

ISSN: 1130-8354 (paper)
ISSN: 2445-3587 (digital)
DOI: <http://doi.org/10.18543/ced>

Cuadernos Europeos de Deusto

Deusto Journal of European Studies

30.º aniversario / 30th anniversary

No. 60/2019

DOI: <http://dx.doi.org/10.18543/ced-60-2019>

La Refundación del Proyecto Europeo

Refounding the European Project

J. Duch Guillot, J.J. Alvarez Rubio, A. Errasti Lopez, I. Filibi, C. Espaliú Berdud, J.L. de Castro Ruano, D. Borrajo Valiña, M.^á D. Bollo Arocena, A. Lasa López, A. García Lupiola, D. Ordóñez Solís, B. Iñarritu

Instituto de Estudios Europeos

Cuadernos Europeos de Deusto

30.º aniversario / 30th anniversary

No. 60/2019

DOI: <http://dx.doi.org/10.18543/ced-60-2019>

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 París, Francia)

Cristina Arenas Alegria (Universidad de Deusto, España)

Steffen Bay Rasmussen (Universidad de Deusto, España)

Javier Bilbao Ubillos (Universidad del País Vasco, España)

Karolina Boronska-Hryniwiecka (Wrocław University, Polonia)

Marta Casado Abarquero (Universidad de Deusto, España)

David Fernández Rojo (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 Heribarne Martínez (Universidad de Deusto, España)

Javier Larena Beldarrain (Universidad de Deusto, España)

Ainhoa Laso López (Universidad de Alicante, España)

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

Nerea Magallón Elosegi (Universidad de Deusto, España)

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

Oana Petrescu (Ministerul Justitiei din Romania, Rumania)

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 Furea (Nicolae Titulescu University of Bucharest, Rumanía)

Beatriz Iñarritu 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)

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 Ubillos, University of the Basque Country, Spain

Karolina Boronska-Hryniwiecka, Wrocław University, Poland

Marta Casado Abarquero, University of Deusto, Spain

David Fernández Rojo, 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 Lasu 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 Churruca Muguruza, University of Deusto, Spain

Juan Luis Crucelegui, UNCTAD, Switzerland

Augustin Furea, Nicolae Titulescu University of Bucharest, Romania

Beatriz Iñarritu 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

Contact:

Email: 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

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 Despues 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 marina, coincidiendo, en parte, con la plataforma continental, como luego veremos.

 ¿Estarán 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

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-salvadorgutierrez-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 magacines

Los artículos en un periódico o magacine, 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/hacer-los-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

30.º aniversario / 30th anniversary

No. 60/2019

DOI: <http://dx.doi.org/10.18543/ced-60-2019>

La Refundación del Proyecto Europeo
Refounding the European Project

Sumario / Contents

Presentación / Introduction

Beatriz PÉREZ DE LAS HERAS 19

Estudios

Jaume DUCH GUILLOT, 1979-2019: 40 años de democracia europea 33

Juan José ÁLVAREZ RUBIO, Reformas institucionales para mejorar la gobernanza democrática en la Unión Europea 57

Ander ERRASTI LOPEZ, Inclusión democrática e igualdad política en una *Démocracia europea* en transformación 95

Igor FILIBI, Federalismo y regionalismo en Europa: ¿hacia qué camino político camina la UE? 125

Carlos ESPALIÚ BERDUD, Impulsar la participación de los ciudadanos como factor de legitimidad en el proyecto de la integración europea 157

José Luis DE CASTRO RUANO y Diego BORRAJO VALIÑA, El futuro de la seguridad y la defensa en la UE post-Brexit: el salto a la integración	187
María Dolores BOLLO AROCENA, Fronteras exteriores, inmigración y refugio. La frustrante búsqueda de formas legales de acceso a Europa en el Derecho de la Unión: el incierto futuro del Visado Humanitario Europeo y del Marco Europeo de Reasentamiento	219
Ainhoa LASA LÓPEZ, Configurando el modelo social de la Europa post-Brexit: perspectivas y acciones en curso	265
Asier GARCÍA LUPIOLA, Los retos de la seguridad energética y el cambio climático: hacia una economía europea sostenible	305
Jurisprudencia	
David ORDÓÑEZ SOLÍS, Crónica de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea	343
Crónica	
Beatriz IÑARRITU, Actualidad institucional y económica de España en el marco de la Unión Europea (Enero 2019)	387

Presentación

Introduction

Presentación

Beatriz Pérez de las Heras
Directora de *Cuadernos Europeos de Deusto*
beatriz.perez@deusto.es

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/ced-60-2019pp19-24>

Resumen: *Cuadernos Europeos de Deusto* ha contribuido durante 30 años al análisis crítico y a la transferencia de conocimiento sobre el proceso de integración europea, desde una perspectiva multidisciplinar. Con ocasión de esta conmemoración, este monográfico pretende aportar una mirada hacia adelante, una apuesta por la continuidad del proyecto europeo y su relanzamiento como única alternativa posible de futuro. Desde esta perspectiva, diez expertos ofrecen su visión sobre algunos de los retos más relevantes a los que la UE se enfrenta actualmente y cuya evolución a corto plazo perfilará los contornos políticos, institucionales, económicos y sociales del proceso de integración europea en los próximos años.

Palabras clave: Parlamento Europeo, gobernanza democrática, federalismo y regionalismo, ciudadanía de la Unión, política exterior y de seguridad común, solidaridad y desarrollo humano, modelo social, seguridad energética y cambio climático.

En 1988 veía la luz el primer ejemplar de *Cuadernos Europeos de Deusto* (CED). Los tres primeros números fueron publicados como tiradas aparte de *Estudios de Deusto*, una de las revistas más veteranas de la Universidad de Deusto. En 1990 CED se convirtió en revista independiente y, desde entonces, ha venido editando dos ejemplares anuales.

Gracias al entusiasmo y al trabajo conjunto de las personas que estamos en el equipo editorial, CED ha ido progresivamente escalando posiciones de mayor reconocimiento hasta hacerse un hueco visible en los rankings de revistas científicas. Este logro tampoco hubiera sido posible sin el apoyo institucional y financiero proporcionado por la Diputación Foral de Bizkaia desde 1989.

A lo largo de sus 30 años, CED ha pretendido contribuir al análisis crítico y a la transferencia de conocimiento sobre el proceso de integración europea, desde una perspectiva multidisciplinar. Sucesivas reformas de los Tratados, nuevas adhesiones de Estados miembros, profundos cambios en el entorno geopolítico internacional y numerosas crisis han jalonado la evolución del proyecto político europeo durante este período hasta arribar a la Unión Europea (UE) actual.

Este monográfico pretende aportar una mirada hacia adelante, una apuesta por la continuidad del proyecto europeo y su relanzamiento como única alternativa posible de futuro. Desde esta perspectiva, diez expertos ofrecen su visión sobre algunos de los retos más relevantes a los que la UE se enfrenta actualmente y cuya evolución a corto plazo perfilará los contornos políticos, institucionales, económicos y sociales del proceso de integración europea en los próximos años.

Jaume Duch, Portavoz y Director General de Comunicación del Parlamento Europeo, nos ofrece una retrospectiva sobre los 40 años de elecciones europeas. Desde su profundo y directo conocimiento de la institución parlamentaria, el autor analiza los contextos y los resultados de cada una de las ocho convocatorias europeas celebradas, desde la primera en 1979 hasta la última de 2014. Este recorrido en el tiempo por los comicios europeos se acompaña de la evocación de los profundos cambios acaecidos simultáneamente en el proceso de integración europea, resultantes la mayoría de ellos de las sucesivas reformas de los Tratados, las numerosas adhesiones de nuevos Estados miembros y del aumento significativo de los poderes del Parlamento Europeo. El autor dirige una última mirada a las elecciones de mayo de 2019. Destaca algunas de las novedades que trae la nueva cita electoral, la más significativa, sin duda, la no participación del Reino Unido. Resalta, por último, que factores como la crisis de los refugiados, los populismos en laza y las *fake news* determinarán las tendencias de voto. Frente a ello, aboga por la comunicación, amplia y directa, con los ciudadanos para animar su participación y su voto por la Unión y sus valores democráticos.

Juan Jose Alvárez Rubio, Catedrático de Derecho Internacional Privado de la Universidad del País Vasco (UPV), analiza la situación actual de crisis profunda en la que se encuentra la UE, debido a múltiples factores que los líderes políticos y las instituciones europeas no han sabido gestionar, como la quiebra del Estado del bienestar ante la preponderancia de los mercados, la desafección ciudadana y la falta de una visión estratégica de futuro. El autor apuesta por revitalizar el proyecto europeo recuperando su ideal inicial de construir una Europa políticamente unida, una «federación de naciones en torno a un proyecto de futuro compartido». La promoción de una ciudadanía activa, el fomento de la diversidad cultural y lingüística, mejoras institucionales que reduzcan la complejidad de los procesos decisarios, y la mejora de los derechos y la protección social de los ciudadanos son algunas de las piezas clave que el autor propone para un nuevo modelo de gobernanza más democrática en la UE.

Ander Errasti, Investigador del Instituto de Gobernanza Democrática (Globernanze), se adentra en las causas que explican la crisis de la democracia en Europa, especialmente acusada a partir de la recesión económica de 2008. El autor destaca que, a diferencia de otras regiones del mundo, la crisis en Europa es de carácter multidimensional, más allá de lo meramente económico y político. En este contexto, el incremento de las desigualdades económicas permite comprender la reacción de la ciudadanía en los distintos frentes abiertos de crisis (el Brexit y la apelación a la soberanía nacional excluyente, derivas proteccionistas en Italia, el auge de populismos y la extrema derecha frente a la política de acogida de refugiados, etc). Sin embargo, para el autor el factor decisivo que explica la crisis de la democracia en Europa es la capacidad de exclusión que tiene el incremento de la desigualdad económica, lo que aboca a un precariado político. La respuesta frente a este deterioro democrático, sostiene el autor, pasa por recuperar los principios fundamentales de la democracia: la igualdad política y la inclusión democrática. Para lograrlo, aboga por la opción *democrática*, en la que la ciudadanía en Europa ocupa el lugar central, ejerciendo la soberanía desde los distintos ámbitos de politización.

Igor Filibi, Profesor de Relaciones Internacionales de la UPV, nos introduce en los procesos de «periferalización» observados en Europa desde la Primera Guerra Mundial, deteniéndose en los producidos dentro de la propia UE, especialmente acusados tras la 5.^a ampliación al Este de Europa. Como respuestas a estos procesos, el autor analiza dinámicas como la del federalismo y su evolución en Europa, destacando las nuevas variantes que han surgido, como el federalismo intergubernamental, el federalismo experimental o la propuesta federalista diseñada por el propio Parlamento Europeo en 2017. Otra tendencia frente a la periferalización, observada a nivel mundial, es la creación de grupos sub-regionales. El Consejo de Estado del Mar Báltico, la Iniciativa Centro Europea o el Grupo Visegrado son algunos ejemplos de estos marcos de cooperación surgidos en Europa. El regionalismo y la autonomía regional como respuesta para acomodar las reclamaciones regionalistas o nacionalistas y aumentar la legitimación del Estado constituye otra de las dinámicas analizadas. El Profesor Filibi subraya cómo el proceso de integración europea ha afectado el ejercicio y reparto competencial de las regiones con autonomía política, lo que explica los impulsos recientes por reorganizarse y articular fórmulas que aseguren su participación más activa y visible en el sistema de gobernanza multinivel de la UE.

Carlos Espaliú Berdud, Investigador Principal del Grupo de Investigación en Seguridad, Gestión de Riesgos y Conflictos en la Universidad Nebrija (Madrid), ofrece un recorrido crítico sobre algunos de los instru-

mentos habilitados para promover la implicación ciudadana en las políticas europeas y reforzar la legitimidad democrática de la UE. Entre esas vías de participación, el autor destaca la iniciativa ciudadana europea, como instrumento clave de democracia participativa y que, sin embargo, está teniendo resultados muy escasos desde su implantación en 2011, lo que, unido a la complejidad de las formalidades requeridas, ha merecido incluso quejas al *European Ombudsman* y la propuesta de su modificación. La posibilidad de elegir al Presidente de la Comisión Europea a través del sistema del *Spitzenkandidaten* representa también, según el autor, un elemento relevante de acercamiento ciudadano al entramado institucional de la UE, que proporciona, además, legitimidad democrática directa al Presidente del Ejecutivo europeo. Ensayado por primera vez en las elecciones europeas de 2014, el procedimiento se repetirá en la cita electoral de 2019, pero su continuidad es incierta al no estar formalizado expresamente en los Tratados de la UE. Finalmente, el Profesor Espaliú reflexiona sobre el viejo ideal de introducir una circunscripción única europea en las elecciones europeas como un elemento de identificación de los ciudadanos con la UE. Sin embargo, esta propuesta, que permitiría a los europeos elegir candidatos trasnacionales y en una misma jornada electoral, fue una vez más rechazada en los primeros meses de 2018 por el propio Parlamento Europeo y el Consejo, aunque por distintos motivos. Otras iniciativas aguardan a ser acogidas, como la del Presidente francés Macron, sobre la creación de convenciones democráticas populares, en las que los ciudadanos puedan reflexionar sobre las prioridades europeas y proponer ideas para impulsar la UE.

José Luis de Castro Ruano, Profesor Titular de Relaciones Internacionales de la UPV, y **Diego Borrajo Valiña**, Investigador Postdoctoral de la UPV, analizan los nuevos desarrollos observados en el ámbito de la seguridad y defensa europea. Resaltan cómo la necesidad de responder a las nuevas amenazas del entorno geopolítico y el replanteamiento de la actual Administración norteamericana de su alianza con los europeos están detrás de este proceso de relanzamiento. En este contexto, los autores se adentran en el examen de algunos de los nuevos impulsos, como el Plan de Acción Europeo de la Defensa, El Fondo Europeo de Defensa, la Cooperación Estructurada Permanente o la Iniciativa Europea de Intervención, entre otros. El análisis pondera así mismo el impacto que la salida del Reino Unido tendrá en este ámbito, en el que tradicionalmente este país siempre se ha mostrado opuesto a cualquier progreso de europeización. Queda por precisar el alcance de la futura relación con el Reino Unido, una vez que abandone la UE, pero los autores sostienen que las iniciativas adoptadas y las que están en marcha apuntan a un salto cualitativo hacia la integración de este sector,

en la línea del tercer y más ambicioso escenario vislumbrado por la Comisión Europea en el Documento de reflexión sobre el futuro de la defensa europea (2017).

Dolores Bollo Arocena, Profesora Titular de Derecho Internacional Público de la UPV, examina dos propuestas normativas de la UE para facilitar la llegada legal a suelo europeo de personas necesitadas de protección internacional. En el contexto actual de presión migratoria y crisis de los refugiados, la autora destaca el vacío jurídico existente en la UE, al carecer de procedimientos específicos para la acogida en territorio europeo de personas necesitadas de protección internacional. Para paliar esta laguna, una de las propuestas, impulsada por el propio Parlamento Europeo, apunta a la introducción de un visado humanitario europeo, como procedimiento que habilitaría a un nacional de un país tercero acceder al territorio de la UE y presentar así una solicitud de protección internacional en el país de destino. La otra propuesta está dirigida a establecer un Marco de reasentamiento de la Unión para la admisión de nacionales de terceros países y apátridas en el territorio de los Estados miembros con el fin de concederles protección internacional. La aprobación de ambas propuestas legislativas permitiría, sostiene la autora, gestionar los flujos migratorios y de refugiados de forma más acorde al respeto de la dignidad y de los derechos humanos, como valores sobre los que se fundamenta la UE.

Ainhoa Lasa López, Profesora de Derecho Constitucional de la Universidad de Alicante, analiza pormenorizadamente los desarrollos recientes en la dimensión social de la UE en los últimos tres años. Sostiene que en gran parte estos impulsos se deben a la necesidad de compensar los déficits democráticos durante la gestión de la crisis de la eurozona y el incremento de los desequilibrios sociales que generó. Después de hacer un repaso por los hitos jurídicos e institucionales más relevantes para la integración social europea desde sus inicios, la autora se detiene en las nuevas iniciativas que parecen pretender la reactivación del modelo social europeo. La Profesora Lasa se adentra así en la valoración detenida de las medidas del paquete de movilidad laboral, incluido en el Programa de Trabajo de la Comisión Europea para 2016, de los escenarios y opciones contenidos en el Documento de reflexión sobre la dimensión social de la Comisión Europea (2017), del alcance del Pilar Europeo de Derechos Sociales (2017) y del paquete de equidad social incorporado en el Programa de Trabajo de la Comisión Europea para 2018. Concluye la autora que, a pesar de su relevancia, las iniciativas adoptadas por la Comisión Juncker no representan un salto cualitativo hacia una mayor integración social en la UE, sino que se limitan a reafirmar los principios estructurales originarios del modelo social europeo.

El Profesor de la UPV, **Asier García Lopiola**, ofrece un recorrido sobre las acciones de la UE para responder a dos de los desafíos globales más relevantes, como son el cambio climático y la seguridad energética. El autor destaca cómo el desarrollo sostenible, en tanto que objetivo trasversal de todas las políticas de la UE, preside ahora la adopción de medidas e instrumentos para abordar ambos retos de forma más consistente. Así mismo, el Profesor García Lopiola resalta el papel de la UE en la diplomacia climática mundial, principalmente su contribución a la adopción del Protocolo de Kioto y el Acuerdo de París, mientras que la proyección internacional de la UE en el sector de la energía no está tan desarrollada debido a la reticencia de los Estados miembros a perder su soberanía energética. Con todo, los nuevos impulsos adoptados por la UE en este ámbito la colocan en la senda propicia para responder también al desafío de la dependencia energética y, por ende, al objetivo del desarrollo sostenible.

Sobre la autora

Beatriz Pérez de las Heras es Catedrática de Derecho de la Unión Europea y Titular de la Cátedra Jean Monnet en Integración Europea en la Universidad de Deusto (UD). Doctora en Derecho por la UD, realizó estudios de postgrado en el Centre Européen Universitaire de Nancy, donde obtuvo los diplomas de DESS y DEA en Droit Communautaire. Fue Directora del Instituto de Estudios Europeos de la UD, de 1996 a 2009, así como Coordinadora Académica del Centro de Excelencia Jean Monnet en Derecho de la Unión Europea y Relaciones Internacionales, de 2013 a 2016. Desempeñó, así mismo, el puesto de Vicedecana de Investigación y Relaciones Internacionales en la Facultad de Derecho, de 2013 a 2015. Ha realizado diversas estancias como investigadora visitante en las Universidades americanas de Oregon (2009), Georgetown (2012), Fordham (2013), Boston College (2014) y Florida International University (2016). Actualmente dirige la revista *Cuadernos Europeos de Deusto* (indexada en SCOPUS desde 2017, <http://ced.revistas.deusto.es/>) y es Investigadora Principal del equipo de investigación Integración Europea y Derecho Patrimonial en un contexto global. Es autora de numerosas publicaciones sobre cuestiones jurídicas europeas, entre artículos en revistas científicas y algunos libros, como *Hacia un Derecho Común en la Unión Europea* (Dykinson, 2003) y *El Mercado Interior Europeo* (Universidad de Deusto, 2008). Es también editora del libro *Democratic Legitimacy in the European Union and Global Governance. Building a European Demos* (Palgrave Macmillan, 2017). Sus líneas de investigación actuales se centran principalmente en la política de cambio climático y de energía de la Unión Europea (UE), democracia y ciudadanía en la UE, y el papel de la UE como actor internacional.

Introduction

Beatriz Pérez de las Heras

Editor-in-Chief of *Deusto Journal of European Studies*

beatriz.perez@deusto.es

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/ced-60-2019pp25-30>

Abstract: *Deusto Journal of European Studies* has been contributing for 30 years to the critical analysis and knowledge transfer of the European integration process from a multidisciplinary approach. While commemorating this anniversary, this special issue aims to provide a look ahead, a bid for the continuity of the European project and its re-launch as the only possible choice of future. From this perspective, ten experts offer their visions on some of the most relevant challenges that the EU is currently facing. The short-term evolution of such challenges will shape the political, institutional, economic and social outlines of the European integration process in the coming years.

Keywords: European Parliament, democratic governance, federalism and regionalism, citizenship of the Union, common foreign and security policy, solidarity and human development. Social model, energy security and climate change.

Deusto Journal of European Studies (DJES) was first edited in 1988. Its first three issues were published as separate editions of *Estudios de Deusto* journal, one of the oldest publications of the University of Deusto. In 1990, DJES became an independent journal. Two annual issues have been published ever since.

Thanks to the enthusiasm and the joint work of the editorial team members, DJES has progressively gaining greater recognition and increasingly visible space in the rankings of scientific journals. This achievement would not have been possible without the institutional and financial support provided by the *Diputación Foral de Bizkaia* (regional government of Biscay) since 1989.

Throughout its 30 years, DJSE has sought to contribute to the critical analysis and knowledge transfer of the European integration process under a multidisciplinary approach. Successive Treaty reforms, new accessions of Member States, profound changes in the international geopolitical environment and numerous crises have determined the evolution of the European political project during this time until the current European Union (EU).

This special issue aims to provide a look ahead, a bid for the continuity of the European project and its re-launch as the only possible choice of future. From this perspective, ten experts offer their visions on some of the most relevant challenges that the EU is currently facing. The short-term evolution of such challenges will shape the political, institutional, economic and social outlines of the European integration process in the coming years.

Jaume Duch Guillot, Spokesperson and Director General for Communication of the European Parliament, offers us a retrospective on the 40 years of European elections. Drawing on his deep and direct knowledge of the parliamentary institution, the author analyzes the contexts and results of each of the eight European electoral calls celebrated up to now, from the first elections in 1979 to the last ones in 2014. This overview of the European elections through time is accompanied with the evocation of the profound changes befallen simultaneously in the European integration process, most of which derive from the successive reforms of the Treaties, the numerous accessions of new Member States and the significant increase in the European Parliament's powers. The author finally looks at the elections of May 2019. He highlights some of the novelties brought by the new call, the most significant of which is undoubtedly the non-participation of the United Kingdom. Finally, it underlines that factors such as the refugee crisis, emerging populisms and fake news will determine the vote trends. Face to this, it advocates for the communication, broad and direct, to citizens, encouraging them to participate and vote for the Union and its democratic values.

