

# Cuadernos Europeos de Deusto

ISSN: 1130-8354 (papel)

ISSN: 2445-3587 (digital)

DOI: <http://doi.org/10.18543/ced>

*Deusto Journal of European Studies*

**No. 59/2018**

DOI: <http://dx.doi.org/10.18543/ced-59-2018>

## The European Crisis of Politics: Ethnoreligious Pluralism and the Rise of Radical Populism and Far-Right in Europe

La Crisis Europea de la Política: Pluralismo  
Etno-religioso y el Auge del Populismo  
y la Extrema Derecha en Europa

C. Astier, A. Errasti, A. Görlach, C. Innerarity Grau, S. García, B. Acha  
Ugarte, D. Gutiérrez-Peris, J. Bengoetxea, M. Hernández Ruiz,  
D. Ordóñez Solís y B. Iñarritu

**Instituto de  
Estudios Europeos**

.....



# **Cuadernos Europeos de Deusto**

**No. 59/2018**

DOI: <http://dx.doi.org/10.18543/ced-59-2018>

*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 de Madrid, España)

Alberto Alemanno (HEC Paris, Francia)

Cristina Arenas Alegría (Universidad de Deusto, España)

Steffen Bay Rasmussen (Universidad de Deusto, España)

Javier Bilbao Ubillos (Universidad del País Vasco, España)

Karolina Boronska-Hryniewiecka (Wroclaw University, Polonia)

Marta Casado Abarquero (Universidad de Deusto, España)

Pablo Antonio Fernández Sánchez (Universidad de Sevilla, España)

Igor Filibi López (Universidad del País Vasco, España)

Peter Gjortler (Riga University, Letonia)

Inmaculada Herbosa Martínez (Universidad de Deusto, España)

Javier Larena Beldarrain (Universidad de Deusto, España)

Ainhoa Lasa López (Universidad de Alicante, España)

Enrique Linde Paniagua (UNED - Universidad Nacional de Educación a Distancia, España)

Nerea Magallón Elosegui (Universidad de Deusto, España)

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

Oana Petrescu (Ministerul Justiției din Romania, Rumanía)

Francesco Ricci (Universidad LUM Jean Monnet de Casamassima, Italia)

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)

Augustin Fuerea (Nicolae Titulescu University of Bucharest, Rumanía)

Beatriz Iñárritu Ibarreche (Universidad de Deusto, España)

Nicolás Mariscal Berástegui (Universidad de Deusto, España)

María Nagore Casas (Universidad de Deusto, España)

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

Joaquín Roy (University of Miami, Estados Unidos)

*Secretaría Técnica:*

Noemí Angulo Garzaro (Universidad de Deusto, España)

David Fernández Rojo (Universidad de Deusto, España)

*Administración y Secretaría:*

estudios.europeos@deusto.es

La versión digital de Cuadernos Europeos de Deusto se encuentra en régimen de «Open Access» desde 2017.

La edición impresa pueda solicitarse a través de la plataforma de la revista: <http://ced.revistas.deusto.es/>

Revista incluida en el catálogo LATINDEX.

Indexada en SCOPUS, desde 2017, y 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

*Deusto Journal of European Studies* is a university journal focused in the study of the European Union from an interdisciplinary perspective. It mainly seeks to disseminate knowledge about the different aspects (historical, political, legal, economic, social, cultural issues, etc.) of the European construction process, as well as to encourage reflection and critical assessment of the main factors that determine its evolution and transformation.

*Deusto Journal of European Studies* is very grateful to Diputación Foral de Bizkaia (regional government of Biscay) for its sponsorship and financial support which has made possible the edition of this issue.

*Deusto Journal of European Studies* is indexed in SCOPUS as from 2017. It is also included in LATINDEX Catalogue, as well as in ISOC and EBSCO.

#### **Editorial Team**

##### *Editor-in-Chief*

Beatriz Pérez de las Heras, University of Deusto, Spain

##### *Deputy Editor-in-Chief*

M.ª Luz Suárez Castiñeira, University of Deusto, Spain

##### *Editorial Board*

Francisco Aldecoa Luzárraga, Complutense University of Madrid, Spain

Alberto Alemanno, HEC Paris, France

Cristina Arenas Alegría, University of Deusto, Spain

Steffen Bay Rasmussen, University of Deusto, Spain

Javier Bilbao Ubbillos, University of the Basque Country, Spain

Karolina Boronska-Hryniewiecka, Wrocław University, Poland

Marta Casado Abarquero, University of Deusto, Spain

Pablo Antonio Fernández Sánchez, University of Seville, Spain

Igor Filibi López, University of the Basque Country, Spain

Peter Gjortler, Riga University, Latvia

Inmaculada Herbosa Martínez, University of Deusto, Spain

Javier Larena Beldarrain, University of Deusto, Spain

Ainhoa Lasa López, University of Alicante, Spain

Enrique Linde Paniagua, National Distance Education University (UNED), Spain

Nerea Magallón Elosegui, University of Deusto, Spain

José Martín y Pérez de Nanclares, University of Salamanca, Spain

Oana Petrescu, Ministry of Justice, Romania

Francesco Ricci, LUM University Jean Monnet of Casamassima, Italy

Mariola Urrea Corres, University of La Rioja (UR), Spain

##### *Advisory Board*

Joana Abrisketa Uriarte, University of Deusto, Spain

Ander Audikana Arriola, University of Deusto, Spain

Cristina Churrua Muguruza, University of Deusto, Spain

Juan Luis Crucelegui, UNCTAD, Switzerland

Augustin Fuerea, Nicolae Titulescu University of Bucharest, Romania

Beatriz Iñárritu Ibarreche, University of Deusto, Spain

Nicolás Mariscal Berástegui, University of Deusto, Spain

María Nagore Casas, University of Deusto, Spain

José Palacio González, Court of Justice of the European Union (CJEU), Luxembourg

Joaquín Roy, University of Miami, United States

##### *Technical Secretary*

Noemí Angulo Garzaro, University of Deusto, Spain

David Fernández Rojo, University of Deusto, Spain

##### *Contact:*

Email: [estudios.europeos@deusto.es](mailto:estudios.europeos@deusto.es)

##### *Access and Copyright*

Print version: Print copies of any issue of the Journal are sold on demand.

Digital version (online): Unrestricted access to the digital content of any Issue of this Journal is free upon its publication. The content can freely be downloaded, copied and distributed only for non-commercial purposes. More details are available at <http://ced.revistas.deusto.es>

ISSN (Print) 1130-8354

ISSN (Online) 2445-3587

URL <http://ced.revistas.deusto.es>

Printed in Spain

Legal deposit: 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.

¿Estarian 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>

La versión en inglés del Manual está disponible en [http://www.chicagomanualofstyle.org/tools\\_citationguide/citation-guide-1.html](http://www.chicagomanualofstyle.org/tools_citationguide/citation-guide-1.html)

### 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) n.º 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.

El acceso al contenido digital de cualquier número de *Cuadernos Europeos de Deusto* es gratuito, en régimen de *open access*. Los trabajos podrán leerse, descargarse, copiar y difundir, sin fines comerciales y según lo previsto por la ley inmediatamente después de la publicación de cada número.

Asimismo, 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). 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.

## Aviso legal

Es responsabilidad exclusiva de los autores el contenido de sus respectivos trabajos publicados en esta Revista. Los autores asumen la responsabilidad de obtener todos los permisos necesarios para la reproducción en sus manuscritos de cualquier texto, material o ilustración, proveniente de otro autor, institución o publicación. Las consecuencias que puedan derivarse de denuncias por publicación de artículos plagiados serán responsabilidad exclusiva de los autores.

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



# Cuadernos Europeos de Deusto

**No. 59/2018**

DOI: <http://dx.doi.org/10.18543/ced-59-2018>

The European Crisis of Politics: Ethnoreligious  
Pluralism and the Rise of Radical Populism  
and Far-Right in Europe

*La Crisis Europea de la Política: Pluralismo  
Etno-religioso y el Auge del Populismo  
y la Extrema Derecha en Europa*

## **Contents / Sumario**

---

### **Introduction / Presentación**

Cristina ASTIER y Ander ERRASTI, The European Crisis of Politics: Ethnoreligious Pluralism and the Rise of Radical Populism and Far-Right in Europe 19

Cristina ASTIER y Ander ERRASTI, La crisis europea de la política: pluralismo etno-religioso y el auge del populismo y la extrema derecha en Europa 27

### **Preface / Prefacio**

Alexander GÖRLACH, Preface: “Us Versus Them” – The Return of Populist Rhetoric on the Stage of World Politics 37

## **Monographic articles / Estudios monográficos**

Carmen INNERARITY GRAU, Illiberal Secularism. Fake Inclusion through Neutrality	45
Sergio GARCÍA, Secularization, Liberalism and the Problematic Role of Religion in Modern Societies	63
Beatriz ACHA UGARTE, The Far Right in Western Europe: “From the Margins to the Mainstream” And Back?	75
Dídac GUTIÉRREZ-PERIS, New Realignment of Fears in France and Europe	99
Joxerramon BENGOTXEA, An Existential Crisis? Freedom, Tolerance, Solidarity, Peace; Or, Why Europe is Valuable	115

## **Other articles / Otros estudios**

Marta HERNÁNDEZ RUIZ, Prioridades y medios de la estrategia de comunicación de la Unión Europea: aciertos y desafíos	141
--	-----

## **EU Case Law / Jurisprudencia**

David ORDÓÑEZ SOLÍS, Crónica de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea	177
--	-----

## **EU Chronicle / Crónica**

Beatriz INARRITU, Actualidad institucional y económica de España en el marco de la Unión Europea (junio de 2018)	219
--	-----



# **Introduction**

# **Presentación**



# The European Crisis of Politics: Ethnoreligious Pluralism and the Rise of Radical Populism and Far-Right in Europe

Cristina Astier  
mcastier.m@gmail.com

Ander Errasti  
ander.errasti.lopez@gmail.com

Globernance Researchers

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/ced-59-2018pp19-25>

---

**Abstract:** It is not highly contentious to claim that the 2008 global economic crisis may be also understood as a failure of the welfare state in European countries. The rise of economic inequalities in Europe, as a major sequel of the 2008 economic crisis and the increase of migrant flows, has fostered and become a breeding ground for racial, religious, or ideological hatred in the western world. However, compared to previous periods in recent history when tensions arose, citizens can now channel their feelings, thoughts, and political ideals through the institutions of the state's basic structure. Thus, citizens are having a say by channelling their claims through democratic means and different forms of political participation. One relevant articulation has been new expressions of radical populism, nativism, and far-right ideologies which have burst into the public sphere, at the local, regional, and European levels. This combination has turned the economic and refugee crisis into what is mainly a crisis of European politics.

**Keywords:** European integration, political crisis, democratic challenges, rise of radicalisms, united in diversity.

---

It is not very controversial to affirm that Europe is facing a critical period: the aftermath of the 2008 economic crisis is proving to be a challenge beyond economic frontiers. At the institutional level, the democracies of both member states and the European Union are failing to adequately address these unintended consequences. Increasing fear, the sense of insecurity both within and among countries, and economic and social uncertainties resulting from the crisis are changing the political scenario throughout Europe. It might be said that the unfair distribution of the costs, economic and otherwise, of this last crisis has pushed citizens in different European

countries to break up with both European foundational values and the traditional sources of social cohesion, including traditional political parties, the media, expert authority, or public domestic, European, and international institutions.

These western phenomena coincided with the aftermath both of the Arab Spring and the second Iraq War which have, broadly, descended into political instability and, ultimately, several international military conflicts in the regions adjoining the European Union. In the particular case of the Syrian civil war, which began in 2011, an increasing number of refugees avoiding the conflict joined economic migrant persons coming from North African regions to Europe. Nowadays, it is estimated that the total number of Syrian refugees is around 11 million people since the beginning of the war in 2011 while 13.5 million are in need of humanitarian assistance inside the country, including difficult to reach zones. Among these people, almost one million have requested asylum in Europe. Although there was a commitment to grant asylum among member states in the European Union, neither those states nor the European Union's particular institutions managed to give an adequate response to the impact of this so-called refugee crisis. In this sense, and particularly in the case of Syrian refugees, an urgent challenge such as social integration of migrant persons has not been adequately addressed in European member states.

In this scenario, both the rise of economic inequalities in the aftermath of the 2008 economic crisis, which may be understood as a failure of the welfare state in European countries, and the increase of migrant flows fostered and are a breeding ground for racial, religious, or ideological hatred in the western world. In this case, the distinct feature, compared to previous periods when tensions arose, is that citizens can use political tools to channel their feelings, thoughts, and political ideals. Citizens are having a say by channelling their claims through democratic means and different forms of political participation. One relevant articulation has been new expressions of radical populism, nativism, and far-right ideologies which have burst into the European public sphere, at the local, regional, and European levels. This combination has turned the economic and refugee crisis into what is also and mainly a crisis of European politics.

This volume of the CED (*Cuadernos Europeos de Deusto*) is the result of the *International Workshop on the European Crisis of Politics: Ethnoreligious Pluralism and the Rise of Radical Populism, Nativism and the Far-right in Europe* organised by the Institute of Democratic Governance (Globernance) on June 16<sup>th</sup>, 2017, at the San Telmo Museum in Donostia-San Sebastián. Following the event's path, this publication aims to address

and disentangle some of the key dimensions of this world-wide phenomena. It analyses, in a first set of articles by Carmen Innerarity and Sergio García, the exact meaning of Ethnoreligious Pluralism in Europe and the principles that should guide the way European institutions address it. The volume continues, with articles by Beatriz Acha and Dídac Gutiérrez-Peris, focuses on the radicalised socio-political reactions *vis-à-vis* this transformation, analysing how these socio-political movements have engaged with electorates, including the impact of fear in political decisions. The volume concludes with an article by Joxerramon Bengoetxea that addresses how these elements of the European crisis of politics imply a challenge for both the European integration process and the maintenance of European foundational values such as solidarity and liberal constitutional democracy.

The volume begins with a preface by **Alexander Görlach**, affiliate professor with the F. D. Roosevelt Foundation's "In Defense of Democracy"-Program at Adams House, Harvard University College. With his global understanding and experience of democracy, Professor Görlach provides an insightful overview on the main challenges that illiberal and counter-cosmopolitan political forces are posing to European democracy.

Next, the volume introduces an article by **Carmen Innerarity**, lecturer in Sociology at the Public University of Navarra, entitled *Illiberal Secularism: Faking Inclusion Through Neutrality*. This paper analyses how secularism, despite its universalist and inclusive vocation, has become the main argument for the exclusion of Muslim religious practices, with the consequent limitation of individual liberties. Thus, an institution that is perceived as a guarantee of the equality of citizens through the differentiation of the political and religious spheres comes to define the identity of the peoples of Europe, demanding a defence against the accommodation demands raised by Muslim immigrants. Obviously, it is not possible to establish a cause-effect relationship, but the climate of hostility toward the cultural difference spread by the entry into several European polities of radical right parties, clearly hostile to Islam and Muslims, could be influencing, in some way, the political orientation of European governments in this regard.

In line with that first reflection, the volume includes a review of the ongoing social secularization process presented by **Sergio García**, teaching-researcher at the Camilo José Cela University and the CEDEU / Rey Juan Carlos, titled *Secularization, Liberalism and The Problematic Role of Religion in Modern Societies*. This paper argues that there is a defective understanding of the sociological secularization process and a liberal tradition that takes for granted many problematic notions and subtly determines the logic of the debate on religion in modern societies. While the two issues

are not causal factors for the rise of radical right-wing populist movements, they constitute the theoretical framework within which the debates on ethno-religious pluralism and its relationship with politics take place. These two unresolved questions hinder a good understanding of the complexity of social phenomena related to religion in contemporary Western societies such as fundamentalism, terrorism, political Islam, or the claims of other religious groups to participate in the public sphere. To develop this analysis, the article focuses on four interconnected points. The first briefly reviews secularization theory and secularism as an ideology. The second constitutes a questioning of the liberal theoretical framework. The third proposes a particular way of approaching those social phenomena linked to religion. The paper concludes by broadly examining the main features related to religion that feed right-wing populist movements.

A second pair of articles begins by introducing an article by **Beatriz Acha**, assistant-lecturer at the Public University of Navarra, entitled *The Far Right in Western Europe: “From the Margins to the Mainstream” and Back?* This paper analyses the rise of far-right political movements in Western Europe and the widespread political, social, and scholarly concern raised by the right-wing extremist parties’ recent electoral performances. The paper departs from the understanding that, since the late 1980s, we are on a new (third) “wave” of right-wing extremism in several European countries – with some extremist parties already undergoing electoral and political consolidation. This paper joins the myriad contributions that have approached the issue of the “mainstreaming” of these extremist parties since the beginning. It presents some data on the far right’s electoral and political evolution, which seem to confirm that some mainstreaming did take place in the decades between the 1980s and the 2000s. The paper continues to introduce the key features of a different and more recent phase in the far right’s political evolution: the immigration issue—the Far Right’s topic par excellence—linked to the “refugee crisis”, which has prompted the radicalization of many (if not all) of the Far Right parties (and even of some parties which were not thought to be extremist). The paper reflects on this process of alleged radicalization of the Far Right. The conclusion speculates on the future evolution of the Far Right and highlights future avenues for research.

The second article of this set, *New Realignment of Fears in France and Europe*, is related to the same topic but focused on one of the key factors that explains this political phenomenon: the increasing relevance of fear in European politics and its consequences for democracy. **Dídac Gutiérrez-Péris**, lecturer at the Public Affairs School at Sciences Po Paris and Research Director at Viavoice, bases the article primarily on a study conducted throughout 2016 in France, Poland, the UK, Spain, Sweden, and

Germany with the think tank Demos and the Institute Notre Europe – Institut Jacques Delors, called ‘Nothing to Fear but Fear Itself’. The paper focuses mainly on France and departs from the statement that we are living a sort of backlash against the ‘multiculturalist’ approach to integration. This paper points out three of the most common symptoms regarding the new alignment of fears in Europe. It suggests that Europe is not only witnessing a rise of fearful attitudes about terrorism or uncertainty, but also the rise of a society that shows signs of exhaustion regarding the values that used to be the bed stone of European openness. The three symptoms described are: i) growing support for authoritarian populist parties, ii) a low and failing trust in political institutions, and iii) a hardening of social attitudes regarding immigration and diversity. As shown throughout the paper, this cannot always be linked to some of the new fears European societies are facing, but it is the necessary contextual starting point when analysing one of those new fears, namely the hardening of social attitudes on immigration and diversity.

Finally, **Joxerramon Bengoetxea**, Professor at the University of the Basque Country (UPV/EHU), provides a wider reflection about *An Existential Crisis? Freedom, Tolerance, Solidarity, Peace; or, Why Europe Is Valuable*. The paper addresses Europe’s existential crisis by suggesting that, notwithstanding the relevance of institutional design, the essence of the project of European integration is persons and peoples rather than states. This idea is exemplified in the speeches of two important personalities who addressed Europe’s existential crisis. Finally, the paper focuses on the question of diversity since the motto of the failed constitutional treaty was precisely “united in diversity”, which requires an explanation of the centrality of the individual in practical reason and the importance of normative systems. The centrality of the individual, related to the value of freedom, is then placed in the context of plurality and diversity, directly addressing the theme of backlash forces in Europe through a map of plurality in the continent: the so-called multiculturalism or ethno-religious pluralism. The paper concludes by suggesting a version of cosmopolitanism, hermeneutic pluralism, as the normative position to address the balance between individual freedom and solidarity or between “persons” and “peoples”.

As a last note, we would like to acknowledge the participants at the International Workshop on the European Crisis of Politics: Ethnoreligious Pluralism and the Rise of Radical Populism, Nativism and the Far-right in Europe organised by the Institute of Democratic Governance (Globernance) on June 16th, 2017, at the San Telmo Museum in Donostia-San Sebastián. Without their contributions, comments and fruitful debates this publication would not have been possible. Notably, we would like to thank Professor

Daniel Innerarity for his coordination and Mikel Cabello for his precious support. Besides, Sandra Kingery has done a magnificent work language-reviewing the articles. Finally, we would like to show our gratitude to all the team at Deusto Journal of European Studies, with a special acknowledgement for professor Beatriz Pérez de las Heras and her firm belief in this endeavour. Any virtues on this issue are the result of combining all of their contributions, while any faults are just attributable to our errors.

### About the authors

**Ander Errasti** holds a PhD in Humanities —Ethics and Political Philosophy— from UPF, supervised by Dr Sonia Arribas and Dr Daniel Innerarity. His research focused on a normative analysis of Ulrich Beck's Cosmopolitanism ("Nations and Nationalism in a Cosmopolitanized World: Some Lessons from Ulrich Beck's Work"). He has been a Visiting Doctoral Student at the Department of Politics and International Relations at Oxford University. BA in Philosophy at University of Barcelona (UB), MA in Political Philosophy at the Pompeu Fabra University (UPF), Business Administration Diploma at UB, Advanced LLM in Legal Sciences at the UPF. He has been working at the Basque Institute of Democratic Governance since 2013, where he has organised several conferences, publications, and research activities. He is currently developing a research project in cooperation with the University of Edinburgh (supervised by Professors Michael Keating and Nicola McEwan) on the impact of Brexit and the 2014 independence referendum on Scotland's self-government institutions. Finally, Errasti is a member of the GISME group at the UB since 2010, directed by Professor Javier Tejada. In that capacity, he has organised several dissemination activities, including collaborations with the Prado Museum, the Spanish Foundation of Science and Technology, or Jakiunde (the Basque Academy of Science and Humanities). He is the Coordinator Assistant of the "CCentre: Towards Citizen Centered Active Ageing and Well Being" project (2016-2019) financed by the EIT Health and Coordinated by Professor Elena Lauroba. He was the Project Manager of the European Commission funded SIForAGE Project on Social Innovation for Active and Healthy Ageing for Sustainable Economic Growth (2013-2016).

**Cristina Astier** is a PhD student in Political Philosophy at the Universitat Pompeu Fabra (Barcelona), a researcher at Globernance (Institute for Democratic Governance in San Sebastián) and a researcher at GISME (Group on Innovative Mathematical Solutions for Entities), a multidisci-



plinary group of the University of Barcelona. She graduated with a BA in philosophy from the University of Barcelona and a Master's degree in political philosophy from Pompeu Fabra University. She has been a PhD visiting student at the Department of Politics and International Relations and at the Centre for the Study of Social Justice at Oxford University. Her research focuses on issues of global ethics, global distributive justice, justice in international trade and consumption, and the legitimacy of global governance institutions. Astier combines academic work with non-academic professional activities, especially in European funded projects. From 2012 to 2016, she was the coordinator assistant and head of communications of the European project *SiforAGE* (Social Innovation for Active and Healthy Ageing) funded under the 7th Framework Programme by the European Commission. Since 2016, she is the content and communications manager of the European project Ccentre. The project is funded by EIT (European Institute of Innovation & Technology) Health, a body of the European Union.



# La crisis europea de la política: pluralismo etno-religioso y el auge del populismo y la extrema derecha en Europa

Cristina Astier  
mcastier.m@gmail.com

Ander Errasti  
ander.errasti.lopez@gmail.com

Globernance Researchers

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/ced-59-2018pp27-34>

---

**Resumen:** No genera mucha polémica sostener que la crisis económica del 2008 puede entenderse como un fracaso de los estados de bienestar europeos. Tanto el incremento de las desigualdades económicas parcialmente motivadas por esta crisis global, como el aumento de los flujos migratorios, han contribuido a crear un caldo de cultivo para el auge de los discursos de odio racial, religioso e ideológico en occidente. Sin embargo, haciendo la comparación con periodos históricos previos en los que surgieron tensiones equiparables, la ciudadanía de hoy en día puede canalizar sus intereses, necesidades, emociones, pensamientos e ideales políticos a través de las instituciones que conforman la estructura básica del estado. Así, la ciudadanía puede empoderarse canalizando sus reivindicaciones a través de mecanismos democráticos y distintas formas de participación política. Como ejemplo, una articulación relevante han sido las nuevas expresiones de populismo radical, nativismo e ideologías de extrema derecha que han surgido en varios niveles de la esfera pública y en distintas sociedades europeas. Esta combinación ha hecho que lo que era en un principio una crisis económica y de refugiados se haya convertido en una crisis que es sobre todo política.

**Palabras clave:** integración europea, crisis política, retos democráticos, auge de radicalismos, unidos en la diversidad.

---

No resulta controvertido afirmar que Europa se enfrenta a un periodo crítico: el resultado de la crisis económica del 2008 ha supuesto un reto que trasciende la dimensión meramente económica. En el plano institucional, las democracias tanto de los estados miembros como de la Unión Europea no logran abordar debidamente estas consecuencias indeseadas. El temor creciente, la sensación de inseguridad tanto dentro como entre los países, y

las incertidumbres económicas y sociales resultantes de la crisis están cambiando el panorama político a lo largo y ancho de Europa. Se podría afirmar que la distribución injusta de los costos económicos y de otra índole generados por esta crisis, ha empujado a la ciudadanía de varios países europeos a romper con los valores fundacionales de la Unión y las fuentes tradicionales de cohesión social. Los partidos políticos al uso, los medios, el saber experto, o las instituciones públicas domésticas, europeas e internacionales han experimentado un cambio sustancial en estos últimos años como resultado de la crisis.

Estos fenómenos occidentales han coincidido con las consecuencias tanto de la denominada Primavera Árabe como de la segunda Guerra de Irak que han derivado, por lo general, en situaciones de inestabilidad política y, en última instancia, en múltiples conflictos militares en las regiones colindantes con los países de la Unión Europea. En el caso concreto de la guerra civil siria, que comenzó en el año 2011, un número creciente de refugiados que huían del conflicto se sumaron a las personas que migraron a Europa por motivos económicos desde regiones del Norte de África. En la actualidad, se estima que el número total de refugiados sirios es de alrededor de 11 millones de personas desde el comienzo de la guerra en 2011. A éstos se le suman 13,5 millones de sirios que tienen la necesidad de asistencia humanitaria dentro del país, incluyendo aquellos que sobreviven en zonas de difícil acceso. Entre estas personas, en torno a un millón han solicitado asilo en Europa. A pesar de que los estados miembros contrajeron el compromiso de garantizar asilo en la Unión Europea a un número concreto de personas, ninguno de estos Estados europeos ni las instituciones propias de la Unión Europea supieron dar una respuesta adecuada al impacto de la popularmente conocida como «crisis de los refugiados». En ese sentido, y en particular en el caso de las personas refugiadas de la guerra de siria que representan un reto urgente de integración en las sociedades europeas, la respuesta efectiva tanto de los estados miembros como de las instituciones de la Unión ha sido tanto insuficiente como poco efectiva.

En este contexto, tanto el incremento de las desigualdades económicas tras la crisis económica del 2008, que puede entenderse como un fracaso de los estados de bienestar europeos, como el incremento de los flujos migrantes han contribuido a crear un caldo de cultivo para el auge de los discursos de odio racial, religioso e ideológico en occidente. En este caso, el elemento distintivo de este periodo, comparado con periodos previos en los que surgieron tensiones equiparables, es que la ciudadanía puede recurrir a instrumentos políticos para canalizar sus intereses, necesidades, emociones, pensamientos e ideales políticos. La ciudadanía puede empoderarse canalizando sus reivindicaciones a través de meca-

nismos democráticos y distintas formas de participación política. Como ejemplo, una articulación relevante han sido las nuevas expresiones de populismo radical, nativismo e ideologías de extrema derecha que han surgido en varios niveles de la esfera pública europea y en distintas sociedades europeas. Esta combinación ha hecho que lo que era en un principio una crisis económica y de refugiados se haya convertido en una crisis que es, también y, sobre todo, política.

Este nuevo número de los CED (Cuadernos Europeos de Deusto) es el resultado del Seminario Internacional sobre la Crisis Europea de la Política: Pluralismo Etno-religioso y el Auge del Populismo Radical, Nativismo y Extrema Derecha en Europa, organizado por el Instituto de Gobernanza Democrática (Globernance) el 16 de junio del 2017 en el Museo San Telmo de Donostia-San Sebastián. Al hilo del objetivo del evento, esta publicación pretende abordar y desgranar algunas de las dimensiones clave de este fenómeno global. Analiza, en un primer bloque de artículos de Carmen Innerarity y Sergio García, el significado exacto del Pluralismo Etno-religioso en Europa y los principios que deberían guiar la manera en la que las instituciones europeas abordan esta problemática. El volumen continúa con artículos de Beatriz Acha y Dídac Gutiérrez-Peris, centrados en las reacciones socio-políticas radicalizadas vis-à-vis esta transformación. Los artículos analizan, por una parte, cómo estos movimientos sociopolíticos conectan con los electorados y por otra parte, cómo una emoción como el miedo, genera un impacto nada desdeñable en las decisiones políticas. El volumen concluye con un artículo de Joxerramon Bengoetxea que aborda cómo estos elementos de la crisis europea de la política suponen un reto inalienable para el proceso de integración europea y el mantenimiento de los valores fundacionales europeos tales como la solidaridad y la democracia constitucional liberal.

El número comienza con un prefacio de **Alexander Görlach**, profesor afiliado del programa «En Defensa de la Democracia» de la F.D. Roosevelt Foundation del Adam Hous en el Harvard University College. A partir de su visión y experiencia global de la democracia, el profesor Görlach ofrece una breve revisión en profundidad de los principales retos que las fuerzas políticas iliberales y contra-cosmopolitas están suponiendo para la democracia europea.

Seguidamente, este número de los CED introduce un artículo de **Carmen Innerarity**, Profesora Titular de Sociología en la Universidad Pública de Navarra, titulado *Secularismo Iliberal: Simulando la Inclusión Mediante la Neutralidad*. El artículo analiza el modo en que, a pesar de su vocación universal e inclusiva, el secularismo se ha convertido en el principal argumento para la exclusión de prácticas religiosas musulmanas con la consiguiente limitación de las libertades individuales. Así, una institución conce-

bida como un procedimiento para garantizar la igualdad de los ciudadanos mediante la diferenciación de las esferas política y religiosa, se vuelve una característica que define la identidad europea. En este escenario, las instituciones encargadas de garantizar la igualdad de los ciudadanos deben explicarse frente a los reclamos de acomodación planteados por los inmigrantes musulmanes. Si bien todo indica que no es posible establecer una relación causa-efecto, el clima de hostilidad hacia la diferencia cultural que se abre paso con el auge de partidos de extrema derecha en algunos países europeos, con una hostilidad clara hacia el Islam y los musulmanes, podría estar influenciando, hasta cierto punto, la orientación política de algunos gobiernos europeos en esta materia.

En línea con esta primera reflexión, el número incluye una revisión del proceso de secularización social presentada por **Sergio García**, profesor-investigador en la Universidad Camilo José Cela y el CEDEU / Rey Juan Carlos, titulado *Secularización, Liberalismo y el Rol Problemático de la Religión en las Sociedades Modernas*. Este artículo sostiene que hay una noción defectuosa del proceso de secularización social y que la tradición liberal da por supuesto varios conceptos problemáticos que sutilmente determinan la lógica del debate sobre la religión en las sociedades modernas. Si bien estos dos elementos no son considerados como factores causales para el auge de los movimientos populistas de extrema derecha, sí establecen el marco dentro del que se dan los debates sobre el pluralismo etno-religioso y su relación con la política. Estas dos cuestiones irresueltas dificultan la comprensión de la complejidad de los fenómenos sociales vinculados a la religión en las sociedades occidentales contemporáneas, tales como el fundamentalismo, el terrorismo, el Islam político o las reivindicaciones de otros grupos religiosos de poder participar en la esfera pública. A fin de alcanzar esos objetivos, el artículo se centra en cuatro puntos interconectados. El primero revisa, brevemente, la teoría de la secularización y el secularismo como ideología. El segundo constituye un cuestionamiento del marco liberal. El tercero plantea una vía particular de aproximarse a los fenómenos sociales vinculados con la religión. El artículo concluye examinando los factores vinculados a la religión que han alimentado a los movimientos populistas de extrema-derecha.

El segundo bloque de artículos comienza presentando el artículo de **Beatriz Acha**, profesora de sociología en la Universidad Pública de Navarra, titulado *La Extrema Derecha en la Europa Occidental: «de Ser Marginal a Ser Popular» y ¿Vuelta a Ser Marginal?* Este artículo analiza el auge de la Extrema Derecha en Europa occidental y la creciente preocupación política, social y académica ante los recientes resultados electorales de partidos políticos radicales de extrema-derecha. El artículo parte de que, desde finales de los ochenta, estamos ante una nueva (tercera) «ola»

de radicalismo de extrema-derecha en diversos países europeos —con algunos partidos habiendo entrado en la lógica electoral y habiéndose consolidado políticamente—, que sigue la estela de múltiples análisis que ya entonces comenzaron a aproximarse a la cuestión de su popularización o aceptación «mainstream». El artículo incluye algunos datos de la evolución política y electoral de la Extrema Derecha que parecen confirmar que ese proceso de popularización efectivamente se materializó entre la década de los ochenta y los dos mil. En segundo lugar, el artículo introduce la característica principal de la llamada última fase de la evolución política de la Extrema Derecha: la cuestión de la inmigración —tema central en la Extrema Derecha— en relación con la «crisis de los refugiados», que ha acelerado la radicalización de muchos (si no todos) los partidos de Extrema Derecha (así como algunos partidos que no eran considerados radicales). En tercer lugar, el artículo aborda ese proceso de supuesta radicalización de la Extrema Derecha. Finalmente, la conclusión especula sobre la futura evolución de la Extrema Derecha y plantea posibles vías para la investigación ulterior del fenómeno.

El segundo artículo de este bloque, *Nuevo Realineamiento del Miedo en Francia y en Europa*, está vinculado a esta misma temática, pero se centra en uno de los factores centrales que explican este fenómeno político: la creciente relevancia e impacto del miedo en la política europea y sus consecuencias para la democracia. **Dídac Gutiérrez-Péris**, profesor de la Public Affairs School en Sciences Po París y Director de Investigación en Viaoice, basa su artículo principalmente en un estudio realizado a lo largo del 2016 en Francia, Polonia, el Reino Unido, España, Suecia y Alemania con el think tank Demos y el Institute Notre Europe – Institut Jacques Delors, denominado «Nothing to Fear but Fear Itself». El artículo se centra, sobre todo, en el caso de Francia y parte de la afirmación de que estamos asistiendo a una suerte de retroceso contra la aproximación ‘multicultural’ a la integración. Esta hipotética tendencia, como se plantea a lo largo del artículo, no siempre puede vincularse a algunos de los nuevos temores a los que las sociedades europeas se están enfrentando. Sin embargo, es el punto de partida contextual necesario para analizar uno de esos temores: el endurecimiento de las actitudes sociales en relación a la inmigración y la diversidad. El artículo identifica tres de los síntomas más comunes respecto al nuevo alineamiento del miedo en Europa. En este sentido, sugiere que Europa no sólo está asistiendo a un incremento de actitudes temerosas hacia el terrorismo o la incertidumbre, sino también a una sociedad que comienza a mostrar signos de fatiga respecto de los valores que hasta ahora habían generado la mentalidad abierta europea. Los tres síntomas identificados que describe el artículo son: i) un apoyo creciente a partidos populistas autoritarios, ii) una confianza baja y decreciente en las instituciones políticas, y

iii) el endurecimiento de las actitudes sociales en relación a la inmigración y la diversidad. Como se muestra a lo largo del artículo, esto no siempre está vinculado a algunos de los nuevos temores que las sociedades europeas están enfrentando, si bien es el punto de partida contextual necesario para analizar uno de esos nuevos temores: el rechazo creciente hacia la migración y la diversidad.

Finalmente, **Joxerramon Bengoetxea**, Profesor en la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU), plantea una reflexión general titulada *¿Una Crisis Existencial? Libertad, Tolerancia, Solidaridad, Paz; o por qué Europa es Valiosa*. Este artículo aborda la crisis existencia europea. Lo hace sugiriendo que, sin desatender la relevancia del diseño institucional, la esencia del proyecto de integración europea son las personas y los pueblos, en vez de los estados. Partiendo de esa premisa, el artículo aborda dos discursos relevantes y representativos sobre la crisis existencial europea. Seguidamente trata la cuestión de la diversidad en tanto que el lema del fallido tratado constitucional europeo fue, precisamente, «unidos en la diversidad». Este reto da lugar a la necesidad de explicar la centralidad del individuo en la razón práctica, así como la importancia de los sistemas normativos. La centralidad del individuo, vinculada al valor de la libertad, se sitúa entonces en un contexto de pluralidad y diversidad. En este contexto se aborda la cuestión del auge de los movimientos reaccionarios partiendo del mapa de la pluralidad característica de Europa; el llamado multiculturalismo o pluralismo etno-religioso. El artículo concluye sugiriendo una versión del cosmopolitismo, el pluralismo hermenéutico, como una posición normativa para tratar el equilibrio entre la libertad individual y la solidaridad entre las «personas» y los «pueblos».

Como último apunte, nos gustaría agradecer a los participantes en el Seminario Internacional sobre la Crisis Europea de la Política: Pluralismo Etno-religioso y el Auge del Populismo Radical, Nativismo y Extrema Derecha en Europa, organizado por el Instituto de Gobernanza Democrática (Globernance) el 16 de junio del 2017 en el Museo San Telmo de Donostia-San Sebastián. Esta publicación no hubiera sido posible sin sus contribuciones, comentarios y fructíferos debates. En particular, querríamos reconocer la coordinación de Daniel Innerarity y el inestimable apoyo de Mikel Cabello. Asimismo, Sandra Kingery ha hecho un magnífico trabajo de revisión lingüística de los textos. Finalmente, queremos expresar nuestra gratitud a todo el equipo a cargo de Cuadernos Europeos de Deusto, con especial mención a la profesora Beatriz Pérez de las Heras y su firme convicción en este proyecto. Cualquier virtud de este número es el resultado de la combinación de todas estas contribuciones; cualquier carencia es meramente atribuible a nuestros errores.



## Sobre los autores

**Ander Errasti** es Doctor en Humanidades —Ética y Filosofía Política— en la Universitat Pompeu Fabra (UPF), supervisado por los doctores Sonia Arribas y Daniel Innerarity. Su investigación se centró en un análisis normativo del Cosmopolitismo de Ulrich Beck (*Nations and Nationalism in a Cosmopolitanized World: Some Lessons from Ulrich Beck's Work*). Fue estudiante de doctorado visitante en el Departamento de Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad de Oxford. Licenciado en Filosofía por la Universitat de Barcelona (UB), MA in Political Philosophy por la UPF, Diplomado en Ciencias Empresariales por la UB, Máster Avanzado en Ciencias Jurídicas por la UPF. Ha trabajado en el Instituto de Gobernanza Democrática de Donostia-San Sebastián (Globernance) desde el 2013, donde ha organizado diversos congresos internacionales, publicaciones y actividades de investigación. En la actualidad está desarrollando un proyecto de investigación en la Universidad de Edimburgo (supervisado por los profesores Michael Keating y Nicola McEwan) sobre el impacto del Brexit y el referéndum de independencia del 2014 en las instituciones de autogobierno escocesas. Finalmente, también es miembro del grupo GISME de la UB desde el 2010, dirigido por el profesor Javier Tejada. Como miembro ha organizado diversas actividades de difusión científica, incluyendo colaboraciones con el Museo del Prado, la Fundación Española de Ciencia y Tecnología o Jakiunde (la Academia Vasca de Ciencia y Humanidades). Es asistente de la Coordinación del proyecto «CCentre: hacia un envejecimiento Activo y Bienestar centrados en la ciudadanía» (2016-2019), financiado por el EIT Health y coordinado por la profesora Elena Lauroba. Fue el Project Manager del proyecto SIForAGE: Innovación Social para un Envejecimiento Activo y Saludable para un desarrollo económico sostenible (2013-2016) financiado por la Comisión Europea.

**Cristina Astier** es estudiante de doctorado en la especialidad de Filosofía Política en la Universitat Pompeu Fabra (Barcelona, UPF), investigadora de Globernance (Instituto de Gobernanza Democrática de San Sebastián) e investigadora de GISME (Grupo de Investigación en Soluciones Matemáticas para Entidades) un grupo multidisciplinar de la Universitat de Barcelona. Licenciada en Filosofía por la Universitat de Barcelona y Máster en Filosofía Política por la UPF. Ha sido estudiante de doctorado visitante en el Departamento de Políticas y Relaciones Internacionales, y del Centro de Estudios de Justicia Social de la Universidad de Oxford. Su investigación está centrada en cuestiones de ética global, justicia distributiva global, justicia en el comercio internacional y consumo, y la legitimidad de

las instituciones de gobernanza globales. Combina su actividad académica con actividades profesionales no académicas, especialmente en proyectos europeos. Desde 2012 hasta 2016 fue asistente de la coordinación y responsable del equipo de comunicación del proyecto europeo SIForAGE (Innovación Social para un Envejecimiento Activo y Saludable) financiado bajo el Séptimo Programa Marco de la Comisión Europea. Desde el 2016 es la gestora de contenidos y comunicación del proyecto europeo CCentre. El proyecto está financiado por el EIT Health (Instituto Europeo de Innovación y Tecnología), un órgano de la Unión Europea.

# **Preface**

# **Prefacio**



## **Preface: “Us Versus Them” - The Return of Populist Rhetoric on the Stage of World Politics**

*Prefacio: «Nosotros versus ellos»: El regreso de la retórica populista al escenario de la política global*

Alexander Görlach

Senior Fellow at Carnegie Council for Ethics in International Affairs  
agoerlach@cceia.org

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/ced-59-2018pp37-41>

Things that happen in the United States also tend to become virulent after a while in the Old World. The topic of the query for identity that is prevalent in all parts of the Occident is no exception. In the US, the debate about the fabric of the country which is perceived to be steadfast in the Anglo-Saxon tradition revolves around migration from the Hispanic world. Books have been written about this topic for nearly twenty years now, the shift in identity from a Protestant nation, as some authors would argue, into a more diverse, certainly more Catholic, society. As in previous moments in US history, for instance when the Italians and Irish came to the shores of the New World and at the time when the first ever presidential candidate of the Catholic faith, John Fitzgerald Kennedy, ran for office, the public debated fiercely whether someone who obeys a foreign power, namely the Pope and the Vatican, could truly be an American. Even in the recent masterpiece movie “Manchester by the Sea” that takes places in contemporary America, the two main characters, who are brothers, speak about religion on a car ride while one points out to the other “Remember, Catholics are no Christians”. At the same time, the Catholics from Central and South America are the ones who are keeping the US birthrate stable, thereby making the United States the only country in the Western World with an increasing rather than shrinking population. Donald J. Trump’s election as president of the country did not come out of nowhere. He harnessed the resentment that has been flourishing in wide parts of the country that were not keen on accepting changes to the ethnographic and denominational map of the country. Mr Trump won largely on a rhetoric that degraded Mexicans and Latinos in general and on the promise to keep them out with a “huge” wall at the Southern border of the United States.

The debate in Europe is very similar to what we have been seeing in the land of the free for quite some time now. European societies are slowly coming to recognise that the world around them is changing. What the Latinos represent to the reluctant part of US-Americans is what Muslims are to Europeans. They are seen as disloyal to the achievements of democracy and liberal societies. Public debates in Europe circle around these questions: Can democracy and Islam go together? Does Islam belong to Europe? All sorts of measures are thought through and undertaken to keep Muslims out of the Christian West. And do not forget the fences and walls that had been erected prior to the refugee crisis of 2015 where one country after another took strong measures to barricade their borders. On both sides of the Atlantic, the belligerent past is invigorated: the Mexican-American War as much as the Ottoman and Arab expansion wars, attacking Europe. The course of the past is portrayed as a foreshadowing of the future. As Noam Chomsky argues, Europe is still more tribal than the United States and therefore even less equipped to work out the challenges ahead. As a matter of fact, Europe is more homogeneous than the US, because it is still mostly shaped according to the results of the various religious wars that devastated the continent over the course of time: the Italians are Catholic, Swedes are Protestant. Germany, as a consequence of the Thirty Year War, is still and largely the only country divided down the middle into Catholics and Protestants.

A tribal entity depends very much on loyalty! In European terms, social welfare is a contribution to the tribal state if you will. According to this view, if the person in need looks like you, you ought to be more inclined to help that person out of his or her misery. Just the opposite occurs in the United States: Europe as a whole is astonished about the fierce and rigorous debate about health care. And you can hear people in the US who would need and profit from health care the most arguing religiously about why they would never pay a single dime for anyone else. The European model of solidarity is largely absent. Solidarity that comes with the tribe you are part of and which defines your believing, behaving and belonging. No wonder that the European quest for identity is linked to nation and religion, the two strongest sets of believing, behaving and belonging that exist. US-Americans do not have this, they make up for it with the Constitutionalism that invigorates the national identity through an umbrella under which all the different communities can prosper and pursue their own ideals of happiness. This Constitutionalism is also gaining increasing ground in Europe, led by the shining example of the United States of America. The identities of European countries however are much more entrenched with the Christian heritage and come, almost automatically, with a specific denominational affiliation. Even though Church and State are clearly separated all over the Western World, the institutional framework in the US is mostly

designed to keep religion out, most of what we know today as US-American dedication to religion — "In God we trust", "One Nation under God" — was implemented half a century ago in order to combat communism, the godless ideology that could best be countered in the eyes of politicians back then by highlighting the Christian religion. Until recently, European societies had state churches that defined the quasi monolithic design of the public discourse by their sheer existence (as well as their interventions).

That is why the achievements of the European Union must not be underestimated. Just before the Brexit referendum, Leave proponents would claim that the European nations could work together even outside a European framework since they share the same religion and have a lot in common culturally. Really? As a matter of fact, the 70 years of the European Union are the first and only years, the longest period of peace and prosperity in Europe. Before that and despite the fact that we were all Christians and basically related through the network of aristocratic marriages, hell broke loose countless times. It is, undoubtedly, the European Union's achievement that we live in this era of peace, Pax Europaea. How so? The European Union is designed to overcome religion and nation as the parameters of conviviality and cornerstones that define believing, behaving and belonging. The European Union is a project that has explicitly encouraged differences in language or in custom. All languages are recognised, many of them as official languages of the EU. That does not make the endeavour the most efficient one in the eyes of a consulting company, but Europe is not a company and a citizen is not a consumer! By accepting diversity, Europe has become more like the US, which is open to identity references such as "German-American", "Italian-American", "Irish-American" and so on. But it transcended tribal solidarity in a pan-European solidarity. Today, through Schengen and the blessing of being allowed to work wherever you find a job in the Union, Spaniards pay into the social (solidarity) systems of Germany and Germans into the Spanish one. The tribe has become European, we do not recognise ourselves as foreigners in the way our ancestors would have just three or four generations ago.

The new populists dislike this development. By outcasting the Muslim migrant, the Muslim minority, they direct their disdain toward a scapegoat. The rhetoric of the Brexit-supporters or the Trump camp is "We want our country back" and "Make America great again". It invigorates a return to inward looking and isolationism. England was never not sovereign while a member of the EU, and the US has never been undermined by foreign or domestic forces. The message of the revisionist new populists is to revert to the world as it used to be before nationalist elites could control the masses according to their will without being entangled in international institutions and being answerable to the same courts. That is the real goal of Brexit and

the Trump-rhetoric: to withdraw from a multilateral arena. As has been the recipe in the past, they do it by highlighting their own exceptionalism and superiority over others. "Us versus them" is back in politics. And while it seemingly "only" attacks those outside, the Latinos and the Muslims for instance, it does first and foremost the most incriminating damage to the societies themselves: look at the polarisation in England and the United States! That proves the point: before you expel the first Muslim refugee or illegal immigrant from Latin America, you have to streamline your own society, polarise it and silence your opponents. In nondemocratic societies such as Russia, you see how it is done. In the democracies of the West, you first need to create silos and echo chambers that prevent the different groups of society from hearing from and about each other: the media does this job. Theatre and cinema and the academy do it. All these groups are massively attacked, their protagonists degraded, their funding reduced. A liberal democracy is one that has not only one narrative but many. And while you may have one that you as a person follow and believe in, you are aware of the fact that there are others. You may not agree with them, but the exposure to a variety of interpretations of the one reality makes societies considerate, tolerant and innovative. It also exposes them to self-doubt and self-criticism, assessments not everybody is happy about and can deal with. The uncertainties that have arisen in the world of globalisation and digitalisation may have unsettled people who would not necessarily have fallen for right wing populism and extremism. Governments and civil societies alike have to make sure that the change our societies undergo are reflected widely and inclusively.

This is why the fear of the other has re-entered the stage in so many countries that we may have thought would be prone to its rhetoric and false appeal. Ethnology-Nationalism and religious exclusiveness have proven wrong so often over the course of history that one may wonder how the bad track record they carry around does not convince everybody. As the populists have already been working on destroying the fabric of the liberal world order, in Europe and the United States, it is now time to break the silos they created and advocate pluralist and inclusive societies.

## About the author

**Alexander Görlach** is a linguist and theologian who works on narratives of identity, politics and religion, and liberal democracy, as well as secularism, pluralism and cosmopolitanism. He is an adviser to the F. D. Roosevelt Foundation's at Harvard University College, where he also served in the "In Defense of Democracy Program" of the foundation at Ad-



ams House as affiliate professor. Prior to that he was a visiting scholar to both Harvard Divinity School and Harvard Center for European Studies. He is senior fellow at the Carnegie Council for Ethics in International Affairs, a senior adviser to the Berggruen Institute, and a senior research associate at Cambridge University's Institute on Religion and International Studies, and honorary professor of ethics and theology at Leuphana University of Lüneburg in Germany. Prior to his current engagement at Cambridge University Alex served as a fellow to the Center for Research in Arts, Social Sciences and Humanities (CRASSH). In the academic year 2017-2018 he was invited as visiting scholar to universities in Taiwan and Hong Kong. Alex is an op-ed contributor to *The New York Times* and the *Neue Zürcher Zeitung*, among others. Görlach is also the founder of the debate-magazine *The European*, and served as its editor-in-chief from 2009 until 2015.

## Sobre el autor

**Alexander Görlach** es un lingüista y teólogo que trabaja en narrativas de identidad, política y religión, y democracia liberal, así como secularismo, pluralismo y cosmopolitismo. Es asesor de la Fundación FD Roosevelt en el Harvard University College, donde también trabajó en el Programa "En Defensa de la Democracia" de la fundación en la Adams House como profesor afiliado. Antes de eso, fue un investigador visitante de Harvard Divinity School y el Centro de Estudios Europeos de Harvard. Es miembro del Consejo Carnegie para Ética en Asuntos Internacionales, asesor superior del Instituto Berggruen, investigador asociado en el Instituto de Religión y Estudios Internacionales de la Universidad de Cambridge, y profesor honorario de ética y teología en la Universidad Leuphana de Lüneburg en Alemania. Antes de su compromiso actual en la Universidad de Cambridge, fue miembro del Centro de Investigación en Artes, Ciencias Sociales y Humanidades (CRASSH). En el año académico 2017-2018 fue invitado como investigador visitante a universidades de Taiwán y Hong Kong. Es colaborador de opinión en *The New York Times* y *Neue Zürcher Zeitung*, entre otros. Görlach también es el fundador de la revista de debate *The European*, y se desempeñó como editor en jefe desde 2009 hasta 2015.



**Monographic articles**  
**Estudios monográficos**



# Illiberal Secularism. Fake Inclusion through Neutrality\*

*Secularismo iliberal. La fallida inclusión mediante la neutralidad*

Carmen Innerarity Grau  
Universidad Pública de Navarra  
carmen.innerarity@unavarra.es

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/ced-59-2018pp45-61>

---

**Contents:** I. Introduction.—II. Citizenship and secularism: between universalism and particularism.—III. A threatened identity.—IV. An example: Muslim religious symbols.—V. Conclusion.—VI. References.

---

**Abstract:** This paper analyses how, despite the universalist and inclusive vocation of secularism, this has become the main argument for the exclusion of Muslim religious practices, with the consequent limitation of individual liberties. Thus, an institution thought as a procedure to guarantee the equality of the citizens through the differentiation between the political and religious spheres becomes a feature that defines the identity of Europe and that it is necessary to defend against the accommodation demands raised by Muslim immigrants. Obviously, it is not possible to establish a cause-effect relationship, but the climate of hostility towards the cultural difference spread by the entry into several European polities of radical right parties, clearly hostile to Islam and Muslims, could be influencing, in some way, the political orientation of European governments in this regard.

**Keywords:** Multiculturalism, immigration, citizenship, secularism.

**Resumen:** Este artículo analiza el modo en que, a pesar de su vocación universal e inclusiva, el secularismo se ha convertido en el principal argumento para la exclusión de prácticas religiosas musulmanas con la consiguiente limitación de las libertades individuales. Así, una institución concebida como un procedimiento para garantizar la igualdad de los ciudadanos mediante la diferenciación de las esferas política y religiosa, se vuelve una característica que define la identidad europea y que debe defenderse frente a los reclamos de acomodación planteados por los inmigrantes musulmanes. Si bien todo indica que no es posible establecer una relación causa-efecto, el clima de hostilidad hacia la diferencia cultural que se abre paso con el auge de partidos de extrema derecha en Europa, con un rechazo hacia el Islam y los musulmanes, podría estar influenciando, hasta cierto punto, la orientación política de algunos gobiernos europeos en esta materia.

**Palabras clave:** Multiculturalismo, inmigración, ciudadanía, secularismo.

---

\* Recibido el 17 de diciembre de 2017, aceptado el 8 de mayo de 2018.

## I. Introduction

The countries of Europe are defining their way of managing cultural pluralism in a context marked by discourses and policies that oscillate between the universalism of human rights as inspired by European institutions—as well as the materialization of those rights in institutions such as citizenship and state neutrality—and the nationalist, exclusionary particularism that is disseminated by parties of the extreme right, among others. These circumstances place us at a crossroads where what is at play is not only the ability of our institutions to integrate, but our commitment to the values of the Enlightenment and liberal democracy that are at the core of the European project.

This paper presents some of the difficulties affecting the management of the religious diversity that has been created by immigration in Europe beginning with a conceptual analysis of two institutions that have helped us guarantee equal status to all members of a political community, regardless of their identity, and, more specifically, to accommodate the beliefs of minority groups: citizenship and secularism. Are these two institutions truly inclusive under current circumstances? To what extent do they help us manage cultural and religious diversity in a context of immigration? Despite their universalist, inclusive vocation, both institutions have an exclusionary and particularistic side, as has been revealed in the question of religious symbols in Europe.

This paper will also reflect, more specifically, on the reason European countries have chosen to ban Islamic religious symbols in the public space, even though their commitment to the universalism of neutrality and citizenship should have made them guarantee Muslims the same status as those who maintain majoritarian beliefs. I defend the thesis that political debates on this question have ended up imposing a particularism with two manifestations.

First, a “moderate”<sup>1</sup> or “modest”<sup>2</sup> secularism, in which Christian references remain, at least, as a cultural trait that we need to keep for the sake of social cohesion. Second and most common, a specific version of secularism that moves beyond merely being an institutional procedure for achieving equality and ends up becoming a trait that defines the identity of Europe/the country and that it is necessary to defend against the Other, in this case, Muslims and their demands of accommodation. In this way, an institution

---

<sup>1</sup> Tariq Modood, “Multiculturalism and Moderate Secularism”, *Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper No. RSCAS 2015/47* (2015).

<sup>2</sup> Rajeev Bhargava, “How Secular Is European Secularism?”, *European Societies* 16, 3 (2014): 329.

that, in principle, would have an inclusive character turns into the main argument for the exclusion of certain practices.

It is obviously not possible to establish a cause-effect relationship, but the climate of hostility toward cultural difference that has been spread by having radical right parties that are clearly hostile to Islam and Muslims enter into several European politics could, in some way, be influencing the political orientation of governments in this regard.

## II. Citizenship and secularism: between universalism and particularism

The increase and greater visibility of religious diversity in Europe as a consequence of immigration has made evident the tensions between the different components of what some authors have called the “Holy Trinity of Modernity”<sup>3</sup>, in other words, the inseparable union between state (sovereignty, territory), nation (cultural identity) and citizenship (rights)<sup>4</sup>. This institution that has, since modernity, helped us organize belonging and equality in the entitlement of rights contains a contradiction between universal inclusion and particularistic exclusion. If the goal of citizenship is to guarantee the equality of rights, overcoming the “hereditary distinctions” that the 1791 French Constitution believed to be surmounted by “the common rights of the French”, its logical consequence is the inclusion of individuals regardless of their specific identity. A concrete institutional embodiment of this universalism is state neutrality when it comes to different religious creeds. But this universalist project contains the “paradox of political modernity”<sup>5</sup>, which is that its effective realization depends upon belonging to a particular national state with its territorial and identity demarcations which, therefore, excludes from physical and symbolic state borders any individuals and cultures that are different.

The context in which the European countries face the management of the religious diversity that is generated by immigration is characterized by the confrontation between those two aspects of citizenship. In the first place, universalism—the logic of inclusion as equals—which is inscribed in the very definition of citizenship and is, beyond mere academic debates, ad-

---

<sup>3</sup> Gerd Baumann, *El enigma multicultural. Un replanteamiento de las identidades nacionales, étnicas y religiosas* (Barcelona: Paidós, 2001).

<sup>4</sup> Dominique Schnapper, *La comunidad de los ciudadanos. Acerca de la idea moderna de nación* (Madrid: Alianza, 2001).

<sup>5</sup> Andreas Wimmer, *Nationalist exclusion and ethnic conflict: Shadows of modernity* (Cambridge: University Press, 2002).

vocated by both the Council of Europe and the European Union in its directives on the integration of immigrants.

Thereby, the *White Paper on Intercultural Dialogue*, “*Living Together as Equals in Dignity*”, launched by the Council of Europe in 2008 on the occasion of the celebration of the year of intercultural dialogue, set a range of principles and values that should guide the governance of cultural pluralism, underscoring “the dignity of every human being, over and above the entitlements enjoyed by individuals as citizens of a particular state”<sup>6</sup>. Thus, the paper continues, “no undue restriction must be placed on the exercise of human rights, including by non-citizens. Given the universal character of human rights, of which minority rights — *inter alia* cultural, linguistic and participatory rights — are an integral part, it is of utmost importance to ensure the full enjoyment of human rights by everyone”<sup>7</sup>. In the field of the European Union, with its goal of affording “fair treatment of third country nationals who reside legally on the territory of its Member State”, the Tampere European Council recommended “granting them rights and obligations comparable to those of EU citizens”<sup>8</sup>, from which the recognition of rights derives, regardless of the possession of citizenship. Along the same lines, The *Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy* in the EU, adopted in November 2004, setting the foundations of EU initiatives in the field of integration, declares that “the practice of diverse cultures and religions is guaranteed under the *Charter of Fundamental Rights* and must be safeguarded, unless practices conflict with other inviolable European rights or with national law”<sup>9</sup>.

In opposition to this universalism, there is a tendency toward particularism, a “neo-nationalism”<sup>10</sup> that is manifested in two senses. In the first place, although the Tampere Summit recommends that the legal status of third-country nationals be as similar as possible to the status of citizens, in fact, belonging to a particular national community is what guarantees “the right to have rights” and not the mere gratuitous concession of areas of free action which are, therefore, reversible on the part of governments. In other words, citizens are the only ones entitled to demand rights from the state and to file

---

<sup>6</sup> Council of Europe, *White Paper on Intercultural Dialogue. Living Together as Equals in Dignity* (2008): 17.

<sup>7</sup> *Ibidem* 41.

<sup>8</sup> Council of the European Union, *Tampere European Council 15 and 16 October 1999. Presidency Conclusions* (1999).

<sup>9</sup> Council of the European Union. *Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy in the EU* (2004).

<sup>10</sup> Per Mouritsen, “Beyond postnational citizenship. Access, consequence, conditionality”, in *European multiculturalisms: Cultural, religious and ethnic challenges*, ed. by Anna Triandafyllidou, Tariq Modood and Naser Meer (Edinburgh: University Press, 2011), 88-115.



a claim if they find themselves deprived of some of them; fundamentally, the right to enter and settle in a territory, the right to enjoy the benefits of the welfare state and finally, regarding our topic of concern, the right—beyond mere tolerance—to recreate their own cultural and religious practices. This is the underlying logic of discourses that emphasize a national preference when it comes to access to the labour market or social benefits.

In addition, universalism and the resulting tendency toward inclusion also conflict with the need to safeguard the cultural values that define belonging and social cohesion in this specific country, which is also derived from the institutional articulation of the idea of citizenship that I referenced above. Furthermore, in the current context, this concern about identity refers, fundamentally, to the integration of people of Muslim origin, who are perceived as bearers of values that are completely foreign to the Western democracies.

Both the idea of national preference and the need to defend the values that are the basis for social cohesion are characteristic of the discourse of the extreme right, which, in some sense, could be creating a climate of opinion that is opposed to diversity, affecting the policies for managing cultural pluralism in Europe<sup>11</sup>. It is this second aspect—the opposition to cultural pluralism—that it is most interesting to analyse for this paper.

### III. A threatened identity

One of the slogans of the *Front National* is “the identity imperative” (“*L’impératif d’identité*”)<sup>12</sup>, which alludes to the culture that defines us and that we need to defend from foreign threat. That identity is considered, first of all, as a homogeneous block, that does not, consequently, accept cultural pluralism. Therefore, the reference to “German as dominant culture instead of multiculturalism” (*Deutsche Leitkultur statt Multikulturalismus*) has been a recurring slogan for that country’s extreme right for years, highlighted by *Alternative für Deutschland*<sup>13</sup>, as *Die Republikaner* previously did<sup>14</sup>. Furthermore, an expression of the actual political influ-

<sup>11</sup> Innerarity, Carmen and Beatriz Acha. “Los discursos sobre ciudadanía e inmigración en Europa: universalismo, extremismo y educación”, *Política y Sociedad*, 47 (2010): 63-84.

