coordinan de diversos modos para configurar actividades externas de la UE. Esos tres elementos o factores: oportunidad, presencia y capacidad constituyen la «actoridad».

El cap. 2 se ocupa de la construcción de la identidad colectiva de la Unión y de sus roles asociados, que influyen sobre las prácticas hacia terceros. La identidad se logra en el curso de la interacción social y está constituida por comprensiones compartidas, presentando la de la UE dos caras: inclusiva y exclusiva. Hay numerosas áreas de identidad híbrida asociada con tensiones e inconsistencias sin que haya, sin embargo, necesariamente una contradicción fundamental.

---

<sup>27</sup> Charlotte Bretherton y John Vogler, *The European Union as a Global Actor* (London: Routledge, 2006 2<sup>nd</sup>. ed.), 16.

Los capítulos 3 al 8 exploran la «actoridad» global de la Unión en diferentes áreas de políticas, lo que Barbé califica como «una especie de *actor-ness* a varias velocidades»<sup>28</sup>.

Bretherton y Vogler concluyen su obra calificando a la Unión Europea como «un sistema político en construcción» en una cambiante situación internacional.

Otros autores siguieron acercándose en el primer decenio del siglo XXI al estudio de la capacidad de actor global de la UE desde diversas perspectivas: mayor integración económica y política de ésta, inter-regionalismo internacional, la Unión como imperio diferente, ejemplo o modelo de poder, superpoder ilustrado, etc...

Con fuerte acento globalizante escribe en 2010 Howorth el artículo «The EU as a Global Actor: Grand Strategy for a Global Grand Bargain?», en el que propone que la UE alcance su grandeza (*EU achieving greatness*), en el sentido de «*influencia e impacto* en un mundo crecientemente turbulento y en rápido cambio... forjando acuerdos multilaterales que puedan conducir la historia hacia vías cooperativas y consensuales»<sup>29</sup>, lo que Hutchings bautizó como un «gran acuerdo global» («*global grand bargain*»). La Unión Europea no puede considerarse un poder mundial en sentido convencional, pero existen poderosos factores que avalan su potencial de influir en una dirección positiva: «lo que la UE debería buscar como un objetivo estratégico básico es un mundo de diversidad cultural y política en el que, sin embargo, la estabilidad, la seguridad, la prosperidad, el desarrollo, la sostenibilidad medioambiental, la solidaridad y la autodeterminación fueran considerados en términos holísticos como elementos claves de la interdependencia global – de la inter-polaridad»<sup>30</sup>.

En tiempos y espacios de globalización se ha ido elaborando el horizonte y estrategia de la gobernanza global, en la que la Unión Europea quiere ser una activa configuradora y aportar además su experiencia, en una palabra llegar a ser un actor global. En esa dirección Hettne distingue entre los conceptos de *actorship*, más estructural, y de *actorness*, más cercano al de agencia, que aquí nos permitimos traducir respectivamente como «actoría» y «actoridad». El autor elabora después un poco más este último concepto: «La actoridad (*actorness*) —refiriéndose generalmente al comportamiento externo— implica un blanco de la acción y un espacio de maniobra,

---

<sup>28</sup> Esther Barbé (dir.), *La Unión Europea en las Relaciones Internacionales* (Madrid: Tecnos, 2014), 24.

<sup>29</sup> Jolyon Howorth, «The EU as a Global Actor: Grand Strategy for a Global Grand Bargain», *Journal of Common Market Studies* 48:3 (2010), 457.

<sup>30</sup> Howorth, «The EU as a Global ...», *JCMS* 48:3 (2010), 469.



en algunos casos incluso una personalidad legal»<sup>31</sup> e indica que la gran cuestión es la transformación real de la fuerte presencia internacional de Europa en la capacidad intencional de configurar el entorno exterior influyendo en otros actores y en última instancia en el orden mundial, es decir, el paso de la actoría (*actorship*) a la actoridad (*actorness*).

## 2. Estrategias europeas globales

Desde hace varias décadas y en distintos ámbitos existe una tradición de estudios sobre el probable contexto mundial y posible acción futura de las CCEE/UE: informes, proyectos, perspectivas, grupos de reflexión, escenarios, estrategias. Esa línea ha continuado en los cambiantes tiempos y espacios de comienzos del siglo XXI. El estudio de la Unión Europea como un actor global ha sido controvertido. Schunz<sup>32</sup> recuerda su evolución desde los debates iniciales a comienzos del siglo XXI en torno a la «presencia» y «actoridad» («*actorness*») de la UE en los asuntos mundiales a la posterior investigación sobre su capacidad y el tipo de actor global: «poder civil», «poder normativo», «modelo», «líder», «imperio». Otra línea ha primado el intento de una mayor comprensión del contexto exterior en el que opera la Unión Europea y las correspondientes adecuaciones, destacando la necesidad de una acción más estratégica<sup>33</sup>. A continuación se expone resumidamente *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*<sup>34</sup>. En el Consejo Europeo de 25 y 26 de junio de 2015 se había acordado que la Unión preparara una nueva estrategia que la alta representante Federica

<sup>31</sup> Björn Hettne, «The European Union as an Emerging Global Actor», en *The European Union and Global Governance. A Handbook*, ed. por Jens-Uwe Wunderlich y David J. Bailey (London: Routledge, 2011), 31.

<sup>32</sup> European Commission, *A Global Actor in Search of a Strategy. European Union Foreign Policy between Multilateralism and Bilateralism* (EUR 26572 EN) (autor: Simon Schunz) (Bruxelles: European Union, 2014), 10-11.

<sup>33</sup> En mi artículo «Globalización-Unión Europea-Globalización», *Cuadernos Europeos de Deusto* 54/2016, 52-58 pueden leerse exposiciones resumidas de *Una Europa Segura en un Mundo Mejor. Estrategia Europea de Seguridad* (Consilium 2003), *Proyecto Europa 2030. Retos y Oportunidades. Informe al Consejo Europeo* (Grupo de Reflexión sobre el Futuro de la UE en 2030, 2010), *Towards a European Global Strategy. Securing European Influence in a Changing World* (Istituto Affari Internazionali et al., 2013) y *A Global Actor in Search of a Strategy. European Union Foreign Policy between Multilateralism and Bilateralism* (European Union 2014).

<sup>34</sup> European Union, *Shared Vision, Common Action: A Strong Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, (June 2016), <<http://europa.eu/globalstrategy/en>>.

Mogherini habría de presentar a más tardar en la cumbre de 2016, como así fue.

En contraste con la percepción optimista de la Unión Europea y de su posición en el mundo de la Estrategia Europea de Seguridad de 2003<sup>35</sup>, la Estrategia Global de 2016 parte de una valoración crítica e incluso dramática: «vivimos en tiempos de crisis existencial, dentro y más allá de la Unión Europea. Nuestra Unión está amenazada»<sup>36</sup>. También son tiempos de extraordinarias oportunidades. Entre esas amenazas y oportunidades tendrá que navegar una Europa más fuerte, que piense estratégicamente, comparta una visión y actúe junta, guiada por sus intereses, principios y prioridades.

La globalidad de la Estrategia, como explica en el prefacio la alta representante Federica Mogherini, no tiene precisamente sentido geográfico, sino que se refiere más bien a la amplia gama de políticas e instrumentos que promueve la Estrategia: poder blando y duro, autonomía estratégica y sistema internacional basado en reglas y en el multilateralismo, Europa unida y comprometida con la diversidad.

La primera parte está dedicada a la promoción de los intereses de nuestros ciudadanos, indicando que van mano a mano con nuestros valores y destacando los vitales, sustentadores de nuestra acción exterior, y sus medios: la paz y seguridad requieren las capacidades para defendernos y cumplir nuestros compromisos de asistencia mutua y solidaridad; la prosperidad de la Unión es base de una Europa más fuerte y también contribución a las metas del desarrollo sostenible en el nivel mundial; la democracia resiliente: «viviendo consistentemente según nuestros valores internamente determinará nuestra credibilidad e influencia externas»<sup>37</sup>; y un orden global basado en reglas, cuyo principio clave es el multilateralismo y su núcleo las Naciones Unidas.

La segunda parte se ocupa de los principios que guían nuestra acción exterior. Deben de ser claros, combinación de evaluación realista e inspiración idealista, responsables hacia los otros y sensibles a las contingencias, en resumen un «pragmatismo con principios» (*principled pragmatism*). Se desatacan cuatro: la unidad, que nunca ha sido tan vital y urgente, pues solo juntos tendremos el suficiente potencial; el comprometimiento a participar plenamente en el mercado global y co-configurar sus reglas; la responsa-

---

<sup>35</sup> Consilium, *Una Europa Segura en un Mundo Mejor. Estrategia Europea de Seguridad* (Bruselas, 2003). <<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>>. La Estrategia Europea de Seguridad de 2003 comenzaba con las memorables frases «Europa no ha sido nunca tan próspera, tan segura, ni tan libre», «La creación de la Unión Europea ha sido un factor esencial de esta evolución».

<sup>36</sup> European Union, *Shared...*, 13.

<sup>37</sup> European Union, *Shared...*, 15.

bilidad especialmente en Europa y sus regiones circundantes, con compromisos por objetivos en espacios más alejados; y el partenariado, de modo que la corresponsabilidad será nuestro principio guía.

La parte tercera de la Estrategia Global presenta cinco grandes prioridades de la acción exterior de la Unión Europea:

## 1. La seguridad de nuestra Unión

Hoy la UE afronta grandes amenazas desde el cambio climático al terrorismo. Es esencial cambiar el paso. «Debemos trasladar nuestros compromisos a la asistencia mutua y solidaridad en la acción y contribuir más a la seguridad colectiva de Europa»<sup>38</sup>. Para ello se proponen cinco líneas de acción: a) seguridad y defensa. «Debemos estar preparados y ser capaces de disuadir, responder y protegernos» contra las amenazas externas e internas para lo que se necesitan medios tecnológicos e industriales, esfuerzo concertado y operativo, investigación e industria de defensa; b) contraterrorismo. Incremento de la inversión, solidaridad, participación de la información y cooperación en inteligencia. «Lo más crucial de todo, la UE vivirá de acuerdo a sus valores interna y externamente: éste es el antídoto más fuerte que tenemos contra el extremismo»<sup>39</sup>; c) ciberseguridad; d) seguridad energética interna y externa; y e) comunicaciones estratégicas.

## 2. Resiliencia estatal y societal a nuestro Este y Sur

La fragilidad cerca de nuestras fronteras amenaza nuestros intereses vitales. «En contraste, la resiliencia —la capacidad de los Estados y sociedades para reformar, resistiendo y recuperándose así de las crisis internas y externas— nos beneficia a nosotros y a los países en nuestras regiones circundantes... Por tanto la UE, junto con sus compañeros promoverá la resiliencia en sus regiones circundantes»<sup>40</sup>. «Una sociedad resiliente caracterizada por la democracia, la confianza en las instituciones y el desarrollo sostenible subyace en el corazón de un Estado resiliente»<sup>41</sup>. Política de ampliación. Nuestros vecinos. Resiliencia en nuestras regiones circundantes. Una política de migración efectiva.

---

<sup>38</sup> European Union, *Shared...*, 19.

<sup>39</sup> European Union, *Shared...*, 21.

<sup>40</sup> European Union, *Shared...*, 23.

<sup>41</sup> European Union, *Shared...*, 24.

### 3. Una aproximación integrada a conflictos y crisis

Los conflictos y crisis amenazan nuestros intereses vitales compartidos. La Unión Europea se concentrará en sus regiones circundantes al Este y al Sur, considerando caso por caso su implicación más lejos. Puesto que todos esos conflictos se caracterizan por sus múltiples dimensiones, se hace necesaria una «aproximación comprensiva» de múltiples fases, múltiples niveles y multilateral. «La UE fomentará la seguridad humana mediante una aproximación integrada»<sup>42</sup>: a) paz preventiva: alerta y acción tempranas; b) seguridad y estabilización: mejor equipamiento para construir la paz, garantizar la seguridad, proteger las vidas humanas, ayudar a combatir el terrorismo y apoyar a las legítimas instituciones a prestar servicios básicos y seguridad a las poblaciones locales en casos de estabilización; c) solución de conflictos: «cada país con conflicto necesitará reconstruir su propio contrato social entre el Estado y sus ciudadanos. La Unión apoyará tales esfuerzos»<sup>43</sup>; y d) economía política de la paz: mayores sinergias entre la asistencia humanitaria y al desarrollo. Medidas restrictivas y diplomacia para el cambio pacífico.

### 4. Órdenes regionales cooperativos

La Estrategia Global formula una firme y elocuente fundamentación de una gobernanza global de base regional en la que la Unión Europea juega y debe seguir jugando una baza clave: «En un mundo cogido entre presiones globales y retrocesos locales, la dinámica regional viene al primer plano... Las regiones representan espacios críticos de gobernanza en un mundo descentrado... Ésta es una razón fundamental para la paz y el desarrollo de la propia UE en el siglo XXI... Los órdenes regionales no toman una única forma... En diferentes regiones del mundo, la UE será guiada por objetivos específicos»<sup>44</sup>. A continuación se hace un breve recorrido específico por las grandes regiones del mundo y las diversas políticas de la UE respecto a ellas: Rusia; Mediterráneo, Oriente Próximo y África; Atlántico Norte y Sur; Asia; y finalmente el Ártico.

### 5. Gobernanza global para el siglo XXI

Sin normas globales y los medios para imponerlas, la paz, la seguridad, la prosperidad y la democracia, intereses vitales de la Unión Europea, co-

---

<sup>42</sup> European Union, *Shared...*, 28.

<sup>43</sup> European Union, *Shared...*, 30-31.

<sup>44</sup> European Union, *Shared...*, 32.

ren peligro. «La UE está comprometida con un orden global basado en el derecho internacional, incluyendo los principios de la Carta de las NN.UU... Este comprometimiento traslada a una aspiración la transformación del sistema existente más que la simple preservación»<sup>45</sup>. A continuación la Estrategia Global se refiere con algún detalle a la reforma, inversión, implementación, profundización, ensanchamiento, desarrollo y partenariado para la gobernanza global en el siglo XXI.

La parte cuarta de la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea trata del paso de esta visión que ha expuesto a la acción: «perseguiremos nuestras prioridades movilizándolo nuestras redes sin igual, nuestro peso económico y todos los instrumentos a nuestra disposición de un modo coherente y coordinado. Para cumplir nuestras metas, sin embargo, debemos invertir colectivamente en una Unión creíble, responsiva y conjuntada»<sup>46</sup>: a) una Unión creíble. La credibilidad es esencial y el poder blando no es suficiente, sino que hay que fortalecerla en seguridad y defensa: valoración mejor y compartida de las amenazas y retos internos y externos; inversión en capacidades digitales; capacidades militares; industria de defensa. «Los Estados miembros necesitarán moverse hacia la cooperación en defensa como norma»<sup>47</sup>; b) una Unión responsiva. Lo único predecible es la impredecibilidad, lo desconocido está adelante. Una Unión más responsiva requiere cambio: acción diplomática completamente fundada en el Tratado de Lisboa; más rápida y efectiva política común de seguridad y defensa; política de desarrollo más flexible y alineada con nuestras prioridades estratégicas; c) una Unión conjuntada, a través de nuestras políticas internas y externas.

Una política hacia adelante. «Esta Estrategia se sustenta en la visión y la ambición de una Unión más fuerte... Ahora debemos trasladarla rápidamente en acción»<sup>48</sup> con las pertinentes revisiones e innovaciones futuras.

En el Consejo Europeo de junio de 2016 se presentó esta Estrategia Global (Consejo Europeo, 28 de junio de 2016, III, 20), por la que éste se congratuló e invitó a seguir la labor. Fue, sin embargo, recibida con frialdad y no poco escepticismo en un momento particularmente problemático de la Unión Europea y de su entorno inmediato: Brexit, crisis de los refugiados, Ucrania, Siria, etc. Después de analizar su texto y contexto, Arteaga<sup>49</sup> concluye matizadamente acerca de su desarrollo y potencialidades: «Aun-

<sup>45</sup> European Union, *Shared...*, 39.

<sup>46</sup> European Union, *Shared...*, 44.

<sup>47</sup> European Union, *Shared...*, 45.

<sup>48</sup> European Union, *Shared...*, 51.

<sup>49</sup> Félix Arteaga, «La defensa europea entre la Estrategia Global y su implementación». Documento de trabajo 16/2016, (Madrid: Real Instituto Elcano, 2016), 17.

que no se ha elaborado ninguna estrategia sectorial, el desarrollo de la Estrategia está conciliando sin grandes dificultades por el momento las distintas iniciativas de implementación... Si todo va como se espera, y el proceso de desarrollo no se ve afectado por las graves circunstancias que afectan al proceso europeo de integración, la implementación de la Estrategia puede potenciar, aunque a medio plazo, una mayor autonomía estratégica de la UE. De este desarrollo se beneficiará tanto el vínculo trasatlántico (equilibrando cargas y responsabilidades entre las dos orillas del Atlántico) como el nexo exterior-interior (integrando los procesos de internacionalización e internalización de ambas esferas de seguridad)».

## V. La Unión Europea como un actor diplomático

Desde el Tratado de Maastricht (1992), que instituyó la Unión Europea y la abrió a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), el papel de ésta como actor internacional se ha venido incrementando en el mercado, en la seguridad, como actor político y actor normativo, lo que conllevó una creciente necesidad y demanda de llegar a ser también un actor diplomático. El Tratado de Lisboa (2007), después de sus grandes dificultades de elaboración y aprobación, así como de muy significativos recortes, fue otro hito clave: «El texto jurídico sobre la acción exterior de la Unión del Tratado de Lisboa varía poco respecto al innovador del TC [Tratado Constitucional], pero el contexto político es otro, crecientemente intergubernamental. La matización de la forma jurídica tiene causas políticas de fondo y una y otro probablemente tendrán también efectos políticos en los Estados miembros y en los ciudadanos. Es el círculo poco virtuoso del déficit de europeísmo»<sup>50</sup>. De aquí que los primeros años posteriores estuvieran marcados por los arreglos domésticos, pero el mundo seguía adelante y planteaba enormes desafíos, que hacían más y más necesaria la diplomacia de la Unión Europea.

Joachim A. Koops y Gjovalin Macaj en su «Introducción: la Unión Europea como un actor diplomático» adoptan una perspectiva multi-nivel y multi-actor: actores claves en los niveles individual, de las organizaciones, de los Estados miembros e internacional; se incluye también el juego entre las propias instituciones de la UE, así como entre éstas y las políticas de algunos Estados miembros. «La perspectiva de “la UE como un actor diplomático” se centra en la capacidad de la UE para comprometerse autoritati-

---

<sup>50</sup> Nicolás Mariscal, *Más allá de Lisboa: Horizontes Europeos* (Madrid, Tecnos, 2010), 180.

vamente en el proceso de negociación, representación y comunicación a fin de influir en terceras partes»<sup>51</sup>.

Desde 1989, con el final de la Guerra Fría y según algunos también del siglo XX, se abre un tiempo nuevo con profundos cambios, que van a exigir también los de la diplomacia. Smith señala tres: 1) la estructura del sistema: de la bipolaridad a la unipolaridad y finalmente a la multipolaridad actual; 2) la estructura de oportunidad global con el fenómeno de la hibridación, «por el que los espacios diplomáticos se han abierto y han sido 'invadidos' por diferentes actores e influencias y ha habido una unión de diversas series de reglas y prácticas»,<sup>52</sup> y 3) la función de «gestión» («*management*») que se ha hecho más difícil por la dimensión estratégica de la interacción, la diplomacia estructural y la diplomacia transformadora.

En este contexto más amplio en el espacio y en el tiempo hay que situar también la diplomacia de la UE, que continúa planteando cuestiones de legitimidad interna y externa.

A la hora de evaluar el impacto de la diplomacia de la Unión Europea, Kleistra y Van Willigen<sup>53</sup> indican una serie de riesgos y los correspondientes desafíos para superarlos: ante la falta de clara distinción al medir la efectividad, la actuación y el impacto, abogan por una más específica y precisa definición de este último; ante la estrechez instrumental, por una percepción de la diplomacia UE como un proceso multinivel; ante la homogeneidad después de Lisboa, por la consideración de la heterogeneidad de actores y preferencias; frente a una aproximación líneal, por un proceso diplomático caracterizado por la causalidad compleja y la volatilidad; y ante la no distinción entre diferentes marcos diplomáticos, actividades diplomáticas y áreas políticas, abogan por distinguirlos y diferenciarlos.

Finalmente, no es posible cerrar el tema sobre la diplomacia de la Unión Europea en la gobernanza global sin mencionar siquiera el rol del Servicio Europeo de Acción Exterior, sobre el que existe ya una amplia bibliografía especializada<sup>54</sup>.

---

<sup>51</sup> Joachim A. Koops y Gjovalin Macaj, «Introduction: The European Union as a Diplomatic Actor», en *The European Union as a Diplomatic Actor*, ed. por Joachim A. Koops y Gjovalin Macaj (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2015), 2.

<sup>52</sup> Michael H. Smith, «The EU as a Diplomatic Actor in the Post-Lisbon Era: Robust or Rootless Hybrid», en *The European Union as a Diplomatic Actor*, ed. por Joachim A. Koops y Gjovalin Macaj (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2015), 16.

<sup>53</sup> Yvonne Kleistra y Niels Van Willigen, «Evaluating the Impact of EU Diplomacy: Pitfalls and Challenges», en *The European Union as a Diplomatic Actor*, ed. por Joachim A. Koops y Gjovalin Macaj (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2015).

<sup>54</sup> Knud Erik Jorgensen, «EU Diplomacy in Global Governance: The Role of the European External Action Service», en *The European Union as a Diplomatic Actor*, ed. por Joachim A. Koops y Gjovalin Macaj (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2015), 31-51.

## VI. La percepción de la UE por otros actores de la gobernanza global

La gobernanza global, según la hemos conceptualizado, es un proceso y una estrategia, en los que una pluralidad de actores públicos y privados de diversos niveles interactúan y cooperan, sin un Gobierno común, para manejar problemas específicos desnacionalizados o proveer bienes públicos transnacionales. En esa interacción y cooperación entre los actores cuentan las percepciones entre ellos. En nuestro caso específico las que la UE tenga de los otros y las que éstos tengan de ella. Estas segundas percepciones son las que aquí nos interesan sobre todo, porque influirán en su actuación respecto a la Unión Europea; además esa imagen externa de la UE contribuirá a configurar en parte la identidad y auto-imagen que ésta se haga de sí misma; y también en parte su comportamiento como actor regional y global.

Desde los comienzos del siglo XXI se han multiplicado las investigaciones acerca del impacto de la imagen externa de la Unión Europea sobre su política exterior, pero se han llevado a cabo desde múltiples aproximaciones disciplinarias que raramente dialogan y se cruzan, de modo que «todavía tiene que emerger un modelo teórico abarcante unificador»<sup>55</sup>. Chaban y Holland van a tratar de contribuir a esa tarea.

Distinguiéndolo de las imágenes, categorías y estereotipos, van a seguir un concepto de percepción como «el resultado de la cognición subjetiva o psicológica del observador, más que el reflejo objetivo del objeto observado (Shiming, 2010, p. 269)»<sup>56</sup>. Las percepciones son específicas para diversas cuestiones, localizaciones, tiempos y cohortes. Además las percepciones de los actores internacionales constituyen complejas constelaciones de significados configuradas por numerosos factores interactuantes.

Buscando un modelo unificador de las percepciones externas sobre la UE van a seguir la teoría de la otredad (*theory of Othering*) de Pickering en 2001. «En el núcleo de este modelo está el concepto del Otro, que considera “ambos, aquéllos implicados en el proceso de otredad, así como también el objeto de este proceso” (Pickering 2001, 69)»<sup>57</sup>. La UE es vista como el Otro del mundo externo, es hecha el Otro de los otros, otredad de la UE para diversos actores externos.

Señalan a continuación cuatro posibles escenarios de la intersubjetividad en el diálogo de la Unión Europea y el mundo: 1) aprecio y respeto de

---

<sup>55</sup> Natalia Chaban y Martin Holland, «Introduction: The Evolution of EU Perceptions: From Single Studies to Systemic Research», en *Communicating Europe in Times of Crisis. External Perceptions of the European Union*, ed. por Natalia Chaban y Martin Holland (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014), 6.

<sup>56</sup> Chaban y Holland, *Communicating...*, 8.

<sup>57</sup> Chaban y Holland, *Communicating...*, 11.



la UE como un actor global mayor; 2) cambios de identidad entre los receptores internacionales de los mensajes de la UE; 3) negación de la UE y de sus acciones internacionales; y 4) rechazo activo y visiones anti-UE. Se apunta un potencial quinto escenario de aprendizaje en la interacción *Self-Other*, que no parece ajustarse rigurosamente a la teoría de la otredad. ¿Qué Otro es la Unión Europea para los otros, para el mundo externo?

Existen distintas aproximaciones y métodos de investigación, señalando Chaban y Holland como los más populares: a) los estudios de países singulares: visiones de la UE desde los Otros estratégicos (China, India, Japón, Rusia, Estados Unidos...); y b) los estudios comparados, que añaden las dificultades de su complejidad y costo. También se llevan a cabo estudios de las percepciones externas sobre la UE a través de diversos tipos de «discursos».

La Unión Europea se ve a sí misma como un actor cualitativamente distinto en la política mundial, mientras ha mostrado poco interés y escucha de lo que el resto del mundo opinaba sobre ella. Fioramonti en «Is the EU a “Better” Global Player?» estudia las percepciones desde los países emergentes. La mayoría de su población conoce poco o nada de la Unión Europea y duda de sus buenas intenciones y efectividad. Las elites políticas, por su parte, aprueban generalmente la aproximación de la UE a la democracia y a la paz, así como el énfasis en el multilateralismo, aunque éste es entendido de otro modo, próximo a la multipolaridad. Puede decirse que hay una visión más positiva de la dimensión política que de la económica y comercial: proteccionismo, doble medida, estrategias amenazantes, imposición de prácticas dudosas, desequilibrio en la distribución del poder internacional. Fioramonti concluye señalando “la significativa “brecha” (*significant “gap”*) entre cómo la UE se percibe a sí misma y cómo es percibida por los países emergentes. Parece que la “singularidad” de la UE como un actor global transido de valores como la solidaridad, sostenibilidad y justicia, que son más bien comunes en la retórica oficial de la UE, es desafiada por la valoración de conjunto hecha por las economías emergentes»<sup>58</sup>.