Juan José Alvarez Rubio, Professor of Private International Law at the University of the Basque Country (UBC), analyzes the current crisis situation the EU is immersed in. He argues that such a situation is due to multiple factors that political leaders and European policies have not been able to manage. Among these factors, the breaking off of the welfare state due to the preponderance of markets, citizen disaffection and the lack of a strategic future vision. The author advocates for revitalizing the European project by retrieving its initial ideal of building a politically united Europe, a «federation of nations around a shared future project». The promotion of an active citizenship, the encouragement of cultural and linguistic diversity, institutional improvements to reduce the complexity of decision-making processes and the enhancement of citizens' rights and social protection are some of the key pieces that the author proposes for a new, more democratic governance model in the EU.

Asier Errasti, Researcher at the Institute of Democratic Governance (Gobernanza), delves into the causes that explain the democratic crisis

in Europe, especially notorious since the 2008 economic recession. The author points out that, unlike other regions of the world, the crisis in Europe is multidimensional, beyond economic and political realms. In this context, the increase in economic inequalities permits to understand the citizen reaction to the different fronts of the ongoing crisis (Brexit and the appeal to exclusive national sovereignty, protectionist drifts in Italy, the rise of populisms and the far right to the refugee reception policy, etc). However, the author argues that the decisive factor that explains the crisis of democracy in Europe is the capacity for exclusion deriving from the increasing economic inequality, which leads to a political precariat. The answer to this democratic deterioration, the author holds, is to recover the fundamental principles of democracy: political equality and democratic inclusion. In order to achieve this, it advocates for the *démocratic* option, so that citizenship in Europe may take a central place, exercising sovereignty in the different areas of politicization.

Igor Filibi, Lecturer of International Relations at the UBC, goes into the «peripheralization» processes observed in Europe since the First World War, stopping at those developed within the EU, especially notorious after the 5th enlargement to Eastern Europe. As responses to these processes, the author analyzes dynamics such as federalism and its evolution in Europe, highlighting the new emerging dimensions, such as intergovernmental federalism, experimental federalism or the federalist proposal designed by the European Parliament itself in 2017. Another trend towards peripheralization, observed at the global level, is the creation of sub-regional groups. The Baltic Sea State Council, the European Center Initiative or the Visegrad Group are some examples of these cooperation frameworks emerging in Europe. Regionalism and regional autonomy, as a way to address regionalist or nationalist claims and increase the State's legitimacy is another of the dynamics analyzed. Professor Filibi underlines how the process of European integration has affected the exercise and power distribution of regions with political autonomy. Such an impact explains the recent impulses for regions to reorganize and articulate formulas that ensure a more active and visible participation in the multilevel governance system of the EU.

Carlos Espaliú Berdud, Principal Investigator of the Research Group on Security, Risk and Conflict Management at the Nebrija University (Madrid), offers a critical overview of some instruments currently available to promote citizen involvement in European policies and strengthen the EU's democratic legitimacy. Among these tools of participation, the author highlights the European citizens' initiative as a key instrument of

participatory democracy. However, this mechanism has had poor results since its implementation in 2011, which, along with the complex formalities required, has even triggered complaints to the European Ombudsman and the proposal for its modification. The possibility of electing the President of the European Commission through the *Spitzenkandidaten* system also represents, according to the author, a relevant element of citizen approach to the EU institutional framework while providing also direct democratic legitimacy to the President of the European Executive. Tested for the first time in the European elections of 2014, the procedure will be repeated at the 2019 elections, but its continuity is uncertain as it is not expressly provided by the EU Treaties. Finally, Professor Espaliú reflects on the old ideal of introducing a single European constituency in European elections as an element of citizens' identification with the EU. However, this proposal, which would allow European people to choose transnational candidates on the same election day, was once again rejected by the European Parliament and the Council itself in the first months of 2018, albeit for different reasons. Other initiatives are waiting to be accepted, such as that of French President Macron about the creation of popular democratic conventions, in which citizens can reflect on European priorities and propose ideas to boost the EU.

José Luis de Castro Ruano, Associate Professor of International Relations at the UBC, and **Diego Borrajo Valiña**, Postdoctoral Researcher at the UBC, analyze the new developments in the field of European security and defense. They highlight how the need to respond to the new threats posed by the geopolitical environment, along with the current USA Administration's rethinking of its alliance with Europe are behind this process of relaunching. In this context, the authors delve into the examination of some of the new impulses, such as the European Action Plan for Defense, the European Defense Fund, the Permanent Structured Cooperation or the European Intervention Initiative, among others. The analysis also weighs up the impact that the United Kingdom exit will have in this area where this country has traditionally been opposing to any progress of Europeanization. It remains to be determined the scope of the future relationship with the United Kingdom, once it leaves the EU, but the authors hold that the initiatives adopted and those that are underway point to a qualitative leap towards the integration of this sector, in line with the third and most ambitious scenario envisaged by the European Commission in the Reflection Paper on the future of European Defence (2017).

Dolores Bollo Arocena, Associate Professor of Public International Law at the UBC, examines two EU legislative proposals geared to facilitate

the legal arrival to the European territory to people in need of international protection. In the current context of migratory pressure and refugee crisis, the author highlights the legal vacuum in the EU, which lacks specific procedures for the reception of people seeking for international protection in the European territory. To address this gap, one of the proposals, promoted by the European Parliament itself, points to the introduction of a European humanitarian visa, as a procedure that would enable a third-country national to access the EU territory and submit an application for international protection in the country of destination. The other proposal is aimed at establishing a Union resettlement framework for the admission of third-country nationals and stateless persons to the Member States' territory with the purpose of granting them international protection. The author holds that the approval of both legislative proposals would allow to manage migration and refugee flows in a more consistent way with the respect for dignity and human rights, as fundamental values of the EU itself.

Ainhoa Lasa López, Lecturer of Constitutional Law at the University of Alicante, provides a detailed analysis of the recent developments in the EU social dimension over the last three years. She argues that these impulses are largely due to the need to make up for the democratic deficits evidenced during the management of the euro-zone crisis and the resulting increase in social imbalances. After reviewing the most relevant legal and institutional milestones for the European social integration since its inception, the author stops at the new initiatives that seem to pretend the reactivation of the European social model. The study thus delves into the thorough assessment of the measures provided by the labor mobility package included in the European Commission's Work Program for 2016. It also goes in depth into the scenarios and options contained in the European Commission's Reflection Paper on the Social Dimension of Europe (2017), the scope of the European Pillar of Social Rights (2017) and the social equity package incorporated to the European Commission's Work Program for 2018. The author concludes that, despite their relevance, the initiatives adopted by the Juncker Commission do not represent a qualitative leap towards greater social integration in the EU, but merely reaffirm the structural, original principles of the European social model.

Asier García Lupiola, Lecturer at the UB, provides an overview of the EU actions to address two of the most important global challenges, to wit, climate change and energy security. The author underlines how sustainable development, as a cross-cutting objective of all EU policies, now presides over the adoption of measures and instruments to address both challenges more consistently. Likewise, the analysis highlights the role played by the

EU in global climate diplomacy, chiefly its contribution to the adoption of the Kyoto Protocol and the Paris Agreement. Instead, the author points out that EU's international projection in the energy sector is not so developed due to the Member States' reluctance to lose their energy sovereignty. However, the new impulses adopted in this field place the EU on the right track to also respond to the energy dependence challenge and, consequently, to the objective of sustainable development.

About the Author

Beatriz Pérez de las Heras is Professor of European Union Law and Jean Monnet Chair on European Integration at the University of Deusto (UD). PhD in Law (UD), she accomplished post-graduate studies at the Centre Européen Universitaire de Nancy, where she obtained the DESS and DEA en Droit Communautaire. She was Director of the European Studies Institute at UD from 1996 to 2009, and Academic Coordinator of the Jean Monnet Centre of Excellence on European Union Law and International Relations from 2013 to 2016. She also served as Vice-Dean for Research and International Relations at Deusto Faculty of Law from 2013 to 2015. She has been a visiting scholar at the Universities of Oregon (2009), Georgetown (2012), Fordham (2013), Boston College (2014) and Florida International University (2016). She is currently Editor-in-Chief of *Cuadernos Europeos de Deusto Journal* (indexed in SCOPUS as of 2017, <http://ced.revistas.deusto.es/>) and Main Researcher of the Integración Europea y Derecho Patrimonial en un contexto global research team. She is author of several books on European legal issues, such as *Hacia un Derecho Común en la Unión Europea* (Dykinson, 2003) and *El Mercado Interior Europeo* (Universidad de Deusto, 2008). She is also editor of the book *Democratic Legitimacy in the European Union and Global Governance. Building a European Demos* (Palgrave Macmillan, 2017). She has published numerous papers in scientific journals too. Her current research interests are chiefly focused on the European Union (EU)'s climate change and energy policy, democracy and citizenship in the EU, and the role of the EU as an international actor.

Estudios

1979-2019: 40 años de democracia europea

1979-2019: 40 Years of European Democracy

Jaume Duch Guillot¹

Director-General de Comunicación y Portavoz del Parlamento Europeo
jaume.duch@europarl.europa.eu

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/ced-60-2019pp33-55>

Recibido: 22.01.2019

Aceptado: 21.02.2019

Sumario: I. Introducción.—II. 1979: los ciudadanos europeos eligen por primera vez a sus representantes comunitarios.—III. 1984: las elecciones de la Europa de los 10.—IV. 1989: nuevas normas y regulaciones para la Europa de los 12.—V. 1994: nuevos representantes europeos tras los acuerdos de Maastricht.—VI. 1999: la Europa de los 15 se prepara para los retos del siglo XXI.—VII. 2004: la Europa de los 25, unida en la diversidad del siglo XXI.—VIII. 2009: la Europa de los 27 elige un nuevo parlamento bajo el amparo del Tratado de Lisboa.—IX. 2014: una Europa de los 28 se enfrenta a desafíos cada vez más complejos.—X. 2019: la elección de la nueva Europa post-Brexit de los 27.—XI. Conclusiones.—XII. Bibliografía.

Resumen: Desde las primeras elecciones al Parlamento Europeo, en 1979, hasta las octavas, en 2014, la Unión Europea ha dado grandes pasos en su proceso de integración. En el presente artículo realizaremos un recorrido por la historia reciente de la democracia europea en el periodo comprendido entre estas fechas, desde las primeras elecciones europeas hasta las más recientes. En él incluiremos los resultados de cada convocatoria, la participación electoral en los diferentes Estados miembros y el contexto en el que se llevaron a cabo. Asimismo, explicaremos cómo los diferentes tratados comunitarios y las adhesiones de países miembros han ido modificando tanto la composición del hemiciclo, es decir, el número y distribución de eurodiputados en cada legislatura, como los poderes que la institución ha ido adquiriendo dentro de la Unión Europea. Finalmente, esbozaremos los retos y desafíos que deberá abordar la Unión Europea de cara a las próximas elecciones de mayo de 2019, 40 años después de los primeros comicios.

Palabras clave: Parlamento Europeo, elecciones europeas, Unión Europea, democracia

¹ Con la colaboración de Iria Pereira Paz y Ester Izquierdo Romagosa

Abstract: Since the first elections to the European Parliament, in 1979, until the eighth ones, in 2014, the European Union has taken big steps in its integration process. In this article we will analyse the recent history of European democracy between these dates, from the first European elections to the most recent ones. We will analyse the results of each election, the turnout in the different Member States and the context in which they were held. Additionally, we will explain how the different treaties and the new Member States have modified both the composition of the hemicycle, that is, the number and distribution of MEPs in each term, as well as the powers that the institution has acquired within the European Union. Finally, we will outline the challenges that the European Union will have to face in the upcoming elections of May 2019, 40 years after the first ones.

Keywords: European Parliament, European elections, European Union, democracy

I. Introducción

La próxima primavera, concretamente entre el 23 y 26 de mayo de 2019, tendrán lugar unos nuevos comicios europeos. Este mismo año se cumplen, además, 40 años desde las primeras elecciones al Parlamento Europeo, celebradas en 1979. Cuatro décadas de democracia europea que pocos años antes, con la II Guerra Mundial reciente, habrían parecido imposibles de lograr.

El proceso hasta conseguir que los ciudadanos europeos pudieran determinar directamente la composición de la mayor cámara supranacional del mundo no se dio de un día para otro. En primer lugar, haría falta que los países fundadores de la entonces Comunidad Económica Europea (la actual Unión Europea) se pusieran de acuerdo para conseguir una cooperación económica y social justa y que garantizara la paz entre ellos de forma definitiva. Una vez llegados a este consenso, dichos países deberían crear las diferentes instituciones de la Unión Europea que conocemos hoy en día. Entre ellas encontramos el Parlamento Europeo, que anteriormente tuvo el nombre de Asamblea Común (de 1952 a 1958) y Asamblea Parlamentaria Europea (de 1958 a 1962).

Durante esos primeros años, la cámara se componía de diputados designados por los parlamentos nacionales de los Estados miembros de entre sus propios miembros, no por los ciudadanos europeos. No fue hasta 1975, en la Cumbre de París, cuando los jefes de Estado y de Gobierno decidieron que se llevaran a cabo elecciones bajo sufragio universal si-

multáneamente en todos los Estados miembros. Este acuerdo se validó jurídicamente en 1976 con la firma de la Decisión sobre el Sufragio Universal Directo para las Elecciones Europeas, el cual entró en vigor en 1978.

Las primeras elecciones al Parlamento Europeo tuvieron lugar en junio de 1979. Desde entonces, el proceso de elección² de los distintos representantes europeos en la Eurocámara ha variado en múltiples aspectos, fundamentalmente en cuanto al número de ellos, en función de las sucesivas ampliaciones del número de Estados miembros. Si en la primera convocatoria electoral tan solo nueve estados componían la por entonces Comunidad Económica Europea, con un Parlamento formado por 410 diputados, en las últimas elecciones (2014) se eligieron 751 miembros representantes de los ciudadanos de 28 Estados miembros.

Los distintos procesos electorales también han experimentado diversas variaciones a raíz de la entrada en vigor de los sucesivos tratados comunitarios: Maastricht (1993), Niza (2003) y Lisboa (2009). Gracias a estas modificaciones de los Tratados institutores, el Parlamento Europeo ha ido adquiriendo cada vez más poderes dentro de la Unión Europea y logrado un mayor acercamiento entre la institución y la ciudadanía.

Para exponer el recorrido de estos últimos 40 años, el artículo se divide en nueve bloques, uno por cada convocatoria electoral europea. En cada apartado se recordarán los hechos más destacados de la anterior legislatura (en el caso de 1979, cómo se formó el Parlamento Europeo y se llegó a las primeras elecciones). También se harán constar los resultados finales y la composición del hemiciclo, así como la participación del electorado en los diferentes Estados miembros. En el caso de los comicios de 2019, se analizará la campaña de información que se está llevando a cabo y la nueva distribución de la Eurocámara en el caso de que finalmente se produzca la salida del Reino Unido de la Unión Europea.

II. 1979: los ciudadanos europeos eligen por vez primera a sus representantes comunitarios

El proyecto común europeo presenta una larga trayectoria que se remonta al final de la II Guerra Mundial. Los horrores de la contienda, que desoló el viejo continente, derivaron en acuerdos entre antiguos rivales que buscaban restaurar la paz y consolidar la democracia.

² «El Parlamento Europeo: modalidades de elección», Parlamento Europeo, última modificación en octubre de 2018, <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/21/el-parlamento-europeo-modalidades-de-eleccion>.

El primero de dichos acuerdos fue el Tratado del Benelux³, firmado el 5 de septiembre de 1944 por los gobiernos de Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo, que en aquel entonces estaban exiliados en Londres a causa de la II Guerra Mundial. El pacto estableció una Unión Aduanera que no entraría en vigor hasta 1948. Gracias a esta alianza, el Benelux serviría de núcleo y empezaría a dar forma al llamado proceso de integración europea. Diez años más tarde, la cooperación económica entre los tres países se profundizaría aún más con el Tratado de Unión Económica del Benelux.

Como es bien sabido, la primera comunidad europea es la del Carbón y del Acero (CECA), que se constituye a través de la firma y ratificación del Tratado de París⁴ en 1951. Forman parte de la misma Alemania, Italia, Francia y los países del Benelux. La creación de la CECA, que entró en vigor el 23 de julio de 1952, también significó la puesta en marcha de las instituciones que, aun habiendo sido modificadas, son las mismas con las que contamos hoy en día: la Alta Autoridad (la actual Comisión Europea), el Comité Consultivo (actual Comité Económico y Social Europeo), el Consejo, el Tribunal de Justicia (actual Tribunal de Justicia de la Unión Europea) y la Asamblea Común (actual Parlamento Europeo).

La senda trazada por este primer tratado permitió en 1957 la ratificación del acuerdo que asentarían las bases de la actual Unión Europea: el Tratado de Roma⁵. Concretamente, el acuerdo estableció la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom), lo que se tradujo en la supresión de barreras comerciales y, paulatinamente, el derecho a la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas.

El tratado también acordó objetivos más específicos, siendo el primero y principal alcanzar una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos; mejorar las condiciones de vida y laborales de los ciudadanos europeos; garantizar la competencia leal entre los mercados así como un intercambio comercial equilibrado; reducir las desigualdades sociales y económicas entre las diferentes regiones de la CEE, y respetar los fundamentos de la Carta de las Naciones Unidas⁶.

³ «Traité Benelux», Benelux, acceso el 10 de octubre de 2018, <http://www.benelux.int/fr/benelux-unie/nouveau-traite-benelux>

⁴ «Tratado de París», Parlamento Europeo, acceso el 3 de septiembre de 2018, <http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/es/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-paris>

⁵ «Aniversario del Tratado de Roma: la Unión Europea cumple 60 años», Parlamento Europeo, última modificación el 24 de marzo de 2017, <http://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/eu-affairs/20170320STO67752/aniversario-del-tratado-de-roma-la-union-europea-cumple-60-anos>

⁶ «Carta de las Naciones Unidas», Naciones Unidas, acceso el 5 de noviembre de 2018, <http://www.un.org/es/charter-united-nations/index.html>

Con la creación de las dos comunidades (CEE y Euratom), la CECA amplió su Asamblea Común, la cual se constituyó el 19 de marzo de 1958, integrada por 142 miembros, bajo el nombre de Asamblea Parlamentaria Europea (no sería hasta 1962 cuando pasaría a denominarse Parlamento Europeo) y bajo la primera presidencia de Robert Schuman.

Sin embargo, aún tendrían que pasar 21 años desde la constitución de la Asamblea hasta que los ciudadanos pudieran hacer oír su voz, escogiendo directamente a sus representantes comunitarios.

Desde la entrada en vigor del Tratado de Roma, la por entonces Comunidad Económica Europea fue desarrollando paulatinamente su ámbito de competencias, a la vez que ampliando el número de Estados miembros. A los seis miembros fundadores (Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo, República Federal de Alemania, Francia e Italia) se les unieron en 1973 tres nuevos estados: Dinamarca, Irlanda y Reino Unido. La Europa de los 9 iniciaba su andadura, pero aún faltaban seis años para que el Parlamento Europeo se convirtiera en una institución directamente elegida por los ciudadanos, tal y como la conocemos hoy en día.

El 9 y 10 de diciembre de 1974, los países miembros de la CEE se reunieron en la Cumbre de París⁷, donde decidieron celebrar tres reuniones anuales en calidad de Consejo Europeo, tal y como se recoge en la declaración del entonces presidente de la República francesa, Giscard d'Estaing: «Podemos decir que hemos asistido a la última Cumbre europea y que hemos participado en el primer Consejo Europeo»⁸.

También acordaron crear el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y la Unión Económica y Monetaria⁹ y, lo más importante, que las elecciones al Parlamento Europeo, por sufragio universal y directo, deberían tener lugar a partir de 1978. Este acuerdo sería nuevamente validado, ya con valor jurídico, a través de la Decisión sobre el Sufragio Universal Directo para las Elecciones Europeas, suscrito en Bruselas el 20 de septiembre de 1976. Tras la ratificación de esta decisión por parte de los nueve Estados miembros, el acuerdo final entró definitivamente en vigor en julio de 1978.

⁷ «El Parlamento Europeo: evolución histórica», Parlamento Europeo, última modificación en octubre de 2018, <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/11/el-parlamento-europeo-evolucion-historica>

⁸ «Déclaration du Président Giscard d'Estaing à la presse à l'issue de la réunion des chefs de gouvernement de la Communauté européenne à Paris (10 décembre 1974)», Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe, última modificación el 5 de septiembre de 2012, https://www.cvce.eu/content/publication/2005/2/21/6d60fe44-595d-481a-9e83-1ed2a5d9d790/publishable_fr.pdf

⁹ «La Historia de la Unión Europea – 1974», Unión Europea, último acceso el 6 de noviembre de 2018, https://europa.eu/european-union/about-eu/history/1970-1979/1974_es

Es así como finalmente se llega a las primeras elecciones europeas, celebradas entre el 7 y el 10 de junio de 1979. Los 410 eurodiputados que componían por aquel entonces la Eurocámara fueron escogidos por sufragio universal directo, pero cada país siguió su propio sistema de voto, ya que no existía —y sigue sin existir más allá de algunos pocos elementos— una regla comunitaria común. La mayoría de los estados optó por una circunscripción única que representaba proporcionalmente el conjunto del país, pero otros miembros como el Reino Unido decidieron abordar las elecciones con diferentes circunscripciones.

La participación total en el conjunto de la Europa de los 9 fue de un 62 %. Esta cifra fue lógicamente superada ampliamente en países con voto obligatorio como Bélgica o Luxemburgo. En otros estados la participación fue más dispar. Por ejemplo, en Italia acudió a las urnas hasta un 85,7 % del electorado, mientras que en el Reino Unido apenas alcanzó el 32,4 %.

Socialdemócratas, democristianos y conservadores fueron los partidos que coparon las tres primeras posiciones, con 112, 108 y 63 escaños, respectivamente. La sesión constitutiva de la Eurocámara dio lugar a lo que más tarde sería visto como un hito histórico: Simone Veil¹⁰ fue escogida primera presidenta del Parlamento Europeo elegido a través de sufragio universal directo. Fue asimismo la primera y única vez en que presidió la cámara una mujer, hasta que en 1999 fuera elegida la también francesa Nicole Fontaine.

III. 1984: las elecciones de la Europa de los 10

La primera legislatura europea (1979-1984) permitió seguir avanzando en la construcción del proyecto común europeo, incluidas las políticas agrícola y comercial. Uno de los temas en los que se centró fue investigación y desarrollo, y muestra de ello es la puesta en marcha del programa comunitario ESPRIT, el primero de una larga lista de programas centrados en I+D. Este período supuso, además, la incorporación en 1981 de un nuevo socio comunitario: Grecia. Nacía así la Europa de los 10.