<sup>12</sup> Front National (FN). *144 Engagements présidentiels* (2017).

<sup>13</sup> Alternative für Deutschland. *Program für Deutschland* (2017).

<sup>14</sup> Manz, Stefan. “Constructing a normative national identity: The *Leitkultur* debate in Germany, 2000/2001”, *Journal of Multilingual and Multicultural Development*, 25, 5 (2004): 481-496; Bassan Tibi *Europa ohne Identität? Die Krise der multikulturellen Gesellschaft* (München: Bertelsmann, 1998); Basan Tibi “Die Ideologie des Multikulturalismus, nicht die Idee der kulturellen Vielfalt ist in der Sackgasse”, in *Multikulturalismus: Vision oder Illusion?*, Heinrich Böll Stiftung. Heimatkunde. Migrations Politisches Portal (2010).

ence of the right-wing parties is the fact that this kind of topic has spread from the far right to other parties. Thus, for example, the CSU also advocates for the German *Leitkultur*, while explicitly rejecting multiculturalism. “Integration means being guided by our *Leitkultur*, not by multiculturalism; we reject multiculturalism”<sup>15</sup>, as the platform prepared for the recent parliamentary elections vehemently affirms. In the same way, the *Österreichische Volkspartei (ÖVP)*, the Austrian Christian-Democratic party, which has just agreed to form a coalition government with the *Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ)*, as it already did between 1999 and 2002, points out in its electoral platform: “The FPÖ is committed to the homeland, the native people and to protecting Austrian *Leitkultur*”<sup>16</sup>.

This defence of identity is based on a concept of Europe/the country not only as a homogeneous block, but also as a static identity that draws only from its Greco-Roman origins and that has remained unaffected for centuries by the presence of peoples with different cultural baggage. In addition, since the expulsion of the Jews and Muslims from Spain in 1492, the contrast between us—the Europeans—and the Other, among whom the Muslims play a leading role, has been continually strengthened, not only in that country, but all around Europe (Martín Muñoz 2012). That is why, for example, AfD’s platform emphasizes the idea that “Islam does not belong to Germany”<sup>17</sup>, echoing the polemic that arose in that country in 2010 as a result of the declarations of then president of the Republic, Christian Wulff, on the occasion of the commemoration of the twentieth anniversary of German unification. This generated an important debate in German public opinion, and Angela Merkel herself intervened various times, until recently closing the discussion that had even been launched in the heart of her own party, affirming categorically in the electoral debate with Schulz last summer that Islam belongs to the German society<sup>18</sup>.

In any case, an “*identitarian* movement”<sup>19</sup> underlies the rejection of Muslim immigration. If the stigmatizing of immigrants in the 1980s primarily referred to “social danger”, the turn of the century has produced a “transformation of the social question of integration into an unsurmountable and antagonistic question of identity”<sup>20</sup>.

<sup>15</sup> Alternative für Deutschland. *Program für Deutschland* (2017).

<sup>16</sup> Österreichische Volkspartei. *Wahlprogram* (2017).

<sup>17</sup> Alternative für Deutschland. *Program für Deutschland* (2017).

<sup>18</sup> <https://www.zdf.de/politik/wahlen/tv-duell-merkel-schulz-100.html>

<sup>19</sup> Sami Naïr, *Refugiados. Frente a la catástrofe humanitaria, una solución real* (Barcelona: Crítica, 2016): 138.

<sup>20</sup> *Ibidem* 136.

More precisely, since the 1990s, there is a tendency in Europe to label immigrants based on their religious identity rather than ethnic or geographic origin. This also occurs in a context in which the debates are centred on Muslims and on the possibility of their integration, at the same time as their religion is associated with a strong potential for conflict. That is why there is a rejection of “religiously dangerous” immigrants, thus reinforcing the contrast between us and the Other: Islam as opposed to the values of Western democracy. This is an “acculturation of social problems”<sup>21</sup> that attributes any controversial question to religious beliefs and to group identity. Muslim immigrants, considered the principal bearers of values that are different and even contrary to those held by Western democracies, are now the principal target of a discourse filled with islamophobia, which acquires particular force at a time characterized by the social crisis, insecurity, unemployment and, especially, the crisis of institutions that used to contribute to social integration, such as schools, labour unions or political parties<sup>22</sup>.

In these circumstances, the presence in the public space of immigrants who are labelled as members of a religious group and their claims-making upon European governments are both viewed as a specific challenge to Western identity. “The religious Other now seems to be the immigrant that shows belief in public, one whose observance is revealed in public through particular social uses and by their way of dressing”<sup>23</sup>. That “*deprivatization of religion*”<sup>24</sup>, aiming for public recognition, especially of a non-European religion, is leading to an increase of assertions in European societies of both a “Christian cultural identity”<sup>25</sup> and, further still, of Enlightenment secularism. As Angela Merkel stated: “We feel tied to Christian values. Those who don’t accept them don’t have a place here”<sup>26</sup>. This is a cultural affirmation of Christian values, which does not necessarily have to be accompanied by an increase in religious practice, as Giscard d’Estaing noted about

<sup>21</sup> Anna Triandafyllidou, “Diversity, Integration, Secularism and Multiculturalism”, in *European Multiculturalisms*, ed. by Anna Triandafyllidou, Tariq Modood and Naser Meer (London: Palgrave, 2011): 47.

<sup>22</sup> Michel Wieviorka, *El racismo. Una introducción* (Barcelona: Gedisa, 2009).

<sup>23</sup> Moreras Jordi, “Migraciones y pluralismo religioso. Elementos para el debate”. *Documentos CIDOB Migraciones* n. 9 (Barcelona: CIDOB, 2006): 50.

<sup>24</sup> José Casanova “Immigration and the new religious pluralism”, in *Secularism, religion and multicultural citizenship*, edited by Geoffry Brahm Levey and Tariq Modood (Cambridge: University Press, 2010): 141.

<sup>25</sup> Tariq Modood “Post-Immigration ‘difference’ and Integration: The Case of Muslims in Western Europe”, in *New Paradigms in Public Policy*, ed. by Peter Taylor-Gooby (Oxford: University Press, 2013): 51.

<sup>26</sup> <http://www.voxeurop.eu/de/content/article/363851-multikulti-ein-wort-ist-tot>

the inclusion of a symbolic reference to Christianity in the preamble to the failed European constitution: “I never go to church, but Europe is a Christian continent”. Europe is seen, thus, as a “secular Christian”<sup>27</sup> entity. It is a *belonging without believing*, in the sense that the religious tradition remains inscribed in the social memory, although it is not necessarily expressed through observance. These religions endure “as significant cultural systems and as imagined communities in competition with other imagined national communities”<sup>28</sup>. This explains, for example, the fact that Europeans may protest against the construction of mosques, even if they never set foot in a church<sup>29</sup>.

But, in addition, Islamic immigrants and religious practices generate rejection not only because of being an expression of religious otherness but, especially, because of their religiosity itself, because of their otherness in relation to European secularization: it is not the private practice of religion but its presence and visibility in the public sphere and their claims-making in the Western secular state. Secularism considered “as a quasi-normative consequence of being a *modern* and *enlightened* Europe”<sup>30</sup>. Secularism is, thus, not only a means to protect religious freedom in its different aspects and expressions but has indeed become “a mark of western identity”<sup>31</sup>. Logically, in this context, labelling a group by their religious identity—as is the case with immigrants from Muslim countries—and their demands for accommodation in the public sphere seem to erode the separation that secularism has attempted to establish between the political and religious spheres that is “part of a narrative of western exceptionality”<sup>32</sup>. Therefore, distrust toward Muslim communities does not stem so much from the mere fact of religious otherness, nor is it even a result of it being a non-Christian and non-European religion, which is also true, but more than anything from their religiosity, which is seen as “the Other” against which European secularism must be defended.

Both aspects—Christianity and secularism—are emphasized by the extremists in their defence of national identity. On the one hand, some platforms reference Christianity expressly as an integral aspect of European identity, which clearly contrasts with Islam. In their platform, *AfD* affirms:

<sup>27</sup> Modood, “Post-Immigration ‘difference’ and Integration: The Case of Muslims in Western Europe”, 53.

<sup>28</sup> José Casanova, *Religiones públicas en el mundo moderno* (Madrid: PPC, 2004): 30.

<sup>29</sup> Moreras, “Migraciones y pluralismo religioso. Elementos para el debate”, 16.

<sup>30</sup> Casanova, “Immigration and the new religious pluralism”, 144.

<sup>31</sup> S. Sayyid “Contemporary politics of secularism”, in *Secularism, religion and multicultural citizenship*, ed. by Geoffrey Brahm Levey and Tariq Modood (Cambridge: University Press, 2010): 188.

<sup>32</sup> Sayyid, “Contemporary politics of secularism”, 189.

“This culture is derived from three sources: the first of which is the Christian religious tradition”. *FPÖ* emphasizes: “Christianity, the foundation of Europe”. But, beyond these allusions to the Christian religion, they all hold that secularism is an important aspect of European identity that is supposedly in danger and that needs to be protected from external threats, fundamentally Islam and its demands. Evidence of that close relationship between secularity and identity is the fact that, in *FN*’s platform for the last presidential elections, the reference to neutrality is found within the chapter dedicated to identity. “The nation through identity” (“*La nation par l’identité*”), it proclaims, in clear agreement with the typically French idea that *la laïcité*—the local version of state neutrality—is a characteristic aspect of national identity.

These references both to Christian values and to secularism as a mark of European identity reveal the “neo-nationalism” to which I have alluded previously. A particularism which could have led to restrictive measures when it comes to Islamic claims, in particular, the measures regarding Islamic religious symbols adopted by several European countries, even though their commitment to universalism and neutrality should have led them to guarantee Muslims the same status as members of the majority group in the exercise of their religious freedom.

#### IV. An example: Muslim religious symbols

All Western democracies respect and protect the private practice of religion, including Islam, as a fundamental individual right, and this is the meaning of state neutrality.

We can define secularism in general as a political regime that establishes a separation between politics and religion, states and religious creeds, with the goal of protecting the equality of individual rights. However, problems arise when we try to determine with greater precision what neutrality means or to apply it to the management of concrete questions, such as the conflict stemming from the publication of caricatures of Muhammad or from the use of the Islamic veil. As a general rule, each European country has recreated its particular model of the separation between church and state and the accommodation of its minorities, with consequences that are more or less hospitable to the presence of religion in the public space. In France, *la laïcité* demands the strict privatization of religion. Great Britain maintains the Official Anglican Church, but it has shown great openness toward religious diversity. Germany recognizes the social function of religions and allows them to appear in the public sphere, insisting, at the same time, on the importance of the Christian tradition for social cohesion.

But, regardless of the different national styles of managing religious diversity, the challenge perceived in the public and collective practice of Islam has led secularism reveal its most particularistic and excluding face. That is why the tendency here has been quite restrictive regarding the presence of Islam in the public space, demanding it be confined to the private sphere, paradoxically, with the goal of protecting the European tradition of liberal tolerance from the antiliberal and fundamentalist threat that is perceived in Muslim immigrants.

This is, for example, the case in France. In the first conflicts that arose in that country at the end of the 1980s, the Islamic veil was tolerated out of a liberal understanding of secularism. In this sense, it is an institution whose purpose is to safeguard individual rights, more specifically, the equal treatment of religions and equality in the freedom of religious practice, both in its negative and its positive sense. It is, then, a universalistic institution that aims to include individuals without considering their identity. However, following the report of the Stasi Commission in 2003, the law on religious signs of 2004 banned “conspicuous symbols”, the symbols that make identity differences visible in the public sphere, overturning the previous liberal tolerance for the headscarf. This law, then, includes a republican understanding of secularism, according to which citizens must leave behind their religious identity or community belonging before entering the public sphere. This secularism “is part of our collective history”<sup>33</sup>, “it is an element of the republican pact”<sup>34</sup>, a political project in which individuals become free to engage in public life without the impediment of ascribed religious membership. *La laïcité* is a concept that has been developing over time, and it is now seen as a thread that defines French identity that must be defended against the visibility of religious belonging that derives from the use of the veil<sup>35</sup>.

The ban on ostensible religious symbols in France constitutes, in this way, an extreme example of illiberal secularism, which imposes important costs to religious liberty based on the defence of the political project that defines us and includes secularism as a fundamental feature.

In the case of Germany, there have been two arguments present in the debate about the Islamic veil. The first of them is neutrality understood in

---

<sup>33</sup> Bernard Stasi, *Commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République: rapport au Président de la République* (2003): 1.1.

<sup>34</sup> Stasi Commission 2003, 1.2.2.

<sup>35</sup> Carmen Innerarity, “La polémica sobre los símbolos religiosos en Francia. La laicidad republicana como principio de integración”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 111 (2005): 160; Jocelyn Maclure and Charles Taylor, *Laicidad y libertad de conciencia* (Madrid: Alianza, 2011): 26.

two different and yet complementary fashions. In the first place, as a *distan- cing* of the state from religion, which does not imply the prohibition of any religious manifestation in the public space, but—in the second sense— it is a *positive secularity*, open to religious fact and to the plurality of convictions: a “disposition open to protecting the freedom of all religious creeds to the same extent ... to guarantee space for the active acknowl- edgement of religious convictions”<sup>36</sup>. This way of understanding neutral- ity would imply a general acceptance of the presence of symbols from any creed in the public space and promoting, at the same time, equitable treat- ment for all of them. It would, therefore, be an institution with a universal- ist and inclusive nature. But, in a similar fashion to what has taken place in France, this universalist argument of the debate has confronted a second el- ement of an identity-based and, therefore, exclusionary nature. If it was, in France, republican secularism understood as one of the country’s defining characteristics, here it is the idea of Germany as a society based on Chris- tian traditions and values. This is expressly stipulated in the constitutions of some *Länder*, such as North Rhine-Westphalia: schools shall educate chil- dren, “on the basis of Christian educational and cultural values and shall be open to Christian denominations and to other religious and ideological convictions”<sup>37</sup>, combining that sense of open and inclusive secularity and the express reference to Christian values as something that the education system should transmit with an eye to social cohesion. However, this fi- nal argument, along with an idea of exclusionary neutrality, is what led six- teen *Länder* to prohibit religious symbols, with the exception, in some of them, of religious symbols from Western traditions<sup>38</sup>. The case of Germany is, thus, a clear example of that “moderate secularism”<sup>39</sup>, which defines a style of “flexible separation”<sup>40</sup> and which is the model that actually exists in most European countries.

<sup>36</sup> *Bundesverfassungsgericht*, 2 BvR 1436/02 Absatz-Nr. (1-140) (3.6.2003): 43.

<sup>37</sup> Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, art. 7.1. [https://recht.nrw.de/lmi/owa/lbr\\_bes\\_text?anw\\_nr=2&gld\\_nr=1&ugl\\_nr=100&bes\\_id=3321&aufgehoben=N&menu=1&sg=0](https://recht.nrw.de/lmi/owa/lbr_bes_text?anw_nr=2&gld_nr=1&ugl_nr=100&bes_id=3321&aufgehoben=N&menu=1&sg=0). Art. 12

<sup>38</sup> In fact, in 2015, the German Constitutional Court found unconstitutional both the gen- eral prohibition—because it infringes upon the fundamental rights of the Constitution—and especially the selective prohibition—for being discriminatory. It must be examined whether state neutrality is actually in question in each particular case (*Bundesverfassungsgericht 1BvR 471/10* (27.01.2015)).

<sup>39</sup> Modood, “Multiculturalism and Moderate Secularism”, 2015.

<sup>40</sup> Philippe Portier, “State regulation of religion in Western European countries”, in François Foret and Xavier Itçaina, eds. of *Politics of religion in Western Europe. Modernities in conflict* (London: Routledge, 2012): 99.

In both countries, particularism has prevailed over universalistic procedures that exist in their respective political cultures and that would have allowed an open attitude toward diversity. It is a liberal understanding of secularism, seeking equal protection of individual liberty in France, or, in Germany, the idea of open neutrality and positive secularism, which guarantees the same status to different creeds. These are institutional procedures that not only seek the separation of church and state, but also—and perhaps more appropriately for managing current religious pluralism—seek to ensure equal treatment of all religions. However, in both of them, the debate between universalism and particularism has ended up stressing the latter, with the consequent inability to manage pluralism in an inclusive way. For this reason, both countries abandon the universalist goal inscribed in the institutions of citizenship and neutrality. In Germany, it has been the idea of the Christian tradition as a feature of its identity that must be protected against religious pluralism in order to guarantee social cohesion. In France, it is secularism also seen as a defining feature of its identity. Both France and Germany have made decisions that help reinforce the division between us and them. In France, between us—secularists—and them—groups that are looking for public recognition through permission for their specific way of dressing. In Germany, between us—cultural Christians—and them—groups that portray a religion we see as strange. Policies developed in both countries are a challenge to pluralism and equality and both “threaten to create a long-term racialised-religious division in Europe”<sup>41</sup>

## V. Conclusion

In addition to references to the Christian Western tradition in Germany, the fundamental argument for exclusion has been secularism. A secularism that has moved from being a procedural institution for the protection of equality and religious freedom to become a specific feature of European identity that must be defended, in this case, against Islam and Muslims. It is a “fundamentalist secularism”<sup>42</sup>, encouraged by the extreme right, among others, and manifested in illiberal measures of restricting religion liberties in the public space, demanding Islam be confined to the private sphere. A liberalism that transforms into an identity, an ethical way of life to which everyone is expected to conform and with exclusionary effects in liberal-

<sup>41</sup> Modood “Post-Immigration ‘difference’ and Integration: The Case of Muslims in Western Europe”, 54.

<sup>42</sup> June Edmunds, “The limits of post-national citizenship: European Muslims, human rights and the Hijab”. *Ethnic and Racial Studies*, n. 35, 7 (2011).



ism's presumed "Other", that is Islam and its claims in the public sphere. A liberalism which is in the core of European values and which, with a universalist language—such as the language of secularism, becomes, in fact, an ideology that is particularistic and exclusionary.

Therefore, and to conclude, I would like to emphasise two ideas. In the first place, European governments should pay attention, not so much to the procedure—secularism—as to the aims that this institution intends to achieve—the freedom and equality of individuals. Current debates on this subject tend to focus more on procedure than on values, turning secularism into something to be defended at any price, and not into a means that needs to be defined according to its capacity to achieve its intended ends: equality and freedom, beyond individual identity.

Second, we need to rethink the meaning of secularism in the current circumstances, a concept developed in and for a context of single-religion societies and which aimed at the separation of church and state, religion and politics. The goal of that procedure today is not only the differentiation of spheres, but granting the same status to the plurality of religions that live in Europe. The governance of multicultural societies requires, thus, a great effort by governments to formulate more positive and less defensive narratives about the increasing cultural diversity of Western societies. Therefore, Europe should move from viewing Islam as a threat to secularism to considering it as an opportunity to shift to a concept of secularism more appropriate to a context of deep religious pluralism, otherwise Muslim citizens will continue to face disadvantages due to their religious membership.

## VI. References

- Alternative für Deutschland. *Program für Deutschland* (2017), available at <https://www.afd.de>
- Bhargava, Rajeev. "How Secular Is European Secularism?", *European Societies* 16, n.º 3 (2014): 329-36. doi:10.1080/14616696.2014.916335
- Brahm Levey, Geoffrey. "Secularism and Religion in a Multicultural Age", *Secularism, Religion and Multicultural Citizenship* (2009): 1-24.
- Baumann, Gerd. *El enigma multicultural. Un replanteamiento de las identidades nacionales, étnicas y religiosas*. Barcelona: Paidós, 2001.
- Brahm Levey, Geoffrey. "Secularism and religion in a multicultural age". In *Secularism, religion and multicultural citizenship*, edited by Geoffrey Brahm Levey and Tariq Modood, 1-24. Cambridge: University Press, 2010.
- Bundesverfassungsgericht, 2 BvR 1436/02 Absatz-Nr. (1-140) (3.6.2003)*. Available at: <http://www.bundesverfassungsgericht.de>

- Bundesverfassungsgericht 1BvR 471/10 (27.01.2015)*. Available at: [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2015/01/rs20150127\\_1bvr047110.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2015/01/rs20150127_1bvr047110.html)
- Casanova, José. *Religiones públicas en el mundo moderno*. Madrid: PPC, 2000.
- . “Immigration and the new religious pluralism”. In *Secularism, religion and multicultural citizenship*, edited by Geoffry Brahm Levey and Tariq Modood, 139-163. Cambridge: University Press, 2010.
- Council of Europe. *White Paper on Intercultural Dialogue. Living Together as Equals in Dignity* (2008). Available at [http://www.coe.int/t/dg4/intercultural/Source/Pub\\_White\\_Paper/White%20Paper\\_fi nal\\_revised\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dg4/intercultural/Source/Pub_White_Paper/White%20Paper_fi nal_revised_EN.pdf)
- Council of the European Union. *Tampere European Council 15 and 16 October 1999. Presidency Conclusions* (1999). Available at [http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_en.htm#c](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm#c)
- Council of the European Union. *Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy in the EU* (2004). Available at <https://ec.europa.eu/migrant-integration/librarydoc/common-basic-principles-for-immigrant-integration-policy-in-the-eu>
- Edmunds, June. “The limits of post-national citizenship: European Muslims, human rights and the Hijab”. *Ethnic and Racial Studies*, n. 35, 7 (2011): 1181-1199.
- Freiheitlichen Partei Österreichs (FPÖ). *Wahlprogramm*. Available at <https://www.fpoe.at/>
- Front National (FN). *144 Engagements présidentiels* (2017). Available at <http://www.frontnational.com/>
- Innerarity, Carmen. “La polémica sobre los símbolos religiosos en Francia. La laicidad republicana como principio de integración”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 111 (2005): 139-61.
- Innerarity, Carmen and Beatriz Acha. “Los discursos sobre ciudadanía e inmigración en Europa: universalismo, extremismo y educación”. *Política y Sociedad*, 47 (2010): 63-84.
- Joppke, Christian. “State neutrality and Islamic headscarf laws in France and Germany”. *Theory and Society*, 36 (2007): 313-342.
- Manz, Stefan. “Constructing a normative national identity: The *Leitkultur* debate in Germany, 2000/2001”. *Journal of Multilingual and Multicultural Development*, 25, 5 (2004): 481-496.
- Martín Muñoz, Gema. “La islamofobia inconsciente”. In *La islamofobia a debate. La genealogía del miedo al islam y la construcción de los discursos antiislámicos*, edited by Ramón Grosfoguel and Gema Martín Muñoz, 35-46. Madrid: Biblioteca Casa Árabe, 2012.
- Maclure, Jocelyn and Charles Taylor. *Laicidad y libertad de conciencia*. Madrid: Alianza, 2011.
- Modood, Tariq. “Post-Immigration ‘difference’ and Integration: The Case of Muslims in Western Europe”. In *New Paradigms in Public Policy*, edited by Peter Taylor-Gooby. Oxford: University Press, 2013.
- . “Multiculturalism and Moderate Secularism”. *Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper No. RSCAS 2015/47* (2015). Available at <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2631081>

- Moreras Jordi. “Migraciones y pluralismo religioso. Elementos para el debate”. Documentos CIDOB Migraciones n. 9 (2006). Barcelona: CIDOB. Available at [https://www.cidob.org/publicaciones/series\\_pasadas/documentos/migraciones/migraciones\\_y\\_pluralismo religioso\\_elementos\\_para\\_el\\_debate](https://www.cidob.org/publicaciones/series_pasadas/documentos/migraciones/migraciones_y_pluralismo religioso_elementos_para_el_debate)
- Mouritsen, Per. “Beyond postnational citizenship. Access, consequence, conditionality”. In *European multiculturalisms: Cultural, religious and ethnic challenges*, edited by Triandafyllidou, Anna, Tariq Modood and Naser Meer, 88-115. Edinburgh: University Press, 2011.
- Naïr, Sami. *Refugiados. Frente a la catástrofe humanitaria, una solución real*. Barcelona: Crítica, 2016.
- Österreichische Volkspartei. *Wahlprogram* (2017). Available at <https://www.oevp.at/>
- Portier, Philippe. “State regulation of religion in Western European countries”. In Foret, François and Xabier Itçaina, (eds.), *Politics of religion in Western Europe. Modernities in conflict*, 93-107. London: Routledge, 2012.
- Sayid, S. “Contemporary politics of secularism”. In *Secularism, religion and multicultural citizenship*, edited by Geoffry Brahm Levey and Tariq Modood, 186-199. Cambridge: University Press, 2010.
- Schnapper, Dominique. *La comunidad de los ciudadanos. Acerca de la idea moderna de nación*. Madrid: Alianza, 2001.
- Stasi, Bernard. *Commission de réflexion sur l’application du principe de laïcité dans la République: rapport au Président de la République*. 2003. Available at <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/034000725/index.shtml>
- Tibi, Bassam. *Europa ohne Identität? Die Krise der multikulturellen Gesellschaft*. München: Bertelsmann, 1998.
- . “Die Ideologie des Multikulturalismus, nicht die Idee der kulturellen Vielfalt ist in der Sackgasse”. In *Multikulturalismus: Vision oder Illusion?* Heinrich Böll Stiftung. Heimatkunde. Migrations Politisches Portal, 2010. Available at [http://www.migration-boell.de/web/integration/47\\_772.asp](http://www.migration-boell.de/web/integration/47_772.asp). ()
- Triandafyllidou, Anna. “Diversity, Integration, Secularism and Multiculturalism”. In *European Multiculturalisms*, edited by Anna Triandafyllidou, Tariq Modood and Naser Meer. 1-29. London: Palgrave, 2011.
- Wieviorka, Michel. *El racismo. Una introducción*. Barcelona: Gedisa, 2009.
- Wimmer, Andreas. *Nationalist exclusion and ethnic conflict: Shadows of modernity*. Cambridge: University Press, 2002.

## About the author

**Carmen Innerarity Grau** is a PhD (with outstanding Doctorate Award) in Philosophy at the University of Navarra (1994). Deutscher Akademischer Austauschdienst (DAAD) fellow at the Ludwig Maximilian Universität (Munich) and the Westfälische Wilhelms Universität (Münster). Professor at the University of Navarra, University of the Basque Coun-

try, University of Salamanca, Complutense University of Madrid (Ortega y Gasset University Institute), National University of Distance Education and the Westfälische Wilhelms Universität (Münster). Since 1995 she has developed her teaching and research activity at the Public University of Navarra, where she is in charge of the Research Group “Politics, identity and culture”. She is Associate Professor in Sociology since 2008. She has published several works on political theory and culture, citizenship, cultural integration policies and multiculturalism. Currently, she is focused on the management of cultural differences resulting from migrations in European societies. Her last publications include: “Ciudadanía, integración y universalismo: análisis y evaluación normativa de los programas de integración cívica en Alemania y Francia desde una perspectiva liberal” in *Revista Española de Ciencia Política* (2016), 41, pp. 39-66. ISSN: 1575-6548. Doi: <http://dx.doi.org/10.21308/recp.41.02>; “Ciudad y ciudadanía. Un análisis de los planes estratégicos de desarrollo urbano desde la perspectiva de género” in *Revista de Investigaciones Feministas* (2014), 5, pp. 342-370. ISSN: 2171-6080 (with Sancho Martínez, A.); “El debate sobre el velo islámico en Gran Bretaña. El multiculturalismo liberal y la identidad nacional”, in *Revista de Estudios Políticos*, (2013), 162, pp. 149-174; “La inclusión del otro en Francia y Alemania: el debate sobre el velo islámico”, in Sánchez de la Yncera, I. and Rodríguez Fouz, M. (eds.): *Dialécticas de la postsecularidad. Pluralismo y corrientes de secularización*, Barcelona, Anthropos, (2011), pp. 345-377. ISBN: 978-84-7658-933-5; “Los discursos sobre ciudadanía e inmigración en Europa: universalismo, extremismo y educación”, in *Política y sociedad*, (2010), 47, pp. 63-84 (with Acha Ugarte, B.).

## Sobre la autora

**Carmen Innerarity Grau** es Doctora en Filosofía y Letras por la Universidad de Navarra (1994), con Premio Extraordinario de Doctorado. Como becaria del Deutscher Akademischer Austauschdienst (DAAD), amplió sus estudios en la Ludwig Maximilian Universität (Munich) y la Westfälische Wilhelms Universität (Münster). Docencia en la Universidad de Navarra, Universidad del País Vasco, Universidad de Salamanca, Universidad Complutense de Madrid (Instituto Universitario Ortega y Gasset), Universidad Nacional de Educación a Distancia y Westfälische Wilhelms Universität (Münster). Desde 1995 ha desarrollado su actividad docente e investigadora en el Departamento de Sociología de la Universidad Pública de Navarra, donde es responsable del Grupo de Investigación “Política, identidad y cultura”. Profesora Titular de Sociología desde el año 2008. Autora de diversos trabajos sobre teoría y cultura política, ciudada-

nía, políticas de integración cultural y multiculturalismo. En la actualidad sus investigaciones se centran en la gestión de la diferencia cultural generada por la inmigración en las sociedades europeas. Entre sus publicaciones más recientes, destacan: “Ciudadanía, integración y universalismo: análisis y evaluación normativa de los programas de integración cívica en Alemania y Francia desde una perspectiva liberal” en *Revista Española de Ciencia Política* (2016), 41, pp. 39-66. ISSN: 1575-6548. Doi: <http://dx.doi.org/10.21308/recp.41.02>; “Ciudad y ciudadanía. Un análisis de los planes estratégicos de desarrollo urbano desde la perspectiva de género” en *Revista de Investigaciones Feministas* (2014), 5, pp. 342-370. ISSN: 2171-6080 (junto con Sancho Martínez, A.); “El debate sobre el velo islámico en Gran Bretaña. El multiculturalismo liberal y la identidad nacional”, en *Revista de Estudios Políticos*, (2013), 162, pp. 149-174; “La inclusión del otro en Francia y Alemania: el debate sobre el velo islámico”, en Sánchez de la Yncera, I. y Rodríguez Fouz, M. (eds.): *Dialécticas de la postsecularidad. Pluralismo y corrientes de secularización*, Barcelona, Anthropos, (2011), pp. 345-377. ISBN: 978-84-7658-933-5; “Los discursos sobre ciudadanía e inmigración en Europa: universalismo, extremismo y educación”, en *Política y sociedad* (2010), 47, pp. 63-84 (junto con Acha Ugarte, B.).



# Secularization, Liberalism and the Problematic Role of Religion in Modern Societies\*

*Secularización, liberalismo y el rol problemático de la religión en las sociedades modernas*

Sergio García

CEDEU Centro de Estudios Universitarios  
s.garciamagarino@cedeu.es

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/ced-59-2018pp63-73>

---

**Contents:** I. Introduction.—II. Secularization and secularism.—III. The liberal tradition as an unquestioned, invisible framework.—IV. A proposal about the way that social phenomena linked to religion could be approached.—V. The connection between some of the factors identified above and the upsurge of populist right-wing movements.—VI. Conclusion.—VII. References.

---

**Abstract:** This paper argues that there is a defective understanding of the sociological secularization process and a liberal tradition that takes for granted many problematic notions and subtly determines the logic of the debate on religion in modern societies. While the two issues are not causal factors for the rise of radical right-wing populist movements, they constitute the framework within which the debates on ethno-religious pluralism and its relationship with politics take place. These two unresolved questions hinder a good understanding of the complexity of social phenomena related to religion in contemporary Western societies such as fundamentalism, terrorism, political Islam or the claims of other religious groups to participate in the public sphere. In order to achieve the above goals, the article focuses on four interconnected points. The first briefly reviews secularization theory and secularism as an ideology. The second constitutes a questioning of the liberal framework. The third proposes a particular way of approaching those social phenomena linked to religion. The paper concludes broadly examining the factors related to religion that feed right-wing populist movements.

**Keywords:** Secularism, liberalism, right-wing populism, political Islam.

**Resumen:** *Este artículo sostiene que hay una noción defectuosa del proceso de secularización social y que la tradición liberal da por supuesto varios conceptos*

---

\* Recibido el 2 de enero de 2018, aceptado el 9 de mayo de 2018.

*problemáticos que sutilmente determinan la lógica del debate sobre la religión en las sociedades modernas. Si bien estos dos elementos no son factores causales para el auge de los movimientos populistas de extrema derecha, constituyen un marco dentro del cual se dan los debates sobre el pluralismo etno-religioso y su relación con la política. Estas dos cuestiones irresueltas dificultan una comprensión correcta de la complejidad de los fenómenos sociales vinculados a la religión en las sociedades occidentales contemporáneas, tales como el fundamentalismo, el terrorismo, el Islam político o las reivindicaciones de otros grupos religiosos de poder participar en la esfera pública. A fin de alcanzar esos objetivos, el artículo se centra en cuatro puntos interconectados. El primero revisa, brevemente, la teoría de la secularización y el secularismo como ideología. El segundo constituye un cuestionamiento del marco liberal. El tercero plantea una vía particular de aproximarse a los fenómenos sociales vinculados con la religión. El artículo concluye examinando los factores vinculados a la religión que hay alimentado a los movimientos populistas de extrema-derecha.*

**Palabras clave:** *Secularismo, liberalismo, populismo de extrema derecha, Islam político.*

## I. Introduction

This paper addresses two issues that are not causal factors for the rise of radical right-wing populist movements, but which constitute the framework within which the debates on ethno-religious pluralism and its relationship with politics take place, namely: a defective understanding of the sociological secularization process and a liberal tradition that takes for granted many problematic notions and subtly determines the logic of the debate.

These two unresolved questions hinder a good understanding of the complexity of social phenomena related to religion in contemporary Western societies such as fundamentalism, terrorism, political Islam or the claims of other religious groups to participate in the public sphere.

In order to achieve the above goals, the article will focus on four interconnected points. The first one will be a short review of secularization theory and of secularism as an ideology. The second will constitute a questioning of the liberal framework. In the third, a particular way of approaching those social phenomena linked to religion will be proposed. And, finally, the factors related to religion that feed right-wing populist movements will be examined more broadly.



## II. Secularization and secularism

One of the factors which seems to be related to the lack of capacity to respond effectively to social problems linked to religion is a reductive understanding of how secularization operates in society nowadays.

The theory of secularization is part of the broader theory of modernisation which attempts to explain social change in the following terms. As societies move from traditional to modern entities, different social processes occur: rationalization, the separation of a single social system into differentiated and autonomous subsocial systems, migration from rural areas to cities, bureaucratization of governmental process, secularization... This process took place in Western countries, especially in Europe, but it was considered a universal process, thus modernisation adopted not only a descriptive approach but a teleological one.

Empirically, secularization, in turn, had to do with different phenomena and social processes: the loss of loyalty towards traditional religious institutions, the reallocation of religion from the totality of social system to an autonomous sphere such as politics, science, culture; and, in some cases, the separation of certain traditional religious practices, such as Easter or Christmas, from religious meaning.

However, many people interpreted these facts more radically and, probably going beyond the range of validity of the theory, posited that, as societies become more modern, the influence of religion would disappear or simply become a private issue, a postmodern folklore, exotic cultural rituals or other phenomena which give meaning and generate transcendence such as sports.

In any case, public policies took these conclusions as facts and behaved in consequence, overlooking the role of religion in society and the sociological complex transformations that were taking place at the level of religiosity. In addition, some people took these points as an ideology associated with secularism and made normative statements mentioning that religion should be overcome to move towards more advanced societies.

On the other hand, sociological transformations seemed to be advancing in other ways that have recently been recognized.

To begin with, the role that religious considerations have played in a number of prominent instances of political conflict and revolution is now highlighted. Some examples include the Six-Day War between Israel and Egypt, the Iranian revolution, the development of Hindu nationalism in India and Buddhist nationalism in Sri Lanka, the role of Catholicism in overthrowing communism in Eastern Europe, religious inspired nonviolent civil disobedience movements, the rise of Evangelical politics in the United States and so-called Islamic terrorism, to name a few.

Recent demographic studies have also been meaningful, showing that the overwhelming majority of the world's population remains just as religious as ever before, if not more so. For example, the World Values Survey, carried out across fifty-six countries from the 1980s to the early 2000s, found that levels of religious belief increased from 80% to 83% in the world population during this period. The only region where these levels decreased was Western Europe, and still only from 81% to 78%. Levels of religious belief alternately increased in Eastern Europe from 68% to 78%, while the percentage of Chinese who cited "religion" as a major influence in their life grew from 22% to 36%<sup>1</sup>.

Other studies have undermined the idea that modernity and religion are somehow at odds by tentatively but empirically proving how religion has played an important role in encouraging many non-Western peoples to accept modern science, modern medicine, and democratic politics<sup>2</sup>. Indeed, the theory of secularization has been challenged in so many ways that numerous prominent thinkers are beginning to claim that it has been falsified outright<sup>3</sup>.

In addition, there is growing recognition of religion as a driving force in the world of social and economic development. For instance, the interdisciplinary field of development shows that certain attitudes towards work and certain worldviews are more conducive to social progress than others; in accordance, a learning in action process is in motion about how to foster those attitudes. This same field of development has underlined the role of faith-based organizations in the provision of social services as well as in the creation of successful development programs<sup>4</sup>.

Furthermore, some of the connections between religion, violence and conflict have been called into question, pointing to the fact that the cause of many conflicts linked to religion is not religion itself, but the fusion of religion with either nationalism or ethnicity or with both<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Daniel Philpott, Mónica Toft and Timothy Samuel, *God's Century: Resurgent Religion and Global Politics*, (WW Norton & Co, 2011): 191.

<sup>2</sup> Micklethwait and Wooldridge, *God Is Back* (Penguin, 2010); Peter van der Veer and Hartmut Lehmann, *Nation and Religion. Perspectives on Europe and Asia* (Princeton University Press, 1999).

<sup>3</sup> Martin Riesebröt, "Religion in the Modern World: Between Secularization and Resurgence", *European University Institute, Max Weber Program, Lecture 2014/1* (2014).

<sup>4</sup> Sergio García Magariño, *Gobernanza y religión* (Delta, 2016); Séverine Deneulin and Carole Rakodi, "Revisiting Religion: Development Studies Thirty Years On", in *World Development*, Volume 39, Issue 1, January (2011): 45-54

<sup>5</sup> Daniele Conversi, "Globalization, Ethnic Conflict and Nationalism", in Bryan S. Turner and Robert J. Holton, edit., *Handbook of Globalization Studies*, Edition 1, Chapter 18, (Taylor & Francis, 2015): 346-366.

Finally, Europe, against all forecasts, is hosting new religions and new debates as a result of many intertwined processes, such as global integration and migration, delusion with materialistic and hedonistic philosophies and with their promise of a happiness based on the immediate satisfaction of needs, conversions, new forms of spirituality, a renewed search for identity, ecological movements with some features closed to transcendental perspectives, the verification that materialistic ideologies, whether capitalist or communist, have produced inequalities in the first case and totalitarianisms in the latter, the upsurge of a growing debate and a renewed interest in the role of religion in the public sphere or the challenges posed over the public management of religious diversity and of social cohesion within more plural contexts.

### III. The liberal tradition as an unquestioned, invisible framework

Another reason why social problems linked to religion are so problematic is the assumption of the liberal framework as a neutral value framework. MacIntyre in *Competing Rationalities* posits that since the Enlightenment, a tradition of inquiry has established its logics in public debate without making explicit its assumptions<sup>6</sup>. Any kind of actor that enters the debate unconsciously assumes these logics. Some of the premises that have been naturalised are the following:

- Liberal partisan democracy is the best system of government.
- The individual is the main entity of social life and political and civil individual rights are the key for progress.
- The separation between the public and the private.
- The relevance of the individual over the community and individual identity over collective identities, which are sometimes considered oppressive.
- There has to be tension between institutions and citizens.
- The notion of power as domination.
- Economy as the axis of social life.
- Competition as the articulating principle for social organization and as the key for excellence.
- The split between religion and politics, faith and reason, mind and heart, rational and emotional.
- Instrumental rationality as the highest form of rationality.

---

<sup>6</sup> Alasdair MacIntyre, *Whose Justice? Which Rationality?* (University of Notre Dame, 1988): 388-403.

- Economic growth as the key for social progress.
- Nature as a resource to be explored.
- National interest as the main principle for international relationships.

Nonetheless, it is recognised that different ideologies and religious groups come from other traditions of inquiry and depart from different assumptions. The case of political Islamism is paradigmatic. The liberal interpretation of what should be done to integrate Muslim is related to the idea that Islam must experience a modernization process to renounce the political dimensions. The point proposed here is that this is not possible because at the heart of Islam there is a connection between faith and political organisation. Islam without that dimension is not Islam. There are other religious groups, whether Catholic, Evangelical or Protestant, that do not hold this division. What can be done?

There are new peoples, religions and conceptions in Europe, so the framework must be the object of public debate too. These ideas are developed further in the paper “Un cuestionamiento de las bases conceptuales del debate contemporáneo<sup>7</sup>”.

#### **IV. A proposal about the way that social phenomena linked to religion could be approached**

The approach to address social phenomena linked to religion might have two stages. The first one connects to the effort to try to understand these phenomena using the logics of religion. Then, in a second but important stage, the phenomenon should be addressed from the lens of other explanations.

In order to respond adequately to the public management of diversity or to the threat of ISIS, it is fundamental to advance towards a deeper understanding of what religion is and the social function that it fulfils, taking into consideration its historical influence, identifying clearly when it becomes a source of civilization and when a source of fanaticism. For instance, the strategies to combat radicalization processes often do not take these logics into consideration and end up nurturing radicalization processes in the long term<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Sergio García Magariño, “Un cuestionamiento de las bases conflictuales del debate contemporáneo”, in *Journal of the Sociology and Theory of Religion*, Vol. 5, N.º 1 (2016): 171-190.

<sup>8</sup> Sergio García, “El riesgo de no entender las lógicas de la religión y el fundamentalismo”, in *Revista Actualidad Criminológica*, UCJC, Vol. 3 (2016): 25-30.

A prerequisite for these responses which pull away from the previous strand of thought is that religious literacy should be included in the public agenda. Society's religious illiteracy is one of the factors which correlates to the prejudices and stereotypes which feed extremist stances.

Secondly, once this analysis using the logics of religion has been done, other perspectives which look at religion in terms of political movements, of collective identity connections, or political legitimising discourses, of any other sorts of fundamentalism should be included.

## V. The connection between some of the factors identified above and the upsurge of populist right-wing movements

The points highlighted in the above sections are not direct causal factors of the upsurge of the so-called populist right-wing movements. However, they are considered crucial both to prevent their emergence and to respond effectively to them. This last section, on the other hand, will touch upon those factors that seem to be more directly connected to these movements.

The proliferation of religious groups which challenged the *statu quo*, the intensification of migration processes, the prejudices and social myths that arise out of these factors nurture populisms and increase the receptivity towards their arguments, which are quite connected to the rejection of anything that comes from what they consider odd or strange.

Global integration has also generated different frameworks of reference which feed feelings of disorientation. Right-wing populist movements use a discourse that seems familiar and clear within this atmosphere, so it produces a false sense of security.

The perception of the new penetration of Islam in Europe—although it has been there for centuries—is especially problematic, as Islam is conceived as a “foreign” religion, and people associate it with immigration. That is why most populisms go against Islam. The existence of Al-Qaeda and Daesh serves as a justification for the extreme populist arguments against Islam. Thus, right-wing movements exploit the recourse to fear.

Another point linked to the previous one is the expansion of islamophobia throughout Europe. The higher the islamophobia the easier it is for populist movements to reach people's minds and hearts.

The economic crisis experienced since 2007, and the difficulties in overcoming it, stimulated sectors of society to look for guilty parties. The “others”, “the foreigners” who bring “regressive religions” are the cause for all the evils of society. This diagnosis is simpler than the economists' analysis. Ultimately, the populist discourse is quite appealing: the economists,

the bankers, the elites, could not predict nor prevent the crisis, so their diagnoses are irrelevant. The communication strategy of populisms in this regard was more effective and easier understood: the cause of “our problems” is outside so, by removing them—the immigrants, the Muslim, the foreigners—the problem would be sorted out.

What is considered a crisis of the strict materialistic interpretations of reality, the uncertainties coming from postmodern influences, the increasing complexity of contemporary societies pose a challenge over existential questions. Accordingly, people search for certitudes and populist right-wing movements offer security through dogmatic claims which are simplistic but, as mentioned before, appealing. They say what people like to hear: we are the “good ones”, the others are the “evil ones”; we do not have to reflect about our failures since the failures belong to others.

The fact that liberal partisan democracy was incapable of overcoming the economic crisis—among other crises—reduced its legitimacy and nurtured feelings of indignation which have also been channelled by populist movements. In addition, the Enlightenment-inspired critiques against authority opened the door to relativism and the dominion of emotions.

Furthermore, and in connection with what was mentioned at the beginning of the paper, certain sociological transformations, such as the religiosity of people, have not been well understood from traditional political instances. Hence, a progressively wider disconnection between politics and social reality is in motion, as Professor Innerarity points out<sup>9</sup>.

Finally, the logical consequence of a fluid environment of changes, uncertainties, growing pluralism, lack of clear references, fear and superficiality is a renewed search for identity. This search for identity in the absence of solid references is directed towards the only issues that seem to be clear and that underpin populist discourse: ethnicity, simplistic and antagonistic ideology, religion, nationalism and the return to the imaginary homogeneous past and its certitudes.

## VI. Conclusion

The analysis made in the paper first attempts to show that a poor and simplistic understanding of the secularization process might prevent understanding and an effective response to social problems linked to religion such as public management of religious diversity and pluralism.

---

<sup>9</sup> Daniel Innerarity, *Política en tiempos de indignación* (Galaxia Gutenberg, 2015).

Secondly, it was proposed that the liberal framework which limits contemporary debates should be called into question, as its logics and assumptions are imposed over phenomena which must be examined under their own clues and keys. The most paradigmatic example is how to deal with Islam in Europe. The expectation that Islam should be “modernized” to make it fit into Europe is naive and takes for granted that “modernization” means to adjust things to the European way.

Thirdly, it is suggested that social phenomena linked to religion should first be approached under the logics of religion and then using other heuristic perspectives, such as cultural, political, interest oriented, discursive or identitarian studies.

Finally, to complete the picture, the fourth section underlines what are considered some of the primary direct causes driving the upsurge and popularity of right-wing populist movements. As was showed, there are different intertwined factors, most of them linked to either sociological changes as a result of migration, the economic crisis, religious and other social transformations or feelings of rejection that are channelled and exploited through right-wing populist movements’ communication strategies.

## VII. References

- Conversi, Daniele. “Globalization, Ethnic Conflict and Nationalism”. In *Handbook of Globalization Studies*, edited by Bryan S. Turner and Robert J. Holton, Edition 1, Chapter 18. Taylor & Francis, 2015.
- Deneulin, Séverine and Carole Rakodi. “Revisiting Religion: Development Studies Thirty Years On”, in *World Development*, Volume 39, Issue 1 (January 2011): 45-54.
- García, Sergio *Gobernanza y religión*, Delta, 2016.
- García, Sergio “Un cuestionamiento de las bases conflictuales del debate contemporáneo”, in *Journal of the Sociology and Theory of Religion*, Vol. 5, N.º 1 (2016): 171-190.
- García, Sergio “El riesgo de no entender las lógicas de la religión y el fundamentalismo”, in *Revista Actualidad Criminológica*, UCJC, Vol. 3 (march 2016): 25-30.
- Innerarity, Daniel. *Política en tiempos de indignación*. Galaxia Gutenberg, 2015.
- MacIntyre, Alasdair. *Whose Justice? Which Rationality?* University of Notre Dame, 1988.
- Micklethwait, John and Adrian Wooldridge. *God Is Back*. Penguin, 2010.
- Phlpott, Daniel, Mónica Toft and Timothy Samuel. *God’s Century: Resurgent Religion and Global Politics*. WW Norton & Co, 2011.
- Riesebrot, Martin “Religion in the Modern World: Between Secularization and Resurgence”, *European University Institute, Max Weber Program, Lecture*

(2014/1). Available at [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29698/MWP\\_LS\\_2014\\_01\\_Riesebrodt.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29698/MWP_LS_2014_01_Riesebrodt.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Van der Veer, Peter and Hartmut Lehmann. *Nation and Religion. Perspectives on Europe and Asia*. Princeton University Press, 1999.

## About the author

**Sergio García** is a PhD in Sociology (international mention) at the Public University of Navarra (UPNA), Advanced Diploma on Advanced Studies in Sociology (UPNA), equivalent to the master in pedagogy at the University of the Basque Country (UPV-EHU), Postgraduate course in Education and Social Development (CUB, Colombia) and BA in Physical Activity Sciences and Sport (UPV-EHU). Teaching-researcher at the Camilo José Cela University and the CEDEU / Rey Juan Carlos and associated researcher at the Institute of Democratic Governance (Globernance). He has been a visiting fellow at several universities, including the University of Essex. His main work-lines cover areas such as collective security mechanisms, international conflicts, the Salafist radicalisation process, the new forms of governance, as well as other topics linked with the philosophy and sociology of science and religion. His last works are *Desafíos del sistema de seguridad colectiva de la ONU: análisis sociológico de las amenazas globales* (CIS, 2016), *La gobernanza y sus enfoques* (DELTA, 2016), *Gobernanza y religión* (DELTA, 2016), and *Introducción a la sociología del crimen* (DELTA, 2017) and *El desarrollo social y económico: una aproximación holística*, (DELTA, 2017). He collaborates with the education and development programmes of the Global Prosperity Studies Institute in Israel, the Rural University of the FUNDAEC (Colombia), the Nur University (Bolivia), the Lazos Learning Foundation in Canada. He is also an analyst collaborator at the Spanish Institute of Strategic Studies at the Spanish Defense Ministry. He is currently directing the Public Affairs Office of the Spanish bahá'í community.

## Sobre el autor

**Sergio García** es Doctor en sociología con mención internacional en la UPNA, Diploma de Estudios Avanzados en Sociología (UPNA), Equivalente a Máster en Pedagogía (UPV), Posgrado en Educación y Desarrollo Social (CUB, Colombia) y Licenciado en Ciencias de la Actividad Física y el Deporte (UPV). Es profesor-investigador de la Universidad Camilo José Cela y CEDEU / Rey Juan Carlos e investigador asociado del Instituto de



Gobernanza Democrática (Globernance). Ha sido “Visiting Fellow” de varias universidades, destacando la Universidad de Essex. Sus líneas de investigación engloban los mecanismos de seguridad colectiva, los conflictos internacionales, el proceso de radicalización salafista, las nuevas formas de gobernanza así como otros temas relacionados con la filosofía y la sociología de la ciencia y la religión. Sus últimos libros son *Desafíos del sistema de seguridad colectiva de la ONU: análisis sociológico de las amenazas globales* (CIS, 2016), *La gobernanza y sus enfoques* (DELTA, 2016), *Gobernanza y religión* (DELTA, 2016) y *Introducción a la sociología del crimen* (DELTA, 2017) y *El desarrollo social y económico: una aproximación holística*, (DELTA, 2017). Es colaborador de los programas de educación y desarrollo del Instituto de Estudios en Prosperidad Global de Israel, de la Universidad Rural de FUNDAEC (Colombia), de la Universidad Nur (Bolivia), de la Fundación Lazos Learning de Canadá y colaborador analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos del ministerio de defensa del gobierno de España. Actualmente dirige la Oficina de Asuntos Públicos de la comunidad bahá'í de España.



# The Far Right in Western Europe: “From the Margins to the Mainstream” And Back?\*

*La extrema derecha en Europa occidental:  
¿“De los márgenes al centro” y vuelta a la marginalidad?*

Beatriz Acha Ugarte  
Public University of Navarra  
beatriz.acha@unavarra.es

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/ced-59-2018pp75-97>

---

**Contents:** I. Introduction.—II. The electoral evolution of the Far Right: no longer marginal?—III. Political evolution: from the margins to the mainstream?—IV. Radicalisation: the discourse on refugees and others. From the mainstream and back.—V. Conclusion.—VI. References.

---

**Abstract:** This paper analyses the rise of the Far Right in Western Europe and the widespread political, social and scholarly concern due to the extremist parties’ recent electoral performances. It holds that, already since the late 1980s, we are witnessing a new (third) “wave” of right-wing extremism in several European countries —with some of these parties having already undergone electoral and political consolidation— and joins other contributions that approach the issue of their “mainstreaming” process. It presents some data on the Far Right’s electoral and political evolution, which seem to confirm that some mainstreaming did take place in the decades between the 1980s and the 2000s. However, more recently the immigration issue and the “refugees’ crisis” seem to have prompted the radicalisation of many (if not all) of these parties, and even of some parties which were not thought to be extremist. The paper reflects on this process of alleged radicalisation of the Far Right. The conclusion speculates on its future evolution and highlights future avenues for research.

**Keywords:** Far Right, mainstreaming process, migration, radicalisation.

**Resumen:** *Este artículo analiza el auge de la ultraderecha en Europa occidental y la creciente preocupación política, social y académica ante los recientes resultados electorales de partidos políticos extremistas. Desde finales de los años ochenta asistimos a una nueva (tercera) “ola” de radicalismo de la ultra derecha en diversos países europeos, con algunos de estos partidos habiéndose consolidado electoral y políticamente; el artículo sigue así la estela de otros análi-*

---

\* Recibido el 23 de febrero de 2018 y aceptado el 8 de mayo de 2018.

*sis que han abordado la cuestión de si éstos se han vuelto “mainstream” o menos radicales. El artículo incluye algunos datos de la evolución política y electoral de la ultraderecha que parecen confirmar que ese proceso de “mainstreaming” tuvo lugar entre la década de los ochenta y los dos mil. Sin embargo, la cuestión de la inmigración, relacionada con la llamada “crisis de los refugiados”, parece haber acelerado la radicalización de muchos (cuando no todos) los partidos de ultraderecha, así como algunos partidos que no eran considerados extremistas. El artículo aborda ese proceso de supuesta radicalización de la ultraderecha. La conclusión especula sobre su futura evolución y plantea posibles vías para la investigación ulterior del fenómeno.*

**Palabras clave:** ultraderecha, proceso de normalización, migración, radicalización.

## I. Introduction

With the exception of Spain, Portugal, Ireland and Luxemburg, where no right-wing extremist party has made its entrance into the National Parliament, the Far Right seems to have been extremely successful in Western Europe lately<sup>1</sup>. Their impressive electoral performance has raised widespread political, social and scholarly concern; it comes as no surprise that the family of right-wing extremist parties has become the most intensely studied in the last decades in political science<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Some right-wing extremist parties have also reached striking electoral results in several Eastern European countries like Hungary, Romania, Poland, Bulgaria and Latvia. Although some scholars claim to consider (and study) them as members of the family of the Far Right (see for example Cas Mudde, *The Study of Populist Radical Right Parties: Towards a Fourth Wave* (Oslo: Center for Research on Extremism, The Extreme Right, Hate Crime and Political Violence, University of Oslo, C-Rex Working Paper Series, 2016)), others have emphasized the distinctiveness of the cleavage structures of Western and Eastern European countries (Simon Borschier, *Cleavage Politics and the Populist Right. The New Cultural Conflict in Western Europe* (Philadelphia: Temple University Press, 2010)). Differences with regard to the impact of the crisis on the stability of the party systems in the West and in the East (Enrique Hernandez and Hanspeter Kriesi, “The Electoral Consequences of the Financial and Economic Crisis in Europe”. *European Journal of Political Research* 55-2 (2016)) and with regard to the profiles of right-wing extremist voters (Trevor J. Allen, “All in the party family? Comparing far right voters in Western and Post-Communist Europe”. *Party Politics* 23-3 (2017)) have also been noted: Westerners are more hostile to immigration, less religious, and economically less left-wing than extremist voters from the Eastern part of Europe. Following this logic and the principles of the analysis based on a *meaningful comparison*, I will concentrate on the EU-15 countries plus Switzerland and Norway, both of which have joined the Schengen area and are members of the EFTA.

Already in the late 1980s, the academic literature started to analyse the extremist upsurge, signalling the beginning of a new (third) “wave” of right-wing extremism in several European countries<sup>3</sup>. Only two decades later, some extremist parties had already undergone electoral and political consolidation, and several contributions started approaching the issue of their “mainstreaming” process<sup>4</sup>. More recently, however, we might be witnessing a different phase in the Far Right’s political evolution, since the immigration issue—the Far Right’s topic par excellence—is again at the forefront of the political debate in Europe; the “refugee crisis” has prompted the radicalization of many (if not all) the Far Right parties (and even of some parties which were not thought to be extremist). This article reflects on this process of alleged radicalization of the Far Right. It first presents some data on its electoral and political evolution, which seem to confirm that some mainstreaming did actually take place in the decades between the 1980s and the 2000s. The following section aims at showing some evidence of the reverse process: the radicalization of the Far Right’s discourse. The conclusion speculates on the future evolution of the Far Right and highlights future avenues for research.

---

<sup>2</sup> Mudde, *The Study of Populist Radical Right Parties: Towards a Fourth Wave*, 2016.

<sup>3</sup> Klaus Von Beyme, “Right-Wing Extremism in Post-War Europe”. *West European Politics* 11-2 (1988).

According to several experts, the first wave took place after the Second World War (Piero Ignazi, “The Silent Counter Revolution: Hypotheses on the Emergence of the Extreme Right-Wing Parties in Europe”. *European Journal of Political Research* 22 (1992); Von Beyme, “Right-Wing Extremism in Post-War Europe”, 1988; Ekkart Zimmermann and Thomas Saalfeld, “The Three Waves of Right-Wing Extremism”. In *Encounters with the Contemporary Radical Right*, edited by Peter Merkl and Leonard Weinberg (Boulder: Westview Press, 1993)), whereas the second one entailed the rise of new phenomena like *poujadism* in France and the survival of the neo-fascist *Movimento Sociale Italiano*, which served as a reference for all other extremists until the breakthrough of the French National Front in the eighties. In his 2016 work, Mudde suggests a new (fourth) wave of scholarship may be gaining ground.

<sup>4</sup> Paul Hainsworth (ed.), *The Politics of the Extreme Right: From the Margins to the Mainstream*. (London-New York: Pinter, 2000).

## II. The electoral evolution of the Far Right: no longer marginal?

The rise of the new Far Right parties<sup>5</sup> has resulted in an expanded field of study which has eagerly devoted itself to the study of the variables accounting for this phenomenon. The reason for this concern is clear: in recent decades, some of these parties have managed to obtain impressive electoral results (both in terms of votes and seats), as the table below shows. Which parties are they? Can they be regarded as similar? Furthermore, what makes them belong to the same family? The definition of the Far Right family is a rather controversial issue in the contemporary literature. For the sake of brevity, I have included here the “usual suspects”<sup>6</sup>, the best known—and currently most electorally successful—parties in each country, which are rather unanimously considered as members of this new party family, namely: the *Front National* in France; the *Dansk Folkeparti* (Danish People’s Party) in Denmark; *Perussuomalaiset* (The Finns, formerly the True Finns) in Finland; *Sverigedemokraterna* (the Sweden Democrats); the Norwegian *Fremskrittspartiet* or Progress Party; the Austrian *Freiheitlicher Partei Österreichs* (FPÖ, Freedom Party); the *Schweizerische Volkspartei* (Swiss Popular Party); the Italian *Lega Nord*; the *Vlaams Belang* in Belgium (Flanders), formerly *Vlaams Blok* (Flemish Interest-Flemish Bloque); the *Partij Voor der Vrijheid* (Party of Freedom) in the Netherlands; the Greek *Chrysí Avgí* or Golden Dawn; and the last ones to become established in the extremist landscape: the British *United Kingdom*

<sup>5</sup> The issue of how to name these parties is rather controversial in the academic literature. Two decades ago, a reputed scholar even talked of the “war of words” defining the extreme right party family (Cas Mudde, “The War of Words Defining the Extreme Right Party Family”. *West European Politics*, 19-2 (1996)) and found more than 25 different approaches to it (see also Peter Mair and Cas Mudde, “The Party Family and its Study”. *Annual Review of Political Science*, 1 (1998)). Even nowadays, various different terms are still used (and contested): Far Right, right-wing extremist, radical right, right-wing populist, xenophobic, anti-immigrant ... among many others. Each one emphasizes different aspects of the phenomenon: whereas “radical right” and “right-wing extremist” focus on the ideological side, labels which incorporate some variants of the term “populism” approach it from the perspective of the *style* or *attitude* these parties use (although more voices are increasingly being heard in favour of considering populism an ideology in itself). The debate has not yet come to an end, for it entails contrasting views on the kind of menace these parties represent for democratic systems (if any at all) and, eventually, what is to be understood under “democracy”: Mudde (Cas Mudde, “Three decades of populist radical right in Western Europe: So what?”. *European Journal of Political Research* 52 (2013)), for instance, holds that radicalism accepts procedural (liberal) democracy, whereas extremism does not, hence opting for the label “populist radical right”. Given the space limitations, I will use the term “Far Right” (which includes both radical and extremist parties) as the most inclusive of all, although I may, for stylistic reasons, change to “extreme right” sometimes.

<sup>6</sup> Mudde, *The Study of Populist Radical Right Parties: Towards a Fourth Wave*, 2016.