En «The EU’s Leadership in Global Governance: Perceptions from the Others» Lucarelli evalúa «en qué medida la UE es percibida como un líder en la gobernanza global». Señala cuatro requisitos —más importantes en términos subjetivos que objetivos— para ser un líder: 1) recursos de poder (económico, militar, político, «ideacional»); 2) habilidades de negociación; 3) credibilidad; y 4) legitimidad. ¿En qué medida la Unión Europea es per-

---

<sup>58</sup> Lorenzo Fioramonti, «Is the EU a ‘Better’ Global Player? An Analysis of Emerging Powers’ Perceptions», en *The European Union and Emerging Powers in the 21st Century. How Europe Can Shape a New Global Order*, ed. por Thomas Renard y Sven Biscop (Farnham: Ashgate, 2012), 159.

cibida teniendo estas cualidades? Apunta previamente Lucarelli a la utilidad de distinguir entre las percepciones respecto a los requisitos de liderazgo y las habilidades reales de liderazgo para hacerlos efectivos y a continuación evalúa las percepciones respecto a los primeros. En cuanto a los recursos de poder es incuestionable el amplio reconocimiento de la UE como un poder económico; también es tenida en cuenta por los Estados y las organizaciones multilaterales en cuestiones de seguridad; se percibe ejemplar la unidad de países que han superado el conflicto violento; también su integración regional, sus valores y la promoción del multilateralismo, aunque en estos últimos casos con matizaciones y críticas. Sus habilidades de negociación son objeto de una percepción ambivalente: positiva, aunque a veces se muestra demasiado débil en el uso del «*soft power*», y demasiado impositiva e incluso neocolonial otras con condicionamientos a valores eurocéntricos. La credibilidad y la legitimidad de la Unión Europea son afectadas negativamente por sus dobles estándares, inconsistencias y posición subordinada a Estados Unidos. Concluye que hoy no se le reconoce a la Unión Europea un rol de líder en la gobernanza global y se predice aún menor en el futuro<sup>59</sup> y señala como la más chocante característica de esa incapacidad «la brecha (*gap*) entre el reconocimiento del gran potencial para el liderazgo (incluyendo una capacidad para una postura innovadora en la política internacional) y el liderazgo real»<sup>60</sup>.

Holland y Chaban en las Conclusiones de su libro se preguntan cómo es vista la UE en los países terceros y en qué medida es influyente para establecer agendas globales y responden apuntando al declinar de las «expectativas y percepciones de la capacidad de la UE para ser un actor multilateral efectivo, uno que es menos capaz y está menos dispuesto a comprometerse globalmente debido a las apremiantes, pero miopes, prioridades locales»<sup>61</sup>. Añaden algunas matizaciones a las evidencias empíricas presentadas en los capítulos precedentes e incluyen algunas sugerencias politológicas y políticas para intentar alterar esas percepciones, concluyendo: «la presencia de la UE no es aún ubicua o ampliamente respetada de necesidad. La indiferencia mezclada con la decepción sigue prevaleciendo a pesar de dos décadas de política exterior y de seguridad común y de la marca “UE”. Esta percep-

---

<sup>59</sup> Sonia Lucarelli, «The EU's Leadership in Global Governance: Perceptions from the Others», en *Communicating Europe in Times of Crisis. External Perceptions of the European Union*, ed. por Natalia Chaban y Martin Holland (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014), 56.

<sup>60</sup> Lucarelli, *Communicating...*, 57.

<sup>61</sup> Martin Holland y Natalia Chaban, «Conclusions: Perceptions, Prisms, Prospects», en *Communicating Europe in Times of Crisis. External Perceptions of the European Union*, ed. por Natalia Chaban y Martin Holland (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014), 249.

ción puede cambiar, pero la UE necesita ser reflectiva, centrada y proactiva si desea configurar más efectivamente cómo es percibida. Si fracasa en hacerlo, el propio proyecto de integración puede llegar a estar crecientemente envuelto en la duda, dentro y más allá de las fronteras de la UE. Las percepciones cuentan»<sup>62</sup>.

## VII. A modo de conclusión

De un artículo introductorio y holístico no pueden esperarse conclusiones empíricas, pero sí algunas ideas potencialmente fecundas teórica o aplicadamente. Por tanto aquí, más que conclusiones, se presenta un resumen de puntos de referencia significativos.

1. El mundo se está haciendo multipolar, pero asimétricamente. Esa multipolaridad asimétrica apunta a una multilateralidad también asimétrica y ésta a una posible gobernanza global.
2. La gobernanza global es un horizonte y una estrategia en respuesta a los procesos de globalización.
3. En un mundo que deviene multipolar y parcialmente multilateral, la gobernanza global es difícil, dada la inercia institucional y la proliferación y fragmentación de regímenes e instituciones. La gobernanza global siempre es imperfecta.
4. «La gobernanza global se refiere a todo el conjunto de regulaciones adelantadas para resolver problemas desnacionalizados o proveer bienes comunes transnacionales» (Zürn). Gobierna el mundo en ausencia de un Gobierno mundial. Es «una casa a medio camino» (Weiss) entre la anarquía internacional y un Estado mundial. El itinerario hacia ella consiste en numerosas tareas discretas, pero vinculadas. La especie humana nunca llegará a la solución final de los problemas colectivos del globo.
5. Europa es la más firme proponente del multilateralismo, teniendo un interés vital en una efectiva gobernanza global, pero su insuficiente integración económica y política es su mayor carencia.
6. Algunos autores (Bretherton y Vogler, Hettne) distinguen entre los conceptos de *actorship*, más estructural, y de *actorness*, más cercano a la agencia, que nos hemos permitido traducir respectivamente por «actoría» y «actoridad». La gran cuestión para Europa es el paso de la actoría a la actoridad.

---

<sup>62</sup> Holland y Chaban, *Communicating...*, 252.

7. *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy* de 2016 parte de una valoración crítica e incluso dramática de la Unión Europea. Presenta cinco grandes prioridades para su acción exterior. En la cuarta: *órdenes regionales cooperativos*, la Estrategia Global formula una firme y elocuente fundamentación de una gobernanza global de base regional en la que la Unión Europea juega y debe seguir jugando un baza clave.
8. Creciente necesidad y demanda de que la Unión Europea llegue a ser también un actor diplomático.
9. Una pluralidad de actores públicos y privados de diversos niveles interactúan y cooperan sin un Gobierno común en la gobernanza global. De aquí la relevancia de las percepciones entre ellos. Se señalan dos brechas significativas al respecto: la primera, entre cómo la UE se percibe a sí misma y cómo es percibida por los países emergentes; la segunda, entre el reconocimiento del potencial para el liderazgo de la Unión Europea y su liderazgo real.

# **Jurisprudencia**



# Crónica de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

*Case Law Review of the Court of Justice of the European Union*

David Ordóñez Solís

Magistrado y miembro de la Red de Expertos en Derecho de la Unión Europea del Consejo General del Poder Judicial

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/ced-56-2017pp207-250>

---

**Sumario:** I. Introducción.—II. Primera Parte. Los desarrollos jurisprudenciales del derecho de la Unión Europea. 1. El espacio europeo de libertad, seguridad y justicia. 2. El mercado único europeo: a) El derecho de establecimiento y la intervención administrativa pública en una economía social de mercado. b) El régimen europeo de ayudas de Estado. c) Las nuevas perspectivas en materia de contratación pública. 3. Los derechos en Internet, la política medioambiental europea y la protección del consumidor: a) Los derechos en Internet. b) La política medioambiental europea. c) La protección de los consumidores.—III. Segunda Parte. La jurisprudencia europea provocada por los jueces españoles y sus efectos en el derecho interno: 1. Los extranjeros, sus antecedentes penales y sus vínculos con los ciudadanos de la Unión. 2. La protección europea de los trabajadores: el empleo temporal y la lucha contra las discriminaciones. 3. La protección de los consumidores frente a las cláusulas abusivas. 4. Los aranceles de los procuradores, la independencia de los organismos reguladores y el efecto invernadero.—IV. Relación de las sentencias comentadas.

---

## I. Introducción

En los años 80 algunos estudios ya clásicos, como los de STEIN, RASMUSSEN, WEILER o BENGOTXEA, comprobaron que el Tribunal de Justicia había construido en su productiva juventud unos principios realmente revolucionarios y explosivos como el efecto directo y la primacía<sup>1</sup>. Y constata-

---

<sup>1</sup> Eric Stein, «Lawyers, Judges, and the Making of a Transnational Constitution». *American Journal of International Law*, 75, (1981): 1-27; Hjalte Rasmussen, *On Law and Policy in the European Court of Justice*, (Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1986); Joseph Weiler, «The Transformation of Europe». *The Yale Law Journal*, 100, (1991): 2403-2483; y Joxerramon Bengoetxea, *The Legal Reasoning of the European Court of Justice*, (Oxford: Clarendon Press, 1993).

ron que esta revolución judicial en Europa se había podido producir debido a que del Tribunal de Justicia nadie se acordaba ni su actuación tampoco preocupaba a la opinión pública. Eric STEIN consideraba que este fructífero período de construcción de un marco constitucional con una estructura federal en Europa se debía a que el Tribunal estaba escondido en un país de ensueño como el Ducado de Luxemburgo y había sido bendecido con el calculado desinterés de los poderes fácticos y de los medios de comunicación («Tucked away in the fairyland Duchy of Luxembourg and blessed, until recently, with benign neglect by the powers that be and the mass media...»).

Hoy en día, ya en plena madurez, no hay duda de que el Tribunal de Justicia es un relevante actor en la política europea y en numerosas ocasiones sus decisiones saltan a los medios de comunicación y tienen una extraordinaria repercusión en la vida social de la Unión Europea o de alguno de sus países. Precisamente, en septiembre de 2016 el Tribunal de Justicia se pronunciaba en tres sentencias y en un auto sobre la interpretación de la Directiva 1999/70 sobre el trabajo de duración determinada y conmovía las estructuras políticas y sociales españolas por los efectos que tal jurisprudencia podría tener tanto en el sector público como en el sector privado. También la expectación ha sido máxima en España respecto de la resolución del caso de los intereses de las cláusulas suelo declaradas abusivas y la sentencia de 21 de diciembre de 2016 en la que interpreta la Directiva 93/13 sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores no ha defraudado hasta el punto de afectar seriamente al sistema bancario.

Ahora bien, el Tribunal de Justicia tiene poco de revolucionario y actúa más bien como un insistente recordatorio de lo que significa, por ejemplo, la Directiva sobre trabajo temporal que, por ejemplo, hace más de 14 años tenía que haberse incorporado correctamente al Derecho español. Y de las más de 30 sentencias pronunciadas en relación, sobre todo, con el empleo público en la educación y en la sanidad en Grecia y en Italia, casi la mitad corresponden también al personal estatutario de la sanidad y a los funcionarios de la educación en España. Y lo mismo se puede decir de la *sentencia Gutiérrez Naranjo* sobre los efectos en el tiempo de la declaración de las cláusulas suelo. El Tribunal de Justicia le ha recordado al Tribunal Supremo español quién es el único competente para limitar el efecto en el tiempo de las directivas.

En cualquier caso, el gran secreto del éxito del Tribunal de Justicia es haber mimado a los tribunales nacionales que le brindan la oportunidad de pronunciarse sobre la interpretación del Derecho de la Unión en litigios concretos. El de Luxemburgo es un tribunal que bebe de la experiencia y de los problemas de toda la Unión Europea y, desde luego, los efectos de su



jurisprudencia son extraordinarios. De hecho, en estas *Crónicas* mi interés ha sido no tanto el jurídico en sí mismo considerado sino en cuanto que se proyecta sobre la vida cotidiana de todos los ciudadanos.

Por eso debe darse la bienvenida a la actualización que ha hecho el Tribunal de Justicia de su guía para plantear cuestiones prejudiciales y que ha publicado como *Recomendaciones a los órganos jurisdiccionales nacionales, relativas al planteamiento de cuestiones prejudiciales* (DOUE n.º C 439, de 25 de noviembre de 2016, p. 1). Este documento resulta realmente útil e instructivo para los jueces y se caracteriza por hacer una presentación aún más sencilla que en ocasiones anteriores.

Como es obvio, nada modifica una mera guía pero insiste en la necesidad de que la redacción por el juez nacional de las cuestiones prejudiciales sea «sencilla, clara y precisa, sin elementos superfluos». Lo que en esta actualización más llama la atención es el saludable intento de incidir en los «aspectos formales de la petición de decisión prejudicial», es decir, en el formato del papel, el tipo y el tamaño de letra, los márgenes o la numeración de las páginas. Cuestiones que este año ha abordado el Tribunal Supremo español por vez primera, suscitando una gran polémica, por el mero hecho de intentar ordenar y acortar los escritos innecesariamente largos de los abogados<sup>2</sup>.

Estas iniciativas tienen gran interés desde la perspectiva judicial porque en nada afectan al fondo y facilitan de una manera extraordinaria el enjuiciamiento. Como es obvio, deben tener la recíproca correspondencia de los tribunales, incluidos los tribunales de la Unión Europea, obligados a expresarse de manera sencilla, clara y precisa en sus sentencias.

Así pues, intentaré hacer un repaso, necesariamente selectivo y por tanto adaptado al gusto personal del cronista, de algunas sentencias del Tribunal de Justicia dictadas con carácter general y, luego, con más exhaustividad y detalle, comentaré las decisiones del Tribunal de Justicia adoptadas en relación con España.

## II. Primera parte. Los desarrollos jurisprudenciales del derecho de la Unión Europea

La selección de las sentencias atiende a sus notas de variedad, novedad y, en cierta medida, de alcance práctico. Con esta idea abordo la jurisprudencia

---

<sup>2</sup> Acuerdo de 20 de abril de 2016, de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, sobre la extensión máxima y otras condiciones extrínsecas de los escritos procesales referidos al recurso de casación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo (*BOE* n.º 162, de 6 de julio de 2016).

dencia más notable en relación con el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia, el mercado único europeo y algunas políticas europeas en relación con los derechos en Internet, el medio ambiente y la protección de los consumidores.

### 1. *El espacio europeo de libertad, seguridad y justicia*

Las personas son el centro de interés de la jurisprudencia europea sobre el espacio de libertad, seguridad y justicia, donde es esencial la distinción que se hace respecto de los extranjeros, es decir, los ciudadanos de la Unión y los nacionales de terceros Estados.

La *sentencia CS (C-304/14)* de la Gran Sala responde un reenvío prejudicial remitido por un Tribunal administrativo londinense que preguntaba si cabía la expulsión del Reino Unido de una nacional de un tercer país que había sido condenada a un año de prisión pero que, sin embargo, tenía la custodia de un hijo de corta edad de nacionalidad británica.

El Tribunal de Justicia adopta un enfoque en el que tiene en cuenta los derechos del menor británico y por tanto ciudadano de la Unión, de tal modo que «la expulsión de la madre de dicho menor privaría a éste del disfrute efectivo del contenido esencial de los derechos que, sin embargo, le confiere su estatuto de ciudadano de la Unión» (apartado 32).

Y a continuación al preguntarse por los límites de los derechos como ciudadano europeo, el Tribunal de Justicia admite que una expulsión administrativa podría ser conforme con el Derecho de la Unión «si se basa en la existencia de una amenaza real, actual y suficientemente grave para el orden público o la seguridad pública, teniendo en cuenta las infracciones penales cometidas por un nacional de un tercer Estado que tiene la guarda exclusiva de unos menores, ciudadanos de la Unión».

Ahora bien, en el caso concreto las autoridades británicas deben tener presentes «los derechos fundamentales cuyo respeto garantiza el Tribunal de Justicia, en particular el derecho al respeto de la vida privada y familiar, tal como se formula en el artículo 7 de la Carta [y deben] procurar que se respete el principio de proporcionalidad» (apartado 48), lo que incluye, expresamente, el interés superior del menor por lo que «debe prestarse especial atención a su edad, a su situación en el Estado miembro de que se trata y a su grado de dependencia respecto del progenitor» (apartado 49).

De hecho, el Tribunal de Justicia deduce que en este caso la decisión británica de expulsión era contraria al Derecho de la Unión.

En la *sentencia JZ (C-294/16 PPU)* un tribunal polaco le plantea al Tribunal de Justicia la duda de si, con el fin de deducir el tiempo de prisión de JZ en Polonia, adonde había sido remitido en virtud de la orden europea de

detención, el concepto «privación de libertad» también abarca las medidas aplicadas en el Reino Unido consistentes en la vigilancia electrónica del lugar de residencia, unida a un arresto domiciliario. Se trataba de saber si existía una especie de reconocimiento de cumplimiento de condenas penales.

El Tribunal de Justicia explica que la Decisión marco 2002/584/JAI relativa a la orden de detención europea tiene carácter vinculante por lo que supone, para el tribunal polaco emisor de la orden de detención europea, la obligación de interpretación conforme. A tal efecto considera que el concepto de «privación de libertad» es un concepto autónomo del Derecho de la Unión, que debe interpretarse de manera uniforme. Para ello compara las distintas versiones lingüísticas de la Decisión marco y llega a la conclusión de que utiliza indistintamente los términos «detención» y «privación de libertad» en las diferentes versiones lingüísticas. Esto le lleva a considerar que con este término comprende, además del encarcelamiento, cualquier medida o conjunto de medidas impuestas a la persona afectada, que, por su tipo, duración, efectos y modalidades de ejecución, privan a dicha persona de su libertad de manera comparable a un encarcelamiento.

El Tribunal de Justicia, después de invocar su propia jurisprudencia y la del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, concluye considerando que una medida que asigna residencia de una duración de nueve horas durante la noche, acompañada de una vigilancia mediante una pulsera electrónica, la obligación de presentarse diariamente o varias veces por semana en una comisaría de policía en horas fijas y una prohibición de solicitar la expedición de documentos que permitan viajar al extranjero, no es, en principio, tan restrictiva como para entrañar un efecto privativo de libertad comparable al que resulta de una encarcelación ni, por lo tanto, para poder calificarse de «privación de libertad».

Esto determina que las medidas padecidas por JZ en Londres antes de su entrega europea a Polonia para cumplir una pena de cárcel no se le deduzcan de la condena penal.

De manera similar, la *sentencia Ognyanov* (C-554/14) interpreta la Decisión Marco 2008/909/JAI sobre reconocimiento mutuo de sentencias en materia penal por las que se imponen penas u otras medidas privativas de libertad. En este caso se trataba de la entrega por Dinamarca de un búlgaro para que cumpliera en su país los años de condena por asesinato y robo.

El Tribunal de Sofía le pregunta al Tribunal de Justicia, en primer lugar, si las autoridades búlgaras pueden conceder al condenado una redención de penas por el trabajo realizado durante su reclusión previa en Dinamarca. Sin embargo, el Tribunal de Justicia responde que el principio de reconocimiento mutuo lo impediría.

Del mismo modo, el Tribunal de Justicia rechaza que las autoridades búlgaras apliquen la normativa nacional aunque sea más beneficiosa para

el condenado que la que resulta de aplicar el Derecho de la Unión. A tal efecto, el Tribunal de Justicia recuerda el alcance del principio de interpretación conforme del Derecho de la Unión: «la obligación de interpretación conforme tiene como consecuencia que el Sr. Ognyanov no pueda disfrutar, en virtud del Derecho búlgaro, de una redención de penas por el trabajo realizado durante su período de reclusión en Dinamarca, redención que se inscribe en la competencia exclusiva de este último Estado miembro». Y esto puede suponer que los jueces nacionales, incluidos los competentes en última instancia, estén obligados a modificar, en caso necesario, su jurisprudencia reiterada si ésta se basa en una interpretación del Derecho búlgaro incompatible con los objetivos de una decisión marco.

La *sentencia Petruhhin* (C-182/15) fue pronunciada por la Gran Sala y tiene su origen en la extradición solicitada a Letonia por Rusia respecto de un estonio, es decir, de un ciudadano de la Unión.

El punto de partida del Tribunal de Justicia es que, a falta de convenio internacional entre la Unión Europea y Rusia, las reglas en materia de extradición son competencia de los Estados miembros, en este caso de Letonia. Ahora bien, a juicio del Tribunal de Justicia, esto no obsta para que, en situaciones comprendidas en el ámbito del Derecho de la Unión, las normas nacionales de que se trate deban respetarlo.

A tal efecto, los artículos 18 TFUE y 21 TFUE, relativos a la ciudadanía de la Unión, tienen estos efectos: «cuando un Estado miembro al que se ha desplazado un ciudadano de la Unión, nacional de otro Estado miembro, recibe una solicitud de extradición de un Estado tercero con el que el primer Estado miembro ha celebrado un acuerdo de extradición, deberá informar al Estado miembro del que dicho ciudadano es nacional y, en su caso, a solicitud de este último Estado miembro, entregarle a este ciudadano, con arreglo a las disposiciones de la Decisión marco 2002/584, siempre que este Estado miembro tenga competencia, conforme a su Derecho nacional, para procesar a esta persona por hechos cometidos fuera de su territorio nacional».

Esto significa que Letonia, aun cuando hubiese recibido la solicitud de Rusia de extradición del ciudadano estonio, estaría obligada a informar y entregar el ciudadano estonio a Estonia que tendría prioridad en la aplicación de la Decisión marco.

Ahora bien y para el caso de que proceda la extradición a Rusia, el Tribunal de Justicia recuerda una segunda obligación del tribunal letón, que garantice el respeto del artículo 4 de la Carta de derechos fundamentales de la Unión, que prohíbe las penas o los tratos inhumanos o degradantes, prohibición que tiene carácter absoluto, ya que es indisociable del respeto de la dignidad humana. En definitiva, la Carta exige la comprobación por las autoridades letonas de que existe un riesgo real de que se inflija un trato inhumano o degradante a las personas en Rusia por lo que deberán apreciar

la existencia de este riesgo a la hora de pronunciarse sobre la extradición de una persona a Rusia basándose en elementos objetivos, fiables, precisos y debidamente actualizados. Estos elementos pueden proceder, en particular, de resoluciones judiciales internacionales, como las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de resoluciones judiciales del Estado tercero requirente o de decisiones, informes u otros documentos elaborados por los órganos del Consejo de Europa o del sistema de las Naciones Unidas.

## 2. *El mercado único europeo*

El fundamento económico de la Unión es el mercado y la jurisprudencia se ha encargado de establecer sus contornos. El Tribunal de Justicia ha dictado varias sentencias de particular interés en tres ámbitos: las libertades económicas fundamentales, el régimen de ayudas de Estado y la armonización de la contratación pública.

### a) El derecho de establecimiento y la intervención administrativa pública en una economía social de mercado

La *sentencia AGET Iraklis (C-201/15)* tiene su origen en una cuestión prejudicial procedente del Consejo de Estado griego, en calidad de tribunal administrativo supremo, que le plantea al Tribunal de Justicia hasta qué punto una autoridad administrativa puede denegar a una empresa la autorización para que aplique despidos colectivos.

El litigio derivaba del intento de la empresa cementera AGET Iraklis, cuyo accionista mayoritario es la multinacional francesa Lafarge, de llevar a cabo un despido colectivo que, sin embargo, fue denegado por el ministro griego de Trabajo. Las dos cuestiones planteadas se refieren a qué criterios pueden fundar la denegación y si esta denegación, basada en razones sociales, la crisis económica y el desempleo, puede afectar al derecho de establecimiento de las empresas en el mercado interior europeo.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia interpreta la Directiva 98/59/CE sobre despidos colectivos y llega a la conclusión de que la legislación y la administración griegas no pueden imponer o adoptar decisiones que tengan por efecto excluir en la práctica toda posibilidad efectiva de que el empresario realice despidos colectivos. Por tanto, la exigencia de la Directiva supone que un empresario únicamente puede efectuar un despido si la autoridad pública nacional a la que debe notificarse el proyecto no adopta, en el plazo previsto y después de examinar el expediente y valorar las condiciones del mercado de trabajo, la situación de la empresa y el interés de la eco-

nomía nacional, una resolución motivada por la que se deniegue la autorización para realizar la totalidad o una parte de los despidos programados.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia da una definición del alcance de la libertad de establecimiento en la medida en que supone la posibilidad de que un nacional o una persona jurídica de la Unión participen, de forma estable y continua, en la vida económica de otro Estado miembro, y de que se beneficien de ello ejerciendo una actividad económica por medio de una instalación permanente y por una duración indeterminada (apartado 50).

El Tribunal de Justicia considera que las normativas nacionales sobre despidos colectivos constituyen una restricción a la libertad de establecimiento pero examina si esta restricción está justificada y es proporcionada. Para ello realiza un ejercicio de ponderación de los derechos fundamentales contenidos en la Carta: la libertad de empresa y la protección de los trabajadores.

Por una parte, el Tribunal de Justicia constata que el ejercicio de la libertad de empresa reconocida en el artículo 16 de la Carta implica la libertad para ejercer una actividad económica o mercantil, la libertad contractual y la libre competencia. Esto significa que un régimen de regulación de los despidos colectivos constituye una injerencia en el ejercicio de la libertad de empresa y, en particular, de la libertad contractual de la que gozan en principio las empresas, en especial frente a los trabajadores a los que emplean, en la medida en que la oposición de la autoridad nacional a determinados proyectos de despido colectivo puede impedir que el empresario los lleve a cabo.