En este contexto de 10 estados se celebraron, entre el 14 y el 17 de junio de 1984, las segundas elecciones al Parlamento Europeo. Los comicios registraron una participación total del 59 %, tres puntos menos que en la anterior convocatoria electoral. Desde entonces y hasta 2009, la parti-

¹⁰ «Adiós a Simone Veil, primera mujer presidenta del Parlamento Europeo», Parlamento Europeo, última modificación el 30 de junio de 2017, <http://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/eu-affairs/20160811STO39006/adios-a-simone-veil-primer-a-mujer-presidenta-del-parlamento-europeo>

pación electoral iría descendiendo paulatinamente, hasta hacerlo abruptamente (cuatro puntos menos) con la primera participación de los Estados de Europa Central y del Este en 2004. Como veremos más adelante, el declive se frenó a duras penas en las elecciones de 2014, con una participación del 42,6 %, muy similar a la de los comicios precedentes.

En Grecia, el nuevo Estado miembro comunitario, acudieron a las urnas el 80,6 % de los electores, mientras que en Francia lo hicieron el 56,7 % y en el Reino Unido, el 32,6 %. Sin normas generales comunitarias todavía bien definidas para los comicios europeos, el nuevo Europarlamento, formado por 434 eurodiputados, registró una nueva victoria electoral de los socialdemócratas europeos. Durante la legislatura, fue consolidándose el pacto entre socialdemócratas y democristianos sobre el que prácticamente se han basado hasta el día de hoy la mayor parte de los acuerdos en el seno de la cámara, incluido el reparto de la presidencia del Parlamento en dos períodos de dos años y medio cada uno.

IV. 1989: nuevas normas y regulaciones para la Europa de los 12

Pesca y agricultura, industria, transportes... La segunda legislatura europea (1984-1989) permitió la regulación a nivel comunitario de múltiples áreas. Una de ellas fue la educación, con la instauración del exitoso y referencial programa Erasmus en 1987, un proyecto que promueve tanto la formación de jóvenes europeos como la movilidad y cooperación entre los países miembros. En este periodo se produjo asimismo la incorporación de dos nuevos estados: España y Portugal, miembros de pleno derecho de la CEE desde el 1 de enero de 1986. Cabe reseñar que, entre el 1 de enero de 1986 y julio de 1987, ambos países estuvieron representados por eurodiputados nombrados por sus respectivas cámaras nacionales entre sus propios miembros; en el caso español, tanto diputados como senadores. A fin de no extender esa presencia más allá de lo razonable, los dos nuevos estados miembros celebraron elecciones europeas en junio de 1987, sin esperar el final de la legislatura.

1986 es también una importante fecha en la historia del proyecto común europeo. En febrero de dicho año, los 12 socios comunitarios firmaron el Acta Única Europea¹¹. Entre otros avances, el acuerdo sentaba las bases para un mercado único europeo, el fortalecimiento de una política común europea y la cohesión socioeconómica. Además, el Acta dotaba al Parla-

¹¹ «L'Acta Única Europea», Parlamento Europeo, acceso el 24 de septiembre de 2018, <http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/es/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/single-european-act>

mento Europeo de nuevas competencias, incluida la creación del llamado procedimiento de cooperación legislativa, que con los años daría lugar al procedimiento de codecisión que hoy en día conocemos. El nuevo procedimiento permitía a la Eurocámara participar en el proceso legislativo comunitario, a través de la presentación de enmiendas a los proyectos legislativos antes de su remisión al Consejo.

En este nuevo contexto tuvieron lugar las terceras elecciones europeas, celebradas entre el 15 y el 18 de junio de 1989. Un 58,4 % de los electores acudieron a votar, medio punto por debajo de los anteriores comicios.

En España y Portugal, los dos nuevos socios comunitarios (ambos con circunscripción electoral única que representa proporcionalmente al conjunto del país), la participación fue respectivamente del 54,7 % y el 51,1 %. El Reino Unido volvió a alcanzar la cifra más baja: tan solo un 36,4 % de sus electores acudieron a las urnas.

El Parlamento Europeo formado tras las elecciones de 1989 incluyó además un aumento considerable de escaños a causa de la incorporación de los dos países ibéricos: 518 eurodiputados componían la nueva cámara europea. De este conjunto total, los tres grupos políticos principales siguieron siendo los mismos de los años precedentes: 180 diputados se adscribieron al grupo de los socialdemócratas, 121 al de los democristianos y 49 al de los liberales.

V. 1994: nuevos representantes europeos tras los acuerdos de Maastricht

La tercera legislatura europea (1989-1994) está ineludiblemente marcada por la caída del muro de Berlín el 9 de noviembre de 1989, que precipitó el final del comunismo en Europa Central y Oriental. Este acontecimiento derivó en la reunificación de Alemania, que a su vez supuso la posterior incorporación de la parte oriental de Alemania en la Unión Europea en 1990 y la desintegración del llamado Telón de Acero.

En este período destaca también la firma del histórico Tratado de Maastricht¹², suscrito por los 12 socios comunitarios el 7 de febrero de 1992. El también llamado Tratado de la Unión Europea supuso un paso de gigante para el proyecto común europeo, ya que transformó lo que era apenas una unión económica en una unión parcialmente política y social.

¹² «Tratado de la Unión Europea (TUE) / Tratado de Maastricht», Parlamento Europeo, acceso el 25 de septiembre de 2018, <http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/es/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/maastricht-treaty>

Por un lado, el tratado permitió impulsar una política exterior y de seguridad común más ambiciosa que la llamada cooperación política europea, con el objetivo de proteger los valores comunes, los intereses fundamentales y la independencia de la UE; preservar la paz y la seguridad internacionales de acuerdo con los principios de las Naciones Unidas; promover la cooperación internacional, y desarrollar y consolidar la democracia y el Estado de Derecho, así como el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. También se fijaron objetivos en política interior, como el establecimiento de normas y controles para las fronteras exteriores de la UE; la lucha contra el terrorismo; la delincuencia organizada; el tráfico de drogas, y el fraude internacional.

Por otro lado, se empezó a hablar de una unión social gracias a la introducción del concepto de ciudadanía europea, lo que significaba, por ejemplo, que a cada ciudadano se le concedía el derecho a viajar y vivir libremente en cualquier lugar de la UE; votar y presentarse como candidato en las elecciones europeas y locales en su país de residencia; recibir asistencia y protección diplomática por parte de las embajadas y consulados de otros países miembros; formular peticiones al Parlamento Europeo, y enviar reclamaciones relativas a casos de mala administración de la UE al Defensor del Pueblo Europeo.

La incipiente unión económica se reforzó con la decisión de constituir una Unión Económica y Monetaria (UEM) alrededor de la moneda única europea, el euro. Esta decisión sentó las bases para que los países coordinaran sus políticas económicas, facilitaran una supervisión multilateral de esta coordinación y respetaran la disciplina financiera y presupuestaria. De este modo, la creación de la UEM permitió el libre flujo de capitales, abrió una cooperación en política económica y creó la moneda única, que llegaría a las manos de los ciudadanos el 1 de enero de 2002.

El Tratado de Maastricht, cuya entrada en vigor se produjo el 1 de noviembre de 1993, implicó también una nueva ampliación de competencias para el Parlamento Europeo. Gracias a este acuerdo, la Eurocámara adquiría el llamado poder de codecisión, es decir, una parte importante de la legislación europea solo podía aprobarse de común acuerdo entre el Parlamento y el Consejo. Se le otorgó asimismo un derecho de iniciativa legislativa indirecta, basado en el derecho de solicitar a la Comisión una propuesta legislativa sobre asuntos que considerara que requerían la adopción de un acto comunitario. En el ámbito interinstitucional, el Tratado reforzó enormemente al Parlamento en su relación con la Comisión Europea al otorgarle el poder de aprobar a todos los miembros de la Comisión, así como el de nombrar al Defensor del Pueblo Europeo para toda la legislatura.

Bajo este contexto tuvieron lugar, entre el 9 y el 12 de junio de 1994, las cuartas elecciones europeas. La nueva cámara europea, que pasaba a te-

ner 567 escaños, volvería a estar copada mayoritariamente por socialdemócratas, democristianos y liberales: 214, 201 y 42 eurodiputados, respectivamente.

La participación total fue del 56,7 %, pero nuevamente se plasmó en datos muy dispares según el país: en España acudieron a los colegios electorales el 59,1 % de los votantes, mientras que en Portugal se alcanzó la cifra de participación más baja de la Europa de los 12: 35,5 %.

VI. 1999: la Europa de los 15 se prepara para los retos del siglo XXI

La cuarta legislatura europea (1994-1999) supuso la incorporación a la entonces recientemente denominada Unión Europea de tres nuevos países: Austria, Finlandia y Suecia. El ingreso de estos nuevos socios comunitarios, cuya adhesión se hizo efectiva en 1995, permitió alcanzar a las puertas del siglo XXI la llamada Europa de los 15.

La Unión Europea también logró un nuevo hito en este periodo con el Tratado de Ámsterdam¹³, firmado el 2 de octubre de 1997. Este acuerdo, en vigor desde el 1 de mayo de 1999, reforzaba el espacio de libertad, seguridad y justicia común, permitiendo por ejemplo la creación de una policía europea (Europol), fundada en 1998.

El acuerdo firmado en la capital holandesa otorgaba mayor notoriedad al Parlamento Europeo a través de un procedimiento de codecisión con el Consejo más simplificado y con un campo de aplicación más amplio, así como competencias de control y de cooperación reforzada. La Eurocámara también obtuvo el derecho de aprobación del presidente de la Comisión Europea¹⁴ que, con el subsiguiente desarrollo otorgado por el Tratado de Lisboa, ha supuesto un cambio de paradigma importante en las relaciones entre el Parlamento y la Comisión.

Bajo estas nuevas premisas, entre el 10 y el 13 de junio de 1999 se celebraron las quintas elecciones europeas. Por primera vez, la participación total (49,5 %) descendía por debajo del 50 %. Estos fueron también los primeros comicios europeos en los que, gracias a la ampliación del número de partidos nacionales integrantes, la primera fuerza política fue el Partido Popular Europeo y no la de los socialistas europeos. De los 626 eurodiputados

¹³ «Tratado de Ámsterdam», Parlamento Europeo, acceso el 28 de septiembre de 2018, <http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/es/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-amsterdam>

¹⁴ «¿Cómo se nombra al presidente de la Comisión y a los comisarios?», Parlamento Europeo, acceso el 1 de octubre de 2018, <http://www.europarl.europa.eu/news/es/faq/8/como-se-nombra-al-presidente-de-la-comision-y-a-los-comisarios>

electos, 233 correspondían a los cristianodemócratas y conservadores, 180 a los socialdemócratas y 50 a los liberales demócratas, los tres partidos mayoritarios de la Eurocámara de ese momento.

VII. 2004: la Europa de los 25, unida en la diversidad del siglo XXI

La Unión Europea ingresó en el siglo XXI en plena quinta legislatura (1999-2004). Fue en este periodo cuando se hizo efectiva la unión monetaria con la entrada en vigor del euro. A partir de 2002, esta nueva moneda se convirtió en la divisa oficial de 12 de los hasta entonces 15 miembros de la Unión Europea.

Dicho periodo está caracterizado también por el Tratado de Niza¹⁵, suscrito por la Unión Europea de los 15 en febrero del año 2001. El acuerdo, que entró en vigor de forma efectiva a comienzos de 2003, otorgó nuevamente más poderes legislativos y de control a la Eurocámara. El ejemplo más significativo fue la facultad que el Parlamento Europeo obtuvo de interponer recursos contra actos de la Comisión, el Consejo o el Banco Central Europeo, en casos de incompetencia, desviación de poder, violación del Tratado o de vicios sustanciales o de forma.

El acuerdo de Niza asentaba además los principios fundamentales para la ampliación de la Unión. De este modo, el 1 de mayo de 2004 se incorporaron 10 nuevos socios comunitarios: Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa, Eslovaquia, Hungría, Eslovenia, Malta y Chipre. Nacía así la Europa de los 25.

El nuevo Parlamento Europeo, teniendo en cuenta todas estas adhesiones, pasaría a tener 732 escaños. La elección de los mismos se produjo entre el 10 y el 13 de junio de 2004, fecha de las sextas elecciones europeas. La participación total en estos comicios, un 45,5 %, fue de cuatro puntos inferior al anterior llamamiento a las urnas. Este descenso fue provocado fundamentalmente por la baja o bajísima participación en la mayor parte de nuevos Estados miembros.

Por países, nuevamente nos encontramos con resultados muy dispares: desde el 17 % de participación en Eslovaquia al 71,7 % de Italia o el 45,1 % de España. Populares, socialistas y liberales-demócratas ocuparían, por este orden, los tres primeros puestos de la cámara de Estrasburgo, con 268, 200 y 88 eurodiputados, respectivamente.

¹⁵ «Tratado de Niza», Parlamento Europeo, acceso el 3 de octubre de 2018, <http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/es/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-nice>

VIII. 2009: la Europa de los 27 elige nuevo parlamento bajo el amparo del Tratado de Lisboa

La sexta legislatura europea (2004-2009) trajo consigo nuevos cambios para la política europea. La Europa de los 25 pasó a ser de los 27 con la incorporación de Rumanía y Bulgaria el 1 de enero de 2007. Ese año también resultó clave con la firma, en el mes de diciembre, del Tratado de Lisboa¹⁶, que permitió avanzar en la construcción europea tras la no ratificación del Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa¹⁷. El tratado constitucional, a pesar de haber sido aprobado por la cámara europea en enero de 2005, había sido rechazado por Francia y los Países Bajos en mayo y junio del mismo año (respectivamente) en sendos referéndums nacionales, por lo que no pudo ser ratificado por los 27 países miembros y, por tanto, no había llegado a entrar en vigor.

El acuerdo suscrito en la capital portuguesa confería al Parlamento Europeo un rol legislativo más relevante, al reforzar y ampliar el ámbito de su poder de codecisión. La codecisión entre las tres instituciones, que se amplió a nuevos ámbitos, pasó a denominarse «procedimiento legislativo ordinario». Gracias al Tratado, los poderes legislativos de la cámara de Estrasburgo se equipararon con los del Consejo en diferentes campos, especialmente en la elaboración y aprobación de los presupuestos, la política agrícola y los asuntos de justicia e interior. Otra medida destacada fue la introducción de un sistema mediante el cual se permitía la participación de los Parlamentos nacionales en la activación o bloqueo de las iniciativas legislativas de la Comisión.

El Tratado de Lisboa no entraría en vigor hasta diciembre de 2009, seis meses después de las séptimas elecciones europeas. Dichos comicios, celebrados entre el 4 y el 7 de junio de 2009, tuvieron una participación total del 43 % en el conjunto de la Unión Europea. El Parlamento Europeo resultante de dichas elecciones derivó en una Eurocámara formada por 736 escaños, de los cuales el Partido Popular Europeo, el Partido Socialista Europeo y el Partido Democrático Europeo volvieron a hacerse con los tres primeros puestos, con 265, 184 y 84 eurodiputados, respectivamente.

¹⁶ «Tratado de Lisboa», Parlamento Europeo, acceso el 28 de septiembre de 2018, <http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/es/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-lisbon>

¹⁷ «Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa (no ratificado)», Parlamento Europeo, acceso el 28 de septiembre de 2018, <http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/es/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/draft-treaty-establishing-a-constitution-for-europe>

Las elecciones de 2009 fueron además las primeras en las que la institución desarrolló una campaña de comunicación e incitación al voto coordinada en todos los estados miembros. Bajo el lema «It's your choice» («Tú eliges»), se desarrollaron diversas iniciativas para dar a conocer la importancia de las elecciones, se impulsó una mayor presencia en los medios de comunicación y se estrenaron asimismo las recién nacidas redes sociales a fin de llegar a un mayor número de ciudadanos.

IX. 2014: una Europa de los 28 se enfrenta a desafíos cada vez más complejos

En el transcurso de la séptima legislatura europea (2009-2014), surgieron en la Unión desafíos cada vez más complejos, entre los cuales destacan las consecuencias derivadas de la crisis financiera global. En este periodo se produjo además el ingreso de un nuevo país al club comunitario: Croacia, miembro de pleno derecho desde el 1 de julio de 2013.

La Europa de los 28 celebró las octavas elecciones europeas entre el 22 y el 25 de mayo de 2014. Además de la elección de 751 eurodiputados, la campaña electoral de 2014 contó con una importante novedad: cada partido político europeo podía presentar un candidato para presidir la Comisión Europea, lo que en la jerga comunitaria se conocía por el término alemán *Spitzenkandidat*. Se hacía así efectiva una de las novedades importantes del Tratado de Lisboa, que en su artículo 17.7¹⁸ estipula que el Parlamento Europeo elige al presidente de la Comisión Europea a propuesta del Consejo Europeo, «teniendo en cuenta los resultados de las elecciones europeas.» No todos estaban de acuerdo con que este precepto diese al Parlamento verdadera opción a la hora de decidir quién sería el presidente de la Comisión Europea, pero el consenso parlamentario a favor de una interpretación del tratado próxima al sistema de elección de muchos primeros ministros hizo que así fuera. A pesar de su incomodidad manifiesta, el Consejo Europeo se vio forzado a presentar como candidato a la presidencia de la Comisión a quien ya había sido bendecido como tal por las principales fuerzas políticas europeas al día siguiente de conocerse los resultados electorales.

La campaña de comunicación que se llevó a cabo para estos comicios tuvo como lema oficial «Act. React. Impact.»¹⁹ («Acción. Reacción. De-

¹⁸ Tratado de Lisboa por el que se modifica el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Unión Europea (DOUE C 306 de 17 de diciembre de 2007)

¹⁹ «El poder para decidir el futuro de Europa», Parlamento Europeo, última modificación el 6 de septiembre de 2013, <http://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/eu-affairs/20130905STO18723/el-poder-para-decidir-el-futuro-de-europa>

cisión.»), si bien obtuvo más visibilidad el eslogan que se refería directamente a la elección del presidente de la Comisión, «Choose who's in charge»²⁰ («Tú puedes decidir quién dirige Europa»). El objetivo de ambos mensajes era hacer llegar a los ciudadanos la importancia, más que nunca en ese momento, de su participación en las urnas, pues el Parlamento Europeo había adquirido más competencias gracias al Tratado de Lisboa y, por tanto, los ciudadanos europeos también.

La campaña de 2014 contó, además, con varios debates, inéditos hasta la fecha, entre los diversos candidatos a la presidencia de la Comisión. El principal de todos ellos fue el llamado Eurovision Debate²¹, emitido por la Unión Europea de Radiodifusión (EBU, por sus siglas en inglés), en 49 televisiones europeas y en las 24 lenguas oficiales de la UE, el 15 de mayo de 2014. Participaron en el mismo los candidatos propuestos a presidir la Comisión Europea por parte de los distintos partidos europeos: Jean-Claude Juncker por el Partido Popular Europeo, Martin Schulz por el Partido Socialista Europeo, Guy Verhofstadt como candidato del Partido Liberal-Demócrata, Ska Keller por los Verdes y Alexis Tsipras por la Izquierda Unitaria Europea.

También se celebraron varios debates a dos entre otros candidatos, retransmitidos asimismo en directo por televisión, radio e internet.

En cuanto al sistema electoral empleado, a pesar de los distintos intentos de armonización impulsados por el propio Parlamento buscando mayor proporcionalidad, cada Estado miembro siguió su propio criterio. Países como España, Portugal o Grecia volvieron a optar por una única circunscripción proporcional a nivel nacional, mientras que otros socios comunitarios como Francia o Italia escogieron dividir su territorio en diferentes circunscripciones.

La participación total en los comicios de 2014 fue del 42,6 %, técnicamente la más baja registrada en toda la historia de las elecciones europeas, si bien en realidad el resultado era prácticamente el mismo obtenido cinco años antes, si la comparación se realizaba haciendo abstracción de la participación, por primera vez, de Croacia. Bruselas respiró, teniendo en cuenta que acababa de cerrarse la legislatura de la crisis económica y monetaria que tan duramente había afectado a muchos Estados miembros.

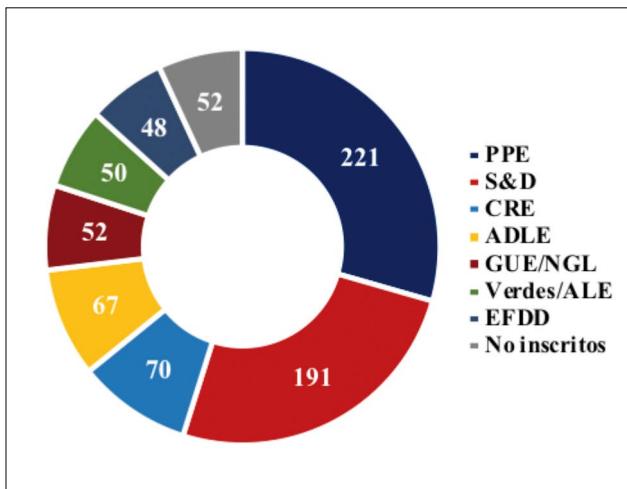
Nuevamente volvemos a encontrarnos con datos de participación muy diversos: desde el 74,8 % de Malta hasta el 13,1 % de Eslovaquia, pasando

²⁰ «Tú puedes decidir quién dirige Europa», Parlamento Europeo, última modificación el 16 de mayo de 2014, <http://www.europarl.europa.eu/elections-2014/es/top-stories/choose-who-is-in-charge/>

²¹ «Eurovision Debate», Parlamento Europeo, última modificación el 16 de mayo de 2014, <http://www.europarl.europa.eu/elections-2014/presidential-debate>

por el 43,8 % de España o el 35,6 % del Reino Unido. Tanto 2009 como 2014 muestran asimismo una diferencia considerable entre el porcentaje de votantes en la antigua Europa de los 15 y la mayor parte de nuevos Estados miembros, por razones seguramente nacionales y que en otro momento podemos tratar con el suficiente rigor. De hecho, la participación electoral en los 15 Estados que ya eran miembros en 1999 gira desde esa fecha en torno al 47-49 % de media, más de 15 puntos por encima de la media de los países de Europa Central y del Este.

Los resultados finales de estos comicios se saldaron nuevamente con una victoria del Partido Popular Europeo (221 escaños), seguidos del Partido Socialista Europeo (191) y, por primera vez, de los Conservadores y Reformistas Europeos (70), que desbancaron del tradicional tercer puesto a la familia liberal-demócrata²².