*Independence Party* (UKIP) and the German *Alternative für Deutschland* (AfD)<sup>7</sup>. Although there is hardly a consensus about the common ideological and programmatic characteristics of these parties, the following are usually referred to as features that all Far Right parties share: a form of extreme, *antidemocratic ultra-nationalism* which extols the value of the national community based on the ethnically homogeneous in-group; stemming from this, a strong *anti-immigration, xenophobic* stance (what Mudde calls *nativism*<sup>8</sup>) and a profound critique of the European Union, which can adopt the form of either soft or hard Euroscepticism; this goes hand in hand with a populist style and rhetoric which emphasize the virtues of the common people vis-à-vis the corrupt elite and claims to represent only the former's interests<sup>9</sup>. Last but not least, most scholars have emphasized the Far Right's authoritarianism and their position at the far end of the political spectrum, in the "rightest-right" spatial location<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> This short list is obviously not an exhaustive account of all Far Right / extremist / radical right-wing parties in Western Europe. Furthermore, it may as well include some disputed cases, such as the Norwegian Progress Party (which some scholars consider a neo-liberal right-wing party) and the UKIP (see, for different opinions, Cas Mudde, *Populist Radical Right Parties in Europe* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007); Elisabeth Carter, *The Extreme Right in Western Europe* (Manchester: Manchester University Press, 2005); Pippa Norris, *Radical Right. Voters and Parties in the Electoral Market*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2005); Herbert Kitschelt (in collaboration with Anthony J. McGann), *The Radical Right in Western Europe: A Comparative Analysis* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1995); Tjitske Akkerman, Sarah L. de Lange and Matthijs Rooduijn, *Radical Right-Wing Populist Parties in Western Europe: Into the Mainstream?* (New York: Routledge, 2016)). This selection of cases simply aims at highlighting the good overall performance of some of the (usual) members of this family.

<sup>8</sup> Cas Mudde, "The Populist Radical Right: A Pathological Normalcy". *West European Politics* 33-6 (2010).

<sup>9</sup> On the ideology of the Far Right, see specially Mudde, "The War of Words Defining the Extreme Right Party Family", 1996; Mudde, *Populist Radical Right Parties in Europe*, 2007; Kitschelt (in collaboration with McGann), *The Radical Right in Western Europe: A Comparative Analysis*, 1995; Carter, *The Extreme Right in Western Europe*, 2005; Jens Rydgren, *The Populist Challenge: Political Protest and Ethno-Nationalist Mobilization in France* (Oxford: Berghahn Books, 2004); Jens Rydgren, *Class politics and the radical right* (New York: Routledge, 2012); Hans-Georg Betz, *Radical Right-Wing Populism in Western Europe* (London: Macmillan, 1994); Roger Eatwell, "The Rebirth of the 'Extreme Right' in Western Europe?". *Parliamentary Affairs* 53 (2000); Roger Eatwell, "Introduction. The New Extreme Right Challenge". In *Western Democracies and the New Extreme Right Challenge*, edited by Roger Eatwell and Cas Mudde (London-New York: Routledge, 2004).

<sup>10</sup> Ignazi, "The Silent Counter Revolution: Hypotheses on the Emergence of the Extreme Right-Wing Parties in Europe", 1992.

**Table 1**  
Highest vote percentage of some Far Right parties (1990-2017)

	Type of elections	% vote	seats	% seats
FPÖ (Austria)	European 1996	27.50	6	28.60%
VB (Belgium)	European 2004	14.34	3	12.50%
SVP/UDC (Switzerland)	Parliamentary 2015	29.40	65	32.50%
DF (Denmark)	European 2014	26.60	4	30.80%
PS (Finland)	Parliamentary 2011	19.05	39	19.50%
FN (France)	European 2014	24.90	24	32.40%
UKIP (United Kingdom)	European 2014	26.60	24	32.88%
LN (Italy)	European 2009	10.21	9	12.50%
PVV (the Netherlands)	European 2009	17.00	4	16.00%
FRP (Noruega)	Parliamentary 2009	22.90	41	24.30%
SD (Suecia)	Parliamentary 2014	12.86	49	14.04%
AfD	Parliamentary 2017	12.60	92*	13.26%

(\*) AfD received 94 seats in September 2017 but lost two of them when the former president of the party, Frauke Petry, alongside another member of the newly elected group, left the party the day after the elections.

Sources: European Election Database; Political Data Yearbook ; PARLINE database on national parliaments; www.parties-and-elections.eu; www.parlgov.org

The data above show that, with the exception of the Finns Party and the Dutch PVV, Far Right parties have achieved their highest scores in elections to the European Parliament. The European level of contest has, paradoxically, constituted the best scenario for political formations with a strong anti-European stance, with results in the domestic arena not always being so impressive<sup>11</sup>. Indeed, the data for elections to the national Parliaments (see

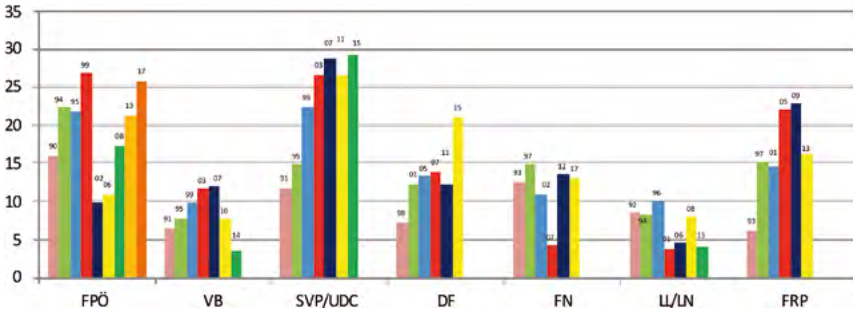
<sup>11</sup> See, however, Mudde, *The Study of Populist Radical Right Parties: Towards a Fourth Wave*, 2016; Alexandre Afonso, “The far right vote in the European elections: It’s not the economy, stupid” (2014); and Daphne Halikiopoulou and Sofia Vasilopoulou, “Support for the Far Right in the 2014 European Parliament Elections: A Comparative Perspective”. *Political Quarterly* 85-3 (2014) for a discussion on the relative success of the Far Right in the 2014 elections, which were expected to be an *earthquake* election.

See also Daphne Halikiopoulou and Tim Vlandas “The Rise of the Far Right in Debtor and Creditor European Countries: The Case of European Parliament Elections”. *Political Quarterly* 86-2 (2015); Daphne Halikiopoulou and Tim Vlandas, “Risks, Costs and Labour Markets: Explaining Cross-national Patterns of Far Right Party Success in European Parliament Elections”. *Journal of Common Market Studies JCMS* 54-3 (2016) on the Far Right and European elections, and Catherine Fieschi, “European institutions: the far-right and illiberal politics in a liberal context”. *Parliamentary Affairs* 53-3 (2000); and Margarita Gómez-Reino and Iván Llamazares, “The Populist Radical Right and European Integration: A Comparative Analysis of Party–Voter Links”. *West European Politics* 36-4 (2013) on the anti-European-ism of the Far Right.



Graphs 2 and 3 below) reveal that the upsurge of the extreme right cannot be simply depicted as a steady process from complete irrelevance and/or marginalisation to resounding, unstoppable success. Quite the opposite is true: to start with, individual trajectories of most Far Right parties have suffered from typical ups and downs; secondly, there are big differences in their level of performance in national elections. For the sake of clarity, I have divided the group of successful Far Right parties (those which have achieved parliamentary representation) into two sub-groups: one with the “oldest new” Far Right parties (Graph 1) and one with the “newest new” ones (Graph 2). The “oldest new” parties were created in the seventies and eighties (or even earlier) and started being successful in the nineties. This group includes the French *Front National* (1972); the Austrian Freedom Party (1956); the Danish People’s Party (created in 1995 but heir to the Danish Progress Party, which was formed in 1972); the Norwegian Progress Party (1973); the Swiss Popular Party (1971); the Italian *Lega Nord* (1991) and the *Vlaams Belang* (successor to the *Vlaams Blok*, formed in 1978 and disbanded in 2004). By contrast, the “newest-new” Far Right parties were either born very recently, like the Dutch Party of Freedom (2006) or the German AfD (2013) and/or have enjoyed a meteoric rise since the beginning of this century, like the Finns Party (whose rise did not take place until 2011), the Sweden Democrats (from 2010 onwards), the Greek Golden Dawn (with seats in the National Parliament first achieved in 2012), and the famous British UKIP (which, although formed in 1993, began its take-off in 2010)<sup>12</sup>.

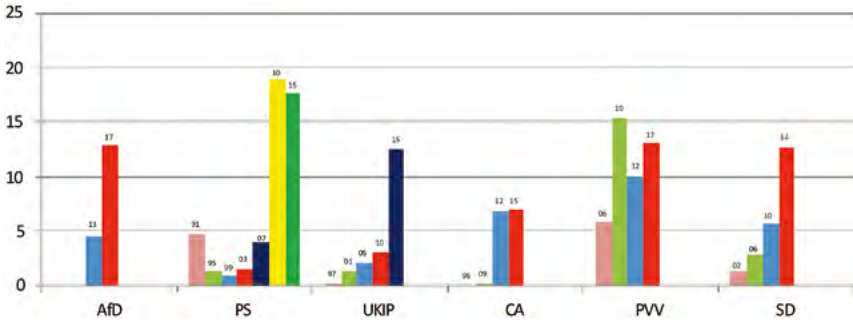
<sup>12</sup> In several countries, some other (usually minor) Far Right parties have coexisted alongside the above mentioned. This has been the case at least: in Austria, where Haider left the FPÖ and founded the Alliance for the Future of Austria (BZÖ-*Bundnis Zukunft Österreichs*), which eventually adopted a liberal profile and became a minor party in the system; in France, where the former right-hand of Jean-Marie Le Pen, Megret, defected from the Front National and founded a short-lived initiative called the *Mouvement National Républicain*; in Italy, where the Lega Nord had coexisted with the old *Movimento Sociale Italiano*, and later with its transformation into *Alleanza Nazionale*; in Sweden, where a singular protest and flash-party, New Democracy, paved the way for the Sweden Democrats; in Denmark, home to one of the earliest anti-tax, ultra-liberal parties, the Progress Party, founded in 1973 and which later split and gave birth to the successful *Dansk Folkeparti*; in the Netherlands, which saw the phenomenon of the ephemeral *List Pim Fortuyn*, named after its assassinated leader, shortly before Wilders founded his PVV; in Greece, a country where there have been plenty of Far Right organizations like EPEN and LAOS which have eventually converged towards Golden Dawn and its leader Michaloliakos; and in Switzerland, which has also attested to the launching of several anti-immigration campaigns and platforms, and where a small protest, xenophobic and anti-ecological movement called the *Auto Partei* was able to break through the system in the nineties. Overall, however, competition in the Far Right has diminished and only some of the formations have managed to survive. Again, the selection of cases turns out to be of key importance here: had other successful—but now defunct—Far Right parties been included in this description, this process of *concentration* which has taken place in the last decades in the extremist camp would have become visible.



**Graph 1**

The “oldest-new” Far Right parties’ electoral trajectories (elections to the National Parliament)

Sources: European Election Database ([www.nsd.uib.no](http://www.nsd.uib.no)); Political Data Yearbook ([www.politicaldatayearbook.com](http://www.politicaldatayearbook.com)); PARLINE database on national parliaments ([www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp](http://www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp)); [www.parties-and-elections.eu](http://www.parties-and-elections.eu)



**Graph 2**

The “newest-new” Far Right parties’ electoral trajectories (elections to the National Parliament)

Sources: European Election Database ([www.nsd.uib.no](http://www.nsd.uib.no)); Political Data Yearbook ([www.politicaldatayearbook.com](http://www.politicaldatayearbook.com)); PARLINE database on national parliaments ([www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp](http://www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp)); [www.parties-and-elections.eu](http://www.parties-and-elections.eu)

Electoral data show that the performance of the various Far Right parties varies greatly, both in terms of length (the differences being most visible, for obvious reasons, between the longest- and shortest-lived parties) and degree of success. It is therefore hardly surprising that a growing num-

ber of comparative contributions on the Far Right have long aimed at explaining this *varying degree of success* of the Far Right<sup>13</sup>. Indeed, this so-called third wave of right-wing extremism has had a distinctive resonance in each Western European country, although some commonalities may also be discernible. Among the parties cited, nearly half of them achieve an average percentage of votes under 10% in the period under research, 1990 to the present. Although usually amplified by the media, the average electoral results in national elections of parties like the *Vlaams Belang*, *Chrisy Agvi*, *Lega Nord* and *Perussuomalaiset* do not exceed 10% of the total number of votes. There is another group of parties with a better performance: the mean percentage achieved by the FN, PVV, DF, FPÖ and FRP lies somewhere between 10 and 17.5% (still well under a fifth of the total votes cast by the electorates). And finally, there is a clear outlier: the most successful party of all, the Swiss SVP, which since its transformation in the nineties under the leadership of Christoph Blocher, has managed to receive the support of practically a quarter of Swiss voters. As a whole, therefore, the family of Far Right parties has done only *moderately well* at the polls since the beginning of the third wave of right-wing extremism. Furthermore, despite some resounding electoral results, the Far Right family's overall electoral evolution should be best described—both individually and as a group—as following uneven (if not utterly erratic) patterns, as the figures above show. However, the fact that some of the members of this family (especially the “oldest new”) have accumulated a rather long trajectory of decades attests to their long-term electoral consolidation and lends support to the idea that they are here to stay, since they have been able to accomplish both electoral breakthrough *and* survival. In this sense, they are behaving quite like the other, mainstream parties, which also experience advances and setbacks

<sup>13</sup> Several scholars have emphasized the diverse performance of Far Right parties and recommend the analysis of their trajectories from a truly comparative perspective, adopting a “cross-national, cross-temporal, and cross-party” approach (Sarah L. De Lange, “From Pariah to Power: Explanations for the Government Participation of Radical Right-wing Populist Parties in West European Parliamentary Democracies”. *Doctoral Dissertation. University of Antwerp* (2008):17; see Carter, *The Extreme Right in Western Europe*, 2005; Norris, *Radical Right. Voters and Parties in the Electoral Market*, 2005; Michael Minkenberg, “The Radical Right in Europe: Challenges for Comparative Research”. In *Strategies for Combating Right-Wing Extremism in Europe*, Bielefeld: Verlag Bertelsmann Stiftung (2010); Kai Arzheimer and Elisabeth Carter, “Political Opportunity Structures and Right-Wing Extremist Party Success”. *European Journal of Political Research* 45 (2006); David Art, “Why 2013 Is Not 1933: The Radical Right in Europe”. *Current History* 112-752 (2013):88; Terri E. Givens, *Voting Radical Right in Western Europe* (New York: Cambridge University Press, 2005); Matt Golder, “Explaining Variation in the Success of Extreme Right Parties in Western Europe”. *Comparative Political Studies* 36-4 (2003); Matt Golder, “Far Right Parties in Europe”. *Annual Review of Political Science* 19-1 (2016).

at the polls. And, in so doing, they are *mainstreaming*<sup>14</sup> as well: “Extreme right ideas, movements and parties are a significant feature of post-war and millennium politics. In national electoral terms, they have made an uneven but appreciable impact, stretching from the margins to the mainstream of power”<sup>15</sup>. This impression is further confirmed by the analysis of a related, complementary aspect in the Far Right’s political development, to which I now turn.

### III. Political evolution: from the margins to the mainstream?

In order to fully assess the relevance and strength of the new Far Right parties and their ability to resemble other established, mainstream parties<sup>16</sup>, not only their electoral results but also additional information on their *coalitionability* should be taken into account (see Table 4 below). Apart from gaining a considerable number of votes and seats for an extended period of time, some extremist parties have reached power positions, either entering coalition governments or supporting other parties in their effort to build one. In doing so, they have abandoned their status as *pariah*<sup>17</sup>, thus becoming *salonfähig*, “respectable” coalition partners<sup>18</sup>. The ability to es-

<sup>14</sup> The concept of “mainstreaming” is rather new. Scarce research has been devoted to this process of *convergence between mainstream and radical parties*, which involves both changes of mainstream parties toward radical parties and changes of radical parties towards mainstream parties (Akkerman, de Lange and Rooduijn, *Radical Right-Wing Populist Parties in Western Europe: Into the Mainstream?*, 2016: 6). Here, I will only refer to the latter.

<sup>15</sup> Hainsworth, Paul (ed.), *The Politics of the Extreme Right: From the Margins to the Mainstream*, 2000:14.

<sup>16</sup> The term “mainstream” is an umbrella term, referring, on the one hand, to centre left and centre right and/or conventional parties and, on the other hand, to established parties which are loyal to the political system (Akkerman, de Lange and Rooduijn, *Radical Right-Wing Populist Parties in Western Europe: Into the Mainstream?*, 2016). Here I will use both “mainstream” and “established” as synonyms.

<sup>17</sup> Sarah L. De Lange, “From Pariah to Power: Explanations for the Government Participation of Radical Right-wing Populist Parties in West European Parliamentary Democracies”, *Doctoral Dissertation. University of Antwerp*, 2008.

<sup>18</sup> The study of cabinet coalitions among mainstream and extremists (or, for that matter, niche) parties is connected with a fairly new body of research devoted to the analysis of the reactions of (both right- and left-wing) mainstream parties to the Far Right. See Tim Bale, “Cinderella and Her Ugly Sisters: The Mainstream and Extreme Right in Europe’s Bipolarising Party Systems”. *West European Politics* 26-3 (2003): 67-90; Tim Bale, Christoffer Green-Pedersen, André Krouwel, Kurt Richard Luther and Nick Sitter, “If You Can’t Beat Them, Join Them? Explaining Social Democratic Responses to the Challenge from the Populist Radical Right in Western Europe”. *Political Studies* 58-3 (2010); Bonnie M. Meguid, *Party Competition Between Unequals: Strategies and Electoral Fortunes in*

establish coalitions and/or forge alliances with other parties could be considered a function of their endurance/electoral persistence: longer-lived Far Right parties ought to be preferred as coalition partners over younger ones (*ceteris paribus*). For instance, the long presence of the FPÖ in the Austrian political system may have contributed to its consideration as a possible coalition partner. The same would apply to the Swiss SVP or, for that matter, the Norwegian Progress Party. However, this does not hold true for other cases: the French *Front National*, created in 1972, has always been excluded from any coalition at the national level of government, whereas the *Vlaams Belang* (and its predecessor the *Vlaams Blok*) have been systematically isolated and marginalised in the Belgian political system, subject to the so called *cordon sanitaire* imposed by all other parties. Furthermore, some very new Far Right parties were called into government, like *The Finns* after the Parliamentary elections in 2011, even though these were really their *breakthrough* elections. Eventually, they joined the cabinet in 2015<sup>19</sup>. This means that some Far Right parties may be able to skip some phases of the traditional lifespan followed by most political parties, moving on from (practically) mere breakthrough to outright acceptance as a legitimate partner by the other parties<sup>20</sup>.

---

*Western Europe* (New York: Cambridge University Press, 2008); Joost Van Spanje, “Contagious parties. Anti-immigration parties and their impact on other parties’ immigration stances in contemporary Western Europe”. *Party Politics* 16-5 (2010); David Art, “Reacting to the Radical Right: Lessons from Germany and Austria”. *Party Politics* 13-3 (2007); William M. Downs, “Pariahs in their Midst: Belgian and Norwegian Parties React to Extremist Threats”. *West European Politics* 24-3 (2001); Sjoerdje Van Heerden, Sarah L de Lange, Wouter Van Der Brug and Meindert Fennema, “The Immigration and Integration Debate in the Netherlands: Discursive and Programmatic Reactions to the Rise of Anti-Immigration Parties”. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 40-1 (2014); Gijs Schumacher and Kees van Kersbergen, “Do Mainstream Parties Adapt To the Welfare Chauvinism of Populist Parties?”. *Party Politics* 22-3 (2016). Furthermore, the arrival of Far Right parties into office has prompted an even broader area of research focused on the impact of these new competitors in different realms.

<sup>19</sup> The Finns were granted four portfolios in the new cabinet, which included the controversial appointment of their leader Timo Soini as Head of the Ministry of Foreign Affairs. After a change in leadership in June 2017, all ministers and 19 (out of 38) MPs left the party and founded a new one called Blue Reform (initially New Alternative). The cabinet continued with the same ministers (plus one more granted to the three partners in the coalition), but former members of The Finns now rally under the new party, whereas The Finns have gone into opposition.

<sup>20</sup> The case of the List Pim Fortuyn was even more extreme in this respect: it was invited to join the Dutch government right after its first candidacy to the Parliament. It was precisely the demands posed by this new situation that boosted internal breakdown, already acute after its leader was assassinated on the eve of the 2002 general elections.

**Table 2**  
Far Right parties in government

Political Party	Country	Period	Status	
			in government	support party
FPÖ	Austria	1999-2002	x	
		2003-2005	x	
		2017-	x	
SVP/UDC	Switzerland	1959-2003	x	
		2003 (*)-	x	
DF	Denmark	2001-2005		x
		2005-2007		x
		2007-2011		x
		2015-		x
PS (The Finns)	Finland	2015-	x	
LN	Italy	1994-1995	x	
		2001-2006	x	
		2008-2011	x	
FRP	Norway	2013-	x	
PVV	Netherlands	2010-2012		x

(\*) Starting in 2003, the spectacular electoral rise of the SVP enabled a change in the composition of the Swiss cabinet. The SVP now appointed two Federal Counsellors instead of one.

Source: own elaboration; de Lange (2012).

As the above table shows, the government participation of Far Right parties is neither a novel phenomenon, nor a recent one. Quite the contrary: it is rather ordinary, the total exclusion of the French FN and the VB being rather the exception—among the “oldest-new” group of parties—rather than the rule. The inability of some members of the family to be regarded as potential coalition partners has been tackled already: “Radical right-wing populist parties that are systematically excluded from government coalitions lack legislative strength, either as a consequence of their limited electoral support or of the distortions created by the electoral system. They also have policy positions that are markedly different from those of mainstream parties, which makes it virtually impossible for these two types of parties to

reach policy compromises”<sup>21</sup>. This means the participation in government of these parties is to be understood as a mere consequence of their political growth and impact on the respective party systems; furthermore, it means it can be explained with the same variables which account for other parties’ analogous situation<sup>22</sup>. Hence, it can also be interpreted as another sign of the mainstreaming process these parties are undertaking.

This impression is further reinforced by the analysis of the reasons which have led some other mainstream parties to coalesce with the Far Right, and more importantly, by the analysis of their consequences<sup>23</sup>. Several studies have emphasized the idea that the extremists’ inclusion into governmental responsibilities could have the effect of watering down their

---

<sup>21</sup> De Lange, “From Pariah to Power: Explanations for the Government Participation of Radical Right-wing Populist Parties in West European Parliamentary Democracies”, 2008: 221.

<sup>22</sup> In later contributions, Sarah L. De Lange, “New Alliances: Why Mainstream Parties Govern with Radical Right-Wing Populist Parties”, *Political Studies* 60-4 (2012) has specified that the establishment of new alliances among the far and the mainstream right has been helped by their programmatic convergence and by the general shift to the right.

<sup>23</sup> There is extensive literature on the *reactions* of mainstream (both right- and left-wing) parties to the Far Right. For interesting conclusions, see Bale, Green-Pedersen, Krouwel, Richard Luther and Sitter, “If You Can’t Beat Them, Join Them? Explaining Social Democratic Responses to the Challenge from the Populist Radical Right in Western Europe”, 2010; Meguid, *Party Competition Between Unequals: Strategies and Electoral Fortunes in Western Europe* (2008); Bale, “Cinderella and Her Ugly Sisters: The Mainstream and Extreme Right in Europe’s Bipolarising Party Systems”, 2003; Van Spanje, “Contagious parties. Anti-immigration parties and their impact on other parties’ immigration stances in contemporary Western Europe”, 2010; Art, “Reacting to the Radical Right: Lessons from Germany and Austria”, 2007; William M. Downs, “Pariahs in their Midst: Belgian and Norwegian Parties React to Extremist Threats”. *West European Politics* 24-3 (2001); Ted Perlmutter, “The Politics of Restriction: The Effect of Xenophobic Parties on Italian Immigration Policy and German Asylum Policy”, in *Shadows over Europe: The Development and Impact of the Extreme Right in Western Europe*, edited by Martin Schain, Aristide Zolberg and Patrick Hossay (New York: Palgrave Macmillan, 2002); Roger Karapin, “Far-Right Parties and the Construction of Immigration Issues in Germany”, in *Shadows over Europe: The Development and Impact of the Extreme Right in Europe*, edited by Martin Schain, Aristide Zolberg and Patrick Hossay (New York: Palgrave Macmillan, 2002); Dietrich Thränhardt, “The Political Uses of Xenophobia in England, France and Germany”. *Party Politics*, 1-3 (1995); Van Heerden, de Lange, Van Der Brug and Fennema, “The Immigration and Integration Debate in the Netherlands: Discursive and Programmatic Reactions to the Rise of Anti-Immigration Parties”, 2014; Gijs Schumacher and Kees van Kersbergen, “Do Mainstream Parties Adapt To the Welfare Chauvinism of Populist Parties?”. *Party Politics* 22-3 (2016); Ted Perlmutter, “The Politics of Restriction: The Effect of Xenophobic Parties on Italian Immigration Policy and German Asylum Policy”, in *Shadows over Europe: The Development and Impact of the Extreme Right in Western Europe*, edited by Martin Schain, Aristide Zolberg and Patrick Hossay (New York: Palgrave Macmillan, 2002).

most extreme political stances<sup>24</sup>. Once in government, Far Right parties would suffer from the “taming effect”<sup>25</sup>. In a similar vein, van Spanje and van der Brug conclude that when parties are not ostracised they become more moderate, whereas those treated as outcasts continue to be extremist<sup>26</sup>. This is what has been called “the inclusion-moderation thesis, which holds that participation in democratic institutions and procedures will amend the radical nature and ideology of political parties”<sup>27</sup>. Several studies have concluded that, for instance, the entrance of the FPÖ into the Austrian government was regarded by its partner, the conservative ÖVP, as the only way of deterring its continuous growth, on the belief that the responsibility of holding office would create internal problems in the party and prompt its moderation<sup>28</sup>. What have been the effects of the Far Right’s inclusion into office? Can we ascertain whether any softening of their positions has taken place, and, if so, if this has been provoked by their new status? Again, research on this area is scarce and provides inconclusive evidence: some scholars claim holding office may be compatible with upholding a radical profile<sup>29</sup>. Moreover, are there any signs that the Far Right — whether in office or not — has toned down its programmatic stance in the last years as a result of its sustained electoral growth? The following section approaches the issue of the programmatic mainstreaming of the Far Right.

<sup>24</sup> See, for instance, Joost Van Spanje and Wouter Van Der Brug, “The Party as Pariah: The Exclusion of Anti-Immigration Parties and its Effect on their Ideological Positions”. *West European Politics* 30-5 (2007); Fraser Duncan, “Immigration and integration policy and the Austrian radical right in office: the FPÖ/BZÖ, 2000-2006”. *Contemporary Politics* 16-4 (2010); Franz Fallend and Reinhard Heinisch, “Collaboration as Successful Strategy Against Right-wing Populism? The Case of the Centre-right Coalition in Austria, 2000-2007”. *Democratization* 23-2 (2016).

<sup>25</sup> Michael Minkenberg, “The Radical Right in Public Office: Agenda-Setting and Policy Effects”. *West European Politics* 24-4 (2001).

<sup>26</sup> Van Spanje and Van Der Brug. “The Party as Pariah: The Exclusion of Anti-Immigration Parties and its Effect on their Ideological Positions”, 2007.

<sup>27</sup> Tjitske Akkerman, Sarah L. de Lange and Matthijs Rooduijn, *Radical Right-Wing Populist Parties in Western Europe: Into the Mainstream?* (New York: Routledge, 2016): 3

<sup>28</sup> De Lange, “From Pariah to Power: Explanations for the Government Participation of Radical Right-wing Populist Parties in West European Parliamentary Democracies”, 2008; De Lange, “New Alliances: Why Mainstream Parties Govern with Radical Right-Wing Populist Parties”, 2012.

<sup>29</sup> Daniele Albertazzi and Duncan McDonnell, “The Lega Nord Back in Government”. *West European Politics* 33-6 (2010)

The inclusion-moderation thesis is mirrored by the exclusion-radicalisation thesis: parties systematically isolated and excluded from the political system (and from government) will tend to radicalise (Akkerman, de Lange and Rooduijn, *Radical Right-Wing Populist Parties in Western Europe: Into the Mainstream?* (2016)). There is, however, no consensus on this (see William M. Downs, “Pariahs in their Midst: Belgian and Norwegian Parties React to Extremist Threats”, *West European Politics* 24-3 (2001)).



#### IV. Radicalisation: the discourse on refugees and others. From the mainstream and back.

As Akkerman, de Lange and Rooduijn have argued<sup>30</sup>, there may be different dimensions of non-mainstreamness, which can be measured by assessing the parties' positions (over time) on the core issues of immigration (and the integration of immigrants), and European integration and authoritarianism, in line with the definition above. Their analysis has concluded that there is no trend towards the mainstream when it comes to radical positions on these topics between 1995 and 2012, therefore lending little support to the inclusion-moderation thesis<sup>31</sup>.

This may not seem astonishing if we recall how, in the last couple of years, public debate in the European Union has been dominated by the *omnibus issue* of immigration, prompted by the so-called refugee crisis. Starting in 2015, the arrival of increasing numbers of migrants has forced the EU to provide the member states with a solution to relocate asylum seekers and resettle refugees<sup>32</sup>. As a consequence, Far Right parties have taken on the issue and pushed for tougher measures against the arrival of more migrants. The *Front National* specifically addresses the topic as the first key word on its web page, clearly linking it to the rise in delinquency figures: “*Chiffres de la délinquance: la surreprésentation des étrangers doit alerter les pouvoirs publics!*”; and presents itself as the only solution *contre l'immigration* (FN 2018); in Italy, the Northern League has recently caused major uproar with declarations on immigration and the problem of “race”. The new leader Salvini seems determined to exploit the issue for the upcoming general elections in March 2018. The party officially claims that “numbers” demonstrate an *invasion* is taking place which must be stopped and endorses the traditional Far Right slogan *Italians first*. As for the ostracised Flemish *Vlaams Belang* and its counterpart in Holland, Wilders' Party

<sup>30</sup> Akkerman, de Lange and Rooduijn, *Radical Right-Wing Populist Parties in Western Europe: Into the Mainstream?* (2016).

<sup>31</sup> According to Akkerman, de Lange and Rooduijn, *Radical Right-Wing Populist Parties in Western Europe: Into the Mainstream?* (2016), there are at least two other dimensions of mainstreaming which may be measured together with the moderation of core programmatic positions of radical parties: the expansion of their issue agenda and a stronger emphasis on socioeconomic issues (typical of niche parties) and the moderation of their populist positions (characteristic of anti-establishment parties).

<sup>32</sup> The issue has proven highly divisive: some European countries have reintroduced border controls and refused to accept their quota of refugees, whereas Germany's plans of accepting more migrants have been curtailed, facing severe international and internal opposition.

for Freedom, they have strengthened their anti-immigrant stance in the last years (and months), and emphasized their anti-Islamic discourse<sup>33</sup>.

A rather similar impression stems from the analysis of the more coalitionable Far Right parties. The allegedly moderate Norwegian Progress Party claims the “asylum system needs reform to ensure that those who get their application accepted have a real safety need, and have not skirted the system. Immigrants who come to Norway and break the law should face expulsion”, and it is proud to declare that “After passing necessary legislation and revision of our laws, we can now see that immigration numbers are falling, while our neighbouring countries experience increased asylum numbers every year. By strengthening the police’s capabilities, illegal immigrants who break Norwegian laws are now facing expulsion” (FRP 2018). As for the Dansk Folkeparty, the official party program (established in 2002) reads as follows: “Denmark is not an immigrant-country and never has been. Thus we will not accept transformation to a multiethnic society. Denmark belongs to the Danes and its citizens must be able to live in a secure community founded on the rule of law, which develops along the lines of Danish culture” (DF 2018). For its part, the FPÖ, now in the Austrian government, defines itself as a patriotic party and stresses “The language, history and culture of Austria are German. The vast majority of Austrians are part of the German peoples’, linguistic and cultural community (...) Austria is not a country of immigration. This is why we pursue a family policy centred around births” (FPÖ 2011).

Additional analyses based on individual case studies also suggest some mixed evidence in favour of the inclusion-moderation thesis and the more general process of convergence between Far Right and established parties: “On all three dimensions—radical positions on core issues, salience of cultural issues and anti-establishment positions—the average trends do not indicate that radical right-wing populist parties have mainstreamed”<sup>34</sup>. If the analysis of official party programmes does not lend support to the argument in favour of a programmatic moderation/convergence of Far Right and mainstream parties, data based on experts surveys confirm they are perceived to take extremist positions on the issue of immigration (more than 9 on a ten-point scale), also showing extreme values on a scale which measures the relevance of the immigration issue for this family of parties: experts have assigned a value of 9.0 to the FPÖ on this scale (relevance of immigration), 9.9 to the VB, 9.9 to the *Dansk Folkeparty*, 9.1 to the Finns, 9.6

<sup>33</sup> Wilders actually urges the Netherlands to de-Islamize: see the party’s official webpage <https://www.pvv.nl/images/Conceptverkiezingsprogramma.pdf>

<sup>34</sup> Akkerman, de Lange and Rooduijn, *Radical Right-Wing Populist Parties in Western Europe: Into the Mainstream?* (2016).

to the FN and the Lega Nord and even 9.3 (out of ten) to the governmental FRP in Norway and to the Swiss SVP<sup>35</sup>. It seems electoral consolidation and the evolution from marginalisation to political and governmental involvement has not yet led to a programmatic convergence (or mainstreaming) of the Far Right.

## V. Conclusion

The phenomenon of the Far Right has already undergone several phases of growth, and there is ample evidence to believe that, all in all, extremist parties are now a force to be reckoned with in European politics<sup>36</sup>. Their new status as established, consolidated forces remains undisputed due to both their sustained electoral development and their new status as government supporters or even cabinet member parties. Allegedly, this should have come hand in hand with a process of moderation and/or mainstreaming. At least from an ideological perspective, this process seems not to have taken place yet, although more research is to be undertaken in alternative, complementary realms of mainstreaming. More in-depth study is also advisable in order to fully ascertain the extent of their impact on other parties (not only on immigration policy)<sup>37</sup>. This is by no means a way of over-em-

<sup>35</sup> Joost Van Spanje, "Contagious parties. Anti-immigration parties and their impact on other parties' immigration stances in contemporary Western Europe". *Party Politics* 16-5 (2010).

<sup>36</sup> Akkerman, de Lange and Rooduijn, *Radical Right-Wing Populist Parties in Western Europe: Into the Mainstream?* (2016).

<sup>37</sup> See Matthew Goodwin, Vidhya Ramalingam and Rachel Briggs, *The New Radical Right: violent and non-violent movements in Europe* (London: Institute for Strategic Dialogue, 2012) for alternative, complementary measures of impact. On the topic of the Far Right's impact, see especially Martin A. Schain, "The Impact of the French National Front on the French Political System", in Martin Schain, Aristide Zolberg and Patrick Hossay, *Shadows over Europe: The Development and Impact of the Extreme Right in Western Europe* (New York: Palgrave Macmillan, 2002); Martin A. Schain, "The Extreme-Right and Immigration Policy-Making: Measuring Direct and Indirect Effects". *West European Politics* 29-2 (2006); Martin Schain, Aristide Zolberg and Patrick Hossay, *Shadows over Europe: The Development and Impact of the Extreme Right in Western Europe* (New York: Palgrave Macmillan, 2002); Ted Perlmutter, "The Politics of Restriction: The Effect of Xenophobic Parties on Italian Immigration Policy and German Asylum Policy", in *Shadows over Europe: The Development and Impact of the Extreme Right in Western Europe*, edited by Martin Schain, Aristide Zolberg and Patrick Hossay (New York: Palgrave Macmillan, 2002); Kyung Joon Han, "The Impact of Radical Right-Wing Parties on the Positions of Mainstream Parties Regarding Multiculturalism". *West European Politics* 38-3 (2015); Michael Minkenberg, "Context and Consequence. The Impact of the New Radical Right on the Political Process in France and Germany". *German Politics and Society* 16-3 (1998); Michael. Minkenberg, "The

phasizing their relevance. As a matter of fact, there is an increasing number of contributions claiming that these parties receive more academic attention than they deserve<sup>38</sup>. Rather, what is meant here is that we should definitely start considering them as a *pathological normalcy*<sup>39</sup> instead of a *normal pathology*<sup>40</sup>. This implies not only a different analytical approach to the topic (Far Right parties are best understood and studied with the same analytical and research tools as any other family of parties), but also a consideration that they represent a radicalisation of mainstream values widely spread among Western electorates. Their *mainstreaming* process may ultimately not be necessary if the mainstream continues to radicalise.

## VI. References

- Akkerman, Tjitske, Sarah L. de Lange and Matthijs Rooduijn. *Radical Right-Wing Populist Parties in Western Europe: Into the Mainstream?*. New York: Routledge, 2016.
- Afonso, Alexandre. “The far right vote in the European elections: It’s not the economy, stupid” (2014), Retrieved from <http://alexandreafonso.wordpress.com/2014/05/26/the-far-right-vote-in-the-european-elections-its-not-the-economy-stupid/>
- Albertazzi, Daniele and Duncan McDonnell. “The Lega Nord Back in Government”. *West European Politics* 33-6 (2010): 1318-40.
- Allen, Trevor J. “All in the party family? Comparing far right voters in Western and Post-Communist Europe”. *Party Politics* 23-3 (2017): 274-85.
- Arzheimer, Kai and Elisabeth Carter. “Political Opportunity Structures and Right-Wing Extremist Party Success”, *European Journal of Political Research* 45 (2006): 419-443.

---

Radical Right in Public Office: Agenda-Setting and Policy Effects”, *West European Politics* 24-4 (2001); Kurt Richard Luther, “Of goals and own goals: A case study of right-wing populist party strategy for and during incumbency”, *Party Politics* 17-4 (2011); Duncan, “Immigration and integration policy and the Austrian radical right in office: the FPÖ/BZÖ, 2000-2006”, 2010.

<sup>38</sup> Tim Bale, “Supplying the Insatiable Demand: Europe’s Populist Radical Right”. *Government and Opposition* 47 (2012); David Art, “Why 2013 Is Not 1933: The Radical Right in Europe”. *Current History* 112 (2013); Goodwin, Ramalingam and Briggs, *The New Radical Right: violent and non-violent movements in Europe*, 2012; Mudde, *The Study of Populist Radical Right Parties: Towards a Fourth Wave*, 2016.

<sup>39</sup> De Lange, “From Pariah to Power: Explanations for the Government Participation of Radical Right-wing Populist Parties in West European Parliamentary Democracies”, 2008; Mudde, “The Populist Radical Right: A Pathological Normalcy”, 2010.

<sup>40</sup> Scheuch, Erwin K. and Hans D. Klingemann, “Theorie des Rechtsradikalismus in westlichen Industriegesellschaften”. *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts und Gesellschaft* 12 (1967): 11-29.

- Art, David. "Reacting to the Radical Right: Lessons from Germany and Austria". *Party Politics* 13-3 (2007): 331-49.
- Art, David. "Why 2013 Is Not 1933: The Radical Right in Europe". *Current History* 112 (2013).
- Bale, Tim, Christoffer Green-Pedersen, André Krouwel, Kurt Richard Luther and Nick Sitter. "If You Can't Beat Them, Join Them? Explaining Social Democratic Responses to the Challenge from the Populist Radical Right in Western Europe". *Political Studies* 58-3 (2010): 410-26.
- Bale, Tim. "Cinderella and Her Ugly Sisters: The Mainstream and Extreme Right in Europe's Bipolarising Party Systems". *West European Politics* 26-3 (2003): 67-90.
- Bale, Tim. "Supplying the Insatiable Demand: Europe's Populist Radical Right". *Government and Opposition* 47 (2012): 256-274.
- Betz, Hans-Georg. *Radical Right-Wing Populism in Western Europe*. London: Macmillan, 1994.
- Bornschieer, Simon. *Cleavage Politics and the Populist Right. The New Cultural Conflict in Western Europe*. Philadelphia: Temple University Press, 2010.
- Carter, Elisabeth. *The Extreme Right in Western Europe*. Manchester: Manchester University Press, 2005.
- De Lange, Sarah L. "From Pariah to Power: Explanations for the Government Participation of Radical Right-wing Populist Parties in West European Parliamentary Democracies". *Doctoral Dissertation. University of Antwerp*, 2008.
- De Lange, Sarah L. "New Alliances: Why Mainstream Parties Govern with Radical Right-Wing Populist Parties". *Political Studies* 60-4 (2012): 899-918.
- Dansk Folkeparti. "The Party Program of the Danish People's Party as established October 2002" (2018). Retrieved from: <https://danskfolkeparti.dk/politik/in-another-languages-politics/1757-2/>
- Downs, William M. "Pariahs in their Midst: Belgian and Norwegian Parties React to Extremist Threats". *West European Politics* 24-3 (2001): 23-42.
- Duncan, Fraser. "Immigration and integration policy and the Austrian radical right in office: the FPÖ/BZÖ, 2000-2006". *Contemporary Politics* 16-4 (2010): 337-354.
- Eatwell, Roger. "The Rebirth of the 'Extreme Right' in Western Europe?". *Parliamentary Affairs* 53 (2000): 407-425.
- Eatwell, Roger. "Introduction. The New Extreme Right Challenge". In *Western Democracies and the New Extreme Right Challenge*, edited by Roger Eatwell and Cas Mudde, 1-16. London-New York: Routledge, 2004.
- El País. 16/01/2018. La Liga Norte incendia la precampaña italiana llamando a defender "la raza blanca". [https://elpais.com/internacional/2018/01/16/actualidad/1516105814\\_722075.html](https://elpais.com/internacional/2018/01/16/actualidad/1516105814_722075.html)
- El País. 20.01/2018. El xenófobo Wilders clama contra la "islamización de Holanda" en una marcha en Róterdam. [https://elpais.com/internacional/2018/01/20/actualidad/1516465256\\_686038.html](https://elpais.com/internacional/2018/01/20/actualidad/1516465256_686038.html)
- Fallend, Franz and Reinhard Heinisch. "Collaboration as Successful Strategy Against Right-wing Populism? The Case of the Centre-right Coalition in Austria, 2000-2007". *Democratization* 23-2 (2016): 324-344.

- Fieschi, Catherine. "European institutions: the far-right and illiberal politics in a liberal context". *Parliamentary Affairs* 53-3 (2000): 517-31.
- Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ). "Party Programme of the Freedom Party of Austria (FPÖ) (as resolved by the Party Conference of the Freedom Party of Austria on 18 June 2011 in Graz)" (2018). Retrieved from: <https://www.fpoe.at/themen/parteiprogramm/parteiprogramm-englisch/>
- Front National. "*Chiffres de la délinquance : la surreprésentation des étrangers doit alerter les pouvoirs publics!*" (2018) Retrieved from: <http://www.frontnational.com/terme/immigration/>
- Fremkrittspartiet (Norwegian Progress Party). "Information in English" (2018). Retrieved from: <https://www.frp.no/english>
- Givens, Terri E. *Voting Radical Right in Western Europe*. New York: Cambridge University Press, 2005.
- Golder, Matt. "Explaining Variation in the Success of Extreme Right Parties in Western Europe". *Comparative Political Studies* 36-4 (2003): 432-466.
- Golder, Matt. "Far Right Parties in Europe". *Annual Review of Political Science* 19-1 (2016): 477-97.
- Gómez-Reino, Margarita and Iván Llamazares. "The Populist Radical Right and European Integration: A Comparative Analysis of Party-Voter Links". *West European Politics* 36-4 (2013): 789-816.
- Goodwin, Matthew, Vidhya Ramalingam and Rachel Briggs. *The New Radical Right: violent and non-violent movements in Europe*. London: Institute for Strategic Dialogue, 2012.
- Hainsworth, Paul (ed.), *The Politics of the Extreme Right: From the Margins to the Mainstream*. London-New York: Pinter, 2000.
- Hainsworth, Paul, *The Extreme Right in Western Europe*. New York: Routledge, 2008.
- Halikiopoulou, Daphne and Sofia Vasilopoulou, "Support for the Far Right in the 2014 European Parliament Elections: A Comparative Perspective". *Political Quarterly* 85 (2014): 285-288.
- Halikiopoulou, Daphne and Tim Vlandas.. "The Rise of the Far Right in Debtor and Creditor European Countries: The Case of European Parliament Elections". *Political Quarterly* 86-2 (2015): 279-288.
- Halikiopoulou, Daphne and Tim Vlandas, "Risks, Costs and Labour Markets: Explaining Cross-national Patterns of Far Right Party Success in European Parliament Elections". *Journal of Common Market Studies JCMS* 54-3 (2016): 636-655.
- Han, Kyung Joon, "The Impact of Radical Right-Wing Parties on the Positions of Mainstream Parties Regarding Multiculturalism". *West European Politics* 38-3 (2015), 557-576.
- Hernandez, Enrique and Hanspeter Kriesi, "The Electoral Consequences of the Financial and Economic Crisis in Europe". *European Journal of Political Research* 55-2 (2016): 203-224.
- Ignazi, Piero, "The Silent Counter Revolution: Hypotheses on the Emergence of the Extreme Right-Wing Parties in Europe". *European Journal of Political Research* 22 (1992): 3-34.

- Karapın, Roger, "Far-Right Parties and the Construction of Immigration Issues in Germany". In *Shadows over Europe: The Development and Impact of the Extreme Right in Europe*, edited by Martin Schain, Aristide Zolberg and Patrick Hossay. New York: Palgrave Macmillan, 2002.
- Kitschelt, Herbert (in collaboration with Anthony J. McGann), *The Radical Right in Western Europe: A Comparative Analysis*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1995.
- Luther, Kurt Richard, "Of goals and own goals: A case study of right-wing populist party strategy for and during incumbency". *Party Politics* 17-4 (2011): 453-470.
- Mair, Peter and Cas Mudde, "The Party Family and its Study". *Annual Review of Political Science*, 1 (1998): 211-229.
- Meguid, Bonnie M, *Party Competition Between Unequals: Strategies and Electoral Fortunes in Western Europe*. New York: Cambridge University Press, 2008.
- Minkenberg, Michael, "Context and Consequence. The Impact of the New Radical Right on the Political Process in France and Germany". *German Politics and Society* 16-3 (1998): 1-23.
- Minkenberg, Michael, "The Radical Right in Public Office: Agenda-Setting and Policy Effects". *West European Politics* 24-4 (2001): 1-21.
- Minkenberg, Michael, "The Radical Right in Europe: Challenges for Comparative Research". In *Strategies for Combating Right-Wing Extremism in Europe*, 13-28. Bielefeld: Verlag Bertelsmann Stiftung, 2010.
- Mudde, Cas, "The War of Words Defining the Extreme Right Party Family". *West European Politics*, 19-2 (1996): 225-248.
- Mudde, Cas, *Populist Radical Right Parties in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- Mudde, Cas, "The Populist Radical Right: A Pathological Normalcy". *West European Politics* 33-6 (2010): 1167-86.
- Mudde, Cas, "Three decades of populist radical right in Western Europe: So what?". *European Journal of Political Research* 52 (2013): 1-19.
- Mudde, Cas, "The Far Right in the 2014 European Elections: Of Earthquakes, Cartels and Designer Fascists", The Washington Post, 30.03.2014 (retrieved from: [www.washingtonpost.com/blogs/monkey-cage/wp/2014/05/30/the-far-right-in-the-2014-european-elections-of-earthquakes-cartels-and-designer-fascists/](http://www.washingtonpost.com/blogs/monkey-cage/wp/2014/05/30/the-far-right-in-the-2014-european-elections-of-earthquakes-cartels-and-designer-fascists/)).
- Mudde, Cas, "Fighting the System? Populist Radical Right Parties and Party System Change". *Party Politics*, 20-2 (2014): 217-226.
- Mudde, Cas, *The Study of Populist Radical Right Parties: Towards a Fourth Wave*. Oslo: Center for Research on Extremism, The Extreme Right, Hate Crime and Political Violence, University of Oslo. C-Rex Working Paper Series (2016): 1-25.
- Norris, Pippa, *Radical Right. Voters and Parties in the Electoral Market*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- Perlmutter, Ted, "The Politics of Restriction: The Effect of Xenophobic Parties on Italian Immigration Policy and German Asylum Policy". In *Shadows over Europe: The Development and Impact of the Extreme Right in Western Europe*, edited by Martin Schain, Aristide Zolberg and Patrick Hossay. New York: Palgrave Macmillan, 2002.

- Rydgren, Jens, *The Populist Challenge: Political Protest and Ethno-Nationalist Mobilization in France*. Oxford: Berghahn Books, 2004.
- Rydgren, Jens, *Class politics and the radical right*. New York: Routledge, 2012.
- Schain, Martin A., "The Impact of the French National Front on the French Political System", in Schain, Martin, Aristide Zolberg and Patrick Hossay. 2002. *Shadows over Europe: The Development and Impact of the Extreme Right in Western Europe*. New York: Palgrave Macmillan, 2002.
- Schain, Martin A., "The Extreme-Right and Immigration Policy-Making: Measuring Direct and Indirect Effects". *West European Politics* 29-2 (2006): 270-89.
- Schain, Martin, Aristide Zolberg and Patrick Hossay, *Shadows over Europe: The Development and Impact of the Extreme Right in Western Europe*. New York: Palgrave Macmillan, 2002.
- Scheuch, Erwin K. and Hans D. Klingemann, "Theorie des Rechtsradikalismus in westlichen Industriegesellschaften". *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts und Gesellschaft* 12 (1967): 11-29.
- Schumacher, Gijs, and Kees van Kersbergen, "Do Mainstream Parties Adapt To the Welfare Chauvinism of Populist Parties?". *Party Politics* 22-3 (2016): 300-312.
- Thränhardt, Dietrich, "The Political Uses of Xenophobia in England, France and Germany". *Party Politics*, 1-3 (1995): 323-345.
- Van Heerden, Sjoerdje, Sarah L de Lange, Wouter Van Der Brug and Meindert Fennema, "The Immigration and Integration Debate in the Netherlands: Discursive and Programmatic Reactions to the Rise of Anti-Immigration Parties". *Journal of Ethnic and Migration Studies* 40-1 (2014): 119-36.
- Van Spanje, Joost, "Contagious parties. Anti-immigration parties and their impact on other parties' immigration stances in contemporary Western Europe". *Party Politics* 16-5 (2010): 563-86.
- Van Spanje, Joost, and Wouter Van Der Brug, "The Party as Pariah: The Exclusion of Anti-Immigration Parties and its Effect on their Ideological Positions". *West European Politics* 30-5 (2007): 1022-40.
- Von Beyme, Klaus, "Right-Wing Extremism in Post-War Europe". *West European Politics* 11-2 (1988): 1-18.
- Zimmermann, Ekkart and Thomas Saalfeld, "The Three Waves of Right-Wing Extremism". In *Encounters with the Contemporary Radical Right*, edited by Peter Merkl and Leonard Weinberg. Boulder: Westview Press, 1993.

## About the author

**Beatriz Acha Ugarte** is BA in Political Science and Sociology and holds a Master's degree in Social Sciences (Institute Juan March, Madrid). PhD in Law and Political Science (Universidad Autónoma de Madrid). She obtained her PhD from the Universidad Autónoma de Madrid, Programme in Law and Political Science. She lectures at the Universidad Pública de Navarra, Faculty of Human and Social Sciences. She has worked in ar-



eas such as nationalism and regionalist parties, and has focused in the phenomenon of the Far Right and Right-Wing Extremism from a comparative perspective and also with a special attention to the German case. She has published on these topics, and belongs to different research groups which analyse the relationship between democracies and extremism. She is mainly concerned with the study of the emergence of new political parties and the transformation of Western European party systems.

### **Sobre la autora**

**Beatriz Acha Ugarte** es Licenciada en Ciencias Políticas y Sociología y Master en Ciencias Sociales del Instituto Juan March. Doctora en el Programa de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Madrid, imparte docencia en la Facultad de Ciencias Humanas y Sociales de la Universidad Pública de Navarra. Ha trabajado en temas relacionados con el nacionalismo y los partidos regionalistas y se ha especializado en el fenómeno de los partidos ultra y de extrema derecha en Europa occidental desde una perspectiva comparada y con especial atención al caso alemán. Sobre estos temas tiene varias publicaciones. Pertenecer a varios grupos de investigación centrados en analizar la relación entre las democracias y el extremismo, y está especialmente interesada en el estudio del surgimiento de nuevos partidos políticos y el cambio en los sistemas de partidos europeos.



# New Realignment of Fears in France and Europe\*

## *Nuevo realineamiento del miedo en Francia y en Europa*

Dídac Gutiérrez-Peris

Viavoice París

didacgp@gmail.com

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/ced-59-2018pp99-114>

---

**Contents:** I. Introduction.—II. Growing support for authoritarian populist parties.—III. Low and falling trust in political institutions.—IV. Hardening of social attitudes on immigration and diversity.—V. French focus.—VI. A new triptych for French malaise.—VII. Conclusions.—VIII. References.

---

**Abstract:** This article is based mostly on a study conducted throughout 2016 in France, Poland, the UK, Spain, Sweden and Germany with the think tank Demos and the Institute Notre Europe – Institut Jacques Delors, called ‘Nothing to fear but fear itself’. The paper focuses mainly on France and departs from the statement that we are living a sort of backlash against the ‘multiculturalist’ approach to integration. This, as shown throughout the paper, cannot always be linked to some of the new fears European societies are facing, but it is the necessary contextual starting point when analysing one of those new fears, namely the hardening of social attitudes on immigration and diversity. This paper points out three of the most common symptoms regarding the new alignment of fears in Europe. It suggests that Europe is not only witnessing a rise of fearful attitudes about terrorism or uncertainty, but also the rise of a society that shows signs of exhaustion regarding the values that used to be the bed stone of European openness. The three symptoms described are: i) growing support for authoritarian populist parties, ii) a low and failing trust in political institutions, iii) a hardening of social attitudes regarding immigration and diversity.

**Keywords:** realignment of fears, European openness, integration, multicultural backlash.

**Resumen:** *Este artículo está basado, principalmente, en un estudio realizado a lo largo del 2016 en Francia, Polonia, Reino Unido, España, Suecia y Alemania de la mano del think tank Demos y el Institute Notre Europe – Institut Jacques Delors, llamado “Nada que temer salvo el propio miedo”. El artículo se centra, sobre todo, en el caso de Francia y parte de la afirmación de que estamos asistiendo*

---

\* Recibido el 10 de enero de 2018, aceptado el 9 de mayo de 2018.

*a una suerte de retroceso contra la aproximación ‘multicultural’ a la integración. Esto, como se plantea a lo largo del artículo, no siempre puede vincularse a algunos de los nuevos temores a los que las sociedades europeas se están enfrentando. Sin embargo, es el punto de partida contextual necesario para analizar uno de esos temores: el endurecimiento de las actitudes sociales en relación a la inmigración y la diversidad. El artículo apunta a tres de los síntomas más comunes respecto al nuevo alineamiento del miedo en Europa. Sugiere que Europa no sólo está asistiendo un incremento de actitudes temerosas hacia el terrorismo o la incertidumbre, sino también a una sociedad que comienza a mostrar signos de fatiga respecto de los valores que hasta ahora habían anclado la mentalidad abierta europea. Los tres síntomas que describe el artículo son: i) un apoyo creciente a partidos populistas autoritarios, ii) una confianza baja y decreciente en las instituciones políticas, iii) el endurecimiento de las actitudes sociales en relación a la inmigración y la diversidad.*

**Palabras clave:** *relineamiento del miedo, mentalidad abierta europea, integración, retroceso multicultural.*

## I. Introduction<sup>1</sup>

The topic of ‘fear’ in politics is a recurrent debate. The originality of some of the conclusions drawn in this note are based mostly on a study that we conducted throughout 2016 in France, Poland, the UK, Spain, Sweden and Germany with the think tank Demos and the Institute Notre Europe – Institut Jacques Delors, called ‘Nothing to fear but fear itself’<sup>2</sup>. This paper focuses mainly on France, since I was the main coordinator for the fieldwork in that particular country. The conclusions also mention some of the polling and research studies that we have published at Viavoice, a research institute focused on public opinion based in Paris. To all of them, thank you for letting me share some thoughts based on our collective work.

---

<sup>1</sup> This research note is based on the presentation given at Globernance, at the International Workshop on the European Crisis of Politics: Ethnoreligious Pluralism and the Rise of Radical Populism, Nativism and Far-right in Europe, which took place at the Museo San Telmo in San Sebastián in June 2017. This paper would not have been possible without Daniel Innerarity, Director of Globernance, as well as Cristina Astier and Ander Errasti, senior researchers at Globernance. I would like to start by thanking them for their invitation and for our regular research endeavours over the years. The reflections below benefited substantially from the contributions of Prof. Joxerramon Bengoetxea (University of the Basque Country), to whom I want to extend my sincere appreciation.

<sup>2</sup> Sophie Gaston, *Nothing to Fear but Fear Itself*, DEMOS (2017).

I will start by saying that throughout 2016 and 2017—mostly before the French elections in June 2017—I have been evaluating the political context in Europe (and France) from the perspective of Jeffrey Alexander<sup>3</sup>, which claims we are living a sort of backlash against the ‘multiculturalist’ approach to integration.

This, as shown throughout the paper, cannot always be linked to some of the new fears European societies are facing, but it is the necessary contextual starting point when analysing one of those new fears, namely the hardening of social attitudes on immigration and diversity. One can easily recall some European leaders contributing or taking some inspiration from this backlash, such as David Cameron, for example, who called multiculturalism a ‘dangerous’ and ‘wrong-headed doctrine’ in 2008<sup>4</sup>. Similarly, some recent political discussion in Germany has used the term ‘parallel societies’ to speak about a presupposed ‘divisive backlash’ that has emerged during the last decade<sup>5</sup>.

Having in mind such context, this paper points out three of the most common symptoms regarding the new alignment of fears in Europe. It suggests that Europe is not only witnessing a rise of fearful attitudes about terrorism or uncertainty, but also the rise of a society that shows signs of exhaustion regarding the values that used to be the bed stone of European openness.

The three symptoms described are: i) growing support for authoritarian populist parties, ii) a low and failing trust in political institutions, iii) a hardening of social attitudes regarding immigration and diversity.

## II. Growing support for authoritarian populist parties

A sign of the heightened sense of fear in European politics has been the emergence and electoral success of populist parties and policies promoting socially conservative, anti-EU and/or economically protectionist sentiments (see for example the extensive work conducted by Counterpoint, and in particular Marley Morris’s analysis on ‘reluctant radicals’<sup>6</sup>). On a more recent

---

<sup>3</sup> Jeffrey Alexander, “Backlash Against Multiculturalism in Europe: Struggling Over the Mode of Incorporation”. *Conference organised by The Pears Institute for the Study of Anti-Semitism*, Birkbeck University of London (2013).

<sup>4</sup> Andrew Sparrow in *The Guardian* (2008).

<sup>5</sup> Sabine Ripperger in the *Deutsche Welle* (2012).

<sup>6</sup> Marley Morris, “The ‘reluctant radicals’ who offer conditional support to the far-right are key to understanding the success of right-wing populist parties in European elections”, Blog entry at EUROPP, London School of Economics (2012).

note, the EU membership referendum in the UK represents, in some aspects, a high watermark of this trend.

The difficulty between the rise of authoritarian populist parties in Europe is that they seem to be activating some of the voters and citizens who are broadly considered to be left behind. Researchers face, therefore, the challenge of examining this growing support for authoritarian parties without the pretence for criticising it. If, for example, the political community decides to follow the assumption that the ideal is to get more people engaged in politics, then it cannot be content with simply disapproving the political choices these disenfranchised citizens make—which in fact reflect a failure of mainstream parties and political institutions to present engaging narratives<sup>7</sup>.

On the other hand, to call this surge of populism as a sort of ‘empowerment’ underplays the heavily regressive and divisive aspects of such new politics. It also shows some political contradiction by voters—feeling disempowered and lacking control but voting for more authoritarian and less consensual political parties and leaders.

So it might be argued that even if this electoral trend seems clear, there is a debate about the eventual degree of empowerment it illustrates, if any.

### III. Low and falling trust in political institutions

The cross-national polling conducted in 2017 (see reference 1) showed that there is—for some years now—very low levels of trust in both national and EU political institutions. For some countries, trust in national governments is higher than trust in the EU (particularly the United Kingdom), while for others the reverse is true (particularly, Poland and Spain)—however, trust is low throughout.

The German research team presented for example evidence that German politicians and EU-level officials had failed to accurately diagnose the causes of low trust and EU-related concerns—focusing on the ‘input legitimacy’ of the EU (i.e., explaining what the EU is and does) rather than its ‘output legitimacy’ (how it addresses the specific concerns of citizens). In other words, there is too much emphasis on explaining how the EU works rather than fundamentally addressing why trust and engagement is so low.

There is, however, also the recognition that many of the reasons people reported dissatisfaction or lack of trust with the EU are in fact related to policy areas outside of the EU’s competencies.

---

<sup>7</sup> Claudia Wood in *The Guardian* (2017).

In this context, current mistrust and the ‘you’re either with us or against us’ narrative is threatening to stifle free debate and side-lining the important contributions of ‘experts’—now considered *enemies* of the state for their *blind national optimism*. Nowhere has this become more evident than in the aftermath of the Referendum on EU membership in the UK, where even fundamental institutions, such as the Bank of England and the Supreme Court, have been politicised to the extent that major daily newspapers have ‘named and shamed’ individual judges and called into question judicial independence.

In that sense, there are many examples showing the rise of this second symptom of ‘fear politics’ across Europe, yet we still have this ‘original sin’ in the case of the mistrust towards European institutions which is essentially the lack of understanding about who does what and how competences are distributed between the local, regional and European level. That particular topic is connected with the challenge of thinking about how to ‘govern interdependence’, a concept which is defined at length by a recent paper by Daniel Innerarity: “Transnational Self-determination. Resetting Self-Government in the Age of Interdependence”<sup>8</sup>.

#### IV. Hardening of social attitudes on immigration and diversity

Finally, there is a transversal symptom linked with the hardening of social attitudes on immigration and diversity. Something that is not merely sociological, but political, as illustrated for example by the European Commission legal action in 2017 against Hungary, Poland and the Czech Republic for not accepting even one refugee despite the relocation engagement taken by those countries<sup>9</sup>.