Por otra parte, el Tribunal de Justicia reconoce que razones imperiosas de interés general pueden justificar esta restricción. Los motivos de carácter meramente económico, como el fomento de la economía nacional o su buen funcionamiento, no pueden justificar obstáculos prohibidos por el Tratado. En cambio, la protección de los trabajadores o el fomento del empleo y de la contratación que, con el objetivo de disminuir el paro, son razones imperiosas de interés general. Ahora bien, el Tribunal de Justicia exige que de invocarse estas razones respeten el principio de proporcionalidad.

Por eso, cuando las facultades de intervención de una autoridad pública no están sujetas a ninguna condición, a excepción de una referencia a criterios formulados de manera general (la «situación de la empresa» y las «condiciones del mercado de trabajo»), sin que se precisen las circunstancias específicas y objetivas en las que se ejercerán esas facultades, se produce una vulneración grave de la libertad de empresa.

## b) El régimen europeo de ayudas de Estado

La Comisión Europea provocó una verdadera conmoción cuando el 30 de agosto de 2016 anunció que Irlanda había otorgado ventajas fiscales in-

debidas a la empresa Apple por valor de hasta 13.000 millones de euros. Según datos de la Comisión Europea la empresa Apple Sales International habría tenido unos beneficios de unos 16.000 millones de euros de los que, en virtud de la legislación fiscal irlandesa, solo se sujetaron al impuesto 50 millones y, por tanto, esta empresa había pagado en concepto del impuesto de sociedades en Irlanda y en el ejercicio de 2011 menos de 10 millones de euros.

Se trata, a juicio de la Comisión Europea, de una práctica ilegal ya que había permitido a Apple pagar muchos menos impuestos que otras empresas y, por tanto, Irlanda tenía que recuperar esta ayuda ilegal. El procedimiento de investigación lo había iniciado la Comisión Europea en 2013 por lo que la devolución de ayudas deberá hacerse, según ordena la Comisión, respecto de las ayudas otorgadas ilegalmente en los 10 años anteriores.

La lucha ante el Tribunal General y luego ante el Tribunal de Justicia será larga para determinar la legalidad de la decisión que declara la ilegalidad de la ayuda y su incompatibilidad con el mercado europeo (recursos de anulación). Pero es que, de superar este obstáculo, la Comisión Europea deberá velar por que Irlanda recupere la ayuda ilegal concedida a Apple (recursos por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia, que podrían concluir con la imposición de sanciones pecuniarias).

Esta actuación de la Comisión Europea fue aplaudida casi unánimemente en Europa pero está sujeta a un régimen jurídico bastante imperfecto y que presenta particulares claroscuros frente a los que ha arrojado bastante luz la jurisprudencia clarificadora del Tribunal de Justicia.

Así, en la *sentencia Kotnik* (C-526/14) se pronuncia sobre una comunicación interpretativa de la Comisión Europea en materia de ayudas a los bancos. La cuestión prejudicial procedía del Tribunal Constitucional esloveno que debía enjuiciar la Ley nacional del sector bancario. Esta ley había permitido, de acuerdo con la autorización de las ayudas por parte de la Comisión Europea, la intervención del Banco Central de Eslovenia en cinco bancos (dos fueron recapitalizados, otro fue rescatado y otros dos fueron liquidados) exigiéndoles, como contrapartida, la cancelación de las acciones de los socios, de los instrumentos híbridos de capital y de los instrumentos de deuda subordinada. Algunos particulares e instituciones eslovenas impugnaron estas medidas porque, a su juicio, eran contrarias a los principios de irretroactividad, de protección de la confianza legítima y de proporcionalidad, y vulneraban el derecho de propiedad, consagrados en la Constitución eslovena.

En su respuesta la Gran Sala del Tribunal de Justicia se refiere a los poderes de la Comisión Europea en materia de ayudas de Estado. A tal efecto subraya: «la Comisión puede establecer directrices que determinen los criterios sobre cuya base se propone evaluar la compatibilidad con el mercado

interior de las medidas de ayuda proyectadas por los Estados miembros» (apartado 39).

El valor de estas directrices es que «la Comisión se autolimita en el ejercicio de dicha facultad de apreciación y no puede ya apartarse de tales reglas, so pena de verse sancionada, en su caso, por violación de los principios generales del Derecho, como la igualdad de trato o la protección de la confianza legítima» (apartado 40). Por lo que el Tribunal de Justicia llega a la conclusión de que este tipo de directrices no tienen efecto obligatorio para las autoridades nacionales. Ahora bien, el examen de las condiciones que la Comisión Europea puede imponer a la concesión de las ayudas no reveló que la Comunicación fuese contraria al Derecho de la Unión.

La *sentencia PGE (C-574/14)* tiene su origen en el Tribunal Supremo polaco que le preguntaba al Tribunal de Justicia por la separación de funciones entre la Comisión Europea y las autoridades nacionales, tanto administrativas como judiciales, en relación con un determinado régimen de ayudas de Estado referidas a los costes de la transición a la competencia en el sector eléctrico.

En este caso el Tribunal de Justicia traza una clara separación entre las funciones de la Comisión Europea y los tribunales nacionales.

Por una parte, subraya: «en el sistema de control de las ayudas de Estado establecido por el Tratado FUE los tribunales nacionales y la Comisión ejercen funciones complementarias pero distintas». Esto significa que «los tribunales nacionales velan, hasta la decisión definitiva de la Comisión, por la salvaguarda de los derechos de los justiciables frente a una posible infracción, por parte de las autoridades estatales, de la prohibición establecida en el artículo 108 TFUE, apartado 3 [...] Para ello, pueden conocer de litigios que les obliguen a interpretar y a aplicar el concepto de “ayuda de Estado”, al que se refiere el artículo 107 TFUE, apartado 1, para determinar si una medida estatal adoptada sin seguir el procedimiento de control previo del artículo 108 TFUE, apartado 3, debía o no someterse a dicho procedimiento».

En cambio, los tribunales nacionales no son competentes para pronunciarse sobre la compatibilidad de medidas de ayuda o de un régimen de ayudas de Estado con el mercado interior. En efecto, según asentada jurisprudencia, esa apreciación es competencia exclusiva de la Comisión, que actúa bajo el control de los órganos jurisdiccionales de la Unión (apartados 31 y 32).

La importancia de la *sentencia PGE* radica en que subraya la obligación de cooperación leal entre, por una parte, los tribunales nacionales y, por otra, la Comisión y los tribunales de la Unión, en cuyo marco cada uno debe desempeñar la función que le atribuye el Tratado. En el contexto de esta cooperación, los tribunales nacionales deben adoptar todas las medi-



das generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión y abstenerse de las que puedan poner en peligro la consecución de los objetivos del Tratado, según se desprende del artículo 4.3 TUE. De este modo, los tribunales nacionales deben, en particular, abstenerse de adoptar decisiones contrarias a una decisión de la Comisión, aunque ésta tenga carácter provisional (apartado 33).

Esto se traduce en la cooperación de los tribunales con la Comisión Europea, a quien pueden solicitar aclaraciones y con el Tribunal de Justicia al que pueden acudir mediante el reenvío prejudicial.

La *sentencia Vervloet* (C-76/15) responde una compleja pregunta del Tribunal Constitucional belga al que había acudido por vía prejudicial a su vez el Consejo de Estado en relación con la Directiva 2014/49/UE relativa a los sistemas de garantía de depósitos. El interés de esta sentencia radica en lo que el Tribunal de Justicia dice del régimen de ayudas de Estado consistente en un sistema de garantías de las participaciones de los socios personas físicas únicamente en las cooperativas financieras. Esta regulación belga se había adoptado con el fin de socorrer al banco franco-belga Dexia y los accionistas excluidos de otras sociedades no cooperativas la impugnaban denunciando la discriminación inconstitucional y la vulneración del Derecho de la Unión.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia señala que la Directiva 94/19 no exige la adopción de un sistema de garantía de las participaciones de cooperativas reconocidas que operan en el sector financiero, aunque nada impide que extienda esta protección siempre y cuando no comprometa la efectividad práctica del sistema de garantía de depósitos que están obligados a instaurar en virtud de dicha Directiva y respete el régimen de ayudas de Estado.

Es precisamente sobre esta última cuestión sobre la que el Tribunal de Justicia hace dos precisiones de interés. Por una parte, considera que la extensión de este sistema a unas empresas y no a otras constituye una ayuda de Estado, en particular, porque confiere una ventaja económica a estas sociedades en relación con otros operadores económicos que se encuentran en una situación fáctica y jurídica comparable a la de éstas y, en consecuencia, presenta un carácter selectivo. Y, por otra parte, a juicio del Tribunal de Justicia, se trata de una ayuda nueva por lo que sería ilegal dado que se ejecutó sin respetar las obligaciones derivadas del artículo 108.3 TFUE, que exige una notificación, «con la suficiente antelación», a la Comisión Europea para que pueda realizar el control encomendado por el Tratado.

### c) Las nuevas perspectivas en materia de contratación pública

En un país como España, convulsionado por la corrupción y con una legislación bastante deficiente en materia de contratación administrativa, re-

sultan aleccionadoras varias sentencias del Tribunal de Justicia en las que se pronuncia sobre los ‘modificados’, la publicidad y aplicación de los criterios de ponderación a la hora de adjudicar un contrato público.

La *sentencia Finn Frogne* (C-549/14) establece los límites a la modificación sustancial del contrato después de su adjudicación. La cuestión prejudicial provenía del Tribunal Supremo danés y se refería a un contrato para el suministro de un sistema de comunicaciones a la Policía por más de 70 millones de euros que había sido adjudicado a Terma. Debido a dificultades no pudo ejecutarse el contrato en su totalidad, por lo que la Policía y Terma llegaron a un acuerdo transaccional que limitaba sustancialmente la ejecución del contrato. Frogne impugnó este acuerdo transaccional y reclamó que se sometiese a un nuevo procedimiento de adjudicación.

El Tribunal de Justicia recuerda su jurisprudencia conforme a la cual «el principio de igualdad de trato y la obligación de transparencia que de él se deriva impiden que, con posterioridad a la adjudicación de un contrato público, el poder adjudicador y el adjudicatario introduzcan en las estipulaciones de ese contrato modificaciones tales que esas estipulaciones presentarían características sustancialmente diferentes de las del contrato inicial».

Y el Tribunal de Justicia detalla estos supuestos: «cuando las modificaciones previstas tengan por efecto, o bien ampliar en gran medida el contrato incluyendo en él elementos no previstos, o bien alterar el equilibrio económico del contrato en favor del adjudicatario, o también cuando esas modificaciones puedan llevar a que se reconsidere la adjudicación de dicho contrato, en el sentido de que, si las modificaciones se hubieran incluido en la documentación que regía el procedimiento inicial de adjudicación del contrato, o bien se habría seleccionado otra oferta, o bien habrían podido participar otros licitadores» (apartado 28).

Esta regla estricta puede suavizarse en determinados contratos pero siempre que se respeten unas condiciones. En efecto y a juicio del Tribunal de Justicia: «el poder adjudicador puede reservarse la posibilidad de introducir ciertas modificaciones, incluso sustanciales, en el contrato con posterioridad a su adjudicación, a condición de que lo haya establecido así en la documentación que rige el procedimiento de adjudicación» (apartado 36).

Por tanto, concluye el Tribunal de Justicia: «no es posible introducir en él una modificación sustancial sin abrir un nuevo procedimiento de adjudicación del contrato, ni siquiera en el supuesto de que esa modificación constituya, objetivamente, una solución de compromiso que implique renuncias recíprocas de ambas partes y pretenda poner fin a un conflicto de resultado incierto, nacido de las dificultades que la ejecución del contrato plantea» (apartado 40).

La *sentencia Politanò* (C-225/15), que tiene su origen en una cuestión prejudicial remitida por el Tribunal de Reggio Calabria, resuelve dos cues-

tiones sobre el ámbito de aplicación de las Directivas sobre contratación pública.

Por una parte, considera que la legislación italiana que regula la adjudicación de concesiones en materia de juegos de azar no está comprendida dentro del ámbito de aplicación de la Directiva 2004/18/CE sobre contratos públicos de obras, de suministro y de servicios. Y, por otra parte, tampoco es contraria a las libertades económicas fundamentales la legislación italiana que impone a los operadores que desean responder a una licitación convocada para adjudicar concesiones en materia de juegos y de apuestas la obligación de acreditar su capacidad económica y financiera por medio de declaraciones emitidas por dos entidades bancarias como mínimo, sin permitir que dicha capacidad pueda acreditarse también por cualquier otro medio.

Sobre este particular, el Tribunal de Justicia observa que en la normativa sobre juegos de azar se dan considerables divergencias morales, religiosas y culturales entre los Estados miembros por lo que, a falta de una armonización en la materia a nivel de la Unión, las autoridades nacionales gozan de una amplia facultad de apreciación por lo que respecta a la elección del nivel de protección de los consumidores y del orden social. Asimismo, cabría aplicar una restricción a las libertades económicas fundamentales, si se invoca una razón imperiosa de interés general. Tal es el caso del objetivo de luchar contra la criminalidad vinculada a los juegos de azar que puede justificar las restricciones a las libertades fundamentales. De hecho, el Tribunal de Justicia considera justificadas y proporcionadas las restricciones de la legislación italiana que exige la aportación de declaraciones apropiadas expedidas por dos entidades bancarias a los licitadores, que hayan estado constituidos desde hace menos de dos años y cuyos ingresos globales vinculados a la actividad de operador de juegos hayan sido inferiores a dos millones de euros en los dos últimos ejercicios.

La *sentencia TNS Dimarso* (C-6/15) aborda la cuestión de la publicidad de los criterios de valoración de las ofertas de los licitadores. El Tribunal de Justicia sigue en su sentencia las aún más claras Conclusiones de su Abogado General, Paolo MENGIOZZI. Se trata de una sentencia que afecta al núcleo del procedimiento de adjudicación de contratos y pretende salvaguardar al máximo la objetividad, igualdad y transparencia de estos procedimientos esenciales en nuestras administraciones.

En este caso y ante el más alto tribunal administrativo belga, el Consejo de Estado, se enjuiciaba la adjudicación de un contrato de servicios consistentes en la elaboración de una encuesta para la Región flamenca. En el pliego de condiciones se establecían dos criterios de ponderación: la calidad y el precio, con un peso igual. La mesa de contratación aplicó un método de valoración de uno de los criterios, la calidad, distinguiendo entre muy bien,

suficiente y bajo; sin embargo, en cuanto al precio la mesa no hizo distinción alguna. TNS Dimarso, que había obtenido la máxima valoración en cuanto a la calidad, no fue el adjudicatario al haber quedado desplazado por otros de idéntica calidad pero con el precio más bajo.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia recuerda el principio general sobre la publicidad de los criterios de adjudicación y su ponderación: «cuando el poder adjudicador opte por atribuir un contrato a la oferta económicamente más ventajosa [...] deberá precisar, en el anuncio de licitación o en el pliego de condiciones, la ponderación relativa que atribuya a cada uno de los criterios de adjudicación elegidos para determinar la oferta económicamente más ventajosa. Esta ponderación podrá expresarse fijando una banda de valores que deberá tener una amplitud máxima adecuada. Cuando, en opinión del poder adjudicador, la ponderación no sea posible por razones demostrables, éste indicará en el anuncio de licitación, en el pliego de condiciones o, en el caso del diálogo competitivo, en el documento descriptivo, el orden decreciente de importancia de los criterios» (apartado 20).

Sobre este particular, el Tribunal de Justicia puntualiza: «la ponderación relativa de cada uno de los criterios de adjudicación deberá fijarse claramente desde el inicio del procedimiento de adjudicación para permitir a los licitadores determinar objetivamente la importancia efectiva que tiene un criterio de adjudicación con relación a otro en el momento de la valoración posterior de dichos criterios por parte de la entidad adjudicadora. Además, la ponderación relativa de cada uno de los criterios de adjudicación no puede modificarse en el transcurso del procedimiento» (apartado 25).

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia admite que, «tras la expiración del plazo de presentación de las ofertas, un poder adjudicador pueda determinar coeficientes de ponderación para los subcriterios que correspondan sustancialmente a los criterios previamente dados a conocer a los licitadores, bajo tres condiciones: primero, que esa determinación *ex post* no modifique los criterios de adjudicación del contrato definidos en el pliego de condiciones o en el anuncio de licitación; segundo, que no contenga elementos que, de haberse conocido en el momento de la preparación de las ofertas, hubiesen podido influir en esa preparación; y, tercero, que no se haya adoptado teniendo en cuenta elementos que puedan tener un efecto discriminatorio en relación con uno de los licitadores» (apartado 26).

Asimismo, el Tribunal de Justicia se refiere al método de valoración de las ofertas de los licitadores en una contratación pública y reconoce: «un comité de evaluación debe disponer de cierta libertad para llevar a cabo su misión y, por ello, puede, sin modificar los criterios de adjudicación del contrato establecidos en el pliego de condiciones o en el anuncio de licitación, estructurar su propio trabajo de examen y análisis de las ofertas presentadas». Y añade: «Esa libertad se justifica también por consideraciones

de orden práctico. El poder adjudicador debe poder adaptar el método de valoración que aplicará para evaluar y clasificar las ofertas en función de las circunstancias de cada caso».

No obstante, el Tribunal de Justicia establece un límite respecto del método de valoración: «para evitar cualquier riesgo de favoritismo, el método de valoración aplicado por el poder adjudicador para evaluar y clasificar concretamente las ofertas no puede, en principio, determinarse una vez abiertas las plicas por el poder adjudicador»; no obstante, si la determinación de este método no es posible por razones demostrables antes de dicha apertura, no puede reprocharse al poder adjudicador haberla realizado únicamente después de que él mismo o su comité de evaluación hayan conocido el contenido de las ofertas.

Ahora bien, en el caso concreto el Tribunal de Justicia constata que ese procedimiento no permitía reflejar, en la clasificación de los licitadores destinada a identificar la oferta económicamente más ventajosa, las diferencias de calidad entre las ofertas de éstos en relación con el precio de cada una de ellas y respetar al mismo tiempo la ponderación relativa de los criterios de adjudicación establecida. En concreto y a juicio del Tribunal de Justicia, queda de manifiesto que ese procedimiento podía afectar al criterio del precio otorgándole un peso determinante en relación con las ofertas clasificadas en la escala de calidad por lo que encomienda al tribunal belga que compruebe si la ponderación relativa de cada uno de los criterios de adjudicación publicada en el anuncio de licitación fue respetada efectivamente a la hora de evaluar las ofertas por el poder adjudicador.

Por tanto, concluye el Tribunal de Justicia «si bien el poder adjudicador puede emplear una escala para evaluar uno de los criterios de adjudicación sin publicarla en el anuncio de licitación o en el pliego de condiciones, dicha escala no puede [...] tener como efecto alterar la ponderación relativa de los criterios de adjudicación publicada en esos documentos».

La *sentencia Connexion Taxi Services* (C-171/15) se refiere a la selección de los licitadores y, en particular, a la aplicación de la regulación neerlandesa sobre las causas de exclusión.

El Ministerio de salud holandés se proponía adjudicar un contrato de transporte de personas con movilidad reducida por importe de 60 millones de euros anuales a la compañía Unión de Empresas que había obtenido la máxima puntuación en el procedimiento de licitación por delante de la segunda, Connexion Taxi Services. Ahora bien, la Autoridad Neerlandesa de la Competencia había impuesto unas sanciones a dos empresas y a directivos pertenecientes al grupo Unión de Empresas constitutivas de una falta profesional grave a la luz del régimen holandés de contratación pública. Sin embargo, el Ministerio decidió adjudicar el contrato a Unión de Empresas al considerar que la exclusión de esta empresa sería desproporcionada.

La primera cuestión que plantea el Tribunal Supremo neerlandés es si la legislación nacional puede obligar a los poderes adjudicadores a examinar si debe excluirse a un candidato a la adjudicación de un contrato público que ha cometido una falta profesional grave.

A juicio del Tribunal de Justicia, era aplicable la Directiva 2004/18/CE sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, vigente hasta el 18 de abril de 2016. La Directiva prevé siete casos de exclusión referidos a la honestidad profesional, la solvencia o la fiabilidad de los candidatos. Asimismo, subraya que esta Directiva no persigue una aplicación uniforme de las causas de exclusión en la medida en que los Estados miembros están facultados para no aplicar en absoluto dichas causas de exclusión o bien integrarlas en la normativa nacional con un grado de rigor que podría variar en función de consideraciones de carácter jurídico, económico o social que prevalezcan en el plano nacional. En definitiva, el Tribunal de Justicia considera que los Estados miembros pueden moderar o hacer más flexibles los requisitos establecidos en dicha disposición.

La segunda cuestión se refiere a la aplicación de las cláusulas de exclusión que se hayan establecido en cada legislación nacional y la posibilidad de ser moduladas por los poderes adjudicadores, por ejemplo invocando el principio de proporcionalidad. El Tribunal de Justicia considera que esta práctica puede producir incertidumbre a los operadores económicos interesados, menoscabar el principio de igualdad de trato e incumplir la obligación de transparencia.

Así pues, el Tribunal de Justicia insiste en la obligación de transparencia en materia de contratación pública lo que implica que todas las condiciones y la regulación del procedimiento de licitación estén formuladas de forma clara, precisa e inequívoca en el anuncio de licitación o en el pliego de condiciones, con el fin de que todos los operadores económicos razonablemente informados y normalmente diligentes puedan comprender su alcance exacto e interpretarlos de la misma forma.

La *sentencia Promoimpresa* (C-458/14 y C-67/15) interpreta la Directiva de servicios a requerimiento de los tribunales administrativos regionales de Lombardía y Cerdeña. Los litigios versaban sobre la prórroga de dos concesiones administrativas para la explotación de sendas zonas de dominio público destinadas a actividades recreativas a orillas de lago de Garda y en las playas sardas de Olbia.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia distingue entre los regímenes de autorización de la Directiva 2006/123, tal como ocurría en estos dos litigios, y las concesiones de servicios públicos a los que se les aplica la Directiva 2014/23 sobre contratos públicos.

El Tribunal de Justicia recuerda que la Directiva sobre contratos públicos excluye, de su ámbito de aplicación, las concesiones de servicios que define así: «determinados acuerdos cuyo objeto es el derecho de un operador económico a explotar determinados parajes o recursos de carácter público, con arreglo al Derecho privado o público, como es el caso de terrenos en los que el Estado, el poder adjudicador o la entidad adjudicadora establecen únicamente sus condiciones generales de utilización, sin contratar obras o servicios específicos» (apartado 48).

En segundo lugar y una vez que sentado que se aplica la Directiva de servicios, esta exige que «la concesión de autorizaciones, cuando su número esté limitado debido a la escasez de recursos naturales, debe someterse a un procedimiento de selección entre los candidatos potenciales que debe ofrecer todas las garantías de imparcialidad y de transparencia, en particular la de una publicidad adecuada». Esto es lo que lleva a Tribunal de Justicia a concluir que es contraria a la Directiva de servicios «la prórroga automática de las autorizaciones vigentes en relación con el dominio público marítimo y lacustre y destinadas al ejercicio de actividades turístico-recreativas, al no existir procedimiento alguno de selección entre los candidatos potenciales» (apartado 57).

Por último, el Tribunal de Justicia se pronuncia sobre el efecto directo del derecho de establecimiento reconocido en el artículo 49 TFUE. Por tanto, sería contraria a esta libertad económica fundamental la legislación italiana «que permite una prórroga automática de las concesiones sobre el dominio público vigentes y destinadas al ejercicio de actividades turístico-recreativas, en la medida en que tales concesiones presenten un interés transfronterizo cierto».

En su *sentencia Wrocław* (C-406/14) el Tribunal de Justicia interpretó la Directiva sobre contratación pública (Directiva 2004/18) en relación con la aplicación de correcciones financieras por irregularidades en la gestión de los fondos europeos.

En un contrato público de obras que habían sido subvencionadas por los fondos europeos, la ciudad polaca de Breslavia exigió del contratista que ejecutase con sus propios recursos al menos el 25% de las obras. Al considerar tal cláusula contraria al Derecho de la Unión, la autoridad polaca aplicó a Breslavia una corrección financiera del 5% de la subvención concedida con cargo a los fondos europeos. La ciudad impugnó esta decisión y el Tribunal contencioso-administrativo planteó dos cuestiones prejudiciales.

Respecto de la primera cuestión, el Tribunal de Justicia señaló que la Directiva 2004/18 debe interpretarse en el sentido de que un poder adjudicador no puede exigir, mediante una cláusula del pliego de condiciones de un contrato público de obras, que el adjudicatario ejecute con sus propios recursos un determinado porcentaje de las obras. El Tribunal de Justicia

explica, recordando su jurisprudencia, que la Directiva permite acudir a la subcontratación sin limitación alguna.

En relación con la segunda cuestión de la financiación de los fondos europeos, el Tribunal de Justicia ofrece la siguiente definición de irregularidad: «toda infracción de una disposición del Derecho de la Unión correspondiente a una actuación u omisión de un agente económico y que tenga, o que pueda tener, por consecuencia causar un perjuicio al presupuesto general de la Unión al cargarle un gasto injustificado» (apartado 41).

Sobre este particular, el Tribunal de Justicia subraya que «la Unión únicamente tiene vocación de financiar, mediante los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión, las acciones que se realizan en completa conformidad con el Derecho de la Unión» (apartado 43).

Pues bien, un incumplimiento de las normas relativas a la adjudicación de contratos públicos constituye una irregularidad siempre que no pueda excluirse la posibilidad de que tal incumplimiento incida en el presupuesto del Fondo europeo. Las correcciones financieras nacionales deben aplicarse teniendo en cuenta tres criterios: la naturaleza de la irregularidad, su gravedad y las pérdidas financieras que suponga para el Fondo europeo.

No obstante, el Tribunal de Justicia parece ser comprensivo en este caso porque advierte que para determinar el importe final de la corrección financiera debe tenerse en cuenta la conformidad con la ley polaca de la cláusula causante de la irregularidad, la obligación de realizar con sus propios recursos una parte limitada del contrato y el hecho de que sólo se haya acreditado un riesgo, en su caso escaso, de incidencia financiera.