Resultados de las elecciones europeas de 2014 por número de eurodiputados

Fuente: elaboración propia a partir de la referencia citada.

²² «Resultados de las elecciones europeas de 2014», Parlamento Europeo, última modificación el 1 de julio de 2014, <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/es/election-results-2014.html>

X. 2019: las elecciones de la nueva Europa post-Brexit de los 27

La actual octava legislatura europea (2014-2019), que aún no ha concluido, introduce una modificación importante en lo que se refiere a la regulación de los procesos electorales a nivel comunitario. El 11 de noviembre de 2015, el Parlamento Europeo aprobaba la propuesta de reforma del Acta Electoral Europea, que posteriormente llegaría a la Mesa del Consejo. Como novedad, esta propuesta establece la obligatoriedad de incluir, tanto en las papeletas impresas como en los diferentes materiales de campaña, el nombre y el logotipo del partido al que está adscrita cada candidatura. Esta reforma también intentaba establecer medidas de coordinación de censos que hicieran posible, entre otras cosas, evitar que un mismo ciudadano pudiera votar varias veces en dos o más países diferentes.

A nivel social, la crisis de los refugiados, el auge de los populismos y el mayor alcance de las llamadas *fake news* son los principales asuntos que harán de estas elecciones unos comicios diferentes a todos los anteriores. La legislatura ha quedado marcada asimismo por un acontecimiento de especial relevancia para el futuro de la UE: la salida del Reino Unido. Mediante un referéndum celebrado el 23 de junio de 2016, el 51,89 % de los británicos escogieron la opción que suponía la salida del Reino Unido de la Unión Europea.

En el momento de escribir este artículo el Reino Unido, a través de su Parlamento, todavía no ha decidido de qué manera abandonará la Unión Europea: con acuerdo, con una salida sin acuerdo u optando por una prórroga larga que supondría su participación en las elecciones europeas de mayo de 2019. La probable vuelta a la Europa de los 27 supone cambios relevantes en el Parlamento Europeo. La nueva Eurocámara pasará de 751 a 705 eurodiputados²³. De los 73 asientos que quedarán libres tras la salida del Reino Unido, 46 escaños se reservarán a futuras ampliaciones de la Unión Europea. Por su parte, los 27 escaños restantes se repartirán entre 14 países para mejorar la proporcionalidad y compensar los cambios demográficos de las últimas décadas: España recibirá cinco escaños más, al igual que Francia; Italia y los Países Bajos, tres más; Irlanda recibirá dos nuevos asientos adicionales, y Polonia, Rumanía, Suecia, Austria, Dinamarca, Eslovaquia, Finlandia, Croacia y Estonia recibirán, cada uno de ellos, un escaño más.²⁴

²³ «El Parlamento Europeo reducirá su tamaño tras las elecciones de 2019», Parlamento Europeo, última modificación el 13 de junio de 2018, <http://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20180607IPR05241/el-parlamento-europeo-reducira-su-tamano-tras-las-elecciones-de-2019>

²⁴ «Elecciones europeas: ¿cuántos eurodiputados tendrá cada país en 2019?», Parlamento Europeo, última modificación el 1 de febrero de 2018, <http://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/eu-affairs/20180126STO94114/elecciones-europeas-cuantos-eurodiputados-tendra-cada-pais-en-2019>

Número de eurodiputados según país y legislatura

País	2014-2019	2019-2024	Variación
Alemania	96	96	=
Austria	18	19	+1
Bélgica	21	21	=
Bulgaria	17	17	=
Chipre	6	6	=
Croacia	11	12	+1
Dinamarca	13	14	+1
Eslovaquia	13	14	+1
Eslovenia	8	8	=
España	54	59	+5
Estonia	6	7	+1
Finlandia	13	14	+1
Francia	74	79	+5
Grecia	21	21	=
Holanda	26	29	+3
Hungría	21	21	=
Irlanda	11	13	+2
Italia	73	76	+3
Letonia	8	8	=
Lituania	11	11	=
Luxemburgo	6	6	=
Malta	6	6	=
Polonia	51	52	+1
Portugal	21	21	=
República Checa	21	21	=
Reino Unido	73	0	-73
Rumanía	32	33	+1
Suecia	20	21	+1
Total	751	705	-46

Fuente: elaboración propia a partir de la referencia citada.

Este será el contexto en el que tendrán lugar las novenas elecciones europeas entre el 23 y el 26 de mayo de 2019.

La reducción del número de eurodiputados tras el Brexit tendrá repercusiones en algunos partidos: actualmente, 19 de 74 miembros de los Conservadores y Reformistas Europeos (CRE), y 19 de los 43 miembros de Libertad y Democracia Directo (EFDD) fueron elegidos en el Reino Unido en 2014.

El panorama político de las próximas elecciones se distinguirá del de las anteriores también por el auge de los populismos y extremismos que se ha producido en estos últimos años. Steve Bannon, ex-estratega de Trump, está preparando el lanzamiento del proyecto «The Movement», cuyo objetivo es formar un frente político común con los partidos de extrema derecha.

Las fuerzas euroescépticas o incluso eurofobas se han hecho un hueco en varios países de la UE y, por tanto, tienen influencia ya a través del Consejo de la Unión Europea. Sin embargo, habrá que ver cómo se organizan en el seno del Parlamento Europeo, pues hasta ahora han sido muy ineficaces y desorganizados.

Por otro lado, también están surgiendo nuevas fuerzas claramente proeuropeas, como es el caso del movimiento En Marche, liderado por el presidente francés, Emmanuel Macron. En el momento de escribir el artículo, todavía no está claro con qué grupo político se va a alinear, aunque se está empezando a hablar de una posible alianza con los liberales²⁵.

Asimismo, en algunos países del continente se están formando listas para las elecciones europeas desde movimientos sociales que reivindican cambios en política y economía. El más destacado, también surgido en Francia, es el de los *gilets jaunes* (chalecos amarillos), que ha dado lugar a la creación de Ralliement d'initiative citoyenne (RIC).

Se constata una cierta tendencia a dejar de apoyar a las familias políticas tradicionales y decantarse por nuevas fuerzas. De hecho, populares y socialistas, los dos partidos europeos mayoritarios, representaban el 66 % de los eurodiputados en la legislatura de 1999-2004, mientras que en esta última han supuesto el 54,8 %. Se prevé que este porcentaje baje aún más en la próxima legislatura pudiendo quedar incluso por debajo del 50%.

Se espera pues una mayor fragmentación en el nuevo Parlamento, de modo que los diferentes grupos necesitarán recurrir a alianzas más amplias para conseguir la mayoría cualificada necesaria para adoptar legislación. No está claro en todo caso cuántos grupos políticos lograrán constituirse. Para

²⁵ David M. Herszenhorn y Maïa de La Baume, «Macron and Rutte form liberal dream team», *Politico*, 10 de octubre de 2018, acceso el 30 de enero de 2019, <https://www.politico.eu/article/emmanuel-macron-mark-rutte-liberal-dream-team-upend-european-politics>

formar un grupo político hace falta un mínimo de 25 eurodiputados de al menos un cuarto de los países miembros (actualmente 7). [Tal como especifica el artículo 32 del Reglamento interno del Parlamento Europeo].

Al igual que ocurrió en 2014, el Parlamento ha anunciado formalmente (informe González Pons, febrero de 2017) que elegirá al futuro presidente de la Comisión Europea de entre los candidatos oficiales que los diferentes partidos políticos europeos presenten antes de las elecciones, de manera que los ciudadanos puedan votar sabiendo qué partidos apoyan a qué candidatos.

El Presidente del Parlamento Europeo y la European Broadcast Union (EBU) firmaron en julio del pasado año un acuerdo²⁶ que busca promover una mayor cobertura mediática de la campaña electoral europea de 2019. Gracias a este acuerdo se llevarán a cabo varias iniciativas, entre las que ya se ha confirmado una segunda edición del debate de candidatos a la presidencia de la Comisión. Una vez más, los *Spitzenkandidaten* expondrán sus prioridades y sus programas para el futuro de la UE en un debate que, al igual que en 2014, podrá seguirse en toda Europa vía televisión, medios en línea o redes sociales.

A diferencia de los anteriores comicios, en esta ocasión el Parlamento Europeo está llevando a cabo una campaña que no solo busca informar, sino que llama a la participación activa de los ciudadanos. Bajo el lema «This time I'm voting»²⁷ («Esta vez voto») y disponible en los 24 idiomas oficiales de la UE, el Parlamento Europeo ha lanzado una plataforma cuyo objetivo es crear una comunidad de voluntarios que ayude a promover la participación en las próximas elecciones de forma consciente y plenamente informada. En otras palabras, no solo se pide a los europeos que voten, sino que animen a sus familiares, amigos y conocidos para que también lo hagan. De este modo, la campaña aprovecha el poder de la comunicación personal para hacer llegar su mensaje de forma más directa y efectiva.

Esta acción será complementada con otras más tradicionales, incluidas la emisión de un anuncio por radio y televisión, una fuerte presencia en los medios sociales y, sobre todo, vía la interacción con los medios de comunicación, el principal y más eficaz instrumento a la hora de dar a conocer a los ciudadanos europeos la importancia —esta vez ya indiscutible— de las próximas elecciones europeas.

²⁶ «EBU signs agreement with European Parliament on coverage of European Elections», European Broadcasting Union, última modificación el 11 de julio de 2018, <https://www.ebu.ch/news/2018/07/ebu-signs-agreement-with-european-parliament-on-coverage-of-european-elections>

²⁷ «Esta vez voto», Parlamento Europeo, última modificación el 4 de septiembre de 2018, <http://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/elections-press-kit/2/esta-vez-voto>

XI. Conclusiones

En los cuarenta años transcurridos desde las primeras elecciones de 1979, el Parlamento Europeo ha ido aumentando en número de escaños como resultado de las diferentes adhesiones de los países a la UE; pero también, y más importante, ha ido reforzando sus competencias dentro de la arquitectura institucional de la Unión Europea. Las normas que regulaban el proceso de elección de los eurodiputados también han ido cambiando y evolucionando a lo largo de estos cuarenta años. En este largo periodo, los distintos cambios en los tratados han impulsado el proceso de construcción del proyecto europeo, al cual se han ido sumando nuevos países.

Las competencias de la Eurocámara han ido incrementándose, dando así más voz a los ciudadanos a través de la que es la única institución europea directamente elegida. Mientras que antes de 1979 eran los parlamentos nacionales de los Estados miembros los que escogían a los eurodiputados, desde esa fecha son cientos de millones de ciudadanos europeos los que deciden con su voto la composición del hemiciclo, e incluso tienen influencia en la elección del presidente de la Comisión Europea, gracias a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y a la interpretación que hace el Parlamento Europeo de su artículo 17.7.

Hace unas pocas décadas hubiese sido muy difícil imaginar un proceso electoral supranacional y con tan amplio alcance como es el de las elecciones al Parlamento Europeo, y sin embargo ahora se trata de un derecho sin el cual no es posible imaginar una Unión Europea democrática y que pueda contar con el respaldo de sus ciudadanos. Con el voto de cada europeo se decide el destino de Europa.

El Parlamento Europeo es el brazo democrático de la UE, y esta no puede dar la democracia por sentada. El camino que los europeos han ido construyendo durante cuarenta años es muy valioso, pero también reversible, como hemos visto en el caso del Brexit o en los comportamientos de algunos gobiernos poco respetuosos con los principios y valores que conforman la construcción europea. Se hace por ello más necesario que nunca poner en valor la importancia del impacto que ha tenido la construcción europea en la vida diaria de los ciudadanos y ser conscientes de que, con cada ciclo electoral, son los europeos los que deciden el futuro de este proyecto común.

Será la próxima primavera cuando los ciudadanos tendrán una oportunidad no solo de escoger a sus representantes en la Eurocámara sino también, a través de ese voto, de decidir hacia dónde quieren que vaya la Unión Europea y sobre qué vías deberá transitar. Ante los retos que presenta un mundo globalizado, a los que no tiene sentido enfrentarse en solitario, la ciudadanía europea deberá usar su voz y su voto para decidir su futuro colectivo.

XII. Bibliografía

- Benelux. «Traité Benelux». Acceso el 10 de octubre de 2018. <http://www.benelux.int/fr/benelux-unie/nouveau-traite-benelux>
- Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe. «Déclaration du Président Giscard d'Estaing à la presse à l'issue de la réunion des chefs de gouvernement de la Communauté européenne à Paris (10 décembre 1974)». Última modificación el 5 de septiembre de 2012. https://www.cvce.eu/content/publication/2005/2/21/6d60fe44-595d-481a-9e83-1ed2a5d9d790/publishable_fr.pdf
- European Broadcasting Union. «EBU signs agreement with European Parliament on coverage of European Elections». Última modificación el 11 de julio de 2018. <https://www.ebu.ch/news/2018/07/ebu-signs-agreement-with-european-parliament-on-coverage-of-european-elections>
- M. Herszenhorn, David, y de La Baume, Maia, «Macron and Rutte form liberal dream team». *Politico*. 10 de octubre de 2018. Acceso el 30 de enero de 2019, <https://www.politico.eu/article/emmanuel-macron-mark-rutte-liberal-dream-team-upend-european-politics>
- Naciones Unidas. «Carta de las Naciones Unidas». Acceso el 5 de noviembre de 2018. <http://www.un.org/es/charter-united-nations/index.html>
- Parlamento Europeo. «Adiós a Simone Veil, primera mujer presidenta del Parlamento Europeo». Última modificación el 30 de junio de 2017. <http://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/eu-affairs/20160811STO39006/adios-a-simone-veil-primera-mujer-presidenta-del-parlamento-europeo>
- Parlamento Europeo. «Aniversario del Tratado de Roma: la Unión Europea cumple 60 años». Última modificación el 24 de marzo de 2017. <http://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/eu-affairs/20170320STO67752/aniversario-del-tratado-de-roma-la-union-europea-cumple-60-anos>
- Parlamento Europeo. «¿Cómo se nombra al presidente de la Comisión y a los comisarios?». Acceso el 1 de octubre de 2018. <http://www.europarl.europa.eu/news/es/faq/8/como-se-nombra-al-presidente-de-la-comision-y-a-los-comisarios>
- Parlamento Europeo. «Elecciones europeas: ¿cuántos eurodiputados tendrá cada país en 2019?». Última modificación el 1 de febrero de 2018. <http://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/eu-affairs/20180126STO94114/elecciones-europeas-cuantos-eurodiputados-tendra-cada-pais-en-2019>
- Parlamento Europeo. «El Parlamento Europeo: evolución histórica». Última modificación en octubre de 2018. <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/11/el-parlamento-europeo-evolucion-historica>
- Parlamento Europeo. «El Parlamento Europeo: modalidades de elección». Última modificación en octubre de 2018. <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/21/el-parlamento-europeo-modalidades-de-eleccion>
- Parlamento Europeo. «El Parlamento Europeo reducirá su tamaño tras las elecciones de 2019». Última modificación el 13 de junio de 2018. <http://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20180607IPRO5241/el-parlamento-europeo-reducira-su-tamano-tras-las-elecciones-de-2019>

- Parlamento Europeo. «El poder para decidir el futuro de Europa». Última modificación el 6 de septiembre de 2013. <http://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/eu-affairs/20130905STO18723/el-poder-para-decidir-el-futuro-de-europa>
- Parlamento Europeo. «Esta vez voto». Última modificación el 4 de septiembre de 2018. <http://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/elections-press-kit/2/esta-vez-voto>
- Parlamento Europeo. «Eurovision Debate». Última modificación el 16 de mayo de 2014. <http://www.europarl.europa.eu/elections-2014/presidential-debate>
- Parlamento Europeo. «L'Acta Única Europea». Acceso el 24 de septiembre de 2018. <http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/es/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/single-european-act>
- Parlamento Europeo. «Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa (no ratificado)». Acceso el 28 de septiembre de 2018. <http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/es/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/draft-treaty-establishing-a-constitution-for-europe>
- Parlamento Europeo. «Resultados de las elecciones europeas de 2014». Última modificación el 1 de julio de 2014. <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/es/election-results-2014.html>
- Parlamento Europeo. «Tratado de Ámsterdam». Acceso el 28 de septiembre de 2018. <http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/es/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-amsterdam>
- Parlamento Europeo. «Tratado de la Unión Europea (TUE) / Tratado de Maastricht». Acceso el 25 de septiembre de 2018. <http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/es/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/maastricht-treaty>
- Parlamento Europeo. «Tratado de Lisboa». Acceso el 28 de septiembre de 2018. <http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/es/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-lisbon>
- Parlamento Europeo. «Tratado de Niza». Acceso el 3 de octubre de 2018. <http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/es/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-nice>
- Parlamento Europeo. «Tratado de París». Acceso el 3 de septiembre de 2018. <http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/es/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-paris>
- Parlamento Europeo. «Tú puedes decidir quién dirige Europa». Última modificación el 16 de mayo de 2014. <http://www.europarl.europa.eu/elections-2014/es/top-stories/choose-who-is-in-charge/>
- Tratado de Lisboa por el que se modifica el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Unión Europea (DOUE C 306 de 17 de diciembre de 2007)
- Unión Europea. «La Historia de la Unión Europea – 1974». Acceso el 6 de noviembre de 2018. https://europa.eu/european-union/about-eu/history/1970-1979/1974_es

Sobre el autor

Jaume Duch Guillot (Barcelona, 1962) es portavoz y Director General de Comunicación del Parlamento Europeo. Graduado en Derecho por la Universidad de Barcelona (1980-1985), donde después ejerció como profesor de Derecho Internacional Público. Es funcionario de la Unión Europea desde 1990, habiendo ejercido siempre tareas relacionadas con la información parlamentaria, entre ellas portavoz y consejero del Presidente Gil-Robles entre 1997 y 1999, responsable de información parlamentaria de las convenciones que redactaron la Carta de derechos fundamentales de la UE y el proyecto de Constitución Europea, jefe de la sala de prensa o Director de Medios (2006-2017). En 2017 fue nombrado Director General de Comunicación del Parlamento Europeo, un papel que combina con su rol como portavoz de la institución.

Jaume Duch habla español, francés, inglés, italiano y catalán y tiene nociones básicas de alemán. Es autor de diversas publicaciones, artículos y comunicaciones sobre cuestiones relativas a las instituciones de la Unión Europea y al derecho comunitario.

About the Author

Jaume Duch Guillot (Barcelona, 1962) is the Director-General for Communication of the European Parliament and its Spokesperson. He graduated in Law from the University of Barcelona (1980-1985), where he later also served as a Professor of International Public Law. In 1990 he became a European Parliament official and since then has always worked in communication-related positions, such as Spokesperson for the then President of the European Parliament, José María Gil-Robles, Head of the Press Room or Media Director, a position to which he was appointed in 2006. In February 2017 he was appointed as Director General of Communication, a role which he combines with being the Spokesperson of the institution.

Jaume Duch speaks Spanish, French, English, Italian and Catalan, has a basic knowledge of German. He is the author of various publications, articles and communications on issues related to the European Union, the role of the European Parliament and communication policies.

Reformas institucionales para mejorar la gobernanza democrática en la Unión Europea

*Institutional Reforms to Improve
Democratic Governance in the European Union*

Juan José Álvarez Rubio

Catedrático Derecho Internacional Privado, UPV/EHU;
Secretario General de Gobernanza.
juanjose.alvarez@ehu.es

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/ced-60-2019pp57-93>

Recibido: 14.12.2018

Aceptado: 19.01.2019

Sumario: I. Consideraciones introductorias.—II. Europa: entre lo intergubernamental y lo supraestatal.—III. Una nueva gobernanza para Europa.—IV. Conclusiones.—V. Bibliografía

Resumen: Ante el desconcierto institucional que caracteriza a la Unión Europea es preciso hacer balance y reflexionar sobre los aspectos positivos que el avance de la construcción europea ha supuesto para los todavía veintiocho Estados integrados en esta compleja entidad supranacional, y cuyo andamiaje debe ser necesariamente renovado para garantizar el dinamismo y la agilidad en la toma de decisiones que requiere el contexto de un mundo globalizado. La UE debe ser capaz de responder a los retos que tal globalización mundial implica, *ad intra* y *ad extra*.

Palabras clave: Construcción europea; crisis institucional; avances y retos; balance y costes de la No Europa.

Abstract: *Given the institutional confusion that characterizes the European Union it is necessary to take stock and reflect on the positive aspects that the advance of European construction has meant for the 28 States that make up this complex supranational entity, and whose scaffolding must necessarily be renewed to guarantee the dynamism and agility in the decision-making required by the context of a world globalized and in which the EU must be able to respond to the challenges that such global globalization implies, ad intra and ad extra.*

Keywords: European construction; institutional crisis; advances and challenges; balance and costs of the Non-Europe.

I. Consideraciones Introductorias

La crisis existencial que experimenta el proyecto europeo está permitiendo que se suscite un sugerente y positivo debate sobre el futuro de Europa y sus límites. Lo deseable es que este período de reflexión culmine con un renovado impulso a la construcción europea y logre poner fin a la crisis de identificación de la ciudadanía con el proyecto europeo¹.

El contexto europeo actual aporta argumentos adicionales importantes a favor de una necesaria profundización y avance en nuestro proyecto europeo común como solución frente al errático devenir que podría derivarse de una atomización nacional de respuestas estatales territorializadas. Más que nunca es el tiempo de la política y en particular de la política europea.

La construcción de esta Europa unida está resultando una tarea compleja y apasionante, no exenta de enormes dificultades y obstáculos, tal y como sucede en el momento actual. Con frecuencia se acusa a los europeístas de ingenuos perpetuadores de utopías irrealizables y en estos momentos de cierta zozobra del proyecto y ante el nivel y la complejidad de las decisiones a adoptar la opción más defendible es la de mantener el ánimo europeista con una decidida voluntad e impulso favorable a una mayor profundización en la integración europea, priorizando la dimensión supranacional sobre la intergubernamental².

Es el momento de ser críticamente constructivo con la evolución un tanto desnortada del proyecto europeo. Vivimos en una época de transformación radical de nuestros marcos de referencia provocada por una nueva realidad globalizadora emergente. Los Estados ya no tienen capacidad para abordar unilateralmente todos los problemas derivados de este complejo mundo ni pueden resolver el conjunto de las necesidades de los ciudadanos³. La Unión

¹ Sobre el particular, vid., Susana Sanz Caballero, «Algunos signos de déficit democrático en el Tratado Constitucional Europeo y en su Carta de Derechos Fundamentales», en *La Constitucionalización del proceso de integración Europea*, AAVV, (Escuela Diplomática, Madrid, 2005), pp.273-289.