From the Special Eurobarometer 437, ‘Discrimination in the EU in 2015’, we know for example that:

- Citizens in the EU are far less likely to feel comfortable working alongside a Muslim (71 per cent) than a Christian (94 per cent), atheist (87 per cent), Jew (84 per cent) or Buddhist (81 per cent). Similarly, just 50 per cent would feel comfortable if their son or daughter were in a relationship with a Muslim person, with 30 per cent saying they would be uncomfortable.

<sup>8</sup> Daniel Innerarity, “Transnational Self-determination. Resetting Self-Government in the Age of Interdependence”, *Journal of Common Market Studies*, 53-5 (2015).

<sup>9</sup> European Commission, “Progress under the European Agenda on Migration: Press conference by Commissioner Avramopoulos”, *Official documentation, Ref: SPEECH/17/1626* (2017).

- 30 per cent of participants in the special Eurobarometer belonging to an ethnic minority group said they had experienced discrimination or harassment related to their ethnicity in the previous 12 months; 22 per cent of those from a religious minority said they had experienced discrimination or harassment on the grounds of their religion or beliefs.

This was partially reflected in our cross-national polling which found that in contrast to generally liberal attitudes around same sex relationships and the feminisation of the labour market, views tended to be more negative on the question of ethnic diversity and immigration. In France, Germany and Poland, in particular, a higher proportion of people felt greater ethnic and religious diversity had had a negative effect on their country than thought the reverse.

Particularly striking is a hardening of attitudes in countries that have traditionally held very liberal views on immigration. The Spanish research team, for instance, presented evidence that Spanish public opinion on immigration, which was once a liberal outlier compared to other European nations, has now moved into line with the EU average. Moreover, the Spanish case study found that 40% of Spaniards would vote for a party that pledged to reduce immigration.

In Poland, just before the election his party won in 2015, Jaroslaw Kaczynski accused refugees of ‘bringing in all kinds of parasites’<sup>10</sup>. In June 2016, the country passed new anti-terrorism laws introducing measures such as the wiretapping of foreign citizens without a court order—one of the decisions that the European Commission has mentioned when launching for the first time ever its procedure to sanction the country under Article 7 of the Treaties<sup>11</sup>. In Hungary, since regaining the premiership in 2010, Prime Minister Viktor Orbán has been criticised for cracking down on media freedom and political accountability, as well as exploiting terrorist attacks in Europe to spread fear and promote Islamophobia and a narrow ethnic nationalism.

Even where populist parties have not formed governments, the politics of fear has asserted its influence on policy through restrictions on welfare and social security provision, driven in part by financial constraints, but also on a more politicised weakening of social bonds and solidarity. On a similar basis, a number of states have recently attempted to tighten eligibility rules for immigrants. This was at the forefront of David Cameron’s

---

<sup>10</sup> Jan Cienski, *POLITICO* (2015).

<sup>11</sup> European Commission, “Rule of Law: European Commission Acts to Defend Judicial Independence in Poland”, *Official documentation, Ref: IP/17/5367* (2017).



EU membership renegotiation, which included an ‘emergency brake’ on in-work benefits for EU migrants. What is known in academia as welfare chauvinism towards migrants is part of a wider and much longer-running trend towards tightening general eligibility in many countries’ welfare regimes.

In the UK, analysis of national newspapers by the Oxford Migration Observatory showed that the most common descriptor for the word ‘immigrants’ was ‘illegal’. Other consistent terms found nearby in newspaper included those around legality and security (‘terrorist’, ‘suspected’, ‘sham’), and those using water-based imagery (‘flood’, ‘influx’, ‘wave’)<sup>12</sup>.

On the other side of the Channel, Hobeika and Villeneuve have studied for Counterpoint the topics of the Front National and the agenda of the French press: the articles containing “Islam” and “Muslim” show that journalists have a special interest in the topic when scandals related to Islam emerge outside the political world (for example, in the educational or cultural world...)<sup>13</sup>.

Finally, research has also shown that the prevalence of these narratives is not necessarily dependent on local realities. Donatella Bonansinga’s research into attitudes towards Islam in the Czech Republic notes for example that Islamophobic sentiments are gathering momentum and rising quickly, although the country’s Muslim population is ‘tantamount to zero’<sup>14</sup>.

## V. French focus

Throughout 2017, France embodied some of the trends observed above, though it has also provided an innovative case-study regarding the electoral effect of those rising fears. Unexpectedly, despite the combination of mistrust, hardening social attitudes regarding migrants and growing support for authoritarian populist parties, the political centre has been the main winner of the consecutive ballots for the Presidency and Parliament.

The French paradox is that despite being protected from major internal and external crises, it is still struggling to find a reassured state of mind within the new globalised world. The result is that the country is often slid-

<sup>12</sup> The Migration Observatory, “A Decade of Immigration in the British Press”, *The Migration Observatory at the Oxford University* (2016).

<sup>13</sup> Alexandre Hobeika and Gaël Villeneuve, *Les thèmes du Front National et l’agenda de la presse française (2006-2013)*, (Counterpoint, 2014).

<sup>14</sup> Donatella Bonansinga, “The Role of Public Discourse in Threat Framing: The Case of Islamophobia in Czech Republic”, *CES Working Papers*, 7-4 (2015).

ing backwards into a negative, fearful and sometimes overcritical mentality about the future of the country.

This anxiety is the core feeling that is structuring the politics of fear in the country. The work of Franck Furedi, for instance, has pinpointed a subconscious and more profound origin of this specific mind-set which transcends particular periods of time<sup>15</sup>. Fear can be generated from manipulating the public opinion, but in France, it also exists *as a force in its own right*, as a ‘fatalistic sensibility that coexists with anxieties concerning the future, which in turn disposes the public to feel uncomfortable about managing uncertainty’<sup>16</sup>. In such a context, fear has become synonymous with disagreement in modern political discourse, when in fact it could be analysed as a symptom of exhaustion, disengagement and, more importantly, uncertainty and insecurity about the future.

In a new best-seller published in September 2016 with a self-explanatory title (*Pathologies Françaises*), Alain Duhamel updates this thesis and explores the idea that it is precisely this notion of France —this dual historical framing theory— that seems to have enclosed the whole country in its own past and memory: France as a country being held prisoner of its own narrative. As Duhamel puts it, ‘there is a heavy political and historical burden for a country that is failing to find a way to reframe a new vision for its people’<sup>17</sup>.

In that respect, this same ‘Duhamelian’ problem could be applied to the European continent as a whole. What we call ‘fear’ in Europe could therefore be analysed as the consequence of being trapped in an existential fear. Or in other words, the exhaustion of its own self.

In such a specific French context, the situation is complemented by new challenges in terms of mistrust within society.

First, as a reaction to the terrorist attacks that have spanned 15 months since 2017: Charlie Hebdo, l’Hyper Cacher, le Bataclan, le Stade de France, Magnanville, Nice, Saint-Étienne-Du-Rouvray... Those attacks have had two immediate effects regarding public opinion and the general social mood. First, support for new anti-terrorist measures: France is still under the ‘état d’urgence’, after renewing this exceptional legal framework four times. Interestingly, 3 of every 4 French citizens support the state of emergency<sup>18</sup>. And second, issues relating to insecurity and terrorism have been the first preoccupation of the population for many months now<sup>19</sup>.

<sup>15</sup> Frank Furedi, *Politics of Fear* (London: Continuum, 2005): 123-24.

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> Alain Duhamel, *Pathologies Françaises* (Plon, 2016).

<sup>18</sup> Boudet Alexandre, *Huffington Post – YouGov* (2016).

<sup>19</sup> *Europe* (2016).

Second, we are witnessing fear linked with economic and social uncertainty after several years of crisis, particularly among the youngest population and the oldest people in the workforce. A situation illustrated both by the OECD and the INSEE—the main statistical body in the country, showing that unemployment among young people (18-24) has increased in the last 5 years, up to 25%. Concerning unemployment among people over 50 years, there is an increase of two points, from 5% to 7%.

Finally, we are witnessing a transfiguration of the political panorama, with the progressive consolidation of the Front National, in particular in the last 5 years, marked at the same time by a very unpopular socialist government and internal turmoil on the Conservative side after the Sarkozy years. In that sense, as mentioned earlier, the realignment of fears cannot be understood without the crisis of mainstream political forces.

## VI. A new triptych for French malaise

Such a new ‘triptych’ could be summarised as follows:

a) *The French malaise that emerged abruptly in 2005 with the negative vote on the European Constitution regarding globalisation has not faded away. French are the most negative compared to the other European case-studies when judging the impact of globalisation for their country. But more importantly, they express a qualitative difference between the different items tested. The negativity regarding the impact for ‘France’ is the only item where we have more negative opinions than positive ones.*

In other words, globalisation is generally perceived as positive for Europe, for oneself and for regions, but not for the country, reinforcing the notion of ‘*déclassement national*’. As if globalisation was, per se, incompatible with the idea of France itself (fig.1 and 2).

‘French malaise’

**GLOBALISATION (Europe)**

« Over recent decades the world has become more interconnected. There is greater free trade between countries and easier communication across the globe. Money, people, cultures, jobs and industries all move more easily between countries. Generally speaking, do you think this has had a positive or negative effect on... »

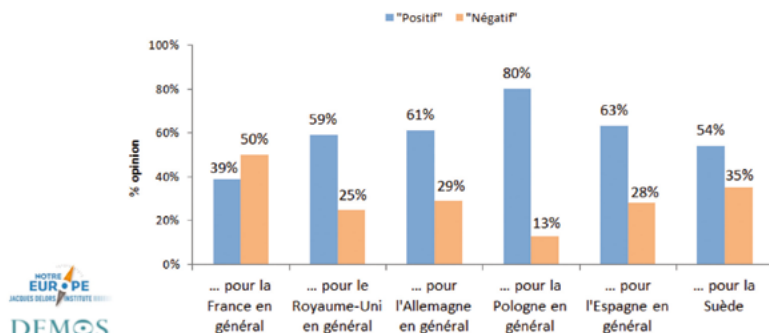


Figure 1

‘French malaise’

**GLOBALISATION (France)**

« Over recent decades the world has become more interconnected. There is greater free trade between countries and easier communication across the globe. Money, people, cultures, jobs and industries all move more easily between countries. Generally speaking, do you think this has had a positive or negative effect on... »

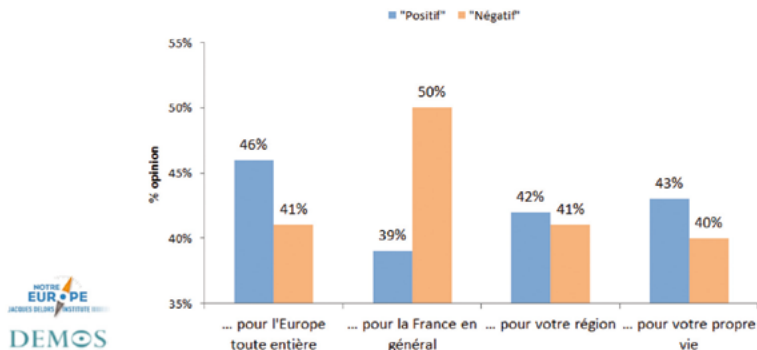


Figure 2

b) *Beyond the diversity of factors, the downfall of the French (and European) political class*

The French are, globally, more critical when answering to a survey (this is one of the classical insights that comparative survey marketing has showed us) but still, they remain the most critical of all Europeans regarding their political institutions, with striking levels. A key learning of the Demos survey is that they are equally critical to all institutions, irrespective of the geographical level (usually European institutions have a better degree of trust than national institutions)—for example, the last Eurobarometer (n.º 85) still gives a slight advantage to the European Commission in terms of trust (33% of average European citizens trust the European Commission, while only 28% of average citizens trust their national Parliament).

In that sense, the last decade marked by the financial crisis has had an impact regarding the image of European Institutions: in comparison, in 2007, one of every two Europeans trusted the European Commission, while only one in three trusted their national Parliament. After the crisis, this advantage has disappeared.

c) *Third and final finding: this isn't over yet*

Finally, the conducted survey included some questions phrased as 'predictions', as a way to test public perception regarding the probability of some major events connected with current social, economic, and security uncertainty. In other words, some of the questions were drafted as an invitation to the respondent to 'bet' on what's next for France. We tested three of the crises that have struck Europe over the last few years and that are supposed to have been addressed by policy-makers. As with the rest of the fieldwork, the questions were posed to a representative sample of 1000 citizens using the method of quotas. As a reminder, the fieldwork was administered in September 2016.

Surprisingly, respondents seemed resigned to face the repetition of certain events:

- i) 8 people out of ten think that a terrorist attack is probably going to happen in the next six months. This is crucial because it confirms the idea that the state of mind of French people is highly influenced by the fear of an attack (fig. 3).
- ii) 7 people out of ten think that a major financial crisis is coming. This is particularly interesting because it allows us to point out that all the policies undertaken at the European level to solve the crises have, probably, not been perceived by the population (Banking Union, Stability Pact, rescue plans, European Stability Mechanism...). (fig. 4)

A never-ending crisis?

**TERRORISM**

« How likely or unlikely do you think the following things are to happen in France? Another major terrorist attack in the next six months »

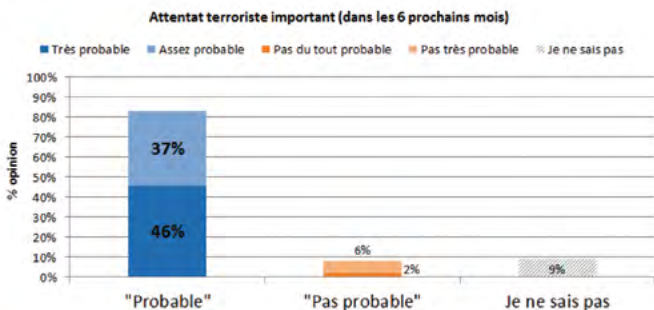


Figure 3

A never-ending crisis?

**FINANCIAL TURMOIL**

« How likely or unlikely do you think the following things are to happen in France? Another major financial crash in the next two years »

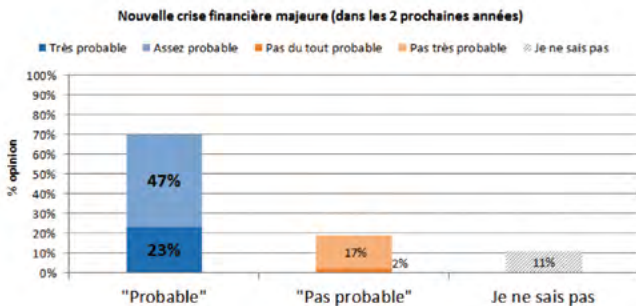


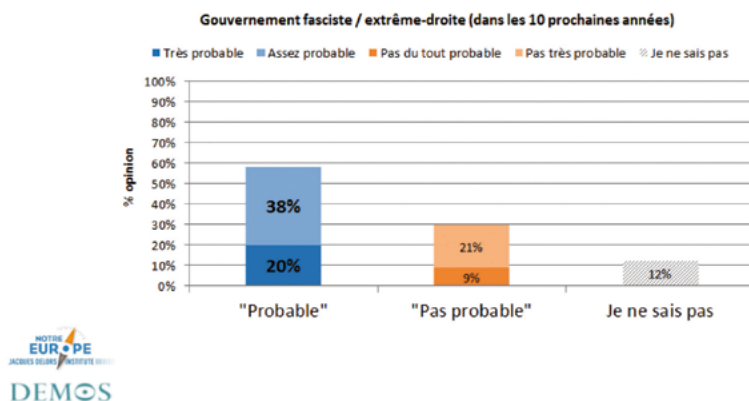
Figure 4

- iii) One of every two people in France believes that a far-right and fascist government will happen in France over the next decade. A result that seems to validate the idea that the FN has been ‘normalised’ and is no longer an outsider of the French political panorama (fig. 5).

A never-ending crisis?

### **EXTREME-RIGHT**

« How likely or unlikely do you think the following things are to happen in France? A far-right or fascist political party coming to power in the next ten years »



**Figure 5**

## VII. Conclusions

The recent electoral victory of Emmanuel Macron opens some questions regarding the fears analysed in this paper. On one hand, several studies indicate that the electoral sociology of the voters of Emmanuel Macron illustrates a fracture in the way French society confronts its fears and uncertainties. His electorate is more educated, urban, with financial means, pro-European, pro-globalisation, profoundly more optimistic<sup>20</sup>. It might be argued that, consequently, his voters will not necessarily share the same approach—or the same anxiety—regarding the growing fears presented in this study.

<sup>20</sup> Ifop (2017).

On the other hand, Macron's victory reflects two transversal trends which could be read as 'nuances' to the findings discussed here. First, pollsters commonly agree that one of the reasons behind his victory is that he managed to convince the public that he was the 'best tool' to achieve 'political change'. This might be a clear departure from the analysis we have been doing until now. Indeed, the common understanding was to say that when facing a growing will to 'change', mixed with high levels of mistrust, the result was benefiting overtly critical, authoritarian and anti-establishment parties (both on the extreme right and the hard left). The second innovation that deserves to be quoted here is that Macron was the only candidate with the same support among all age groups.

Experiences like Macron seem to confirm that our literature regarding the 'rise of fear' in Europe will probably benefit from the French assessment during the next five years. Frustration, fear, a radical will to change, might not lead systematically to extremism. Finally, I would like to quote a controversial argument made by my colleague and co-author of the report, Yves Bertoncini, former Director of Institut Jacques Delors, who likes to say that like many concepts we have abandoned positive research around the concept of 'fear'. This is a prejudice. Bertoncini likes to say that Europe should change the ode to joy to the ode to fear, in order to reveal the risks of departing from the European project. Indeed, without this capacity to consider concepts in a different light, even in academia, we will not fully understand the new political and public attitudes in Europe.

### VIII. References

- Alexander, Jeffrey. "Backlash Against Multiculturalism in Europe: Struggling Over the Mode of Incorporation". *Conference organised by The Pears Institute for the Study of Anti-Semitism*, Birkbeck University of London (2013).
- Bonansinga, Donatella. "The Role of Public Discourse in Threat Framing: The Case of Islamophobia in Czech Republic", *CES Working Papers*, 7-4 (2015): 824-839.
- Boudet, Alexandre "Les Français ne croient plus à l'état d'urgence après les attentats de Nice et Saint-Étienne du Rouvray", *Huffington Post – YouGov*, 4rd of August 2016, last accessed January 2018, [https://www.huffingtonpost.fr/2016/08/04/etat-urgence-securite-des-francais-preoccupation-numeromomage-sondage-exclusif-yougov\\_n\\_11315414.html](https://www.huffingtonpost.fr/2016/08/04/etat-urgence-securite-des-francais-preoccupation-numeromomage-sondage-exclusif-yougov_n_11315414.html)
- Ciensi, Jan. "Migrants Carry 'Parasites and Protozoa,' Warns Polish Opposition Leader", *POLITICO*, 14 October, 2015.
- Duhamel, Alain. *Pathologies Françaises*. Plon, 2016.
- European Commission. "Progress under the European Agenda on Migration: Press conference by Commissioner Avramopoulos", *Official documentation, Ref: SPEECH/17/1626*, 16 June, 2017.



- European Commission. "Rule of Law: European Commission Acts to Defend Judicial Independence in Poland", *Official documentation, Ref: IP/17/5367*, 20 Dec., 2017.
- Gaston, Sophie. *Nothing to Fear but Fear Itself*, DEMOS (2017).
- Furedi, Frank. *Politics of Fear*. London: Continuum, 2005.
- Hobeika, Alexandre and Gaël Villeneuve. *Les thèmes du Front National et l'agenda de la presse française (2006-2013)*. Counterpoint, 2014.
- Ifop, "Radiographie de l'électorat d'Emmanuel Macron", *Ifop survey done for the l'Obs*, 5th of April 2017, last accessed January 2018, [http://www.ifop.fr/?option=com\\_publication&type=poll&id=3718](http://www.ifop.fr/?option=com_publication&type=poll&id=3718)
- Innerarity, Daniel. "Transnational Self-determination. Resetting Self-Government in the Age of Interdependence", *Journal of Common Market Studies*, 53-5 (2015): 1061-1076.
- Morris, Marley. "The 'reluctant radicals' who offer conditional support to the far-right are key to understanding the success of right-wing populist parties in European elections". *Blog entry at EUROPP, London School of Economics*, 24<sup>th</sup> September 2012, last accessed January 2018, <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2012/09/24/europe-far-right-reluctant-radical/>
- Ripperger, Sabine. "Parallel Societies, Parallel Justice". *Deutsche Welle*, 25<sup>th</sup> of April 2012, last accessed January 2018, <http://www.dw.com/en/parallel-societies-parallel-justice/a-15908155>
- Sparrow, Andrew. "Cameron Attacks 'State Multiculturalism'". *The Guardian*, 26 February 2008, last accessed January 2018, <https://www.theguardian.com/politics/2008/feb/26/conservatives.race>
- "Terrorisme, chômage, immigration au centre des préoccupations des Français", *Europe 1*, 3rd of November 2016, last accessed January 2018, <http://www.europe1.fr/societe/terrorisme-chomage-immigration-au-centre-des-preoccupations-des-francais-2890361>
- The Migration Observatory. "A Decade of Immigration in the British Press", *The Migration Observatory at the Oxford University*, 7<sup>th</sup> of November 2016, last accessed January 2018, <http://www.migrationobservatory.ox.ac.uk/resources/reports/decade-immigration-british-press/>
- Wood, Claudia. "Brexit Britain Needs Big Ideas from Its Leaders, Not Tit-for-tat Politics", *The Guardian*, 19<sup>th</sup> of December 2017.

## About the author

**Dídac Gutiérrez-Peris** is a lecturer at the Public Affairs School at Sciences Po Paris and works as Research Director at Viavoice, a polling institute focusing in France. He is also research associate at CIDOB with a focus on Europe. He has extensive experience in the field of European integration, in particular about opinion trends across Europe as well as post-Lisbon Treaty EU policy-making. Dídac holds an M.Phil from the University College London on the sociological construction of European identity,

as well as a Master degree from the London School of Economics in Politics and Government in the European Union. He holds his Bachelor degree from Sciences Po Paris, where he specialised in Latin-America spending one year at the Institute of International Relations of the University of Brasilia. Among his most recent projects he has coordinated the French fieldwork of the multi-country study directed by the think tank in London Demos and the Institut Jacques Delors in Paris about the rising of fear in European political culture, as well as publishing several papers about French and European politics with specialised journals such as *Política Exterior*, *Letras Libres*, *Beerderberg*, *Foreign Affairs* and the European Parliament in Spain. Since 2014 he is part of the international team assisting the European Commission regarding pan-european institutional campaigns (2014-2019). He has been an op-ed columnist about European affairs for *La Vanguardia* (2006-2009), *Passim* (2009-2014) and *Agenda Pública* (2012-present). He contributes on a regular basis to international media such as RFI International, France24, Al Jazeera and the Clarín media group.

## Sobre el autor

**Dídac Gutiérrez-Peris** es docente en la École d'Affaires Publiques de Sciences Po Paris y Director de investigación en el instituto de opinión Viavoices en Francia. Actualmente investigador asociado del CIDOB sobre Europa. Cuenta con una amplia experiencia sobre temas de política comunitaria, en particular sobre las tendencias de opinión en Europa y las evoluciones institucionales desde el Tratado de Lisboa. Es titular de un M.Phil por la University College London sobre política educativa e impacto de las fuentes de información en la ciudadanía. Master por la London School of Economics (LSE) sobre Política y Gobierno de la UE y por Sciences Po Paris, institución en la que también cursó su licenciatura con una especialización sobre América Latina en el Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasilia. Entre sus recientes proyectos se incluyen la coordinación del proyecto paneuropeo de Demos y el Institut Jacques Delors sobre los nuevos miedos en Europa, así como varios trabajos sobre política francesa y europea en revistas como *Política Exterior*, *Letras Libras*, *Beerderberg*, *Foreign Affairs* y el Parlamento Europeo en España. También forma parte del equipo asesor seleccionado para el contrato-marco de la Comisión Europea en materia de comunicación pública (2014-2019). Columnista sobre la actualidad europea en *La Vanguardia* (2006-2009), *Passim* (2009-2014) y *Agenda Pública* (2012-presente). Interviene regularmente en medios internacionales como RFI International, France24, Al Jazeera y el grupo Clarín.

# An Existential Crisis? Freedom, Tolerance, Solidarity, Peace; Or, Why Europe is Valuable\*

*¿Una crisis existencial?*

*Libertad, tolerancia, solidaridad, paz; o por qué Europa es valiosa*

Joxerramon Bengoetxea  
University of the Basque Country (UPV/EHU)  
joxerramon.bengoetxea@ehu.eus

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/ced-59-2018pp115-137>

---

**Contents:** I. Introduction.—II. The gist of the European project: institutional innovation and uniting peoples.—III. Two speeches on Europe’s existential crisis.—IV. United in Diversity.—V. Diversity and Varieties of Pluralism.—VI. The centrality of the individual, the value of freedom.—VII. A pluralist normative universe in Europe.—VIII. Conclusion: A normative proposal – Five steps of hermeneutic pluralism.—IX. References.

---

**Abstract:** This paper addresses Europe’s existential crisis. It does so by suggesting that, notwithstanding the relevance of the institutional design, the essence of the project of European integration is persons and peoples rather than states. It then discusses two speeches of important personalities speaking about Europe’s existential crisis. Next, it deals with the question of diversity since the motto of the failed constitutional treaty was precisely “united in diversity”. But this requires explaining the centrality of the individual in practical reason, and the importance of normative systems. The centrality of the individual, related to the value of freedom, is then placed in the context of plurality and diversity, directly addressing the theme of backlash forces in Europe through a map of such plurality in Europe; the so-called multiculturalism or ethno-religious pluralism. The paper concludes by suggesting a version of cosmopolitanism, hermeneutic pluralism, as the normative position to address the balance between individual freedom and solidarity or between “persons” and “peoples”.

**Keywords:** European integration, cosmopolitanism, existential crisis, pluralism.

**Resumen:** *Este artículo aborda la crisis existencia europea. Lo hace sugiriendo que, sin desatender la relevancia del diseño institucional, la esencia del*

---

\* Recibido el 15 de enero de 2018, aceptado el 9 de mayo de 2018.

*proyecto de integración europea son las personas y los pueblos, más que los estados. Partiendo de esa premisa, aborda dos discursos de importantes personalidades hablando sobre la crisis existencial europea. Seguidamente trata la cuestión de la diversidad en tanto que el lema del tratado constitucional fallido era, precisamente, “unidos en la diversidad”. Sin embargo, esto requiere explicar la centralidad del individuo en la razón práctica, así como la importancia de los sistemas normativos. La centralidad del individuo, vinculada al valor de la libertad, se sitúa entonces en un contexto de pluralidad y diversidad, abordando directamente la cuestión del auge de los movimientos reaccionarios partiendo de un mapa de esa pluralidad en Europa; el llamado multiculturalismo o pluralismo etno-religioso. El artículo concluye sugiriendo una versión del cosmopolitismo, el pluralismo hermenéutico, como una posición normativa para tratar el equilibrio entre la libertad individual y la solidaridad entre las “personas” y los “pueblos”.*

**Palabras clave:** *integración europea, cosmopolitismo, crisis existencia, pluralismo.*

## I. Introduction

In the space of six months, under the impact of Brexit, the Trump presidency in the US and the refugee crisis, Globernance organized two interesting workshops concerning crucial aspects of Europe as a project. In June 2017, the subject was “The European Crisis of Politics: Ethno-religious Pluralism and the Rise of Radical Populism and Far-Right in Europe”. In December 2017, the theme was “Europe’s Refugees”. Although the issue of refugees is one of the key points in the Far-Right agenda, closely related to the rise of populism, this contribution deals mostly with the challenges these themes bring to the very core of European integration, giving rise to what has been referred to as an “existential” crisis.

This paper aims at contributing to an understanding of the existential crisis. It does so by suggesting that, notwithstanding the relevance of the institutional design, the essence of the project of European integration is persons and peoples rather than states. It then discusses two speeches of important personalities speaking about Europe’s existential crisis. Next, it deals with the question of diversity since the motto of the failed constitutional treaty was precisely “united in diversity”. But this requires explaining the centrality of the individual in practical reason, and the importance of normative systems. The centrality of the individual, related to the value of freedom, is then placed in the context of plurality and diversity, directly addressing the theme of the workshop by providing a map of such plurality in Europe, so-called multiculturalism or ethno-religious pluralism. The

paper concludes by suggesting a version of cosmopolitanism, hermeneutic pluralism, as the normative position to address the balance between individual freedom and solidarity or between “persons” and “peoples”.

## II. The gist of the European project: institutional innovation and uniting peoples

“We are not forming coalitions between States but union among peoples”. Jean Monnet’s dictum<sup>1</sup>, that Europe is not about coalescing States but rather about uniting persons, goes to the heart of the European Project, the contrast between *institutionalized* understanding of the EU as formed by its Member States, on the one hand, and the prominence of persons as the source of legitimacy, popular sovereignty. It can thus be seen as an expression of ambition, an aspiration. But it probably begs two important questions. One is the federal question: you cannot unite people by imposition or diktat, you need an institutional design, you need to start somewhere, perhaps forming coalitions between States, institutional innovation. The other is the understanding of peoples. The founding Treaties spoke and speak of the project of “an ever closer union” among the peoples of Europe, not among the states of Europe or even the citizens of Europe. The items that unite are peoples, and states are, at best, their instrument for union. Peoples are prior to the states. Indeed, the composition of European peoples at the turn of WWII did not match the European states; and arguably, does not do so yet. European integration will falter if the aim of uniting persons, and peoples, is dimmed, and the focus is only set on states.

Uniting citizens is an ambitious endeavour involving the creation of public and institutional spaces, allowing for the development of a shared cultural and political identity, expressing and organizing solidarity through means of redistributive institutions through individual contributions and taxation, devising forms of self-determination where the people, the citizens, can govern themselves democratically. This is aspirational. It took nation-states centuries to develop in this sense; some of them never really did, and some peoples have started to face up to the challenge of democratic nation-state building precisely at the historical moment when European integration claims much of that ambitious project for itself. Whenever this project is questioned and turned around in favour of States and their governments, an existential crisis follows. Or, at least, it follows for European

---

<sup>1</sup> Jean Monnet, “*Nous ne coalisons pas des Etats, nous unissons des hommes*” Speech given at the National Press Club, Washington DC, 30 avril 1952.

integration. Not so for nation-states resisting integration. They tend to consider integration as a challenge to their own project of uniting their (own) nationals, their own people. Some versions of populism and nationalism feed from, and into, this position. The existential crisis for the nation-states comes when European integration is presented and conceived as the cosmopolitan project uniting European citizens, because that is precisely what nation-states historically purported to achieve at the national level. We can see this dialectic tension at play in the current European predicament, starting with the financial and economic crisis that erupted a decade ago, right after the sub-prime and banking crisis of the US.

In this dialectic, the thesis is that Europe is about uniting persons; the antithesis is that nation-states are about uniting citizens, the synthesis is that the only way states can unite their citizens is when these citizens federate and govern themselves at the European level through institutional structures and procedures that go very far beyond the mere coalition of States. Thus, European integration is about an institutional design for uniting persons and peoples.

European integration is largely about institutional experimentation. It has remarkably developed important constitutional features like shared normative competences, spanning over many matters where Member States have ceded sovereign powers, competences that override and take primacy over internal laws. It has generated a legal order of its own, with directly applicable instruments subject to judicial review, and with individual rights guarantees in a complete system of judicial remedies. It mostly respects the *federal* understanding that underlies its composite polity through constitutional principles like attributed powers, subsidiarity, proportionality, judicial dialogue through preliminary references by the ordinary judges of EU law, the idea of a single administration—as opposed to the parallel state and federal administrations in the US—Member States' formal equality, respect for national (and regional) constitutional identities. It has developed its own budget and resources, although direct taxation of physical and legal persons is still pending. Its law-making procedures are formally democratic and there is a *sui generis* separation of powers with some form of checks and balances, in a tension where Parliament is destined to prevail over Council, but not yet. In spite of the failed ratification of the Treaty establishing a Constitution for Europe, the EU is a system of public institutions with sufficiently extensive powers to constitute a discrete political community<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Turkuler Isiksel, *Europe's Functional Constitution. A Theory of Constitutionalism Beyond the State* (Oxford: OUP, 2016): 71.

From the point of view of law and legal systems, the EU is comparable to any federal legal system. European Integration has been thoroughly innovative from the perspective of legal theory and regulation. To mention but one example, we can think of its most characteristic instrument, the directive, as a mechanism for shared regulation, and the idea of co-legislation, between the federal and the state levels. In some areas, it legislates directly replacing internal regulation, by the instrument called “regulation”. In others, it harmonizes member state legislations and, yet in others, it only seeks, cautiously, to approximate their laws. The role of the Court of Justice, through its dynamic interpretation of the Treaties is noteworthy<sup>3</sup>.

And, in liberal terms, the EU system ensures individual liberty, the freedom of citizens and judicial review over the exercise of public power. But does this, in and of itself, provide sufficient legitimacy and good reasons to obey and assume obligations other than through the fear of sanction? Liberal, rights-oriented legitimation is necessary, but is it enough? Under a constitutional system where norms are the practical understanding of a community of norm users, rather than norm-makers<sup>4</sup>, compliance would be secured if those norms were to be seen as our own laws. Thus arises the alternative source of obedience, democracy, where citizens govern themselves. This legitimation highlights a system of collective self-rule or popular sovereignty, in the best republican tradition. These two sets of questions provide the two ideal types of legitimacy in the polity: liberalism v republicanism. Liberal and republican forms of legitimation might still miss an important point: when do we want to see ourselves as a people, as a demos, under what conditions do we wish to build a polis in order to pursue the common good? In what sense are the citizens of the EU governing themselves? Is there a people of Europe? Where is this European demos? An additional source of legitimacy is then necessary, in a system where republican democracy and liberal constitutionalism are in the process of finding accommodation beyond the state<sup>5</sup>.

The functionalist answer to the source of legitimation is to devise an institutional setting for decision-making capable of delivering results, out-

---

<sup>3</sup> For an overview of the most relevant recent works on the Court, see Joxerramon Bengoetxea, “Text and Telos in the European Court of Justice”, *European Constitutional Law Review*, Volume 11, Issue 01 (2015).

<sup>4</sup> The contrast between norm-users and norm-givers is a key contribution of the late Neil MacCormick, in his *Institutions of Law* (Oxford: OUP, 2007).

<sup>5</sup> See, amongst others, Joseph Weiler, “Does Europe Need a Constitution? Demos, Telos and the German Maastricht Decision”, *European Law Journal*, Volume 1, Issue 3 (1995): 219-258.

puts<sup>6</sup>, such as economic progress, social and territorial cohesion, free movement, the single market, fair competition, consumer protection, economic union, high quality employment for all, social inclusion and combatting inequality, an area of freedom, security and justice, a common foreign policy, cooperation with third countries towards their development or sustainable development. These are all very important objectives, in themselves. There is little doubt that a well-functioning market, where commerce is carried out smoothly, and operators are dealing in fair competition, or a working legal system, based on the rule of law, are all crucial for any society to prosper peacefully. Creating a stable common currency in a monetary union is a step further, towards the integration of the economies. But if the results are not (perceived to be) satisfactory or if they are contradictory, then this form of legitimation fails, and retreat to the nation-state is seen as a panacea, as populist parties will be keen to stress.

Much of the pro-Brexit politics follow this pattern, showing dissatisfaction with the outputs delivered by the EU from the point of view of the single market and one of its key dimensions, the free movement of persons, and a strong dislike for the body that is entrusted with the application and interpretation of the law of the single market, the Court of Justice of the EU<sup>7</sup>. Retreat to the nation-state is then presented as a solution: the state takes back control of the free movement of persons, because Europeans are not trustworthy<sup>8</sup>. But the concept of the single market is systemic and holistic, all the factors of production are seen as un-severable, and if a State leaves the EU, it leaves the single market, and it will need to rebuild the market nationally. The EU was being criticized for not delivering its objectives, but it might be that the nation-state dreamt by the Brexiteers will not deliver either. Failing the single, common market, the patriotic and populist discourse of the Brexiteers can then provide an alternative panacea to keep people together, building on visions of a free society, a more caring welfare state, a protection of the “us” from the threats of the “them”<sup>9</sup>.

As regards the EU, if its very foundational objectives, as stated in Article 3 TEU, are not delivered or are seen to be failing, then its output legiti-

---

<sup>6</sup> On output legitimacy, see Fritz Scharpf, *Governing in Europe, Effective and Democratic?* (Oxford: OUP, 1999).

<sup>7</sup> As an illustration see the contrasting understandings of Brexit in the UK, even by its top officials. In the words of David Edward, “Just read the Brexit white paper, which would reduce the sovereignty of parliament to a rubber stamp. They want power for the government to alter statutes and that is Charles I.”, in *The Guardian*, 13 June 2017.

<sup>8</sup> See Samuli Hurri, *The Birth of the European Individual* (New York: Routledge, 2014).

<sup>9</sup> See Juhn Judis, *The Populist Explosion, How the Great Recession Transformed American and European Politics* (Columbia Global Reports, 2016); see also, by the same author, “Us v Them: The Birth of Populism” in the long read, *The Guardian*, 13 October 2016.



macy based on progress will fail and an added existential dimension seems necessary to explain why we might want to share our destiny in Europe. Perhaps then, the project of uniting peoples and the aspiration to materialize values like tolerance, solidarity, peace, even love, understood in a sense close to brother- or sisterhood, are after all the necessary vision to sharing a community<sup>10</sup>. If this vision fades away we no longer know why we should want to be together and build a community towards the common good, other than by fear of sanction, and when this happens, we face an existential crisis. But are these values possible in the light of diversity and plurality, in the light of multicultural societies?

### III. Two speeches on Europe's existential crisis

George Soros and Jean-Claude Juncker, two powerful men with the capacity to make the news in the European public space, have recently made important speeches in this regard. In September 2016, in the wake of the British vote to leave, the president of the European Commission, Jean-Claude Juncker, pictured the European Union as facing an “existential crisis”<sup>11</sup>. Juncker gave his annual state of the Union address to the European Parliament, where he announced a raft of economic and security plans in the search for common ground between the Member States. The EU executive hopes to find the elusive common ground with a plan to boost the EU's infrastructure fund by increasing its value to €500bn (£425bn). Juncker also pressed for speedy implementation of the agreement to create an EU border and coastguard to ensure better control of migrants arriving from the Middle East and Africa. “People in Europe want to know if the political elites are capable of restoring control over events and processes which overwhelm, disorientate, and sometimes terrify them. Today many people, not only in the UK, think that being part of the European Union stands in the way of stability and security”.

By expressing his concerns from the perspective of European political elites Juncker, who has been one of the longest-serving prime-ministers of any EU Member State, was paradoxically placing himself not in the position of the Commission but rather in the position of the national governments. He was on the side of the antithesis: it is for nation-states to unite citizens and the EU must not stand in the way. In his view, controlling im-

---

<sup>10</sup> See Zenon Bankowski, *Living Lawfully. Love in Law and Love in Love* (Springer, 2001).

<sup>11</sup> <https://www.theguardian.com/world/2016/sep/13/jean-claude-juncker-eu-is-facing-existential-crisis>

migration and terrorism, injecting funds for infrastructure seem to be the key.

A few months later, George Soros gave a speech at the Brussels Economic Forum<sup>12</sup>, where he also mentioned the existential crisis. “The European Union is now in an existential crisis ... . Most Europeans of my generation were supporters of further integration. Subsequent generations came to regard the EU as an enemy that deprives them of a secure and promising future ... . The European Union was meant to be a voluntary association of like-minded states that were willing to surrender part of their sovereignty for the common good [but]... After the financial crisis of 2008, the eurozone was transformed into a creditor/debtor relationship where the debtor countries couldn't meet their obligations and the creditor countries dictated the terms that the debtors had to meet. By imposing an austerity policy they made it practically impossible for the debtor countries to grow out of their debts. The net result was neither voluntary nor equal”. In Soros' view, this loss of trust in the EU has paved the way for support for anti-European political parties. “Now we need a collaborative effort that combines the top-down approach of the EU institutions with the bottom-up movements that are necessary to engage the electorate. ... Instead of a ‘multi-speed’ Europe we should aim for a ‘multi-track’ Europe that would allow member states a wider variety of choices. This would have a far-reaching beneficial effect.” Soros welcomed a German idea to cut European funds aimed at reducing income inequalities at the regional level for those countries disrespecting the rule of law. Soros said Europe needs to overcome the current “existential crisis” by fighting together against the rise of anti-European sentiment, xenophobic feelings and surrounding “hostile powers: Putin's Russia, Erdogan's Turkey, Sisi's Egypt and the America that Trump would like to create if he could, but can't”.

Soros comes closer to the synthesis where uniting citizens, ensuring a secure and promising future and a common good is something that cannot be done top-down only, by the EU institutions coalescing the Member States, but must also be done bottom-up, by movements of citizens engaging the electorate. But he is not fully there yet: the Common Good is certainly a value of the *polis*, but in his picture, this still seems to be delivered by the Member States, fighting together against populism and hostile powers. The missing part, in order to achieve synthesis, is the perspective of the citizens, of the persons governing themselves through common institutions to achieve the common good, expressing solidarity to others, dis-

---

<sup>12</sup> <https://www.cnn.com/2017/06/01/soros-says-the-european-union-is-now-in-an-existential-crisis-surrounded-by-hostile-powers.html>

playing tolerance to those who dissent and defending the ultimate value of freedom of the person. Education and the consolidation of open and public social spaces of interaction and communication are both key factors for the dissemination of these values<sup>13</sup>. These are the missing link, again, to ensure a shared sense of community, the project of uniting peoples and the aspiration to materialise values like tolerance, solidarity, peace, love ...

#### IV. United in Diversity

This contribution is seeking to discuss one possible explanation for this existential crisis, the loss of the shared vision of community, with the dimension of individual freedom, the dimension of tolerance—respect and recognition—and the loss of the more engaged, additional dimension of solidarity, in the context of pluralism, which the workshop calls ethno-religious pluralism. Even the loss of the more engaged dimension of love, understood as the recognition of an imminent dignity and humanity in all persons, the feeling of friendship—sisterhood or brotherhood—and the necessary harmony of biodiversity in nature, seeking the sustainability and balanced development of the planet Earth. As anticipated by the above discussion of Jean Monnet’s vision of uniting peoples rather than forming a coalition of states, there is an issue with the notion of peoples and the relationship between peoples and persons. Peoples are formed by individuals, by persons or by citizens, grouped in communities, and these social groups or communities can take different forms. In these times of existential questionings for the dream of uniting Europeans, it might be advisable to reinstate the values upon which European integration is based. Two steps are necessary for that purpose. First, we need to identify the values expressed in the Treaties, relating them to the values of freedom, tolerance, solidarity and love, and second, we need to locate these values in the context of pluralism and diversity.

The Union’s aim is to promote peace, its values and the well-being of its peoples. This is the text of Article 3 (1) TEU. The values of the EU are expressed in the Charter of Fundamental Rights of the EU, and in Article 2, and throughout the Treaty of the European Union, and largely, the Treaty on the Functioning of the EU. Article 2 TEU states the values upon which the Union is founded: “respect for human dignity, freedom, democracy,

---

<sup>13</sup> UNESCO’s work in this sense is noteworthy. See, for example, *A Sense of Belonging*, CIDREE/UNESCO (1993), *Guideline for values for the humanistic and international dimension of education and Tolerance: The Threshold for Peace*, UNESCO (1994), *A teaching/learning guide for education about peace, human rights and democracy*.

equality, the rule of law and respect for human rights, including the rights of persons belonging to minorities”. It goes on to add that these values are not exclusive but common to the Member States. The interesting addition is that these values operate “in a society in which pluralism, non-discrimination, tolerance, justice, solidarity and equality between women and men prevail”. Assuming that these are also essential values, the list of values, combining Article 2 and Article 3(1) TEU would thus comprise:

- Peace
- respect for human dignity
- freedom
- democracy
- equality
- the rule of law
- respect for human rights
- respect for the rights of persons belonging to minorities
- pluralism
- non-discrimination
- tolerance
- justice
- solidarity
- equality between men and women
- the well-being of its peoples.

This compound of values can also be seen as a modern version of Kant’s universal hospitality, as part of his perpetual peace<sup>14</sup>. Respect for nature is absent from the list, but it can be read into it since “the well-being of its peoples” surely encompasses a harmonious relationship with nature and is incompatible with environmental degradation. If these values were to be taken seriously by the EU, i.e., by its people, the Member States, and the EU institutions, the risk of falling into an existential crisis would be considerably diminished. One of the salient categories of value—tolerance, non-discrimination, equality, respect for the rights of persons belonging to minorities<sup>15</sup>, respect for human dignity and, most saliently, pluralism—has a lot to do with the subject of the seminar, i.e., the question of ethno-religious pluralism in multicultural societies, which brings us to the second step.

---

<sup>14</sup> Immanuel Kant, *Perpetual Peace, A Philosophical Sketch* (1795).

<sup>15</sup> We leave aside the discussion of the adequacy of the expression “belonging to minorities”. The thought that any person might belong to a group is hard to reconcile with the notion of freedom and human dignity.

## V. Diversity and Varieties of Pluralism

As regards the second step and building again on Jean Monnet's vision, uniting peoples, from a different prism, we need to underline the choice of the term "union", or "uniting", which is very telling and spot-on. *Uniting* is not *unifying*: uniting is here understood as bringing together, implying togetherness, companionship, team spirit, striving to constitute a pluralist *demos*, whereas unification is a process of making oneness, unity in a strong sense. Union and federation can easily go hand in hand, but unification seems to carry a larger and more demanding enterprise, that of uniformizing, which amounts to eliminating difference. Uniting persons is not as hazardous as unifying them, and even less so than uniformizing them. Monnet's motto, "union of peoples" is very much in line with the motto of the failed constitutional Treaty, i.e., "united in diversity". By contrast, the motto that would correspond to unification would be "union and no diversity" and the motto corresponding to uniformisation could be "creating sameness through unification". A union in diversity and a union of the diverse respects that diversity, and this is precisely the key to address multiculturalism, ethno-religious pluralism or cultural and constitutional pluralism<sup>16</sup>.

Tolerance, recognition, respecting diversity and the rights of persons belonging to minorities are indeed primary values, but they must not lead to the denial of equally primary values like freedom or human dignity. All these values should be systematized into a coherent whole, and normative systems of practical philosophy—ethics, religion, politics, law—aspire to reach a reflective equilibrium: displaying respect and solidarity to those who are diverse and different but make up and share one same civic project requires that each of the culturally identifiable groups respects the integrity and dignity of the person, of each of their members and that they equally

---

<sup>16</sup> This is the question of the *demos* constituted by several peoples. As Daniel Innerarity ("Does Europe Need a *Demos* to Be Truly Democratic?", in *London School of Economics, LEQS Paper No. 77* (2014) has put it, "a *demos* is 'a group of people, the majority of whom feel sufficiently connected to each other to voluntarily commit to democratic discourse and to a related decision-making process' (Cederman 2001, p. 224). When there is identification, we can expect coherence, shared objectives, and a propensity for solidarity; where there is none, there is generally division and an inability to build anything in common. "If there is no *demos*, there can be no democracy" (Weiler, 1999, p. 337; Weiler, Haltern and Mayer, 1995). Without *demos*, there is no confidence, recognition, solidarity or reciprocal friendliness, which are all values that are essential for democratic coexistence." This contribution's insistence on the idea of *love* establishes a dialogue with Innerarity's idea of friendliness. One of the two values, love and/or friendship, is essential for the purpose of uniting persons, while respecting their difference.

respect the dignity of those who are not their members. Embracing the dignity of humanity in this sense could then be extended to a respect and appreciation for all living beings and to nature, and this can be understood as an act of *love*, a sense of immanence and spirituality. These are all fundamental values that inspire the European Project of integration and Monnet's Cosmopolitan vision of uniting persons.

There are three types or expressions of pluralism in Europe: (1) cultural pluralism, usually portrayed as multiculturalism, or ethno-religious pluralism in the terms of the Workshop, (2) legal pluralism or diversity of legal orders and (3) constitutional pluralism. Multiculturalism in Europe, traditionally linked to sociologically complex societies with an increasing number of subcultures or to ethnic and religious diversity, language minorities, regional and national identities is now increasingly the result of immigration and religious diversity. This rich plurality brings along not only a diversity of lifestyles, beliefs, mores, languages, looks, fashion, attire, gastronomy and the like, but also social (religious or moral) norms concerning crucial aspects like family relations, marriage forms and rights and duties of spouses, divorce and many other matters that can be considered forms of legal norms or law, and that often affect the autonomy of the individual. The result of this cultural diversity, in the normative domain, is something close to what legal sociologists, anthropologists and comparativists call 'legal pluralism', in debates where the State and its official reaction to such diversity occupies a prominent role.

However, the transformations of the State in the European Union and the new transnational and global legal phenomena give rise to new forms of pluralism that need to be accounted for. It is worth analysing the way in which such diversity of social and legal norms is integrated into a new European system protecting fundamental rights and claiming to have a final say on the many, ever-growing, areas of European legal concern. States and their constitutional courts remain as key, but no longer sole and perhaps no longer ultimate custodians, and this new polyarchy gives rise to new pluralist discussions labelled under the term constitutional pluralism. Here is a fine question for social scientists and methodologists interested in the law, but it also encompasses issues of normative and constitutional prognosis as to whether for example a European People, a constituent demos, will eventually conform giving rise to a new discussion of pluralism and monism which it might be interesting to compare to and contrast with the federal constitutional foundation of the USA. The current context of European crises where these different forms of pluralism are interacting makes it necessary for scholars and citizens to understand diversity within Europe, to analyse cultural plurality and the legal claims and challenges that it generates on the legal system and on institutions at all levels: local, regional, state and

supranational, and to see how the different responses at these levels themselves create a new pluralistic picture<sup>17</sup>.

## VI. The centrality of the individual, the value of freedom

This paper argues in favour of the values of freedom, tolerance, solidarity and love as pertaining to different, but complementary, dimensions of normative discourse within practical philosophy: law, politics, ethics, even religion. Each of the proposals made from such normative systems of practical philosophy is to achieve a reflective equilibrium and a coherent set combining respect for the rights of persons belonging to minorities and respect for individual freedom and human dignity. There are important interactions between these dimensions, and their correlative values are not always easy to sort out and correlate with only one of the normative systems or dimensions, but one can adopt an intuitive approach to identify the focal value of each of those dimensions. Practical Philosophy largely provides answers to the question: what is to be done? The context of action becomes crucial: what is to be done in a particular context. Different dimensions of practical reason or practical philosophy address this normative challenge: law, politics, ethics, religion<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> I have dealt with these issues more in depth in my “Rethinking EU Law in the Light of Pluralism and Practical Reason” in Miguel Maduro, Kaarlo Tuori and Suvi Sankari (eds.), *Transnational Law* (Cambridge: Cambridge University Press, 2014).

<sup>18</sup> Religion is a system of practical reason in, at least, two ways: as a form of morality, religious ethics includes directives on behaviour towards others, and as system of beliefs about man, about divinity and about the universe. These beliefs are held to be true and often revealed through Scripture, as in the case of the three main religions based on a Book. This fact leads to a special type of dogmatic reasoning, based on the premises of the Scripture. The image of the divine spirit is often essential for religious understandings of personhood and social behaviour. Thus, if God is conceived as a benevolent, omniscient being, who can easily forgive the mistakes made by humans when trying to conceive of the divine, then a tolerant spirit might be based on religion: since humans are modest and limited in their perception and only God is perfect, this humility can inspire compassion and respect for different conceptions and interpretations of the divine and the good, and, along this spirit, a fruitful conversation of different creeds, respecting each other’s claim to truthfulness can be made compatible with religious pluralism and with systems of belief that deny such divine dimensions. Theism, atheism or polytheism would surely be positions tolerated by a benign God. Forgiveness, peace, tolerance and love are thus religious values, as opposed to revengefulness, war, imposition and rage. The debate turning on the Christian heritage of Europe that took place during the Convention on the Future of Europe, where it was finally decided not to make special mention of the Christian component, could have taken other paths towards interreligious dialogue and pluralism. Joseph Weiler argued strongly in favour of such explicit mention in *Un’Europa Cristiana. Un saggio esplorativo*, (BUR Biblioteca Univ. Rizzoli, 2003) because

In our advanced and complex societies, the diversity of normative outlooks nurtured by different and sometimes incommensurable values provide different answers to the question: what is the correct course of action in any given situation?<sup>19</sup> How are we to interact in a social group? Traditionally, the groups have been the context where these practical questions have arisen, because human interaction is determined by coordinates of time and space and institutional realities. From the city-state of the polis to the post-Westphalian nation-state that culminates in WWII, the context has been municipal and national. But now the context is local, regional, state-national, European and international, in other words, local and global. But all practical philosophy systems address the question: what is to be done? The individual addressing this question is not an isolated being, but a social actor, “belonging” to a group, belonging in society, to a majority group or as the Treaty says, “belonging to minorities”. The normative translation of these questions in the law, at the risk of simplification is: what are our rights and obligations towards others?

Rights and obligations in Europe are assigned to individuals. In a very important sense, Human Rights Culture is individualistic. But clearly, individuals are not noumenal or atomistic self-standing cultural or social units, and many of their rights and obligations become meaningless without the social, community or group dimension. The point is not that rights are vested in groups; “group rights” is a hotly debated issue. The suggestion is, rather, that (some) individuals conceive of and lead more valuable lives through their membership of or in groups (“rights through a group”) rather than being left on their own to devise their vision of the good. We can still be normatively individualist and stick to individual freedom and autonomy as the ultimate value, and yet remain cognitively social or communitarian. It is also conceivable that individually, persons opt for a collective expression of their conceptions of the good and their view of life, deciding and acting as a community, and if this is a free will, then the decision is equally respectable. European legal culture tends to be individualistic in a normative sense, but Europe is characterized by diversity, plurality and complexity in a cultural and social sense. The idea that Europe is about uniting peo-

---

omitting any reference to Christianity from the European constitution would unjustly favour secular constitutional traditions over religious, or “established” constitutional traditions. Weiler’s understanding of tolerance is in line with the main thrust of my paper: the “discipline of tolerance”—i.e., recognizing that the “other”, whether Christian or Muslim, secular or religious, is denying some reality central to one’s own understanding of the world, while respecting that other as an equal despite this difference—should be the ethical core of the European project.

<sup>19</sup> See Neil MacCormick, *Practical Reason in Law and Morality* (Oxford: OUP, 2009).



ples thus needs to address the question of who are those peoples and what their relation is to the individuals that make them. The remaining part of this contribution addresses these questions.

## VII. A pluralist normative universe in Europe

There are over thirty widely used languages in the EU, not all of them official; a handful of major World religions together with a plethora of non-religious and anti-religious beliefs, as well as a rich collection of traditions, histories of peoples and groups of ethnic and national minorities. Some of these territorial-national minorities often, not always, happen to be majorities in their territories and other times they are territorially separated from the State of their national identity. This is the case, for instance, of Hungary and the Magyar in Romania, or of Serbian Kosovars and Muslim Serbians in Kosovo and Serbia, a thorny reminder of the complex linguistic, ethnic, national and religious mosaic in the Balkans. Others are non-territorial minorities (the Roma or gypsies), and, scattered mostly in the major metropolitan areas, there are communities of immigrants and urban subcultures.

Cultural diversity in Europe therefore springs from a diversity of sources:

- National, cultural or linguistic minorities e.g. Serbians in Kosovo after independence in 2008, Kosovars in Serbia before 2008, Basques or Kanaks in France, Catalans and Basques in Spain;
- Immigrant groups with organised religious claims, e.g., Muslims in most European states, Jews in some European states ...
- Non-territorial ethnic minorities with a special way of life, e.g., Roma in some European states;
- Other heterogeneous groups: sub-urban minority groups and subcultures, rights-groups claiming accommodation and recognition of their difference, based on gender, sexual orientation, disabilities, lifestyles, ideologies, age ... in all European states;
- Other cases that are hard to classify, e.g., Gibraltarians in the UK resisting Spanish sovereignty claims and maintaining privileges under the Commonwealth and the Crown or Russians in Latvia.

This is a pan-European classification. The classification may differ in each of the European Member States. It will be different in Portugal, in the UK, and within the UK, it will be different in Scotland, Wales or Northern Ireland, or in Finland, in Slovakia, in Latvia, in Austria or in Greece, to name but a few. In other parts of the world, multicultural studies focus on other major sources. In the USA's melting pot, indigenous peoples, immigrant communities and racial minorities get more attention than national

minorities, often seen as diasporic, or else treated under the category of First Peoples; but in Canada, national minorities are clearly brought to the fore. In India, religious, cultural and national minorities, along with class stratification, are highlighted.

Multiculturalism calls for political accommodation by the state and/or a dominant group of all minority cultures and for coexistence between groups, by reference to race, ethnicity, religion, language, nationality or aboriginality. Studies of cultural diversity or plurality and normative proposals of multiculturalism draw from each of these different groups. On a practical reason or practical philosophy dimension, these groups all make social, political and legal claims on rights, policies and obligations in various ways. They all claim (official) recognition of their difference, non-discrimination and resistance to assimilation; they all aim at participation in social and political life of the wider organised society and call for a nuanced understanding of the principle of equality as non-discrimination and awareness to difference—treating like cases alike and not treating unlike cases alike. Depending on their identities and their perceived needs and interests, each of the identified categories of groups make specific claims (demand side):

- National minorities make territorial, cultural, linguistic claims, demands for devolution and self-government and for official recognition and constitutional accommodation;
- Religious groups claim respect, tolerance and freedom to pursue and practice their own, distinct view of the good;
- Ethnic minorities claim non-discrimination and equality and special measures of inclusion or positive discrimination;
- Indigenous people have special claims related to their territories and local knowledge and way of life;
- Non-territorial ethnic minorities make claims of cultural recognition;
- All groups generally claim non-discrimination, respect and support for their special social, cultural needs.

The role of the philosophy of practical reason is to study and critically assess them. This is the most difficult but adequate approach to the value of “pluralism”: it tries to study and understand the types of claims and the responses—legal and political strategies, reasons and techniques—to those claims, and defers the evaluation of these debates to a latter stage. These claims for access, power, empowerment, recognition, tolerance, respect, equality are made before different institutions: legislatures, policy-makers, jurisdictions and administrations, and also before non-public organizations e.g. mass media, telecommunications, cultural industry, educational sector, labour environment, political parties, trade unions, NGOs. Public institutions, organizations, agencies and bodies with the authority to make general norms and

determine public policies or to apply those general rules and generate individual norms responding to these claims in different ways (supply-side):

- Containing demands for difference, where a majority is supported when facing minority claims;
- Reinforcing equality as “uniformity” or assimilation, denying the relevance of difference;
- Reconstructing equality as non-discrimination, recognising a claimed difference;
- Granting special rights of representation for collectives, often seen as special privileges;
- Recognising and accommodating differences from reasonable accommodation to full blown pluralism and programs for inclusion;
- Mainstreaming the differences and encouraging a normative and communicative situation between majority and minority positions, either through legislative measures or judicial recourse to equity and exceptions.

All these responses take place at different levels and different institutions or legal strategies, e.g., adoption of general, universal norms or dispute resolution through litigation or alternative methods. The responses vary according to territorial-institutional perspectives. They have a lot to do with access to power and power sharing. Depending on the powers or competences assumed by each institutional arrangement, the types of demands and the types of norms and decisions adopted, the reactions vary greatly (institutional-governance levels):

- Local level, e.g., permits for the building or opening of a new mosque, family counselling services, school boards / normally accommodation v rejection takes the form of administrative decision; but other forms like mediation can also solve individual conflicts;
- Regional level: housing and social benefits, provision of health, taxes, education policy, infrastructures, cultural promotion, social inclusion policy / accommodation or containment can take the form of legally recognised and enforceable rights, or promotion policies; also, administrative decisions and judicial individual norms;
- Member State level: immigration, labour laws, justice, of course Human Rights constitutional control / legislative accommodation through universal norms, social and cultural policies, individual judicial decisions at highest courts;
- European level (very complex governance): harmonization of laws, free movement, internal market, non-discrimination directives, promotion measures and programs, but also judicial decisions.

Multiculturalism and ethnoreligious pluralism can be seen as a comprehensive normative theory guiding public policy and decision-making in many different domains. These different responses are then also controlled, overseen or supervised by European supranational institutions by reference to commonly shared European values and standards as recognised by and interpreted from important Human Rights instruments (the standards for review):

- Council of Europe, European Convention of Human Rights, European Court, Venice Commission: depending on the existence of a European consensus there will be more or less margin of appreciation left to the states, e.g., special constitutional traditions like Turkish or French *laïcité* or radical secularism, or special Catholic culture in Italy;
- European Union institutions and the values of integration: the ever-closer union of peoples, subsidiarity, margin of appreciations, harmonization, solidarity, loyalty and cooperation, mutual recognition, equal treatment;
- EU Charter of Fundamental Rights and Social Charter: Fundamental Rights, HR Agency;
- (Peace and) Security and Cooperation OSCE: the whole rationale of the democratization of Central and Eastern Europe;
- UN Legal Instruments, Conventions on Human Rights, individually and collectively understood, and UN soft law on Human Rights.

Interesting tensions and dynamics obtain as to the descriptive-interpretative question as to who is actually setting the standards and highlighting the values and as to the normative question of who should be setting those standards: local versus European or global. As mentioned above to the extent that a “European” consensus may have emerged, the local—meaning national—margin of appreciation will decrease and to the extent that the challenges at stake need to be and actually are tackled effectively at a wider regional European scale, the scope for subsidiarity and proximity of decision-making to the citizens will diminish.