El Tribunal de Justicia resolvió con su *sentencia Star Storage* (C-439/14 y C-488/14) las cuestiones planteadas por un tribunal rumano sobre la conformidad con las directivas de recursos en materia de contratación pública (Directiva 89/665/CEE y Directiva 92/13/CEE) de una garantía, denominada de buena conducta, que en Rumanía debe constituir quien impugne judicialmente la adjudicación de un contrato.

A modo de principio, el Tribunal de Justicia recuerda: «la regulación procesal de los recursos judiciales destinados a garantizar la salvaguardia de los derechos que el Derecho de la Unión confiere a los candidatos y licitadores perjudicados por las decisiones de las entidades adjudicadoras no debe privar de efecto útil a las Directivas 89/665 y 92/13, cuyo objetivo es garantizar que las decisiones ilegales de los poderes adjudicadores puedan ser objeto de recursos eficaces y lo más rápidos posible». Además, el Tribunal de Justicia añade que las Directivas pretenden, de acuerdo con el artículo 47.1 y 2 de la Carta, «garantizar el pleno respeto del derecho a la tutela judicial efectiva y a una audiencia imparcial».

Dado que la constitución de la garantía de buena conducta, como requisito previo para el examen de cualquier recurso, constituye una limitación



del derecho a la tutela judicial efectiva, sólo se justifica si está establecida por la ley, respeta el contenido esencial de dicho derecho y, dentro del respeto del principio de proporcionalidad, es necesaria y responde efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión Europea o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás.

Pues bien y aun cuando se trata de una limitación, el Tribunal de Justicia considera que la garantía de buena conducta, aproximadamente un 1 % del valor del contrato público, con un límite máximo, sigue siendo modesta, y debe devolverse al final del litigio sea cual sea su resultado. En cambio, constituye una medida que puede disuadir de presentar impugnaciones temerarias y garantizar a todos los justiciables, en aras de una buena administración de la justicia, que sus recursos se resolverán a la mayor brevedad.

### 3. *Los derechos en Internet, la política medioambiental europea y la protección del consumidor*

La interpretación de los derechos de autor en Internet, de las directivas medioambientales y la protección de los consumidores ocupan gran parte de la actividad del Tribunal de Justicia. Propongo el análisis de algunas sentencias significativas, todas procedentes de cuestiones prejudiciales, menos una que consiste en la imposición de sanciones pecuniarias por incumplimiento de sentencias declarativas de infracción del Derecho de la Unión.

#### a) Los derechos en Internet

Resulta de interés traer a colación tres sentencias que se refieren a la protección de los derechos fundamentales y que imponen soluciones a la vulneración de los derechos de autor en Internet. De hecho, se puede comprobar cómo el mercado digital tiene ya con frecuencia una densa jurisprudencia europea que resuelve cuestiones inimaginables hasta hace muy poco como son el uso de hipervínculos o el acceso a redes inalámbricas.

La *sentencia Tele2 Sverige* (C-203/15 y C-698/15) la pronuncia la Gran Sala a petición de dos tribunales de apelación, uno de Estocolmo y otro de Londres, que preguntaban sobre la interpretación de la Directiva 2002/58/CE sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas. Estas cuestiones tenían que ver con la obligación de los proveedores de servicios en Internet de conservar datos electrónicos para luchar contra la delincuencia dado que la *sentencia Digital Rights Ireland y otros* (C-293/12 y C-594/12, EU:C:2014:238) había anulado la Directiva 2006/24 sobre la conservación de datos.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia considera que la obligación que las autoridades nacionales imponen a los proveedores de servicios entra dentro del ámbito de aplicación de la Directiva 2002/58/CE sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas. Ahora bien, el Tribunal de Justicia interpreta esta Directiva a la luz de la Carta, es decir, de acuerdo con el derecho a la privacidad, el derecho a la protección de datos y el derecho a la libertad de expresión. De este modo, no cabe ordenar una conservación masiva pero sí selectiva de los datos.

En efecto, el Tribunal de Justicia proscribe cualquier normativa nacional que afecte de manera generalizada a todos los abonados y usuarios registrados y que tenga por objeto todos los medios de comunicación electrónica así como todos los datos de tráfico, y que no establezca ninguna diferenciación, limitación o excepción en función del objetivo que se pretende lograr porque supera los límites de lo estrictamente necesario y no puede considerarse justificada en una sociedad democrática.

En cambio, el Tribunal de la Unión admite una normativa que permita, con carácter preventivo, la conservación selectiva de datos de tráfico y de localización a efectos de la lucha contra la delincuencia grave, siempre que la conservación de los datos esté limitada a lo estrictamente necesario en relación con las categorías de datos que deban conservarse, los medios de comunicación a que se refieran, las personas afectadas y el período de conservación establecido.

Seguidamente, el Tribunal de Justicia establece las limitaciones que justifican la restricción. En particular, recuerda que es preciso que el acceso de las autoridades administrativas a los datos conservados esté sujeto, en principio, salvo en casos de urgencia debidamente justificados, a un control previo de un órgano jurisdiccional o de una entidad administrativa independiente, y siempre que la decisión de autorización se produzca a raíz de una solicitud motivada de esas autoridades, presentada, en particular, en el marco de procedimientos de prevención, descubrimiento o acciones penales.

Por último, el Tribunal de Justicia inadmite una pregunta sobre la relación entre la Carta y el Convenio Europeo de Derechos Humanos no sin antes hacer unas puntualizaciones. En efecto, el tribunal de apelación londinense le preguntaba si en la *sentencia Digital Rights* el Tribunal de Justicia había interpretado los artículos 7 u 8 de la Carta en un sentido más amplio que el conferido al artículo 8 del CEDH por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

En sus precisiones el Tribunal de Justicia indica: «si bien los derechos fundamentales reconocidos por el CEDH forman parte del Derecho de la Unión como principios generales —como confirma el artículo 6 TUE, apartado 3—, dicho Convenio no constituye, dado que la Unión no se ha adhe-

rido a él, un instrumento jurídico integrado formalmente en el ordenamiento jurídico de la Unión». Y a esto añade el Tribunal de Justicia: «el artículo 8 de la Carta se refiere a un derecho fundamental distinto del previsto en el artículo 7 de ésta y que no tiene equivalente en el CEDH».

La *sentencia GS Media* (C-160/15) aborda el problema de la colocación en un sitio de Internet de hipervínculos que remiten a obras protegidas, disponibles libremente en otro sitio de Internet pero que no cuentan con la autorización del titular de los derechos de autor.

La pregunta procedía del Tribunal Supremo neerlandés y se planteaba en un litigio entre dos editoras sobre el acceso a las fotos de una persona muy conocida en Holanda: Sanoma, una empresa que cuenta con los derechos de la revista *Playboy*, y GS Media, que se dedica a difundir noticias que, a su vez, remitía a un sitio de Internet en Australia donde se alojaban las fotos y luego a otros sitios no autorizados por Sanoma.

Pues bien, la clave en la interpretación de la Directiva 2001/29/CE sobre los derechos de autor en la sociedad de la información la sitúa el Tribunal de Justicia en dilucidar si constituye una ‘comunicación al público’, es decir, si los hipervínculos son proporcionados sin ánimo de lucro por una persona que no conocía o no podía conocer razonablemente el carácter ilegal de la publicación de esas obras en este otro sitio de Internet o si, por el contrario, los vínculos se proporcionaban con ánimo de lucro, supuesto en el que debía presumirse tal conocimiento.

El Tribunal de Justicia hace una valoración positiva de la red: «Internet reviste efectivamente particular importancia para la libertad de expresión y de información, que garantiza el artículo 11 de la Carta, y [l]os hipervínculos contribuyen a su buen funcionamiento y al intercambio de opiniones y de información en esa red, caracterizada por la disponibilidad de cantidades ingentes de información».

Por una parte, en su jurisprudencia anterior, *sentencia Svensson* (C-466/12, EU:C:2014:76) y *auto BestWater International* (C-348/13, EU:C:2014:2315), se había resuelto el problema de la colocación de hipervínculos que remitían a obras disponibles libremente en otro sitio de Internet con el consentimiento del titular por lo que no existía comunicación al público debido a que el acto de comunicación en cuestión no se había efectuado ante un público nuevo.

Por otra parte, el Tribunal de Justicia puntualiza que existe comunicación al público «cuando se ha acreditado que tal persona sabía o debía saber que el hipervínculo que ha colocado da acceso a una obra publicada ilegalmente en Internet, por ejemplo, al haber sido advertida de ello por los titulares de los derechos de autor».

Además, el Tribunal de Justicia establece la presunción siguiente: «cuando la colocación de hipervínculos se efectúa con ánimo de lucro, cabe

esperar del que efectúa la colocación que realice las comprobaciones necesarias para asegurarse de que la obra de que se trate no se publica ilegalmente en el sitio al que lleven dichos hipervínculos, de modo que se ha de presumir que la colocación ha tenido lugar con pleno conocimiento de la naturaleza protegida de dicha obra y de la eventual falta de autorización de publicación en Internet por el titular de los derechos de autor. En tales circunstancias, y siempre que esta presunción *iuris tantum* no sea enervada, el acto consistente en colocar un hipervínculo que remita a una obra publicada ilegalmente en Internet constituye una “comunicación al público”» (apartado 51).

De hecho, en su sentencia el Tribunal de Justicia se esmera en poner de manifiesto cómo GS Media había proporcionado con ánimo de lucro los hipervínculos que remitían a los archivos que contenían las fotos de la discordia y era consciente de que la titular de los derechos sobre las fotografías, Sanoma, no había autorizado la publicación de estas fotos en Internet.

En la *sentencia Mc Fadden (C-484/14)* se interpreta, a petición de un tribunal de Múnich, la Directiva 2000/31/CE sobre el comercio electrónico, en relación con el ofrecimiento por un comercio de iluminación y sonido de acceso público y gratuito a Internet que, no obstante, permitió la vulneración de los derechos de Sony al haber reproducido una persona desconocida una obra musical para la que no tenía autorización. En este caso se planteaba si Tobias Mc Fadden era responsable indirecto de la vulneración de los derechos de Sony.

La primera cuestión que se resuelve es si los servicios ofrecidos por Tobias Mc Fadden constituían un «servicio de la sociedad de la información». La respuesta es afirmativa en la medida en que los servicios de la sociedad de la información no se limitan exclusivamente a los servicios que dan lugar a la contratación en línea, sino que se extienden a otros servicios, siempre y cuando representen una actividad económica. En este caso, la prestación realizada por el operador de una red de comunicaciones y que consiste en poner ésta gratuitamente a disposición del público constituye un «servicio de la sociedad de la información» cuando es llevada a cabo por el prestador de que se trate con fines publicitarios respecto a los bienes vendidos o los servicios realizados por dicho prestador.

La otra cuestión realmente relevante se refiere a si la persona perjudicada por la infracción de sus derechos de autor, en este caso Sony, puede solicitar la cesación de esa infracción, una indemnización y el reembolso de los gastos relativos al requerimiento extrajudicial y las costas judiciales frente a McFadden, el proveedor de acceso a una red de comunicaciones cuyos servicios hayan sido utilizados para cometer dicha infracción.

Ahora bien, el prestador que facilita el acceso a una red de comunicaciones no es responsable y, por tanto, queda excluido en todo caso que el ti-

tular de derechos de autor pueda solicitar a ese prestador de servicios una indemnización debido a que la conexión a dicha red haya sido utilizada por terceros para infringir sus derechos si cumple los requisitos establecidos en la Directiva 2000/31: que dichos prestadores no hayan originado ellos mismos la transmisión, que no hayan seleccionado al destinatario de la transmisión y que no hayan seleccionado ni modificado los datos transmitidos.

Pero esta exención de responsabilidad del prestador de servicios no excluye que un tribunal nacional o una autoridad administrativa exijan al prestador de servicios que ponga fin a una infracción de derechos de autor o que la impida, así como el pago de los gastos relativos al requerimiento extrajudicial y las costas judiciales, frente a un proveedor de acceso a una red de comunicaciones cuyos servicios hayan sido utilizados para cometer la infracción, cuando esas pretensiones tengan por objeto o resulten de la adopción de un requerimiento que prohíba a dicho prestador permitir que continúe la infracción.

El Tribunal de Justicia se pronuncia detalladamente sobre las medidas que pueden adoptarse contra el proveedor de servicios.

En primer lugar, considera que la Directiva 2000/31 prohíbe que se imponga, en particular a los prestadores de acceso a una red de comunicaciones, una obligación general de supervisión de los datos que transmiten.

En segundo lugar, a juicio del Tribunal de Justicia, no cabe cerrar completamente la conexión a Internet, porque su aplicación supondría una vulneración sustancial de la libertad de empresa de la persona que, aunque sea con carácter accesorio, ejerce una actividad económica que consiste en facilitar acceso a Internet, al prohibirle totalmente continuar esa actividad con el fin de remediar una infracción limitada del derecho de autor sin contemplar la adopción de medidas menos coercitivas de dicha libertad.

Sin embargo, en tercer lugar, el Tribunal de Justicia admite que se pueda exigir al prestador de servicios que proteja la conexión mediante una contraseña dado que de este modo se puede lograr un justo equilibrio entre el derecho fundamental a la protección de la propiedad intelectual, y el derecho a la libertad de empresa del prestador que facilita un servicio de acceso a una red de comunicaciones y el derecho a la libertad de información de los destinatarios de ese servicio.

## b) La política medioambiental europea

En materia medioambiental es apropiado comentar dos sentencias: una relativa a la evaluación del impacto ambiental y la otra sobre la ejecución forzosa de sentencias declarativas de incumplimiento.

La *sentencia Association France Nature Environnement (C-379/15)* responde un reenvío prejudicial del Consejo de Estado francés y, en reali-

dad, es un complemento de la jurisprudencia establecida en la sentencia de 28 de febrero de 2012, *Inter-Environnement Wallonie y Terre wallonne* (C-41/11, EU:C:2012:103).

La AG J. KOKOTT formula de manera clara y directa el problema: «¿Debe un tribunal nacional anular con efectos retroactivos la transposición incorrecta de una directiva, o puede ordenar el mantenimiento provisional de las normas defectuosas hasta que el legislador haya corregido el error (con efectos para el futuro)?».

El litigio concreto derivaba de la anulación judicial previa de un decreto francés por haber infringido la Directiva 2001/42 relativa a la evaluación de determinados planes y programas en el medio ambiente en la medida en que, con un efecto cascada, afectaría a todos los planes y programas que habían sido adoptados sobre la base de ese decreto y también a todos los actos adoptados en desarrollo de dichos planes y programas.

El Consejo de Estado considera que por razones de seguridad jurídica y para evitar un vacío legal que dificultaría la aplicación de las normas de transposición de la Directiva 2001/42 él mismo, como tribunal nacional, debería tener la posibilidad de determinar la eficacia temporal de la anulación del decreto.

El Tribunal de Justicia explica detalladamente los supuestos en que un juez nacional podría limitar la eficacia temporal de una declaración de ilegalidad recaída sobre una disposición de Derecho nacional que ha sido adoptada incumpliendo las obligaciones establecidas en la Directiva 2001/42. Estos son los requisitos deducidos de la *sentencia Inter-Environnement Wallonie* y que aquí repite el Tribunal de Justicia:

- que la disposición de Derecho nacional impugnada constituya una medida de transposición adecuada del Derecho de la Unión en materia de protección del medio ambiente;
- que la adopción y la entrada en vigor de una nueva disposición de Derecho nacional no permitan evitar los efectos perjudiciales en el medio ambiente que se derivan de la anulación de la disposición de Derecho nacional impugnada;
- que la anulación de esta última tenga como consecuencia crear un vacío legal por lo que respecta a la transposición del Derecho de la Unión en materia de protección del medio ambiente que resulte más perjudicial para el medio ambiente en el sentido de que dicha anulación supondría una menor protección, y vulneraría incluso el objetivo esencial del Derecho de la Unión;
- que el mantenimiento excepcional de los efectos de la disposición de Derecho nacional impugnada sólo cubra el tiempo estrictamente necesario para que se adopten las medidas que subsanen la irregularidad declarada.

Y en segundo lugar, el Tribunal de Justicia vuelve a recordar su *jurisprudencia Cilfit* (283/81, EU:C:1982:335) sobre el planteamiento de cuestiones prejudiciales. A tal efecto, el Tribunal de Justicia, preocupado por preservar la primacía del Derecho de la Unión y su propia competencia, distingue entre órganos jurisdiccionales nacionales cuyas decisiones son susceptibles de ulterior recurso de Derecho interno y aquellos respecto de cuyas decisiones no cabe ulterior recurso judicial.

En este último caso, como ocurre precisamente con el propio Consejo de Estado francés, el Tribunal de Justicia subraya: «puesto que el principio de primacía del Derecho de la Unión puede resultar vulnerado a consecuencia del ejercicio de esa facultad excepcional, sólo cuando el antedicho órgano jurisdiccional nacional esté convencido de que el ejercicio de tal prerrogativa no plantea ninguna duda razonable cesará la obligación de someter la cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia. Además, esa ausencia de duda razonable debe haber resultado probada de forma fehaciente» (apartado 52).

La *sentencia Comisión / Grecia* (C-584/14) impone una multa coercitiva de 30.000 euros diarios y una suma a tanto alzado de 10 millones de euros por demora en la aplicación de las medidas necesarias para dar cumplimiento a una sentencia de 2009 que había declarado el incumplimiento de las sucesivas Directivas aplicables en materia de residuos. En efecto, el Tribunal de Justicia constata que, al terminar el 25 de marzo de 2013 el plazo dado por la Comisión Europea, Grecia había incumplido la sentencia de 2009 (C-286/08, EU:C:2009:543).

Por una parte, el Tribunal de Justicia acuerda imponer la multa coercitiva. A tal efecto recuerda que «la multa coercitiva debe determinarse en función del grado de persuasión necesario para que el Estado miembro que no ejecute una sentencia de incumplimiento modifique su comportamiento y ponga fin a la infracción imputada». La cuantía de la multa coercitiva la fija en función de tres criterios: la gravedad de la infracción, su duración y la capacidad de pago del Estado miembro.

Por otra parte, también considera necesario imponer una suma a tanto alzado, cuya razón de ser «descansa esencialmente en la apreciación de las consecuencias que el incumplimiento de las obligaciones del Estado miembro de que se trate tiene para los intereses privados y públicos, en especial cuando el incumplimiento persiste durante un largo período de tiempo con posterioridad al pronunciamiento de la sentencia que inicialmente declaró tal incumplimiento». Con menos argumentación que en el caso de la multa coercitiva, el Tribunal de Justicia invoca «la justa apreciación de las circunstancias del asunto» para fijar en 10 millones de euros el importe de esta sanción pecuniaria.

### c) La protección de los consumidores

Además de la saga de sentencias y autos relativos a las cláusulas abusivas de los contratos de préstamo hipotecario que analizo en la segunda parte de esta *Crónica*, es preciso destacar la *sentencia Tomášová* (C-168/15) en la medida en que versa sobre la responsabilidad por violación del Derecho de la Unión por un tribunal nacional.

En este caso las cuestiones procedían de Eslovaquia donde la Sra. Tomášová había sido víctima de un contrato abusivo que había sido aplicado por los tribunales eslovacos. Al reclamar ahora la responsabilidad del Estado eslovaco se planteó el tribunal nacional una serie de dudas relativas al régimen de responsabilidad por violación del Derecho de la Unión por lo que acude al Tribunal de Justicia.

En la sentencia europea se recuerda la jurisprudencia que señala que la responsabilidad solamente puede exigirse en el caso excepcional de que el juez nacional que resuelva en última instancia haya infringido de manera manifiesta el Derecho aplicable. En este sentido, como subraya el Tribunal de Justicia, una violación del Derecho de la Unión está suficientemente caracterizada cuando se ha producido con un desconocimiento manifiesto de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

Ahora bien y en materia de cláusulas abusivas y después de un análisis exhaustivo de su jurisprudencia, el Tribunal de Justicia comprueba que no cabe considerar que un órgano jurisdiccional nacional que, antes de la sentencia de 4 de junio de 2009, *Pannon GSM* (C-243/08, EU:C:2009:350), se abstuvo de apreciar de oficio el carácter abusivo de una cláusula contractual comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva 93/13, a pesar de que disponía de los elementos de hecho y de Derecho necesarios para ello, haya inobservado manifiestamente la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en la materia y que, por lo tanto, haya cometido una violación suficientemente caracterizada del Derecho de la Unión.

La segunda cuestión se refiere al procedimiento para la reclamación de los daños derivados de la violación del Derecho de la Unión. El Tribunal de Justicia la resuelve señalando: «las reglas relativas a la reparación de un daño causado por una violación del Derecho de la Unión, como las referidas a la evaluación de ese daño o a la articulación entre una demanda por la que se solicita la reparación de tal daño y las demás vías de recurso que puedan estar disponibles, quedan determinadas por el Derecho nacional de cada Estado miembro, siempre que se respeten los principios de equivalencia y de efectividad».



### III. Segunda parte. La jurisprudencia europea provocada por los jueces españoles y sus efectos en el derecho interno

Los reenvíos prejudiciales desde España al Tribunal de Justicia gozan de buena salud y están provocando una renovación de extraordinarios efectos en el ámbito jurídico nacional en la medida en que se han cuestionado tradiciones seculares. Así ha ocurrido en el ámbito de la protección de los consumidores, notoriamente en la aplicación judicial del régimen de las cláusulas abusivas en la contratación, pero también en las relaciones laborales, privadas o públicas, especialmente en lo que se refiere a cualquier discriminación que no esté objetivamente justificada entre personal fijo y personal temporal.

La otra cara de la moneda es el aumento de las inadmisibilidades de algunas cuestiones prejudiciales, bien porque el juez español no se haya esmerado en explicarse bien porque el Tribunal de Justicia no haya entendido las preguntas planteadas desde España. En cualquier caso existe un principio de saciedad que bien podría aplicarse a las cuestiones prejudiciales de tal modo que llega un momento en el que el Tribunal de Justicia ya no parece dispuesto en seguir reiterando los mismos argumentos que ya había dado.

Cosa distinta, es preciso subrayarlo, es el caso de las cuestiones sencillas que el Tribunal de Justicia responde mediante auto pero que en muchas ocasiones tienen por misión, desde la perspectiva nacional, vencer resistencias del legislador o también frecuentemente de los propios jueces nacionales superiores.

#### 1. *Los extranjeros, sus antecedentes penales y sus vínculos con los ciudadanos de la Unión*

La ciudadanía de la Unión, concepto introducido en 1992 por el Tratado de Maastricht, parecía que no iba a tener especiales consecuencias en la integración europea. Sin embargo, el Tribunal de Justicia ha ido elaborando una jurisprudencia de gran alcance práctico y cuyo último ejemplo es, sin duda, la *sentencia Rendón Marín (C-165/14)*.

Alberto Rendón Marín, de nacionalidad colombiana, tiene dos hijos menores nacidos y escolarizados en Málaga, uno de nacionalidad española y la otra de nacionalidad polaca. Solicitó la autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales que le fue denegada por tener antecedentes penales, nueve meses de prisión. La Audiencia Nacional confirmó la denegación administrativa. Sin embargo, la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo le preguntó al Tribunal de Justicia sobre

la interpretación del estatuto de ciudadanía de la Unión Europea, en particular, sobre las consecuencias de las *sentencias Zhu y Chen* (C-200/02, EU:C:2004:639) y *Ruiz Zambrano* (C-34/09, EU:C:2011:124).

La Gran Sala del Tribunal de Justicia elabora una respuesta de gran interés para los tribunales contencioso-administrativos y que basa en los efectos de la ciudadanía de la Unión, en este caso la que tienen los dos hijos menores y a cargo del padre, de nacionalidad colombiana. Es importante señalar que el Tribunal de Justicia interpreta, por una parte, el artículo 21 TFUE («Todo ciudadano de la Unión tendrá derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en los Tratados y en las disposiciones adoptadas para su aplicación») y la Directiva 2004/38 relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros; y, por otra parte, el artículo 20 TFUE («Los ciudadanos de la Unión son titulares de los derechos y están sujetos a los deberes establecidos en los Tratados»).

En primer lugar, el Tribunal de Justicia considera que el nacional colombiano tiene un derecho de residencia derivado, en este caso de su hija menor de nacionalidad polaca y por tanto ciudadana de la Unión, siempre que cumpla los requisitos establecidos en la Directiva 2004/38/CE. En este primer examen el Tribunal de Justicia considera que el hijo español, menor de edad, nunca ha ejercido su derecho de libre circulación y siempre ha residido en España por lo que no se le aplica la Directiva 2004/38, al tratarse de una situación puramente interna.

En cualquier caso si la hija polaca cumple las condiciones establecidas en la Directiva 2004/38 para poder disfrutar de un derecho de residencia en España sobre la base del artículo 21 TFUE y de la Directiva, el padre colombiano tendría un derecho de residencia derivado en España. A juicio del Tribunal de Justicia «la reserva de orden público constituye una excepción al derecho de residencia de los ciudadanos de la Unión o de los miembros de sus familias, que debe ser objeto de interpretación estricta y cuyo alcance no puede ser determinado unilateralmente por los Estados miembros».

Por eso, en este caso una condena penal no puede, por sí sola, motivar una denegación de la autorización de residencia sino que la conducta personal del interesado debe constituir una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad y que debe cumplirse, en principio, en el momento en que se adopte la medida.

De hecho, el Tribunal de Justicia explica que el delito por el que fue condenado se cometió en 2005 por lo que tal condena no puede motivar una denegación de la autorización de residencia.

Además, el Tribunal de Justicia subraya la aplicación de una jurisprudencia, originada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, con-

forme a la cual ha de tenerse en cuenta el derecho al respeto de la vida privada y familiar tal como se formula en el artículo 7 en relación con la obligación de tener en cuenta el interés superior del niño del artículo 24.2 de la Carta.