² Uno de los grandes europeístas del siglo pasado, el filósofo José Ortega y Gasset, expresó en una conferencia pronunciada en Berlín en el año 1949 (De Europa meditatio quae-dam) su idea y su concepción de la entonces proyectada Europa política, al señalar que «*Es, pues, un estricto error pensar que Europa es una figura utópica que acaso en el futuro se logre realizar. No; Europa no es sólo ni tanto futuro como algo que está ahí ya desde un remoto pasado; más aún, que existe con anterioridad a las naciones hoy tan claramente perfiladas. Lo que sí será preciso es dar a esa realidad tan vetusta una nueva forma.*» [José Ortega y Gasset, *Meditación de Europa y otros ensayos* (Madrid: Alianza Editorial, 2015), 48; 71-72; 128; 133-134; 141; 159].

³ En tal sentido, vid., Daniel Innerarity, *La democracia en Europa* (Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2017), p.37, al señalar que el proceso de integración europea es una de las más

Europea debe ser, por ello, la respuesta de estabilidad política, prosperidad económica, solidaridad y seguridad a las inquietudes y convulsiones que genera la globalización.

Europa se enfrenta a uno de los desafíos más ilusionantes de toda su Historia: construir un nuevo modelo de convivencia política, una nueva forma de democracia transnacional que, más allá de la mera yuxtaposición de los sistemas políticos actuales, sea capaz de acoger y desarrollar una nueva sociedad basada en la libertad, la igualdad, la equidad, la solidaridad, la justicia social, la diversidad y el desarrollo sostenible.

Solo si revisamos con objetividad los logros alcanzados en estos ya más de sesenta años de andadura europea será posible sentar las bases que hagan posible la superación de la crisis institucional y de falta de liderazgo que estos momentos caracteriza al proyecto europeo. La crisis ha gripado el motor de la solidaridad europea. Cada vez es más tentador (y peligroso para nuestro futuro colectivo) pensar en el sálvese quien pueda, en el retorno al proteccionismo, en la autarquía. Por eso, más que nunca, hemos de echar la mirada atrás y pensar para qué nació Europa, qué objetivos perseguíamos⁴.

Debemos dejar a un lado la elección simplista a los que algunos quieren reducir la reflexión sobre Europa: o un Estado federal o una zona de libre cambio. Para salir de este atolladero necesitamos volver a elaborar una Constitución para Europa que combine la búsqueda de la integración con el pragmatismo y que se re legitime funcionalmente mejorando la vida y el futuro de los ciudadanos europeos.

interesantes manifestaciones de un problema general en las sociedades contemporáneas, concretado en resolver cómo reconstruir la autoridad política para hacer frente a los nuevos desafíos de la vida común.

⁴ Así, es muy relevante para tener presente qué supone el proyecto de la Unión Europea traer a colación unas palabras de Antonio Moreno Juste y José Luis Neila Hernández: «*Europa acabó el siglo XX con una estabilidad y prosperidad sin precedentes. Atrás habían quedado las guerras, las dictaduras y los tiempos de odios, superados la mayoría de los conflictos étnicos y disputas territoriales que la habían conducido al abismo entre 1939 y 1945; la consolidación de la democracia fue acompañada de notables avances económicos, derechos civiles y libertades; los ciudadanos dejaron de estar discriminados por su raza, género o condición y disfrutaban de un amplio sistema de beneficios sociales. Ciertamente, como afirma Julián Casanova “no era el paraíso, pero comparado con el pasado y con lo que se veía en otros continentes, muchos tenían la sensación de estar viviendo en el mejor de los mundos posibles”*». Y un poco más adelante señalan que «*Para los europeos que vivieron la Segunda Guerra Mundial, la construcción europea representó durante décadas las ideas de paz, solidaridad y reconciliación. Posteriormente, aquéllos que vivieron dictaduras durante la segunda mitad del siglo XX, sintieron que esa Europa representaba el ideal de la democracia, progreso económico y modernidad social*». [Antonio Moreno Juste y José Luis Neila Hernández, «*Europa tres décadas después de la caída del Muro*», *Revista de Occidente*, n.º 418 (2016): 47-48.].

Todo ello plantea la exigencia y el reto del liderazgo político y permite reivindicar el protagonismo de Europa y de sus instituciones: es el momento de reconquistar el futuro alejado de una mera suma de expectativas individuales, desligadas de realizaciones colectivas⁵.

Este momento de zozobra es en realidad una oportunidad y un reto para la UE, y la respuesta a esta cuestión debe comenzar por una evidencia: la impotencia de los Estados-Nación frente a las consecuencias de la globalización. Es la hora de apostar más por la UE, porque el diseño institucional y las herramientas de que disponen los Estados devienen por sí solos insuficientes para hacer frente a las dinámicas desencadenadas por los mercados globales.

La petición o propuesta de más Europa no ha de ser hueca sino que debe traducirse en generar un clima de confianza recíproca interestatal que culmine en una mayor atribución competencial a las instituciones europeas, necesaria para liderar una nueva y auténtica política financiera Europeo-Comunitaria como base para evitar caer en el futuro en los mismos errores del pasado.

Europa es, pese a sus defectos e imperfecciones, una potencia emergente y constituye nuestra referencia institucional, motor de nuestras reformas internas modernizadoras y fuente primordial de nuestro Derecho. Europa debe basarse en la profundización de la cultura, la educación, la solidaridad, los valores democráticos y los principios que inspiraron la Declaración Universal de Derechos Humanos. La Historia demuestra que aquellas instituciones o estructuras que han basado su poder en una relación exclusiva de superioridad o dominio han terminado por fenececer tarde o temprano. Por el contrario, los ideales y los valores terminan calando lenta pero inexorablemente en la sociedad, generando un vínculo indestructible con el progreso de la humanidad.

Europa debe responder a los retos del siglo XXI con valentía y de forma innovadora. En estos tiempos de incertidumbre, la UE se encuentra en una situación inmejorable para impulsar a escala mundial una nueva organización social y política basada no ya en intereses, sino, sobre todo, en valores. Nunca había coincidido en un espacio geográfico tan reducido

⁵ En tal sentido, vid., Innerarity, *La democracia...* pp.17-18, al explicar que se debe dejar a un lado la elección simplista a los que algunos quieren reducir la reflexión sobre Europa: o un Estado federal o una zona de libre cambio. La idea de proporcionar un relato para la Unión Europea sugiere explicar lo que es inevitablemente complejo de un modo arbitrariamente simple. Si así fuera, lo que obtuviéramos en términos de popularización lo perderíamos en exactitud. No habríamos ganado nada si lo comprendido y aceptado fuera algo sustancialmente diferente de lo que tenemos que relatar. Este es el nudo de nuestro problema y cuanto antes lo reconozcamos menos expuestos estaremos a las simplificaciones populistas o tecnocráticas.

un desarrollo socioeconómico, una consolidación democrática y una diversidad cultural tan extraordinarios como los que se dan actualmente en la Unión Europea⁶.

Necesitamos un renovado pacto constitucional europeo respetuoso con todos los derechos fundamentales y que otorgue un protagonismo real tanto a las personas y organizaciones de la sociedad civil europea como a las entidades que conforman esa realidad plural y diversa que es Europa. Un Acuerdo que reconozca la existencia de demos políticos intermedios entre el ciudadano y el Estado. Una Europa que en el momento actual debate acerca de la redefinición de sus objetivos no puede dejar pasar por alto el importante papel de las regiones, que han de ser agentes activos, dinámicos y capacitadas para acercar el proceso de integración a una ciudadanía cada vez más apática sobre una Europa demasiado alejada de sus realidades políticas y culturales.

A pesar de los desencuentros puntuales y de momentos de estancamiento, la Unión Europea viene configurándose como un proyecto de paz, libertad y justicia social, una defensora de la multilateralidad y del diálogo entre culturas en los escenarios políticos mundiales, un espacio de bienestar y compromiso social que apuesta por la cooperación con los países más débiles y líder mundial en la lucha contra el cambio climático. Por todo ello es prioritario que la Unión Europea asuma un mayor protagonismo como actor global en el escenario internacional.

Más allá de la unión política y del mercado único, la Unión Europea es también y sobre todo una comunidad de valores. La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea garantiza a la ciudadanía europea el ejercicio de sus derechos y libertades fundamentales.

El Tratado de Lisboa recoge como valores fundamentales de la UE el respeto a la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad y los

⁶ Efectivamente, como bien subraya la profesora Araceli Mangas Martín, «Somos el siete por ciento de la población mundial, generamos el veinte por ciento de la riqueza, y los veintiocho Estados, junto con la UE suponen el cincuenta por ciento del gasto social total mundial, en educación, sanidad, ayudas y prestaciones sociales, ayuda humanitaria.... Es decir, en igualdad y solidaridad. Veintiocho Estados hacen tanto como el resto del mundo». Por ello, a continuación expresa que «Tengamos, pues, el valor de estar orgullosos de nuestros propios logros, que han convertido a nuestro continente en el mejor lugar del mundo y en el mejor momento de la historia de los seres humanos. Tengamos el valor de oponernos a la retórica de los demagogos que afirman que la integración europea sólo beneficia a las élites, que la gente corriente sólo ha sufrido como consecuencia de ella y que los países saldrán adelante mejor en solitario que unidos. No hay sustituto ni alternativas para la igualdad, la libertad y la solidaridad en el seno de la Unión. Y ningún sistema, ninguna alianza o Estado aislado se puede cerrar al mundo moderno sin conocer el fracaso o el colapso.» [Araceli Mangas Martín, «Postbrexit. Entre la Unión Europea necesaria y la posible», *Revista de Occidente*, n.º 440 (2018): 61.].

derechos humanos y establece que la Unión tiene como finalidad promover la paz y el bienestar de sus pueblos. Se trata de principios legalmente vinculantes que los Estados miembros están obligados a observar. La UE apoya el objetivo de desarrollar y consolidar la democracia y el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales⁷.

Igualmente la solidaridad y la cooperación al desarrollo son dimensiones clave que la UE impulsa en su política exterior para propiciar una Europa abierta, solidaria y sostenible, más cercana a las necesidades de la ciudadanía y que trata de dar respuesta a los desafíos globales.

La UE ha de asumir plenamente su responsabilidad en una gobernanza global. Y cabría proponer una Unión Europea comprometida con el multilateralismo, que lidere el tránsito hacia un nuevo orden mundial basado en reglas fijadas de común acuerdo y que garantice los derechos humanos, el desarrollo sostenible y el acceso al patrimonio común universal.

Hay que avanzar hacia una UE abierta, capaz de dar respuesta a los desafíos globales y respetuosa con los consensos internacionales alcanzados en materias como los derechos humanos, el cambio climático o el desarrollo humano sostenible. La UE debe responder al patrón de potencia que implementa la globalización de manera ética, aunando solidaridad y desarrollo humano sostenible.

⁷ Según la profesora Araceli Mangas Martín, para lograr el citado objetivo resulta imprescindible una Unión Europea ejemplarizante en la defensa en el seno de los Estados miembros tanto los Derechos Humanos como del Estado de Derecho. Ello se debe a que en los últimos tiempos, desafortunadamente, la propia UE se ha relajado a la hora de observar el cumplimiento de los «criterios de Copenhague» por parte de los nuevos Estados miembros que ingresan. En otras palabras, hoy en día existe pasividad ante violaciones graves y sistemáticas de tanto los Derechos Humanos como del Estado de Derecho. A título de ejemplo, por un lado, en Polonia se conculta la libertad de expresión, la libertad de reunión y el derecho a la intimidad y, por otro lado, en Hungría se ha restringido la libre circulación de capitales. La permisividad de ello, según la autora, no tiene nada que ver con la firmeza con la que se actuaba en los años 1999 y 2000 contra Austria. Por ello, indica que *«Europa parece indiferente o simplemente reniega en relación con esos países de algunos derechos humanos»*. Y a renglón seguido opina que *«Necesitamos cumplir con los deberes internos de respeto y promoción de los derechos humanos, rearmarnos moralmente de los valores que hemos explicitado en los artículos 2 y 3 de del Tratado de la UE para recuperar la credibilidad entre la población, en especial los más jóvenes, para frenar los populismos dentro y poder ser influyentes fuera. En la próxima revisión de los tratados —después de 2019 o más adelante— también podría ayudar, en casos así, una reforma completa del artículo 258 del TFUE de modo que, en el marco de ese procedimiento por infracción, la Comisión Europea pueda ejercer una acción contra un Estado miembro que ha cometido una violación grave y sistemática de los derechos fundamentales»*. Junto a lo anterior, también considera la autora que la UE debe ser pionera en el desarrollo de nuevos Derechos Humanos para adaptarse a la sociedad actual como, por ejemplo, el derecho al olvido y los derechos relacionados con la innovación de la tecnología digital (referentes a la privacidad y la seguridad principalmente). [Mangas Martín, *«Postbrexit. Entre la Unión Europea necesaria y la posible»*, 43-46.]

Combinar ética y comercio internacional es posible; para ello resulta preciso que tanto en la negociación como en la posterior implementación de los acuerdos con terceros países por parte de la UE se promueva la competitividad y capacidad generadora de empleo de la industria europea, y particularmente de las pymes, se garantice la adecuada reciprocidad, así como el mantenimiento y la promoción de los estándares europeos en materia de derechos sociales y laborales, derechos de los consumidores, protección del medio ambiente, protección de la propiedad intelectual y de datos y de la diversidad cultural. Así está mostrándose en recientes Acuerdos comerciales como el alcanzado con Vietnam.

En particular, la UE deberá evitar el dumping social y las deslocalizaciones e incorporar en sus Acuerdos comerciales e inversión sistemas de tribunales de inversiones de carácter público.

De igual modo cabría proponer que se redoble el esfuerzo en cooperación al desarrollo tanto por imperativo ético como desde el convencimiento de que la lucha contra la pobreza y la desigualdad es factor de seguridad y estabilidad.

Es el momento de reivindicar una Unión Europea que acoja frente a una UE fortaleza. La UE debe garantizar los derechos fundamentales de las personas que huyen de la pobreza, las guerras, la persecución o las violaciones de los derechos humanos y llegan en busca de refugio.

La respuesta a la crisis de las personas refugiadas así como al fenómeno la inmigración ilegal demanda de una actuación integral que aborde las múltiples dimensiones de estas realidades: situaciones de amenaza y pobreza extrema en los países de origen y tránsito, lucha contra las mafias, controles en frontera, condiciones de acogida, así como el establecimiento de un marco legal que posibilite el reasentamiento en la UE con carácter permanente de personas necesitadas de protección internacional, con especial atención a los colectivos más vulnerables como los menores no acompañados⁸.

Cabría explorar fórmulas innovadoras que permitan la llegada a suelo europeo-comunitario de personas necesitadas de protección internacional por vías seguras y accesibles, tales como la reunificación familiar ampliada,

⁸ En tal sentido, vid., Daniel Gamper. «Europa: entre la realidad negativa y la aspiración moral». En *¿Dónde, vas Europa?*, editado por Miquel Seguró y Daniel Innerarity. (Barcelona: Herder Editorial, 2017), pp. 101-113, añade que los refugiados tienen derecho a que sus demandas sean debidamente procesadas y, en el caso de que sean aceptadas, deben ser acogidos y dotados de los derechos de la ciudadanía. La historia de la opresión y uniformización religiosa y cultural de los pueblos europeos se ve de esta manera negada por una Europa que se entiende a sí misma por oposición a su propia historia y que, por lo tanto, debe violentar su connatural tendencia centrípeta, la cual se alimenta de la lógica perversa de la democracia de masas.

la puesta en marcha de corredores humanitarios o los programas de patrocinio comunitario⁹.

Este deseo de finalizar con éxito el proceso no es sin más un capricho intelectual de los impulsores de esta nueva etapa. Queda unida a una filosofía de mayor transparencia, de cercanía al día a día y a las preocupaciones cotidianas de los ciudadanos europeos que ha de avanzar en relación a tres grandes temas de reflexión:

- El desarrollo y la evolución económica y social de Europa (y en particular, el debate acerca de los valores comunes que inspiran el modelo social europeo),
- La percepción de la UE y sus funciones (profundizar en un discurso que ponga de manifiesto las ventajas concretas que aporta la pertenencia a la UE)¹⁰, y
- La reflexión pendiente sobre las fronteras de Europa y su papel en el mundo.

Tal y como acertadamente subrayó en su momento el Dictamen del Consejo Económico y Social Europeo (DOCE de 17-3-2006), hay que desarrollar una democracia participativa sustentada en dos pilares: diálogo civil y diálogo social reforzado en Europa. Es preciso adoptar medidas con-

⁹ En relación con las personas en busca de refugio, la profesora Araceli Mangas Martín expresa en su trabajo que la crisis de los refugiados ha causado una profunda perturbación y desconfianza por la pasividad de las instituciones de la UE ante ella. Es cierto —continúa— que existen proyectos para una reforma del asilo tanto en las propuestas de la Comisión como del presidente Macron como es la creación de una Agencia u Oficina de Asilo, así como que desde finales del año 2016 hay una policía y guardacostas europea de fronteras. Pero, a juicio de la Profra. Mangas, «*necesitamos una mayor integración de las políticas de migración mediante una mejora sustancial de la conectividad de datos y ficheros o de los documentos de identidad para asegurar un control efectivo de las fronteras exteriores que permita la recuperación de la libertad de movimiento entre los Estados miembros*». [Mangas Martín, «*Post-brexit. Entre la Unión Europea necesaria y la posible*», 51.] Asimismo, para reforzar la reivindicación de una UE acogedora, solidaria y defensora de la dignidad de cualquier persona, resulta de gran interés recordar aquí que ya a comienzos del siglo XVI Francisco de Vitoria, a través de la primordial labor que desarrolló en la Escuela del Derecho de Gentes de la ocho veces centenaria Universidad de Salamanca, consideraba la prohibición a los extranjeros de viajar por cualquier territorio o de habitarlo permanentemente como atentatoria al citado Derecho de Gentes.

¹⁰ En tal sentido. vid., Innerarity, *La democracia...* p.82, al aclarar que Habermas define el déficit democrático del Estado-nación de un modo muy específico y plausible. Los Estados-nación ya no están en condiciones de cumplir lo que sus sociedades esperan de un gobierno democrático. La erosión de su poder se debe a la creciente interdependencia y a la dinámica de la globalización. Ambos aspectos son razones imperiosas para cooperar transnacionalmente y transferir competencias a las instituciones supranacionales... Mientras esta transferencia no lesione los procedimientos democráticos, puede servir para rescatar el constitucionalismo democrático. La UE representa ese potencial.

cretas para lograr una mayor participación directa de los ciudadanos en el proceso político a escala de la UE y materializarla mediante una propuesta normativa encaminada a reforzar jurídicamente el derecho de iniciativa de los ciudadanos europeos.

Ahora es más importante que nunca desarrollar el concepto de ciudadanía de la UE como una ciudadanía activa, y, como señala también en otro reciente Dictamen el propio CES Europeo (2006/C 65/22) ha de ser una ciudadanía de mayor calidad, más abierta, igualitaria e integradora, sin ninguna discriminación.

La clave radica en lograr un balance equitativo y adecuado entre las tres dimensiones (libertad, seguridad y justicia) para no dañar los valores fundamentales (derechos humanos y libertades públicas) y principios democráticos (Estado de Derecho) compartidos en toda la Unión¹¹.

¿Es Europa una potencia en decadencia o emergente?; ¿Representa Europa como construcción política un modelo de sociedad, que, pese a sus defectos e imperfecciones, merezca la pena ser defendida?; ¿Ha olvidado esta Europa política que su verdadera razón de ser somos los ciudadanos?; Europa suscita más interrogantes que respuestas, porque vivimos en una época de transformación radical de nuestros marcos de referencia, provocada por una nueva realidad globalizadora emergente. Los Estados ya no tienen capacidad para abordar unilateralmente todos los problemas derivados de ese complejo mundo ni pueden resolver el conjunto de las necesidades de los ciudadanos. La Unión Europea ha de representar, por ello, la respuesta de estabilidad política, prosperidad económica, solidaridad y seguridad a las inquietudes y convulsiones que genera la globalización¹².

¹¹ Vid., Joxerramon Bengoetxea, «Informe sobre Derechos Fundamentales y Ciudadanía europea en el Tratado constitucional», en *La Constitución Europea. Una visión desde Euskadi*, AAVV, (Eubask, 2005), pp.17-23

¹² La profesora Araceli Mangas Martín nos indica a este respecto que la UE ha resultado ser una institución fundamental a la hora de encarar la realidad globalizadora de nuestros días. En efecto, la globalización —nos dice— ha sido un fenómeno imparable de apertura, liberalización, privatización y desregulación ante la cuarta revolución industrial-tecnológica que ha tenido, no obstante, consecuencias muy beneficiosas. En este sentido, la existencia de la UE, y más específicamente de la defensora de los Tratados que es la Comisión Europea, ha sido fundamental para hacer frente, por un lado, a la reiterada violación de obligaciones fiscales y de normas de leal competencia y, por otro lado, al abuso de posición dominante por parte de los más grandes de la tecnología. Efectivamente —continúa la autora— se ha sancionado o abierto expediente a Microsoft por más de 1.500 millones de euros, a Amazon por 250 millones de euros, a Apple por 13.000 millones de euros, y a Google por 2.424 millones de euros. Sin embargo, aún quedan por corregir y afrontar algunas cuestiones muy importantes como, por ejemplo, los beneficios asimétricos en el comercio y en las inversiones; el hecho de que los asiáticos puedan acceder al mercado europeo fácilmente, con rapidez y seguridad, mientras que los europeos encuentran muchas trabas e inseguridades para acceder al mercado asiático; y la disminución de las clases medias europeas que las ponen en riesgo de caer en el de-

No existe un «demos» europeo, y sin embargo el poder y el fundamento de la democracia reside en la ciudadanía. Resulta llamativo que el año 2013 fuese calificado por la Comisión Europea como «Año Europeo de los ciudadanos»; ¿Debe existir un año dedicado a la ciudadanía europea?; ¿Significa eso que los anteriores o posteriores postergan al verdadero protagonista de la construcción europea?.