We engage in the evaluation of these normative questions from the standpoint of critical discourse theory and of a new understanding of law and its legitimacy. The result of this complex situation of multiple forums or fora or public spaces of debate where multiple sovereign authorities are trying to find their way in this complex institutional patchwork is a diversity of normative claims. It is not only a question of who gets to interpret and decide on the extent of the competences (or powers), but the difficult question is, as Humpty Dumpty put it to Alice: “who is to be master”, in other words, where sovereignty itself lies and whose normative standards are going to be followed. Is it, as the state-nationalists claim, on the side of the Member States or is it, as the European federalists claim, on the side of

the EU? And what does it mean that sovereignty tilts in favour of the EU, other than it is the persons (citizens) and peoples of Europe who share their sovereignty at the European level? Looking at the cases where European supranational courts have reviewed UN Security Council resolutions on the basis of Human Rights or at the cases where the ECHR has controlled EU Member State's normative standards and practices or their wrongful implementation of EU policies, one might conclude that the question is rather who is to be the legitimate interpreter?

Take issues like the banning of political parties or the treatment of detainees and the recognition of certain fundamental rights to prisoners or the imposition of certain penalties and the definition of certain crimes. These issues might be less controversial within a homogeneous society or a seemingly consensual society where divergent voices do not get much media attention—according to the principle that national authorities know better and thus need a margin of appreciation—but they might be much more controversial and closely examined from a wider European perspective where such consensus is regarded with more scepticism—according to the need for European-wide standards on the core of the rights recognised.

And sometimes the local level, even in well-established democracies, might see this European control as offensive, like when important parts of public opinion in the UK push for a revision of the terms of their accession to the European Convention of Human Rights on the basis of their different local appreciation of the standards (UK Commission on a Bill of Rights).

## VIII. Conclusion: A normative proposal – Five steps of hermeneutic pluralism

Having reached this point, we may ask ourselves: how do we then unite peoples and persons in Europe while recognizing their difference? How do we reach a normative constellation where persons and groups wish to live together, with respect for difference, while at the same time wishing to engage in a collective definition of the Common Good? We are now at ease with the thought that Heterogeneity and Diversity are structural features of the EU. In order to capture the full “diversity of pluralism” in Europe, and to obtain a coherent system with a reflective equilibrium between the values of the EU, we suggest a five-step hermeneutical roadmap. The roadmap is devised by combining both the descriptive and the normative approaches hermeneutically.

- i. To begin with, and remaining at the institutional level, we need to bring in the wealth of pluralities at a vertical territorial axis. This is classical multi-level governance: from the local to the global.

- ii. Next, we need to examine the inclusiveness claims at each of these levels—from the local to the European—and ask ourselves whether important communities or groups might be excluded from each of the pluralistic mosaic of “the peoples” that want to unite; for instance, is this EU only a club of states or, even worse, of unitary nation-states? Are nation-regions or national minorities forced into the straightjackets of their Member-States such as Quebec in Canada, Scotland in the UK or the Basque Country and Catalonia in Spain?
- iii. We would need to be aware of the fact that these territorial jurisdictions, at each level, are implicitly contested or challenged by legal pluralism at the level of norms or even normative orders that are competing if not as global regulators, at least in specific areas of social regulation (typically family law, but also commercial law) and at local, regional, national, state, transnational, supranational and international levels. This, again, raises the classical issue of legal pluralism, or the coexistence of normative orders that could be called minority legal orders. There is not only a plurality of norms, but also alternative *fora* and methods of dispute resolution at each of these levels.
- iv. Then, we could continue on a horizontal axis of inclusiveness to study if there might be groups or collectives that are not territorially based but are neglected or ignored since they are under the sovereignty of the institutional bodies that do get formal representation. It might be that in new forms of governance the same type of stakeholders, elite regulators (repeat players) get to set the standards, because they are better mobilised or are consulted more regularly or are more powerful. We would find inspiration by theories of multiculturalism or inter-culturalism, even by more group-oriented communitarian theories to push towards inclusiveness and participation.
- v. Finally, “the wind of freedom blows” within minorities as well; this inclusiveness must be carried deeper, as an ideal normative framework, to each of the communities claiming recognition of difference, enquiring how each of these groups is itself handling internal endogenous claims of difference and of participation and exercises of individual autonomy or personal self-determination (internal minorities).

This is where we reintroduce important values of liberalism and individualism as enshrined in most of our Human Rights instruments. Here, obviously, we are ideologically loaded in favour of the value of autonomy. In doing so, we also reintroduce popular mobilisations and claims for Human Rights, for participation and deliberative democracy, but also the supervision and control by the key European supranational institutions, the European Court of Justice

and the European Court of Human Rights; and these are important aspects of the cosmopolitan vision of Europe. As regards Human Rights standards, social inclusiveness and solidarity, this seems to be the way to recapture the inspirational combined sovereignty of the abandoned constitutional treaty (which could have been reframed in this manner: We the Citizens and We the Peoples of Europe!). The Member States and the Autonomous Constitutional Regions will be recognised a margin of appreciation and subsidiarity according to local standards, but there will be Europe-wide supervision and control on the basis of any achieved consensus or *acquis* on agreed standards.

This fine balance could be carried through to the issues raised by cultural pluralism and accommodation and to the coupling of the economic and social constitutions. But Europe as a project covers other important domains, many of them related to the regionally perceived global risks: security agenda, environmental risks. But as regards other domains where competition and relocation are easier, such as economic or financial risks, the EU still has to take the lead, that is, coordinate. Many economic policy aspects like welfare politics, monetary, regional cohesion and fiscal solidarity are crucial areas for cooperation, coordination and harmonisation if Europe is to find the balance between the social constitution (now largely under Member State control) and the economic (monetary) constitution (now under EU control). Member State sovereignty and interests are, at the same time, the problem and the solution. When they insist on a coalition of state governments rather than the union of European peoples, when they lose sight of the values upon which the EU is founded, the values that give meaning and purpose to the very project of European integration, existential crisis follows.

## IX. References

- Bankowski, Zenon. *Living Lawfully. Love in Law and Love in Love*, Springer (2001).
- Bengoetxea, Joxerramon. "Rethinking EU Law in the Light of Pluralism and Practical Reason", in Miguel Maduro, Kaarlo Tuori and Suvi Sankari (eds), *Transnational Law*, Cambridge: Cambridge University Press (2014): 145-169.
- Bengoetxea, Joxerramon. "Text and Telos in the European Court of Justice", *European Constitutional Law Review*, Volume 11, Issue 01 (2015): 184-216, CIDREE/UNESCO. *A Sense of Belonging* (1993).
- Hurri, Samuli. *The Birth of the European Individual*, New York: Routledge (2014).
- Isiksel, Turkuler. *Europe's Functional Constitution. A Theory of Constitutionalism Beyond the State*, Oxford: OUP (2016).
- Innerarity, Daniel. "Does Europe Need a Demos to Be Truly Democratic?", in *London School of Economics, LEQS Paper No. 77* (2014).
- Judis, Juhn. *The Populist Explosion, How the Great Recession Transformed American and European Politics*, Columbia Global Reports (2016).

- . “Us v Them: The Birth of Populism” in the long read, *The Guardian*, 13 October 2016.
- Kant, Immanuel. *Perpetual Peace, A Philosophical Sketch* (1795).
- MacCormick, Neil. *Institutions of Law*, Oxford: OUP (2007).
- MacCormick, Neil. *Practical Reason in Law and Morality*, Oxford: OUP (2009).
- Monnet, Jean. “*Nous ne coalisons pas des Etats, nous unissons des hommes*” Speech given at the National Press Club, Washington DC, 30 avril 1952.
- Scharpf, Fritz. *Governing in Europe, Effective and Democratic?*, Oxford: OUP (1999).
- UNESCO. *Guideline for values for the humanistic and international dimension of education and Tolerance: The Threshold for Peace* (1994).
- Weiler, Joseph. “Does Europe Need a Constitution? Demos, Telos and the German Maastricht Decision”, *European Law Journal*, Volume 1, Issue 3 (1995): 219-258.
- Weiler, Joseph. *Un’Europa Cristiana. Un saggio esplorativo*, BUR Biblioteca Univ. Rizzoli (2003).

## About the author

**Joxerramon Bengoetxea** (Irun, Basque Country, 1963) is a Lecturer accredited as Full Professor at the University of the Basque Country (UPV/EHU), where he coordinates the ehuGune programme, “rethinking together” (see <https://www.ehu.eus/ehugune>). Since 2015 he is General Secretary of the Basque Council of the European Movement (<http://www.eurobask.org>) and vocal of the Comisión Arbitral del País Vasco. Since 2005 he directs the International Master in Sociology of Law (official MA at the UPV/EHU since 2007), where he teaches a course on compared legal cultures and the doctoral subprogram in Sociology of Law within the program on examining globalization. He studied law and philosophy at the UNE and the UPV/EHU, where he obtained his BA in Law (1986). He obtained his PhD in Law at the University of Edinburgh (1989), supervised by Professor Neil MacCormick, and completed his training at the Universität des Saarlandes and the European University Institute (Florence). He was the Attorney of Judge Edward at the Court of Justice of the European Union (1993-98 y 2002-2004) and vice-minister of Employment and Social Security of the Basque Government under the minister of Justice, Employment and Social Issues, Sabin Intxaurreaga (1998-2001). His research and publications explore issues related to legal reasoning, theory, philosophy and sociology of European law, theory of European integration, political philosophy, European regionalism, transitional justice, legal pluralism, compared law and comparative legal cultures. Since 2012 is also an invited lecturer at the University of Bordeaux, where he teaches a course on Spanish constitutionalism and has been



invited lecturer at the universities of Oxford (2001), Stanford (2012), Helsinki (2013) and Kansai (Japan, 2014). He was the scientific director of the International Institute of Legal Sociology (2005-7), in Oñati <http://www.iisj.net> and in 2010 he gained the Eusko Ikaskuntza-Laboral Kutxa prize in Humanities, Culture, Arts and Social Sciences (<http://www.eusko-ikaskuntza.org>), where he has been an active member since 1983.

## Sobre el autor

**Joxerramon Bengoetxea** (Irun, País Vasco, 1963) es Profesor acreditado a catedrático de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU) donde coordina el programa ehuGune, “rethinking together” (ver <https://www.ehu.eus/ehugune>). Desde 2015 es Secretario General del Consejo Vasco del Movimiento Europeo, (<http://www.eurobask.org>) y vocal de la Comisión Arbitral del País Vasco. Desde 2005 dirige el International Master in Sociology of Law (master oficial de la UPV/EHU desde 2007), donde imparte el curso sobre culturas jurídicas comparadas y el subprograma de doctorado Sociology of Law dentro del Programa sobre la globalización a examen. Estudió derecho y filosofía en la UNED y UPV/EHU donde se licenció en derecho (1986). Se doctoró en derecho por la Universidad de Edinburgo (1989) bajo la dirección de Neil MacCormick y completó su formación en las Universitat des Saarlandes e Instituto Universitario Europeo. Fue letrado del juez Edward en el Tribunal de Justicia de la UE (1993-98 y 2002-2004) y consejero de Trabajo y Seguridad Social en el Gobierno Vasco con el Consejero de Justicia, Trabajo y Asuntos Sociales, Sabin Intxaurreaga (1998-2001). Sus investigaciones y publicaciones exploran cuestiones de razonamiento jurídico, teoría, filosofía y sociología del derecho europeo, teoría de la integración europea, filosofía política, regionalismo europeo, justicia transicional, pluralismo jurídico, derecho comparado y comparación de culturas jurídicas. Desde 2012 es además profesor invitado de la Universidad de Burdeos donde imparte un curso sobre constitucionalismo español y ha sido profesor invitado en las Universidades de Oxford (2001), Stanford (2012), Helsinki (2013) y Kansai (Japón, 2014). Fue director científico del Instituto Internacional de Sociología Jurídica (2005-07), de Oñati <http://www.iisj.net> y en 2010 recibo el Premio Eusko Ikaskuntza-Laboral Kutxa de Humanidades, Cultura, Artes y Ciencias Sociales (<http://www.eusko-ikaskuntza.org>) de la que es miembro activo desde 1983.



**Other articles**  
**Otros estudios**



## Prioridades y medios de la estrategia de comunicación de la Unión Europea: aciertos y desafíos\*

*Priorities and Means of the European Union's Communication Strategy: Successes and Challenges*

Marta Hernández Ruiz

Doctora en Estudios Europeos por la Universidad CEU San Pablo  
Investigadora en el Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad CEU San Pablo  
marta.hernandezruiz@ceu.es

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/ced-59-2018pp141-174>

---

**Sumario:** I. Introducción.—II. Los objetivos de la estrategia de comunicación de la Unión Europea.—III. La Comisión Europea: estructura organizativa y presupuestos en comunicación. 1. La estrategia de comunicación en las Comisiones Barroso (2004-2014). 2. La estrategia de comunicación en la Comisión Juncker (2014-). 3. Presupuesto de la Dirección General de Comunicación de la Comisión Europea.—IV. El Parlamento Europeo: estructura organizativa y presupuestos en comunicación. 1. Estructura organizativa de la Dirección General de Comunicación del Parlamento Europeo. 2. Presupuesto de la Dirección General de Comunicación del Parlamento Europeo.—V. Conclusiones.—VI. Bibliografía.

---

**Resumen:** Desde el rechazo al Tratado Constitucional en los referéndums de Francia y Países Bajos, la Comisión Europea y el Parlamento Europeo han liderado el esfuerzo por mejorar la comunicación entre la Unión Europea y sus ciudadanos. El propósito de este artículo es estudiar sus estrategias comunicativas a partir de tres ejes: los objetivos que las propias instituciones han designado como prioritarios en materia de comunicación, la estructura organizativa que la Comisión Europea y el Parlamento Europeo han elegido para lograr esos propósitos y el presupuesto que han destinado estas instituciones para ello.

Este método de análisis relacional permite estudiar la estrategia de comunicación de la Unión Europea como una estructura. Se parte de la premisa de que los tres ejes deben ser coherentes entre sí para lograr una estrategia eficiente. Y, a partir de las conclusiones alcanzadas, se realizan propuestas de mejora pragmáticas.

**Palabras clave:** Comunicación; Unión Europea; DG COMM; Comisión Europea; Parlamento Europeo.

---

\* Recibido el 5 de abril de 2018, aceptado el 7 de junio de 2018.

**Abstract:** *After the rejection of the Constitutional Treaty, as a result of the referendum in France and the Netherlands, the European Commission and the European Parliament have led the strategy to improve communication between the European Union and its citizens. The purpose of this article is to study the EU communication strategy regarding three main aspects: The objectives that the European institutions have designated as priorities in terms of communication, the organizational structure that the European Commission and the European Parliament have chosen to achieve those objectives and the budget that the EU institutions have allocated for their respective Directorate-General for Communication.*

*This method makes it possible to study the communication strategy as a structure. It is based on the premise that the three main aspects must be coherent with each other in order to achieve an efficient strategy. Finally, pragmatic improvement proposals will be made, according to the conclusions reached in the aforementioned.*

**Keywords:** *Communication; European Union; DG COMM; European Commission; European Parliament.*

## I. Introducción

Las instituciones europeas afrontan cada día el reto de comunicarse con la población de manera eficiente. No es un propósito sencillo, teniendo en cuenta la complejidad de la Unión Europea y la dificultad de compararla con el modelo político estatal. Para conseguirlo, la Unión Europea ha ido desarrollando, a lo largo de los años, un profundo debate sobre la estrategia que debe seguir para comunicarse mejor con sus ciudadanos.

Si bien el modelo de comunicación actual tiene sus raíces en los debates previos a la entrada en vigor del Tratado de Maastricht<sup>1</sup>, hubo un punto de inflexión en 2005, tras el rechazo a la Constitución Europea en los referéndums de Francia y Países Bajos. Este fracaso fue difícil de aceptar para las instituciones europeas, y se instó a la Comisión a que liderase un periodo de reflexión para identificar las causas.

La Comisión concluyó que, entre otros factores, había un problema de comunicación con los ciudadanos. Desde entonces, tanto esta institución como el Parlamento Europeo decidieron priorizar sus estrategias destinadas a este fin. Ello puede comprobarse observando los presupuestos que han otorgado a sus Direcciones Generales de Comunicación en los últimos años (entre 72 y 106 millones de euros anuales cada una, como se explicará en posteriores apartados).

---

<sup>1</sup> Comisión Europea, *Libro blanco sobre una política europea de comunicación* (Bruselas: 2006), 4, [http://www.larioja.org/empleo-formacion/es/observatorio-empleo/fondo-social-europeo/comunicacion/comunicacion-igualdad-opportunidades.ficheros/617802-493569\\_Libro\\_blanco\\_politica\\_europea\\_comunicacion.pdf](http://www.larioja.org/empleo-formacion/es/observatorio-empleo/fondo-social-europeo/comunicacion/comunicacion-igualdad-opportunidades.ficheros/617802-493569_Libro_blanco_politica_europea_comunicacion.pdf)

Por el contrario, las instituciones intergubernamentales suelen realizar una inversión mucho más moderada: el Consejo de la UE dedica a su Dirección General de Comunicación y Gestión de Documentos un presupuesto de, aproximadamente, 10 millones de euros anuales<sup>2</sup>. Por su parte, el Consejo Europeo sólo cuenta con un gabinete integrado en el equipo del presidente y se apoya en la estructura del Consejo.

En coherencia con ello, el propósito de este artículo es estudiar la estrategia comunicativa de la Comisión y el Parlamento Europeo, que lideran a la UE en este ámbito. Este análisis se va a realizar a partir de tres ejes:

- Los objetivos que las propias instituciones han designado como prioritarios en materia de comunicación.
- La estructura organizativa que la Comisión Europea y el Parlamento Europeo han elegido para lograr esos propósitos.
- El presupuesto desglosado que han destinado estas instituciones para ello.

Este método de análisis relacional permite estudiar la estrategia de comunicación de la Unión Europea como una estructura. Se parte de la premisa de que los tres ejes deben ser coherentes entre sí para lograr una estrategia de comunicación eficiente. Y, a partir de ello, se realizarán propuestas de mejora pragmáticas.

Así, en el epígrafe II del presente artículo se identifican los objetivos generales de la estrategia de comunicación de la UE. Acto seguido, en los epígrafes III y IV, se estudian, a partir de los tres ejes mencionados, las estrategias concretas que han seguido respectivamente la Comisión y el Parlamento Europeo. Y, por último, en el apartado de Conclusiones, se realiza un análisis de coherencia entre los objetivos estratégicos identificados y las actuaciones de la Comisión y del Parlamento Europeo.

## II. Los objetivos de la estrategia de comunicación de la Unión Europea

Según la web explicativa del Parlamento Europeo<sup>3</sup>, las bases de la política de comunicación de la UE están en el artículo 11 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE (derecho a la información y libertad de expresión, además de a la libertad y diversidad de los medios), en el artículo 41 (derecho a ser escuchado y a acceder a documentos relacionados

---

<sup>2</sup> Consejo de la Unión Europea, *2016 annual activity report of the authorising officer by delegation* (Bruselas: Directorate-General Communication and Document Management, 2017), 10.

<sup>3</sup> «Communication policy», Parlamento Europeo, acceso el 12 de febrero de 2018, [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_3.6.8.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_3.6.8.html)

con uno mismo<sup>4</sup>), en el artículo 42 (derecho al acceso a los documentos de las instituciones europeas<sup>5</sup>) y en el artículo 44 (derecho de petición). También, en determinados casos, en el artículo 352<sup>6</sup> del TFUE<sup>7</sup>.

Como se anticipaba, el rechazo al proyecto de Constitución de 2005 fue especialmente importante por la carga simbólica que tenía, y por el hecho de que el ‘no’ se hubiese producido en dos países fundadores, como Francia y Países Bajos. Esto obligó a la UE, a través de la Comisión, a reflexionar sobre qué era lo que estaba pasando, y por qué no se había conseguido que la ciudadanía valorase sus logros.

La Comisión publicó diversos documentos sobre lo ocurrido. Entre ellos, podemos citar el *Plan D*, de otoño de 2005<sup>8</sup> y el *Plan de Acción de la Comisión para mejorar la comunicación*, publicado en verano de ese mismo año<sup>9</sup>. Meses después, se plasmó el debate que proponían ambos documentos en un *Libro Blanco sobre una política europea de comunicación*<sup>10</sup>, que veía la luz en febrero de 2006.

Se han identificado, a partir del análisis de dichos documentos (especialmente del *Libro Blanco sobre una política europea de comunicación*, puesto que aludía a los debates planteados en los anteriores), cuatro objetivos que han determinado las políticas de comunicación desde entonces. Son propósitos que pretenden ser comunes para todas las instituciones europeas, aunque cada una tuviese que desarrollar, teniéndolas en cuenta, una estructura organizativa diferenciada.

En primer lugar, se decidió priorizar la coordinación *interinstitucional* en comunicación. Se estimó que había que acrecentar la colaboración entre las instituciones europeas, y también implicar a los órganos políticos nacionales, puesto que todos tienen una responsabilidad en el mensaje que se transmite en nombre de la Unión Europea.

---

<sup>4</sup> Este derecho también puede encontrarse en el art. 15 del TFUE, en el 11.2 del TUE y en Reglamento (CE) n.º 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión.

<sup>5</sup> El art. 20.2.d) del TFUE también aborda este derecho.

<sup>6</sup> Este artículo «contiene una disposición por la que se autoriza a la Unión Europea (UE) a adoptar un acto necesario para alcanzar los objetivos asignados por los tratados cuando estos no hayan previsto los poderes de acción necesarios para alcanzar dichos objetivos».

<sup>7</sup> «Competencias subsidiarias», Eur-lex, acceso el 12 de febrero de 2018, [http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/subsidiary\\_powers.html?locale=es](http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/subsidiary_powers.html?locale=es).

<sup>8</sup> Comisión Europea, *Plan D: democracia, diálogo y debate* (Bruselas: 2005), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Aa30000>

<sup>9</sup> Comisión Europea, *Communication to the Commission. Action plan to improve communicating Europe by the Commission* (Bruselas: 2005), <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2005/EN/2-2005-985-EN-F-0.Pdf>

<sup>10</sup> Comisión Europea, *Libro blanco sobre una política europea de comunicación*.



En segundo lugar, había que conseguir que los *medios de masas* abordasen más los asuntos comunitarios. La Comisión se quejaba de que la cobertura mediática de la UE era muy incompleta, a pesar de que, en esos años previos a la crisis económica, había más de mil periodistas acreditados en Bruselas. Se hacía, además, un llamamiento a que se facilitasen todos los recursos posibles a los periodistas: tecnología para que hiciesen retransmisiones en directo, contenidos audiovisuales, platós para grabar, notas de prensa, *briefings*, etc.

En tercer lugar, se estableció el objetivo de promover la *interacción directa con el ciudadano*. Destacamos esta idea por sus consecuencias prácticas, puesto que las instituciones europeas seguirían percibiendo a los medios de comunicación como un intermediario importante para llegar a la población, pero no el único. La tecnología facilitaría la interacción directa entre instituciones y ciudadanos.

Y, en cuarto lugar, se propuso avanzar en la creación de una *esfera pública europea*. La esfera pública es el espacio social que, en los regímenes democráticos, hace posible que «(...) aquellos, los gobernantes, sean requeridos para presentar y explicar sus propuestas de acción política; y que estos, los gobernados, se constituyan en sujeto político según, al menos, una cuádruple identidad: como partidos políticos, como organizaciones de la sociedad civil, como opinión pública y, convocada a comicios, como cuerpo electoral»<sup>11</sup>.

Se impulsaba, por tanto, que dicho espacio de discusión se produjese a escala europea, para que los ciudadanos se acostumbrasen a pensar en clave comunitaria.

En la literatura académica, es posible encontrar abundantes reflexiones sobre la posibilidad de alcanzar dicho espacio público europeo; sin embargo, hay consenso en que no se ha conseguido crear. Ello no se debe, de acuerdo con Luis Bouza, «a una ausencia de interés objetivo de las políticas de la UE para el público sino a la desconexión entre el proceso político comunitario y la opinión pública»<sup>12</sup>.

A este respecto, se estaba planteando un debate de fondo sobre si podía existir una política de comunicación eficaz mientras los ciudadanos pensasen y sintiesen, en lo relativo a la identidad, en términos nacionales. Para Francisco Seoane, el problema de la baja participación en las elecciones, las

---

<sup>11</sup> Manuel Martínez Nicolás, «Agitación en el campo. Nueve ideas para la investigación sobre Comunicación Política en España», *Política y Sociedad*, 44, n.º 2 (2007): 214, <http://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/POSO0707230209A/22305>

<sup>12</sup> Luis Bouza García, «Enmarcar, narrar, convencer». *Cuadernos Europeos de Deusto* 55 (2016): 64, doi: 10.18543/ced-55-2016pp17-29

cifras de desconocimiento y las de euroescepticismo no responden tanto a un *gap* en comunicación como a la ausencia de una esfera pública europea<sup>13</sup>.

No obstante, las instituciones identificaron que debían combinar acciones para alcanzar un espacio público europeo —como el apoyo a medios paneuropeos— con la descentralización de la información, que les permitiría aportar una perspectiva comunitaria a nivel local, regional y estatal. Se promoverían, con este propósito, los proyectos en partenariatio con entidades públicas y privadas de los Estados miembros.

En resumen, tras el punto de inflexión de 2005, se proponía favorecer la coordinación entre instituciones, crear una esfera pública europea sin descuidar la nacional, y avanzar en ese camino a través de la búsqueda de más cobertura mediática y de la interacción directa con el ciudadano. Veamos cómo la Comisión y el Parlamento concretaron, para su consecución, unas estrategias específicas y adaptadas a sus instituciones.

### III. La Comisión Europea: estructura organizativa y presupuestos en comunicación

Las características políticas de la Comisión Europea condicionan su forma de comunicar. Esta institución propone iniciativas legislativas y tiene funciones de ejecutivo comunitario. Su colegio de comisarios es mixto, no procede de un solo partido. Esto le confiere neutralidad política, lo que a menudo le ha restado el atractivo de la confrontación para los medios. Tras las elecciones europeas de 2014, su presidente fue elegido, por primera vez, teniendo en cuenta los resultados obtenidos en los comicios. Ello generó un debate que encontró, moderadamente, cobertura en los medios españoles.

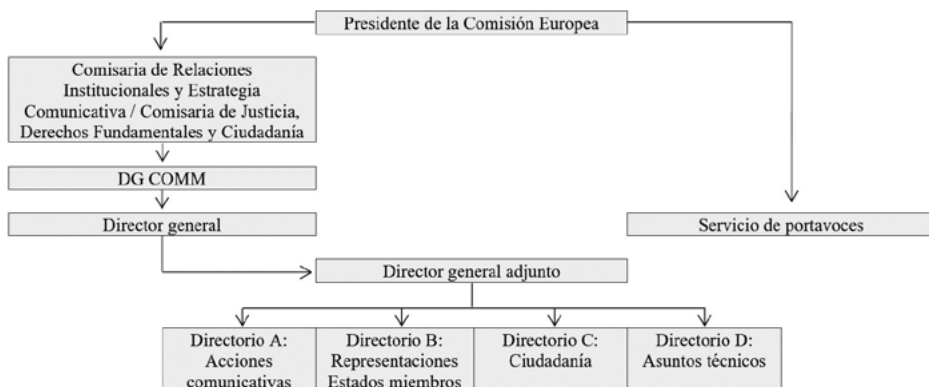
#### 1. La estrategia de comunicación en las Comisiones Barroso (2004-2014)

Barroso fue presidente de la Comisión durante dos periodos: de 2004 a 2009 y desde 2009 a 2014. En este tiempo, propuso la siguiente estructura organizativa<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Francisco Seoane Pérez, *Political communication in Europe. The cultural and structural limits of the European Public Sphere* (Reino Unido: Palgrave Macmillan, 2013), 197.

<sup>14</sup> Marta Hernández Ruiz, *Políticas y Estrategias de Comunicación de la Comisión Europea. Actores y procesos desde que se aprueban hasta que la información llega a la ciudadanía española* (Madrid: CEU Ediciones, 2013), 23, <http://www.idee.ceu.es/Portals/0/Publicaciones/Docuweb%2068%20UE.pdf>



**Gráfico 1**

Estructura organizativa en comunicación de las Comisiones Barroso

*Fuente:* elaboración propia a partir de la referencia citada.

El primer rasgo que llama la atención es que la Dirección General de Comunicación (DG COMM) y el servicio de portavoces no tuviesen un mando común. La DG COMM dependía de un comisario, mientras que el servicio de portavoces lo hacía directamente del presidente.

Sorprende, en este sentido, por sus consecuencias prácticas: el servicio de portavoces centralizaba el contacto con los corresponsales y otros periodistas, pero estaba bajo una dirección diferente a todas las unidades dedicadas a la generación de contenidos proactivos (envíos de notas de prensa, creación de material audiovisual, coordinación de las representaciones...). Éstas estaban agrupadas en la DG COMM, que dependía de una comisaria dedicada a asuntos de ciudadanía<sup>15</sup>.

Esta estructura organizativa evidencia una forma de entender la comunicación institucional y unas prioridades políticas. Para profundizar en ello, es preciso preguntarse por qué la DG COMM dependía de un comisario, y no estaba, al igual que el servicio de portavoces, bajo la dirección del presidente.

<sup>15</sup> Durante la primera etapa de Barroso como presidente (2004-2009), la DG COMM fue responsabilidad de la Comisaria de Relaciones Institucionales y Estrategia Comunicativa, Margot Wallström. Durante la segunda legislatura (2009-2014), la comunicación se agrupó con los temas de ciudadanía y se situó en el porfolio de la comisaria de Justicia, Derechos Fundamentales y Ciudadanía, cuya titular era Viviane Reding. Véase: «Communication policy», Parlamento Europeo, acceso el 12 de febrero de 2018, [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_3.6.8.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_3.6.8.html)

Para responder a esta cuestión, se introduce la siguiente reflexión que realizó Margot Wallström en 2008, cuando tenía bajo su responsabilidad la DG COMM<sup>16</sup>:

«El *no* en el referéndum irlandés [en referencia a la ratificación del Tratado de Lisboa] nos dice que debemos transmitir emoción a los ciudadanos europeos al formular mensajes claros que expliquen el valor añadido de Europa, los valores comunes europeos, nuestro peso en el mundo y el coste de la no-Europa (¿qué pasaría si no hubiera una política europea de energía o de salud pública?). Estamos preparando campañas como el 20.º aniversario de la caída del telón de acero, [en las] que se enfatizan los valores de libertad, paz, diversidad y solidaridad que definen nuestra historia y nuestro proyecto.»

En ese enfoque está la clave: se estimaba que el problema a solucionar era que la ciudadanía no conocía las virtudes del proyecto de integración, y por tanto, no podía simpatizar con el mismo.

Así, se tomó la decisión de desarrollar una estrategia comunicativa centrada en promocionar aquellos temas que llevasen al ciudadano a tener una opinión favorable sobre la UE: valores comunes, historia de la integración, fondos regionales, cooperación al desarrollo, etc. Y, por ello, dependería de un comisario que dirigiese una agenda hacia estos temas. Si hubiese dependido del presidente, se habría alineado la comunicación con las prioridades políticas de la Comisión. Si el objetivo era seleccionar aquellos temas que produjesen simpatía hacia la UE, tendría que contar con un comisario responsable de potenciar dicha agenda.

Mientras tanto, el servicio de portavoces tenía la misión de convertirse en el rostro de la Comisión para los corresponsales en Bruselas. Su cometido principal era luchar contra la cacofonía imperante en la institución. Hay que tener en cuenta que, sólo desde la Comisión, comunicaban activamente comisarios, portavoces y representaciones, por lo que se intentaba que los portavoces unificasen el mensaje. Sin embargo, al haber 28 portavoces, cada uno especializado en una de las 28 carteras de los comisarios, los medios consideraban que, en la práctica, cada portavoz representaba al comisario titular de la misma. No eran, como la Comisión intentaba, la voz unitaria de la Comisión ante un determinado tema.

Este enfoque continuó en la segunda legislatura de Barroso. El informe *Communicating Europe to citizens and media* reflexionaba, en 2012, que *«the Barroso II Commission believes that communication should convey to citi-*

---

<sup>16</sup> Margot Wallström, «Comunicando Europa», *Elpais.com*, 28 de noviembre de 2008, acceso el 12 de febrero de 2018, [http://elpais.com/diario/2008/11/28/opinion/1227826805\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2008/11/28/opinion/1227826805_850215.html)

*zens the message that the European Union is at their service, demonstrating in concrete terms how Europe contributes to improve citizens' lives»<sup>17</sup>.*

El objetivo era, por tanto, que el ciudadano pudiese ver cómo la UE tenía efectos positivos en su ámbito más cercano —se hablaba de que cono- ciese cómo *mejora su vida*, no qué relevancia o papel tiene—.

Debemos recordar, en relación con ello, que la segunda legislatura de Barroso coincidió con el estallido de la crisis económica. Se trataba de un contexto político especialmente difícil para la Comisión, y la comunica- ción quedó también limitada con ello: si la respuesta a la crisis económica fue, principalmente, intergubernamental<sup>18</sup>, resultaba imposible promover un mensaje de liderazgo ante los medios.

Otro punto a destacar de las Comisiones Barroso es el gran impulso que otorgaron a la generación de recursos para periodistas. Se fortalecieron ser- vicios muy útiles como Europe by Satellite (EbS)<sup>19</sup>, con el objetivo de favo- recer una mayor presencia en televisión.

Por otro lado, se promovieron seminarios formativos para periodistas y las redes mediáticas paneuropeas, con proyectos como Euranet<sup>20</sup> y Pres- seurop<sup>21</sup>. En la labor directa con los ciudadanos, se desarrollaron iniciativas como The Kid's Corner<sup>22</sup>, Your Europe<sup>23</sup>...

<sup>17</sup> Comisión Europea, *Report: Communicating Europe to citizens and media* (Bru- selas: 2012), 1, [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/cult/dv/europetocitizensandmedia/europetocitizensandmediaen.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/cult/dv/europetocitizensandmedia/europetocitizensandmediaen.pdf)

<sup>18</sup> Becerril Atienza, Belén, Jerónimo Maillo González-Orús y Miguel Moltó, *Propues- tas para el futuro de Europa: En camino hacia una Unión Económica y Política* (Madrid: CEU Ediciones, 2013), 10-11, [http://www.idee.ceu.es/Portals/0/Publicaciones/Docuweb%20 Informe%20IEE.pdf](http://www.idee.ceu.es/Portals/0/Publicaciones/Docuweb%20Informe%20IEE.pdf)

<sup>19</sup> EbS es el servicio informativo de la Unión Europea para televisión, dedicado a propor- cionar material audiovisual a los medios de comunicación. Más información en: «What is Europe by Satellite?», Comisión Europea, acceso el 12 de febrero de 2018, <http://ec.europa. eu/avservices/ebs/whatsebs.cfm?sitelang=en>

<sup>20</sup> Euranet es un consorcio de radios de todos los Estados miembros que promueven no- ticias europeas. Más información en: «The leading radio network for EU news», Euranetplus, acceso el 12 de febrero de 2018, <http://euranetplus-inside.eu/euranetplus-network/>

<sup>21</sup> Se trata de un portal de noticias multilingüe que recopilaba piezas sobre la Unión Eu- ropea y las traducía a distintos idiomas. Estuvo vigente de 2009 a 2013, fecha en la que cesó el apoyo financiero institucional. En 2014, se reanudó el proyecto en el portal voxeurop.eu. Como se explica en la propia web, está conducido por un equipo de voluntarios. Pervive por las donaciones de los lectores. Véase: «Ayude a sostener Voxeurop», Voxeurop, acceso el 12 de febrero de 2018, <http://www.voxeurop.eu/es>

<sup>22</sup> Espacio web para niños, con juegos y pasatiempos sobre el proceso de integración eu- ropeo. Véase: «Zona infantil. Juegos y pasatiempos sobre la UE», Europa.eu, acceso el 12 de febrero de 2018, [http://europa.eu/kids-corner/index\\_es.htm](http://europa.eu/kids-corner/index_es.htm)

<sup>23</sup> Servicio dedicado a la ayuda y asesoramiento para los ciudadanos de la UE y sus fami- lias. Para más información, véase: «Tu Europa», Europa.eu, acceso el 12 de febrero de 2018, [http://europa.eu/youreurope/citizens/index\\_es.htm](http://europa.eu/youreurope/citizens/index_es.htm)

Asimismo, las Comisiones Barroso se alinearon con las políticas genéricas previamente mencionadas y volvieron a hacer un llamamiento a la cooperación, tanto a nivel interno de la Comisión como interinstitucional, como se explica en el informe *Communicating Europe to citizens and media*<sup>24</sup>. A nivel interno, lo hicieron mediante la coordinación con otras direcciones generales. Y, a nivel interinstitucional, a través de la puesta en marcha del llamado *Inter-Institutional Group on Information (IGI)*, dedicado a establecer un marco común de propuestas temáticas, diseñado por un grupo de alto nivel.

Para el 2012, por ejemplo, las prioridades fueron la recuperación económica, la construcción de una Europa para los ciudadanos y sacar el máximo partido a las políticas internas y externas de la UE. Cada institución podría adaptarlas a sus propias agendas. Sin embargo, cabe destacar que, en la puesta en práctica de este objetivo de mejorar la coordinación del mensaje interinstitucional, nunca se pretendió unificar el mensaje que se lanzaba en nombre de la Unión Europea. Como cada institución tenía competencias claramente diferenciadas, intentar homogeneizar el mensaje supondría distorsionar la realidad del proceso de toma de decisiones.

Cabe mencionar, además, la importancia que adquirió la descentralización durante las Comisiones Barroso, que se mantendría con Juncker. La Comisión quería que el contacto con ciudadanos y medios fuese sencillo a nivel europeo, nacional, regional y local. Como consecuencia de la crisis económica, cada vez había menos corresponsalías en Bruselas. Las representaciones debían complementar el esfuerzo comunicativo que la institución hacía desde Bruselas, dando visibilidad a las acciones desarrolladas por la UE a nivel nacional, regional y local, interactuando tanto con los medios como directamente con los ciudadanos<sup>25</sup>.

Por tanto, la Representación de la Comisión en los Estados miembros adquirió una importancia notable. El siguiente gráfico<sup>26</sup> expone la estructura de la Representación en España que ya existía en las legislaturas de Barroso, y que continuó en la Comisión Juncker<sup>27</sup>:

---

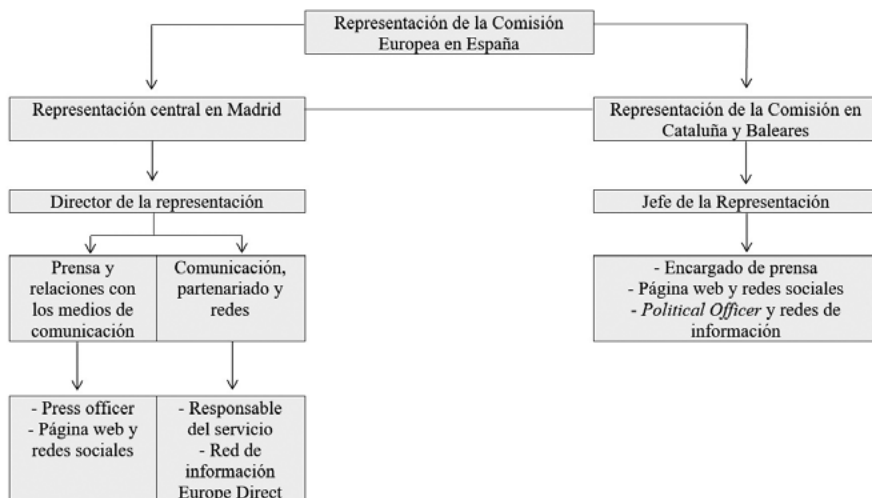
<sup>24</sup> Comisión Europea, *Report: Communicating Europe to citizens and media* (Bruselas: 2012), 8, [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/cult/dv/europetocitizensandmedia/europetocitizensandmediaen.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/cult/dv/europetocitizensandmedia/europetocitizensandmediaen.pdf)

<sup>25</sup> Comisión Europea, *Report: Communicating Europe to citizens and media* (Bruselas: 2012), 3-4, [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/cult/dv/europetocitizensandmedia/europetocitizensandmediaen.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/cult/dv/europetocitizensandmedia/europetocitizensandmediaen.pdf)

<sup>26</sup> «Contacto», Representación de la Comisión Europea en España, acceso el 12 de febrero de 2018, [https://ec.europa.eu/spain/about-us/contact\\_es](https://ec.europa.eu/spain/about-us/contact_es)

<sup>27</sup> Sólo incluimos los cargos y secciones relacionadas con la comunicación.

En la Representación de la Comisión en España existe una sede central en Madrid y otra en Barcelona. En ambos casos, hay una diferenciación de las tareas comunicativas dirigidas directamente al ciudadano y aquellas centradas en los medios de comunicación.



**Gráfico 2**

Estructura organizativa en comunicación de la Representación de la Comisión Europea en España

Fuente: elaboración propia a partir de la referencia citada.

La Representación tiene la labor de «explicar cómo pueden afectar las políticas de la UE a los ciudadanos españoles» y «ser una fuente de información sobre la UE para el Gobierno, las administraciones y las partes interesadas en España»<sup>28</sup>. Interacciona directamente con los ciudadanos a través de la coordinación de los puntos informativos de *Europe Direct*<sup>29</sup>,

<sup>28</sup> «Quiénes somos», Representación de la Comisión Europea en España, acceso el 12 de febrero de 2018, [https://ec.europa.eu/spain/about-us\\_es](https://ec.europa.eu/spain/about-us_es)

<sup>29</sup> Cualquier ciudadano puede acudir a estos centros para preguntar sobre sus derechos en la UE, obtener invitaciones a los actos locales sobre la UE, publicaciones y datos de contacto de organizaciones, entre otras cuestiones. Véase: «Puntos de contacto en su país», Europa.eu, acceso el 12 de febrero de 2018, [https://europa.eu/european-union/contact/meet-us\\_es](https://europa.eu/european-union/contact/meet-us_es)

los Centros de Documentación<sup>30</sup>, las campañas de comunicación o la cesión de instalaciones para actividades comunicativas. En lo relativo a los medios, adopta iniciativas proactivas y reactivas hacia ellos, adapta sus contenidos a las necesidades específicas que identifica y también a las prioridades que la institución establece para el país del que se trate. Desarrolla, además, una labor de coordinación con el servicio de portavoces diaria, con el objetivo de evitar contradicciones al ir descentralizando la información.

El modelo comunicativo de Barroso hizo importantes avances en la descentralización de la información, y también estableció cauces directos para informar y escuchar a la ciudadanía. A modo de conclusión, aportamos una reflexión final que desarrollamos en un estudio publicado en 2013<sup>31</sup> sobre las políticas comunicativas del presidente Barroso, y en el que incorporábamos una serie de entrevistas a corresponsales en Bruselas<sup>32</sup>:

«Existe la impresión [entre los periodistas consultados] de que, tras tomarse las grandes decisiones políticas en el seno de la Unión, las instituciones se encargan de afrontar su tarea comunicativa orientándose hacia la propaganda, utilizando a los medios como un mecanismo de reverberación de comunicados (...).

Con ello, se entra en un ciclo que les aleja de la población, se traduce en pasividad y hostilidad, y en última instancia, siguiendo el proceso circular, la ciudadanía no puede entender la institución en profundidad sólo con la información propagandística que, según los periodistas entrevistados, se les envía. En el mismo sentido se actúa con los corresponsales. Se les manda activamente datos y comunicados, pero éstos no consideran que esta práctica sea necesariamente positiva a la hora de trasladar información útil a los lectores. Se entra, así, en un problema de credibilidad. La Comisión ha quedado devaluada de cara a los periodistas a raíz de su conducta en la crisis económica, que consideran que ha ido por detrás de los Estados.»

---

<sup>30</sup> Los ciudadanos pueden adquirir, en estos centros, publicaciones oficiales y documentos de la UE. Asimismo, los estudiantes pueden formarse en cómo investigar cuestiones relacionadas con la UE.

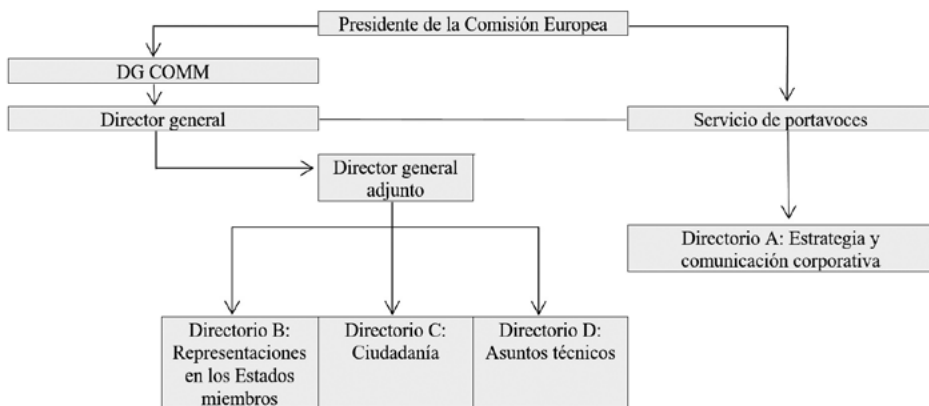
<sup>31</sup> Hernández Ruiz, *Políticas y Estrategias de Comunicación de la Comisión Europea...* 42.

<sup>32</sup> Esta reflexión está basada en varias entrevistas, entre las que figuran Enrique Serbeto, corresponsal del periódico ABC en Bruselas, realizada el 29 de febrero de 2012; y Ricardo Martínez de Rituerto, corresponsal del periódico *El País* en Bruselas, el 20 de marzo de 2012. Pueden consultarse las transcripciones íntegras en el apéndice documental de la publicación citada.



## 2. La estrategia de comunicación en la Comisión Juncker (2014-)

La transición a la Comisión Juncker, en 2014, traería consigo algunas continuidades, pero también reformas. Esta Comisión partía con una legitimidad democrática sin precedentes hasta el momento: Juncker fue designado presidente a partir de los resultados de las elecciones europeas, lo que le otorgaba unas posibilidades que no tardó en plasmar en la estructura comunicativa. La exponemos a continuación<sup>33</sup>.



**Gráfico 3**

Estructura organizativa en comunicación de la Comisión Juncker

*Fuente:* elaboración propia a partir de la referencia previamente citada.

El principal cambio a resaltar respecto a las Comisiones Barroso es que la Dirección General de Comunicación pasó a depender directamente del presidente de la Comisión. Esta modificación entró en vigor el 1 de noviembre de 2014, y suponía un cambio en el objetivo de la estrategia de comunicación. A partir de entonces, el propósito último sería comunicar las diez prioridades políticas de la nueva Comisión Europea<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> Comisión Europea, *Organization chart of the Directorate-General of Communication* (Bruselas: 2016), [http://ec.europa.eu/dgs/communication/pdf/organigramme\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/communication/pdf/organigramme_en.pdf)

<sup>34</sup> Comisión Europea, *Strategic Plan 2016-2020. DG Communication* (Bruselas: 2016), 3, [http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/amp/doc/comm\\_sp\\_2016-2020\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/amp/doc/comm_sp_2016-2020_en.pdf)

Suponía un cambio central en el enfoque: de priorizar los temas que pudieran llevar a la ciudadanía a simpatizar con la UE a promover las diez prioridades políticas transversales que guiaban el esfuerzo de toda la institución<sup>35</sup>. El presidente Juncker quería una Comisión más política que las anteriores y decidió plasmar este objetivo en la estructura comunicativa. En el documento *Strategic Plan 2016-2020*, destinado a la actividad de la DG COMM, se explicaba del siguiente modo: «*The European Union should be bigger and more ambitious on big things, and smaller and more modest on small things. The Commission's communication needs to match this, by focusing on the 10 policy areas which have been outlined in the Political Guidelines*»<sup>36</sup>.

Por su parte, el servicio de portavoces sigue dependiendo directamente del presidente, y remite informes para coordinarse con la DG COMM. Su misión continúa siendo establecer acciones de comunicación proactivas y reactivas, «*with the overall purpose to provide the media with clear, accurate, comprehensive and timely information via all media channels*»<sup>37</sup>.

Hay que resaltar, además, que actualmente el equipo de portavoces<sup>38</sup> está formado por 19 miembros<sup>39</sup>, lo que supone un descenso sustancial respecto a las Comisiones Barroso, en las que estaba constituido por 28. Esta decisión intenta evitar que cada portavoz se pueda identificar con un comisario y el equipo sea considerado la voz oficial y unitaria de la Comisión. Así, cuando se comunica sobre un determinado tema, intervienen los portavoces cuya especialización tiene alguna incidencia en la noticia que se intenta promover.

Esto mejora la coordinación entre los miembros del equipo, puesto que obliga a los portavoces a estar en contacto continuo. Sin embargo, también

---

<sup>35</sup> Las diez prioridades son: Empleo, crecimiento, inversión; Mercado único digital; Unión de la Energía y clima; Mercado interior; Unión Económica y Monetaria; Empleo, crecimiento, inversión; Acuerdo de libre comercio UE-EE.UU.; Justicia y derechos fundamentales; Migración; La UE, actor en el escenario mundial, y Cambio democrático. Información extraída de: «Las prioridades de la Comisión Europea», Comisión Europea. acceso el 12 de febrero de 2018, [http://ec.europa.eu/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/index_es.htm)

<sup>36</sup> Comisión Europea, *Strategic Plan 2016-2020. DG Communication* (Bruselas: 2016), 6, [http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/amp/doc/comm\\_sp\\_2016-2020\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/amp/doc/comm_sp_2016-2020_en.pdf)

<sup>37</sup> Comisión Europea, *Strategic Plan 2016-2020. DG Communication* (Bruselas: 2016), 3, [http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/amp/doc/comm\\_sp\\_2016-2020\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/amp/doc/comm_sp_2016-2020_en.pdf)

<sup>38</sup> «Press contacts - Spokesperson's Service», Comisión Europea, acceso el 12 de febrero de 2018, [http://ec.europa.eu/dgs/communication/about/contact\\_us/ec\\_spokespersons/alpha-index\\_en.htm#Spokespersons](http://ec.europa.eu/dgs/communication/about/contact_us/ec_spokespersons/alpha-index_en.htm#Spokespersons)

<sup>39</sup> Incluimos como parte del equipo a un portavoz principal, un portavoz principal adjunto, un portavoz del portavoz principal adjunto, dos coordinadores de portavoces y 14 portavoces.

complica la relación con los corresponsales, que pueden encontrar más difícil identificar al portavoz al que deben contactar.

Por último, y como ocurría anteriormente, las representaciones continuaron asumiendo la responsabilidad de comunicar desde una perspectiva multinivel (actuando en el ámbito nacional, regional y local). En este aspecto, predomina la continuidad.

### 3. *Presupuesto de la Dirección General de Comunicación de la Comisión Europea*

El presupuesto de la DG COMM determina la estrategia real que puede seguir la institución para alcanzar los objetivos comunicativos enunciados. Presentamos a continuación la evolución de los presupuestos de la DG COMM desde 2012 a 2018<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> Comisión Europea, *Commission decision concerning the adoption of 2012 work programme in the field of Communication, serving as a financing decision* (Bruselas: 2011), [http://ec.europa.eu/dgs/communication/contracts-and-grants/annual\\_work\\_programme/awp/progr2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/communication/contracts-and-grants/annual_work_programme/awp/progr2012_en.pdf); Comisión Europea, *Commission decision of 18.12.2012 concerning the adoption of the 2013 work programme in the field of Communication, serving as a financing decision* (Bruselas: 2012), [http://ec.europa.eu/dgs/communication/contracts-and-grants/annual\\_work\\_programme/awp/c-2012-9486-decision-workprogramme2013\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/communication/contracts-and-grants/annual_work_programme/awp/c-2012-9486-decision-workprogramme2013_en.pdf); Comisión Europea, *Annex to the Commission decision concerning the adoption of the 2014 work programme in the field of Communication, serving as a financing decision* (Bruselas: 2013), [http://ec.europa.eu/dgs/communication/contracts-and-grants/annual\\_work\\_programme/awp/c-2013-8459-work-programme2014-annex\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/communication/contracts-and-grants/annual_work_programme/awp/c-2013-8459-work-programme2014-annex_en.pdf); Comisión Europea, *Annex to the Commission decision concerning the adoption of the 2015 work programme in the field of Communication, serving as a financing decision* (Bruselas: 2014), [http://ec.europa.eu/dgs/communication/contracts-and-grants/annual\\_work\\_programme/awp/c2014-9492-workprogramme2015-communication-annex\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/communication/contracts-and-grants/annual_work_programme/awp/c2014-9492-workprogramme2015-communication-annex_en.pdf); Comisión Europea, *Annex to the Commission decision concerning the adoption of the 2016 work programme in the field of Communication, serving as a financing decision* (Bruselas: 2015), [http://ec.europa.eu/dgs/communication/contracts-and-grants/annual\\_work\\_programme/awp/c-2015-9059-work-programme2016-annex\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/communication/contracts-and-grants/annual_work_programme/awp/c-2015-9059-work-programme2016-annex_en.pdf); Comisión Europea, *Annex to the Commission decision concerning the adoption of the 2017 work programme in the field of Communication, serving as a financing decision* (Bruselas: 2016), [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/work-programme2017annex-dgcomm\\_december2016\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/work-programme2017annex-dgcomm_december2016_en.pdf); Comisión Europea, *Annex to the Commission decision concerning the adoption of the 2018 work programme in the field of Communication, serving as a financing decision* (Bruselas: 2017), [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-annual-work-programme\\_annex\\_to\\_wp-2018-c2017-8516\\_dg-comm\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-annual-work-programme_annex_to_wp-2018-c2017-8516_dg-comm_en_0.pdf)

**Tabla 1**  
**Presupuesto de la DG COMM de la Comisión Europea entre 2012 y 2018**

Concepto	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Acciones multimedia.	30.460.000	28.400.000	18.740.000	650.000	—	—	—
Información para los medios y producciones audiovisuales.	—	—	—	—	6.003.500	6.177.000	6.190.000
Información para los medios.	4.950.000	5.150.000	5.080.000	5.200.000	—	—	—
Operabilidad de los estudios de radio y televisión y de los equipos audiovisuales.	6.755.000	5.553.000	5.324.000	5.560.000	5.560.000	5.700.000	5.600.000
Puntos de información.	13.755.000	13.800.000	14.230.000	14.260.000	14.600.000	14.700.000	15.500.000
Comunicación de las Representaciones de la Comisión y acciones en partenariatado.	—	—	10.730.000	11.794.000	—	—	—
Comunicación de las representaciones de la Comisión, diálogos ciudadanos y acciones en partenariatado.	—	—	—	—	14.745.000	17.036.000	18.357.000
Espacios públicos europeos	—	1.300.000	1.246.000	1.246.000	1.246.000	1.246.000	1.246.000
Comunicación de las Representaciones.	8.310.000	7.226.000	—	—	—	—	—
Comunicando Europa en partenariatado.	12.700.000	12.500.000	—	—	—	—	—
Análisis de opinión pública.	6.150.000	6.600.000	6.300.000	6.400.000	6.640.000	6.640.000	6.900.000
Información On-line y escrita y herramientas de comunicación.	14.380.000	16.860.000	18.180.000	21.340.000	23.450.000	23.710.000	21.300.000
Publicaciones escritas para uso general (2012-2014) // Informes generales y otras publicaciones (2015-2018).	2.700.000	2.300.000	2.200.000	2.200.000	2.160.000	2.160.000	2.160.000
Servicio de visitas // Visitas a la Comisión.	2.970.000	4.000.000	3.600.000	3.650.000	3.800.000	3.900.000	4.000.000
<b>Total</b>	<b>103.130.000</b>	<b>103.689.000</b>	<b>85.630.000</b>	<b>72.300.000</b>	<b>78.204.500</b>	<b>81.269.000</b>	<b>81.253.000</b>

*Fuente:* elaboración propia a partir de los datos obtenidos en los informes referenciados.

El primer rasgo a destacar es que las partidas que están dedicadas a promover contenidos en los medios de comunicación han ido decreciendo respecto al total de la Dirección General<sup>41</sup>. Puede comprobarse si se comparan los datos año a año:

- En 2012, la ratio entre las partidas dedicadas a los medios y el total era de un 48,87% (48.875.000/103.130.000).
- En 2013, decreció a un 44,05% (46.613.000/103.689.000).
- En 2014, continuó esta tendencia con un 41,42% (35.472.000 / 85.630.000).
- En 2015, con la entrada de la Comisión Juncker, se produjo el descenso más acusado, con una proporción del 24,66% (17.830.000 / 72.300.000).

Esta tendencia siguió acentuándose en los años posteriores: en 2016, un 23,02% (18.003.500 / 78.204.500); en 2017, un 21,13% (17.177.000 / 81.269.000); y, en 2018, un 20,46% (16.630.000 / 81.253.000).

Podemos explicar esta caída sustancial con la primera partida de la tabla: se pasó de un presupuesto de 30.460.000 euros para «acciones multimedia» en 2012 a 650.000 euros en 2015, y posteriormente, a la eliminación de la partida.

Este cambio se debe a que esa partida contenía casi 10 millones de euros anuales dedicados a establecer redes paneuropeas de radio e internet y unos 20 millones de euros destinados a uno de los grandes proyectos de televisión pública paneuropea: Euronews.

Hasta 2014, Euronews perteneció a un consorcio formado por una veintena de canales públicos de diferentes países, tanto miembros de la UE como, en algunos casos, extracomunitarios. Analiza Ramón Reig que, «al tener tantos dueños públicos que carecen de una postura común en asuntos internos y externos (...), el periodismo sale ganando por cuanto sus contenidos carecen de intencionalidades claras»<sup>42</sup>.

Euronews era, por tanto, un ambicioso proyecto de televisión pública paneuropea. La Comisión Europea, consciente de ello, llegó a un acuerdo económico para que Euronews desarrollase su «misión de realizar información europea», como recogen Iñaki García-Blanco y Stephen Cushion citando al Servicio Audiovisual de la Comisión<sup>43</sup>.

Estos autores explicaban, en 2010, cuando el accionariado de la cadena era 100% público, lo siguiente:

---

<sup>41</sup> Hemos identificado que son partidas directamente relacionadas con los medios las siguientes: acciones multimedia; información para los medios y producciones audiovisuales; información para los medios; operabilidad de los estudios de radio y televisión y de los equipos audiovisuales; análisis mediático (en la partida «análisis de la opinión pública»); sitios web y publicaciones electrónicas y en papel y *newsletters* de las Representaciones (en la partida «información *on-line* y escrita y herramientas de comunicación»); bases de datos de notas de prensa y otros sistemas de comunicación *on-line* / RAPID (en la partida «Información *On-line* y escrita y herramientas de comunicación»).

<sup>42</sup> Ramón Reig, *Los dueños del periodismo: claves de la estructura mediática mundial y de España* (Barcelona: Gedisa, 2011), 91.

<sup>43</sup> Iñaki García Blanco y Stephen Cushion, «A partial Europe without citizens or eu-level political institutions. How far can Euronews contribute to a European Public Sphere?» *Journalism Studies*, 11, n.º 3 (2010): 394-395, doi: 10.1080/14616700903378653

«In Euronews' own promotional material, it is openly claimed that an 'editorial policy prefigures that of a European public service' (...). In a letter to the President of the European Parliament, Euronews' chairman, Philippe Cayla, has expressed satisfaction at being "an important tool" in the European Parliament's communication policy.»

Sin embargo, las dificultades de la crisis económica llevaron a algunas televisiones públicas estatales a desinvertir en Euronews, y en 2015, se decidió incorporar en el accionariado a grupos mediáticos privados. Actualmente, el 60% de la cadena es propiedad de *Media Globe Networks*, que posee el empresario egipcio Naguib Sawiris<sup>44</sup>, el 25% es de NBC, y el resto (15%) es propiedad de televisiones públicas de varios países<sup>45</sup>. Entre este accionariado minoritario, podemos destacar la presencia de capital de países que no son miembros de la UE como Algeria, Rusia, Suiza, Túnez, Egipto, Ucrania y Marruecos<sup>46</sup>.

La Comisión Europea ha continuado aportando apoyo financiero a la cadena, a pesar de su carácter eminentemente privado. No obstante, Juncker ha cambiado su instrumentalización: el 10 de septiembre de 2014, el presidente manifestó al Comisario de Economía Digital y Sociedad, en su *mission letter*, que debería encargarse de la relación que se desarrollaba con esta cadena<sup>47</sup>. De este modo, Euronews dejó de ser una competencia de la DG COMM.

En 2015, la Comisión Europea acordó con Euronews la firma de acuerdos anuales para subvencionar proyectos concretos de la cadena desde la DG HOME. Ésta financiaría la emisión en griego, húngaro, portugués, árabe y farsi. También se desarrollarían proyectos concretos relacionados con Euronews desde otras direcciones generales, como el Servicio Europeo de Acción Exterior, que invierte 4.7 millones para el servicio farsi, así como las DG Enterprise, REGIO y ECFIN (Parlamento Europeo 2017b, 3-4).

Se distingue, de este modo, un interés en desarrollar proyectos concretos con Euronews, pero una imposibilidad de convertir esta cadena en un medio de servicio público de contenidos paneuropeos. Aunque la Comisión man-

---

<sup>44</sup> Alex Spence y James Panichi, «Tycoon takeover puts Euronews funding in focus», *Politico.eu*, 25 de agosto de 2015, acceso el 12 de febrero de 2018, <http://www.politico.eu/article/tycoon-takeover-euronews-funding-meps-commission-egypt-naguib-sawiris/>

<sup>45</sup> CT (República Checa), CyBC (Chipre), ENTV (Algeria), ERT (Grecia), TT (Túnez), ERTU (Egipto), France Télévisions (Francia), NTU (Ucrania), PBS (Malta), RAI (Italia), RTBF (Bélgica), RTE (Irlanda), RTP (Portugal), RTR (Rusia), RTVSLO (Eslovenia), SNRT (Marruecos), SSR (Suiza), TVR (Rumanía), TV4 (Suecia), YLE (Finlandia), Métropole de Lyon, Département du Rhône, Région Rhône-Alpes.