En segundo lugar, a juicio del Tribunal de Justicia el nacional colombiano también tiene un derecho de residencia derivado, en este caso de su hijo menor de nacionalidad española y también de su hija menor de nacionalidad polaca, como consecuencia de su ciudadanía de la Unión. El efecto útil de la ciudadanía de la Unión se vería afectado si, a consecuencia de la denegación de la residencia de su progenitor, el colombiano fuese obligado a abandonar el territorio de la Unión, lo que le privaría a sus hijos, ciudadanos europeos, del disfrute efectivo del contenido esencial de los derechos conferidos por ese estatuto.

También en este caso de derechos derivados directamente de la ciudadanía de la Unión reconocida en exclusiva por el artículo 20 TFUE el Tribunal de Justicia admite que se establezcan límites al derecho de residencia por razones de orden público y seguridad pública.

Y seguidamente define ambos conceptos. Por una parte, el orden público requiere en todo caso, aparte de la perturbación del orden social que constituye cualquier infracción de la ley, que exista una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad. Por otra parte, la seguridad pública comprende tanto la seguridad interior de un Estado miembro como su seguridad exterior y que, en consecuencia, pueden afectar a la seguridad pública el hecho de poner en peligro el funcionamiento de las instituciones y de los servicios públicos esenciales, así como la supervivencia de la población, al igual que el riesgo de una perturbación grave de las relaciones exteriores o de la coexistencia pacífica de los pueblos o, incluso, la amenaza a intereses militares.

En suma, el Tribunal de Justicia rechaza toda automatismo y exige un examen individual que, en circunstancias normales, supone que las autoridades nacionales tengan en cuenta la conducta personal del individuo, la duración y legalidad de la residencia en España, la naturaleza y la gravedad de la infracción cometida, el grado de peligrosidad actual del interesado para la sociedad, la edad de los niños y su estado de salud, así como su situación familiar y económica.

## *2. La protección europea de los trabajadores: el empleo temporal y la lucha contra las discriminaciones*

La dimensión social de la realización del mercado interior ha sido una constante en la integración europea y los desarrollos de la jurisprudencia

han sido de gran trascendencia como revelan varias sentencias relativas a los empleados temporales y otras discriminaciones en materia laboral.

El Tribunal de Justicia dictó en septiembre de 2016 tres *sentencias Pérez López* (C-16/15), *Martínez Andrés* (C-184/15 y C-197/15) y *de Diego Porras* (C-596/14), y dos autos *Álvarez Santirso* (C-631/15) y *Popescu* (C-614/15), este último tenía su origen en un litigio ante tribunales rumanos, que interpretan la Directiva 1999/70/CE relativa al Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada, cuya interpretación afectan tanto al empleo público como al empleo privado.

La Directiva 1999/70/CE no resulta compleja y su contenido podría resumirse en tres obligaciones: acabar con la discriminación injustificada entre empleados fijos y temporales, adoptar medidas legislativas contra el abuso del empleo temporal y evitar que se reduzcan los derechos sociales de los trabajadores.

La primera obligación exige la igualdad de trato entre los trabajadores temporales y los fijos en las condiciones de trabajo y a menos que se justifique por razones objetivas un trato diferente. Como reconoce el Tribunal de Justicia, existen supuestos en los que los empleadores deben recurrir a la contratación temporal si tienen que sustituir a trabajadores, por ejemplo, por enfermedad o baja maternal. Ahora bien, estas razones no pueden justificar que los trabajadores temporales se dediquen a satisfacer necesidades permanentes del empleador. Por eso, cuando una profesora o un médico encadenan contratos temporales por períodos superiores a dos, tres, cuatro o veinte años, lo que es muy frecuente, queda bastante debilitada la justificación del contrato temporal y resulta patente la discriminación respecto de las condiciones más favorables de los empleados fijos.

Esta previsión tiene importantes efectos, por ejemplo, en materia retributiva en la medida en que era frecuente que al personal temporal no se le abonase la antigüedad (trienios), que no se le pagasen como al personal fijo los esfuerzos por formación (sexenios), o que se le despidiese después de muchos años con contrato temporal sin indemnización alguna, con una simple amortización de su puesto o con la cobertura por el empleado al que sustituía, cuando en realidad realizaba las mismas funciones que uno fijo. Numerosos empleados tenían más de tres o de seis años de antigüedad y seguían siendo temporales: sin derecho a los trienios, a los sexenios o a la indemnización por cese.

Este principio de igualdad debe aplicarse mediante medidas normativas del parlamento o convencionales de los interlocutores sociales. Al no incorporarse debidamente la Directiva, la única vía que queda es la judicial, origen de las numerosas cuestiones prejudiciales planteadas en asuntos que se resolvieron con sentencias del Tribunal de Justicia y que permitieron el re-

conocimiento de derechos de los empleados temporales: trienios en la sanidad (*del Cerro Alonso* en 2007), en la educación (*Gavieiro* en 2010), méritos en la administración autonómica (*Rosado Santana* en 2011), también trienios en el Consejo de Estado de personal de confianza política (*Regojo Dans* en 2015) o ahora en la carrera profesional en la educación (*Álvarez Santirso* en 2016) o en el cobro de la indemnización por cese justificado (*de Diego Porras* en 2016).

La segunda obligación de la Directiva 1999/70/CE es que se adopte cualquiera de estas tres medidas protectoras: que se establezcan razones objetivas que justifiquen la renovación de tales contratos; que se determine la duración máxima total de los sucesivos contratos; o, en fin, que se fije el número de renovaciones.

Para el caso de que el legislador nacional no incorpore la Directiva, como ha ocurrido en gran medida en España, especialmente de nuevo en relación con el empleo público, los litigios terminan ante los Juzgados. Y aquí el Tribunal de Justicia ha dicho, también a instancias de los jueces españoles, que, si comprueban un uso abusivo de los contratos temporales y a falta de una legislación nacional apropiada, son ellos los que deben buscar la solución frente a tal abuso. De modo que, a falta de solución legislativa en España, el juez puede, por ejemplo, asimilar al personal temporal a los trabajadores indefinidos no fijos, aunque esta figura del Derecho laboral no se prevea para el caso de funcionarios o asimilados. Lo que ocurre en las *sentencias Pérez López y Martínez Andrés*. También es de interés el *auto Popescu* que resuelve con gran despliegue argumentativo la misma cuestión planteada desde Rumanía.

Por último, la Directiva impide la regresión de los derechos en lo que se refiere a la protección en materia de trabajo de duración determinada. Esto significa, a juicio del Tribunal de Justicia, que la «reducción» debe ser examinada en relación con el nivel general de protección que era aplicable en cada Estado miembro tanto a los trabajadores con contratos temporales sucesivos como a los trabajadores que hubieran celebrado un primer o único contrato de duración determinada. Por tanto, si se aprueba una legislación española que «iguale por abajo» los derechos del personal fijo y del temporal sería más que discutible su conformidad con la Directiva y, nuevamente ante los jueces, esta legislación, cualquiera que sea su rango, no debería aplicarse.

Pues bien, el Tribunal de Justicia dicta la *sentencia Martínez Andrés* en respuesta a dos reenvíos prejudiciales de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, sobre la interpretación de la Directiva 1999/70, respecto de personal estatutario temporal (Servicio vasco de Salud) y personal funcionario interino municipal (Ayuntamiento de Vitoria). En los dos supuestos las respectivas Administraciones

habían encadenado nombramientos o contratos sucesivos que no estaban justificados.

El Tribunal de Justicia señala, por una parte, que es indispensable poder aplicar alguna medida que presente garantías de protección de los trabajadores efectivas y equivalentes, con objeto de sancionar debidamente dicho abuso y eliminar las consecuencias de la infracción del Derecho de la Unión. Estas medidas pueden ser diferentes tratándose del empleo público o del empleo privado.

Ahora bien, en el caso de que no exista ninguna medida frente a la utilización abusiva de los contratos temporales en las Administraciones públicas españolas, el Tribunal de Justicia considera que la solución jurisprudencial del Tribunal Supremo español relativa a los trabajadores indefinidos no fijos podría ser una medida apta para sancionar la utilización abusiva de los contratos de trabajo de duración determinada y eliminar las consecuencias de la infracción de lo dispuesto en la Directiva.

Y, por otra parte, el Tribunal de Justicia considera que, para el caso de que el trabajador temporal pretenda obtener una indemnización por el uso abusivo de la contratación temporal, el derecho a la tutela judicial efectiva le permite hacerlo en el mismo procedimiento judicial en que se haya constatado el abuso.

La *sentencia Pérez López* responde un reenvío prejudicial del Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 4 de Madrid en relación con el personal estatutario del Servicio Madrileño de Salud. El Tribunal de Justicia se refiere a las peculiaridades del empleo público en el ámbito sanitario dado que «en una Administración que dispone de numeroso personal, como el sector de la sanidad pública, es inevitable que con frecuencia sean necesarias sustituciones temporales a causa, en particular, de la indisponibilidad de miembros del personal en situación de baja por enfermedad, de permiso de maternidad o de permiso parental u otras». Sin embargo, a juicio del Tribunal de Luxemburgo «no puede admitirse que nombramientos de duración determinada puedan renovarse para desempeñar de modo permanente y estable funciones de los servicios de salud incluidas en la actividad normal del personal estatutario fijo».

Y prácticamente en los mismos términos el *auto Popescu* comprueba que en la legislación rumana el ámbito de la inspección veterinaria permite contratar trabajadores mediante sucesivos contratos de trabajo de duración determinada, sin prever ninguna limitación de su duración ni de sus renovaciones. Por eso el Tribunal de Justicia añade una precisión que no puede descartarse que sea aplicable en España: «el hecho de que la renovación de los contratos de duración determinada sucesivos se efectúe a la espera de la conclusión de procesos selectivos no es suficiente para que esta normativa sea conforme con dicha cláusula, si resulta que la aplicación concreta de la

misma da lugar, de hecho, a una utilización abusiva de contratos de trabajo de duración determinada sucesivos, lo que corresponde también verificar al órgano jurisdiccional nacional» (apartado 69).

No obstante, el Tribunal de Justicia precisa que no se aplica el Derecho de la Unión y, por tanto, no es competente para pronunciarse sobre la diferente configuración entre el personal estatutario y el personal laboral en lo que se refiere a la indemnización que se concede a la finalización del contrato de trabajo eventual pero no por cese del personal estatutario temporal eventual.

La *sentencia de Diego Porras* tiene su origen en una cuestión prejudicial de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid y en la misma se enjuiciaba un contrato laboral celebrado con el Ministerio de Defensa durante más de siete años. La clave era si, a pesar de tratarse de un contrato laboral de interinidad, la trabajadora interina tenía derecho a la indemnización prevista para la terminación de los contratos laborales fijos.

A juicio del Tribunal de Justicia y respecto del caso concreto no hay duda de que la situación de la trabajadora con contrato de duración determinada era comparable a la de un trabajador fijo por lo que no hay razón alguna para que se le prive de la indemnización prevista para quienes sean trabajadores fijos.

El Tribunal de Justicia dictó poco después un auto en el asunto *Álvarez Santirso* del que deduce que la exclusión de los funcionarios interinos docentes no universitarios del plan de evaluación de la carrera profesional por una Ley autonómica asturiana era contraria a la Directiva 1999/70/CE.

La cuestión prejudicial fue remitida por el Juzgado de lo Contencioso-administrativo n.º 1 de Oviedo y tiene una trascendencia social y económica extraordinaria porque la denominada ‘carrera profesional’ es un incentivo económico que se había reservado en la legislación española a los empleados públicos fijos, en particular, a los funcionarios y al personal estatutario, con exclusión de los empleados públicos temporales.

El Tribunal de Justicia recuerda y aplica en este auto su jurisprudencia anterior y vuelve a poner de manifiesto la defectuosa transposición y aplicación de la Directiva 1999/70/CE.

Adicionalmente, quisiera comentar dos sentencias del Tribunal de Justicia provocadas por jueces españoles que se refieren a las discriminaciones en el trabajo por razón de la edad y la discapacidad como consecuencia de un accidente laboral.

El Tribunal de Justicia en su formación de Gran Sala respondió, mediante la *sentencia Salaberría Sorondo* (C-258/15), un reenvío prejudicial de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco sobre la conformidad del límite de 35 años establecido reglamentariamente para el acceso a las plazas de la policía autonómica

vasca, la *Ertzaintza*, con la Directiva 2000/78/CE relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación.

El Tribunal de Justicia recuerda su jurisprudencia anterior, en particular, la *sentencia Vital Pérez / Ayuntamiento de Oviedo*, C-416/13, EU:C:2014:2371, que poco antes había declarado que el límite de 30 años para acceder a una plaza de agente de la Policía local era contrario a la Directiva 2000/78/CE.

Sin embargo, en el caso de la Policía autonómica, el Tribunal de Justicia considera que las funciones desempeñadas por los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas son distintas de las encomendadas a la Policía Local, porque, por ejemplo, la *Ertzaintza* «tiene como misión esencial proteger a las personas y bienes, garantizar el libre ejercicio de sus derechos y libertades y velar por la seguridad ciudadana en todo el territorio de la Comunidad Autónoma» y, en definitiva, las funciones de los agentes de la Escala Básica de la *Ertzaintza* implican tareas exigentes desde un punto de vista físico.

Asimismo y a juicio del Tribunal de Justicia, la diferencia de trato en función de la edad que resulta de la regulación reglamentaria vasca es, por un lado, adecuada al objetivo consistente en mantener el carácter operativo y el buen funcionamiento del servicio de policía y, por otro, no va más allá de lo necesario para alcanzar este objetivo. Por tanto, esta regulación autonómica vasca que fija un límite de edad de 35 años para acceder a la policía autonómica no es contraria a la Directiva 2000/78/CE.

La *sentencia Daouidi* (C-395/15) responde un reenvío prejudicial del Juzgado de lo Social nº 33 de Barcelona en el que preguntaba por la interpretación de la Directiva 2000/78/CE sobre la igualdad de trato en el empleo y la ocupación en lo que se refiere a la discapacidad.

El litigio tenía su origen en el despido de un trabajador que había sufrido un accidente laboral y el juez catalán planteaba si puede considerarse que el empresario que despide a este trabajador incurre en una discriminación directa por discapacidad por el solo hecho de estar en situación de incapacidad temporal por accidente de trabajo, dado que se había dislocado el codo izquierdo, que tuvo que ser enyesado.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia explica que ha elaborado su propio concepto con ayuda de los instrumentos internacionales que vinculan a la Unión Europea y de acuerdo con la Directiva 2000/78/CE y así define la discapacidad: «una limitación, derivada en particular de dolencias físicas, mentales o psíquicas, a largo plazo, que, al interactuar con diversas barreras, puede impedir la participación plena y efectiva de la persona de que se trate en la vida profesional en igualdad de condiciones con los demás trabajadores». A esto añade el Tribunal de Justicia las discapacidades debidas a accidentes.



En segundo lugar, el Tribunal de Justicia hace depender el concepto de discapacidad de que el carácter «duradero» de la limitación debe analizarse con respecto al estado de incapacidad del interesado en la fecha en la que se adopta contra él el acto presuntamente discriminatorio. Para ello, el Tribunal de Justicia le recuerda al Juzgado barcelonés: «en la comprobación del carácter ‘duradero’ de la limitación de la capacidad del interesado, debe basarse en todos los elementos objetivos de que disponga, en particular, en documentos y certificados relativos al estado de esa persona, redactados de acuerdo con los conocimientos y datos médicos y científicos actuales».

En cambio, el Tribunal de Justicia inadmite el resto de preguntas relativas a la aplicación de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión porque no se ha comprobado si se aplica la Directiva 2000/78 dado que el juez no incluye ningún pronóstico sobre el eventual restablecimiento —completo o no— del trabajador o información sobre las eventuales secuelas o consecuencias que tendrá dicho accidente en el cumplimiento de las tareas para las que fue contratado.

### 3. *La protección de los consumidores frente a las cláusulas abusivas*

La interpretación de la Directiva 93/13/CEE sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores ha puesto de manifiesto los extraordinarios efectos que tiene en el Derecho español y, al mismo tiempo, revela que la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC), tanto en su versión tradicional como en las reformas introducidas para adaptarlas al Derecho de la Unión, no es muy afortunada en cuanto se refiere a la protección de los consumidores frente a las cláusulas abusivas.

La *sentencia Gutiérrez Naranjo* (C-154/15, C-307/15 y C-308/15) ha sido la más esperada del Tribunal de Justicia en 2016 y se refiere a los efectos en el tiempo de la anulación por abusivas de las cláusulas suelo.

El Tribunal Supremo había limitado los efectos a partir de 2013; sin embargo, los consumidores reclamaban que la devolución de los intereses abusivos se retrotrajera al momento de celebración del contrato de préstamo hipotecario. El suspense sobre la respuesta de Luxemburgo estuvo asegurado porque en sus Conclusiones el abogado general Paolo MENGOLZI estuvo contemporizador en la medida en que, en atención a la multitud de situaciones jurídicas potencialmente afectadas, no consideró que la sentencia del Tribunal Supremo de limitar en el tiempo los efectos de la declaración de nulidad de las cláusulas abusivas redundase en perjuicio de la efectividad de los derechos reconocidos a los consumidores por la Directiva 93/13, ni de sus objetivos.

El Juzgado de lo Mercantil n.º 1 de Granada y la Audiencia Provincial de Alicante plantearon directamente la cuestión de si la jurisprudencia del Tribunal Supremo español, en la medida en que limitaba los efectos de la anulación de una cláusula abusiva, era conforme con la Directiva 93/13.

El Tribunal de Justicia cita y explica el contenido de las sentencias de la Sala 1.ª de lo Civil del Tribunal Supremo referidas a una acción colectiva (sentencia n.º 241/2013, de 9 de mayo de 2013) y a un acción individual (sentencia n.º 139/2015, de 25 de marzo de 2015) conforme a las cuales, en caso de anulación de una cláusula abusiva, la obligación de restitución se limitaría exclusivamente a las cantidades indebidamente pagadas con posterioridad al 9 de mayo de 2013.

Recordando su propia jurisprudencia, el Tribunal de Justicia llega a la constatación de los efectos de la nulidad de una cláusula abusiva: «la declaración judicial del carácter abusivo de tal cláusula debe tener como consecuencia, en principio, el restablecimiento de la situación de hecho y de Derecho en la que se encontraría el consumidor de no haber existido dicha cláusula» (apartado 61).

Y a continuación el Tribunal de Justicia determina quién es competente para, en su caso, limitar los efectos de este efecto de la Directiva. Aunque reconoce que la previsión de una norma nacional sobre un plazo razonable de prescripción sería aplicable, lo que no admite es que el Tribunal Supremo español haya limitado en el tiempo los efectos de esa anulación.

La razón que da es que la jurisprudencia española equivale a privar con carácter general a todo consumidor que haya celebrado antes del 9 de mayo de 2013 un contrato de préstamo hipotecario que contenga una cláusula abusiva del derecho a obtener la restitución íntegra de las cantidades que haya abonado indebidamente a la entidad bancaria sobre la base de la cláusula suelo.

En este sentido, el Tribunal de Justicia se reafirma en que es el único que puede decidir acerca de las limitaciones en el tiempo de una Directiva que haya interpretado debido a la exigencia fundamental de una aplicación uniforme y general del Derecho de la Unión (apartado 70).

El Tribunal de Justicia recuerda, por una parte, la primacía de su jurisprudencia lo que supone que tribunales nacionales están vinculados por la interpretación del Derecho de la Unión que lleva a cabo el Tribunal de Justicia y deberán abstenerse de aplicar, en el ejercicio de su propia autoridad, la limitación de los efectos en el tiempo que el Tribunal Supremo haya acordado, dado que esta limitación no es compatible con el Derecho de la Unión.

Sobre las cuestiones procesales y la aplicación de la Directiva sobre cláusulas abusivas en los contratos con los consumidores, el Tribunal de Justicia está resolviendo las numerosas cuestiones prejudiciales mediante

cuatro autos. Aquí traemos a colación uno de inadmisión y otros tres que aplican, simplemente, la jurisprudencia anterior adaptándola a las particularidades de la legislación española.

Por una parte, el *auto CaixaBank* (C-91/16 y C-120/16) inadmite las peticiones de decisión prejudicial planteadas por el Juzgado de Primera Instancia n.º 60 de Madrid porque el juez no define de manera suficientemente precisa el marco jurídico nacional en el que se inscriben los litigios principales y, por consiguiente, no le permite al Tribunal de Justicia dar una respuesta útil a la cuestión planteada.

El Tribunal de Justicia reconoce que el juez madrileño se refiere a una sentencia del Tribunal Supremo de 22 de abril de 2015, que ha admitido, en el ordenamiento jurídico español, la aplicación del tipo de los intereses remuneratorios para calcular el importe de los intereses moratorios, cuando la cláusula contractual que fija el tipo de dichos intereses moratorios ha sido declarada nula por su carácter abusivo. No obstante, en el reenvío no precisa el contenido ni el alcance de esta sentencia ni explica la manera en que esta solución se articula con la norma establecida en el artículo 1108 del Código Civil.

Por otra parte, tres autos aportan aclaraciones de gran interés sobre el alcance del poder del juez en la aplicación de la Directiva sobre cláusulas abusivas de los contratos con consumidores.

Así, el *auto Aktiv Kapital Portfolio* (C-122/14) responde una cuestión prejudicial del Juzgado de Primera Instancia n.º 5 de Cartagena que planteaba si, en el proceso de ejecución de un auto dictado en un proceso monitorio sin oposición, el juez puede seguir controlando la existencia de cláusulas abusivas. El juez murciano le señalaba al Tribunal de Justicia que los artículos 551 y 552 en relación con el artículo 816.2 LEC lo impedirían dado que ya existía cosa juzgada.

A tal efecto, el Tribunal de Justicia consideró que en este procedimiento ejecutivo el consumidor no puede formular oposición. Por tanto, esta regulación procesal española puede menoscabar la efectividad de la protección que pretende garantizar la Directiva 93/13.

Por eso el Tribunal de Justicia recuerda que si una disposición procesal nacional hace imposible o excesivamente difícil la aplicación del Derecho de la Unión debe analizarse teniendo en cuenta el lugar que ocupa dicha disposición dentro del conjunto del procedimiento y el desarrollo y las peculiaridades de éste ante las diversas instancias nacionales. Y para ello analiza los principios sobre los que se basa el sistema judicial nacional, como la protección del derecho de defensa, el principio de seguridad jurídica y el buen desarrollo del procedimiento. Y aplicando lo dispuesto en la *sentencia Finanzmadrid EFC* (C-49/14, EU:C:2016:98), llega a la conclusión de que la regulación procesal española que aplica el principio de fuerza de

cosa juzgada en el proceso monitorio no resulta conforme con el principio de efectividad, en la medida que hace imposible o excesivamente difícil, en los litigios iniciados a instancia de los profesionales y en los que los consumidores son parte demandada, aplicar la protección que la Directiva 93/13 pretende conferir a estos últimos.

Por tanto, en la fase ejecutiva de un proceso monitorio el juez también está obligado a examinar de oficio el carácter abusivo de una cláusula incluida en el contrato celebrado entre un profesional y un consumidor que haya dado lugar a ese auto cuando, por falta de oposición del consumidor en el proceso monitorio, el juez que haya dictado el auto no estuviera facultado para proceder a ese examen por impedirlo el efecto de cosa juzgada.

El *auto Fernández Oliva* (C-568/14 a C-570/14), dictado a instancias del Juez de lo Mercantil n.º 3 de Barcelona, interpreta la Directiva 93/13 en relación con el artículo 721.2 LEC que prohíbe al juez español adoptar de oficio medidas cautelares.

A tal efecto, el Tribunal de Justicia le recuerda al juez barcelonés la *jurisprudencia Factortame* conforme a la cual «el juez nacional que conoce de un litigio regido por el Derecho de la Unión debe estar facultado para conceder medidas cautelares a fin de garantizar la plena eficacia de la resolución judicial que debe recaer acerca de la existencia de los derechos invocados sobre la base del Derecho de la Unión».

Por tanto, si se aplica la norma procesal española el consumidor no puede recibir una protección temporal para mitigar los efectos negativos de la excesiva duración del procedimiento judicial, salvo en el supuesto de que haya solicitado expresamente la adopción de medidas cautelares. Esto significaría una vulneración del principio de efectividad porque la protección del consumidor sería incompleta e insuficiente, y no constituye un medio adecuado ni eficaz para que cese el uso de una cláusula contractual abusiva.

En fin, el *auto Banco Popular Español y PL Salvador* (C-7/16) responde una pregunta del Juzgado de Primera Instancia n.º 11 de Vigo referida a la compatibilidad de la Directiva 93/13 con el artículo 1535 del Código civil español, referido al derecho del deudor de un crédito cedido por el acreedor a un tercero a extinguir su deuda reembolsando a éste el precio que haya pagado por esa cesión, según su interpretación por el Tribunal Supremo español.

A la vista de la *sentencia Barclays Bank* (C-280/13, EU:C:2014:279), el Tribunal de Justicia considera que la Directiva no se aplica a las cláusulas contractuales que reflejen disposiciones legales o reglamentarias imperativas. Esta exclusión expresa de la Directiva se debe, a juicio del Tribunal de Justicia, a que «es legítimo presumir que el legislador nacional ha establecido un equilibrio entre el conjunto de derechos y obligaciones de las partes

en determinados contratos, equilibrio que el legislador de la Unión ha decidido expresamente preservar».

Por tanto, esta exclusión abarca las disposiciones legislativas o reglamentarias imperativas distintas de las referidas a la amplitud de las facultades del juez nacional para apreciar el carácter abusivo de una cláusula contractual.

#### 4. *Los aranceles de los procuradores, la independencia de los organismos reguladores y el efecto invernadero*

En este apartado incluimos tres sentencias que abordan cuestiones muy diversas. Una tiene gran trascendencia práctica porque determina si se aplica al cobro de los aranceles de los procuradores el Derecho europeo de la competencia y las otras dos tienen un alcance más específico aunque también con consecuencias prácticas.