El Prof. Daniel Innerarity ha reflexionado recientemente sobre la falta de sincronía entre los sistemas sociales (y particularmente entre el tiempo de la economía y el tiempo de la política). La política exige reflexión, discusión, debate, y las innovaciones en otros ámbitos discurren a un ritmo vertiginoso. Ese desajuste entre las esferas económica y financiera, que trascurren a ritmo de alta velocidad y la política no debe servir para «demonizar» la respuesta política. Al contrario: una sociedad sin debate político será siempre una sociedad menos libre y menos justa.

Sumidos en un contexto de desconcierto respecto al futuro andamiaje institucional de la Unión y cómo solventar la crisis de identidad europea¹³, es preciso reflexionar sobre los costes de la «No Europa». ¿Qué ocurriría si no existiera Europa y volviésemos a la suma de autarquías estatales?. Trataré de aportar reflexiones para el debate sin una excesiva carga doctrinal, en la confianza de que solo si revisamos con objetividad los logros alcanza-

letéreo populismo. Es por ello —sigue la autora— que la propia Comisión Europea realizó el 10 de mayo de 2017 la «Reflexión sobre el encauzamiento de la globalización» donde reconoce la necesidad de «reescibir el código normativo mundial de forma que el libre comercio pase a ser comercio justo» y de «actuar con decisión contra las prácticas desleales». Tras ello la autora expresa que «Necesitamos una UE protectora porque muchos países en Asia no comparten las exigentes normas en materia de empleo, seguridad y medio ambiente y hacen dumping social y medio ambiental». Y que «La misma Comisión reconoce que necesitamos una UE protectora fomentando valores y estándares rigurosos en terceros países y protectora de los ciudadanos europeos frente a las prácticas desleales». Finaliza diciendo que «la ingenuidad del libre mercado unilateral tiene que transformarse, y es posible, en una Unión protectora que se base en una vieja norma del derecho internacional, el principio de reciprocidad, en el tratamiento del comercio y las inversiones europeas en el exterior». [Mangas Martín, «Postbrexit. Entre la Unión Europea necesaria y la posible», 46-49.]

¹³ Es preciso señalar que, desafortunadamente, la crisis de la identidad europea es un déficit que lastra Occidente desde hace mucho tiempo. En efecto, como bien indican Antonio Moreno Juste y José Luis Neila Hernández en su trabajo, «la creciente convergencia interna y homogeneización producida en Europa desde 1945 no ha venido acompañada de un sentido de identidad europea más común y ampliamente aceptado. Es más, la tan anhelada identidad europea desde los años ochenta ha devenido en un mosaico formado por muchas piedras diferentes dentro de patrones más amplios, en lugar de convertirse en una alfombra tejida con grandes manchas de color: a pesar de algunos valores fuera de determinados círculos de gran movilidad en ciertos grupos económicos, profesionales y políticos, los europeos carecen, en su gran mayoría, de un sentido de identidad común». [Moreno Juste y Neila Hernández, «Europa tres décadas después de la caída del Muro», 37].

dos en estos ya más de sesenta años de aventura Europea/Comunitaria será posible sentar las bases que hagan posible la superación de la crisis institucional y de falta de liderazgo que estos momentos caracteriza al proyecto europeo.

Todos los dirigentes europeos hablan de la necesidad de cambiar la UE pero discrepan en el diagnóstico y en el proceso de reforma o refundación que debe seguirse para relegitimar una nueva Europa. Y al final no cambiar nada parece seguir siendo la mejor forma de satisfacer a todo el mundo. ¿Cuál ha de ser el puerto de destino para esta Europa sin alma?

Si la UE quiere sobrevivir, sus representantes deberían dejar claro cuál es su objetivo. Seguir sin rumbo, como hasta ahora, sacrificando la integración en beneficio de la ampliación no es el camino. Tampoco pasa su futuro, probablemente, por convertirse en una federación (dificilmente habrá alguna vez consenso unánime, necesario conforme al Tratado de Lisboa para su reforma, en torno a esta idea federalizante)¹⁴, sino en una Unión dotada de una Constitución, orientada hacia el exterior, que proteja y potencie su diversidad, que admita realidades políticas más allá de los Estados y que delimite bien su ámbito de integración territorial.

II. Europa: entre lo intergubernamental y lo supraestatal

Europa camina a la deriva, sin rumbo. La crisis ha gripado el motor de la solidaridad europea. Cada vez es más tentador (y peligroso para nuestro futuro colectivo) pensar en el sálvese quien pueda, el retorno al proteccionismo, a la autarquía. Por eso, más que nunca, hemos de echar la mirada

¹⁴ Lo cierto es que dicha idea federalizante ha sido de poca raigambre en la sociedad europea como bien indican David Ramiro Troitiño y María de la Paz Pando Ballesteros en su trabajo. Así, nos hacen recordar que Winston Churchill «expresó su negativa a la propuesta federal para Europa en el Albert Hall de Londres, en mayo de 1947, en una reunión del Movimiento Europeo. No era Churchill el único contrario a la idea de una Federación Europea ya que la mayoría de los ciudadanos europeos estaban, y siguen estando, en contra de esta idea. El propio Altiero Spinelli (1983), un notable federalista, mantenía un planteamiento radical al respecto, con la finalidad de erosionar la resistencia popular en la construcción de una Federación Europea. Para este padre de Europa, la federación debería haber sido implementada desde arriba y sin el consentimiento de los europeos, quienes con el tiempo reconocerían sus efectos benignos y apoyarían el proyecto. Churchill, por el contrario, delegaba la toma de dicha decisión en los propios europeos para evitar costes y desgastes políticos. En su discurso de apertura en el que presentó el proceso de construcción europea, en el Congreso de Europa, en mayo de 1948, añadió que: “debería consistir en el movimiento de la gente, no de los partidos”». [David Ramiro Troitiño y María de la Paz Pando Ballesteros, «El modelo de integración europea de Churchill», *Revista de Occidente*, n.º 434 (2017): 63].

atrás y pensar para qué nació Europa, qué objetivos perseguíamos con nuestro soñado proyecto europeo.

De forma brillante el prof. Gurutz Jauregui definió tres modelos o sistemas que han triunfado a lo largo de la historia, que han logrado geopolíticamente imponer su supremacía. Europa debe decantarse por alguno de ellos: el primer ejemplo vino históricamente aportado por el viejo imperio romano. Logró, por el peso de su supremacía militar, imponerse a base de conquistas. La forma moderna de esta supremacía estuvo representada por EEUU en la era del presidente Bush, anclada en el unilateralismo y en el uso brutal de su poderío militar despreciando la legalidad internacional: ¿Alguien se acuerda hoy de Irak o Afganistán?;

El segundo modelo de dominación geopolítica del mundo vino representado por los fenicios: florecieron gracias a las relaciones comerciales, y lograron imponer su modelo al mundo mediante su abrumadora supremacía comercial. Hoy día los Estados del sudeste asiático (China, India, entre otros) representan la versión moderna de ese modelo de primacía mundial.

Y ¿Europa? ni podemos ni queremos asociarnos al modelo de liderazgo basado en la fuerza militar¹⁵, ni desde luego podemos pretender competir

¹⁵ Como muy bien nos señala la profesora Araceli Mangas Martín en su citado trabajo, la prioridad de la Política Común de Seguridad y Defensa asumida por la UE ha de ser la seguridad de los ciudadanos y ciudadanas europeas (más aún con la más que probable salida del Reino Unido de la UE). En efecto, «*los europeos somos conscientes de que la integración es un bien común, un bien imprescindible para nosotros y un global public good para la comunidad internacional*», y ello es lo que hemos de defender. Es por ello que expresa que «*La propuesta francesa de una fuerza de intervención común (fuerza de defensa operacional en el proyecto Juncker), junto a un presupuesto de defensa común y un fondo europeo de Defensa es un gran proyecto de futuro*». Continúa explicando que «*necesitamos soluciones europeas y capacidades europeas para la seguridad y la defensa*» porque «*La ciudadanía europea exige respeto a nuestros valores, preservar nuestro modo de ser y de vivir, así como la independencia e integridad de nuestros Estados. Sin seguridad no cabe ni la libertad ni la prosperidad. La seguridad y defensa no se garantiza de forma aislada por un Estado, ni siquiera por los mejor dotados militarmente*». Finaliza precisando que «*la acción militar será necesaria sólo en casos extremos con evaluaciones muy exigentes sobre consecuencias y proporcionalidad*», y que «*o nos ocupamos juntos del entorno o el entorno se ocupará de nosotros*». [Mangas Martín, «*Postbrexit. Entre la Unión Europea necesaria y la posible*», 42; 52-54]. Asimismo, también son muy interesantes a este respecto las indicaciones de Antonio Moreno Juste y José Luis Neila Hernández realizadas en su trabajo. Así, por un lado, nos señalan que la naturaleza de la seguridad se caracteriza por su multidimensionalidad y su globalidad. Y, por otro lado, traen a colación unas palabras de Celestino del Arenal donde se identifica como una idea caída la de que «*la seguridad es exclusivamente una función del poder nacional o de la fuerza militar y económica. En la búsqueda de soluciones al problema de la inseguridad, los Estados deben afrontar con mayor frecuencia circunstancias fuera de control, como crisis económicas estructurales y tendencias económicas, demográficas, ambientales y financieras a las que sólo puede darse solución mediante acciones comunes y solidarias*». [Moreno Juste y Neila Hernández, «*Europa tres décadas después de la caída del Muro*», 40-41].

con los reyes del *todo a cien*: reducir salarios, despedir empleados, abaratar costes de producción no nos hace en realidad más competitivos, sino que acaba con el modelo social europeo y nunca van a posibilitar que compitamos con el dumping social que practican los asiáticos.

¿Dónde debe ubicarse Europa? en el tercer modelo histórico de dominación geopolítica del mundo: el de la ahora denostada Grecia: la Grecia de los valores, de la democracia, de los derechos, de los principios democráticos. Podemos y debemos ahondar en este modelo, sin desnaturalizar nuestro sistema de protección social¹⁶.

La política ha de ocupar el primer plano de las decisiones económicas, y pese a que la clase dirigente europea tiene problemas para atender en tiempo real a cada una de las consecuencias derivadas en serie de esta crisis, debido probablemente a que hasta el momento han buscado las causas de la misma exclusivamente en el sistema financiero, hay que elaborar reglas que hagan primar la democracia sobre los mercados. Por todo ello, más que nunca, es el tiempo de la política, es hora de hacer política de verdad para ganar el pulso a los mercados. Nuestro futuro (y la superación de este duro presente) depende de ello.

¹⁶ Resulta de gran interés transcribir aquí otras reflexiones del filósofo José Ortega y Gasset acerca de Grecia y del clasicismo. En este sentido, expresó en su trabajo rubricado «Sobre los estudios clásicos» que «*el hombre nació en Grecia*», y que tras el vocablo clasicismo «*alienta místicamente la realidad más granada y plenaria*» pues tenía a lo clásico no sólo por el embrío de la cultura sino también por el sentido perenne de ella. Así, ahonda su explicación indicando que cultura «*significa elaboración y henchimiento progresivo de lo específicamente humano*» y que «*Si no se puede apreciar la progresión, la palabra cultura no tiene sentido, y no se puede apreciar aquélla si no se supone una dirección, si no se tira una línea guión sobre la que luego hayan de marcarse los grados del avance*». Un poco más adelante, completa su explicación indicando que «*Esa línea magnífica que orienta la historia y pone en ristre los siglos hacia un ideal porvenir, necesita como toda línea de dos puntos para ser determinada: y el uno, el de oriundez, está en Grecia, donde el hombre nació, y el otro, el de fenecimiento, está en lo infinito*». Y precisa que «*En la danza general de la vida inserta el clasicismo un gesto de dignidad, gracias al cual aquella danza burlesca se ordena en majestuosa teoría humana*», así como que «*Clasicismo sólo hay uno, clasicismo griego, y los renacimientos serán siempre, forzosamente, un volver a nacer de Grecia, un volver a abrevarse en la energía perenne de las ruinas helénicas*». Igualmente, en otro trabajo suyo sobre el mismo tema rubricado «Teoría del clasicismo» expuso que consideraba el clasicismo decisivo en todo tiempo y que «*si creemos en la cultura, tenemos que creer en el clasicismo, porque es éste, en mi entender, algo así como un principio de la conservación de la energía histórica*». Asimismo, indicó que lo opuesto al clasicismo es el romanticismo, y que ambos han existido siempre de Grecia hasta nuestros días. Así, dice, «*la historia europea, por otro nombre humana, es la historia de las luchas entre esos dos ángeles, Ormuz y Arimán, principios de lo bueno y de lo malo*». Concluye señalando que «*Hay en un pueblo tanta mayor cultura, cuantos más sean los temas ideales presentes en su conciencia*», y que «*Lo que ha sido, por el mero hecho de haber sido, renuncia a ser lo mejor*». De esto último deduce que «*esa lucha por mejorarse, por superarse, es la emoción clásica: y querer afirmar algo histórico como definitivo, sea un pueblo, sea un héroe, sea el propio yo, es la emoción romántica*». [José Ortega y Gasset, *Obras completas. Tomo I_1902/1915*. (Sabadell: Taurus, 2017), 116-119; 120-126].

Pese a la desafección, la lejanía, la frustración, la indignación hacia la política europea, pese a todo, hay que exigir desde una rebelión cívica otra construcción europea, hay que apoyar a quien de forma sincera nos proponga una Europa más social, más abierta a la realidad de las naciones sin Estado, a la superación de los egoísmos estatales, a la potenciación de una verdadera Europa de los ciudadanos y de los pueblos europeos, superando el exclusivo protagonismo de los Estados.

La pregunta, más atinada que nunca, la realizaba recientemente Mark Leonard: ¿es posible construir una Europa sin europeísmo? ¿es posible avanzar hacia el federalismo sin federalistas?, preguntas a las que cabría añadir otra, clave: ¿se prepara solo una unión fiscal parcial, basada en parámetros de estabilidad y austeridad, o una unión plena, que comprenda además de los anteriores, los factores de solidaridad y transferencias?.

Los ciudadanos europeos nos debatimos entre la desafección y el malestar ante la forma de comportarse y de reaccionar frente a la crisis desde las instituciones europeas. No estamos en contra del proyecto europeo, sino de su actual rumbo. Es preciso reconstituir políticamente Europa. Hay que apostar por un liderazgo inequívocamente fuerte para reorientar bien la empresa común que representa Europa.

Suele afirmarse que Europa tiene problemas de comunicación. El mismo Jacques Delors calificó al proyecto europeo como un Objeto Político No Identificado. No debe sorprendernos demasiado comprobar que la percepción de la opinión pública es borrosa y confusa. Y ese déficit de imagen y de apoyo social no reside en una mera falta de comunicación que se pueda resolver sin más con una mejor campaña de marketing. Es una falta de comprensión y de convicción (entre sus ciudadanos y sus gobernantes) acerca de la originalidad, significación y complejidad de la construcción europea¹⁷.

Europa no es una potencia extranjera que nos invade, aunque así parecen explicarse los miedos de los ciudadanos y las escasas ambiciones de buena parte de sus dirigentes. Y así pasa con frecuencia que unos países parecen muy europeístas porque en el fondo aprecian las subvenciones que han recibido mientras que otros ven en Europa una amenaza y dejan de percibir la

¹⁷ En tal sentido, vid., Daniel Innerarity, entrevistado por Andrés Seoane, revista El Cultural. Entrevista publicada en la página web, 12 de mayo de 2017, <https://www.elcultural.com/noticias/letras/Daniel-Innerarity-Debemos-comprender-la-naturaleza-de-la-UE-antes-de-cuestionarla/10769>, al aclarar que ciudadanos y dirigentes tenemos dificultades en comprender, juzgar y actuar en los nuevos contextos. Hay un conjunto de discursos banales y malas prácticas que dificultan la comprensión del momento en el que vivimos y el papel que Europa tiene que jugar. Debilitadas las diversas legitimaciones de la integración, **los únicos relativos poderosos que quedan en pie son las impugnaciones populistas, alimentados por ese juego perverso de «culpar a Bruselas»** y, sobre todo, por la evidencia de que no estamos a la altura de los problemas que tenemos que gestionar.

oportunidad que representa. Unos y otros tienen una percepción equivocada de lo que Europa representa y, mientras no se disuelva ese equívoco, la adhesión al proyecto político de la UE seguirá siendo débil o superficial.

No se puede avanzar en la integración política si no abordamos abiertamente la cuestión de la naturaleza de Europa, si escamoteamos las preguntas de fondo acerca de lo que es y puede llegar a ser. Comprender Europa es el primer paso para conferirle un sentido e imprimirle una dirección, para indicar a la ciudadanía el camino a seguir para superar esta tremenda crisis.

Pero Europa vive ahora en un ambiente de desencanto y desorientación. Esta crisis ha destruido muchas ilusiones sobre la solidez de su economía, incluso de su sistema monetario, como también sobre el papel que la Unión podría desempeñar en el escenario mundial.

La Unión Europea ha atravesado la crisis más grave de todas las conocidas desde la fundación de la CECA en 1951; la crisis financiera desatada en los EEUU aún no se había dejado sentir con toda su crudeza en Europa pero lo iba a hacer poco después, a partir de 2010, evolucionando hacia una crisis de deuda soberana que llegó a poner en entredicho la supervivencia del mismo euro y a sembrar dudas sobre la viabilidad y futuro del proceso de integración europeo.

No fue ésta la única situación muy compleja que tuvo que afrontar la Unión Europea, ya que la crisis humanitaria de las personas refugiadas ha puesto al descubierto las inconsistencias en la visión de los distintos Estados miembros. Finalmente, cuando empezaba a superarse la crisis económica que trajo como consecuencia unas tasas de desempleo, desigualdad y precariedad desconocidas en Europa en las últimas décadas, la Unión ha debido afrontar una nueva crisis carente de precedentes: por primera vez, un Estado miembro, el Reino Unido decidía en junio de 2016 abandonar la Unión Europea. No menos significativas son las cuestiones relativas al reto demográfico, al terrorismo de pretexto religioso¹⁸, los desafíos geopolíticos

¹⁸ Sobre este particular, la profesora Araceli Mangas Martín señala que la lucha contra el terrorismo constituye un interés general y común de la UE y que, por ello, existe un deber explícito de solidaridad previsto en el artículo 222 TFUE. Asimismo, indica que las instituciones de la UE son cruciales para realizar con éxito esta lucha, así como para corregir los clamorosos fallos de seguridad que toda la ciudadanía europea ha percibido hasta ahora. En este sentido —continúa— sería deseable una mejoría de la cooperación policial y otorgar mayores poderes a Europol (hasta que pueda asumir las tareas de una fluida agencia de inteligencia e información) y Eurojust. Finalmente, la profesora subraya que la reacción de la Fiscalía Europea para luchar contra el fraude fiscal «*es una nueva oportunidad para mejorar la coordinación y persecución del delito*». Y que «*una vez eche a andar formalmente su jurisdicción, es muy probable que pudiera extenderse al terrorismo y la lucha contra el dilema de la delincuencia organizada, incluida la prevención y lucha contra la propaganda yihadista y de odio en Internet*» al estar prevista esta posibilidad en el artículo 86.4 TFUE. [Mangas Martín, «Postbrexit. Entre la Unión Europea necesaria y la posible», 51-52.].

planteados por Rusia o el nuevo rumbo en la política exterior de los Estados Unidos de América.

Por otra parte, la sociedad internacional se enfrenta a un cambio de paradigma, con nuevos agentes ajenos a los Estados clásicos que irrumpen en la escena internacional y la emergencia de nuevos problemas y amenazas que no pueden ser resueltos por los Estados de forma aislada. En este contexto, la Comisión Europea planteó un debate sobre el futuro de la Unión Europea mediante la publicación del Libro Blanco sobre el Futuro de Europa el 1 de marzo de 2017.

El largo recorrido temporal de esta crisis nos muestra que con el recurso único a la política monetaria, por muy sólida y coordinada que ésta sea, no será posible salir de la misma o atemperar sus efectos. Ésta debe complementarse con medidas de pura política financiera, auténtico reto para Europa en estos momentos tan catárticos.

Desde su implantación en 1999 la Moneda Única supuso mucho más que un proyecto monetario. Representa una herramienta clave, troncal para la integración política de Europa. Se sabía que la Unión Económica y Monetaria no constituía un área monetaria óptima (al carecer de una fiscalidad común, de instituciones comunes y de una movilidad laboral mínima) pero la profunda crisis económica y financiera padecida ha puesto de manifiesto todas sus carencias.

En todo caso, y si bien durante la crisis se han producido progresos tanto en la arquitectura institucional como en la gobernanza de la eurozona o en la propia praxis monetaria, de cara al futuro se hace necesario desarrollar una política monetaria que persiga objetivos más amplios que la mera estabilidad de los precios.

Desde que el euro viera la luz no se ha producido una convergencia económica entre los doce países originarios más prósperos y los menos desarrollados. Sin embargo, eso no es achacable únicamente a la arquitectura del euro sino a la escasez de políticas presupuestarias. Por ello son necesarias otras medidas, además de significativos programas de inversión pública. Partiendo de esta base cabe solicitar que las reformas estructurales, socialmente sostenibles y necesarias para alcanzar una mayor productividad sean acompañadas de políticas de estímulo que permitan alcanzar la convergencia en renta y bienestar.

En el futuro y de nuevo atendiendo al horizonte de 2025 la Unión Económica y monetaria debería tratar de incorporar, de manera gradual, la realización de las siguientes medidas en los ámbitos de la gobernanza, la unión monetaria y la unión económica: Apostar por un verdadero «Gobierno Europeo responsable ante los ciudadanos europeos», es decir, una Comisión Europea que cuente con un o una presidenta elegido de entre los candidatos principales correspondientes a cada familia política, con una dirección eco-

nómica del euro y un papel instrumental del BCE, con una posición fiscal común en las directrices económicas que se despliega con instrumentos de estabilización fiscal y no sólo de estabilidad financiera.

El Gobierno figuraría en la cúspide de la responsabilidad, fijando los objetivos de política económica a través de unas Grandes Orientaciones de Política Económica que adquirirían el carácter de un verdadero documento de programación económica-presupuestaria que sería aprobado por el Parlamento. En ese caso, las funciones del BCE deberían ser revisadas situando al mismo nivel los objetivos de la estabilidad de precios y el crecimiento y dando al Parlamento la capacidad de elegir al Consejo Ejecutivo de aquél.

Los objetivos de la UE, incluida la estabilidad financiera y el nivel de precios pertenecen a la esfera de la política y no deben dejarse en manos del BCE, sino del Gobierno, que es quien rinde cuentas a la ciudadanía.