<sup>46</sup> «The media. Euronews SA. 26 Shareholders», Euronews, acceso el 12 de febrero de 2018, <http://www.euronews.com/about>

<sup>47</sup> Parlamento Europeo, *Research for CULT Committee – Euronews* (Bruselas: 2017), 4, [http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/117126/Euronews\\_briefing.pdf](http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/117126/Euronews_briefing.pdf)

tenga una inversión parecida a los años anteriores, no se pueden conseguir los mismos resultados si los accionistas son socios privados que si son públicos.

Por tanto, si el objetivo de las instituciones europeas era que esta inversión ayudase a crear una esfera pública europea, el mantenimiento de *Euronews* a modo de televisión pública comunitaria debería haber sido una prioridad. Podría haberse planteado entrar en su accionariado, como hizo el Parlamento Europeo durante un periodo tras la salida de ITN, en 2002<sup>48</sup>, aunque ello le hubiera obligado a reestructurar su amplio presupuesto en comunicación para aumentar su inversión en este medio. Estimamos que podría ser posible disminuir las partidas dedicadas a interaccionar directamente con la ciudadanía, cuyos fines son más formativos que informativos, en pro de la consolidación de una televisión pública paneuropea.

Este canal compite directamente con *CNN* y *BBC*<sup>49</sup>, a pesar de tener que hacerlo a través de plataformas privadas en España, por no estar presente en la TDT. Según su web corporativa, actualmente alcanza 430 millones de viviendas en 166 países<sup>50</sup>.

Continuando con el cuadrante presupuestario, la Comisión Europea invierte unos cinco millones de euros anuales en facilitar información a los medios. Incluye partidas de generación de contenidos, seminarios especiales para periodistas, reuniones con los medios, archivos, etc. También se puede identificar una partida de casi siete millones de euros en 2012, que en años posteriores se asienta alrededor de los cinco millones y medio, destinada a proporcionar recursos audiovisuales.

Por otro lado, hay que destacar las acciones dedicadas a las representaciones y a las iniciativas en partenariatado. La comunicación en partenariatado se refiere a establecer socios entre los órganos públicos y privados del Estado miembro. Es, sin duda, una prioridad comunicativa, por su importancia presupuestaria (más de 18 millones de euros en 2018). En esta línea se encuentra la dotación de 1.300.000 euros que cada año se dedican a crear «Espacios públicos europeos».

Con el mismo propósito, Juncker creó los llamados «diálogos ciudadanos» en 2015. Pretendía personalizar la imagen de la institución a partir de debates directos entre comisarios y ciudadanos<sup>51</sup>. También se invitaba

<sup>48</sup> Reig, *Los dueños del periodismo...*, 89.

<sup>49</sup> Reig, *Los dueños del periodismo...*, 90.

<sup>50</sup> «The media. Euronews SA. 26 Shareholders». Euronews, acceso el 12 de febrero de 2018, <http://www.euronews.com/about>

<sup>51</sup> Comisión Europea, *Annex to the Commission decision concerning the adoption of the 2015 work programme in the field of Communication, serving as a financing decision* (Bruselas: 2014), 6, [http://ec.europa.eu/dgs/communication/contracts-and-grants/annual\\_work\\_programme/awp/c2014-9492-workprogramme2015-communication-annex\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/communication/contracts-and-grants/annual_work_programme/awp/c2014-9492-workprogramme2015-communication-annex_en.pdf)

a que, en la medida de lo posible, se estableciesen sinergias con el Parlamento Europeo y los Estados miembros para su celebración.

Asimismo, en los últimos años han aumentado los recursos para la información *on-line* y las herramientas comunicativas. En 2012 se dedicaban unos 14 millones de euros, mientras que en los últimos tres años oscilan entre los 21 y 23 millones.

Este incremento se corresponde principalmente a la inversión en el portal *Europa.eu*, que pasó de cuatro millones y medio en 2012 a 10.910.000 euros en 2018. Dicho aumento se debe a la importancia que ha adquirido en los últimos años la comunicación *on-line*.

Desde la DG COMM, también se desarrollan acciones de análisis de la opinión pública. De este modo, se incluyen herramientas como el eurobarómetro y la unidad de análisis de monitoreo cualitativo, que permiten conocer el clima de opinión y la cobertura mediática de los asuntos europeos.

Para lograr la interacción directa con la ciudadanía, hay una importante apuesta por los centros *Europe Direct*. Están dotados con unos catorce millones de euros anuales.

Por último, el presupuesto dedica una cuantía de entre 2.700.000 (2012) y 2.160.000 (2018) a informes generales y otras publicaciones, y entre tres y cuatro millones de euros a las invitaciones para visitar la Comisión Europea.

Todos estos datos nos permiten preguntarnos a qué objetivos comunicativos dedica la institución más recursos actualmente y, por tanto, prioriza.

De este modo, es posible concluir que hay una prioridad clara de favorecer la interacción directa con el ciudadano, con tres cuartas partes del presupuesto actual destinado a ello.

Si bien es importante explorar las vías de interacción directa con el ciudadano, estimamos que, para alcanzar los objetivos determinados en las políticas comunicativas, estas partidas deberían tender a estar más equilibradas respecto a la de los medios de comunicación. Las visitas a la institución, los seminarios, los debates con comisarios, son métodos formativos para que el ciudadano entienda mejor el funcionamiento de la institución, pero alcanzan nichos de población muy pequeños.

Si la UE quiere asentarse en el día a día de los ciudadanos y que estos comprendan su papel en la actualidad, es necesario fortalecer el apoyo presupuestario destinado a que los medios de comunicación hablen con seriedad sobre las temáticas comunitarias. Además de facilitarles recursos técnicos e información proactiva y reactiva, se debería incrementar el apoyo a la creación de un medio paneuropeo público y a crear espacios especializados en los privados, para que los contenidos en clave europea lleguen a públicos masivos.



#### IV. El Parlamento Europeo: estructura organizativa y presupuestos en comunicación

##### 1. Estructura organizativa de la Dirección General de Comunicación del Parlamento Europeo

Para precisar la estructura organizativa del Parlamento Europeo, debemos contextualizar primero la situación actual de la institución. El Parlamento Europeo ha protagonizado una larga lucha por incrementar su poder legislativo en cada reforma de los tratados, hasta conseguir, con el Tratado de Lisboa, formar parte del llamado Procedimiento Legislativo Ordinario, también conocido como mecanismo de codecisión. Ello le otorga la posibilidad de participar plenamente en el proceso legislativo junto al Consejo. Sin embargo, el ciudadano tiene dificultades para conocer su poder real.

El Parlamento Europeo también se ha alineado con los objetivos comunes que enumerábamos previamente. En este sentido, se ha manifestado claramente a favor de avanzar hacia la creación de una esfera pública europea<sup>52</sup>. Para ello, estima que un primer paso sería que los ciudadanos pudieran acceder a la información pública del Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo en todas las lenguas de la UE.

Para Francisco Seoane, la problemática de las lenguas tiene más importancia de lo que puede parecer en apariencia, por su implicación tanto en el uso práctico de la información como en la identidad cultural del individuo. Reflexiona este autor al respecto<sup>53</sup>:

*«The students of the European public sphere often minimize the issue of language (...). As one of my interviewees recalled, the videos produced by the European Commission are spoken in an English that no British person can feel their own. A directly elected president of the EU would be a politician persuading through translation.»*

Por otro lado, el Parlamento Europeo se ha alineado con la declaración *Communicating Europe in Partnership* de 2009, secundada por Comisión, Parlamento Europeo y Consejo, y que hacía un llamamiento a una mejor coordinación en comunicación. Tras su firma, se acordaron las prioridades interinstitucionales en materia de comunicación<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> Parlamento Europeo, *Report on journalism and new media – creating a public sphere in Europe (2010/2015(INI))* (Bruselas: 2010), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2010-0223+0+DOC+XML+V0//EN>

<sup>53</sup> Seoane Pérez, *Political communication in Europe...*, 201.

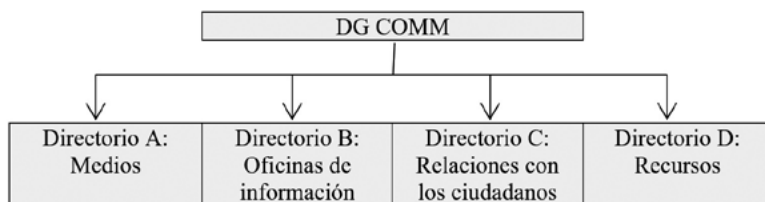
<sup>54</sup> «Communication policy», Parlamento Europeo, acceso el 12 de febrero de 2018, [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_3.6.8.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_3.6.8.html)

Esta institución tiene numerosas voces que emiten mensajes, si bien en este caso no se puede hablar de cacofonía, sino de posturas ideológicas diferenciadas, sobre todo en lo que concierne a la comunicación de cada diputado y cada familia política europea.

Por tanto, el cometido del equipo de comunicación institucional no es alcanzar una voz unificada. Su objetivo es explicar qué es lo que se está decidiendo en la cámara de forma divulgativa e informativa, adaptándose en lo posible al estilo de los medios o al que puede ser más eficaz cuando se intenta interaccionar directamente con la ciudadanía. Así, y de acuerdo con la web de la dirección general de comunicación, ésta tiene los siguientes objetivos<sup>55</sup>:

- Colaborar con los medios; informar, explicar y promover la visibilidad del trabajo del Parlamento Europeo.
- Incrementar la conciencia de la labor del Parlamento Europeo entre los ciudadanos, los interesados y los líderes de opinión a través de las Oficinas de Información del Parlamento Europeo.
- Promover la interacción con los ciudadanos mediante proyectos, eventos, campañas informativas y presencia en redes sociales.
- Facilitar el asesoramiento comunicativo a los miembros del Parlamento Europeo y a los grupos políticos con servicios como el monitoreo de la opinión pública y los medios de comunicación.

Cuenta con una estructura más estable que la Comisión, ya que no está tan supeditada a los posibles cambios tras unos comicios europeos<sup>56</sup>:



**Gráfico 4**

Estructura organizativa en comunicación del Parlamento Europeo

*Fuente:* elaboración propia a partir de la referenciada citada.

<sup>55</sup> «Directorate-General for Communication», Parlamento Europeo, acceso el 12 de febrero de 2018, <http://www.europarl.europa.eu/the-secretary-general/en/organisation/directorate-general-for-communication>

<sup>56</sup> «Directorate-General for Communication», Parlamento Europeo, acceso el 12 de febrero de 2018, <http://www.europarl.europa.eu/the-secretary-general/en/organisation/directorate-general-for-communication>

De acuerdo con las explicaciones de Jaume Duch, portavoz del Parlamento Europeo y, desde diciembre de 2016, director de la dirección general<sup>57</sup>, existen dos tareas esenciales para la DG COMM: una directa, que tiene como objetivo explicar a la ciudadanía la actividad parlamentaria, y una indirecta, que se concreta en los contenidos que se destinan a los periodistas o que se exponen a través de los medios *online* del Parlamento Europeo.

Diferenciada de esta labor informativa, existe otra rama en la dirección general centrada en acompañar la información desde el punto de vista del marketing. Organizan eventos, campañas, gestionan los grupos de visitantes invitados por los eurodiputados, etc. Sería un trabajo menos sujeto a la actualidad. Añade Damián Castaño<sup>58</sup> que también se invitan a varios periodistas de cada Estado miembro para que cubran los plenos, y se les abonan los gastos de transporte, hotel, etc.

Como puede verse en el gráfico, el directorio A es el que centraliza la relación con los medios de comunicación. Para gestionar esta interacción, precisa Jaume Duch que se realizan reuniones diarias de coordinación a corto, medio y largo plazo, en las que se analiza qué temas se van a tratar en el Parlamento Europeo y se organiza un plan de medios para los más importantes. Se seleccionan teniendo en cuenta que puedan causar una cierta reactividad en los medios y en la ciudadanía interesada.

Encontramos en estas explicaciones una idea clave: hay asuntos que el Parlamento Europeo considera centrales por tener más competencias en ellos y que no son del interés de los medios. El equipo de comunicación del Parlamento Europeo reconoce la necesidad de buscar un equilibrio en proponer aquellos asuntos que más interesan a los medios y los que son estratégicos para la institución. Explica Jaume Duch:

«Intentamos no imponer nuestra agenda a los medios, porque eso no funciona, sino más bien acompañamos la agenda de los medios. Es decir, los temas que está tratando el Parlamento Europeo que ya tienen de alguna manera cierta repercusión en los medios de comunicación, son los que intentamos empujar para que no se pierda el lado parlamentario.»

Esta idea también está presente en el informe anual de la institución del año 2015<sup>59</sup>: «*Big media topics like the migrants' crisis or terrorist*

<sup>57</sup> Duch, Jaume, portavoz del Parlamento Europeo, y director de la Dirección General de Comunicación [entrevista personal] 11 de mayo de 2015.

<sup>58</sup> Castaño, Damián, *Press Officer* del Parlamento Europeo [entrevista personal] 27 de mayo de 2015.

<sup>59</sup> Parlamento Europeo, *Annual Activity Report 2015. DG COMM* (Bruselas: 2016), 6, [http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/104253/5\\_COMM\\_RAA2015\\_EN\\_signed.pdf](http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/104253/5_COMM_RAA2015_EN_signed.pdf)

*threat and legislative files as roaming or TTIP demanded DG COMM's full commitment in order to increase awareness on the activities of the EP».*

Continuando con las rutinas de esta dirección general, explica Damián Castaño que la labor práctica de este servicio consiste en preparar los documentos para los medios en 23 idiomas, dirigiendo la estrategia al momento de los plenos, que es el principal. Además, adaptan la agenda al contexto de cada país. Cuando se aproximan sesiones plenarias, hacen una lista de los temas prioritarios, se traducen y se difunden a corresponsales, redacciones centrales y a las bases de datos de medios de cada Estado miembro. Asimismo, en las semanas con comisiones parlamentarias, se estudia si hay temas que puedan interesar a los países y, si así se considera, se informa a los medios.

Por último, procedemos a explicar cómo se concreta la descentralización informativa en el caso del Parlamento Europeo. La Oficina de Información en España tiene el siguiente organigrama (Parlamento Europeo. Oficina de Información en España 2018a):



**Gráfico 5**

Estructura organizativa en comunicación de la Oficina del Parlamento Europeo en España

*Fuente:* elaboración propia a partir de la referencia citada.

Esta Oficina cuenta con menos recursos humanos y financieros que la Representación de la Comisión, tanto en Madrid como en Barcelona, puesto que sus funciones están mucho más delimitadas que en el caso de la Comisión (Parlamento Europeo. Oficina de Información en España 2018a).

Como recoge la web de la Oficina, el cometido de ésta es proporcionar «un servicio abierto a todos los ciudadanos que desean o necesitan conocer la información y actividades del Parlamento Europeo y de los eurodiputados españoles»<sup>60</sup>.

<sup>60</sup> «Oficinas en España», Parlamento Europeo. Oficina de Información en España, acceso el 12 de febrero de 2018, [http://www.europarl.es/es/nuestras\\_oficinas.html;jsessionid=02C5262899FB7EA7DA645D0BD0BB007D](http://www.europarl.es/es/nuestras_oficinas.html;jsessionid=02C5262899FB7EA7DA645D0BD0BB007D)

Destacamos dos tareas principales: por un lado, facilitar información a los ciudadanos, responder a las dudas y atender las sugerencias. Y, por otro lado, promover contenidos de la institución en los medios de comunicación nacionales. En este sentido, se difunden noticias y comunicados de prensa a los medios españoles, se facilita el seguimiento a los plenos y las actividades de los diputados, se organizan conferencias de prensa, etc.

## 2. Presupuesto de la Dirección General de Comunicación del Parlamento Europeo

Recopilamos en la tabla 2<sup>61</sup> los presupuestos de la Dirección General de Comunicación del Parlamento Europeo entre los años 2012 y 2016<sup>62</sup>.

Veníamos señalando que había un objetivo común de interactuar directamente con el ciudadano y otro de promover contenidos en los medios. También que, en la Comisión Europea, ambas partidas pasaron de estar equilibradas a favorecer la interacción directa.

En el caso del Parlamento Europeo, dicha tendencia es también acusada. Basamos esta afirmación en los siguientes datos<sup>63</sup>:

- En 2012, el 35,25% del presupuesto se dedicó a los medios de comunicación (31.970.000/90.692.650).
- En 2013, fue un 33,20% (35.464.200/106.787.900).
- En 2014, un 29,49% (30.250.000/102.550.435).
- En 2015, un 27,47% (25.336.000/92.205.193).
- Y, en 2016, 30,02% (27.787.600 / 92.559.100).

---

<sup>61</sup> Parlamento Europeo, *Annual Activity Report 2012. DG Communication* (Bruselas: 2013), <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201309/20130911ATT71096/20130911ATT71096EN.pdf>; Parlamento Europeo, *Annual Activity Report 2013. DG Communication* (Bruselas: 2014), [http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/58960/att\\_20141113ATT93210-4417119662789132956.pdf](http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/58960/att_20141113ATT93210-4417119662789132956.pdf); Parlamento Europeo, *Annual Activity Report 2014. DG Communication* (Bruselas: 2015), [http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/87968/COMM\\_RAA2014\\_EN\\_dec%20signed.pdf](http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/87968/COMM_RAA2014_EN_dec%20signed.pdf); Parlamento Europeo, *Annual Activity Report 2015. DG COMM*; Parlamento Europeo, *Annual Activity Report 2016. DG COMM* (Bruselas: 2017), [http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/125729/5\\_COMM\\_RAA2016\\_CONSOLIDATED\\_EN\\_signed.pdf](http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/125729/5_COMM_RAA2016_CONSOLIDATED_EN_signed.pdf)

<sup>62</sup> El informe de gastos de 2016 es el último disponible en la web del Parlamento Europeo. Las cifras aportadas están basadas en las partidas presupuestadas al inicio del año.

<sup>63</sup> Consideramos partidas relacionadas con medios de comunicación las siguientes: materiales e instalaciones técnicas: audiovisual, compra, renovación, mantenimiento; suscripciones, monitoreo mediático; canal de televisión parlamentaria (Web TV) y gastos de información audiovisual.

**Tabla 2**  
Presupuesto de la DG COMM del Parlamento Europeo entre 2012 y 2016

Concepto	2012	2013	2014	2015	2016
Obras de arte.	240.000	90.000	80.000	82.000	80.000
Materiales e instalaciones técnicas: audiovisual, compra, renovación, mantenimiento.	8.050.000	6.300.000	6.975.000	5.643.000	6.286.600
Suministros, material de oficina, otros suministros.	85.000	65.500	60.000	40.000	20.000
Casa de la Historia Europea.	200.000	200.000	200.000	—	—
Suscripciones, monitoreo mediático.	660.000	1.030.500	2.655.000	2.085.000	1.995.000
Gastos de publicación de información y participación en eventos públicos.	21.161.000	23.280.900	20.706.912	16.081.034	16.262.000
Centro de visitas al Parlamento Europeo.	3.600.000	3.916.000	4.978.023	4.150.000	6.030.000
Organización y acuerdos con grupos de visitantes, programa Eurocola e invitaciones a multiplicadores de opinión de terceros países.	28.940.000	29.996.000	30.120.500	31.549.039	30.544.500
Subvenciones para organizar conferencias, seminarios nacionales y actividades multiplicadoras de opinión en los Estados miembros; organización de conferencias y simposios parlamentarios.	2.796.650	5.078.800	4.950.000	3.867.120	4.435.000
Premio para el cine.	600.000	552.000	455.000	400.000	—
Canal de televisión parlamentaria (Web TV).	8.500.000	8.000.000	5.000.000	5.000.000	5.000.000
Casa de la Historia Europea: Gastos de la DG COMM.	—	6.400.000	9.650.000	10.000.000	6.500.000
Gastos de información audiovisual.	14.760.000	20.133.700	15.620.000	12.608.000	14.506.000
Gastos de las Oficinas de Información (papelería, muebles, etc.).	1.100.000	1.100.000	1.100.000	700.000	900.000
<b>Total</b>	<b>90.692.650</b>	<b>106.787.900</b>	<b>102.550.435</b>	<b>92.205.193</b>	<b>92.559.100</b>

*Fuente:* elaboración propia a partir de los informes referenciados.

Cabe preguntarnos, por tanto, si las partidas dedicadas a promover contenidos en los medios deben limitarse a facilitar recursos técnicos y contenidos o si, por el contrario, deberían seguir explorándose nuevas formas de impulsar la cobertura. Esta última opción iría en coherencia con el propósito de impulsar una esfera pública europea y una dimensión europea de la esfera nacional.

Hacemos, de este modo, una reflexión en coherencia con la que realizábamos en el caso de la Comisión Europea: podrían explorarse o fomentarse vías para potenciar los contenidos comunitarios en los medios, como promover un medio paneuropeo de servicio público con ayudas económicas, o impulsar mediante partenariados con medios nacionales y regionales privados la creación de espacios informativos temáticos sobre la Unión Europea.

Continuando con el análisis del presupuesto, se procede a abordar primero las partidas dedicadas a los medios de comunicación y, acto seguido, a las que están destinadas a interaccionar con la ciudadanía.

Entre las partidas dedicadas a los medios, puede distinguirse que los recursos audiovisuales han tenido una especial dimensión en el presupuesto, decisión que consideramos acertada, por su importancia para el sector. Así, el canal de televisión parlamentaria tenía en 2012 una dotación de 8.500.000 euros, aunque en 2016 tenía cinco. Esa tendencia decreciente también se percibió en la partida destinada a proporcionar recursos a los medios, desde unos ocho millones en 2012 a unos seis en 2016.

Por su parte, las partidas destinadas a las coproducciones audiovisuales oscilaron desde los 12 millones de euros en 2015 y los veinte millones en 2013, posiblemente por ser un año previo a las elecciones europeas.

Hay que resaltar también la partida destinada a suscripciones y monitoreo mediático, que adquirió una importancia central en 2014, año de las elecciones europeas. Pasó, de este modo, de 660.000 euros en 2012 a 2.655.000 en 2014. Un año después decreció moderadamente hasta los 2.085.000.

Por otro lado, agrupamos las partidas dedicadas a interaccionar con la ciudadanía. Una de las más importantes es la relativa a los gastos de publicación y de participación en eventos públicos, que ha estado en torno a los veinte millones de euros anuales, aunque con tendencia al descenso en 2016 (16 millones).

También, en esta línea, se encuentra la partida de subvenciones para organizar conferencias, seminarios nacionales, simposios parlamentarios, etc. El objetivo es favorecer el debate sobre temas estratégicos para la institución con los ciudadanos, y están dotados de entre dos millones y medio y cinco millones anuales, dependiendo del año.

El centro de visitas al Parlamento Europeo tuvo su máximo en 2016, con seis millones de euros, claramente superior a los años previos. Destaca, en

relación con esto, la partida destinada a invitar a grupos de visitantes, que ha contado con unos 30 millones de euros anuales, y que se ha dedicado a sufragar los gastos de distintos colectivos para que conozcan la institución.

Por último, se encuentran varias partidas que, aunque están sufragadas por esta dirección general, tienen un propósito didáctico o cultural: la Casa de la Historia Europea, los premios al cine, la compra de obras de arte, etc.

## V. Conclusiones

En el presente trabajo, hemos identificado los objetivos principales de la estrategia de comunicación de la Unión Europea desde el rechazo al Tratado Constitucional. Asimismo, hemos analizado la estructura organizativa y el presupuesto que la Comisión y el Parlamento Europeo han destinado para conseguirlos. Exponemos a continuación las principales conclusiones alcanzadas.

El primer objetivo que se identificó fue mejorar la coordinación interinstitucional en materia de comunicación. Se perseguía con ello que hubiese más coherencia en el mensaje que las distintas instituciones emitían en nombre de la UE.

Este propósito favoreció que se realizasen esfuerzos en la estructura organizativa, como el establecimiento del grupo de trabajo *Inter-Institutional Group on Information*, en el que se designaba un marco común de prioridades temáticas, o la declaración *Communicating Europe in Partnership*, secundada por Comisión, Parlamento Europeo y Consejo.

No obstante, es preciso aclarar que, en la práctica, dicho esfuerzo se restringió a una cierta labor de coordinación. En este sentido, estimamos que deberían continuar desarrollándose y fortaleciéndose las reuniones de coordinación, pero sin intentar unificar el mensaje que se emite en nombre de la Unión Europea. Si bien pudiese parecer una iniciativa atractiva, puesto que los ciudadanos y los medios entenderían mejor el proceso de integración, simplificaría tanto el relato sobre la toma de decisiones que acabaría faltando a la realidad.

En segundo lugar, se identificó que había que promover la cobertura mediática de los asuntos europeos. Actualmente, se dedica aproximadamente una cuarta parte de los recursos de las Direcciones Generales de Comunicación de Comisión y Parlamento Europeo a este fin. Sus acciones se concretan en la generación de recursos que puedan ser útiles a los medios de comunicación y también en proporcionarles medios técnicos para facilitar su labor.

Cabe precisar que existe una evolución en los objetivos de la Comisión respecto a los medios. En las Comisiones Barroso, el servicio de portavoces dependía directamente del presidente, mientras que la DG COMM



lo hacía de comisarias encargadas de asuntos de ciudadanía. Ello evidencia que se pretendían impulsar especialmente los temas que pudiesen promover una mayor conciencia de los logros de la UE: valores comunes, historia de la integración, fondos regionales, cooperación al desarrollo, etc. Si hubiese dependido del presidente, la selección de temas habría tenido que alinearse con las prioridades políticas de la Comisión, aunque no promoviesen necesariamente una mayor simpatía en la ciudadanía. Y fue lo que ocurrió con la Comisión Juncker: la DG COMM pasó a depender también del presidente, con el objetivo de comunicar activamente sobre las diez prioridades políticas que guiarían su legislatura.

Juncker también intentó reducir la cacofonía y buscar la unidad del mensaje que se emitía en nombre de la Comisión mediante la reducción del equipo de portavoces, que pasó de 28 miembros (tantos como comisarios) a 19. Esta decisión intentaba evitar que cada portavoz correspondiese a un comisario. De este modo, se convertirían en las voces unitarias de la Comisión. Así, cuando se comunica sobre un determinado tema, intervienen los portavoces cuya especialización tenga alguna relación con el mismo.

En cuanto al Parlamento Europeo, su equipo de comunicación no tiene el cometido de evitar cacofonías, puesto que, en este caso, les favorece que haya debate ideológico entre las familias políticas, ya que facilita que exista una cobertura mediática. El principal desafío de su DG COMM es captar el interés de los medios en los asuntos estratégicos de la institución. Al mismo tiempo, intenta adaptarse a aquellos temas que pueden causar una mayor cobertura mediática, a pesar de que, a veces, el Parlamento Europeo tenga menor poder decisorio en ellos. Sin embargo, explicar el papel coyuntural que tiene la institución en asuntos como la política exterior de la UE ayuda a que el ciudadano conozca mejor los equilibrios institucionales y entienda el proceso de toma de decisiones.

En este sentido, estimamos que tanto la Comisión Europea como el Parlamento Europeo deben explorar más esta vía para obtener impacto mediático. Deben intentar adaptarse en lo posible a la agenda mediática y explicar las competencias que tienen en las políticas con una clara dimensión transnacional (economía, migración, política exterior...). Además, con una comunicación valiente, estas instituciones se consolidarían aún más como fuente usual para los medios.

En tercer lugar, se pretendía reforzar la interacción directa con el ciudadano. Este ha sido, con diferencia, el objetivo más impulsado de los cuatro. Así lo demuestra que, aproximadamente, tres cuartas partes de los presupuestos de las Direcciones Generales de Comunicación del Parlamento Europeo y de la Comisión Europea vayan destinados a este fin. Se hace a través de herramientas variadas, que combinan acciones informativas (narrar la actualidad a través de redes sociales, por ejemplo), formativas (publica-

ciones y material audiovisual sobre el funcionamiento institucional) y de marketing (visitas a la institución, campañas publicitarias, etc.).

Si bien es importante interaccionar con el ciudadano, estas acciones alcanzan nichos de población pequeños. Sería recomendable equilibrar estas partidas con las dedicadas a los medios. Principalmente, a través de fomentar contenidos en clave europea en espacios subvencionados en medios privados regionales y nacionales y de la consolidación de medios públicos paneuropeos, por su potencial para lograr una ciudadanía mejor informada.

Y, en cuarto lugar, se priorizó la creación de una esfera pública europea. Desde el rechazo al Tratado Constitucional, se concluyó que, sin ella, no podría haber una comunicación efectiva. Y en este punto se han encontrado ciertas discrepancias entre el objetivo marcado y la estructura organizativa y presupuestaria con la que se ha pretendido alcanzar.

Para crear una esfera pública europea, la Comisión invirtió importantes partidas en la creación de redes mediáticas paneuropeas. De ellas destacamos la apuesta por Euronews, que había aspirado a convertirse en una televisión de servicio público paneuropeo. Hasta 2015, su capital era 100% público, puesto que su accionariado estaba compuesto por las radiotelevisiónes públicas de una veintena de países. Además, la Unión Europea la apoyaba financieramente.

Sin embargo, se decidió privatizar Euronews en 2015. Esto conlleva necesariamente cambios en los objetivos de la cadena, y aunque la Comisión ha mantenido el apoyo presupuestario, puede afirmarse que los efectos de su inversión serán diferentes ante un accionariado privado. El apoyo que se destina en la actualidad se centra en la subvención de proyectos específicos, como la emisión en determinadas lenguas que sus accionistas actuales pueden considerar menos rentables.

Consideramos que, para alcanzar el objetivo de avanzar en la creación de una esfera pública paneuropea, las instituciones supranacionales deberían haber priorizado el mantenimiento de este canal como televisión pública, aunque hubiese supuesto un mayor reparto presupuestario a su favor respecto a las acciones destinadas, en las DG COMM, a interaccionar directamente con la ciudadanía. No habría sido necesario ampliar el presupuesto, sino redistribuir sus partidas en ambas instituciones.

A modo de conclusión final, se han establecido cuatro objetivos acertados, y se han dotado de ambiciosos presupuestos a unas DG COMM bien organizadas y que operan a nivel comunitario, estatal, regional y local.

No obstante, el camino hacia una comunicación efectiva debe continuar. Debe crearse un medio público paneuropeo y favorecer los espacios especializados en medios privados. Las instituciones supranacionales deben ser valientes en su comunicación proactiva y reactiva. No deben restringir su agenda a los temas que puedan promover una opinión favorable en el ciuda-

dano, sino intentar que éste comprenda los pesos y contrapesos que existen actualmente en la UE. Esto puede llevar a los ciudadanos a tener una opinión negativa de determinadas decisiones, pero conseguirá, a cambio, que no cuestionen el proceso de integración ante cada situación de dificultad: entenderán en qué institución se ha producido la decisión con la que no están de acuerdo, y podrán focalizar sus críticas en la gestión de la misma.

Es importante, por tanto, que el ciudadano entienda los debates que se van a producir, de cara a las elecciones europeas de 2019, en torno a la estructura institucional y a la legitimidad democrática de la Unión. Que forme parte de la discusión que existe, por ejemplo, en torno a la elección del presidente de la Comisión. Que pueda opinar sobre si los ciudadanos deberían poder votar quién será el próximo presidente de la Comisión en esos comicios. En este sentido, una comunicación valiente y clara del Parlamento Europeo y de la propia Comisión será central.

## VI. Bibliografía

- Becerril Atienza, Belén, Jerónimo Maillo González-Orús y Miguel Moltó. *Propuestas para el futuro de Europa: En camino hacia una Unión Económica y Política*. Madrid: CEU Ediciones, 2013. <http://www.ideo.ceu.es/Portals/0/Publicaciones/Docuweb%20Informe%20IEE.pdf>
- Bouza García, Luis. «Enmarcar, narrar, convencer». *Cuadernos Europeos de Deusto* 55 (2016): 61-83. doi: 10.18543/ced-55-2016pp17-29
- Comisión Europea. «Las prioridades de la Comisión Europea». Acceso el 12 de febrero de 2018. [http://ec.europa.eu/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/index_es.htm)
- Comisión Europea. «Press contacts - Spokesperson's Service». Acceso el 12 de febrero de 2018. [http://ec.europa.eu/dgs/communication/about/contact\\_us/ec\\_spokespersons/alpha-index\\_en.htm#Spokespersons](http://ec.europa.eu/dgs/communication/about/contact_us/ec_spokespersons/alpha-index_en.htm#Spokespersons)
- Comisión Europea. «Strategic Plan 2016-2020. DG Communication». Bruselas: 2016. [http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/amp/doc/comm\\_sp\\_2016-2020\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/amp/doc/comm_sp_2016-2020_en.pdf)
- Comisión Europea. «What is Europe by Satellite?». Acceso el 12 de febrero de 2018. <http://ec.europa.eu/avservices/ebs/whatsebs.cfm?sitelang=en>
- Comisión Europea. *Annex to the Commission decision concerning the adoption of the 2014 work programme in the field of Communication, serving as a financing decision*. Bruselas: 2013. [http://ec.europa.eu/dgs/communication/contracts-and-grants/annual\\_work\\_programme/awp/c-2013-8459-work-programme2014-annex\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/communication/contracts-and-grants/annual_work_programme/awp/c-2013-8459-work-programme2014-annex_en.pdf)
- Comisión Europea. *Annex to the Commission decision concerning the adoption of the 2015 work programme in the field of Communication, serving as a financing decision*. Bruselas: 2014. [http://ec.europa.eu/dgs/communication/contracts-and-grants/annual\\_work\\_programme/awp/c2014-9492-workprogramme2015-communication-annex\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/communication/contracts-and-grants/annual_work_programme/awp/c2014-9492-workprogramme2015-communication-annex_en.pdf)

- Comisión Europea. *Annex to the Commission decision concerning the adoption of the 2016 work programme in the field of Communication, serving as a financing decision*. Bruselas: 2015. [http://ec.europa.eu/dgs/communication/contracts-and-grants/annual\\_work\\_programme/awp/c-2015-9059-work-programme2016-annex\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/communication/contracts-and-grants/annual_work_programme/awp/c-2015-9059-work-programme2016-annex_en.pdf)
- Comisión Europea. *Annex to the Commission decision concerning the adoption of the 2017 work programme in the field of Communication, serving as a financing decision*. Bruselas: 2016. [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/work-programme2017-annex-dgcomm\\_december2016\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/work-programme2017-annex-dgcomm_december2016_en.pdf)
- Comisión Europea. *Annex to the Commission decision concerning the adoption of the 2018 work programme in the field of Communication, serving as a financing decision*. Bruselas: 2017. [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-annual-work-programme\\_annex\\_to\\_wp-2018-c2017-8516\\_dg-comm\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-annual-work-programme_annex_to_wp-2018-c2017-8516_dg-comm_en_0.pdf)
- Comisión Europea. *Commission decision concerning the adoption of 2012 work programme in the field of Communication, serving as a financing decision*. Bruselas: 2011. [http://ec.europa.eu/dgs/communication/contracts-and-grants/annual\\_work\\_programme/awp/progr2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/communication/contracts-and-grants/annual_work_programme/awp/progr2012_en.pdf)
- Comisión Europea. *Commission decision of 18.12.2012 concerning the adoption of the 2013 work programme in the field of Communication, serving as a financing decision*. Bruselas: 2012. [http://ec.europa.eu/dgs/communication/contracts-and-grants/annual\\_work\\_programme/awp/c-2012-9486-decision-workprogramme2013\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/communication/contracts-and-grants/annual_work_programme/awp/c-2012-9486-decision-workprogramme2013_en.pdf)
- Comisión Europea. *Communication to the Commission. Action plan to improve communicating Europe by the Commission*. Bruselas: 2005. <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2005/EN/2-2005-985-EN-F-0.Pdf>
- Comisión Europea. *Libro blanco sobre una política europea de comunicación*. Bruselas: 2006. [http://www.larioja.org/empleo-formacion/es/observatorio-empleo/fondo-social-europeo/comunicacion/comunicacion-igualdad-opportunidades.ficheros/617802-493569\\_Libro\\_blanco\\_politica\\_europea\\_comunicacion.pdf](http://www.larioja.org/empleo-formacion/es/observatorio-empleo/fondo-social-europeo/comunicacion/comunicacion-igualdad-opportunidades.ficheros/617802-493569_Libro_blanco_politica_europea_comunicacion.pdf)
- Comisión Europea. *Organization chart of the Directorate-General of Communication*. Bruselas: 2016. [http://ec.europa.eu/dgs/communication/pdf/organigramme\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/communication/pdf/organigramme_en.pdf)
- Comisión Europea. *Plan D: democracia, diálogo y debate*. Bruselas: 2005. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Aa30000>
- Comisión Europea. *Report: Communicating Europe to citizens and media*. Bruselas: 2012. [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/cult/dv/europetocitizensandmedia/europetocitizensandmediaen.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/cult/dv/europetocitizensandmedia/europetocitizensandmediaen.pdf)
- Consejo de la Unión Europea. *2016 annual activity report of the authorising officer by delegation*. Bruselas: Directorate-General Communication and Document Management, 2017.
- Eur-lex. «Competencias subsidiarias». Acceso el 12 de febrero de 2018. [http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/subsidiary\\_powers.html?locale=es](http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/subsidiary_powers.html?locale=es).
- Euranetplus. «The leading radio network for EU news». Acceso el 12 de febrero de 2018. <http://euranetplus-inside.eu/euranetplus-network/>
- Euronews. «The media. Euronews SA. 26 Shareholders». Acceso el 12 de febrero de 2018. <http://www.euronews.com/about>

- Europa.eu. «Tu Europa». Acceso el 12 de febrero de 2018. [http://europa.eu/youreurope/citizens/index\\_es.htm](http://europa.eu/youreurope/citizens/index_es.htm)
- Europa.eu. «Zona infantil. Juegos y pasatiempos sobre la UE». Acceso el 12 de febrero de 2018. [http://europa.eu/kids-corner/index\\_es.htm](http://europa.eu/kids-corner/index_es.htm)
- Europa.eu. «Puntos de contacto en su país». Acceso el 12 de febrero de 2018. [https://europa.eu/european-union/contact/meet-us\\_es](https://europa.eu/european-union/contact/meet-us_es)
- García Blanco, Iñaki y Stephen Cushion. «A partial Europe without citizens or eu-level political institutions. How far can Euronews contribute to a European Public Sphere?» *Journalism Studies*, 11, n.º 3 (2010): 393-411. DOI: 10.1080/14616700903378653
- Hernández Ruiz, Marta. *Políticas y Estrategias de Comunicación de la Comisión Europea. Actores y procesos desde que se aprueban hasta que la información llega a la ciudadanía española*. Madrid: CEU Ediciones, 2013. Acceso el 12 de febrero de 2018. <http://www.idee.ceu.es/Portals/0/Publicaciones/Docuweb%2068%20UE.pdf>
- Martínez Nicolás, Manuel. «Agitación en el campo. Nueve ideas para la investigación sobre Comunicación Política en España». *Política y Sociedad*, 44, n.º 2 (2007): 209-227. <http://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/POSO0707230209A/22305>.
- Parlamento Europeo. «Communication policy». Acceso el 12 de febrero de 2018. [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_3.6.8.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_3.6.8.html)
- Parlamento Europeo. «Directorate-General for Communication. Bruselas». Acceso el 12 de febrero de 2018. <http://www.europarl.europa.eu/the-secretary-general/en/organisation/directorate-general-for-communication>
- Parlamento Europeo. *Annual Activity Report 2012. DG Communication*. Bruselas: 2013. <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201309/20130911ATT71096/20130911ATT71096EN.pdf>
- Parlamento Europeo. *Annual Activity Report 2013. DG Communication*. Bruselas: 2014. [http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/58960/att\\_20141113ATT93210-4417119662789132956.pdf](http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/58960/att_20141113ATT93210-4417119662789132956.pdf)
- Parlamento Europeo. *Annual Activity Report 2014. DG Communication*. Bruselas: 2015. [http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/87968/COMM\\_RAA2014\\_EN\\_dec%20signed.pdf](http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/87968/COMM_RAA2014_EN_dec%20signed.pdf)
- Parlamento Europeo. *Annual Activity Report 2015. DG COMM*. Bruselas: 2016. [http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/104253/5\\_COMM\\_RAA2015\\_EN\\_signed.pdf](http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/104253/5_COMM_RAA2015_EN_signed.pdf)
- Parlamento Europeo. *Annual Activity Report 2016. DG COMM*. Bruselas: 2017. [http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/125729/5\\_COMM\\_RAA2016\\_CONSOLIDATED\\_EN\\_signed.pdf](http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/125729/5_COMM_RAA2016_CONSOLIDATED_EN_signed.pdf)
- Parlamento Europeo. Oficina de Información en España. «La Oficina en España: Quiénes Somos». Acceso el 12 de febrero de 2018. [http://www.europarl.es/es/nuestras\\_oficinas/oficinas\\_en\\_espana/quienes\\_somos.html](http://www.europarl.es/es/nuestras_oficinas/oficinas_en_espana/quienes_somos.html)
- Parlamento Europeo. Oficina de Información en España. «Oficinas en España». Acceso el 12 de febrero de 2018. [http://www.europarl.es/es/nuestras\\_oficinas.html;jsessionid=02C5262899FB7EA7DA645D0BD0BB007D](http://www.europarl.es/es/nuestras_oficinas.html;jsessionid=02C5262899FB7EA7DA645D0BD0BB007D)

- Parlamento Europeo. *Report on journalism and new media – creating a public sphere in Europe (2010/2015(INI))*. Bruselas: 2010. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2010-0223+0+DOC+XML+V0//EN>
- Parlamento Europeo. *Research for CULT Committee – Euronews*. Bruselas: 2017. [http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/117126/Euronews\\_briefing.pdf](http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/117126/Euronews_briefing.pdf)
- Reig, Ramón. *Los dueños del periodismo: claves de la estructura mediática mundial y de España*. Barcelona: Gedisa, 2011.
- Representación de la Comisión Europea en España. «Contacto». Acceso el 12 de febrero de 2018. [https://ec.europa.eu/spain/about-us/contact\\_es](https://ec.europa.eu/spain/about-us/contact_es)
- Representación de la Comisión Europea en España. «Quiénes somos». Acceso el 12 de febrero de 2018. [https://ec.europa.eu/spain/about-us\\_es](https://ec.europa.eu/spain/about-us_es)
- Seoane Pérez, Francisco. *Political communication in Europe. The cultural and structural limits of the European Public Sphere*. Reino Unido: Palgrave Macmillan, 2013.
- Spence, Alex, y James Panichi. «Tycoon takeover puts Euronews funding in focus». *Politico.eu*, 25 de agosto de 2015. Acceso el 12 de febrero de 2018. <http://www.politico.eu/article/tycoon-takeover-euronews-funding-meps-commission-egypt-naguib-sawiris/>
- Voxeurop. «Ayude a sostener Voxeurop». Acceso el 12 de febrero de 2018. <http://www.voxeurop.eu/es>
- Wallström, Margot. «Comunicando Europa». *Elpaís.com*. 28 de noviembre de 2008. Acceso el 12 de febrero de 2018. [http://elpais.com/diario/2008/11/28/opinion/1227826805\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2008/11/28/opinion/1227826805_850215.html)

## Sobre la autora

**Marta Hernández Ruiz** es investigadora en el Instituto de Estudios Europeos de la Universidad CEU San Pablo. Profesora de la materia «Medios de comunicación social en un mundo globalizado» del Máster en Relaciones Internacionales de la misma universidad. Doctora en Estudios Europeos (Mención Cum Laude e Internacional) (2017) y Máster en Relaciones Internacionales (2012) por la Universidad CEU San Pablo. Licenciada en Periodismo por la Universidad de Sevilla (2011).

## About the author

**Marta Hernández Ruiz** is a researcher at the Institute for European Studies-CEU San Pablo University. Professor of ‘The Mass Media and Globalisation’ in the Master in International Relations of the same university. PhD in European Studies (Cum Laude and International Mention) (2017) and Master in International Relations (2012) from the CEU San Pablo University. Graduate in Journalism from the University of Seville (2011).

# **EU Case Law 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-59-2018pp177-216>

---

**Sumario:** I. Introducción.—II. Primera parte. Los desarrollos jurisprudenciales del Derecho de la Unión Europea. 1. La protección de los derechos fundamentales en la Unión. 2. Los extranjeros en la Unión: ciudadanos europeos y nacionales de terceros países. 3. El mercado único europeo. 4. El espacio de libertad, seguridad y justicia: la euroorden y la extradición. 5. El ámbito espacial de aplicación del Derecho de la Unión: Gibraltar y el Sáhara.—III. Segunda parte. La jurisprudencia europea provocada por los jueces españoles y sus efectos en el Derecho interno. 1. La precisión de la jurisprudencia sobre la Directiva 1999/70 sobre contratos de duración determinada: *sentencias Grupo Norte Facility* y *Montero Mateos* y *auto Centeno Meléndez*. 2. La *sentencia Ruiz Conejero* y los límites de la regulación contra el absentismo de los trabajadores discapacitados. 3. La *sentencia Porras Guisado* y la protección de la mujer durante el embarazo. 4. La *sentencia Blanco Marqués* y la pensión de los emigrantes españoles retornados de Suiza. 5. Las *sentencias Anged* y los tributos que constituyen ayudas de Estado. 6. La *sentencia Zheng* y los límites de la libre circulación de capitales. 7. La *sentencia Industrias Químicas del Vallés* y el plazo perentorio para revisar autorizaciones de productos fitosanitarios. 8. La *sentencia Asociación Nacional de Productores de Ganado Porcino*, la libre circulación de mercancías y el bienestar de los animales.—IV. Relación de las sentencias comentadas.

## I. Introducción

Los comentaristas más europeístas de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia nunca comprendimos el celo mostrado por los Tribunales Supremos y Constitucionales de los Estados miembros de la Unión sospechando que se trataba de una lucha numantina que tarde o temprano debía terminar con la derrota de los tribunales nacionales por el bien de la Unión Europea.

Sin embargo, desde esta misma actitud «cosmopolita» provoca una cierta perplejidad comprobar la suspicacia mostrada por el Tribunal de Justicia a que el Derecho de la Unión pierda la más mínima autonomía.

En el primer semestre de 2018 me gustaría destacar dos sentencias que subrayan la importancia del sistema judicial europeo, tanto en lo que se refiere a su pretensión de que nadie le haga sombra judicial (*sentencia Achmea*, C-284/16) como por el canto al poder judicial representado por los jueces nacionales (*sentencia Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16).

La sentencia *Achmea* tiene su origen en una cuestión prejudicial remitida por el Tribunal Supremo Civil y Penal Alemán (*Bundesgerichtshof*) en relación con un laudo arbitral emitido por un tribunal, constituido conforme al Derecho alemán y previsto en el Tratado de Inversiones entre los Países Bajos y Eslovaquia.

*Achmea*, una empresa que pertenece a un grupo asegurador neerlandés, acudió al tribunal arbitral que condenó a Eslovaquia al pago de una indemnización por daños y perjuicios de 22,1 millones de euros como consecuencia de haber limitado la liberalización del mercado de los seguros de enfermedad privados.

El laudo fue recurrido primero ante el Tribunal Superior de Justicia de Fráncfort del Meno y luego ante el Tribunal Supremo alemán que dudaba de su compatibilidad con el Derecho de la Unión.

El Tribunal de Justicia llega a la conclusión de que el tribunal arbitral no puede ser calificado en ningún caso como órgano jurisdiccional de «uno de los Estados miembros» en el sentido del artículo 267 TFUE y esto supone, en definitiva, que no está facultado para solicitar una decisión prejudicial al Tribunal de Justicia. Tal circunstancia puede poner en peligro tanto el principio de confianza mutua entre los Estados miembros como la preservación del carácter propio del Derecho establecido por los Tratados, garantizado por el procedimiento de remisión prejudicial.

En esta sentencia el Tribunal de Justicia confiere una trascendencia especial al principio de confianza mutua que se basa en valores compartidos y que se manifiesta en el principio de cooperación leal que obliga a las autoridades nacionales a adoptar todas las medidas generales o particulares apropiadas para garantizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión.

En cualquier caso, el Tribunal de Justicia señala que el arbitraje tachado como contrario al Derecho de la Unión debe diferenciarse del arbitraje comercial que sería compatible con el Derecho de la Unión en la medida en que «las exigencias relativas a la eficacia del procedimiento arbitral justifican que el control de los laudos arbitrales ejercitado por los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros tenga carácter limitado, siempre que

las disposiciones fundamentales del Derecho de la Unión puedan ser examinadas en el marco de dicho control y, en su caso, puedan ser objeto de una petición de decisión prejudicial ante el Tribunal de Justicia» (apartado 54).

En definitiva, el Tribunal de Justicia vuelve a repetir las notas características del Derecho que está llamado a interpretar: autonomía, primacía, efecto directo y cooperación leal.

La *sentencia Associação Sindical dos Juízes Portugueses* resuelve un problema muy sencillo, a saber, en qué medida los recortes aplicados en las economías más debilitadas durante la reciente crisis económica pueden afectar a la independencia de los jueces. La Asociación Portuguesa había recurrido, en nombre de los jueces del Tribunal de Cuentas y ante el Supremo Tribunal de Justicia, el recorte temporal del 3,5% o incluso del 10% para los sueldos más altos pero de manera temporal en el sector de la función pública.

El Tribunal de Justicia concluye que tales medidas no habían sido adoptadas específicamente en relación con los miembros del Tribunal de Cuentas sino que se trataba de medidas generales destinadas a lograr que un conjunto de miembros de la función pública nacional contribuya al esfuerzo de austeridad que imponen las exigencias imperativas de supresión del déficit presupuestario excesivo del Estado portugués.

A pesar de esta desalentadora interpretación para el bolsillo de los jueces nacionales, el Tribunal de Justicia aprovecha para hacer una loa especial del Estado de derecho y del sistema judicial europeo, fundados en la confianza mutua y en la tutela judicial efectiva.

Por una parte, el Tribunal de Justicia subraya que «la Unión Europea es una Unión de Derecho en la que los justiciables tienen derecho a impugnar judicialmente la legalidad de cualquier resolución o de cualquier otro acto nacional por los que se les aplique un acto de la propia Unión» (apartado 31).

Por otra parte, la sentencia insiste en que «la existencia misma de un control judicial efectivo para garantizar el cumplimiento del Derecho de la Unión es inherente a un Estado de Derecho» (apartado 36).

Por último, el Tribunal de Justicia hace referencia al principio de tutela judicial efectiva de los derechos que define como un principio general del Derecho de la Unión que emana de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, que ha sido consagrado en el Convenio Europeo de Derechos Humanos y en la Carta.

Los anteriores razonamientos le permiten al Tribunal de Justicia referirse a la independencia judicial y a su garantía como «inherente a la misión de juzgar». En el caso de la independencia la delimita tanto en su dimensión funcional como económica.

Así y en primer lugar, el Tribunal de Justicia señala: «la noción de independencia supone, entre otras cosas, que el órgano en cuestión ejerza sus

funciones jurisdiccionales con plena autonomía, sin estar sometido a ningún vínculo jerárquico o de subordinación respecto a terceros y sin recibir órdenes ni instrucciones de ningún tipo, cualquiera que sea su procedencia, de tal modo que quede protegido de injerencias o presiones externas que puedan hacer peligrar la independencia de sus miembros a la hora de juzgar o que puedan influir en sus decisiones» (apartado 44).

Y, en segundo lugar, por lo que se refiere a la independencia económica de los jueces apunta: «el hecho de que éstos perciban un nivel de retribuciones en consonancia con la importancia de las funciones que ejercen constituye una garantía inherente a la independencia judicial» (apartado 45).

Ahora bien, en una época de recortes generalizados en la función pública resultaría llamativo privilegiar a los jueces so capa de una necesaria independencia cuando está en peligro la propia supervivencia y la solvencia del Estado miembro en cuestión, como fue el caso de Portugal, Grecia o España. De hecho, es preciso apuntar que desde la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña se remitió una cuestión muy similar en el *asunto Escribano Vindel*, C-49/18.

Pues bien y en este marco de las características esenciales del Derecho de la Unión Europea, de la interpretación por el Tribunal de Justicia y de la contribución esencial de los tribunales nacionales, me propongo, en una primera parte, analizar algunos de los desarrollos jurisprudenciales más relevantes del primer semestre de 2018 y, en la segunda parte, abordo con más minuciosidad los efectos en la jurisprudencia europea provocados a partir de la participación prejudicial de los jueces españoles.

## II. Primera parte. Los desarrollos jurisprudenciales del Derecho de la Unión Europea

La Europa del mercado común fue una poderosa simplificación de las primeras décadas de la integración comunitaria europea. Más carga valorativa llevaba la despectiva Europa de los mercaderes e incluso algunos tratan de oponer la Europa de los valores, representada por el Consejo de Europa, a la Europa del dinero, que integra a las economías más prósperas del Continente.

Sin embargo, la Europa que se ha construido a partir de las Comunidades Europeas y ahora de la Unión Europea combina la dimensión económica y política, lo que también en el ámbito jurídico se traduce en una atención a las libertades económicas y, ahora oficialmente, a los derechos fundamentales consagrados en la Carta, con carácter jurídico vinculante desde la entrada en vigor el 1 de diciembre de 2009 del Tratado de Lisboa.

Los desarrollos de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ya se apoyan, a partes iguales, en la Carta y en el mercado único europeo. Por eso,

ante la necesidad de elegir algunas de las sentencias más conspicuas de este primer semestre de 2018 daré cuenta de varias agrupadas en torno a los derechos fundamentales, los derechos de los extranjeros, el desarrollo del mercado único, la euroorden y la extradición en el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia, y, en fin, el ámbito territorial de aplicación del Derecho de la Unión en espacios tales como Gibraltar o el Sáhara Occidental.

## 1. La protección de los derechos fundamentales en la Unión

La *iusfundamentalización* del Derecho de la Unión es una realidad. Desde que el 1 de diciembre de 2009 es aplicable la Carta, el Tribunal de Justicia no ha dejado de elaborar una jurisprudencia cada vez más caudalosa sobre los derechos fundamentales en lo que se refiere a la libre circulación de ciudadanos de la Unión sin discriminación por la orientación sexual o en el ámbito laboral donde se prohíbe cualquier discriminación por razones religiosas o por la edad, así como la aplicación del principio *ne bis in idem* en los procedimientos penales y administrativos.

El Tribunal de Justicia en su formación de Gran Sala ha aportado en la *sentencia Coman*, C-673/16, una interpretación del artículo 21 TFUE y de la Directiva 2004/38/CE relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente por cuanto se refiere a las parejas del mismo sexo. Debe señalarse que, aun cuando en el caso concreto no se aplicase la Directiva, porque la invoca un familiar de un rumano en Rumanía, el Tribunal de Justicia considera que se aplica el artículo 21 TFUE que consagra el derecho de los ciudadanos de la Unión a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros y, en consecuencia, se aplica analógicamente la Directiva 2004/38 porque la consolidación de la relación conyugal del rumano y el estadounidense en Bélgica determina que de no reconocerle a su pareja el derecho a la residencia le habría disuadido al ciudadano de la Unión de ejercer la libre circulación.

Fue el Tribunal Constitucional rumano el que remitió a Luxemburgo la cuestión prejudicial que tiene su origen en la pretensión de residir en Rumanía de una pareja formada por un rumano y un estadounidense que habían consolidado su relación y se habían casado en Bélgica. Sin embargo, la Administración rumana no reconoció que el estadounidense fuese cónyuge del ciudadano rumano y le denegó el derecho a la residencia porque el Código civil rumano prohíbe el matrimonio entre personas del mismo sexo. Planteado el litigio ante un Juzgado de Bucarest, este acudió al Tribunal Constitucional que, a su vez, remitió la cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia deja clara la competencia de cada Estado para legislar sobre el matrimonio: «los Estados miembros dis-

ponen de ese modo de la libertad de contemplar o no el matrimonio entre personas del mismo sexo». Sin embargo y a continuación subraya la importancia esencial de la libre circulación de los ciudadanos de la Unión y de sus familias y del respeto al derecho a la vida privada y familiar. Aplicando por analogía la Directiva, llega a la conclusión de que el concepto de «cónyuge» es neutro desde el punto de vista del género y puede, por tanto, incluir al cónyuge del mismo sexo del ciudadano de la Unión de que se trate.

En segundo lugar, la libertad de las autoridades nacionales para legislar en materia de matrimonio está limitada por el Derecho de la Unión y, en particular, las disposiciones del Tratado relativas a la libertad, reconocida a todo ciudadano de la Unión, de circular y residir en el territorio de los Estados miembros.

La sentencia admite restricciones fundadas en razones de orden público y en el respeto a la identidad nacional de los Estados miembros, inherente a sus estructuras políticas y constitucionales fundamentales. Sin embargo, en este caso no concurren razones de orden público porque no existe una amenaza real y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad. Y tampoco se afecta negativamente a la institución del matrimonio dado que los Estados miembros están obligados a reconocer un matrimonio entre personas del mismo sexo contraído en otro Estado con el fin únicamente de conceder un derecho de residencia derivado a un nacional de un tercer Estado.

Por tanto, no atenta contra la identidad nacional la obligación de las autoridades rumanas de reconocer el matrimonio contraído en Bélgica con el fin de conceder un derecho de residencia, derivado de la ciudadanía europea del nacional rumano, al nacional estadounidense.

En tercer lugar, el Tribunal de Justicia apunta que una medida nacional que pueda obstaculizar el ejercicio de la libre circulación de las personas solo puede justificarse si es conforme con los derechos fundamentales garantizados por la Carta, cuyo respeto garantiza el Tribunal de Justicia.

Ahora bien, el derecho al respeto de la vida privada y familiar que garantiza el artículo 7 de la Carta es fundamental para determinar el concepto de cónyuge contenido en la Directiva 2004/38/CE y, de hecho, la propia jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos considera que la relación que mantiene una pareja homosexual puede estar comprendida en el concepto de «vida privada» y en el de «vida familiar» del mismo modo que la de una pareja heterosexual que se encuentre en la misma situación.

El Tribunal de Justicia ha tenido que enfrentarse a una discriminación en materia laboral por razones religiosas. La Gran Sala en la *sentencia Egenberger*, C-414/16, se planteaba, a instancias del Tribunal Supremo de lo Social alemán, si la oferta hecha desde una Iglesia evangélica, que exigía como requisito la identificación de los candidatos con una Iglesia cristiana,

era conforme con el principio de no discriminación consagrado por la Directiva 2000/78/CE sobre la igualdad de trato en el empleo y la ocupación.

Vera Egenberger, sin profesar confesión religiosa alguna, solicitó el puesto de trabajo pero ni siquiera fue convocada por lo que acudió a los tribunales laborales solicitando una indemnización frente a la Iglesia.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia reafirma el control judicial al que queda sometida la excepción de la igualdad de trato en el acceso al empleo basada en la alegación de una iglesia u otra organización cuya ética se basa en la religión o las convicciones. Esto significa que la religión o las convicciones pueden constituir una exigencia profesional esencial, legítima y justificada por la «naturaleza» de las actividades de que se trate o por el «contexto» en que se desarrollen.

El Tribunal de Justicia explica que la legalidad de una diferencia de trato basada en la religión o las convicciones debe supeditarse a la existencia comprobable objetivamente de un vínculo directo entre el requisito profesional impuesto por el empresario y la actividad de que se trate. Este vínculo, explica el Tribunal europeo, puede derivarse bien de la naturaleza de esta actividad, por ejemplo, cuando implica participar en la determinación de la ética de la Iglesia o la organización en cuestión o colaborar en su tarea de predicación, bien de las circunstancias en que debe desarrollarse dicha actividad, como la necesidad de garantizar una representación fidedigna de la Iglesia o de la organización a efectos externos (apartado 63).

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia refuerza el efecto directo de los derechos conferidos por la Carta y por la Directiva. Por una parte, la prohibición de cualquier discriminación basada en la religión o las convicciones tiene carácter imperativo como principio general del Derecho de la Unión. Por otra parte, el artículo 21.1 de la Carta tiene efecto directo, es decir, esta prohibición es suficiente por sí sola para conferir a los particulares un derecho invocable como tal en un litigio que les enfrente en un ámbito regulado por el Derecho de la Unión. En tercer lugar, en un litigio entre particulares, un tribunal debe ponderar los derechos fundamentales concurrentes que las partes en el litigio invocan de acuerdo con el TFUE o con la Carta, y está obligado a garantizar que se respete el principio de proporcionalidad (apartado 80).

En cuanto a la discriminación prohibida por razón de la edad, el *auto Maturi*, C-142/17, le permite al Tribunal de Justicia resolver una cuestión relativa a la distinta edad de jubilación prevista para los bailarines y las bailarinas en el Teatro de la Ópera de Roma fijada en 45 años, ampliable de manera transitoria a 47 para las bailarinas y a 52 para los bailarines.

La Corte de casación italiana remitió la cuestión prejudicial de interpretación de la Directiva 2006/54/CE sobre igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación.

El Tribunal de Justicia comprueba que estamos ante una discriminación directa por razón del sexo dado que no puede identificarse ninguna circunstancia que pueda singularizar la situación de las trabajadoras de sexo femenino respecto de la de los trabajadores de sexo masculino.