Con gran interés se esperaba la *sentencia Eurosaneamientos (C-532/15 y C-538/15)* que zanja la cuestión de si al arancel de los procuradores, aprobado reglamentariamente por el Gobierno español, se aplica el Derecho de la competencia.

Las cuestiones prejudiciales surgieron en sendos litigios que se ventilan ante la Audiencia Provincial de Zaragoza y ante el Juzgado gerundense de Olot en materia de tasación de costas.

La primera y básica cuestión planteada es si el régimen español relativo a los honorarios de los procuradores mediante arancel es conforme con el Derecho europeo de la competencia.

A tal efecto, el Tribunal de Justicia considera, en primer lugar, que los artículos 101 y 102 TFUE, referidos únicamente al comportamiento de las empresas y no a medidas legales o reglamentarias de los Estados miembros, considerados en relación con el artículo 4.3 TUE, que establece un deber de cooperación, obligan a los Estados miembros a no adoptar ni mantener en vigor medidas, ni siquiera legales o reglamentarias, que puedan anular el efecto útil de las normas sobre la competencia aplicables a las empresas.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia comprueba que el Real Decreto 1373/2003 por el que se aprueba el arancel de derechos de los procuradores de los tribunales, con un límite del 12% al alza o a la baja y, por otra parte, con un límite global de los honorarios devengados por un procurador en un mismo asunto de 300.000 euros, es una norma jurídica promulgada por el Estado y no ha sido elaborado por las asociaciones profesionales de procuradores.

Por tanto, a juicio del Tribunal de Justicia no puede acusarse a España de imponer o favorecer la realización de prácticas colusorias contrarias al

artículo 101 TFUE por parte de los colegios de procuradores, ni de reforzar sus efectos, ni de imponer o favorecer abusos de posición dominante contrarios al artículo 102 TFUE o de reforzar los efectos de tales abusos.

En tercer lugar, el Tribunal de Justicia inadmite la pregunta de si la regulación del arancel de los procuradores era conforme con la Directiva de servicios y con la libre prestación de servicios del Tratado constitutivo. A juicio del Tribunal de Justicia, los jueces que remiten la cuestión prejudicial no indican en qué medida, a pesar de su carácter meramente interno, los litigios de que conocen presentan un elemento de conexión con las disposiciones del Derecho de la Unión relativas a las libertades fundamentales.

Por último, también el Tribunal de Justicia inadmite las preguntas que vinculaban el cobro por aranceles con el derecho a la tutela judicial efectiva en la medida en que «no se desprende que el objeto de los litigios principales se inscriba en el contexto del Derecho de la Unión».

Así pues y desde el punto de vista del derecho de la competencia quedan disipadas las dudas; en cambio, por lo que se refiere a régimen de los aranceles y la libre prestación de servicios habrá que esperar otra ocasión a que se pronuncie el Tribunal de Justicia.

La segunda sentencia que comento tiene una gran trascendencia en la configuración de los denominados organismos reguladores y erige al Derecho de la Unión en un límite importante al poder omnímodo del legislador nacional.

El Tribunal de Justicia resolvió en la *sentencia Ormaetxea Garai* (C-424/15) el reenvío prejudicial planteado por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo referido a la independencia de miembros de estos organismos reguladores que podía verse afectada no solo por el Gobierno sino por el Legislador.

El litigio surgió a raíz de la destitución en 2013 del presidente y de un consejero de la antigua Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, que habían sido nombrados en 2011, antes de que hubiese concluido su mandato debido a una reforma legal por la que se creaba la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

El Tribunal de Justicia no formula objeciones a la fusión que hace el legislador español de distintos organismos reguladores siempre y cuando respete los requisitos de competencia, independencia, imparcialidad y transparencia establecidos por la legislación europea, y permita que sus decisiones puedan ser objeto de un recurso efectivo ante un organismo independiente.

Sin embargo y como claramente se recoge en las Conclusiones del abogado general Yves BOT: «el cese del presidente y de un consejero de una autoridad nacional de reglamentación antes de la finalización de su mandato, como consecuencia de una reforma institucional que tiene por efecto

fusionar a esa autoridad con otras autoridades de regulación, sin que estén previstas disposiciones transitorias que permitan garantizar el respeto de la duración del mandato del primero y la adaptación del mandato del segundo, menoscaba la independencia de dicha autoridad».

Por eso, el Tribunal de Justicia recuerda que la nueva regulación nacional debe prever normas que garanticen que el cese antes de la finalización de los mandatos de los miembros de los organismos reguladores no menoscabe su independencia y su imparcialidad, lo que, a la vista de la *sentencia Ormaetxea Garai*, parece que no habría ocurrido con el presidente y el consejero de la ya desaparecida Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones.

La asignación final de derechos de emisión de gases de efecto invernadero ha merecido la atención del Tribunal de Justicia que ha respondido mediante el *auto Siderúrgica Sevillana* (C-369/15 a C-372/15) cuatro cuestiones prejudiciales remitidas por el Tribunal Supremo. Varias empresas habían impugnado el Acuerdo del Consejo de Ministros que había determinado la cantidad definitiva de derechos de emisión de asignación gratuita durante el período de comercio comprendido entre 2013 y 2020. En sus recursos las distintas empresas eléctricas atacaban la legalidad de las decisiones de la Comisión Europea que aplicaba el Gobierno español.

El Tribunal de Justicia se pronuncia por auto sobre varias cuestiones complejas en la medida en que ya las había resuelto mediante la *sentencia* de 28 de abril de 2016, *Borealis Polyolefine y otros* (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 y C-391/14 a C-393/14, EU:C:2016:311) y mediante la *sentencia* de 26 de octubre de 2016, *Yara Suomi y otros* (C-506/14, EU:C:2016:799).

A juicio del Tribunal de Justicia, la Directiva 2003/87/CE por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero no es ilegal y tampoco lo es la Decisión 2013/448 porque, al fijar la cantidad máxima anual de derechos, la Comisión no ha excluido emisiones distintas de las imputables a los generadores de electricidad.

En cambio, el Tribunal de Justicia anula en parte la Decisión 2013/448 porque, al no haber fijado la Comisión Europea la cantidad máxima anual de derechos, era improcedente el factor de corrección.

#### IV. Relación de las sentencias comentadas

1. TJUE, auto de 21 de junio de 2016, *Aktiv Kapital Portfolio / Angel Luis Egea Torregrosa*, C-122/14, EU:C:2016:486 (Directiva 93/13 sobre cláusulas abusivas y proceso monitorio).

2. TJUE, auto de 5 de julio de 2016, Banco Popular Español, S.A., y PL Salvador, S.A.R.L. / María Rita Giráldez Villar y Modesto Martínez Baz, C-7/16, EU:C:2016:523 (derecho del deudor de un crédito cedido por el acreedor a un tercero a extinguir su deuda reembolsando el precio).
3. TJUE, sentencia de 14 de julio de 2016, TNS Dimarso, C-6/15, EU:C:2016:555 (publicidad de los criterios de valoración de las ofertas de los licitadores).
4. TJUE, sentencia de 14 de julio de 2016, Promoimpresa y Melis, C-67/15 y C-458/14, EU:C:2016:558 (prórroga de un contrato de concesión de dominio público).
5. TJUE, sentencia de 14 de julio de 2016, Wrocław (Breslavia), C-406/14, EU:C:2016:562 (contratación pública y corrección financiera de los fondos europeos).
6. TJUE, sentencia de 19 de julio de 2016, Kotnik y otros, C 526/14, EU:C:2016:570 (comunicación de ayudas al sector bancario).
7. TJUE, sentencia de 28 de julio de 2016, Tomášová, C-168/15, EU:C:2016:602 (responsabilidad por violación del Derecho de la Unión sobre protección de consumidores por un tribunal nacional).
8. TJUE, sentencia de 28 de julio de 2016, Association France Nature Environnement, C-379/15, EU:C:2016:603, (mantenimiento por razones imperiosas de interés medioambiental de una normativa contraria al Derecho de la Unión).
9. TJUE, sentencia de 28 de julio de 2016, JZ, C-294/16 PPU, EU:C:2016:610 (orden europea de detención del Reino Unido a Polonia y reducción del tiempo de privación de libertad).
10. TJUE (Gran Sala), sentencia de 6 de septiembre de 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630 (petición de extradición de las autoridades rusas a las estonias respecto de un ciudadano de la Unión letón).
11. TJUE, sentencia de 7 de septiembre de 2016, Finn Frogne, C-549/14, EU:C:2016:634 (imposibilidad de modificación sustancial del contrato público después de su adjudicación).
12. TJUE, sentencia de 7 de septiembre de 2016, Comisión / Grecia, C-584/14, EU:C:2016:636 (sanciones pecuniarias por incumplimiento de una sentencia declarativa de incumplimiento en materia de medio ambiente).
13. TJUE, sentencia de 8 de septiembre de 2016, GS Media BV / Sanoma Media Netherland, C-160/15, EU:C:2016:644 (utilización de hipervínculos y violación de los derechos de autor).
14. TJUE, sentencia de 8 de septiembre de 2016, Politanò, C-225/15, EU:C:2016:645 (concesión administrativa de juegos de azar).
15. TJUE, auto de 8 de septiembre de 2016, CaixaBank SA y Abanca Corporación Bancaria SA / Héctor Benlliure Santiago y otros, C-91/16 y C-120/16, EU:C:2016:673 (intereses moratorios y cláusulas abusivas).
16. TJUE (Gran Sala), sentencia de 13 de septiembre de 2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674 (expulsión del Reino Unido de la madre, nacional de un país tercero, de un niño menor de edad británico).
17. TJUE (Gran Sala), sentencia de 13 de septiembre de 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675 (colombiano con antecedentes penales y dos hijos ciudadanos de la Unión).



18. TJUE, sentencia de 14 de septiembre de 2016, María Elena Pérez López / Servicio Madrileño de Salud, C-16/15, EU:C:2016:679 (contratos temporales y nombramientos sucesivos de personal estatutario).
19. TJUE, sentencia de 14 de septiembre de 2016, Florentina Martínez Andrés / Servicio Vasco de Salud, y Juan Carlos Castrejana López / Ayuntamiento de Vitoria, C-184/15 y C-197/15, EU:C:2016:680 (contratos temporales de empleados públicos).
20. TJUE, sentencia de 14 de septiembre de 2016, Ana de Diego Porras / Ministerio de Defensa, C-596/14, EU:C:2016:683 (contrato temporal e indemnización por cese de empleado público).
21. TJUE, sentencia de 15 de septiembre de 2016, Mc Fadden / Sony Music, C-484/14, EU:C:2016:689 (responsabilidad del prestador de servicios de una wifi gratuita).
22. TJUE, sentencia de 15 de septiembre de 2016, PGE, C-574/14, EU:C:2016:686 (régimen de ayudas de Estado en el sector eléctrico polaco).
23. TJUE, sentencia de 15 de septiembre de 2016, Star Storage, C-439/14 y C-488/14, EU:C:2016:688 (garantía para recurrir judicialmente la adjudicación de un contrato público).
24. TJUE, auto de 21 de septiembre de 2016, Carlos Álvarez Santirso / Consejería de Educación, Cultura y Deporte del Principado de Asturias, C-631/15, EU:C:2016:725 (incentivo salarial de la carrera profesional de los profesores interinos).
25. TJUE, auto de 21 de septiembre de 2016, Popescu, C-614/15, EU:C:2016:726 (contratación temporal de veterinario por organismo público).
26. TJUE, sentencia de 19 de octubre de 2016, Ormaetxea Garai y Lorenzo Almen-dros, C-424/15, EU:C:2016:780 (destitución de miembros de un organismo regulador por reforma legal).
27. TJUE, auto de 26 de octubre de 2016, Siderúrgica Sevillana y otras, C-369/15 a C-372/15, EU:C:2016:811 (validez de la asignación de derechos de emisión de gases de efecto invernadero).
28. TJUE, auto de 26 de octubre de 2016, Fernández Oliva y otros, C-568/14 a C-570/14, EU:C:2016:828 (cláusula suelo y contratos de préstamo hipotecario abusivos).
29. TJUE (Gran Sala), sentencia de 8 de noviembre de 2016, Ognyanov, C-554/14, EU:C:2016:835 (reconocimiento mutuo de sentencias en materia penal).
30. TJUE (Gran Sala), sentencia de 15 de noviembre de 2016, Salaberria Sorondo, C-258/15, EU:C:2016:873 (límite de 35 años para acceder a la Academia Vasca de Policía).
31. TJUE, sentencia de 1 de diciembre de 2016, Daouidi, C-395/15, EU:C:2016:917 (discapacidad y accidente laboral).
32. TJUE, sentencia de 8 de diciembre de 2016, Eurosaneamientos y de Bolós Pi, C-532/15 y C-538/15, EU:C:2016:932 (arancel de los procuradores y derecho de la competencia).
33. TJUE, sentencia de 14 de diciembre de 2016, Connexxion Taxi Services, C-171/15, EU:C:2016:948 (exclusión de la contratación pública por conducta profesional).

34. TJUE (Gran Sala), sentencia de 21 de diciembre de 2016, Tele2 Sverige y Watson y otros, C-203/15 y C-698/15, EU:C:2016:970 (conservación ilimitada y sin control de datos de las comunicaciones electrónicas).
35. TJUE (Gran Sala), sentencia de 21 de diciembre de 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972 (autorización administrativa para despedir trabajadores y libertad de establecimiento).
36. TJUE, sentencia de 21 de diciembre de 2016, Vervloet y otros, C-76/15, EU:C:2016:975 (garantías de depósitos de cooperativas y ayudas de Estado ilegales).
37. TJUE (Gran Sala), sentencia de 21 de diciembre de 2016, Gutiérrez Naranjo, Palacios Martínez y Banco Popular Español, C-154/15, C-307/15 y C-308/15, EU:C:2016:980 (efectos en el tiempo de la anulación de las cláusulas suelo abusivas).

# Crónica



# Actualidad institucional y económica de España en el marco de la Unión Europea (enero de 2017)

Beatriz Iñarritu

Profesora de la «Deusto Business School», Universidad de Deusto

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/ced-56-2017pp253-268>

---

**Sumario:** I. Introducción: 1. Juncker: discurso anual sobre el estado de la Unión. 2. Brexit: nombramientos y sentencia del Alto Tribunal británico. 3. Creación del Cuerpo Europeo de Solidaridad.—II. Cuestiones generales de la actualidad económica: 1. BCE: Prórroga del programa de compra de deuda hasta Diciembre de 2017. 2. UE-Canadá: acuerdo comercial y de inversiones. 3. Déficit público español: amenazas de sanciones por el incumplimiento del objetivo de 2015 y nuevos plazos para 2017 y 2018. 4. Tribunal de Justicia: sentencias sobre las contrataciones temporales en España. 5. Tribunal de Justicia: sentencia de retroactividad contra las cláusulas suelo aplicadas por los bancos españoles en los préstamos hipotecarios. 6. Comisión: propuesta de armonización del Impuesto de Sociedades. 7. Competencia: autorización a Microsoft para adquirir la red LinkedIn. 8. Competencia: sanciones a fabricantes de camiones y a entidades financieras por acuerdos ilegales. 9. Competencia: requerimiento de devolución de ayudas públicas a clubs de fútbol españoles y a Apple.

## I. Introducción

Los primeros meses post-Brexit no han conseguido clarificar la situación de partida para el inicio de las negociaciones que, previsiblemente, se iniciarán antes del fin de Marzo. El gobierno británico ha transmitido indicios de que apuesta por un Brexit duro en el que primará el control de la inmigración; la dimisión del embajador británico ante la UE, después de haber alertado sobre las dificultades previsibles en la negociación, fue interpretada como un síntoma del autoengaño en el que se ha instalado una buena parte de la clase política inglesa.

España consiguió evitar las sanciones por incumplir su compromiso respecto al control del déficit público en 2015 y pactó una nueva prórroga en su camino hacia el cumplimiento de dicha regla del déficit.

De nuevo debe destacarse la actividad del Tribunal de Justicia de la UE respecto a sus sentencias a favor de las condiciones laborales de los trabajadores temporales en España, y de los prestatarios de préstamos hipotecarios con «cláusulas suelo». Y también ha sido una buena noticia que la comisaria Margaret Vestager continúe su particular «cruzada» contra las ayudas públicas ilegales en forma de pactos fiscales, con una multa record a Apple.

The first post-Brexit months have not clarified the starting point of negotiations to be developed between the United Kingdom and the EU that will start probably by the end of March. The British government has transmitted confusion and some signals of its position for a hard Brexit that will give priority to the control of immigration; the resignation of the British ambassador to the EU after alerting about the foreseeable difficulties in the process of negotiation, is possibly a symptom of the self-deception in which a considerable part of the British political class is installed.

Spain finally avoided the sanctions for not complying with its commitment on the control of the public deficit in 2015 and has arranged a new extra time in its path to the fulfilling of the mentioned deficit rule.

Again, it is remarkable the action of the EU Court of Justice referring the sentences in favour of the labour conditions of fixed-term workers in Spain and the borrowers of mortgage credits with 'floor clauses'. And it has also been a good news that the commissioner Margaret Vestager continues her particular 'crusade' against illegal public aids in the form of tax rulings, with a record sanction to Apple.

## II. El estado de la integración

### 1. Juncker: discurso anual sobre el estado de la Unión

En Septiembre, el presidente de la Comisión Europea, Jean Claude Juncker, pronunció ante el Parlamento Europeo su discurso anual sobre el estado de la Unión Europea.

El político luxemburgués afirmó que la Unión Europea sufre una «crisis existencial». «Nunca antes había visto tan poco espacio común entre nuestros Estados Miembros, tan pocas áreas en las que han acordado trabajar juntos. Nunca antes había visto a los gobiernos nacionales tan debilitados por las fuerzas del populismo y paralizados por el riesgo de derrota en las próximas elecciones», señaló para explicar su desolación.

Destacó, asimismo, los grandes retos a los que se enfrenta el continente: el desempleo, la desigualdad social, la deuda pública, la integración de los

refugiados y la amenaza sobre la seguridad. E insistió en que la respuesta a los desafíos de la UE debe ser coordinada y unida, y planteó una serie de propuestas centradas en el crecimiento económico, la seguridad y la inmigración:

- la extensión del Plan de Inversiones (el llamado Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas, EFSI) para movilizar 315.000 millones de euros entre 2018 y 2022 (la versión inicial pretende estimular 315.000 millones entre 2015 y 2017),
- el reforzamiento de las fronteras exteriores de la UE y, en particular, la frontera entre Bulgaria y Turquía,
- la creación de un «sistema europeo de información de viaje» que permita conocer con antelación la identidad de los viajeros que pretenden viajar a la UE,
- la puesta en marcha de un ambicioso «Plan Europeo de Inversiones Exteriores», PEIE, dirigido a financiar proyectos de inversión, desarrollo sostenible y creación de empleo en países de África y de la vecindad de la UE, con un potencial de captación de 44.000 millones de euros, que podría incrementarse hasta 88.000 millones con la colaboración de los Estados miembros.

Juncker subrayó también que el refuerzo de la seguridad interior debe ir acompañado de una acción exterior más determinante, porque «si queremos seguir siendo grandes e influyentes en el mundo es evidente que sólo lo conseguiremos juntos».

«El mundo es cada vez mayor y Europa cada vez más pequeña», y «si hoy los europeos representamos el 8% de la población mundial, en 2050 tan sólo representaremos el 5%». Para entonces, señaló el presidente de la Comisión, ninguna de las Economías europeas figurará entre las más potentes del planeta, «¿pero la UE junta?, todavía estaríamos en lo alto del ranking». Concluía que «nuestros competidores se beneficiarían de nuestra división» y que «sólo juntos somos y seguiremos siendo una fuerza a ser tenida en cuenta».

## 2. *Brexit: nombramientos y sentencia del Alto Tribunal británico*

En los primeros meses post Brexit se produjeron los nombramientos de los máximos responsables del proceso negociador; por parte de la UE se nombró a Michel Barnier, ex comisario de Mercado Interior y Servicios, y por parte británica al nuevo ministro británico para el Brexit, David Davis.

Además, el Parlamento Europeo respaldó en Septiembre la candidatura de Julian King como nuevo comisario de Seguridad. King había sido propuesto por el Gobierno del Reino Unido para sustituir a Jonathan Hill, quien dimitió en junio tras el referéndum sobre la salida del país de la UE y cuya cartera de Servicios Financieros y Mercado de Capitales fue asumida por el vicepresidente de la Comisión, Valdis Dombrovskis.

El presidente del ejecutivo comunitario, Jean Claude Juncker, asignó a King la cartera de Seguridad, de nueva creación. En esta nueva responsabilidad, el inglés apoyará la puesta en práctica de la Agenda europea sobre Seguridad y contribuirá a la creación de una Unión efectiva en este ámbito, con el objetivo de combatir el terrorismo, prevenir la radicalización y luchar contra la criminalidad y las nuevas formas de delito a través de Internet.

La lucha contra el terrorismo es responsabilidad de los Estados miembros, pero con la creación de una comisaría específica de Seguridad es posible que Bruselas esté planteando un salto cualitativo, quizás por las dudas generadas sobre la capacidad de los Estados para combatir esta amenaza de manera individual.

A comienzos de Octubre, la nueva primera ministra británica, Theresa May, anunció su intención de solicitar formalmente la salida del país de la Unión antes del fin de Marzo de 2017 y aventuró la posibilidad de negociar un «Brexit duro», en el que su país priorice el control sobre la inmigración.

De hecho, el nuevo gobierno británico ya había afirmado estar estudiando un sistema de permisos de trabajo para los ciudadanos europeos. De esta forma, Londres abandonaba una de las propuestas más importantes de los defensores del Brexit, el sistema de puntos. May justificó este cambio argumentando que este sistema de puntos significaría la admisión automática de las personas que cumplan los requisitos marcados, por lo que «no sería el control sobre la inmigración que quieren los británicos» en el que el gobierno pudiera decidir quién entra en el país.

En estos meses se han escuchado opiniones muy críticas y alarmistas. El ex vice primer ministro Nick Clegg destacó que sólo el 15% del comercio del país se realiza con países no miembros de la UE o no cubiertos por acuerdos comerciales de la UE en vigor o en negociación. En su opinión, si se produce el abandono del Arancel Aduanero Común, las empresas británicas deberán afrontar «un absoluto tsunami de trámites burocráticos» ya que la Unión chequeará todos los productos exportados desde el país.

Por otra parte, Londres corre el riesgo de perder miles de empleos financieros. La pertenencia a la UE ha permitido a la City expandirse atrayendo a los mejores profesionales europeos. Según un censo reciente, de sus 360.000 trabajadores, casi el 11% proviene de otros países europeos. Y ahora corre el riesgo de perder este atractivo en función del acuerdo que negocie Londres sobre movilidad y sobre el comercio con los Veintisiete.



No es de extrañar que, en este contexto de incertidumbre, las previsiones del FMI sobre el crecimiento de la Economía británica se situaran en Octubre en el 1,8% para 2016 y en el 1,1% para 2017, cuando en abril la previsión había sido del 1,9% para 2016 y del 2,2% para 2017. Y tampoco sorprende que la OMC alertara sobre el desplome de las exportaciones británicas durante el primer semestre del año, superior al 10%, pese a la política expansiva del Banco de Inglaterra y a la depreciación de la libra.

El 3 de noviembre, el gobierno de May sufrió un revés con la decisión del Tribunal Superior del Reino Unido, por la que sólo el Parlamento británico tendría el poder de activar el proceso del *Brexit*. Interpretaba en este sentido el artículo 50 del Tratado de la UE, que establece que cualquier Estado miembro puede abandonar la UE «de acuerdo con sus propios requisitos constitucionales».

Esta disposición, no desarrollada por la legislación británica, dejaba abiertas dos posibles interpretaciones: la del gobierno del país, que consideraba que la decisión final corresponde a la primera ministra, y la de quienes consideraban que corresponde al Parlamento. El magistrado que leyó el fallo del Alto Tribunal destacó que «la norma más fundamental de la legislación constitucional británica es la soberanía parlamentaria».

Y a comienzos de Enero de 2017, apenas tres meses antes del arranque formal del proceso negociador del *Brexit* entre Londres y Bruselas, se produjo la renuncia del embajador del Reino Unido ante la UE, Ivan Rogers.

Quince días antes de la dimisión, Rogers había protagonizado una sonada polémica al alertar de que la negociación de un acuerdo comercial entre Reino Unido y la Unión Europea tras el *Brexit* podría prolongarse durante una década.

«En términos de conocimiento y experiencia en la UE, Ivan Rogers no tiene igual —afirmó el ex comisario de Comercio británico Peter Mandelson—. Su dimisión es una seria pérdida para nosotros en Bruselas, ya que nuestra negociación no irá a ninguna parte si nuestros representantes se engañan a sí mismos sobre la inmensa dificultad y los retos a los que se enfrenta el Reino Unido en la implementación de la decisión del referéndum».

Muchos analistas interpretaron la noticia como un anticipo de un *Brexit* radical, puesto que el embajador saliente representaba la voluntad y el compromiso respecto a la compleja negociación que se avecina.

### 3. *Creación del Cuerpo Europeo de Solidaridad*

La Comisión Europea puso en marcha el Cuerpo Europeo de Solidaridad el 7 de diciembre. En el comunicado de prensa que publicó entonces señalaba que «los jóvenes de entre 18 y 30 años pueden inscribirse para disponer de nuevas oportunidades para hacer una importante contribución a la sociedad en toda la UE y para adquirir una valiosa experiencia y unas competencias útiles al principio de su carrera profesional».

El objetivo es que a través de este nuevo organismo los participantes tengan la oportunidad de participar en un proyecto de voluntariado o de formación, o de desarrollar un período de prácticas o un empleo durante un período de entre 2 y 12 meses.

Podrán participar en una amplia gama de actividades en ámbitos como la educación, la salud, la integración social, la asistencia en el suministro de alimentos, la construcción de alojamientos, la acogida, ayuda e integración de inmigrantes y refugiados, la protección del medio ambiente y la prevención de desastres naturales.