El Parlamento Europeo debería jugar un papel fundamental en el funcionamiento y responsabilidad democráticos de las instituciones y organismos de la zona euro. El Parlamento Europeo debería incorporar, a través de las correspondientes revisiones de los Tratados, los mecanismos de votación necesarios para adecuar la acción de control únicamente a los representantes de los Estados miembros del euro. A partir de este embrión debería ser posible desarrollar un gobierno del euro.

De igual modo cabría solicitar la creación de la figura de Ministro/a del euro o del Tesoro Europeo asumiendo las funciones que hoy ejercen la presidencia del eurogrupo y el comisario de asuntos económicos y monetarios y reforzar el compromiso en la lucha contra los paraísos fiscales y el fraude fiscal como paradigma del hecho democrático.

En el ámbito de la Unión Monetaria cabría proponer como retos ineludibles los siguientes: completar la Unión bancaria incluido el establecimiento de Fondo de garantía de depósitos y crear un Tesoro de la zona euro mediante la emisión gradual de bonos europeos de manera que pueda invertir en proyectos europeos de interés común y alto valor añadido.

En el ámbito de la Unión Económica cabría proponer el establecimiento de un presupuesto propio y suficiente de la zona euro de carácter anticíclico que estimule la convergencia económica y social.

El documento de reflexión de la Comisión sobre el futuro de las finanzas de la UE pone en el centro del debate la cuestión del valor añadido europeo, que resume en alcanzar los objetivos establecidos en el Tratado y en «un presupuesto que prevé bienes públicos de dimensión europea o contribuye a defender nuestras libertades fundamentales, el mercado único o la Unión Económica y Monetaria».

El concepto del valor añadido europeo puede contribuir a romper la lógica del «justo retorno» que ha venido rigiendo las negociaciones de los

Marcos Financieros Plurianuales. El presupuesto europeo debe aportar valor añadido en relación con la defensa de valores comunes europeos tales como la democracia, la libertad, el Estado de Derecho, los derechos fundamentales, la igualdad, la solidaridad, la sostenibilidad y la paz.

Y como medidas concretas cabría proponer que el presupuesto de la Unión se sitúe en el 2% del PIB de los veintisiete, una vez materializada, en su caso, la salida del Reino Unido de la UE, y todo ello bajo una estricta aplicación del criterio de subsidiariedad. Un presupuesto con capacidad de inversión en proyectos estratégicos para la Unión Europea que mantenga políticas orientadas a tener efectos redistributivos.

La propia Comisión europea ha defendido que tal incremento podría financiarse con un impuesto sobre las transacciones financieras y tasas medioambientales como las que recaen en las emisiones de CO2. Adicionalmente, los beneficios del BCE también podrían contribuir a dicha financiación.

Tal y como indican recientes documentos de reflexión de la UE, es necesario incorporar algún tipo de función de estabilización pudiéndose explorar «la protección de la inversión pública frente a la recesión económica y un régimen de seguro de desempleo en caso de aumento súbito de éste». En este sentido, se apuesta por introducir un componente de estabilización automática en el ámbito de una política fiscal mediante mecanismos vinculados a la evolución del desempleo y un Fondo de Estabilización Regional.

Junto a todo ello parece necesario apostar por el desarrollo de políticas e instituciones que fomenten el equilibrio de flujos comerciales y financieros en el seno de la UE, atenuar de este modo tanto los superávits como los déficits crónicos, y promover una evolución del Mecanismo Europeo de Estabilidad hacia un instrumento bajo la responsabilidad de la Comisión Europea con una capacidad financiera de 500.000 millones de euros. Este nuevo Fondo permitiría realizar actuaciones de emergencia en caso de nuevas crisis financieras. Todo ello debería venir acompañado de la materialización de la unión del mercado de capitales que posibilite una auténtica política económica compartida.

Para que la Política de Cohesión cumpla con los objetivos del artículo 174 del Tratado es necesario atender al cumplimiento de una serie obligada de premisas, entre las que cabría subrayar las siguientes: la UE debería incrementar sus dotaciones financieras de manera sustancial para que la política de cohesión actúe como instrumento contra-cíclico a través, por ejemplo, de niveles mínimos de inversión pública garantizados en las regiones con menor capacidad de resiliencia; de igual modo, la UE debería promover unos presupuestos sensibles al género y coadyuvar a la concreción de una genuina Europa Social destinando recursos al asegura-

miento de unos estándares europeos básicos de carácter social que garanticen una vida digna.

Es necesario dotar de mayor protagonismo a las regiones tanto en la definición del alcance y contenido de la estrategia europea 2021-2027, como en su supervisión y aplicación a través del Semestre Europeo. En este proceso, la cooperación de las regiones es imprescindible para alcanzar los objetivos que marca la Comisión Europea en las recomendaciones específicas por país¹⁹.

Dado que los beneficios de la globalización están distribuidos de forma desigual tanto entre las personas como entre los territorios, es necesario acompañar la transformación económica provocada por la globalización y el cambio tecnológico a fin de que todas las personas y las regiones puedan contribuir al mercado interior y beneficiarse de él.

La complejidad y la magnitud de la crisis ha puesto de manifiesto estas carencias y realza la importancia de la dimensión Europea, que deriva en un factor clave al resultar más apropiada y eficaz que la suma atomizada de ámbitos estatales tradicionales. El desafío que supone para nuestra clase política y nuestra sociedad la dimensión de esta crisis aporta argumentos adicionales para apostar por Europa, una Europa abierta, no cerrada sobre sí misma.

La consecución de una Europa más democrática y más cercana a la ciudadanía es una de las diez prioridades de la Comisión que preside Jean-Claude Juncker. Una nueva Europa de veintisiete Estados emergirá previsiblemente el 30 de marzo 2019 y tras las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2019. La Comisión ha presentado una hoja de ruta para una Unión más unida, fuerte y democrática y en 2018 presentara sus propuestas relativas a las listas transnacionales a las elecciones de la UE, a la Fiscalía europea, a la Presidencia del Consejo Europeo y de la Comisión para reflejar la doble legitimidad de la UE así como ideas sobre cómo reforzar los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y cómo mejorar la legislación.

Un aspecto estratégicamente clave para el futuro de la UE radica en hacer efectiva una gobernanza multinivel. La participación real de los go-

¹⁹ Como bien indica el profr. Santiago Petschen, «*Tener interés por las regiones no significa querer para ellas el máximo de atribuciones y de competencias. Lo importante para las regiones es que ocupen el lugar que les corresponde en un organigrama equilibrado de la Unión Europea. Si el crecimiento desmesurado del órgano de representación regional rompiera el equilibrio, la resultante sería mala para todos. Lo importante es la construcción de una Europa integrada en la que todas y cada una de las parte, ocupen el lugar adecuado.*» [Santiago Petschen Verdaguer, «Las regiones de la Unión Europea: aspiraciones y posibilidades», *Actas del II Simposio de Historia Actual: Logroño, 26-28 de noviembre de 1998: 165.*].

biernos subestatales en la construcción europea es aún una asignatura pendiente. La ausencia de referencias a las Regiones en el Libro Blanco relativo al futuro de Europa publicado en marzo de 2017 por la Comisión Europea, da prueba de ello.

Todo ello evidencia una visión hegemónica de los Estados como únicos interlocutores y sujetos legitimados para intervenir en el proceso de toma de decisiones de la UE. En este punto resulta obligado recordar la heterogeneidad de realidades que se engloban bajo el término «región», realidades que comprenden desde las regiones que son fruto de una mera descentralización administrativa a aquellas con competencias legislativas y/o que representan a realidades nacionales no estatales.

En todo caso, en un escenario global cada vez más marcado por el policentrismo y la interdependencia y caracterizado por una exigencia creciente de gobernanza multinivel, es fundamental el encaje de las regiones, y en especial de las que podríamos denominar Regiones Constitucionales —regiones con competencias legislativas y aquellas que representan a realidades nacionales sin Estado—, en la futura gobernanza de la Unión. Y no sólo con el objetivo de dotar de una mayor legitimidad al proceso de integración, sino también para alcanzar mayores cotas de eficiencia y de coherencia en el desarrollo de las políticas públicas comunes.

Cabría plantear propuestas que fortalecieran la dimensión política de la UE, entre las que podrían encontrarse las siguientes: la elección de la persona que ostente la Presidencia de la Comisión Europea por parte del Parlamento Europeo (Spitzenkandidaten) de entre los candidatos y las candidatas de los distintos grupos políticos presentados a las elecciones europeas; una reducción sustancial del número de Comisarios/as europeos/as obedeciendo su designación a parámetros de eficacia y no de nacionalidad; la implantación progresiva de listas únicas transnacionales europeas que vayan sustituyendo a las circunscripciones estatales y regionales en las elecciones al Parlamento Europeo; el establecimiento de medidas para garantizar una presencia equilibrada de mujeres y hombres en puestos y órganos de representación política; la paulatina eliminación de la unanimidad en el Consejo; la implantación de la codecisión del Parlamento Europeo en todas las materias (incluyendo la fiscalidad); la celebración de las elecciones al Parlamento europeo en un mismo día en toda la Unión Europea; la ampliación de la capacidad de iniciativa legislativa al Consejo y al Parlamento Europeo; el establecimiento de una cámara o, subsidiariamente, de una comisión específica para las y los europarlamentarios de la eurozona.

Y desde un enfoque de gobernanza multinivel cabría proponer la constitución de una convención sobre la gobernanza multinivel que retome los trabajos realizados en su día en el grupo de trabajo sobre sub-

sidiariedad de la Convención europea, en especial el informe Lammas-soure relativo a la figura de la Región Asociada, y proceder a la reforma del Comité Europeo de las Regiones de forma que se le otorgue la categoría de institución, se amplíen las materias sometidas a consulta, se dote de fuerza vinculante a sus dictámenes en determinadas materias y se aborde adecuadamente la heterogeneidad de su composición.

El fomento de la ciudadanía activa resulta clave para que el protagonismo político y decisorio de la UE sea compartido con los pueblos y naciones que integran Europa. Una Unión más democrática exige una ciudadanía formada en valores, con acceso a una formación y especialización de calidad. Igualmente requiere la promoción de la diversidad cultural y lingüística. Y por encima de todo, el desarrollo de una Europa social claramente anclada en el método comunitario superando la intergubernamentalidad.

III. Una nueva gobernanza para Europa

Los líderes políticos deben ser capaces de trasmitir a sus ciudadanos esperanzas renovadas. La legitimidad de Europa —basada en la obligación, consagrada en el vigente Tratado de Lisboa de la Unión Europea, orientada a promover «el bienestar de su población»— está en juego. Nuestro problema no revela solo una incapacidad para anticiparse a los problemas, sino que muestra además nuestra reticencia a actuar. Por todo ello, ponernos de acuerdo en definir esos intereses comunes es clave para iniciar el camino hacia un futuro mejor. Ha de ser, por encima de otros intereses partidistas, el primer, obligado y fundamental ámbito para el consenso político y social.

¿Necesita Europa una nueva Gobernanza? ¿Existe una Ciencia de la toma decisiones políticas que permitan sacar al proyecto europeo de su letargo? ¿Qué papel debe jugar la nueva Gobernanza y la política en la refundación de Europa? cabría afirmar sin exageración que estamos ante un proceso de transformación social que interpela a la política como lo hicieron, hace cuatrocientos años, aquellos cambios sociales que estuvieron en el origen de la invención de los modernos Estados nacionales. Son estos procesos los que están produciendo actualmente unas transformaciones insólitas en las formas institucionales, instrumentos y mecanismos de coordinación gracias a los cuales las sociedades actuales intentan resolver sus problemas colectivos y proveer los bienes públicos.

Podemos calificarlos de cambios irreversibles, que no obedecen a una moda pasajera, sino a cambios estructurales, como la globalización de la economía, la configuración de sociedades del conocimiento, la individuali-

zación de los estilos de vida, la sociedad del conocimiento o la europeización de nuestras sociedades. En medio de estas turbulencias, no se trata de mejorar la eficacia de la política tradicional, ni siquiera de adaptarla a unas nuevas realidades, sino de entender cuál es la función que tenemos derecho a esperar de la política en un mundo diferente.

En el excelente trabajo colectivo surgido tras una reflexión pluridisciplinar en torno a la crisis europea, los investigadores Carlos Closa, Miguel Maduro y Daniel Innerarity subrayan una idea clave: existe entre la opinión pública de numerosos Estados miembros una profunda preocupación y dudas respecto del significado de la UE y su integración, provocando así una actitud escéptica que antes no existía. Los desafíos van desde el temor a la desintegración del euro hasta la posibilidad de generalizar la integración diferenciada pero, no nos cabía duda de que convergen en torno al debate sobre tres principios básicos: legitimidad, democracia y justicia.

De la crisis actual sólo saldremos con nuevos significados. Y para ello se requiere un salto conceptual que nos permita comprender y explicar las ventajas y los deberes de la interdependencia. Sólo una comprensión de las utilidades del proyecto europeo nos hará capaces de superar el «miedo demoscópico» (Habermas) que atenaza a nuestros dirigentes y explica la primacía del corto plazo en sus decisiones, así como la deriva populista de nuestras sociedades²⁰. Es necesario entender hasta qué punto la UE constituye un instrumento para aliviar los efectos negativos de la globalización y recuperar a nivel europeo algunas de las capacidades perdidas en el plano

²⁰ Sin ninguna duda, uno de los mayores enemigos de cualquier sociedad democrática es la demagogia. Desafortunadamente, lo que ocurre en la actualidad no es algo nuevo sino que, como bien explicó el filósofo José Ortega y Gasset en la citada conferencia de Múnich en 1953 (De Europa meditatio quaedam), los irresponsables personajes que son los demagogos tienen por única táctica el extremarlo todo para así poder «alcoholizar»/«envenenar» a los ciudadanos y ciudadanas. Como muy bien indicó, y hoy en día ocurre a lo largo y ancho de todo el panorama político, convierten la conciencia de Nacionalidad en programa político, lo cual deriva en nacionalismo. Pues bien, cualquier -ismo es catastrófico; son —explicó— los dogales de seda con que pensadores y pueblos suelen estrangularse. [Ortega, Meditación..., 123-124.] Igualmente, es interesante traer a colación aquí otras palabras de este autor escritas en su obra «El hombre y la gente». En efecto, a este respecto señaló que los demagogos son empresarios de la alteración que han hecho morir a varias civilizaciones. Hostigan a las personas para que no reflexionen y procuran mantenerlos hacinados en muchedumbres para que no puedan reconstruir su persona donde únicamente se reconstruye, en la soledad. Esto es de gran interés para lo que más adelante se dirá acerca de que la Unión Europea actual y del futuro ha de defender un modelo social que ponga a las personas, a los ciudadanos y ciudadanas, en el centro de sus decisiones y de sus preocupaciones. [José Ortega y Gasset, *Obras completas. Tomo IX_1933/1948*. (Sabadell: Taurus, 2017), 281-440].

estatal. La UE tiene que ser capaz de mostrar que añade valor a la mera yuxtaposición de Estados nacionales.

Vivimos acontecimientos sin precedentes que han de concluir en la obligada reconfiguración del sistema financiero internacional y que pone en cuestión la ortodoxia económica liberal. Y creo, en primer lugar, que es el tiempo de la política, y en particular de la política europeo/Comunitaria.

La política exige reflexión, discusión, debate....y las innovaciones en otros ámbitos de la vida social y económica discurren a un ritmo vertiginoso. Ese desajuste entre las esferas económica y financiera (que trascurren a ritmo de alta velocidad) y la política no debe servir para «demonizar» la respuesta política. Al contrario: una sociedad sin debate político será siempre una sociedad menos libre y menos justa, y en este año 2019 todos los europeos afrontamos el reto democrático de las elecciones al Parlamento Europeo.

La complejidad inherente al proceso de toma decisiones en el seno de las instituciones Europeas requiere de un nuevo andamiaje institucional, representado por el imperfecto pero sin duda necesario Tratado de Lisboa. Ha de cobrar protagonismo el ritmo político, el liderazgo político, pero ha de ser una política que supere la mera improvisación inteligente del «ir tirando», una política que supere la simple agitación en superficie, esa falsa movilidad como señuelo para que en realidad no cambie nada, un pseudomovimiento que en realidad disfraza la ausencia de toma de decisiones.

Todo ello plantea la exigencia y el reto del liderazgo político, y permite reivindicar el momento de Europa y de sus instituciones: es el momento de reconquistar el futuro, alejado de una mera suma de expectativas individuales, desligadas de realizaciones colectivas. La solución a este largo y oscuro túnel no puede venir de la mano de soluciones de rescate ad hoc y unilaterales. La respuesta a esta cuestión debe comenzar por una evidencia: la impotencia de los Estados-Nación frente a las consecuencias de la globalización. Es la hora de apostar más por la UE, porque el diseño institucional y las herramientas de que disponen los Estados por sí solos devienen insuficientes para hacer frente a las dinámicas desencadenadas por los mercados globales²¹.

La complejidad y la magnitud de la crisis vivida puso de manifiesto estas carencias y realzó la importancia de la dimensión Europea, que deriva en un factor clave al resultar más apropiada y eficaz que la suma

²¹ Sobre el concepto de Gobernanza económica europea, la débil arquitectura institucional y el nuevo impulso de la gobernanza económica europea, vid. Iñarritu Ibarreche, Beatriz, *La gobernanza...* pp.21-98.

atomizada de ámbitos estatales tradicionales. El desafío que supone para nuestra clase política y nuestra sociedad la dimensión de esta crisis aporta argumentos adicionales para apostar por Europa, una Europa abierta, no cerrada sobre sí misma²².

Cuando hablamos de innovación estamos habituados a pensar en ciencias experimentales, economía y tecnologías, pero no en ciencias humanas, en las sociedades y, mucho menos, en sus gobiernos. Uno podría quejarse por esta restricción del concepto de innovación, pero la verdad es que hay alguna razón que explica el hecho de que casi nadie asocie la política con alguna novedad. Es llamativo que en el mismo mundo convivan la innovación en los ámbitos financieros, tecnológicos, científicos y culturales con una política inercial y marginalizada.

El repliegue de la política frente al vigor de la economía o al pluralismo del ámbito cultural es un dato que merece ser tomado como punto de partida de cualquier reflexión acerca de la función de la política en el momento actual. Es una valoración casi unánimemente compartida que la capacidad configuradora de la política retrocede de manera preocupante en relación con sus propias aspiraciones y con la función pública que se le asigna. No se trata de defectos de las personas o incompetencias singulares sino de un déficit sistémico de la política, de escasa inteligencia colectiva por comparación con el vitalismo de otros ámbitos sociales. Esa escasa capacidad

²² Por ello resultan prescindibles todos aquellos proyectos de la Unión Europea que se basen en la preponderancia de los Estados en detrimento de una cada vez mayor integración. Así, y como bien exponen David Ramiro Troitiño, Abel Polese y Stefano Braghierioli, dichos modelos siguen la estela del modelo de Europa que defendió el general francés Charles de Gaulle. Para éste no existía el concepto de soberanía compartida (de hecho, estaba en contra del concepto de pueblo europeo por entender que no existía) y, por ende, los Estados eran independientes con un absoluto control de su soberanía nacional. También defendió una alta posibilidad de veto por parte de los Estados a las políticas comunes europeas (lo cual se traducía en una eliminación del carácter supranacional del proyecto Europeo); una política exterior independiente; la promoción de la energía nuclear; y un uso egoísta de los recursos europeos en beneficio propio. En otras palabras, y tal y como señalan los autores, este tipo de modelos están cimentados en el más rancio nacionalismo extremo, ortodoxo y conservador y, por tanto, contrario al principio de solidaridad que ha de informar el proyecto europeo. Así, constituye el paradigma de las viejas políticas que conducen al fracaso que es toda guerra. [David Ramiro Troitiño, Abel Polese y Stefano Braghierioli, «De Gaulle y Europa. Nacionalismo francés frente a integración en la construcción europea», *Revista de Occidente*, n.º 443 (2018): 88; 90; 91; 93; 96; 98; y 100.]. En definitiva, se puede decir que tanto Charles de Gaulle como su modelo de Europa confirman la aseveración hecha por el filósofo José Ortega y Gasset en su discurso dado en Berlín en 1949 (De Europa meditatio quaedam) consistente en que «*No sabíamos que jamás un general hubiera compuesto ningún purana filosófico que mereciese la pena. Creíamos que los generales carecen en general de ideas generales*». [Ortega, *Meditación..., 122*].

de innovación de la política tiene mucho que ver con el hecho de que haya desatendido «la confrontación con las transformaciones que han vaciado progresivamente desde el interior sus categorías y sus conceptos» (Giorgio Agamben).

Vivimos efectivamente en una sociedad descompensada: entre la euforia tecno-científica y el analfabetismo de valores cívicos, entre la innovación tecnológica y la redundancia social, entre cultura crítica en el espacio de la ciencia o en el mundo económico y un espacio político y social que apenas se renueva. Hace tiempo que las innovaciones no proceden de instancias políticas sino de la inventiva que se agudiza en otros ámbitos de la sociedad. No se concibe, sino que se repara, desde una crónica incapacidad para comprender los cambios sociales, anticipar los escenarios futuros y formular un proyecto para conseguir un orden social inteligente e inteligible.

La política es una acción cuyas consecuencias tienen mayor alcance que sus previsiones. Este contraste, que vale para casi todas las acciones humanas, es especialmente agudo en el caso de aquellas que como la política se llevan a cabo en medio de una incertidumbre extrema. Las nuevas situaciones recuerdan a la política que ha de plantearse la pregunta de si está ante problemas que simplemente puede solucionar o si se trata de transformaciones históricas que exigen una nueva manera de pensar.

El largo recorrido temporal de esta crisis nos mostró que con el recurso único a la política monetaria, por muy sólida y coordinada que ésta sea, no será posible salir de la misma o atemperar sus efectos. Ésta debe complementarse con medidas de pura política financiera, auténtico reto para Europa en estos momentos tan catárticos.

El Pacto de Estabilidad debe venir acompañado, en la zona Euro, de un pacto de coordinación de las respectivas políticas económicas²³. Y no debe olvidarse que el Euro ha supuesto y está suponiendo una coraza protectora frente a economías nacionales que, caso de haber mantenido en circulación sus débiles monedas nacionales habrían sucumbido a la crisis de forma estruendosa. Una devaluación, sumada a todos los negativos indicadores antes señalados, habría supuesto un daño irreversible y difícilmente reparable para las maltrechas economías domésticas europeas.