A continuación el Tribunal de Justicia dice que las discriminaciones directas no pueden justificarse; en cambio, en el caso de las disposiciones, criterios o prácticas que puedan constituir discriminaciones indirectas pueden sustraerse a la calificación de discriminación siempre que puedan justificarse objetivamente con una finalidad legítima y que los medios para alcanzar dicha finalidad sean adecuados y necesarios.

En este caso concreto y al tratarse de una discriminación directa, dice el Tribunal de Justicia, la diferente edad de jubilación de bailarines y bailarinas no puede quedar justificada por la voluntad de no someter a los trabajadores afectados a un cambio súbito, en un sentido restrictivo, del régimen precedente referido al mantenimiento en activo.

La *sentencia Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen*, C-426/16, se refiere a la conformidad con los derechos fundamentales, en particular con la libertad religiosa, del Reglamento (CE) n.º 1099/2009 relativo a la protección de los animales en el momento de la matanza en la medida en que exige que el sacrificio de corderos sin aturdimiento para celebrar una fiesta musulmana se realice en un matadero autorizado.

La cuestión prejudicial de validez la planteaba un tribunal belga de primera instancia neerlandófono ante el que asociaciones musulmanas y organizaciones coordinadoras de mezquitas que operan en la provincia de Amberes impugnaban una regulación regional de Flandes. La regulación flamenca establece que, a partir de 2015, todos los sacrificios de animales sin aturdimiento, incluidos los sacrificios rituales practicados con ocasión de la Fiesta del Sacrificio, debían efectuarse únicamente en los mataderos autorizados.

El Tribunal de Justicia deja claro desde el primer momento que «la Unión es una Unión de Derecho en la que todos los actos de sus instituciones están sujetos al control de su conformidad con los Tratados, con los principios generales del Derecho y con los derechos fundamentales» (apartado 38). Y seguidamente se refiere al derecho de libertad religiosa consagrado por el artículo 10 de la Carta y por el artículo 9 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. No obstante, si bien los derechos fundamentales reconocidos por el Convenio forman parte del Derecho de la Unión como principios generales, el Tribunal de Justicia puntualiza que el examen de la validez del Reglamento n.º 1099/2009 debe basarse únicamente en el artículo 10 de la Carta.

El Tribunal de Justicia considera que la práctica del sacrificio ritual sin aturdimiento previo está autorizada, con carácter excepcional, en la Unión



a condición de que dicho sacrificio se realice en un matadero autorizado por las autoridades nacionales competentes. Esta exigencia no constituye una limitación del derecho de libertad de religión de los musulmanes practicantes, protegida por el artículo 10 de la Carta, durante la Fiesta del Sacrificio.

Al final, el Tribunal de Justicia hace unas precisiones que podrían resultar de interés si se plantease el problema de la fiesta de los toros en España al referirse a que la Unión y los Estados miembros deben tener plenamente en cuenta las exigencias del bienestar de los animales, respetando al mismo tiempo «las disposiciones legales y administrativas y las costumbres de los Estados miembros relativas, en particular, a ritos religiosos, tradiciones culturales y patrimonio regional».

En definitiva, el sacrificio sin aturdimiento de los corderos constituye un rito religioso protegido por el Derecho de la Unión que, no obstante, debe realizarse en un matadero autorizado.

En tres sentencias de la misma fecha, *sentencia Di Puma*, C-597/16 y C-596/16, *sentencia Garlsson Real Estate*, C-537/16, y *sentencia Menci*, C-524/15, el Tribunal de Justicia se esfuerza por explicar las razones de la compatibilidad de las sanciones administrativas y penales en materia de manipulación de mercados, información privilegiada y tributos.

Los *asuntos Di Puma y Garlsson Real Estate* tienen su origen en sendas cuestiones prejudiciales procedentes del Tribunal de Casación italiano que conocía de la legalidad de sanciones administrativas en materia de información privilegiada y de manipulación del mercado. En el tercer asunto, ante el Tribunal de Bérgamo se planteaba la legalidad de un procedimiento penal por infracciones en materia de IVA respecto de Luca Menci que, por los mismos hechos, ya había sido condenado a una multa administrativa.

En las tres sentencias el Tribunal de Justicia aplica el artículo 50 de la Carta y cita el artículo 4 del Protocolo n.º 7 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, ambos relativos al principio del *ne bis in idem*, el derecho a no ser juzgado o condenado dos veces. El Tribunal de Justicia deduce que la Carta prohíbe la acumulación tanto de procesos como de sanciones de carácter penal por los mismos hechos contra la misma persona.

No obstante, la prohibición de esta acumulación puede ser limitada siempre que sea establecida por la ley, respete el contenido esencial de dichos derechos y libertades y cumpla el principio de proporcionalidad, es decir, cuando las limitaciones sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás.

En primer lugar, la acumulación está prevista en la legislación italiana para casos determinados taxativamente.

En segundo lugar, la acumulación pretende un objetivo de interés general consistente en garantizar la percepción de la totalidad del IVA devengado.

Y, en tercer lugar, al examinar la proporcionalidad, el Tribunal de Justicia comprueba que la acumulación de procedimientos administrativos y penales es adecuada para alcanzar el referido objetivo.

A partir de aquí el Tribunal de Justicia analiza cada caso en particular. Así, en la *sentencia Menci* llega a la conclusión de que la medida adoptada es estrictamente necesaria porque la normativa italiana establece de manera clara y precisa en qué circunstancias la elusión del pago del IVA devengado puede ser objeto de una acumulación de procedimientos y sanciones de carácter penal. En fin, también se procura que las sanciones sean proporcionadas a la gravedad de la infracción. Por último, el Tribunal de Justicia comprueba, a la vista de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que con la interpretación alcanzada en la Unión no queda menoscabado el nivel de protección del principio *ne bis in idem* conferido desde Estrasburgo. En definitiva, todo parece indicar que la regulación italiana en la materia que permite la acumulación de procedimientos administrativos y penales por unos mismos hechos y en materia tributaria resulta conforme con el artículo 50 de la Carta.

En cambio, en la *sentencia Garlsson Real Estate* el Tribunal de Justicia considera que la normativa italiana que autorice, después de una condena penal que ha adquirido firmeza, que se tramite un procedimiento de sanción administrativa pecuniaria de carácter penal va más allá de lo estrictamente necesario.

Del mismo modo, en la *sentencia Di Puma* llega a la conclusión de que la tramitación de un procedimiento de sanción administrativa pecuniaria de carácter penal excede manifiestamente de lo necesario puesto que existe una sentencia penal firme absolutoria en que se declara la falta de elementos constitutivos de la infracción que se pretende sancionar.

Es preciso subrayar que en la *sentencia Garlsson Real Estate* el Tribunal de Justicia reconoce el efecto directo del principio *ne bis in idem* consagrado por el artículo 50 de la Carta por lo que «el órgano jurisdiccional nacional encargado de aplicar, en el marco de su competencia, las disposiciones del Derecho de la Unión está obligado a garantizar la plena eficacia de estas normas dejando inaplicada de oficio, en caso de necesidad, cualquier disposición contraria de la legislación nacional, incluso posterior, sin solicitar o esperar su previa derogación por el legislador o mediante cualquier otro procedimiento constitucional» (apartado 67).

## 2. *Los extranjeros en la Unión: ciudadanos europeos y nacionales de terceros países*

Los extranjeros en la Unión podrían clasificarse, atendiendo a su derechos, de manera simplificada y por oposición a los nacionales de cada Estado miembro, en ciudadanos de la Unión, refugiados y nacionales de terceros países.

La *sentencia K*, C-331/16, se refiere a la ciudadanía de la Unión y al estatuto de refugiado y tiene su origen en sendos reenvíos de un tribunal neerlandés y otro tribunal belga que pedían al Tribunal de Justicia una interpretación de la Directiva 2004/38/CE 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.

El Tribunal de Justicia profundiza en la interpretación del concepto de orden público para limitar la libre circulación de ciudadanos de la Unión y de sus familiares. Para ello el Tribunal de Justicia desgrana los requisitos de las limitaciones a los derechos conferidos por el Derecho europeo.

En primer lugar, las medidas de orden público o seguridad pública deben basarse exclusivamente en la conducta personal del interesado.

En segundo lugar, la conducta del interesado debe constituir una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad o del Estado miembro de acogida.

En tercer lugar, las medidas restrictivas a la libre circulación deben cumplir el principio de proporcionalidad y deben respetar los derechos fundamentales, en particular el derecho a la vida privada y familiar. Esto supone que las limitaciones no pueden aplicarse automáticamente sino que las autoridades nacionales deben ponderar la protección del interés fundamental de la sociedad en cuestión y los intereses de la persona afectada relativos al ejercicio de su libertad de circulación y de residencia como ciudadano de la Unión y a su derecho al respeto de la vida privada y familiar.

Asimismo, el Tribunal de Justicia precisa que el derecho a la protección contra la expulsión del territorio prevista en la Directiva 2004/38/CE está sujeto al requisito de que el interesado disponga de un derecho de residencia permanente que solo puede adquirirse si la persona afectada ha residido legalmente en el territorio del Estado de acogida durante un período continuado de cinco años.

Y termina explicando el Tribunal de Justicia que la expulsión de un ciudadano de la Unión o uno de sus familiares exige a los Estados de acogida que tengan en cuenta la naturaleza y la gravedad del comportamiento de esa persona, la duración y, en su caso, la legalidad de su residencia en ese Estado miembro, el período transcurrido desde la conducta que se le reprocha, el comportamiento manifestado durante ese período, el grado de su peligro-

sidad actual para la sociedad y la solidez de los vínculos sociales, culturales y familiares con dicho Estado miembro.

La *sentencia B y Franco Vomero*, C-316/16 y C-424/16, se refiere a las expulsiones del Reino Unido y de Alemania de un griego y de un italiano, respectivamente, y en la misma establece una distinción esencial entre los ciudadanos de la Unión que hayan adquirido un derecho de residencia permanente, que solo pueden ser expulsados del territorio del Estado miembro de acogida por motivos graves de orden público o seguridad pública, de los ciudadanos de la Unión que no hayan adquirido ese derecho que pueden, en su caso, ser expulsados cuando se convierten en una carga excesiva para el sistema de asistencia social de dicho Estado miembro (apartado 55).

Pero también en cuanto a la residencia permanente de los ciudadanos de la Unión, el Tribunal de Justicia establece puntualizaciones en este sentido: «en el caso de un ciudadano de la Unión que está cumpliendo una pena privativa de libertad y contra el que se ha adoptado una decisión de expulsión, el requisito de haber “residido en el Estado miembro de acogida durante los diez años anteriores” que establece dicha disposición se cumple si un examen global de la situación del interesado que tenga en cuenta la totalidad de los aspectos pertinentes lleva a la conclusión de que, a pesar de dicha privación de libertad, no se han roto los vínculos de integración que unen al interesado con el Estado miembro de acogida. Entre estos aspectos figuran, en particular, la fuerza de los vínculos de integración con el Estado miembro de acogida antes del ingreso en prisión del interesado, la naturaleza de la infracción que haya justificado el período de estancia en prisión al que ha sido condenado y las circunstancias en las que se haya cometido la infracción y la conducta del interesado durante el período de estancia en prisión» (apartado 83).

Y, más en particular, el Tribunal de Justicia indica que para saber si una persona cumple el requisito de haber residido en el Estado miembro de acogida durante los diez años anteriores, debe examinarse en la fecha en la que se adoptó la decisión de expulsión inicial (apartado 95).

La *sentencia MP*, C-353/16, se refiere a la solicitud de asilo presentada en el Reino Unido por un ciudadano de Sri Lanka, después de pasar cuatro años como estudiante, porque, según alegaba ante el Tribunal Supremo británico, había sido detenido y torturado por las fuerzas de seguridad de su país por pertenecer a la organización *Tigres para la Liberación de la Patria Tamil* y, de regresar, correría el riesgo de sufrir nuevamente maltrato.

El Tribunal de Justicia interpreta la Directiva 2004/83/CE sobre el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados en relación con los derechos fundamentales reconocidos por el Convenio Europeo de Derechos Humanos y por la Carta.

El Tribunal de Justicia le reconoce al ciudadano extranjero el derecho al estatuto de protección subsidiaria si su estado de salud física y psicoló-

gica pudiese deteriorarse profundamente, con el grave riesgo de que se suicidase, debido al traumatismo resultante de los actos de tortura a que fue sometido, cuando exista un riesgo real de privación de los cuidados adecuados para el tratamiento de las secuelas físicas o mentales de esos actos de tortura, impuesta deliberadamente por Sri Lanka.

Para ello el Tribunal de Justicia considera que la Directiva 2004/83 debe interpretarse y aplicarse respetando los derechos garantizados en el artículo 4 de la Carta, que prohíbe la tortura y los malos tratos y que expresa uno de los valores fundamentales de la Unión y de sus Estados miembros y tiene carácter absoluto por ser indisociable del respeto a la dignidad humana a que se refiere el artículo 1 de la Carta.

Asimismo, el Tribunal de Justicia recuerda la interpretación de estos derechos fundamentales que se corresponden con los garantizados en el artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, de modo que el sentido y alcance de dichos derechos sean iguales. Esto significa que, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la Carta, interpretada a la luz del Convenio Europeo, se opone a la expulsión de un nacional de un tercer país cuando dicha expulsión conduciría, fundamentalmente, a exacerbar de forma significativa e irremediable los trastornos mentales que padece, especialmente cuando esa agravación ponga en peligro su propia supervivencia.

Por último, el Tribunal de Justicia señala que el Tribunal británico debe tener en cuenta para resolver el litigio «toda la información actual y pertinente, en particular los informes de organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales de protección de los derechos humanos» (apartado 57).

### 3. *El mercado único europeo*

En la *sentencia Uber France*, C-320/16, la Gran Sala del Tribunal de Justicia reitera, sin más, la jurisprudencia del *asunto Uber Spain (sentencia Asociación Profesional Élite Taxi*, C-434/15, EU:C:2017:981, examinada en la *Crónica* precedente).

La cuestión prejudicial remitida por el Tribunal penal de Lille tenía gran interés porque se refería a la estricta legislación francesa por la que se sancionaban penalmente, con dos años de prisión y 300.000 euros de multa, las actuaciones de Uber Pop en competencia directa con los taxis.

En Francia y respecto de la misma legislación había intervenido el Consejo constitucional que, sin embargo, no había apreciado inconstitucionalidad de la normativa penal en relación con el derecho a constituir empresas, por lo que el tribunal penal planteó la cuestión prejudicial apelando al even-

tual incumplimiento de la Directiva 98/34/CE por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas y de las reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información por no haber remitido a la Comisión Europea y antes de su aprobación esta legislación francesa.

El Tribunal de Justicia subraya la importancia de distinguir entre lo que podríamos denominar una actuación genuina de economía colaborativa en la que una plataforma digital actúa como mero intermediario, y lo que es una prestación del servicio de transporte por una compañía que utiliza, en particular, una potente plataforma digital.

El primer caso, al que se aplica la Directiva 98/34, lo describe así el Tribunal de Justicia: «un servicio de intermediación, que permite la transmisión, mediante una aplicación para teléfonos inteligentes, de información relativa a la reserva del servicio de transporte entre el pasajero y el conductor no profesional que utiliza su propio vehículo, que efectuará el transporte, responde en principio a los criterios para ser calificado de “servicio de la sociedad de la información”» (apartado 19).

En cambio, el segundo caso, referido precisamente a Uber, el Tribunal de Justicia lo conceptúa del modo siguiente: «el servicio de intermediación prestado por [Uber] estaba indisolublemente vinculado a la oferta de servicios de transporte urbano no colectivo creado por [Uber], habida cuenta, en primer lugar, del hecho de que [Uber] proporcionaba una aplicación sin la cual esos conductores no habrían estado en condiciones de prestar servicios de transporte, y las personas que desean efectuar un desplazamiento urbano no habrían podido recurrir a los servicios de los citados conductores y, en segundo lugar, del hecho de que [Uber] ejercía una influencia decisiva sobre las condiciones de las prestaciones efectuadas por estos conductores, en particular estableciendo el precio máximo de la carrera, recibiendo este precio del cliente para después abonar una parte al conductor no profesional del vehículo y ejerciendo cierto control sobre la calidad de los vehículos, así como sobre la idoneidad y el comportamiento de los conductores, lo que en su caso podía entrañar la exclusión de estos» (apartado 20).

Por tanto, a juicio del Tribunal de Justicia, el servicio de intermediación de Uber formaba parte integrante de un servicio global cuyo elemento principal era un servicio de transporte y, por lo tanto, no respondía a la calificación de «servicio de la sociedad de la información».

Al tratarse de un servicio de transporte, no procede la aplicación de la Directiva de servicios y tampoco la Directiva sobre servicios de la sociedad de la información invocada por el tribunal penal francés.

En la *sentencia X BV y Visser*, C-360/15 y C-31/16, la Gran Sala ofrece una importante interpretación de la Directiva 2006/123 de servicios en el mercado interior.

El origen de la cuestión prejudicial son dos litigios con ayuntamientos holandeses, Amersfoort y Appingedam. El primero había exigido el pago de tasas en la ejecución de un contrato de obras para el tendido de una red de fibra óptica. Y el segundo, con el fin de preservar un determinado tipo de comercios en el centro histórico, no concedía una licencia para la instalación de comercios minoristas de ropa y calzado fuera del centro de la ciudad, donde se había habilitado una zona comercial para comercios de bienes voluminosos (muebles, cocinas, decoración, bricolaje, materiales de construcción, artículos de jardinería, bicicletas, equipamiento hípico, automóviles y piezas de recambio para automóviles).

En primer lugar, el Tribunal de Justicia intenta determinar qué legislación europea se aplica a la imposición de tasas municipales por la realización de obras para instalar una red de fibra óptica. El Tribunal de Justicia considera que las autoridades nacionales no pueden percibir cánones ni gravámenes sobre el suministro de redes y de servicios de comunicaciones electrónicas distintos de los previstos en la Directiva 2002/20/CE relativa a la autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas; por tanto, deben determinarse a la luz de esta Directiva de autorización las cargas pecuniarias que las autoridades nacionales competentes pueden percibir sobre el suministro de tales redes y servicio (apartado 79). Esto quiere decir que a las tasas controvertidas de Amersfoort no se les aplica la Directiva de servicios.

En segundo lugar, se plantea si la actividad de comercio minorista de productos como ropa y calzado constituye un «servicio» a efectos de la aplicación de esta Directiva de servicios. La respuesta es afirmativa porque constituye una actividad económica por cuenta propia prestada a cambio de una remuneración, no está comprendida en las exclusiones del ámbito de aplicación de la Directiva 2006/123 y, además, las actividades de carácter mercantil se mencionan expresamente en el artículo 57 TFUE en la relación ilustrativa de prestaciones que este artículo define como servicios.

En tercer lugar, los jueces holandeses preguntan si se aplica la Directiva de servicios aunque todos los elementos pertinentes se circunscriben al interior de los Países Bajos. El Tribunal de Justicia confirma que «para no menoscabar el efecto útil del marco jurídico específico que el legislador de la Unión quiso instituir al adoptar la Directiva 2006/123, debe admitirse, contrariamente a lo que el Gobierno alemán alegó en la vista, que el alcance de esta Directiva puede ampliarse, en su caso, más allá de lo que establecen estrictamente las disposiciones del Tratado FUE relativas a la libertad de establecimiento y a la libre circulación de servicios, sin perjuicio de que, en virtud del artículo 3, apartado 3, de dicha Directiva, los Estados miembros deban aplicar lo dispuesto en ella de acuerdo con las normas del referido Tratado» (apartado 107).

Por último, se pregunta si un plan urbanístico municipal puede prohibir la actividad de comercio minorista de productos no voluminosos en zonas geográficas situadas fuera del centro de la ciudad de dicho municipio. A juicio del Tribunal de Justicia, «la Directiva 2006/123 no se opone a que el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio se supedita al respeto de un límite territorial de esta índole, siempre que se cumplan las condiciones de no discriminación, necesidad y proporcionalidad» (apartado 132). De hecho, el Tribunal de Justicia se muestra favorable al mantenimiento de la legislación holandesa aplicable en la medida en que el objetivo de protección del entorno urbano puede constituir una razón imperiosa de interés general que justifique un límite territorial (apartado 135).

La protección de los datos personales constituye un ámbito de especial relevancia en la sociedad digital del siglo XXI como acredita la entrada en vigor el 25 de mayo de 2018 del Reglamento General de Protección de Datos (Reglamento (UE) 2016/679). Numerosos aspectos de la regulación europea tienen su origen en desarrollos del Tribunal de Justicia que sigue interpretando la legislación europea anterior, la Directiva 95/46/CE sobre la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales, en términos aplicables, *mutatis mutandis*, a la regulación ahora vigente como demuestran la *sentencia Schrems*, C-498/16, y la *sentencia Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein*, C-210/16.

El nombre de Maximilian Schrems nos rememora al ciudadano austriaco empeñado en luchar por la protección de los datos personales contra Facebook con sede en la Unión Europea en Irlanda (*sentencia Schrems o Facebook Ireland*, C-362/14, EU:C:2015:650).

Su lucha sigue desde su país y ahora el Tribunal de Justicia ha contestado en la *sentencia Schrems*, C-498/16, una cuestión prejudicial del Tribunal Supremo de Austria en relación con el concepto de consumidor y la competencia de los tribunales austriacos para conocer de las demandas de un residente en Austria contra la sociedad domiciliada en Irlanda.

En cuanto al concepto de consumidor, el Tribunal de Justicia subraya que el Sr. Schrems tiene dos cuentas en Facebook, una privada y otra para la promoción de libros, conferencias, gestiona sitios web, y que recauda donaciones y acepta la cesión de los derechos de numerosos consumidores para ejercerlos ante los tribunales.

Pues bien, el Tribunal de Justicia distingue entre «consumidor» y «operador económico», siendo el primer concepto independiente de los conocimientos y de la información de que la persona disponga y la especialización que esa persona pueda alcanzar en el ámbito del que forman parte dichos servicios sin que su implicación activa en la representación de los derechos e intereses de sus usuarios le priven de la condición de «consumidor».



Esto significa, en definitiva, que el Sr. Schrems, como usuario de una cuenta privada de Facebook, no pierde la condición de «consumidor» cuando publica libros, pronuncia conferencias, gestiona sitios web, recauda donaciones y acepta la cesión de los derechos de numerosos consumidores para ejercerlos ante los tribunales.

La segunda cuestión que resuelve el Tribunal de Justicia se refiere a la interpretación de la regla sobre el fuero electivo del tribunal competente que corresponde ejercitar al consumidor y que puede elegir entre los tribunales donde tenga su domicilio o los tribunales donde tenga domicilio la parte demandada. En este caso, el Sr. Schrems, domiciliado en Austria, pretendía ejercer sus derechos como consumidor y los de otros siete consumidores, residentes en Austria, Alemania y la India, frente a Facebook, domiciliada en Irlanda.

No obstante, el Tribunal de Justicia limita el fuero electivo en la medida en que los derechos cedidos por otros consumidores no modifican la regla del fuero electivo, aplicable solo individualmente. Por tanto, la regla del fuero electivo por el consumidor y que pretende ejercer ante los tribunales donde está domiciliado no se aplica a los derechos cedidos por otros consumidores domiciliados, como ocurría en este caso, en Alemania o en la India.

La *sentencia Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein* se refiere a *Facebook Germany*, en un caso en el que la Agencia de Protección de Datos en la región alemana de Schleswig-Holstein había ordenado a una entidad educativa que desactivara la página de fans que había creado en Facebook, bajo amenaza de multa coercitiva, dado que no se informaba a los visitantes de la página de la recogida mediante cookies de datos personales y de su tratamiento.

La primera cuestión que aborda el Tribunal de Justicia en su formación de Gran Sala es la de la responsabilidad sobre el tratamiento de datos: la Academia de formación o Facebook. A tal efecto, el Tribunal de Justicia establece una responsabilidad conjunta por esta razón: «el reconocimiento de una responsabilidad conjunta del operador de una red social y del administrador de una página de fans alojada en esa red en relación con el tratamiento de los datos personales de los visitantes de esa página de fans contribuye a garantizar una protección más completa de los derechos de que disponen las personas que visitan una página de fans, conforme a las exigencias de la Directiva 95/46». Por tanto la Academia es responsable del tratamiento de datos personales aunque la página de fans esté alojada en Facebook.

La segunda cuestión se refiere a la responsabilidad de Facebook, bien la empresa establecida en Alemania (*Facebook Germany*), bien en Irlanda para toda Europa (*Facebook Ireland*), bien en los Estados Unidos (*Fa-*

*cebook*). No obstante, el Tribunal de Justicia analiza la cuestión desde el punto de vista de la competencia de la Agencia regional alemana para la protección de los datos personales respecto de un establecimiento del responsable del tratamiento. Así pues y en este caso Facebook Germany que se encarga de la promoción y de la venta de espacios publicitarios y se dedica a actividades destinadas a los residentes en Alemania es susceptible de ser controlada por la Autoridad regional alemana de protección de datos.

En fin, la tercera cuestión tiene que ver con la autonomía de la Agencia regional alemana respecto de decisiones adoptadas por la Agencia irlandesa de control de datos. Sobre este particular el Tribunal de Justicia subraya la independencia de los distintos órganos de protección de datos personales y llega a decir: «nada obliga a una autoridad de control cuya competencia esté reconocida en virtud de su Derecho nacional a asumir la solución adoptada por otra autoridad de control en una situación análoga» (apartado 70).

La *sentencia Altun*, C-359/16, tiene una gran trascendencia para conocer el alcance de la cooperación administrativa en la Unión Europea. En este caso se planteaba la invocación de un certificado de la Seguridad Social obtenido en Bulgaria y que se había revelado fraudulento ante los tribunales belgas.

La cuestión prejudicial la planteaba el Tribunal de Casación de Bélgica que conocía de un procedimiento penal seguido contra varios trabajadores que habían presentado ante las autoridades belgas un certificado de la Seguridad Social de Bulgaria fraudulento. La Inspección laboral belga intentó, sin éxito, que la Administración búlgara revisara de oficio o retirara los certificados obtenidos fraudulentamente.

El Tribunal de Justicia subraya que el certificado E 101 está destinado, tal como resulta del Reglamento n.º 1408/71 relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena, a los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad, a facilitar la libre circulación de los trabajadores y la libre prestación de servicios. Pero también, a juicio del Tribunal de Justicia, el principio de cooperación leal, enunciado en el artículo 4.3 TUE, exige que la institución expedidora proceda a una apreciación correcta de los hechos pertinentes para aplicar las normas relativas a la determinación de la legislación aplicable en materia de seguridad social y, por tanto, que garantice la exactitud de las menciones que figuran en el certificado E 101.

Por esa razón se establece una presunción de la conformidad a Derecho de la afiliación del trabajador al régimen de seguridad social del Estado miembro en el que está establecida la empresa que lo emplea, por lo que en principio el certificado E 101 es vinculante para la institución competente del Estado miembro en el que dicho trabajador realiza un trabajo. *Lapida-*

riamente, el Tribunal de Justicia dice: «el principio de cooperación leal implica también el de la confianza mutua» (apartado 40).

Sin embargo, la cooperación de las autoridades búlgaras no fue leal por lo que el Tribunal de Justicia establece una excepción que enuncia muy restrictivamente y para los casos en que haya fraude, se haya puesto en marcha el diálogo entre Administraciones y la requerida, en este caso, la búlgara, «se abstiene de llevar a cabo esta revisión de oficio en un plazo razonable, la mencionada información debe poder invocarse en un procedimiento judicial para obtener del juez del Estado miembro al que los trabajadores han sido desplazados que no tenga en cuenta los certificados de que se trata».

En estos casos, el Tribunal de Justicia establece garantías para que, ante la inactividad de las autoridades búlgaras, los tribunales belgas puedan no tener en cuenta los certificados obtenidos de manera fraudulenta y pronunciarse sobre la responsabilidad de tales personas con arreglo al Derecho nacional aplicable mediante un procedimiento en que se puedan refutar las pruebas y se respeten las garantías vinculadas al derecho a un proceso equitativo.

La *sentencia Donnellan*, C-34/17, subraya la importancia que tiene la cooperación administrativa de las autoridades nacionales, en este caso para el cobro de una sanción administrativa. El caso tenía su origen en una multa por contrabando impuesta por las autoridades griegas a un camionero irlandés y que se intentó cobrar desde Grecia con la cooperación de las autoridades irlandesas.

El Tribunal de Justicia se refiere a la importancia fundamental del principio de confianza mutua entre Estados miembros en el Derecho de la Unión porque permite la creación y el mantenimiento de un espacio sin fronteras interiores pero también porque hace posible la realización del mercado interior europeo.

En este caso la Directiva 2010/24/UE sobre la asistencia mutua en materia de cobro de los créditos correspondientes a determinados impuestos, derechos y otras medidas depende de la existencia de una confianza mutua entre las autoridades nacionales. Esto significa que el Sr. Donnellan no podía impugnar la legalidad de la multa impuesta en Grecia ante las autoridades irlandesas que habían sido requeridas para realizar el cobro de la multa.

No obstante, el Tribunal de Justicia reconoce que en supuestos excepcionales y que deben interpretarse de manera estricta pueden concurrir razones de orden público que permitan denegar la cooperación administrativa. A juicio del Tribunal de Justicia, una petición de cobro no puede presentarse mientras que el crédito o el instrumento que permite la ejecución de su cobro sea impugnado en Grecia pero tampoco puede presentarse mientras que el interesado no haya sido informado de la existencia de ese mismo crédito, al constituir dicha información un requisito previo para po-

der impugnar el crédito, tal como se deduce del artículo 47 de la Carta y de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en materia de notificación y traslado de actos judiciales.

Por tanto y en este supuesto el Tribunal de Justicia admite que las autoridades irlandesas denieguen la ejecución de una petición de cobro de un crédito relativo a una sanción pecuniaria impuesta en Grecia por no haberse notificado debidamente al interesado la resolución por la que se impone dicha sanción antes de presentar la petición de cobro.

La *sentencia Santoro*, C-494/16, resulta de gran interés porque constituye un nuevo intento, una nueva vuelta de tuerca, en relación con la interpretación en el ámbito del empleo público de la Directiva 1999/70/CE relativa al Acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada.

La cuestión se planteaba en Italia en relación con una trabajadora de los servicios sociales del municipio de Valderice y en la misma el Tribunal de Justicia vuelve a recordar su jurisprudencia relativa a la interpretación de la cláusula 5.1 del Acuerdo, es decir, para el caso del uso abusivo por parte de un empleador público de sucesivos contratos de duración determinada.

El primer principio que subraya el Tribunal de Justicia es que el Acuerdo marco no impone a los Estados miembros una obligación general de prever la transformación de los contratos de trabajo de duración determinada en contratos por tiempo indefinido y tampoco determina las condiciones específicas en las que pueden utilizarse los contratos de duración determinada por lo que deja a los Estados miembros cierto margen de apreciación en estos supuestos (apartado 32). Adicionalmente, el Tribunal de Justicia precisa que el uso abusivo de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada puede correr suertes diferentes en un Estado miembro según estos contratos o relaciones hayan sido celebrados con un empleador del sector privado o del sector público (apartado 33).

Este principio es importante porque en el Derecho italiano, como también en el Derecho español, el principio de igualdad, mérito y capacidad impiden acceder al empleo público sin procesos selectivos o, como dispone el artículo 97 de la Constitución italiana, las administraciones públicas solo pueden contratar empleados públicos mediante procesos selectivos.

El segundo principio que desarrolla el Tribunal de Justicia tiene que ver con que el imperativo del Derecho de la Unión de que en cada Estado se prevea otra medida efectiva para evitar y sancionar, en su caso, la utilización abusiva de sucesivos contratos de duración determinada, lo que, en la práctica, remite a la vía indemnizatoria.

Y es precisamente en este ámbito donde el Tribunal de Justicia examina los criterios legales y jurisprudenciales italianos que prevén el cálculo de una indemnización por uso abusivo de la contratación en el empleo público. La legislación italiana dispone que se conceda al empleado público afec-

tado una indemnización global comprendida entre 2,5 y 12 mensualidades de la última retribución total percibida. Y jurisprudencialmente el Tribunal Supremo italiano considera que el trabajador puede también solicitar la reparación del perjuicio resultante de la pérdida de oportunidades de empleo.

El Tribunal de Justicia, a instancias del juez siciliano, el Tribunal de Trapani, somete la solución legislativa y jurisprudencial italiana a la prueba del principio de equivalencia y efectividad.

Sin embargo, en el caso de la equivalencia esta no se aplica porque dichas medidas, tanto en el sector público como en el privado, versan sobre el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión (apartado 40).

Y tampoco en lo que se refiere a la efectividad en la medida en que la jurisprudencia italiana es favorable a aplicar una presunción no la de la pérdida de una ventaja, sino la de la mera posibilidad de obtenerla; y, además, la legislación italiana cuenta con más mecanismos de lucha contra el abuso de la contratación temporal.

Por tanto, el Tribunal de Justicia considera que deben tener carácter efectivo y disuasorio para garantizar la plena eficacia de las normas adoptadas en aplicación del Acuerdo marco en lo que se refiere a la lucha contra el abuso de la contratación temporal en el ámbito público.

#### 4. *El espacio de libertad, seguridad y justicia: la euroorden y la extradición*

El Tribunal de Justicia se ha ocupado en reiteradas ocasiones de la interpretación de la orden europea de detención y entrega o de la extradición en la Unión Europea.

En la *sentencia Piotrowski*, C-367/16, el Tribunal de Justicia se refiere a la orden europea de detención y entrega con menores implicados tal como se regula en la Decisión Marco 2002/584/JAI, modificada en 2009.

En este caso la orden de detención la había emitido un juez polaco por dos delitos cometidos por Dawid Piotrowski, un ciudadano polaco, y su ejecución correspondía al Tribunal de Apelación de Bruselas. Sin embargo, el juez belga había comprobado que uno de los delitos había sido cometido cuando el condenado era menor de edad.

Ahora bien, a juicio del Tribunal de Justicia la Decisión marco no prohíbe en principio a las autoridades judiciales de ejecución proceder a la entrega de los menores que hayan alcanzado la edad de responsabilidad penal en el Estado miembro de ejecución. No obstante, el Tribunal de Justicia recuerda que en estos casos se aplica la Directiva (UE) 2016/800 relativa a las garantías procesales de los menores sospechosos o acusados en los pro-

cesos penales que obliga a las autoridades de ejecución a asegurar a esos menores, al aplicar esta Decisión Marco, el respeto de determinados derechos procesales específicos garantizados en los procesos penales nacionales, a fin de velar, como se expone en el considerando 8 de dicha Directiva, por que el interés superior de los menores que están sujetos a una orden de detención europea constituya siempre una consideración primordial, de conformidad con el artículo 24.2 de la Carta.

Sobre este particular, el Tribunal de Justicia recuerda la regla conforme a la cual «la ejecución de la orden de detención europea constituye el principio, mientras que la denegación de la ejecución de tal orden se concibe como una excepción que debe ser objeto de interpretación estricta».

Esto quiere decir que los principios de reconocimiento mutuo y de confianza mutua entre Estados miembros pueden limitarse en circunstancias excepcionales vinculadas a la obligación de respetar los derechos fundamentales tal como se hallan consagrados, en particular, en la Carta y especialmente en este caso en lo relativo a los derechos del niño. No obstante, el Tribunal de Justicia insiste en que, cuando se trata de un procedimiento relativo a una orden de detención europea, la garantía de esos derechos incumbe esencialmente al Estado miembro emisor, del que cabe presumir que respeta el Derecho de la Unión y, en particular, los derechos fundamentales reconocidos por ese Derecho.

Por tanto, el Tribunal de Justicia descarta que en este caso los tribunales belgas puedan, para decidir la entrega de un menor que es objeto de una orden de detención europea, hacer otra cosa que no sea la de comprobar si la persona reclamada ha alcanzado la edad mínima para ser considerada responsable penalmente, en el Estado miembro de ejecución, a la vista de los hechos en que se basa tal orden, sin tener que tomar en consideración si concurren eventuales requisitos adicionales relativos a una evaluación personalizada a los que el Derecho belga supedita en concreto el enjuiciamiento o la condena de un menor por esos mismos hechos.

En la *sentencia Piscioti*, C-191/16, el Tribunal de Justicia se plantea la cuestión de la equiparación de los ciudadanos de la Unión en los Estados miembros de los que no son nacionales a los efectos de la extradición. En este caso la cuestión tenía su origen en la extradición de un italiano por las autoridades judiciales alemanas a los Estados Unidos donde se le acusaba de un delito por vulneración de la libre competencia.

En primer lugar y a juicio del Tribunal de Justicia, se aplica el Derecho de la Unión porque al ciudadano italiano, que estaba en tránsito en el aeropuerto de Fráncfort, se le aplicaba el Acuerdo entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América que no obstaba para aplicar un Acuerdo germano-estadounidense que prevenía la facultad de no extraditar a los propios nacionales.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia considera que la discriminación entre nacionales alemanes y ciudadanos de la Unión en Alemania es contraria a la libre circulación. Sin embargo, también reconoce que «el objetivo de evitar el riesgo de impunidad de las personas que han cometido una infracción se inscribe en el marco de la prevención y la lucha contra la delincuencia» y este objetivo presenta, en el contexto del espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, un carácter legítimo en el Derecho de la Unión (apartado 47).

Esto supone que el Tribunal de Justicia recurra a la cooperación leal entre los Estados miembros con el fin de dar prioridad al intercambio de información con el Estado miembro del que el interesado es nacional para dar, en su caso, a las autoridades de este Estado miembro la oportunidad de emitir una orden de detención europea con vistas a su procesamiento (apartado 51).

En el caso concreto, el Tribunal de Justicia comprueba que las autoridades alemanas informaron a las autoridades consulares italianas sin que por parte de estas se emitiera una orden europea de detención. Esto determina la conformidad con el Derecho europeo de la extradición realizada a los Estados Unidos.

##### 5. *El ámbito espacial de aplicación del Derecho de la Unión: Gibraltar y el Sáhara*

En dos sentencias del Tribunal de Justicia se ha pronunciado sobre el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión: en lo que se refiere a la unión aduanera y Gibraltar (*sentencia Buhagiar*, C-267/16) y la política pesquera y el Sáhara (*sentencia Sahara Campaign UK*, C-266/16).

En el *asunto Buhagiar* el Tribunal Supremo de Gibraltar remitía una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia en la que le preguntaba si era válida y aplicable la Directiva 91/477/CEE sobre el control de la adquisición y tenencia de armas que establece una licencia para la transferencia de armas de la que querían beneficiarse los miembros de una asociación de tiro deportivo.

El Tribunal de Justicia confirma que la exclusión de Gibraltar del territorio aduanero de la Unión Europea supone que no le son aplicables ni las normas del Tratado relativas a la libre circulación de mercancías ni las del Derecho de la Unión derivado que se dirigen, con respecto a la libre circulación de mercancías, a garantizar una aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros.

Después de un examen detallado de la Directiva 91/477, el Tribunal de Justicia llega a la conclusión de que pretende garantizar, con respecto a la

libre circulación de mercancías, en este caso, armas de fuego de uso civil, una armonización de legislaciones, regulando esa libertad mediante garantías de seguridad adaptadas a la naturaleza de tales mercancías.

Esto significa, a juicio del Tribunal de Justicia, que el Derecho derivado de la Unión tiene, en principio, el mismo ámbito de aplicación que los propios Tratados por lo que la interpretación estricta de la exclusión de Gibraltar del territorio aduanero de la Unión no puede, so pena de menoscabar la aplicación uniforme del Derecho de la Unión, conducir a la interpretación de que la libre circulación de mercancías tiene, en las relaciones con Gibraltar, un alcance más limitado que el que resulta de las disposiciones del TFUE.

De modo que las disposiciones de la Directiva 91/477 relativas a la transferencia de las armas de fuego de uso civil deben considerarse incluidas en el ámbito de la libre circulación de mercancías, tanto si esas transferencias se efectúan dentro de un contexto comercial, incluso por mediación de los armeros o en el marco de una venta por correspondencia, como fuera de ese contexto, es decir, por particulares, concretamente cazadores y tiradores deportivos a efectos de su utilización en el marco de sus respectivas actividades.

En definitiva, el Tribunal de Justicia considera que la Directiva 91/477 no se aplica en Gibraltar ni incurre en ilegalidad alguna.

En la *sentencia Western Sahara Campaign UK*, C-266/16, el Tribunal de Justicia se pronuncia sobre un espinoso tema como es el del alcance de la soberanía de Marruecos sobre el Sáhara Occidental.

Desde Londres la *High Court of Justice* le pregunta al Tribunal de Justicia sobre el Acuerdo pesquero con Marruecos celebrado en 2006, más en particular, si es posible la explotación de los recursos procedentes de las aguas adyacentes al territorio del Sáhara Occidental.

Con carácter previo, la Gran Sala del Tribunal de Justicia determina el alcance del enjuiciamiento de los tratados internacionales celebrados por la Unión Europea e insiste en que estos acuerdos forman parte integrante, a partir de su entrada en vigor, del ordenamiento jurídico de la Unión por lo que sus disposiciones deben ser plenamente compatibles con los Tratados y con los principios constitucionales que se derivan de ellos, tanto en el contenido material, que debe ser compatible con las normas que rigen las competencias de las instituciones de la Unión y con las normas sustantivas relevantes, como en el aspecto procedimental dado que sus modalidades de celebración deberán ser conformes con las normas de forma y procedimiento que sean de aplicación en el Derecho de la Unión (apartado 46).

Ahora bien, el Tribunal de Justicia realiza una interpretación del Acuerdo europeo y de su Protocolo de 2013 y llega a la conclusión de que no son aplicables a las aguas adyacentes al territorio del Sáhara Occidental.



A tal efecto, el Tribunal de Justicia recuerda que el concepto de «territorio de Marruecos» comprende el espacio geográfico en el que el Reino de Marruecos ejerce la plenitud de aquéllas de sus competencias que reconoce a las entidades soberanas el Derecho internacional, con exclusión de cualquier otro territorio, como puede ser el del Sáhara Occidental; y puntualiza que «incluir el territorio del Sáhara Occidental en el ámbito de aplicación del Acuerdo de Asociación conculcaría determinadas normas de Derecho internacional general que son de aplicación a las relaciones de la Unión con el Reino de Marruecos, como son el principio de libre determinación —que se reitera en el artículo 1 de la Carta de las Naciones Unidas— y el principio de efecto relativo de los tratados —del que el artículo 34 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados constituye una expresión concreta» (apartado 63).

Esta respuesta sumamente aséptica contrasta con la contestación más comprometida que proponía el Abogado General Melchior Wathelet para quien «los actos impugnados, que son aplicables al territorio del Sáhara Occidental y a las aguas adyacentes, en tanto en cuanto están bajo la soberanía o jurisdicción del Reino de Marruecos, vulneran la obligación de la Unión de respetar el derecho del pueblo de dicho territorio a la libre determinación, así como su obligación de no reconocer una situación ilegal resultante de una vulneración de dicho derecho y de no prestar ayuda ni asistencia para el mantenimiento de la situación. Además, por lo que se refiere a la explotación de los recursos naturales del Sáhara Occidental, los actos impugnados no establecen las garantías que permitan asegurar que dicha explotación se realice en beneficio del pueblo de dicho territorio» (apartado 293 de las Conclusiones).

### III. Segunda parte. La jurisprudencia europea provocada por los jueces españoles y sus efectos en el Derecho interno

La jurisprudencia europea sigue teniendo un efecto transformador del Derecho español hasta el punto de que en este primer semestre de 2018 se han dictado algunas sentencias que matizan otras anteriores, especialmente en materia de contratación laboral temporal o en relación con la caracterización de determinados tributos como ayudas de Estado.

Debe subrayarse que el aumento de reenvíos prejudiciales españoles no siempre ha ido acompañado de un aumento en la calidad de las cuestiones prejudiciales y, además, el Tribunal de Justicia se ha mostrado especialmente riguroso a la hora de admitir determinadas cuestiones prejudiciales.

Así, por ejemplo, en el *auto Vadillo González*, C-252/17, el Tribunal de Justicia inadmite la interesante cuestión del Juzgado de lo Social n.º 2 de Cádiz sobre el uso del permiso parental y la aplicación del principio de igualdad entre mujeres y hombres.

En este caso el Tribunal de Justicia considera que el juez nacional debe definir el contexto fáctico y normativo en el que se inscriben las cuestiones prejudiciales o, al menos, debe explicar los supuestos de hecho en los que se basan tales cuestiones porque el Tribunal de Justicia únicamente está habilitado para pronunciarse sobre la interpretación de una norma de la Unión a partir de los hechos que le proporcione el juez nacional.

Pues bien y en este caso, el Tribunal de Justicia subraya que, por una parte, el juez de Cádiz no precisa la relación entre la Directiva 2010/18/UE sobre el permiso parental con la regulación del Estatuto de los Trabajadores; y, por otra parte, indica que el juez español no aporta datos concretos para fundamentar su afirmación según la cual el artículo 37.4 del Estatuto de los Trabajadores, tal como ha sido interpretado judicialmente en España, tiene por efecto limitar específicamente el acceso al empleo del progenitor de sexo femenino que está en situación de desempleo.

La mayoría de las sentencias prejudiciales «españolas» de este primer semestre de 2018 tienen su origen en la jurisdicción social, especialmente las que tratan de aclarar la *jurisprudencia de Diego Porras*, C-596/14, EU:C:2016:683, que tanto revuelo ha creado en nuestros tribunales. No obstante, también el Tribunal de Justicia ha respondido cuestiones de gran interés en el ámbito contencioso-administrativo referidas a las ayudas de Estado y la legislación tributaria. En fin, en algunos casos las cuestiones prejudiciales tienen un interés muy limitado pero resuelven dudas que nos pueden acongojar como la de si la pertenencia a la Unión Europea puede acabar con el jamón ibérico.

### 1. *La precisión de la jurisprudencia sobre la Directiva 1999/70 sobre contratos de duración determinada: sentencias Grupo Norte Facility y Montero Mateos y auto Centeno Meléndez*

A pesar de haber dictado 40 sentencias y autos sobre las cláusulas 4 y 5 del Acuerdo marco contenido en la Directiva 1999/70/CE, sobre el trabajo de duración determinada, el Tribunal de Justicia ha tenido que puntualizar algunos aspectos importantes de su jurisprudencia, especialmente a requerimiento de los jueces españoles.

Las *sentencias Grupo Norte Facility*, C-574/16, y *Montero Mateos*, C-677/16, dictadas por la Gran Sala, resuelven una grave cuestión derivada de la *sentencia de Diego Porras* que en septiembre de 2016 planteó serios interrogantes sobre la conformidad de la legislación española, el Estatuto de los Trabajadores, con la Directiva en materia de contratos de duración determinada.

La *sentencia de Diego Porras* había reconocido, por una parte, que la situación de la trabajadora con contrato de duración determinada, en este caso un contrato laboral de interinidad en el Ministerio de Defensa para sustituir a una trabajadora con funciones sindicales, era comparable a la de un trabajador fijo.

Sin embargo y a juicio del Tribunal de Justicia, no estaba objetivamente justificado un trato diferente entre trabajadores temporales y fijos. La previsibilidad de la finalización del contrato de interinidad no se basaba en criterios objetivos y transparentes porque el contrato de interinidad puede perpetuarse, como en la situación de Ana de Diego Porras que duró más de diez años, y, además, el Estatuto de los Trabajadores reconoce una indemnización por terminación del contrato a otras categorías de trabajadores con contrato de duración determinada (de 12 días por año o incluso de 20 días por año según el tipo).

En suma, parecía deducirse de esta sentencia que en el Derecho laboral español había que generalizar e igualar por arriba las indemnizaciones por terminación de un contrato laboral temporal incluso en los supuestos en que se tratase de un contrato laboral de interinidad o de formación; sin embargo el Estatuto de los Trabajadores, no prevé ninguna indemnización, o cuando se trataba un contrato laboral temporal que termina por expiración del tiempo convenido o realización de la obra o servicio objeto del contrato prevé una indemnización de 12 días de salario por año de servicio mientras que para el caso de un contrato temporal que termina por causas objetivas reconoce una indemnización de 20 días por año trabajado.

En la *sentencia Grupo Norte Facility* fue la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Galicia la que planteó la cuestión prejudicial en relación con la distinta indemnización por terminación de contrato laboral de relevo (12 días) inferior a la indemnización por causas objetivas (20 días). En este caso, un trabajador de una empresa concesionaria del servicio de limpieza de un hospital firmó en 2012 un contrato de relevo hasta la jubilación de aquella trabajadora a la que iba a sustituir. Cuando la trabajadora se jubiló en 2015, en la fecha prevista, Grupo Norte Facility le comunicó al relevista el cese dándole de baja en la Seguridad Social y, según la legislación española, le correspondía una indemnización de 12 días por año trabajado. La cuestión que plantea el Tribunal gallego es si, en realidad, le habría correspondido, aplicando la *jurisprudencia de Diego Porras*, una indemnización de 20 días por año trabajado.

En la *sentencia Montero Mateos* el Juzgado de lo Social n.º 33 de Madrid reenvía a Luxemburgo sus dudas sobre un contrato laboral de interinidad a la finalización del cual no se prevé ninguna indemnización por el cese del trabajador. En este caso se trataba de una auxiliar de hostelería de una

residencia de mayores de la Comunidad de Madrid, Lucía Montero Mateos, que tenía un contrato de interinidad para cobertura de vacante desde 2008 y cuando, después de un proceso selectivo, se adjudicó el puesto en 2016 a quien había superado la selección, terminó su contrato sin derecho a indemnización alguna. El Juzgado madrileño quería saber si era preciso reconocer una indemnización o la legislación española era conforme con la Directiva 1999/70.

Los razonamientos en ambas *sentencias Grupo Norte Facility y Montero Mateos* son prácticamente idénticos en la medida en que interpretan la cláusula 4 del Acuerdo de la Directiva sobre equiparación entre trabajadores fijos y temporales pero, asimismo, admite las excepciones previstas en el Estatuto de los Trabajadores.

En efecto, la situación de los trabajadores temporales de ambos litigios era comparable a la de los trabajadores fijos en la empresa concesionaria de la limpieza o en la Agencia madrileña de atención a los ancianos. Sin embargo, el Tribunal de Justicia se pregunta si existe una razón objetiva que justifique que la finalización de un contrato de interinidad no dé lugar al abono de indemnización alguna al trabajador temporal de que se trata, mientras que un trabajador fijo, al cesar, tiene derecho a una indemnización; o cuando la indemnización del trabajador temporal sea inferior a la del trabajador fijo, como ocurría con el contrato de relevo.

Por lo que se refiere al contrato laboral de interinidad, el Tribunal de Justicia considera que su finalización, como consecuencia de la provisión del puesto que ocupaba con carácter provisional después de un proceso selectivo, se produjo en un contexto sensiblemente diferente, desde los puntos de vista fáctico y jurídico, de aquel en el que el contrato de trabajo de un trabajador fijo se extingue debido a la concurrencia de una de las causas objetivas. En el contrato de interinidad las partes conocen, desde el momento de su celebración, la fecha o el acontecimiento que determinan su término, que limita la duración de la relación laboral, sin que las partes deban manifestar su voluntad tras la conclusión del contrato.

En cuanto al contrato de relevo, el Tribunal de Justicia observa que ocurre lo mismo pues las partes de un contrato de trabajo temporal conocen, desde el momento de su celebración, la fecha o el acontecimiento que determinan su término y este término limita la duración de la relación laboral, sin que las partes deban manifestar su voluntad tras la conclusión del contrato.

En ambas sentencias el Tribunal de Justicia señala que, en cambio, en el caso de la extinción de un contrato fijo por una causa objetiva obliga a que se abone a dicho trabajador despedido una indemnización de veinte días de salario por año de servicio, precisamente a fin de compensar el ca-

rácter imprevisto de la ruptura de la relación de trabajo, y, por lo tanto, la frustración de las expectativas legítimas que el trabajador podría albergar, en la fecha en que se produce la ruptura, en lo que respecta a la estabilidad de dicha relación.

Por tanto, la legislación laboral española en materia de indemnización por cese del personal temporal resulta conforme con la Directiva bien cuando no prevé ninguna indemnización por cese (contrato de interinidad) bien cuando establece una indemnización de 12 días cuando el cese se produce por expiración del tiempo convenido o por realización de la obra o servicio objeto del contrato, y aunque sea inferior a la indemnización de 20 días prevista por terminación por causas ‘objetivas’ tanto de trabajadores fijos como temporales.

No obstante, en la *sentencia Montero Mateos* el Tribunal de Justicia añade una puntualización para el supuesto en que el juez madrileño compruebe si, habida cuenta de la imprevisibilidad de la finalización del contrato y de su duración, inusualmente larga —8 años—, ha lugar a recalificarlo como contrato fijo (apartado 64). En este caso ya no se está refiriendo a la cláusula 4 de equiparación sino que es una pasarela para aplicar la cláusula 5 sobre el abuso de la contratación temporal que tiene también una nutrida jurisprudencia europea.

El *auto Centeno Meléndez*, C-315/17, prosigue en la equiparación entre funcionarios interinos con los de carrera. En este caso el Tribunal de Justicia contestó una cuestión prejudicial remitida por el Juzgado de lo Contencioso-administrativo n.º 2 de Zaragoza referida a la exclusión de los funcionarios interinos de una universidad pública de la carrera profesional.

Pilar Centeno Meléndez, funcionaria interina de la Universidad de Zaragoza, había impugnado la denegación de participar en la fase de implantación de la carrera profesional horizontal del personal administrativo y de servicios que estaba abierta únicamente a los funcionarios de carrera y a los laborales fijos.

El Tribunal de Justicia aplica la interpretación de la Directiva 1999/70/CE que ya había explicado en el *auto Álvarez Santirso*, C-631/15, EU:C:2016:725, sobre la carrera profesional del personal docente no universitario.

El Tribunal de Justicia confirma que la cláusula 4 del Acuerdo tiene efecto directo y comprueba que «no parece que las funciones de los funcionarios de carrera y las del personal laboral fijo difieran de las de los funcionarios interinos o requieran de mayor formación, cualificación o experiencia».

Por tanto, a juicio del Tribunal de Justicia, la normativa sobre carrera profesional de la Universidad de Zaragoza, que excluye a los interinos de la carrera profesional, es contraria a la Directiva.

## 2. La sentencia Ruiz Conejero y los límites de la regulación contra el absentismo de los trabajadores discapacitados

La *sentencia Ruiz Conejero*, C-270/16, responde una cuestión prejudicial remitida por el Juzgado de lo Social n.º 1 de Cuenca sobre absentismo laboral y discapacidad, derivada de la obesidad y una limitación en la columna vertebral, de un trabajador de una empresa contratada por un hospital de Cuenca.

Dadas las faltas de asistencia al trabajo (20 % de las jornadas hábiles en dos meses consecutivos), aun cuando habían sido justificadas por el Sr. Ruiz Conejero como consecuencia de su enfermedad, fue despedido por su empresa por lo que el Juzgado de lo Social plantea la cuestión de la interpretación de la Directiva 2000/78/CE que establece un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación en lo que se refiere a la discapacidad.

En este caso lo que se cuestiona es la aplicación del Estatuto de los Trabajadores que prevé la extinción del contrato de trabajo por faltas de asistencia al trabajo, aun justificadas pero intermitentes, que alcancen el 20% de las jornadas hábiles en dos meses consecutivos siempre que el total de faltas de asistencia en los doce meses anteriores alcance el 5% de las jornadas hábiles, o el 25% en cuatro meses discontinuos dentro de un período de doce meses.

Como dice el Tribunal de Justicia, si bien no hay una discriminación directa entre trabajadores discapacitados y quienes no lo son, puede haberla indirecta en la medida en que «incluir los días de baja por enfermedad ligada a la discapacidad en el cálculo de los días de baja por enfermedad equivale a asimilar una enfermedad ligada a una discapacidad al concepto general de enfermedad» y, sin embargo, es preciso excluir la equiparación pura y simple de los conceptos de «discapacidad» y de «enfermedad» (apartado 38). Y, desde luego, el trabajador discapacitado está más expuesto a que se le aplique esta previsión del Estatuto de los Trabajadores que el trabajador no discapacitado (apartado 39).

Por tanto, el Tribunal de Justicia examina si esta regulación española está justificada y es proporcionada. A tal efecto recuerda que el absentismo laboral constituye una finalidad legítima a la vista de la Directiva 2000/78 dado que se trata de una medida de política de empleo. Por tanto, el Tribunal de Justicia exige que el juez español interprete la regulación del Estatuto de los Trabajadores sobre despidos con el fin de combatir el absentismo pero sin que vaya más allá de lo necesario para alcanzar esa finalidad, salvaguardando de ese modo los derechos de los trabajadores discapacitados.

### 3. *La sentencia Porras Guisado y la protección de la mujer durante el embarazo*

La Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña propició la *sentencia Porras Guisado*, C-103/16, referida a un despido colectivo que incluía a trabajadoras embarazadas.

En este caso el Tribunal de Justicia interpreta tanto la Directiva 92/85/CEE para la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en período de lactancia como la Directiva 98/59/CE sobre los despidos colectivos.

El Tribunal de Justicia recuerda la protección particular de la mujer mediante la prohibición de despido durante el período comprendido entre el inicio del embarazo y el término del permiso de maternidad. Recuerda el Tribunal de Justicia que esta protección deriva de la consideración al riesgo que un posible despido supone para el estado físico y psíquico de las trabajadoras embarazadas, que hayan dado a luz o en período de lactancia, incluido el riesgo particularmente grave de incitar a la trabajadora embarazada a interrumpir voluntariamente su embarazo.

Esto significa, en realidad, que la Directiva 92/85 excluye tanto el despido como los actos preparatorios del despido, como la búsqueda y previsión de un sustituto definitivo de la empleada, debido al embarazo o al nacimiento de un hijo.

En definitiva, la Directiva se opone a la legislación española que no prohíbe, en principio, con carácter preventivo el despido de una trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en período de lactancia, y que establece únicamente, en concepto de reparación, la nulidad de ese despido cuando sea ilegal.

Sin embargo, la legislación europea no impide la aplicación de la legislación española que permite el despido de una trabajadora embarazada con motivo de un despido colectivo siempre y cuando la decisión de despido no se haya tomado por razones esencialmente relacionadas con el embarazo de la interesada. Por tanto, los motivos no inherentes a la persona de los trabajadores por los cuales se efectúan los despidos colectivos constituyen casos excepcionales.

Asimismo, a juicio del Tribunal de Justicia, no sería contrario al Derecho de la Unión un despido colectivo que no establece ni una prioridad de permanencia en la empresa ni una prioridad de recolocación en otro puesto de trabajo, aplicables con anterioridad a ese despido, para las trabajadoras embarazadas, que hayan dado a luz o en período de lactancia, pero tampoco excluye la facultad de los Estados miembros de garantizar una mayor protección a este tipo de trabajadoras.

#### 4. *La sentencia Blanco Marqués y la pensión de los emigrantes españoles retornados de Suiza*

En la jurisprudencia europea se puede apreciar la huella de la emigración española en Europa tanto en cuestiones prejudiciales planteadas desde tribunales de otros países como en las que remiten los propios tribunales españoles. Precisamente como ejemplo de estas últimas están las que pretenden resolver cuestiones relativas al sistema europeo de coordinación de regímenes nacionales de Seguridad Social.

En la *sentencia Blanco Marqués*, C-431/16, se plantea si la pensión de jubilación suiza obtenida en 2008 por un emigrante leonés y concedida en atención a las cotizaciones abonadas en Suiza era compatible con el complemento del 20% de la pensión por incapacidad permanente total concedida en 1998 por la Seguridad Social española.

El Juzgado de lo Social de Ponferrada consideró que ambas pensiones eran compatibles. No obstante, en apelación la Sala de lo Social castellano-leonesa tiene dudas que se encarga de resolver el Tribunal de Justicia aplicando el Reglamento (CEE) n.º 1408/71 sobre coordinación de los regímenes de seguridad social y no el ahora vigente Reglamento (CE) n.º 883/2004, aplicable a partir de 2010.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia equipara el complemento del 20% y la pensión de incapacidad permanente total con las prestaciones de jubilación «en la medida en que tienen por objeto garantizar medios de subsistencia a los trabajadores declarados en situación de incapacidad permanente total para su profesión habitual y que, habiendo alcanzado una cierta edad, tendrán además dificultades para encontrar un empleo en un ámbito diferente al de su profesión habitual» (apartado 53).

Eso supone, según explica el Tribunal de Justicia, que si el beneficiario de una pensión de incapacidad permanente total logra integrarse de nuevo en el mercado de trabajo con un empleo distinto del que ejercía anteriormente, la concesión de la pensión de incapacidad permanente total como tal sigue estando garantizada y solo queda en suspenso el abono del complemento del 20 % debido al desempeño de este nuevo empleo, que le permite recuperar una parte de los ingresos profesionales perdidos (apartado 56).

Y en segundo lugar el Tribunal de Justicia se refiere a los casos en que procede la prohibición de acumulación de pensiones de la misma naturaleza. Aun cuando sean pensiones de la misma naturaleza, sin embargo, fueron calculadas en España y en Suiza conforme a su respectiva legislación y sin aplicar mecanismos de totalización o de prorrateo y, además, no se recoge expresamente en la lista prevista por el Reglamento.

En consecuencia, en este caso no se aplica la prohibición de acumulación a este tipo de pensiones resultando, en definitiva, compatibles.



## 5. Las sentencias *Anged* y los tributos que constituyen ayudas de Estado

La Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución (ANGED) había impugnado en casación ante el Tribunal Supremo las sentencias, desestimatorias de cinco recursos contencioso-administrativos, dictadas por las Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia de Cataluña, Aragón y Asturias, sobre normas reglamentarias de los impuestos a grandes superficies. El Tribunal de Justicia dictó tres sentencias muy similares: *sentencia Anged Cataluña* (C-233/16), *sentencia Anged Asturias* (C-234/16 y C-235/16, y *sentencia Anged Aragón* (C-236/16 y C-237/16).