Los jóvenes que se inscriban en el Cuerpo Europeo de Solidaridad deberán suscribir el mandato y los principios en que se inspira. Y las organizaciones participantes deberán asumir la Carta del Cuerpo, que define los derechos y responsabilidades durante todas las etapas de las experiencias de solidaridad.

El objetivo es que a finales de 2020 100.000 jóvenes europeos se hayan incorporado al Cuerpo.

## III. **Cuestiones generales de la actualidad económica**

### 1. *BCE: Prórroga del programa de compra de deuda hasta diciembre de 2017*

Las decisiones tomadas en marzo de 2016 por el BCE sobre recortes de los tipos de interés hasta situarlos en el 0%, la puesta en marcha de nuevas subastas de liquidez para facilitar la financiación de los bancos de la Eurozona, y el incremento del paquete de compra de deuda en 20.000 millones al mes hasta al menos marzo de 2017, tuvieron su continuidad en diciembre.

En el último mes de 2016, el Banco confirmó que este programa de compras de activos se mantendría en su nivel de 80.000 millones de euros mensuales hasta el final de marzo de 2017, y que a partir de abril de 2017 las compras netas continuarían a un ritmo mensual de 60.000 millones hasta el final de diciembre de 2017.

El BCE se comprometía, de esta forma, a mantener vigente el programa durante al menos nueve meses más de lo previsto, lo que supondrá la compra de activos por parte del Banco por importe de al menos 540.000 millones de euros adicionales, y elevará la cifra global destinada al programa, entre marzo de 2015 y diciembre de 2017, hasta unos 2,3 billones de euros.

## 2. UE-Canadá: acuerdo comercial y de inversiones

Tras siete años de negociaciones, la UE y Canadá firmaron el 30 de octubre un acuerdo de libre comercio, el conocido como CETA («Comprehensive Economic and Trade Agreement»), que, previsiblemente, eliminará prácticamente todos los aranceles que existen todavía en el comercio entre la UE y Canadá, homologará estándares regulatorios entre industrias y modernizará el sistema de tribunales de arbitraje para resolver disputas entre inversores y Estados.

Bruselas estima que el CETA tendrá un impacto favorable para el PIB europeo de 12.000 millones de euros anuales, aunque previsiblemente, los beneficios para Canadá serán proporcionalmente mayores, ya que Europa es su segundo socio comercial solo por detrás de Estados Unidos (por su parte, Canadá es el duodécimo socio para la UE), y sus empresas mejorarán el acceso a un mercado de 508 millones de consumidores.

La cumbre UE-Canadá se retrasó tres días por el veto impuesto al Gobierno belga por la región federal de Valonia, que mantenía reservas sobre el impacto del CETA en los estándares medioambientales y socioeconómicos europeos.

Valonia, una pequeña región en declive industrial de apenas 3,5 millones de habitantes, impedía un pacto con una suma de argumentos antiglobalización y razones relacionadas con la política belga. La región valona solo levantó el veto tras obtener garantías sobre los tribunales de arbitraje para resolver litigios entre Estados y multinacionales previstos en el CETA.

En todo caso, al tratarse de un «Tratado mixto», que abarca competencias tanto de la UE como de los Estados Miembros, deberá ser ratificado por el Consejo Europeo, el Parlamento Europeo y los 28 Parlamentos nacionales. Y debido a las disposiciones contenidas en la Constitución de algunos de los Estados Miembros, el acuerdo también tendrá que aprobarse en algunos parlamentos regionales. En total, falta el visto bueno de unas 40 cámaras legislativas.

La exigencia de tantas votaciones parlamentarias es interpretada de manera diferente. Para los defensores del CETA, significa que la política comercial de la UE queda expuesta a las circunstancias y coyunturas políticas regionales y que es un elemento de menoscabo en la credibilidad de Europa

como socio comercial. En cambio, para los detractores del acuerdo, se trata de una oportunidad para garantizar el escrutinio democrático y para definir de una política comercial basada en el interés público, que permitirá un mayor control sobre los poderosos *lobbies* económicos.

Por tanto, la ratificación del CETA podría durar varios años y, en todo caso, sin que existan garantías claras de su conclusión.

La «rebelión» valona podría ser un precedente importante de lo que podría ocurrir en el futuro y es especialmente significativa porque es previsible que el proceso de ratificación se desarrolle en paralelo a las negociaciones del polémico acuerdo de libre comercio entre la UE y EEUU, el conocido como el TTIP ('Transatlantic Trade and Investment Partnership').

### 3. *Déficit público español: amenazas de sanciones por el incumplimiento del objetivo de 2015 y nuevos plazos para 2017 y 2018*

El 31 de marzo, el gobierno español hizo pública la cifra del déficit público de 2015 que alcanzaba el 5,16% del PIB y reconocía, por tanto, la desviación respecto al 4,2% comprometido.

De manera casi inmediata, diferentes analistas comenzaron a alertar sobre la posibilidad de que la Unión impusiera una multa al país, equivalente al 0,2% del PIB (unos 2.160 millones de euros), tal y como establecen las reglas sobre los procedimientos de déficit excesivo en los países de la Eurozona.

Sin embargo, el 27 de Julio, la Comisión decidió proponer la cancelación de la multa al apreciar la existencia de circunstancias excepcionales, como la compleja situación política española, los ajustes fiscales ya aplicados en los últimos años y los compromisos a futuro. La Comisión tuvo en cuenta las alegaciones españolas basadas en la promesa de endurecer el Impuesto de sociedades, aunque también pesaron los argumentos políticos: «la opinión pública de España no hubiera entendido la humillación de una multa, ni siquiera simbólica, después de los sacrificios que ha hecho», resumió el comisario Moscovici.

En agosto, el Consejo de la UE estableció una nueva prórroga en la senda de ajuste fiscal para España, con nuevos objetivos del déficit público: el 3,1% sobre el PIB en 2017 y el 2,2% en 2018.

Y a comienzos de Noviembre, el ministro de Economía De Guindos también tuvo que defender ante el Parlamento Europeo la «inconveniencia» de suspender los fondos europeos a España, ya que la Comisión había estudiado proponer la congelación de entre 800 y 1.300 millones de euros de los «compromisos de pago», no asignados todavía a proyectos concretos como penalización por el incumplimiento del objetivo de déficit en 2015. El mi-

nistro calificó ese castigo como «incoherente y contraproducente». Y aseguró que sería desmoralizador «para un país que ha hecho enormes esfuerzos y empieza a ver la luz».

Una semana después, el 16 de noviembre, la Comisión Europea rectificó su propuesta mediante una comunicación en la que afirmaba que el procedimiento por déficit excesivo abierto para España debía mantenerse en suspenso, argumentando que el país había tomado medidas efectivas para contener el déficit, tras la reforma del impuesto de Sociedades, el cierre anticipado del presupuesto y los acuerdos de no disponibilidad presupuestaria.

«No vamos a proponer suspender estos fondos. Sé que es lo que se esperaba y es, obviamente, una buena noticia para dos países (España y Portugal), en los que los fondos europeos juegan un papel importante para sostener la inversión y queremos que Europa les ayude a salir de la crisis», señaló en rueda de prensa el comisario de Asuntos Económicos y Monetarios, Pierre Moscovici.

#### 4. *Tribunal de Justicia: sentencias sobre las contrataciones temporales en España*

El 14 de Septiembre, el Tribunal de Justicia de la UE hizo pública una sentencia relativa a la discriminación de los trabajadores interinos respecto a la indemnización por extinción de su contrato, ya que estos trabajadores no reciben, hasta la fecha, ninguna indemnización, a diferencia de los trabajadores con otras modalidades de contratación temporal (contratos por obra y servicio, y eventuales por circunstancias de la producción), que sí que disfrutan de una compensación equivalente a 12 días por año trabajado.

El Tribunal analizaba el caso de una empleada que había trabajado desde 2003 como secretaria en el ministerio de Defensa al amparo de varios contratos de interinidad. El último, firmado en 2005, tenía por objeto sustituir a una trabajadora que prestaba servicios sindicales, pero cuando se revocó la dispensa de esta trabajadora, la interina fue despedida. La trabajadora interpuso entonces un recurso ante un Juzgado de lo Social de Madrid y, después, ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid para impugnar la legalidad de su contrato y alegando que, en todo caso, la extinción del mismo debía implicar el pago de una indemnización.

En su fallo, el Tribunal europeo concluía que el conocido como «Acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada» debe interpretarse en el sentido de que el concepto de condiciones de trabajo incluye la indemnización que un empresario está obligado a abonar a un trabajador por razón de la finalización de su contrato, y que, por tanto, esta normativa

comunitaria «se opone a una normativa nacional que deniega cualquier indemnización por finalización de contrato al trabajador con contrato de interinidad, mientras que permite la concesión de tal indemnización a los trabajadores fijos comparables».

En todo caso, la sentencia no parecía dejar claro con qué tipo de contrato deberá equiparar la normativa laboral española el contrato de interinidad, si con el resto de temporales (indemnización de 12 días) o con los fijos (20 días). Es por ello que el efecto de la sentencia es aún incierto. Algunos expertos aventuraron que la sentencia sólo podría implicar una equiparación del contrato de interinidad con el resto de temporales, pero otros juristas opinaron que el Tribunal Europeo abría la puerta a la equiparación entre trabajadores indefinidos y temporales respecto a la indemnización por despido, reconociendo la posibilidad de que estos últimos reciban una indemnización de 20 días por año trabajado. Estas fuentes jurídicas también destacaron que, siguiendo esta segunda interpretación, el fallo podría afectar al resto de países de la UE que también diferencian entre contrato fijo y temporal y en sus respectivas indemnizaciones.

Unos días después, el 21 de septiembre, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea también declaró contraria al Derecho comunitario la discriminación de los empleados públicos interinos frente a los indefinidos en el acceso a determinados complementos salariales, por la única razón de tener un contrato temporal.

En esta ocasión, la Corte respondía a una cuestión planteada por un juzgado de Oviedo que analizaba la demanda de un profesor que llevaba 16 años trabajando con contratos de interinidad y cuya solicitud de adherirse al Plan de evaluación docente, del que dependía la aprobación de un complemento salarial, había sido rechazada por la Consejería de Educación asturiana, alegando que este Plan estaba destinado únicamente a los funcionarios de carrera. Los jueces europeos recordaban esta vez que el mencionado «Acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada» prohíbe, en relación con las condiciones de trabajo, tratar a los empleados temporales de una manera menos favorable que a los fijos comparables por el mero hecho de tener un contrato de duración determinada, a menos que se justifique «por razones objetivas». El Tribunal comunitario rechazó la decisión del gobierno asturiano al constatar que el profesor demandante desempeñaba una función *comparable* a la de sus compañeros de carrera, sus tareas y obligaciones eran idénticas, y se les exigía la misma cualificación profesional.

Y con la misma fecha de la primera sentencia mencionada, 14 de septiembre, el Tribunal emitió otra sentencia que concluía que el «Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud» que permite encadenar acuerdos temporales que se acaban usando para cubrir necesidades permanentes, no respeta el Derecho comunitario.

La sentencia llegaba a raíz de la denuncia de una enfermera contratada en el Hospital Universitario de Madrid entre el 5 de febrero y el 31 de julio de 2009. «Su nombramiento indicaba como causa justificativa la realización de servicios determinados de naturaleza temporal, coyuntural o extraordinaria», según recordó el Tribunal. Pero su contrato fue renovado siete veces, siempre de forma temporal. Cuando la enfermera fue cesada, interpuso recurso contencioso-administrativo en un juzgado de Madrid, ya que, a su juicio, sus sucesivos nombramientos no tenían por objeto responder a las mencionadas necesidades coyunturales o extraordinarias sino que respondían a una necesidad de contratación permanente».

Fue entonces cuando el juez madrileño solicitó asistencia al Tribunal comunitario para determinar si esta regulación española, que permite la renovación de nombramientos de duración determinada en el sector de los servicios de salud, es contraria a las disposiciones del mencionado «Acuerdo marco de la UE sobre el trabajo de duración determinada». Esta norma obliga a los países a introducir medidas para evitar abusos en la contratación temporal, y es en este sentido que el Tribunal de Luxemburgo declaró que, en efecto, la norma española incumplía dicha disposición, por ser una normativa que alimenta la precariedad laboral.

En esta misma línea, y en una tercera sentencia emitida por el Tribunal el mismo día 14 de Septiembre, también rechazó la utilización «abusiva» de los contratos temporales respecto a la renovación sucesiva de contratos temporales para cubrir puestos de trabajo estructurales en el Servicio Vasco de Salud, Osakidetza y en el Ayuntamiento de Vitoria.

El Tribunal Superior de Justicia del País Vasco había decidido elevar una cuestión prejudicial al Tribunal europeo para analizar los casos de una trabajadora que había encadenado 13 contratos con Osakidetza y de un arquitecto que había trabajado para del Ayuntamiento de Vitoria 19 años.

Al igual que en el caso de la sanidad madrileña, el fallo dictaminó que la regulación de Osakidetza sobre contratación eventual del personal estatutario es incompatible con la legislación europea.

##### *5. Tribunal de Justicia: sentencia de retroactividad contra las cláusulas suelo aplicadas por los bancos españoles en los préstamos hipotecarios*

El Tribunal de Justicia de la UE emitió en diciembre una sentencia que declaraba la incompatibilidad con el Derecho comunitario de la jurisprudencia española que limitaba en el tiempo la declaración de nulidad de las «cláusulas suelo» de los contratos de préstamos hipotecarios.

En efecto, el Tribunal Supremo español había fijado la nulidad de estas cláusulas a partir del 9 de mayo de 2013, y no a partir de 2009 cuando las entidades empezaron a aplicarlas. De esta forma, los bancos españoles únicamente estaban obligados a devolver los intereses cobrados de más a partir de esta fecha, tesis que había sido avalada en julio por el abogado general de la UE. Sin embargo, ni los prestatarios afectados ni la Comisión Europea compartían esta decisión, ya que defendían la retroactividad total de la anulación de las «cláusulas suelo».

Finalmente, el alto Tribunal comunitario dictaminó que los consumidores no habían sido bien informados de las cargas económicas que suponen esas cláusulas, que impiden que la carga de intereses de los préstamos siga bajando a partir de un determinado umbral, y por ello, sentenció que las reclamaciones por el sobrecoste podrán realizarse respecto a todos los préstamos concedidos a partir de 2009.

Las entidades financieras españolas deberán devolver íntegramente el dinero cobrado por la aplicación de las «cláusulas suelo» abusivas en las hipotecas, que impidieron que los clientes se beneficiaran de las rebajas de los tipos de interés.

## 6. Comisión: propuesta de armonización del Impuesto de Sociedades

La Comisión Europea presentó en octubre una propuesta de Directiva sobre la «Base Común en el Impuesto sobre Sociedades».

El borrador normativo establece que los beneficios conseguidos por empresas con ingresos globales superiores a 750 millones de euros anuales deberán ser objeto de gravamen donde realmente se obtengan, evitando así su traslado a países con menor presión fiscal.

Establece, en este sentido, que las empresas que localicen una filial en un territorio en el que la tributación sea menos de la mitad de la tributación aplicable en el Estado donde está la matriz serán gravadas aplicando el tipo impositivo del país de la matriz, si no demuestran que el traslado obedece a motivos económicos.

El objetivo declarado es que estas grandes compañías, que son las que cuentan con más medios para desarrollar prácticas de planificación fiscal agresiva, paguen sus impuestos allá donde generen los ingresos. Se pretende complicar, en efecto, la ingeniería fiscal que vienen aplicando las grandes multinacionales en la actualidad.

Asimismo, la nueva normativa controlará los cánones y otros precios pactados en operaciones dentro de un mismo grupo, que ahora permiten a las multinacionales reducir al mínimo, de forma perfectamente legal, sus pagos fiscales.



La norma plantea también la aplicación de un número limitado de deducciones en el Impuesto de Sociedades, destacando la propuesta de que las empresas no puedan deducir el importe de dividendos y plusvalías de las participaciones inferiores al 10%.

A cambio de estas limitaciones, la Directiva propone una «*superdeducción*» a la I+D. Pymes innovadoras de reciente creación disfrutarían de una deducción del 100% de sus gastos en esta actividad. El resto de empresas podrán aplicar una deducción, del 50% sobre los primeros 20 millones de euros y de un 25% en la suma que supere esta cifra.

### 7. Competencia: autorización a Microsoft para adquirir la red LinkedIn

A comienzos de Diciembre, la Comisión anunció su autorización para que el gigante informático Microsoft adquiriera la red social de contactos profesionales LinkedIn, que ya había sido anunciada en Junio.

La operación, valorada en 23.260 millones de euros, ya contaba con la aprobación de los reguladores de Estados Unidos, Canadá, Brasil y Sudáfrica y, por tanto, la luz verde de la Dirección General de Competencia en Bruselas allanaba el camino a la transacción.

Bruselas incluía en su decisión una serie de requisitos que la compañía fundada por Bill Gates ha de cumplir para evitar perjuicios a las redes sociales rivales de LinkedIn. Deberá, en este sentido, permitir a fabricantes y distribuidores de PCs que, si lo desean, no instalen la red social en el sistema operativo Windows. Además, los usuarios podrán desinstalar libremente LinkedIn de sus ordenadores si el programa aparece ya preinstalado al comprar su dispositivo.

Microsoft también deberá asegurar que los competidores de LinkedIn sigan siendo compatibles con la gama Office y tendrá que proteger su acceso a Microsoft Graph, una interfaz destinada a los creadores de aplicaciones.

Con ello, se pretende proteger a las redes sociales competidoras respecto a una eventual tentación de Microsoft de aprovechar sus sinergias con LinkedIn para que esta última pudiera llegar a abusar de una posición dominante en el mercado.

### 8. Competencia: sanciones a fabricantes de camiones y a entidades financieras por acuerdos ilegales

En Julio, la Comisión anunció la imposición de una multa de 2.930 millones de euros a cinco fabricantes de camiones por haber pactado los pre-

cios de venta de sus vehículos. Las empresas sancionadas con la mayor multa impuesta por Bruselas contra un cartel hasta la fecha son Daimler, Daf, Volvo, Iveco y Man.

De hecho, Bruselas había aceptado reducir la multa en un 10% porque los fabricantes habían reconocido su implicación en el acuerdo, y en el caso de Man, le perdonó totalmente la sanción porque fue la empresa que confesó la existencia del pacto que había durado catorce años, entre 1997 y 2011.

La comisaria Vestager señaló en rueda de prensa que las cinco compañías multadas fabrican en conjunto nueve de cada diez camiones de peso medio y pesado en Europa. Por esta razón, consideraba que «no es aceptable» que se unan para acordar precios en lugar de «hacerse a la competencia».

Daimler deberá pagar la mayor parte de la multa: 1.008.766.000 euros. Le sigue Daf, que tendrá que afrontar una penalización de 752.679.000 euros. A Volvo, propiedad de Renault, le corresponde pagar 670.488.000 euros e Iveco fue sancionada con 494.606.000 euros.

Aunque las irregularidades más graves detectadas durante la investigación se referían al acuerdo sobre los precios de salida de fábrica de los vehículos de peso medio y pesado, las compañías también pactaron el calendario para retrasar la introducción en sus vehículos de la tecnología necesaria para cumplir las normas comunitarias en materia de emisiones contaminantes. La Comisión también concluyó que las cinco grandes marcas trasladaron a sus clientes los costes de la implantación de los sistemas para controlar las emisiones.

Y en Diciembre, la Comisión Europea impuso otra sanción millonaria, de 485 millones de euros, a tres grandes entidades financieras por manipular el euríbor y otros índices de referencia del euro: el banco estadounidense JP Morgan, el francés Crédit Agricole y el británico HSBC.

Bruselas cerraba, de esta forma, una investigación que en 2013 ya había establecido una primera multa de 820 millones a Deutsche Bank, Barclays, Royal Bank of Scotland y Société Générale, entidades que también participaron en el cartel pero que, a diferencia de JP Morgan, Crédit Agricole y HSBC, reconocieron los hechos y alcanzaron un acuerdo con la Comisión sobre la sanción tras colaborar en la investigación.

La comisaria Vestager señaló en esta ocasión que «los bancos, como todas las empresas, deben respetar las reglas de competencia» y, en este sentido, «no pueden manipular los precios en su propio beneficio».

### 9. *Competencia: requerimiento de devolución de ayudas públicas a clubs de fútbol españoles y a Apple*

En julio, la Comisión dictaminó que España debía recuperar las ayudas públicas ilegales concedidas a siete clubes de fútbol por una cantidad de entre 49 y casi 69 millones de euros.

La operación más compleja se refería a los beneficios indebidos que la Comisión consideraba que había recibido el Real Madrid por una permuta de terrenos. A finales de los noventa, el Ayuntamiento madrileño había suscrito un convenio para ceder al club unos terrenos que finalmente no llegaron a traspasarse. Para compensarlo, el consistorio le concedió en 2011 otros terrenos por valor de 22,7 millones de euros, valor muy superior a los 595.000 euros en que habían sido valorados los terrenos acordados en 1998. La investigación llevada a cabo por la Comisión para determinar si la cantidad adjudicada se ajustaba a las reglas de la competencia estableció que la indemnización debida al club alcanzaba una cifra de 4,3 millones de euros, por lo que el Ayuntamiento debía recuperar los 18,4 millones de más que recibió el Real Madrid.

El segundo caso se refería a los avales concedidos por el Gobierno de la Comunidad Valenciana a tres clubes de fútbol entre los años 2009 y 2013: Valencia, Hércules y Elche. Estos clubes atravesaban dificultades financieras y los avales, otorgados a través del Instituto Valenciano de Finanzas, les permitió obtener créditos en condiciones más favorables. «Al no haber pagado una remuneración adecuada por los avales, estos clubes se beneficiaron de una ventaja económica frente a los otros», argumentaba la Comisión. Por ese motivo, exigía la devolución de 20,4 millones por parte del Valencia, 6,1 del Hércules y 3,7 del Elche.

El tercer expediente hacía referencia al privilegio del que gozaron cuatro clubes (Real Madrid, Barcelona, Athletic de Bilbao y Osasuna) al poder tributar como fundaciones desde 1990. Su tipo impositivo fue del 25% en lugar del 30% aplicado a las sociedades anónimas deportivas. Y aunque el Gobierno corrigió este «trato discriminatorio» en Enero de 2016, Bruselas reclamaba la restitución de lo ahorrado durante más de 20 años. La cifra reclamada podría variar entre cero y cinco millones de euros por cada club, ya que la suma final deberá ser estimada y concretada por las autoridades españolas.

El Athletic Club de Bilbao interpuso en septiembre un recurso contra la decisión de la Comisión. Entre los motivos de alegación destacaba el hecho de que, en el marco geográfico de referencia, Bizkaia, la medida analizada no puede considerarse selectiva, ya que todos los clubes de fútbol son consideradas entidades sin ánimo de lucro sometidas al mismo régimen y tipo impositivo del Impuesto de Sociedades y que, por tanto, no generaba distorsión de competencia.

Y en agosto, la comisaria de Competencia Vestager anunció la imposición de una sanción de 13.000 millones de euros a la tecnológica Apple, importe que debería devolver al Estado irlandés por las ventajas fiscales recibidas de este país.

La investigación de tres años concluía que, en efecto, las ventajas que otorgó Irlanda a la compañía para reducir sus impuestos son ayudas de Estado ilegales y, por ello, exigía la mayor devolución de impuestos decidida hasta la fecha.

Irlanda tiene uno de los Impuestos de Sociedades más bajos de Europa, el 12,5%, menos de la mitad de la media europea, pero según concluyó la Comisión, Apple llegó a un acuerdo con Dublín para pagar solo el 1% en impuestos por sus beneficios de 2003, tasa que fue reduciéndose hasta el 0,005% en 2014. Según la Comisión, el tratamiento fiscal irlandés le permitió evitar el pago de impuestos sobre la práctica totalidad de los beneficios obtenidos en Europa, Oriente Medio, África e India, lo que quiere decir que otros Estados dejaron de recaudar millones de euros. De hecho, en Septiembre, varios países europeos, entre ellos España, hicieron pública su intención de pedir a Apple la devolución de los impuestos que el gigante estadounidense no pagó en sus territorios.

De manera casi inmediata al anuncio de la decisión, tanto Apple como Irlanda expresaron su intención de recurrirla. «Estoy en profundo desacuerdo con la Comisión», criticó el ministro de Finanzas irlandés, Michael Noonan. «No nos deja otra opción que recurrir para defender la integridad de nuestro sistema fiscal», añadió. Irlanda se planteaba así la paradoja de rechazar una multimillonaria suma que equivale a más del 6% de su PIB.

## Sobre los autores

ANDER AUDIKANA (ander.audikana@deusto.es) es investigador asociado a la Universidad de Deusto (España). Estudió sociología en la Universidad de Deusto en Bilbao, en la Universidad Iberoamericana de México DF y en la École normale supérieure (Ulm) de París. Ha cursado un Master en planificación urbana y regional y un doctorado en sociología en la Universidad de Paris-Est. Su tesis *La politisation de la grande vitesse espagnole (1986-2011): construction d'un mythe, production d'un consensus, émergence d'une controverse* fue galardonada con el premio a la mejor tesis de doctorado «Universidad Paris-Est 2012». Ander fue becario Fulbright-Schuman en George Mason University School of Public Policy y en el Center for Environmental Public Policy, Goldman School of Public Policy, UC Berkeley. Ha sido también investigador invitado en el Laboratorio de Sociología Urbana (LaSUR) de la Escuela Politécnica Federal de Lausana. Sus principales investigaciones se centran en las políticas públicas, el análisis territorial y los estudios europeos.

YANN DUBOIS (yann.dubois@epfl.ch) es colaborador científico predoctoral en el Laboratorio de Sociología Urbana (LaSUR) de la Escuela Politécnica Federal de Lausana (Suiza).

## About the authors

ANDER AUDIKANA (ander.audikana@deusto.es) is research associate at the University of Deusto (Spain). He studied sociology at University of Deusto in Bilbao, University Iberoamericana in Mexico City (Mexico) and École normale supérieure (Ulm) in Paris (France). He holds a Master of City and Regional Planning and a PhD in Sociology from University Paris-Est (France). His dissertation, *The politics of the Spanish high-speed rail policy (1986-2011): the construction of a myth, the production of a consensus, the emergency of a controversy*, was awarded with the best dissertation award "University Paris-Est 2012". Ander was Fulbright-Schuman scholar at George Mason University School of Public Policy and the Center for Environmental Public Policy, Goldman School of Public Policy, UC Berkeley (United States of America - USA). He was also visiting research fellow at the LaSUR (Urban Sociology Laboratory) Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne (EPFL) (Switzerland). His main researches focus on public policy, territorial analysis and European studies.

YANN DUBOIS (yann.dubois@epfl.ch) is scientific collaborator at the LaSUR (Urban Sociology Laboratory) at the Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne (EPFL) (Switzerland),

Ha cursado un Master en geografía y estudios germánicos en la Universidad de Neuchatel (Suiza). Sus investigaciones actuales se centran en distintos aspectos de la movilidad como la pendularidad de larga distancia, la elección modal, el potencial de movilidad individual, la coordinación entre desarrollo urbano y transporte, y de formas más general en otras cuestiones territoriales y urbanas. Su tesis doctoral se centra de forma más específica en la movilidad transfronteriza y en el impacto de las fronteras nacionales en la vida cotidiana de los habitantes de los centros urbanos transfronterizos, combinando análisis cualitativos, cuantitativos y espaciales.

CAROLINE GALLEZ (caroline.gallez@ifsttar.fr) es investigadora senior en el Ifsttar (Instituto Francés de ciencia y tecnología para el transporte, el desarrollo y las redes) en el Laboratorio Ciudad, Transporte y Movilidad (LVMT) (Francia). Formada como economista (Doctorado en ciencias económicas por la Universidad Paris 1 Sorbona), los últimos quince años ha trabajado sobre la construcción de políticas públicas a nivel local. Sus principales áreas de interés son la representación social de la movilidad y el análisis de las políticas de movilidad y desarrollo urbano en relación a las problemáticas sociales y medioambientales. Por encargo de Volvo Foundation for Research and Education (VREF), ha trabajado junto con Sylvie Fol (Universidad Paris 1 Sorbona) en los aspectos sociales del acceso urbano a las oportunidades. Participa actualmente en un proyecto de investigación

where is writing his PhD thesis. He holds a Master's degree from the University of Neuchatel (Switzerland) both in geography and German studies. His present research deals with different aspects of mobility, such as high mobility practices, modal choice, individual mobility potential, transportation-urban planning coordination, etc., as well with urban and territorial issues in general. His doctoral thesis focuses more specifically on cross-border mobility and on the impacts of national borders on the daily life of cross-border cities inhabitants, combining qualitative, quantitative and spatial data.

CAROLINE GALLEZ (caroline.gallez@ifsttar.fr) is a senior researcher at Ifsttar (French institute of science and technology for transport, development and networks) in the City, Transport and Mobility Laboratory (France). Trained as an economist (PhD in economic science at the University Paris 1 Sorbonne, France), she has been working for the last fifteen years on the building of local public policies. Her main areas of interest are the social representation of mobility and the analysis of mobility and land-use policies regarding social and environmental issues. At the request of the Volvo Foundation for Research and Education (VREF), she worked with Sylvie Fol (University of Paris 1-Sorbonne) on the social issues of urban access to opportunities. She is currently involved in an interdisciplinary

prospectiva e interdisciplinar sobre las medidas de transición energética en la región de Île-de-France. Caroline Gallez es la directora del programa de doctorado «Ciudad, Transporte y Territorios» de la Universidad Paris-Est. Es miembro de «Flux», una revista científica trimestral internacional sobre redes y territorios.

SABINE HESS (shess@uni-goettingen.de) es profesora en el Instituto de Antropología Cultural/Etnología Europea, Universidad de Göttingen (Alemania). Realizó su tesis doctoral sobre la migración transnacional de las mujeres eslovacas en el ámbito del trabajo doméstico en el Instituto de Antropología Cultural de Frankfurt, publicada como «Globalisierte Hausarbeit. Au-Pair als Migrationsstrategie von Frauen aus Osteuropa». Ha sido coordinadora de la investigación y proyecto documental a nivel europeo «TRANSIT MIGRATION» financiado por la Fundación Cultural alemana. Trabajó como profesora adjunta en el Instituto de Estudios Folklóricos y Etnología Europea de la Universidad de Ludwig-Maximilian de Múnich. Fue la directora científica de varias investigaciones interdisciplinarias y de proyectos expositivos sobre la historia de la inmigración en las ciudades alemanas. Sabine dirige proyectos de investigación sobre el régimen fronterizo europeo en el sureste de Europa y Alemania. Coordina el laboratorio interdisciplinar sobre migración y estudios de régimen fronterizo en la Universidad

and prospective-oriented research project on energy transition-oriented measures in the Ile-de-France Region. Caroline Gallez is director of the PhD school “City, Transport and Territories” of University Paris-Est. She is a member of “Flux”, international scientific quarterly on networks and territories.

SABINE HESS (shess@uni-goettingen.de) is professor at the Institute for cultural anthropology/European ethnology, University of Göttingen (Germany). She completed her PhD thesis on transnational migration of Slovakian women into domestic work at the Frankfurt institute for Cultural Anthropology, published as “Globalisierte Hausarbeit. Au-Pair als Migrationsstrategie von Frauen aus Osteuropa”. She was coordinator of the European wide research and film-project “TRANSIT MIGRATION” founded by the Cultural Foundation of Germany. She worked as assistant professor at the Institute for Folklore Studies and European Ethnology at the Ludwig-Maximilian-University of Munich. She was the scientific curator of several interdisciplinary research and exhibition projects on the history of immigration to German cities. Sabine directs research projects on the European border regime at South-Eastern Europe and Germany. She coordinates the interdisciplinary Laboratory for Critical Migration and Border Regime Studies at the University

de Göttingen. Es la cofundadora del Network for Critical Migration- and Border-Regime Research (kritnet) y miembro de Rat für Migration (Consejo de migración) en Alemania. Sus principales áreas de investigación y docencia son la migración y el estudio de regímenes fronterizos, la antropología de la globalización y el transnacionalismo, la antropología de las políticas de integración con especial atención a la UE y el proceso de europeización, los estudios de género y las metodologías antropológicas.

DANIELINNERARITY(dinner@unizar.es) es catedrático de filosofía política y social, investigador IKERBASQUE en la Universidad del País Vasco (España) y director del Instituto de Gobernanza Democrática. Doctor en Filosofía, amplió sus estudios en Alemania, como becario de la Fundación Alexander von Humboldt, Suiza e Italia. Ha sido profesor invitado en diversas universidades europeas y americanas, recientemente en el Robert Schuman Centre for Advanced Studies del Instituto Europeo de Florencia, así como en la London School of Economics. Actualmente, es Director de Estudios Asociado de la Fondation Maison des Sciences de l'Homme de Paris. Entre sus últimos libros cabe destacar *Un mundo de todos y de nadie; La democracia del conocimiento*, Premio Euskadi de Ensayo 2012; *La humanidad amenazada: gobernar los riesgos globales* (con Javier Solana); *El futuro y sus enemigos; El nuevo espacio público; La*

of Göttingen. She is co-founder of the interdisciplinary European-wide “Network for Critical Migration- and Border-Regime Research” (kritnet) and member of the German wide “Rat für Migration” (Council for migration). Her main areas of research and teaching are migration and border regime studies, anthropology of globalization and transnationalism, anthropology of policy with a focus on EU integration and processes of Europeanisation, gender studies and anthropological methodologies.

DANIEL INNERARITY (dinner@unizar.es) is full professor of political and social philosophy, IKERBASQUE researcher at the University of the Basque Country (Spain) and director of the Institute for Democratic Governance. Prof. Innerarity is Doctor of Philosophy and studied in Germany as a fellow at the Alexander von Humboldt Foundation, Switzerland and Italy. He has been a visiting professor at several European and American universities – most recently the Robert Schuman Center for Advanced Studies at the European Institute of Florence and the London School of Economics. Currently, he is Director of Associate Studies at the Fondation Maison des Sciences de l'Homme in Paris. Among his latest books we should point out *Un mundo de todos y de nadie; La democracia del conocimiento*, Euskadi Essay Award 2012; *La humanidad amenazada: gobernar los riesgos globales* (with Javier



*sociedad invisible*, Premio Espasa de Ensayo 2004

BEATRIZ IÑARRITU IBARRECHE (beatriz.inarritu@deusto.es) es Doctora por la Universidad de Deusto (España) y Licenciada en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Comercial de Deusto. Su tesis, «Sistemas de Gobernanza Económica Europea: propuesta de Análisis y Medición», la realizó en el marco del programa de Estudios Internacionales e Interculturales de la Universidad de Deusto. Desde 1988, ha impartido docencia sobre Economía de la UE, en las Licenciaturas de Ciencias Económicas y Empresariales y Derecho de la UD, en la Escuela Universitaria de la Cámara de Comercio de Bilbao, y en los Institutos de Ocio y de Estudios Europeos de la UD. Actualmente, imparte docencia en el Departamento de Economía de Deusto Business School de la UD. Socia de Estrategias Empresariales Europeas, E-3, en la que dirige y desarrolla diferentes proyectos de consultoría en el campo de la internacionalización empresarial y de la UE. Ha sido profesora en el Diploma sobre Derecho Comunitario de la Universidad Iberoamericana de México en colaboración con la UD, impartiendo el módulo sobre «Mercado Interior Europeo e implantación del Euro» en México DF. Es ponente habitual en jornadas organizadas por entidades y organismos empresariales que contribuyen al

Solana); *El futuro y sus enemigos*; *El nuevo espacio público*; *La sociedad invisible*, Espasa Essay Award 2004.

BEATRIZ IÑARRITU IBARRECHE (beatriz.inarritu@deusto.es) is PhD of the University of Deusto (UD) and holds a Bachelor's degree in Economics and Business Studies from the Commercial University of Deusto (Spain). Her thesis, "Systems of European Economic Governance: Proposal for Analysis and Measurement", was carried out within the framework of the program of International and Intercultural Studies of the University of Deusto. Since 1988, she has lectured on EU Economics, in the Bachelor's of Economics and Business Studies and Law at the UD, at the University School of the Chamber of Commerce of Bilbao (Spain), and at the Institutes of Leisure and European Studies of the UD. Currently she teaches in the Department of Economics of Deusto Business School of the UD. Partner of European Business Strategies, E-3, in which she directs and develops different consulting projects in the field of business and EU internationalization. She has taught in the Diploma on Community Law of the Universidad Iberoamericana de México in collaboration with the UD, giving the module on "European Internal Market and implementation of the Euro" in Mexico DF. She is a regular speaker at conferences organized by business entities and organizations that contribute to a

mayor conocimiento de las diferentes cuestiones relacionadas con la UE y la internacionalización empresarial. Ha participado en un Equipo de Investigación de la UD en el proyecto «Instrumentos Innovadores de Gobernanza de la Unión Europea. Impacto en la gestión pública y en la competitividad regional». Es autora de la sección «Crónica Comunitaria: la actualidad institucional y económica de España en el marco de la UE» en «Cuadernos Europeos de Deusto», revista editada por la UD. Es coautora de las publicaciones anuales «Guía de la Movilidad en la UE» y «Apuntes sobre la UE y Bizkaia» editadas por la Diputación Foral de Bizkaia. Ha sido coautora del Caso de Internacionalización publicado por el ICEX: «Inauxa, una Pyme en el Mercado Mundial de Automoción».

**BERND KASPAREK** (bk@bordermonitoring.eu) es investigador predoctoral asociado al Laboratory for Critical Migration and Border Regime Studies at the University of Göttingen (Alemania). Bernd es matemático (Dipl. – Mat.) y antropólogo cultural interesado a la migración y los estudios fronterizos. Su tesis doctoral analiza la europeización de la migración y de las políticas fronterizas. Es miembro fundador del Network for Critical Migration- and Border-Regime Research (kritnet), miembro del consejo editorial de la revista movements y miembro del consejo de investigación de la asociación bordermonitoring.eu.

better understanding of the different issues related to the EU and business internationalization. She has participated in a Research Team of the UD in the project “Innovative Instruments of Governance of the European Union. Impact on public management and regional competitiveness”. She is the author of the section “Community Chronicle: the institutional and economic news of Spain within the framework of the EU” in “Cuadernos Europeos de Deusto”, an academic journal edited by the UD. She is co-author of the annual publications “Guide to Mobility in the EU” and “Notes on the EU and Bizkaia” edited by the Provincial Council of Bizkaia. She has co-authored the Internationalization Case published by the ICEX: “Inauxa, a SME in the World Automotive Market”.

**BERND KASPAREK** (bk@bordermonitoring.eu) is PhD candidate associated with the Laboratory for Critical Migration and Border Regime Studies at the University of Göttingen (Germany). Bernd is a mathematician (Dipl.-Mat.) and cultural anthropologist focusing on migration and border studies. His current PhD project traces the Europeanisation of migration and border policies. He is a founding member of the Network for Critical Migration and Border Regime studies (kritnet), on the editorial board of movements journal and member of the board of the research association bordermonitoring.eu.

VINCENT KAUFMANN (vincent.kaufmann@epfl.ch) es profesor de sociología urbana y de la movilidad en la Escuela Politécnica Federal de Lausana (EPFL) (Suiza). Estudió sociología en la Universidad de Ginebra y completó un doctorado en la Escuela Politécnica Federal de Lausana (EPFL) en 1998. Desde entonces ha sido profesor invitado en la University of Lancaster (2001), École des Ponts, Paris (2001-2003), Université Catholique de Louvain-la-Neuve (2005-2017), Université Laval (2008), Nimegen University (2010) y Université de Toulouse Le Mirail (2011). Es director del laboratorio de sociología urbana (LaSUR) y del programa de doctorado Arquitectura y Ciencias de la Ciudad (EDAR) de la Escuela Politécnica Federal de Lausana (EPFL). También es el director científico del Think Tank Mobile Lives Forum en Paris. Su investigación se ha centrado esencialmente en la vida urbana (multi-residencia, organización temporal-espacial de programas de actividad); políticas de planificación urbana y transporte; así como la noción de movilidad y su importancia para la estructuración social.

NICOLÁS MARISCAL BERÁSTEGUI (nicolas.mariscal@deusto.es) es Profesor emérito de la Universidad de Deusto (España) y Catedrático Jean Monnet. Su área de investigación se centra en la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales. Entre sus publicaciones re-

VINCENT KAUFMANN (vincent.kaufmann@epfl.ch) is associate professor of urban sociology and mobility at the Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne (EPFL) (Switzerland). He studied sociology at the University of Geneva, followed by a doctorate from the Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne (EPFL) in 1998. Since then he has been invited scholar at the University of Lancaster (2001), at the Ecole des Ponts, Paris (2001 – 2002); and invited professor at the University of Cergy-Pontoise (2002-2003), Université Catholique de Louvain-la-Neuve (2005-2017), Université Laval (2008), Nimegen University (2010) and Université de Toulouse Le Mirail (2011). He is director of the laboratory of Urban Sociology (LaSUR) and the Doctoral Program Architecture and Sciences of the City (EDAR) at the EPFL. He is also scientific director of the Think Tank Mobile Lives Forum in Paris. His research has focused essentially on urban life (multi-residency, the temporal and spatial arrangements of programs of activity); the politics or urban planning and transport; as well as the notion of mobility and its importance in terms of setting social structures.

NICOLAS MARISCAL BERÁSTEGUI (nicolas.mariscal@deusto.es) is Emeritus Professor of the University of Deusto (Spain) and Professor Jean Monnet. His area of research focuses on Political Science and International Relations. Among his most recent recent publications

cientes más relevantes destacan las siguientes: *Más allá de Lisboa: Horizontes europeos*, Tecnos, Madrid, 2010; «Presentación» de *La contribución de la Unión Europea a la gobernanza global*, Cuadernos Europeos de Deusto 45/2011, pp. 13-19; «Aproximaciones constructivistas a la Unión Europea», Cuadernos Europeos de Deusto 47/2012, pp. 17-41; «Repensando la europeización», Cuadernos Europeos de Deusto 49/2013, pp. 19-46; «Globalización-Unión Europea-Globalización», Cuadernos Europeos de Deusto 54/2016, pp. 27-58.

GERARDO MEIL (gerardo.meil@uam.es) es profesor de sociología en la Facultad de Economía y Empresariales de la Universidad Autónoma de Madrid (España). Master en economía y ciencias políticas y Doctor en sociología por la Universidad Autónoma de Madrid en 1987. Presidente de la Sociedad Europea sobre Relaciones Familiares y miembro de varias asociaciones científicas. Su trayectoria investigadora y sus publicaciones se centran en la sociología de la familia, violencia de género, movilidad geográfica y política social. Ha llevado a cabo numerosos proyectos de investigación sobre estos temas financiados por instituciones tanto públicas como privadas a nivel regional, nacional y europeo. El proyecto de investigación que actualmente coordina, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad español, se centra en el uso de los permisos de paternidad/maternidad en España. En el campo

are: *Más allá de Lisboa: Horizontes europeos*, Tecnos, Madrid, 2010; «Presentación» de *La contribución de la Unión Europea a la gobernanza global*, Cuadernos Europeos de Deusto 45/2011, pp. 13-19; «Aproximaciones constructivistas a la Unión Europea», Cuadernos Europeos de Deusto 47/2012, pp. 17-41; «Repensando la europeización», Cuadernos Europeos de Deusto 49/2013, pp. 19-46; «Globalización-Unión Europea-Globalización», Cuadernos Europeos de Deusto 54/2016, pp. 27-58.

GERARDO MEIL (gerardo.meil@uam.es) is professor of sociology at the Faculty of Economics and Business Administration of the Universidad Autónoma de Madrid (Spain). Master Degree in economics and in political science, and PhD in Sociology at the Universidad Autónoma de Madrid in 1987. President of the European Society on Family Relations and member of several scientific associations. His research and publications focus on family sociology, gender violence, geographical mobility and social policy. He has implemented many research projects on these topics funded by public and private institutions at regional, national and European level. The current research project which he coordinates, funded by the Spanish Ministry of Economy and Competitiveness, focuses on the use of parental leave

de la movilidad geográfica, ha participado de forma activa en el proyecto de investigación Job Mobilities and Family Lives (<http://www.jobmob-and-famlives.eu>). Su curriculum vitae completo puede visitarse en su página <http://www.uam.es/gerardo.meil>

**BENJAMIN MOTTE-BAUMVOL** ([benjamin.motte@u-bourgogne.fr](mailto:benjamin.motte@u-bourgogne.fr)) es profesor titular de la Universidad de Borgoña (Departamento de Geografía) e investigador en el Laboratorio ThéMA CNRS (Teoría y Modelos para Planificación) (Francia). Ha sido durante muchos años director del Master de Transporte, Movilidad y Medioambiente y es actualmente profesor en este programa. Sus investigaciones se centran en la medición de los servicios de transporte público, la dependencia al automóvil y el análisis de las prácticas de movilidad, incluyendo problemas de género, desigualdades socio-espaciales y la influencia de Internet. Estas áreas de investigación se aplican a dos terrenos específicos: Francia y Brasil. Benjamin Motte-Baumvol fue profesor visitante en la Universidad de Rio de Janeiro durante seis meses en 2013 y ha publicado varios artículos en revistas internacionales con investigadores brasileños. En Francia, después de dirigir un proyecto de investigación sobre los efectos de las ventas online sobre el acceso a los negocios en la periferia urbana, participa a un proyecto de investigación de tres años de duración sobre la desmotorización que incluye a equipos de diferentes universidades.

in Spain. In the field of geographical Mobility, he actively participated in the research project Job Mobilities and Family Lives (<http://www.jobmob-and-famlives.eu>). For a full vita see his web-page at <http://www.uam.es/gerardo.meil>

**BENJAMIN MOTTE-BAUMVOL** ([benjamin.motte@u-bourgogne.fr](mailto:benjamin.motte@u-bourgogne.fr)) is an associate professor at Université de Bourgogne (Department of Geography) and researcher at the ThéMA CNRS laboratory (Theory and Modelling for Planning) (France). He was for several years the head of studies of the Master degree in Transport, Mobility and Environment and continues as a professor in this programme. His research focus on public transportation services measure, car dependency and mobility behaviour analysis, including gender issues, socio-spatial inequalities and the influence of the Internet. These research objects are applied to two privileged work fields: France and Brazil. Benjamin Motte-Baumvol was a visiting professor at the Federal University of Rio de Janeiro six months in 2013, and published several articles in international journals with Brazilian researchers. In France, after leading a research project on the effects of online sales on accessibility to businesses in urban peripheries, he is now engaged in a three-year research project on demotorisation involving several teams from different universities.

DAVID ORDÓÑEZ SOLÍS (d.ordonez@poderjudicial.es) es magistrado de lo contencioso-administrativo, doctor en Derecho, licenciado especial en Derecho europeo por la Universidad de Bruselas y miembro del Team Europe de la Comisión y de la Red de Expertos en Derecho de la Unión Europea del Consejo General del Poder Judicial de España. Ha sido profesor universitario de Derecho europeo y desarrolla una importante actividad docente de postgrado habiendo pronunciado conferencias y dirigido numerosos cursos especializados en Europa —Alemania, Francia, Bélgica, Portugal y Bulgaria— y América —Argentina, República Dominicana, Bolivia, El Salvador y Paraguay—. Sus líneas de investigación son el Derecho europeo y la dimensión político-constitucional de los jueces. Del Derecho europeo destaca su interés por el régimen de contratación pública, el control financiero y la lucha contra el fraude y la corrupción así como la recepción del Derecho europeo en el Derecho español. Sobre la función de los jueces en una sociedad democrática ha investigado la dimensión politológica y ética del ejercicio del poder judicial. Precisamente y en estos ámbitos ha sido galardonado con varios premios de ensayo y de investigación en temas sindicales (Fundación Asturias), de control financiero de fondos europeos (IGAE), de mercado interior europeo (Consejo General del Poder Judicial), de ética judicial (Comisión Iberoamericana de Ética Judicial) y sobre protección de datos personales (Agencia Española de Protección de Datos).

DAVID ORDÓÑEZ SOLÍS (d.ordonez@poderjudicial.es) works as a contentious-administrative law magistrate (Spain); holds a doctorate in Law; is specialized in European Law by the University of Brussels and is a member of the Commission's Team Europe and of the Network of Experts in EU Law of the Consejo General del Poder Judicial de España. He has been a university lecturer in European law and has developed a relevant postgraduate teaching activity. He has lectured and directed numerous specialized courses in Europe —Germany, France, Belgium, Portugal and Bulgaria— and America —Argentina, Dominican Republic, Bolivia, El Salvador and Paraguay—. His main research interest focuses on European law and the political-constitutional dimension of judges. Regarding European law he researches the system of public procurement, financial control and the fight against fraud and corruption as well as the transposition of European law in Spanish law. On the role of judges in a democratic society his research has centered in the political and ethical dimension of the exercise of judicial power. David has been awarded several essay and research prizes in EU matters (Fundación Asturias), financial control of European funds (IGAE), European internal market (Consejo General del Poder Judicial), judicial ethics (Comisión Iberoamericana de Ética Judicial) and on the protection of personal data (Agencia Española de Protección de Datos).

**PEDRO ROMERO BALSAS** (pedro.romero@uam.es) es profesor lector en el Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma de Madrid (España). Es doctor cum laude en sociología por la Universidad Autónoma de Madrid, 2014. Ostenta una licenciatura en sociología (Universidad de Alicante, 2008), un Master en antropología Social (Universidad de Murcia, 2010) y un Master en técnicas de estadística multivariante (UNED, 2009). Ha sido investigador en la Unidad de Investigación Thomas Coram (University College London), en el Instituto Federal de Investigación de las poblaciones (Alemania) y en el Departamento de Sociología y Ciencias Políticas en NTNU (Noruega). Es miembro del grupo de investigación «Análisis de los cambios familiares» coordinado por Gerardo Meil. Es tesorero de la Sociedad Europea sobre Relaciones Familiares y miembro del consejo del RN13 de la Asociación de Sociología Europea. Ha impartido clases de sociología, sociología de la educación y nuevas desigualdades sociales en el grado de sociología de la Universidad Autónoma de Madrid. Sus áreas de investigación son la sociología de la familia, permiso licencias de paternidad/maternidad, paternidad/maternidad, familias multiculturales, movilidad laboral y políticas públicas.

**PEDRO ROMERO BALSAS** (pedro.romero@uam.es) is lecturer at the Department of Sociology at Universidad Autónoma de Madrid (Spain). He holds a PhD in sociology (with distinction) by Autonomous University of Madrid, 2014. He has a bachelor degree in sociology (University of Alicante, 2008). He has a master's degree in social anthropology (University of Murcia, 2010) and a Master's diploma in multivariate statistical techniques (UNED, 2009). He has been visiting research fellow at Thomas Coram Research Unit (University College London), at the Federal Institute for Population Research (Germany) and at the Department of Sociology and Political Science at the NTNU (Norway). He is a member of the research group "Analysis of family change" coordinated by Gerardo Meil. He is treasurer of the European Society on Family Relations and board member of the RN13 in the European Sociological Association. He has taught undergraduate subjects sociology, sociology of education and new social inequalities" at the Universidad Autónoma de Madrid. His research areas are sociology of families, parental leave, fatherhood, parenthood, multicultural families, job mobility and public policies.

## **Derechos de autor**

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, transcurridos 6 meses desde su publicación. Los trabajos podrán 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 only six months after its publication. The content can be accessed, downloaded, copies, 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.



# Cuadernos Europeos de Deusto



Lifelong  
Learning  
Programme

Centro de Excelencia Jean Monnet en Derecho de  
la Unión Europea y Relaciones Internacionales