La primera cuestión que debe resolver el Tribunal de Justicia es si los tres impuestos autonómicos eran conformes con la libertad de establecimiento que prohíbe tanto las discriminaciones manifiestas basadas en el lugar del domicilio social de las sociedades como cualquier forma de discriminación encubierta. En las tres sentencias llega a la conclusión de que las leyes autonómicas no vulneran la libertad de establecimiento en la Unión Europea.

La segunda cuestión que aborda el Tribunal de Justicia se refiere a si las exenciones establecidas en las legislaciones autonómicas para determinados supuestos (los establecimientos de menor superficie y los dedicados a la jardinería, venta de automóviles, materiales de construcción, maquinaria o suministros industriales) constituían una ayuda de Estado.

En los tres supuestos el Tribunal de Justicia considera que estos tributos tienen como objetivo contribuir a la protección del medioambiente y la ordenación del territorio por lo que la exoneración fiscal de los establecimientos comerciales cuya superficie de venta es inferior a un determinado umbral no confiere una ventaja selectiva a dichos establecimientos y, por tanto, no puede constituir una ayuda de Estado.

Y lo mismo ocurre con la exoneración de aquellos dedicados a la jardinería, venta automóviles o similares porque precisan, por su propia naturaleza, de una gran superficie de venta y de almacén y, por lo que parece, tienen un impacto negativo sobre el medioambiente y la ordenación del territorio menor que las actividades de los establecimientos gravados con el impuesto.

Ahora bien, en el caso del impuesto catalán el Tribunal de Justicia plantea una objeción pero únicamente a la exoneración de los grandes establecimientos colectivos cuya superficie de venta sea igual o superior a 2.500 metros cuadrados. Al examinar esa exención el Tribunal de Justicia considera que se trata de una ayuda de Estado, al revestir carácter selectivo en relación con los grandes establecimientos individuales.

El Tribunal de Justicia concluye que la falta de notificación a la Comisión Europea de esta ayuda nueva «afecta a la validez de los actos que con-

llevan la ejecución de medidas de ayuda y que los órganos jurisdiccionales nacionales deben garantizar a los justiciables que puedan alegar este incumplimiento que los tribunales extraerán de este hecho todas las consecuencias, conforme al Derecho nacional, tanto en lo que atañe a la validez de los actos que conlleven la ejecución de las medidas de ayuda, como a la devolución de las ayudas económicas concedidas contraviniendo esta disposición o eventuales medidas provisionales».

## 6. La sentencia Zheng y los límites de la libre circulación de capitales

El Tribunal de Justicia contestó mediante la *sentencia Zheng*, un reenvío prejudicial de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en el que se le planteaba la interpretación del Reglamento (CE) n.º 1889/2005 relativo a los controles de la entrada o salida de dinero en efectivo de la Comunidad en relación con la imposición de multas por no declarar cantidades de dinero superiores a 10.000 euros que entren o salgan de España. La legislación española prevé para estos casos una multa comprendida entre 600 euros y el duplo del valor de la suma de dinero efectivo no declarada.

Lu Zheng, ciudadano chino, había facturado su equipaje en el aeropuerto de Gran Canaria con destino a Hong Kong y escala en Madrid y Ámsterdam. No obstante, en el aeropuerto de Barajas la Administración descubrió que ocultaba en su equipaje 92.900 euros, por lo que se incautó de todo el dinero, salvo 1.000 euros para su supervivencia, y se le impuso una multa de 91.900 euros por incumplir la obligación de declarar.

El Tribunal de Justicia recuerda, en primer lugar, que las medidas nacionales que restringen la libre circulación de capitales pueden estar justificadas en los términos del artículo 65 TFUE siempre que respeten el principio de proporcionalidad, lo cual exige que sean adecuadas para garantizar la realización del objetivo legítimo que pretenden lograr y que no vayan más allá de lo necesario para alcanzarlo.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia explica que la lucha contra el blanqueo de capitales, que está vinculada a la finalidad de protección del orden público, constituye un objetivo legítimo que puede justificar una restricción de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado. No obstante, aun cuando las autoridades nacionales gozan de un amplio margen de discrecionalidad para imponer sanciones, no parece proporcionada la multa impuesta, dada la naturaleza de la infracción de que se trata y que tipifica la Ley española y que consiste en castigar no eventuales actividades fraudulentas o ilícitas sino el mero incumplimiento de la obligación de declarar.

El Tribunal de Justicia llega a decir que el hecho de que su importe máximo pueda ascender hasta el doble de la cuantía de dinero efectivo no declarada y de que en este caso se haya fijado una multa que equivale a casi el 100% de la cantidad no declarada excede de lo que resulta necesario para garantizar el cumplimiento de una obligación de declaración del dinero en efectivo que entre o salga de España. Por tanto, la legislación española en esta materia es contraria a la libre circulación de capitales.

#### 7. *La sentencia Industrias Químicas del Vallés y el plazo perentorio para revisar autorizaciones de productos fitosanitarios*

El Tribunal de Justicia dictó la *sentencia Industrias Químicas del Vallés*, C-325/16, en respuesta a una cuestión prejudicial remitida por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo con el fin de que interpretase la Directiva 2010/28/UE sobre comercialización de productos fitosanitarios.

La empresa IQV había impugnado la prórroga del plazo del 31 de diciembre de 2010, más allá del límite establecido por la Directiva 2010/28, que había concedido el Ministerio de Agricultura a Sapec Agro, una empresa portuguesa competidora, para ampliar la documentación en el procedimiento de revisión de sus productos fitosanitarios que contenían metalaxil. La empresa IQV alegaba que era ilegal la decisión de conceder un plazo adicional a Sapec Agro para permitirle completar su documentación.

El Tribunal de Justicia aplica una interpretación que tiene en cuenta no solo el tenor de la Directiva, sino también su contexto y los objetivos que pretende alcanzar. Por eso concluye que la fecha del 31 de diciembre de 2010 es una fecha límite, sin que se prevea ninguna posibilidad de prórroga por lo que la falta de presentación de la documentación de los productos fitosanitarios antes de esa fecha impide a las autoridades nacionales autorizar aquellos productos fitosanitarios que contengan metalaxil como sustancia activa.

#### 8. *La sentencia Asociación Nacional de Productores de Ganado Porcino, la libre circulación de mercancías y el bienestar de los animales*

La Asociación Nacional de Productores de Ganado Porcino presentó un recurso contra el Real Decreto 4/2014 que contiene la norma de calidad para la carne, el jamón, la paleta y la caña de lomo ibérico alegando que podía ser contrario a la libre circulación de mercancías y a la Directiva 2008/120 relativa a las normas mínimas para la protección de los cerdos.

La Sala de lo Contencioso-administrativo planteó una cuestión prejudicial de interpretación que contestó el Tribunal de Justicia con su *sentencia Asociación Nacional de Productores de Ganado Porcino, C-169/17* en la que se refiere tanto a la libre circulación de mercancías como al bienestar de los animales y donde admite la compatibilidad de la normativa española con el Derecho de la Unión.

Por una parte, el Tribunal de Justicia analiza el alcance de la libre circulación de mercancías y no aprecia que la regulación española sea contraria al Derecho de la Unión porque, en primer lugar, el Real Decreto español no supone un obstáculo al comercio interestatal en la medida en que los productos derivados del cerdo ibérico y elaborados de conformidad con las normas aplicables en otros Estados miembros con denominaciones similares, pueden ser importados y comercializados en el mercado español con tales denominaciones, aun cuando no satisfagan plenamente las exigencias establecidas por la norma española. Asimismo y en segundo lugar, el Tribunal de Justicia recuerda que la legislación europea manifiesta una tendencia general a potenciar la calidad de los productos en el marco de la política agrícola común, con objeto de favorecer su reputación.

Por otra parte, el Tribunal de Justicia considera que la regulación española sobre el cerdo ibérico, consistente en aumentar los requisitos mínimos de la superficie del terreno en que deben vivir los cerdos y elevar la edad mínima para su sacrificio, no menoscaba su bienestar.

#### IV. Relación de las sentencias comentadas

1. TJUE, sentencia de 18 de enero de 2018, Carlos Enrique Ruiz Conejero / Ferroserv Servicios Auxiliares, S.A., y Ministerio Fiscal, C-270/16, EU:C:2018:17 (absentismo laboral y discapacidad).
2. TJUE (Gran Sala), sentencia de 23 de enero de 2018, Albert Buhagiar y otros, C-267/16, EU:C:2018:26 (Gibraltar y unión aduanera europea).
3. TJUE (Gran Sala), sentencia de 23 de enero de 2018, Dawid Piotrowski, C-367/16, EU:C:2018:27 (orden europea de detención y la facultad de control del tribunal de ejecución respecto del condenado que era menor cuando cometió el delito).
4. TJUE, sentencia de 25 de enero de 2018, Schrems, C-498/16, EU:C:2018:37 (fuero electivo de los consumidores residentes en distintos países frente a Facebook).
5. TJUE (Gran Sala), sentencia de 30 de enero de 2018, X BV y Visser, C-360/15 y C-31/16, EU:C:2018:44 (Directiva de servicios y comercio minorista).

6. TJUE (Gran Sala), sentencia de 6 de febrero de 2018, Altun y otros, C-359/16, EU:C:2018:63 (certificado de la Seguridad Social fraudulento emitido en Bulgaria y sus efectos en Bélgica).
7. TJUE, auto de 7 de febrero de 2018, Maturi y otros, C-142/17, EU:C:2018:68, (distinta edad de jubilación para los bailarines en Roma).
8. TJUE, sentencia de 22 de febrero de 2018, Porras Guisado, C-103/16, EU:C:2018:99 (trabajadoras embarazadas pueden ser objeto de un despido colectivo).
9. TJUE (Gran Sala), sentencia de 27 de febrero de 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117 (reducción de retribuciones de los jueces e independencia judicial).
10. TJUE (Gran Sala), sentencia de 27 de febrero de 2018, Western Sahara Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118 (autodeterminación del Sahara Occidental).
11. TJUE (Gran Sala), sentencia de 6 de marzo de 2018, Slowakische Republik / Achmea BV, C-284/16, EU:C:2018:158 (tribunal arbitral internacional y Derecho de la Unión).
12. TJUE, sentencia de 7 de marzo de 2018, Giuseppa Santoro / Comune di Valderice y Presidenza del Consiglio dei Ministri, C-494/16, EU:C:2018:166 (medidas indemnizatorias contra el abuso de la contratación temporal en el empleo público).
13. TJUE, sentencia de 15 de marzo de 2018, Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) y Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) / José Blanco Marqués, C-431/16, EU:C:2018:189 (compatibilidad de pensiones de jubilación española y suiza).
14. TJUE (Gran Sala), sentencia de 20 de marzo de 2018, Enzo Di Puma / Consob y Consob/Antonio Zecca, C-596/16 y C-597/16, EU:C:2018:192 (compatibilidad de sanciones administrativas y penales en materia de información privilegiada).
15. TJUE (Gran Sala), sentencia de 20 de marzo de 2018, Garlsson Real Estate SA y otros / Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob), C-537/16, EU:C:2018:193 (compatibilidad de sanciones administrativas y penales por manipulación del mercado).
16. TJUE, (Gran Sala), sentencia de 20 de marzo de 2018, Luca Menci, C-524/15, EU:C:2018:197 (compatibilidad de sanciones administrativas y penales en materia tributaria).
17. TJUE, auto de 21 de marzo de 2018, Vadillo González, C-252/17, EU:C:2018:202 (inadmisibilidad de la cuestión prejudicial por no explicar el contexto fáctico y normativo del litigio).
18. TJUE, auto de 22 de marzo de 2018, Pilar Centeno Meléndez / Universidad de Zaragoza, C-315/17, EU:C:2018:207 (carrera profesional de funcionaria interina de administración universitaria).

19. TJUE, (Gran Sala), sentencia de 10 de abril de 2018, Uber France, C-320/16, EU:C:2018:221 (Uber, reglamentación técnica y procedimiento penal).
20. TJUE, (Gran Sala), sentencia de 10 de abril de 2018, Romano Piscioti / Bundesrepublik Deutschland, C-191/16, EU:C:2018:222 (prohibición de extradición aplicada únicamente a los nacionales).
21. TJUE, (Gran Sala), sentencia de 17 de abril de 2018, B / Land Baden-Württemberg, y Secretary of State for the Home Department / Franco Vomero, C-316/16 y C-424/16, EU:C:2018:256 (expulsión de ciudadanos de la Unión con residencia de larga duración).
22. TJUE, (Gran Sala), sentencia de 17 de abril de 2018, Vera Egenberger / Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V., C-414/16, EU:C:2018:257 (no contratación por una iglesia cristiana por razones ideológicas).
23. TJUE, (Gran Sala), sentencia de 24 de abril de 2018, MP / Secretary of State for the Home Department, C-353/16, EU:C:2018:276 (asilo de nacional de Sri Lanka y los riesgos de agravamiento de una enfermedad).
24. TJUE, sentencia de 26 de abril de 2018, Donnellan, C-34/17, EU:C:2018:282 (límites a la cooperación entre autoridades para el cobro de sanciones administrativas).
25. TJUE, sentencia de 26 de abril de 2018, Anged / Cataluña, C-233/16, EU:C:2018:280 (libertad de establecimiento, ayudas de Estado e impuesto sobre grandes superficies en Cataluña).
26. TJUE, sentencia de 26 de abril de 2018, Anged / Asturias, C-234/16 y C-235/16, EU:C:2018:281 (libertad de establecimiento, ayudas de Estado e impuesto sobre grandes superficies en Asturias).
27. TJUE, sentencia de 26 de abril de 2018, Anged / Aragón, C-236/16 y C-237/16, EU:C:2018:291 (libertad de establecimiento, ayudas de Estado e impuesto sobre grandes superficies en Aragón).
28. TJUE, (Gran Sala), sentencia de 2 de mayo de 2018, K, C-331/16, EU:C:2018:296 (ciudadanía de la Unión y estatuto de refugiados).
29. TJUE, sentencia de 17 de mayo de 2018, Industrias Químicas del Vallés, C-325/16, EU:C:2018:326 (plazo perentorio fijado en una Directiva para revisar autorizaciones de productos fitosanitarios).
30. TJUE, (Gran Sala), sentencia de 29 de mayo de 2018, Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen y otros, C-426/16, EU:C:2018:335 (sacrificio de animales sin aturdimiento para rito musulmán en mataderos autorizados).
31. TJUE, sentencia de 31 de mayo de 2018, Lu Zheng / Ministerio de Economía y Competitividad, C-190/17, EU:C:2018:357 (las multas por no declarar movimientos de capitales deben ser proporcionadas).

32. TJUE, (Gran Sala), sentencia de 5 de junio de 2018, Coman y otros, C-673/16, EU:C:2018:385 (libre circulación del cónyuge del mismo sexo).
33. TJUE, (Gran Sala), sentencia de 5 de junio de 2018, Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein / Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein GmbH, C-210/16, EU:C:2018:388 (Facebook Germany, cookies y protección de datos).
34. TJUE, (Gran Sala), sentencia de 5 de junio de 2018, Grupo Norte Facility, C-574/16, EU:C:2018:390 (indemnización por terminación de contrato laboral de relevo inferior a la indemnización por causas objetivas).
35. TJUE, (Gran Sala), sentencia de 5 de junio de 2018, Montero Mateos, C-677/16, EU:C:2018:393 (contrato laboral de interinidad sin indemnización).
36. TJUE, sentencia de 14 de junio de 2018, Asociación Nacional de Productores de Ganado Porcino, C-169/17, EU:C:2018:440 (libre circulación de mercancías y bienestar de los animales en la normativa española sobre cerdo ibérico).

## Sobre el autor

**David Ordóñez Solís** es magistrado de lo contencioso-administrativo, doctor en Derecho, licenciado especial en Derecho europeo por la Universidad Libre de Bruselas, 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 y secretario ejecutivo de la Comisión Iberoamericana de Ética Judicial. 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, Bulgaria y Serbia— y América —Argentina, República Dominicana, Bolivia, El Salvador, Paraguay y Uruguay— así como en Argelia. 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 pro-

tección de datos personales (Agencia Española de Protección de Datos) y sobre refugiados (Eurobasque, Movimiento Europeo Vasco).

## About the author

**David Ordóñez Solís** works as a contentious-administrative law magistrate, holds a doctorate in Law, is specialized in European Law by the Free University of Brussels and is a member of the Commission's Team Europe, of the Network of Experts in EU Law of the Spanish Council for Judiciary, and executive secretary of the Iberoamerican Commission on Judicial Ethics. 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, Bulgaria and Serbia— and America —Argentina, Dominican Republic, Bolivia, El Salvador, Paraguay and Uruguay, and in Algeria as well. 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. Judge Ordóñez has been awarded several essay and research prizes in trade union matters (Fundación Asturias), financial control of European funds (IGAE), European internal market (Consejo General del Poder Judicial), judicial ethics (Comisión Iberoamericana de Ética Judicial), on the protection of personal data (Agencia Española de Protección de Datos), and on refugees (Basque Council of the European Movement).



# **EU Chronicle**

## **Crónica**



**Crónica Comunitaria:  
actualidad institucional y económica de España  
en el marco de la Unión Europea  
(junio de 2018)**

*Communitarian Chronicle: Spanish up-to-date institutional  
and economic framework within the European Union  
(June 2018)*

Beatriz Iñarritu

Profesora de la «Deusto Business School», Universidad de Deusto

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/ced-59-2018pp219-238>

---

**Sumario:** I. Introducción.—II. El Estado de la Integración. 1. Propuesta de profundización en la Unión Económica y Monetaria. 2. *Brexit*: Acuerdo sobre las condiciones del período transitorio del *Brexit*. 3. Luis de Guindos, vicepresidente del BCE.—III. Cuestiones generales de la actualidad económica. 1. BCE: Anuncio de la finalización del Programa de compras masivas de deuda (QE) en diciembre de 2018. 2. El Eurogrupo acuerda la finalización del rescate a Grecia y la reestructuración de la Deuda griega. 3. Guerra comercial con Estados Unidos ante la imposición de aranceles al acero y aluminio europeos. 4. MUR: polémica en relación a la resolución del Banco Popular. 5. Trabajadores desplazados: acuerdo sobre una nueva normativa. 6. Nuevas sentencias del Tribunal Europeo sobre las indemnizaciones a los trabajadores temporales españoles. 7. Semestre Europeo 2018: Informes en profundidad sobre Desequilibrios Macroeconómicos y Recomendaciones Específicas por país. 8. Competencia-Pacto fiscal Luxemburgo - Engie.

## I. Introducción

Durante el primer semestre de 2018, la UE ha acordado con el Reino Unido la duración y las condiciones generales del periodo transitorio del *Brexit*, de manera que éste deberá hacerse realidad el 1 de enero de 2021. El gobierno británico también ha anunciado la regulación y el estatus que otorgará a los ciudadanos europeos que deseen continuar viviendo en el país.

También fueron noticias relevantes el anuncio del BCE de retirada de estímulos monetarios excepcionales a final de año y el nombramiento de

Luis de Guindos como vicepresidente del Banco Central Europeo, una decisión que pretende contrarrestar la evidente infrarrepresentación española en las instituciones europeas.

El esperanzador acuerdo franco-alemán para avanzar en la Unión Económica y Monetaria y la revisión de la normativa sobre los trabajadores desplazados en la UE contrastaban con la preocupante guerra comercial iniciada contra Estados Unidos y con las dudas sobre el proceso de resolución del Banco Popular en 2017, que se derivan de la falta de transparencia en la información facilitada por la Junta Única de Resolución.

During the first six months of 2018, the European Union and the United Kingdom have agreed the duration and conditions of the Brexit transitional period, so that the withdrawal should be effective on 1 January 2021. The British government has also announced the regulation and status that will apply to the European citizens if they decide to continue to live in the country.

They were also remarkable those news about the end of the extraordinary monetary stimulus by the end of 2018 and the appointment of Luis de Guindos as vice-president of the European Central Bank, a decision that intends to counteract the evident lower representation of Spain in the European institutions.

The hopeful French-German pact on the new steps to be taken towards a deeper Economic and Monetary Union and the modification of the law about posted workers in the EU made the difference with the worrying commercial war with the United States and with the doubts about the resolution process of Banco Popular in 2017, derived from the lack of transparency in the information published by the Single Resolution Board.

## II. El estado de la integración

### 1. *Propuesta de profundización en la Unión Económica y Monetaria*

Tras más de cuatro horas de reunión, la canciller alemana Angela Merkel y el presidente francés Emmanuel Macron hicieron público el pasado 19 de junio un acuerdo entre ambos países para crear un presupuesto común para la Eurozona que, en su caso, apoye iniciativas de inversión en innovación o en capital humano y que proteja a la región en épocas de fuertes crisis económicas.

Aunque evitaron hablar de cifras, sí anunciaron que este nuevo instrumento debería nutrirse con contribuciones nacionales y con futuros impuestos europeos como la tasa a las transacciones financieras, y una parte del Impuesto de Sociedades una vez que se armonicen las bases imponibles.

El presupuesto de la Eurozona podría ponerse en marcha en 2021, en paralelo con el marco financiero plurianual de la UE y debería tener la convergencia económica entre países como objetivo, ya que en palabras de la canciller, «la convergencia en la Eurozona aún no es suficiente».

Respecto al Mecanismo Europeo de Estabilidad, MEDE, éste seguirá siendo el instrumento disponible para mejorar la estabilidad y afrontar problemas de liquidez de los Estados, evolucionando hacia un modelo de Fondo Monetario Europeo.

Por lo que se refiere a la Unión Bancaria, los líderes aludieron a la necesidad de avanzar en el tema del Fondo Europeo de Garantía de Depósitos bancarios para que, en efecto, los países con dificultades en sus sistemas financieros puedan contar con una red de seguridad común.

El acuerdo entre ambos líderes, que deberá ser ratificado por el Consejo Europeo de finales de junio, es clave para la profundización en la Unión Económica y Monetaria y, en todo caso, porque pone sobre la mesa la determinación del eje franco-alemán para encarar la oposición de un grupo de al menos ocho países, liderados por Holanda, que rechaza cualquier mutualización de riesgos o creación de nuevos fondos comunes.

## 2. Brexit: Acuerdo sobre las condiciones del período transitorio del Brexit

En diciembre de 2017 la UE de los Veintisiete y el Reino Unido hicieron público el acuerdo alcanzado sobre las condiciones de salida de los británicos de la UE, prevista para el 29 de marzo de 2019, y el negociador jefe de la UE, Michel Barnier, presentó la propuesta de la Comisión de que el periodo de transición del Brexit termine el 31 de diciembre de 2020, tres meses antes del plazo de dos años que había solicitado Londres, para hacerlo coincidir en el tiempo con la finalización del actual marco financiero plurianual de la UE.

En marzo se produjo el acuerdo sobre este período que, en efecto, retrasará 21 meses el Brexit definitivo y que fue presentado como un paso decisivo para evitar incertidumbres tanto para las empresas como para los 4,5 millones de ciudadanos europeos residentes en suelo británico y británicos en suelo europeo.

Durante este período Londres deberá cumplir la normativa comunitaria pero sin voz ni voto en la toma de decisiones, porque desde marzo de 2019, Reino Unido será, técnicamente, un país tercero para los socios comunitarios.

Las contrapartidas para Londres son difusas; la Unión concede que el Reino Unido pueda negociar y firmar acuerdos comerciales internacionales, aunque sólo podrían aplicarse una vez que finalice el período de transición.

Y respecto a Gibraltar, el acuerdo señalaba su inclusión en el período de transición, lo que significa que el peñón seguirá disfrutando de las ven-

tajas del Mercado Único hasta finales de 2020. Pero también se especificaba en el pacto que su aplicación dependerá de la negociación bilateral entre España y Reino Unido, y para hacerla efectiva Madrid pretende que Londres haga concesiones en el uso compartido del aeropuerto gibraltareño, y en las prácticas fiscales agresivas del peñón.

El acuerdo sobre el «divorcio» daba pie al inicio formal de las negociaciones sobre la futura relación que vinculará a ambos bloques a partir del 1 de enero de 2021.

En junio, el Ministerio del Interior británico facilitó detalles importantes sobre el futuro de los ciudadanos de la UE que viven en Reino Unido tras el Brexit.

A partir del 29 de marzo de 2019 y hasta el 30 de junio de 2021, los europeos que lleven cinco años viviendo en el país tendrán que pagar 65 libras, dar su nombre y dirección y, además, demostrar que no tienen antecedentes penales graves para optar al «estatus de asentado» y poder permanecer de manera ilimitada en Reino Unido.

En cambio, los que hubieran llegado más recientemente, sin alcanzar los cinco años mencionados, deberán pedir la condición de «pre-asentados». Con este estatus podrán continuar residiendo en el Reino Unido hasta cumplir los cinco años, momento en el que podrán solicitar el estatus de «asentados».

Además, los familiares de estos ciudadanos europeos que vivan en otro país podrán viajar al Reino Unido incluso cuando termine el periodo de transición, siempre y cuando la relación de parentesco existiera antes del 31 de diciembre de 2020 y continúe existiendo una vez que esa persona se traslade al país. «Estamos demostrando un progreso real y espero con interés escuchar más detalles sobre cómo la UE hará arreglos recíprocos para los ciudadanos del Reino Unido que viven en la UE», afirmó la ministra británica de Inmigración, Caroline Nokes.

### 3. *Luis de Guindos, vicepresidente del BCE*

En febrero el gobierno español presentó la candidatura del entonces ministro de Economía Luis de Guindos a la vicepresidencia del Banco Central Europeo, responsabilidad que quedaba vacante el 31 de mayo al finalizar el mandato del portugués Vitor Constancio.

Fuentes del ejecutivo señalaron que el perfil de De Guindos era el de un candidato idóneo para el puesto, dado su papel fundamental en la gestión del ministerio de Economía y en la recuperación económica española y, en particular, en el saneamiento del sistema financiero y en el desarrollo de la Unión Bancaria.

Sin embargo, a pesar de haber formado parte del Eurogrupo durante seis años como ministro español de Economía, esta experiencia también despertó cierto recelo en el seno del propio BCE, ya que podría poner en duda su independencia política. De Guindos no aportaba, además, un currículo como experto en política monetaria y su paso por el sector financiero estaba marcado por su trabajo en Lehman Brothers y en una de las cajas de ahorro nacionalizadas en España, Banca Mare Nostrum, BMN.

En cualquier caso, el Eurogrupo dio finalmente su apoyo al español el 19 de febrero, tras la retirada del otro candidato a ocupar el puesto, Philip Lane, gobernador del Banco Central de Irlanda. El apoyo expreso de un gran número de países (Alemania, Francia, Italia, Grecia, Eslovaquia, Malta y Portugal) hizo desistir a Irlanda sobre las opciones de su candidato.

La decisión fue ratificada un día después por los ministros de Economía y Finanzas de la Unión Europea. Y posteriormente, siguiendo el procedimiento previsto, también la comisión de Asuntos Económicos y Monetarios del Parlamento Europeo dio el visto bueno a su nombramiento el 27 de febrero.

El nombramiento oficial se produjo en el Consejo Europeo de los jefes de Estado y Gobierno de la UE celebrado en Bruselas el 22 de marzo, con lo que el español se convirtió en vicepresidente del BCE para un mandato no renovable de ocho años, a partir del 1 de junio.

### III. Cuestiones generales de la actualidad económica

#### 1. *BCE: Anuncio de la finalización del Programa de compras masivas de deuda (QE) en diciembre de 2018*

En junio el BCE anunció la retirada del programa de compras masivas de activos a finales de año. Desde octubre hasta diciembre de 2018 la intensidad de este «Quantitative Easing», QE, bajará hasta 15.000 millones de euros mensuales, siguiendo la senda ya iniciada a comienzos de año de reducir la compra a 30.000 millones al mes entre enero y septiembre.

A partir de diciembre el BCE dará por terminado este programa excepcional a no ser que, en efecto, la inflación u otros indicadores macroeconómicos pudieran obligar a revertir la decisión.

La inflación parece recuperarse en la Eurozona gracias al alza del precio del petróleo, pero también es cierto que el incremento de los precios podría hacer mella en la recuperación, lo que genera cierta incertidumbre respecto al futuro.

Aunque la autoridad monetaria de la Eurozona anunció que los tipos de interés se mantenían intactos en su mínimo histórico del 0% en vigor

desde marzo de 2016, dio una primera señal sobre cuándo podría llegar una primera subida al afirmar que este mínimo actual se mantendrá invariable hasta al menos el verano de 2019.

A pesar de que, de esta forma, el BCE comenzó a poner ciertas fechas a su repliegue de estímulos, la institución no quiso transmitir ningún mensaje concreto sobre una inminente subida de tipos. De hecho, Mario Draghi recordó en rueda de prensa que la política monetaria seguiría siendo acomodaticia, con los tipos al 0% y con la extensión de las compras de deuda hasta el mes de diciembre de 2018.

## 2. *El Eurogrupo acuerda la finalización del rescate a Grecia y la reestructuración de la Deuda griega*

Los ministros de Finanzas del euro cerraron el 21 de junio un acuerdo para finalizar el último de los rescates a Grecia sobre la base de nuevas condiciones para reestructurar el pago de su deuda.

Tras tres programas de asistencia financiera al país, que han acumulado un total de 273.000 millones de euros en préstamos por parte de sus socios de la Eurozona, los ministros daban por finalizado un período crítico en la historia reciente del país que debería permitir a Atenas acceder a los mercados financieros el 20 de agosto.

El país ha debido soportar desde 2010, cuando se pactó el primer rescate, una profunda intervención por parte de las instituciones de la Eurozona, con fuertes medidas de austeridad que han resultado en una reducción del 25% en su PIB, una disminución del 40% en los ingresos de los hogares y la pérdida de un millón de empleos. El país debió pactar una quita de su deuda en 2012, convocó un referéndum sobre el tercer rescate y sufrió un corralito bancario en el verano de 2015.

Este nuevo acuerdo sólo fue posible una vez que los miembros del Eurogrupo confirmaron que Atenas ha cumplido las medidas prioritarias exigidas y que los esfuerzos realizados han sido suficientes y tras certificar su confianza en la promesa de Grecia de mantener el déficit primario en el 3,5%.

Sin embargo, no fue un acuerdo fácil, puesto que durante más de nueve horas de reunión, los ministros escenificaron las fuertes divergencias existentes entre países como Alemania y Holanda, partidarios de ofrecer condiciones menos generosas sobre la reestructuración de la deuda griega y otros países liderados por Francia más alineados del lado de Grecia que reclamaban más solidaridad con el país.

Finalmente, el pacto alcanzado sobre la reestructuración de la deuda griega plantea una extensión del plazo de carencia de 10 años para el comienzo del pago de capital e intereses del tercer rescate, una ampliación se-



mejante de otros diez años para su vencimiento y la entrega de un último tramo de 15.000 millones de euros.

El Eurogrupo, además, se declaraba dispuesto a considerar nuevas medidas de reestructuración de la deuda griega en caso de que «se materialicen escenarios económicos adversos».

Con la decisión del Eurogrupo, Atenas recuperaba por fin las riendas de su soberanía en materia de política económica, aunque «la troika», formada por representantes de la Comisión Europea, Banco Central Europeo y Fondo Monetario Internacional, seguirá visitando el país para comprobar que las reformas no se revierten y para supervisar la situación fiscal.

Esta supervisión es obligatoria hasta que el país rescatado por la Eurozona devuelva, al menos, el 70% del préstamo, por lo que habida cuenta del enorme paquete de deuda en manos del MEDE (organismo de la Eurozona para articular los rescates a Estados en dificultades) y la extensión en el vencimiento acordada, es más que previsible que las misiones de los «hombres de negro» continúen durante mucho tiempo, quizás durante las próximas dos décadas. Y, lógicamente, no es descartable que con esta supervisión se pudiera obligar a Grecia a bloquear políticas o exigir cambios en materia de política económica, si se perciben desviaciones o incumplimientos en las medidas comprometidas.

A pesar de que, en efecto, Grecia continuará bajo vigilancia, los mensajes de optimismo se sucedieron tras la decisión del Eurogrupo, en la medida en que muchos medios la interpretaron como el símbolo del fin de la crisis del euro. El presidente de esta reunión de ministros de finanzas, Mário Centeno, señaló que Grecia había completado con éxito el programa tras aplicar centenares de medidas, «a menudo con mucha dureza para la población». Y no olvidó, ante lo que consideró la apertura de una nueva etapa, rendir un merecido tributo al pueblo griego, por «su resiliencia y compromiso europeo». «La crisis griega acaba aquí en Luxemburgo esta noche», señaló también el comisario de Asuntos Económicos, Pierre Moscovici.

En todo caso, lo cierto es que Atenas «recuperará su libertad» el 20 de agosto con una deuda que supera el 178% de su PIB, por lo que las incertidumbres sobre su capacidad para hacerla frente son obvias, incluso si el país cumpliera estrictamente las reformas aprobadas durante estos años.

Tanto el FMI como el BCE se hicieron eco de estas dudas, y llegaron a plantearlas públicamente. El presidente del BCE, Mario Draghi, señaló, en este sentido, que «damos la bienvenida a la disposición del Eurogrupo a considerar más medidas de alivio a largo plazo si se materializaran desarrollos económicos adversos», lo que fue interpretado como una señal del te-

mor del Banco a que, en unos años, tuviera que volver a abordarse la cuestión de la deuda griega.

Estas tesis contrastan con las mostradas por las instituciones europeas, ya que éstas han basado su confianza en la capacidad de Grecia para asumir los pagos de su deuda en la propia composición de la deuda, con largos vencimientos, bajos intereses y en una proporción mayoritaria en manos de ellas mismas, lo que podría hacer el calendario de pagos más soportable.

### 3. *Guerra comercial con Estados Unidos ante la imposición de aranceles al acero y aluminio europeos*

Estados Unidos decidió el 1 de junio iniciar una guerra comercial contra sus grandes aliados, la Unión Europea, México y Canadá, al activar unos aranceles al acero (25%) y al aluminio (10%) que había anunciado en marzo pero dejado en suspenso con el fin de abrir una eventual negociación.

Washington, que pedía cambios para reducir el déficit comercial con dichos socios comerciales consideró no haber conseguido una solución satisfactoria durante las conversaciones y por esta razón anunció el 31 de mayo que los gravámenes entraban en vigor en la medianoche de ese mismo día.

El gobierno de Donald Trump ha defendido desde su llegada al poder que el déficit comercial del país es el gran mal del sector industrial estadounidense y, por tanto, origen de todos los males de la clase media. Así es como se explica que Washington haya iniciado una guerra comercial contra sus más importantes socios, Europa, Canadá, México y China.

Según declaró el secretario de Estado de comercio de Estados Unidos, Wilbur Ross, las conversaciones con los socios europeos habían logrado «algunos avances», pero no los suficientes para mantener la exención a los nuevos aranceles, que expiraba en la medianoche del 31 de mayo.

Según expertos en la materia, la intención de Estados Unidos durante las conversaciones fue tratar de cerrar acuerdos con medidas que, a la postre, establecieran limitaciones voluntarias en las exportaciones al país. Es el tipo de pactos que, en efecto, ha ido consiguiendo con Corea del Sur, Australia, Brasil y Argentina, que sí mantienen la exención sobre las tarifas en sus exportaciones.

«Hoy es un mal día para el comercio mundial. Hemos hecho todo lo posible para evitar este resultado», lamentó la comisaria de Comercio, Cecilia Malmström. «En estas conversaciones, Estados Unidos ha tratado de usar la amenaza de restricciones comerciales para obtener concesiones de la UE. Nosotros no negociamos así», reprochó.

Bruselas anunció el mismo 1 de junio que ese mismo día denunciaría a Estados Unidos ante la Organización Mundial del Comercio, OMC, y que impondría «medidas de reequilibrio» para proteger a su industria.

«Es puro y simple proteccionismo. Estados Unidos no nos deja otra opción que proceder a presentar el caso ante la OMC e imponer más aranceles a una serie de importaciones de EE.UU.», anunció el presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, en un comunicado.

De hecho, cuando Estados Unidos anunció su primera amenaza contra el acero y el aluminio europeos, Bruselas elaboró una lista de unos 350 productos (que incluye una gran variedad de bienes, como alimentos, bebidas, maquillaje o barcos de recreo) que quedarían sujetos a gravámenes adicionales como represalia por las medidas estadounidenses. La Comisión Europea la notificó a la OMC en mayo para poder actuar de manera inmediata si Washington decidía finalmente aplicar los aranceles al acero y aluminio de la UE.

En concreto Bruselas presentó dos listados de productos estadounidenses que eventualmente serían penalizados y cuyas ventas a la UE representan unos 6.400 millones de euros anuales, un montante equivalente a las ventas europeas de acero y aluminio a Estados Unidos, en una búsqueda de equiparación de daños.

Este fue el antecedente de la decisión anunciada por la Comisión el 20 de junio sobre la aplicación, a partir del día 22, de unos aranceles del 25% a una lista de productos estadounidenses, entre los que se incluyen productos simbólicos e icónicos del país como la mantequilla de cacahuete, los vaqueros Levi's, el whisky Bourbon, el maíz dulce, los arándanos o el zumo de naranja. En total, se verán afectados por esta primera oleada de aranceles casi 200 productos cuyo valor de importación en la UE asciende a 2.800 millones de euros.

«Nuestra respuesta es medida, proporcionada y está plenamente en línea con las reglas de la OMC», señaló la comisaria Malmström, recordando asimismo que si Estados Unidos diera marcha atrás y eliminara los aranceles sobre el acero y aluminio europeos, Europa también retiraría los suyos.

Al margen de estas represalias, sobre una suma estimada de importaciones de 2.800 millones de euros, la UE se reserva la posibilidad de imponer una segunda tanda de aranceles sobre otros 3.600 millones de euros en importaciones procedentes de Estados Unidos, una vez que hubieran transcurrido tres años desde el anuncio de las medidas estadounidenses, es decir, en marzo de 2021, o antes si la OMC resolviera la disputa contra Estados Unidos y a favor de la UE. Con esta segunda imposición de aranceles, la Unión podría equiparar la cifra de 6.400 millones relativa a la venta del acero y del aluminio europeos en Estados Unidos.

Este conflicto comercial con EE.UU. se añadía al anuncio de la imposición de aranceles a la aceituna negra española, un sector con gran impor-

tancia en Andalucía, formado por casi 300 empresas y que suma unos 8.000 empleos.

Washington culpaba directamente a las subvenciones que los agricultores andaluces reciben de la UE, que hacen posible su venta por debajo de su valor de mercado, para ratificar y aumentar el arancel desde el 21,6% provisional establecido en los meses de noviembre y enero hasta el 35,75% definitivo establecido en junio.

Fuentes de la Comisión Europea calificaron las tasas de inadmisibles e injustificadas y anunciaron que se tomarían medidas de manera inmediata. De hecho, será preciso esperar a la reunión de la Comisión de Comercio Internacional, prevista para el 24 de julio, para conocer la decisión de este organismo sobre su conformidad o su rechazo respecto de dichos aranceles.

#### 4. MUR: polémica en relación a la resolución del Banco Popular

En junio de 2017 se produjo la primera actuación del Mecanismo Único de Resolución (MUR) de la Eurozona. El riesgo de colapso por el hecho de que el Banco Popular no hubiera podido atender las retiradas de dinero de sus clientes llevó a las autoridades europeas a decidir, por vez primera, una intervención rápida e inédita de «resolución» de un banco europeo.

Tras el preceptivo dictamen del Banco Central Europeo en el que se planteaba la necesidad de dicha intervención ante la delicada situación del Popular, que estaba a punto de caer o era probable que cayese («failing or likely to fail»), la Junta Única de Resolución tomó la decisión de encargar al Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria, el FROB español, la venta del banco, operación que finalmente se cerró con el Banco Santander, quien aceptó la compra del Popular por la simbólica cifra de un euro.

Sin embargo, la operación provocó una fuerte polémica habida cuenta del perjuicio causado a unos 300.000 accionistas y poseedores de deuda del banco que, de un día para otro, perdieron toda su inversión.

En poco tiempo se produjo un alud de demandas ante el Tribunal de Justicia de la UE contra la JUR y ante la Audiencia Nacional contra el FROB, además de querellas contra las ex cúpulas de la entidad bancaria. Por la vía civil también los inversores iniciaron miles de pleitos contra el Popular y el Santander en los juzgados de toda España.

Ante la falta de transparencia del proceso de venta de la entidad española, el Panel de recurso de la JUR decidió el 28 de noviembre de 2017 que una serie de versiones no confidenciales de determinados informes clave para la resolución del banco debían hacerse públicos, decisión que finalmente fue acatada a comienzos de febrero de 2018.

Aunque la JUR evitó la publicación de determinados datos considerados sensibles, uno de los informes, elaborado por la propia Junta, despertó especial interés, ya que desvelaba que apenas 48 horas antes de la decisión de resolución del banco, este organismo consideraba que la valoración provisional no indicaba que el banco fuera insolvente o inviable. Esta consideración significaba, por tanto, que la resolución de la entidad se fundamentó no tanto en la insolvencia sino en una grave crisis de liquidez y de financiación, provocada por una retirada masiva de depósitos bancarios de sus clientes.

Y otro informe sobre la valoración económica del Popular, elaborado por la auditoría Deloitte y que justificó la venta del banco al Santander, aportaba un rango de valoración del banco de entre -8.000 millones de euros en un escenario pesimista y 1.300 millones en otro optimista. En el escenario base el valor de la entidad se situaba en -2.000 millones, siendo esta última cifra la referencia final aplicada por la JUR.

Sin embargo, representantes legales de los inversores afectados pusieron en duda estas valoraciones y señalaron que únicamente podrían haber sido válidas si los activos del banco se hubieran valorado como si su venta fuera urgente y no en un proceso de venta ordenado. La JUR, por su parte, señalaba que la valoración debía tener en cuenta los potenciales riesgos y los costes que debería asumir el comprador de la entidad, incluidos los riesgos legales y costes derivados de las demandas contra los gestores del Popular. El Santander ofreció 1 euro y dado que el valor en el escenario base se situó en -2.000 millones, el precio se consideró adecuado.

En su defensa Deloitte afirmaba que tuvo un tiempo «extremadamente corto» para elaborar el informe, poco más de diez días, cuando había pactado con la JUR contar con «al menos seis semanas». Señaló, además, que no tuvo acceso a «cierta información crítica» y que tuvo «oportunidades limitadas» de debatir con expertos y afectados.

Reconocía de esta forma que su informe incluía una valoración «altamente incierta y provisional» y que añadía un «colchón» añadido para posibles pérdidas adicionales imposibles de estimar entonces. Y fuentes de la JUR admitieron, tras la publicación de los documentos, que la intervención se llevó a cabo de manera precipitada y con exceso de urgencia.

Las reclamaciones de los inversores afectados no cesaron ya que calificaron de insuficiente la información facilitada por la JUR, por lo que volvieron a recurrir al Panel. Y en junio consiguieron una segunda decisión de este organismo para forzar la publicación de nueva información sobre el proceso de resolución del Popular.

La JUR deberá desvelar información sobre la fuga de depósitos diaria, de mayo y junio de 2017, y datos sobre la liquidez de la entidad bancaria, y

deberá también publicar datos clave del informe de evaluación de Deloitte y otros documentos que no había publicado en febrero. El Panel justificaba esta decisión porque sin estos datos el informe de la auditora es «casi ininteligible» y hace «imposible para los afectados y para los tribunales comprender su rol en el informe».

### 5. *Trabajadores desplazados: acuerdo sobre una nueva normativa*

En marzo las instituciones europeas alcanzaron un principio de acuerdo para modificar la Directiva comunitaria sobre trabajadores desplazados en el marco de una prestación de servicios e introducir su equiparación salarial con los trabajadores locales, lo que podría suponer una mayor retribución para más de dos millones de empleados.

El texto acordado fijaba un periodo máximo del desplazamiento de 12 meses, con posibilidad de establecer una prórroga justificada de seis meses adicionales. Transcurrido ese plazo, el trabajador podrá acogerse a la legislación laboral del país de destino si es más favorable que la de su país de origen.

La Directiva anterior al acuerdo fue aprobada en 1996 y solo exige una remuneración igual al salario mínimo del país a donde se desplaza el trabajador, lo que genera situaciones de dumping laboral en sectores con gran movilidad laboral como la construcción. La norma anterior también ha facilitado el desplazamiento cuasi permanente de trabajadores procedentes de países más pobres hacia otros más prósperos, recibiendo unos salarios muy inferiores a los habituales en el país de destino. Entre 2010 y 2014, el número de empleados desplazados aumentó en un 40% hasta casi dos millones de trabajadores.

Esta nueva directiva era una prioridad declarada por el presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, a la vista del incremento en el número de trabajadores desplazados registrado durante la crisis y contaba con el apoyo de países como Francia, Alemania, Italia, Holanda o Bélgica, partidarios de endurecer el control de los trabajadores desplazados a sus territorios, y de combatir el dumping salarial.

Entre 2010 y 2015, España dobló el número de trabajadores desplazados a otros países de la UE mientras que Polonia, país que lidera la exportación de trabajadores, la incrementó en un 74%, hasta los 463.000 trabajadores. El 23% de todos los trabajadores desplazados en Europa son polacos.

El Parlamento Europeo aprobó la nueva Directiva en su sesión plenaria del 29 de mayo con 456 votos a favor, 147 en contra y 49 abstenciones. Su contenido deberá hacerse efectivo en los Estados miembros en un plazo de

dos años, ya que éstos dispondrán de este plazo, desde su aprobación formal, para transponerla a su legislación nacional.

Se trata de una norma que, sin duda, mejorará la protección de los trabajadores desplazados y que asegurará unas condiciones de competencia más justas para las empresas.

#### 6. *Nuevas sentencias del Tribunal Europeo sobre las indemnizaciones a los trabajadores temporales españoles*

El 5 de junio el Tribunal de Justicia de la Unión Europea hizo públicos dos fallos que han contribuido a clarificar el hecho de que la normativa laboral española no es discriminatoria en el trato a los trabajadores fijos y temporales y que, por tanto, es posible establecer indemnizaciones diferentes para ambas tipologías de contratos.

Los jueces europeos dictaminaron que, en efecto, fijos y temporales no necesariamente deben tener derecho a la misma indemnización

Y, en particular, en uno de los fallos el Tribunal señalaba que el acuerdo marco europeo sobre trabajo de duración determinada «no se opone» a una normativa nacional, la española en este caso, que prevé diferentes indemnizaciones y que, en particular, no prevé el abono de indemnización alguna a los trabajadores interinos.

De esta forma, la Corte europea rectificaba un pronunciamiento suyo anterior de Septiembre de 2016, cuando dictó una polémica y confusa sentencia en la que podía interpretarse que un trabajador temporal interino que, en efecto, según la ley española no tiene derecho a indemnización, debería recibir el mismo trato que un trabajador indefinido despedido por causas objetivas (20 días por año).

Sin embargo, casi dos años después, el argumento aportado por los jueces europeos contradecía esta primera tesis, al afirmar que en el caso de un trabajador temporal interino las partes del contrato conocen desde el principio la fecha o acto que causará el fin de la relación laboral mientras que en el caso de un trabajador indefinido que es despedido por causas objetivas a iniciativa del empresario, corresponde una indemnización para compensar el carácter imprevisto de la ruptura de la relación laboral.

Expertos laboristas expresaron su opinión de que, efectivamente, estas nuevas sentencias rectificaban el pronunciamiento anterior de la Corte porque en esta ocasión los jueces justificaban que la posición de un trabajador indefinido que es despedido es distinta a la de un temporal. Los trabajadores indefinidos no saben cuándo se va a terminar la relación laboral y el daño, por tanto, es mayor.

Y también señalaron estos expertos que las sentencias dejaban la puerta abierta a la posibilidad de equiparar a los interinos con el resto de contratos temporales, es decir, a la posibilidad de establecer una indemnización similar para este colectivo de trabajadores interinos.

### *7. Semestre Europeo 2018: Informes en profundidad sobre Desequilibrios Macroeconómicos y Recomendaciones Específicas por país*

La Comisión Europea presentó en febrero el llamado «Paquete de Invierno» que integra los diferentes Informes-país que, en su caso, incluyen los Exámenes Exhaustivos derivados del Informe del Mecanismo de Alerta, IMA, publicado en noviembre.

La Comisión certificaba entonces que la Economía europea continuaba creciendo con fuerza y que las perspectivas económicas positivas se veían acompañadas por una mejoría en el mercado laboral y en la situación social. Sin embargo, también alertaba sobre el hecho de que la recuperación no parecía estar beneficiando a toda la sociedad de forma equitativa y que las debilidades estructurales estaban frenando el crecimiento y la convergencia en algunos Estados miembros.

Los 27 informes por país presentados, para todos los Estados miembros excepto Grecia que aún entonces era objeto de un programa específico de apoyo financiero, incluían el análisis anual, por parte de los servicios de la Comisión de su situación económica y social, así como de los avances en la aplicación a lo largo de los años de las Recomendaciones Específicas por País, REPs. Para los 12 Estados miembros seleccionados en noviembre en el IMA, los informes por país incluían sus respectivos Exámenes Exhaustivos, con una evaluación particular de los posibles desequilibrios macroeconómicos que actualizaba la categorización de los países en el marco del denominado «Procedimiento de Desequilibrios Macroeconómicos».

En términos generales, la Comisión certificaba que los desequilibrios se están corrigiendo gracias a las reformas en curso y a la recuperación económica, y es por ello que el número de países vigilados por este procedimiento está disminuyendo. Destacaba, en particular, los progresos alcanzados en Bulgaria, Eslovenia, Francia y Portugal, con un cambio positivo de categoría.

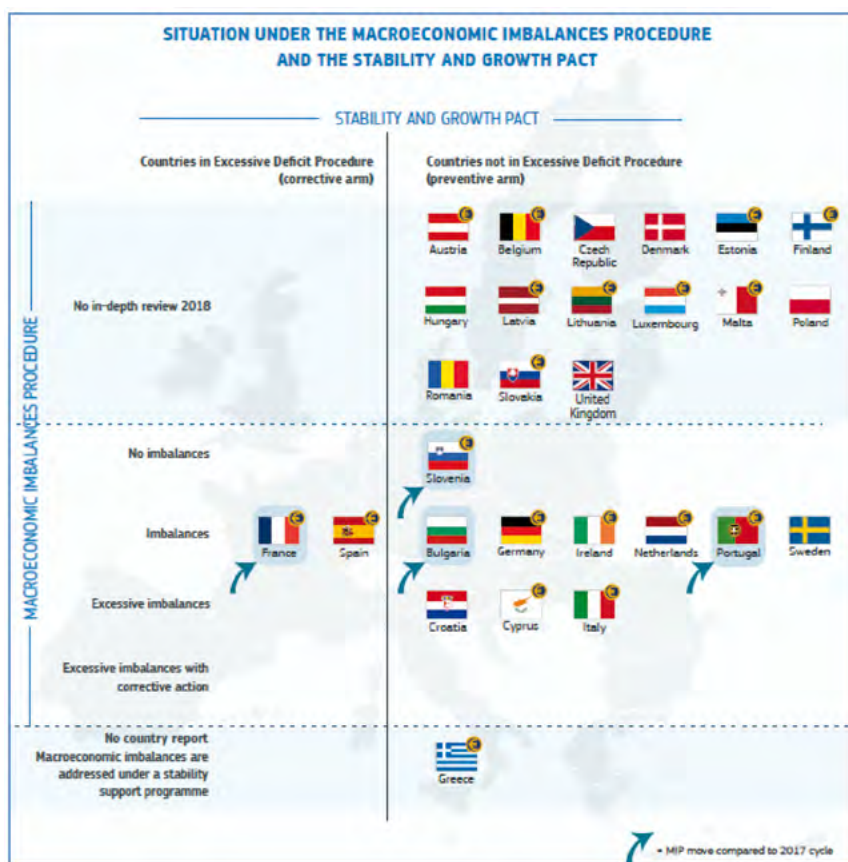
En efecto, la conclusión respecto a la actualización de la clasificación de países tras la publicación de los Exámenes Exhaustivos fue la siguiente:

- Eslovenia ya no sufre desequilibrios económicos,



- Alemania, Bulgaria, España, Francia, Irlanda, los Países Bajos, Portugal y Suecia muestran desequilibrios económicos, destacando el hecho de que Bulgaria, Francia y Portugal mejoraban respecto a la clasificación de 2017,
- Chipre, Croacia e Italia continúan con desequilibrios económicos excesivos.

El comisario Pierre Moscovici, responsable de Asuntos Económicos y Financieros, Fiscalidad y Aduanas, afirmó, con motivo de la publicación de los informes, que once países continuaban experimentando desequilibrios «que los hacen vulnerables en caso de perturbaciones».



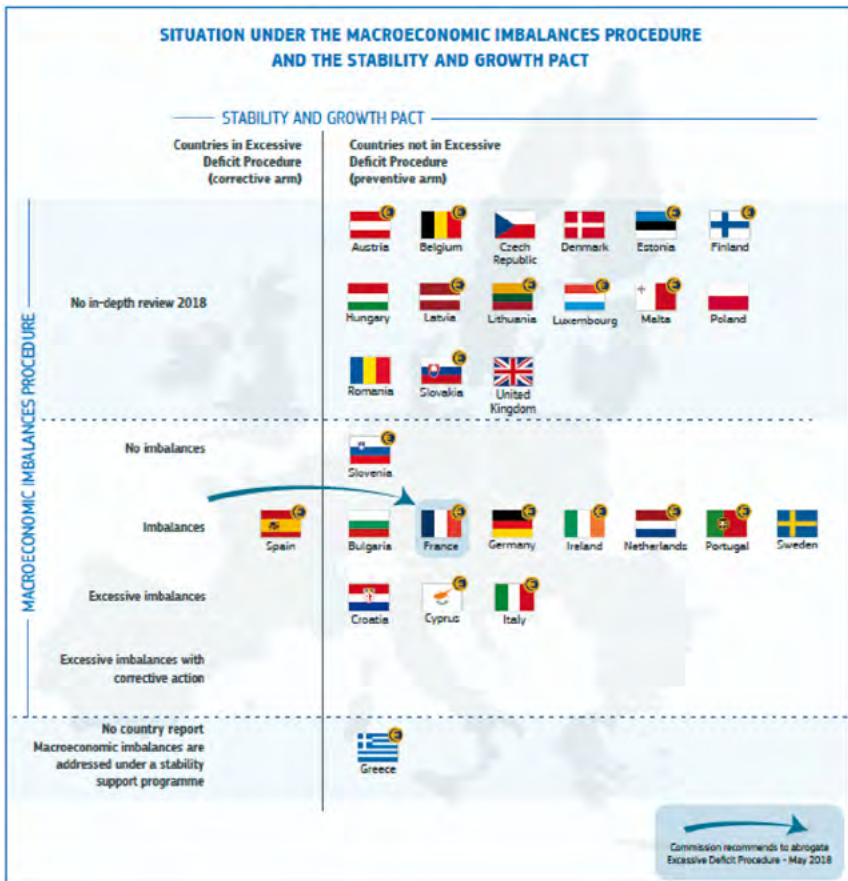
## Semestre Europeo 2018 (actualización, marzo de 2018)

Fuente: Comisión Europea.

Cuadernos Europeos de Deusto

ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587. Núm. 59/2018, Bilbao, págs. 219-238  
doi: <http://dx.doi.org/10.18543/ced-59-2018pp219-238> • <http://ced.revistas.deusto.es>

Y en mayo la Comisión presentó su «paquete de primavera», con sus propuestas de Recomendaciones Específicas por país, REPs, que proporcionan una guía de políticas económicas (reformas presupuestarias, macroeconómicas y estructurales) para los próximos 12-18 meses, adaptadas a cada país con el fin de apoyar la creación de empleo y el crecimiento, y corregir desequilibrios detectados, garantizando el mantenimiento de unas finanzas públicas saneadas.



**Semestre Europeo 2018 (actualización, mayo de 2018)**

*Fuente:* Comisión Europea.

Según los servicios de análisis económico del ejecutivo comunitario, la mejora del contexto económico debería permitir centrar la atención en un

nuevo conjunto de prioridades, teniendo en cuenta la estrecha interdependencia de las economías de la UE, y en especial de las de la zona del euro. La Comisión alentaba a los Estados miembros a emprender reformas estructurales que mejoren el entorno empresarial y las condiciones para la inversión, concretamente reformando los mercados de productos y servicios, apoyando la innovación, mejorando el acceso de las pequeñas y medianas empresas a la financiación y combatiendo la corrupción. Y alertaba también sobre la necesidad de que los Estados miembros refuercen su resiliencia económica ante retos a largo plazo como las tendencias demográficas, la emigración y el cambio climático, puesto que sólo unas Economías resistentes a largo plazo «pueden garantizar la convergencia económica y la reducción de las desigualdades».

En esta ocasión, Moscovici declaró que «hoy estamos más cerca de dejar atrás el legado de la crisis, ahora que Francia sale del procedimiento de déficit excesivo después de nueve años. Por primera vez desde la creación de la moneda única, en 2018 el déficit de todos los países de la zona del euro se situará por debajo del 3 % del PIB. Guiar a los países de la UE a este punto nos ha llevado años de políticas presupuestarias responsables, y debemos garantizar que la responsabilidad siga siendo la clave también en el futuro».

En efecto, la Comisión recomendaba el cierre el procedimiento de déficit excesivo para Francia, con lo que únicamente un país, España, queda sometido al componente corrector del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, frente a los 24 países que lo estaban en 2011.

## 8. *Competencia-Pacto fiscal Luxemburgo - Engie*

La Comisión Europea tomó una nueva decisión en junio sobre pactos fiscales ilegales contra Luxemburgo.

En esta ocasión, Bruselas decidió que la empresa Engie deberá devolver 120 millones de euros al Gran Ducado ya que, según la investigación iniciada en Septiembre de 2016, la compañía francesa de energía se habría beneficiado durante una década de un acuerdo para reducir su factura fiscal.

Engie, nacida de la fusión de Gaz de France y Suez, está participada por el Estado francés en un 24,1%, aunque su poder real es mayor, dado que controla más de un tercio del derecho de voto.

La estructura financiera creada por la entidad, concebida para reducir artificialmente el pago de impuestos, hizo que en la práctica abonara tan solo un 0,3% de sus beneficios en concepto de Impuesto de Sociedades, lo que según el criterio de Bruselas es una ayuda de Estado ilegal por incumplir las normas de la competencia y situar a Engie en una posición de privilegio respecto a sus rivales.

«Luxemburgo ha proporcionado ventajas fiscales ilegales a Engie», explicó en rueda de prensa Margrethe Vestager, comisaria de Competencia, ratificando que la recuperación de ayudas de Estado ilegales en el plano tributario es una de sus principales líneas de actuación.

Luxemburgo mostró su total desacuerdo con la Comisión y emitió un comunicado en el que negaba haber proporcionado ayudas ilegales y afirmaba reservarse el derecho a recurrir la decisión. En todo caso, no es el primer caso en el que el Gran Ducado debe enfrentarse a este tipo de acusaciones, ya que Fiat y Amazon ya fueron obligadas a devolver impuestos a Luxemburgo en 2015 y 2017 respectivamente. La compañía automovilística eludió el pago de entre 20 y 30 millones, mientras que el gigante del comercio electrónico redujo ilegalmente su factura en 250 millones. Y otra multinacional, McDonald's también está siendo investigada por haberse beneficiado de ventajas fiscales en el país.

El caso más relevante por lo elevado de su importe ha sido, hasta la fecha, el de Apple, ya que la Comisión dictaminó en 2016 que la multinacional americana debía pagar a Irlanda 13.000 millones de euros en concepto de impuestos impagados, una suma sin precedentes. En abril, ambas partes anunciaron el acuerdo alcanzado para que la empresa estadounidense iniciara el desembolso de la suma establecida con una primera serie de pagos durante seis meses a partir del mes de mayo.

De hecho, el retraso en la ejecución del pago había llevado a la Comisión Europea a denunciar a Dublín ante la justicia europea en octubre de 2017, ante la paradoja de que el beneficiario de la decisión europea, Irlanda, fuese también quien más críticas vertió sobre la misma.

«El Gobierno está en desacuerdo con la resolución de la Comisión Europea. Sin embargo, como miembro comprometido de la UE, tenemos la intención de cumplir con nuestras obligaciones legales», señaló Paschal Donohoe, ministro irlandés de Finanzas.

## Sobre la autora

**Beatriz Iñarritu Ibarreche** es Doctora por la Universidad de Deusto 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 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».

## About the author

**Beatriz Iñarritu Ibarreche** is a Doctor of the University of Deusto and holds a degree in Economics and Business Studies from the Commercial University of Deusto. 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, 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 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», a magazine 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».

## **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 inmediatamente después de su publicación. Los trabajos podrán leerse, descargarse, copiar y difundir en cualquier medio sin fines comerciales y según lo previsto por la ley; sin la previa autorización de la Editorial (Universidad de Deusto) o el autor. Así mismo, los trabajos editados en *CED* pueden ser publicados con posterioridad en otros medios o revistas, siempre que el autor indique con claridad y en la primera nota a pie de página que el trabajo se publicó por primera vez en *CED*, con indicación del número, año, páginas y DOI (si procede). Cualquier otro uso de su contenido en cualquier medio o formato, ahora conocido o desarrollado en el futuro, requiere el permiso previo por escrito del titular de los derechos de autor.

## **Copyright**

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

# Cuadernos Europeos de Deusto

*Deusto Journal of European Studies*



Lifelong  
Learning  
Programme

Centro de Excelencia Jean Monnet en Derecho de  
la Unión Europea y Relaciones Internacionales