Ante la impotencia de los Estados-Nación frente a las consecuencias de la globalización, es hora de apostar más por la UE. La complejidad y la magnitud de la crisis pone de manifiesto estas carencias y realza la impor-

²³ Sobre el particular, vid. Laura Huici Sancho, « Los instrumentos de control democrático y de rendición de cuentas en el gobierno de la Unión Económica y Monetaria», *RVAP*, enero-abril 2018, pp.23-49.

tancia de la dimensión Europea, al resultar más apropiada y eficaz que la suma atomizada de ámbitos estatales tradicionales²⁴.

De forma casi silente va acercándose la fecha de una nueva cita con las urnas, la del Parlamento Europeo. La apatía, la desafección ciudadana y el escepticismo social marcan esta nueva convocatoria electoral. ¿Cómo activar la conciencia ciudadana ante la sensación de una Europa anclada en lo intergubernamental, donde mandan tecnócratas no elegidos por nosotros y ejecutan sus decisiones dirigentes estatales solo preocupados de su perpetuación en el poder nacional?; ¿Cómo explicar al ciudadano de a pie para qué sirve el Parlamento Europeo, convertido en una especie de «pepito grito» de la conciencia europeísta, pero sin apenas capacidad real de influencia en la política Comunitaria?²⁵.

²⁴ Tal y como indican Antonio Moreno Juste y José Luis Neila Hernández en su trabajo, «*un notable incremento de las actividades económicas transnacionales [...] acaba-ron poniendo al Estado-nación contra las cuerdas. Si bien, el Estado-nación ha continuado siendo la unidad política de referencia, ha perdido el control de la economía y carece de los instrumentos para poder mantener objetivos claves del modelo social europeo como el pleno empleo y la mejora continuada de los niveles de vida. La consecuencia no ha sido otra que un progresivo aumento del malestar político, paralelo a la pérdida de legitimidad del Estado y resultado de la creciente brecha entre lo que los políticos dicen que son capaces de hacer y lo que en realidad puedan hacer, [...] y su corolario, una crisis política es-tructural [...] cuyo rasgo diferenciador en la actualidad es una caída brutal de las expec-tativas de futuro de la ciudadanía europea en correlación directa con el desmantelamiento del Estado del Bienestar*». [Moreno Juste y Neila Hernández, «*Europa tres décadas después de la caída del Muro*», 53].

²⁵ Una buena radiografía de la realidad europea actual nos la ofrece el filósofo Jürgen Habermas en su libro «*En la espiral de la tecnocracia*». En efecto, como bien nos explica Bernat Gispert, en esta obra insiste el filósofo en la articulación europea de una estructura democrática multinacional o transnacional y, además, autónoma para hacer frente a una economía globalizada. De este modo, observa Habermas que los marcos políticos establecidos por los Estados-nación han caducado definitivamente. Asimismo, dice Bernat Gispert que «*La pérdida de autonomía de los diferentes ejecutivos de los países miembros de la UE ante organismo internacionales –europeos y globales– representa un límite ineludible para la in-tervención democrática de la ciudadanía en las tomas de decisión política. Dicho límite es, pues, un obstáculo para la democracia. Ante tal situación, Habermas interpreta que el na-cionalismo de los distintos países de la UE [...] en ningún caso representa ya una estrate-gia efectiva que retorne capacidad operativa a los gobiernos locales. Capacidad, cabe decir, imprescindible para la ejecución efectiva de la libertad política. La situación, así descripta, es harto alarmante para este filósofo [...], según el cual la deriva antidemocrática de la po-lítica europea urge ser atendida más allá del lamento inoperante de un euroescepticismo creciente. En contraposición, dice el autor, se requiere un realismo maduro que asuma que frente a políticas y economías globalizadas [...], no puede ya escaparse con un salto al pa-sado que reivindique el Estado-nación como sujeto político adecuado*». A más abundan-tamiento, en el propio libro se hace referencia al «*reto de dar un nuevo paso cualitativo hacia una Europa nuclear unida políticamente*». Y en este sentido nos expone Bernat Gispert que Habermas explica que «*La situación en la que unos países altamente endeudados son dirigi-*

Hasta el momento, únicamente el Parlamento Europeo se elige por sufragio directo. Pero quien propone el Ejecutivo de la UE (al presidente de la Comisión Europea y a sus comisarios) es el Consejo Europeo, y el Parlamento lo somete posteriormente a votación. Y eso se debe a que esos cargos se ocupan sin tener en cuenta el resultado electoral. Por todo ello, los ciudadanos no valoran las elecciones al Parlamento Europeo. Para definir los verdaderos intereses europeos es necesario que se produzca un debate serio, honesto y paneuropeo, en lugar de uno que no sea más que la suma de los debates nacionales. La discusión debe ser pública e involucrar a los ciudadanos europeos, que llegue más allá del reducido círculo de líderes políticos inscritos en el marco del Consejo Europeo. Este periodo previo a las elecciones al Parlamento Europeo de 2019 podría ser una oportunidad para entablar un verdadero debate público sobre su futuro. Pero lo intergubernamental, lo estatal sigue primando sobre lo europeo, tristemente.

Por si fuera poco, a todo ello se suma la metodología electoral europea, que remite a la normativa interna de cada Estado, a efectos de aplicar su propio sistema electoral. En nuestro caso el Estado español optó desde su incorporación a la Unión Europea por la circunscripción electoral estatal y única, frente a modelos descentralizados electoralmente ante la cita con las urnas europeas, como Francia, Irlanda, Italia, Polonia o Bélgica.

Por un lado, esta opción juega en contra de los intereses de los partidos que desean formular sus propuestas en clave europea pero en proyección concreta sobre su ámbito territorial de actuación política; además, repercute

dos externamente —en sus decisiones presupuestarias y fiscales— por actores políticos no electos es la que se alude cuando se habla de tecnocracia. Habermas denuncia, por consiguiente, que tales agentes ejecutivos [...] son, de facto, absolutamente impermeables al voto de la ciudadanía. Más allá del organigrama institucional de la UE, el déficit democrático de la ciudadanía europea sólo puede superarse [...] ampliando las cuotas de participación directa del electorado de los países miembros en los organismos políticos comunitarios; hecho que, sin duda, va mucho más allá del acostumbrado marco nacional de los distintos países de la Unión. Sin embargo, “esta ampliación de la perspectiva del nosotros desde el ciudadano del Estado a, ciudadano europeo, constitutiva de la comunidad europea, aparece en los juegos de simulación de la Comisión en el vergonzoso lugar de una especie de apéndice”. Las autoridades supranacionales deben hallar fuentes de legitimación democrática para frenar el ejercicio tecnocrático habitual en ellas pues, de no ser así, se seguirá rodando en esa “espiral de la tecnocracia” que se opone al ejercicio de la democracia deslegitimando, con ello, toda decisión política que de ella dependa». Por ello, en el propio libro Habermas solicita a la República Federal Alemana que asuma la responsabilidad de implementar inmediatamente una democracia transnacional para acabar con la tecnocracia. Finaliza el filósofo recordando que «cuanto más aumenta la complejidad de la sociedad y los problemas por regular políticamente, menos parece ser posible salvaguardar la ambiciosa idea de la democracia, según la cual los destinatarios del derecho deberían ser al mismo tiempo sus autores». [Bernat Gispert, «Último canto a la democracia europea», *Revista de Occidente*, n.º 444 (2018): 135; 136; 138; y 139].

negativamente sobre el nivel de participación, porque aleja realmente al votante de su realidad más próxima y de la incidencia del debate electoral sobre su realidad cotidiana, y favorece el bipartidismo estatal: en realidad responde a un cálculo electoralista interesado y promocionado desde determinadas opciones políticas, en particular desde los grandes partidos políticos con implantación estatal²⁶.

Son tres las posibles alternativas que a futuro puede presentar la necesaria y deseable reforma del proceso electoral europeo: La opción dominante, a la que lamentablemente se acoge el Estado español, consiste en seguir la inercia política representada por el mantenimiento inalterado de las circunscripciones estatales: es la tesis estatalista e intergubernamental en estado puro, y sin duda representa la alternativa preferida por los Gobiernos de los Estados, celosos y centrados en conservar su poder soberano dentro de la Unión Europea. Éstos se aseguran así una proyección a escala europea del equilibrio de fuerzas dominante en el interior de sus respectivos Estados, y se «estatalizan» o «nacionalizan» las elecciones europeas.

Una segunda opción defendería abrir el sistema electoral europeo a toda una serie de circunscripciones subestatales, mediante un sistema de reparto de escaños proporcional a la población de cada circunscripción. Esta modalidad favorecería una verdadera pluralidad y riqueza política en el Parlamento, reflejo a su vez de la atomizada oferta política existente a nivel europeo, y es la opción defendida por la propia Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo. La propuesta, muy relevante para Euskadi, preveía incluso la posibilidad de establecer circunscripciones especiales «para satisfacer las necesidades de las minorías lingüísticas». Pero una vez más esta propuesta ha quedado hibernada para mejor época.

El tercer escenario de cambio nos acercaría hacia el establecimiento de un modelo transnacional de elecciones europeas en el que el conjunto de la Unión se configuraría como una circunscripción europea, combinándose con la existencia de otras circunscripciones estatales o subestatales. Esta circunscripción abarcaría el conjunto del territorio de la Unión, en clave cuasifederal: un sueño europeísta tristemente lejos de convertirse en realidad, pero al que debemos aspirar.

²⁶ En tal sentido, vid., Manuel Cruz. «La política que viene y la política que se necesita». En *¿Dónde vas, Europa?*, editado por Miquel Seguró y Daniel Innerarity, pp. 87-101, al aclarar que hay que poner remedio a la escasa porosidad de los partidos, tanto en lo que respecta a las personas como respecto a las ideas. De la misma manera que hay que impulsar también un debate político de calidad. Ello implica, en primer lugar, alejarse de la sistemática adulación a la ciudadanía, cuyo reverso suele ser la (auto) devaluación de la política. Frente a ello, urge recuperar su prestigio institucional, huyendo de las demagogias de matriz antipolítica.

La petición o propuesta de más Europa no ha de ser hueca, sino que debe traducirse en generar un clima de confianza recíproca interestatal que culmine en una mayor atribución competencial a las instituciones europeas, necesaria para liderar una nueva y auténtica política financiera Comunitaria, como base para evitar caer en el futuro en los mismos errores del pasado.

La crisis financiera no ha sido solo debida a una defectuosa (o inexistente) regulación o a la falta de verdadera supervisión sobre la voracidad lucrativa de los operadores. Ha sido también el resultado de una crisis de valores. Y junto al necesario rearme moral y ético de los mercados es preciso articular un andamiaje, un mecanismo normativo sólido, estructural y no meramente coyuntural²⁷.

Esta dura crisis ha tenido y tiene su más dramático exponente en la vertiente social que muestra el empobrecimiento y las dificultades vitales de personas y familias que no alcanzan a vislumbrar un futuro con empleo y modos de vida dignos. Por ello, numerosos referentes políticos y mediáticos sitúan en el centro del debate la cuestión relativa al alcance y extensión de la denominada Europa Social. ¿Tiene realmente la Unión Europea una auténtica política social? ¿Cómo gobernar en clave Comunitaria la imparable mundialización/globalización económica?.

En la actualidad no existe un auténtico modelo social europeo sino varios modelos nacionales en el marco de la UE, con criterios o características heterogéneas. ¿Por qué no armonizarlos sobre la base de dos principios básicos, los de solidaridad y justicia social? Tenemos ya una maltrecha unión económica y monetaria; ¿para cuándo una Europa social que permita vertebrar la sociedad europea?

Las bases sobre las que asentar los elementos troncales del modelo social europeo han de ser la creación de empleo estable, la garantía de un sistema público de pensiones viable, la atención a los desempleados mediante apoyo directo y medidas de formación, la integración de la inmigración, articulando sistemas de protección a los trabajadores, un conjunto básico de normas tutivas, protectoras del Derecho Laboral, sistemas de seguridad social y estructuras de concertación social armonizadas. Debemos estar unidos dentro de la diversidad para salir así reforzados por el sentimiento de defensa de un modelo social europeo que ponga a las personas, a los ciuda-

²⁷ En tal sentido, vid., Miquel Seguró. «Punto de partida». En *¿Dónde vas, Europa?...* p.17 , al subrayar que desde 2000 existe una Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en la que se habla de principios como la dignidad, la solidaridad o la justicia. Pero la noción de ciudadanía que de ahí emana parece darse de bruscas con la realidad de los hechos, con la implacable agenda de lucha de intereses financieros de los gobiernos de los Estados Miembros, religados, a su vez, a los dictados de las empresas privadas que condicionan sus agendas.

danos, y no a los mercados, en el centro de sus decisiones y de sus preocupaciones como proyecto político.

Crear esa Europa Social del futuro pasa por la desburocratización y democratización de la misma y por lograr una mayor eficiencia de los recursos, ya que el incremento del gasto social sin más no es suficiente. Democracia y Estado social se interaccionan permanentemente, y dependen uno del otro.

Las críticas vertidas hacia el vigente Tratado Europeo ponen el acento en que consolida una especie de neoliberalismo comunitarizado. La política social queda excesivamente ligada a los intereses dominantes de las grandes corporaciones y es preciso coordinar el factor económico y el social para lograr así redefinir el modelo social. Esta añorada Europa social ha sido tradicionalmente el pariente pobre de la construcción europea.

La Europa Social camina por detrás de la Europa del mercado. No existe una competencia directa a favor de la UE en materia de protección social. Como parte integrante del Derecho europeo, y en el elenco de los Derechos Fundamentales de la Unión, cabe destacar los relativos a la libertad profesional y derecho a trabajar, libertad de empresa, el Derecho a la información y consulta de los trabajadores en la empresa, negociación y acción colectiva, acceso a los servicios de colocación, protección en caso de despido injustificado, derecho a trabajar en condiciones justas y equitativas, prohibición del trabajo infantil y protección de los jóvenes en el trabajo, protección de la vida familiar y la vida profesional, derecho de acceso a las prestaciones de seguridad social y a los servicios sociales que garantizan una protección en casos como la maternidad, la enfermedad, los accidentes laborales, la dependencia o la vejez, así como la pérdida de empleo y la protección de la salud.

El escenario normativo-institucional idóneo sería aquel que lograra coordinar de manera eficaz y democrática las políticas económicas, las presupuestarias, las sociales y las de empleo de los Estados miembros, situando la moneda única como instrumento al servicio de una auténtica estrategia de desarrollo sostenible y profundización del modelo social europeo. El logro de tal objetivo requiere que la política social y la política de empleo se sitúen en la Unión al mismo nivel que la política económica, es decir, como de interés común, siendo gestionadas como un conjunto integrado.

¿Qué nos falta? impulso y liderazgo político para materializar una Europa que ilusione a sus ciudadanos. Ante la crisis y el desconcierto institucional cabe reclamar sin duda, más Europa, pero con una mayor profundización en los valores del modelo europeo de sociedad. O nos integramos más o nos desintegramos como proyecto político europeo. El reto merece la pena.

La dimensión conocida como la «Europa Social» es clave para retomar la senda de adhesión de la ciudadanía al proyecto europeo, es cierto que el propio Tratado de Lisboa insta a trabajar en pro del desarrollo sostenible basado en una economía social de mercado tendente al pleno empleo y al progreso social. Además aboga por garantizar una protección social adecuada, la lucha contra la exclusión social y la exigencia de un nivel elevado de educación y formación. Como corolario a todo ese elenco importante de objetivos, el Tratado de Lisboa señala que la Unión debe combatir la discriminación y fomentar la justicia, la igualdad entre mujeres y hombres y la solidaridad entre las generaciones. Son, todos ellos, objetivos loables y bienintencionados, pero la UE sigue adoleciendo de medidas directas destinadas a la ciudadanía europea.

Dentro del debate global sobre el futuro de Europa y con el referente temporal del año 2025 esta dimensión social, centrada en las transformaciones futuras de las sociedades europeas, en la mejora de los sistemas educativos y la necesidad de formación a lo largo de la vida para afrontar los retos sociales que se plantean así como en la preparación para escenarios laborales dinámicos ha adquirido especial protagonismo.

Las instituciones europeas proclamaron en noviembre de 2017 el Pilar Europeo de Derechos Sociales, que establece veinte principios y todo un elenco de derechos clave para fortalecer la igualdad de oportunidades y el acceso al mercado de trabajo, unas condiciones laborales justas y la protección e inclusión social para toda la ciudadanía europea. El objetivo último es garantizar a la ciudadanía el ejercicio efectivo de sus derechos a través de la adaptación del modelo social europeo frente a los mencionados desafíos.

¿Cómo lograr que tal listado de objetivos plasmados en este Pilar europeo de los derechos sociales no quede limitado a una declaración de principios sin virtualidad práctica? para testar su efectividad y ganar en credibilidad social su implantación debiera conducir a la consecución de un mercado laboral justo en toda la UE al tiempo que contribuye activamente a la viabilidad de los sistemas de bienestar dando adecuada respuesta a retos como el envejecimiento de la población. Y la clave, una vez más, radica en profundizar en las bases de la integración europea, algo que permitiría, sin llegar a una muy compleja armonización entre todos los sistemas vigentes en la UE, lograr un mínimo común denominador, una regulación básica a nivel europeo de las condiciones de trabajo, salario mínimo y estándares sociales básicos, incluida una renta de garantía de ingresos, que aseguren una vida digna a las ciudadanas y ciudadanos europeos al tiempo que garantiza el acceso igualitario de hombres y mujeres a los derechos sociales. Esta regulación deberá inspirarse en el principio de subsidiariedad y tener en cuenta la diferencias en el coste de vida entre los Estados miembros.

Y en coherencia con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad cabe proponer la directa y activa participación de los gobiernos regionales en la gestión de instrumentos como el Fondo Social Europeo y la garantía juvenil ya que es a nivel subestatal donde se aplican las políticas activas de empleo, incluyendo la innovación social y las políticas de igualdad. Este renovado Pilar europeo de los derechos sociales ha de incorporar a todas las administraciones, especialmente a las más cercanas a la ciudadanía, al esfuerzo por avanzar en el ámbito social y del empleo.

Se propone promover, en coordinación con la UE, el trabajo que a nivel regional se realiza en ámbitos como: la activación laboral, la generación de oportunidades, el apoyo a la economía social, el espíritu emprendedor y la economía digital, la consecución de un mercado de trabajo inclusivo que ofrezca oportunidades equitativas a mujeres y hombres y a todos los colectivos que lo conforman, así como un empleo de mayor calidad, o el desarrollo servicios de empleo eficientes que propongan itinerarios personalizados de ingreso en la vida laboral.

Desde las instituciones europeas debe nacer el impulso que posibilite la elaboración de una hoja de ruta para el desarrollo de este pilar, asociando la consecución de un verdadero mercado interior a la implantación de esquemas que garanticen unos ingresos mínimos adecuados y de unos estándares de salarios mínimos y condiciones de trabajo que erradiquen el dumping social. Este paquete de medidas, ligado a políticas de crecimiento sostenible, hará posible el progreso social y la sostenibilidad de las cuentas públicas.

IV. Conclusiones

Los ciudadanos europeos nos debatimos entre la desafección y el malestar ante la forma de comportarse y de reaccionar frente a la crisis desde las instituciones europeas. No estamos en contra del proyecto europeo, sino de su actual rumbo. Es preciso reconstituir políticamente Europa. Hay que apostar por un liderazgo inequívocamente fuerte para reorientar bien la empresa común que representa Europa.

El punto débil de la UE, es decir, dar preferencia al mercado con respecto a la política, no sólo la vuelve impotente ante la crisis, sino que sobre todo le impide pensar en el futuro. Hoy no existe ninguna visión que impulse el futuro de Europa. La Unión tan sólo reacciona, y además con indolencia, ante los problemas coyunturales, inmediatos, absteniéndose de dar un paso adelante.

Hoy asistimos a la tendencia contraria: el paso atrás hacia la desintegración de la Unión entre el club de los países más fuertes y el de los más débiles, entre el centro y la periferia. La clase política dirigente afirma que

quiere «calmar» a los mercados, pero de forma que los mecanismos sigan intactos y que después de la crisis, esos sacralizados mercados ocupen de nuevo el lugar de la política y de la integración política.

Ahí radica el mayor problema en nuestras sociedades europeas: los dirigentes políticos gobernan cada vez menos, dejando un gran vacío en el lugar del ejercicio del poder a la antigua usanza. Vivimos en una democracia dispersa e individualizada donde el «sálvese quien pueda» triunfa, en la que a los dirigentes les cuesta determinar con claridad los objetivos de una comunidad ciudadana. Y crece el sentimiento de alejamiento entre los dirigentes y los ciudadanos, y el poder y la política en general escapan de las manos de los líderes políticos, sin que llegue a los ciudadanos.

Nuestra Unión Europea es una expresión flagrante de estas tendencias. Con el incremento dramático del paro, sobre todo entre los jóvenes, la Unión Europea ya no es la garantía de una vida decente y estable. El Estado del bienestar europeo, uno de los pilares tradicionales de la democracia, sufre un desmantelamiento progresivo, a veces inmediato. Las crecientes desigualdades avivan la indignación²⁸. El miedo a la pobreza y a la degradación social se extiende incluso a las sociedades relativamente inmunes a la crisis. Carecemos de ideas sobre cómo salir indemnes. En esta situación, la mejor opción es volver a los orígenes, en este caso, a los de la Unión. La Europa unida era desde el inicio el proyecto político de la unificación del continente. Un proyecto para construir una federación de naciones en torno a un proyecto de futuro compartido.

Quizá los Estados son en ocasiones demasiado grandes para problemas pequeños, pero hoy, como lo demuestra la crisis griega y la de los restantes países del Sur de Europa, resultan demasiado pequeños para los grandes problemas. En medio de esta globalización es imprescindible hacer un ejercicio de realismo. Sólo queda responder de la única manera posible: innovación, internacionalización y conocimiento.

Esta crisis, la más grave de la historia reciente, ha derribado muchos conceptos poniendo en cuestión principios que creíamos asentados en nuestras sociedades y resucitando dilemas de alcance histórico. Y una víctima de la crisis será el actual Estado-bienestar, cuyos límites están asomando

²⁸ En este sentido, tal y como subrayan Antonio Moreno Juste y José Luis Neila Hernández, «*la crisis trajo también un crecimiento de las desigualdades sociales a una escala desconocida desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial. Tony Judt, aseguraba que la desigualdad corrompe las sociedades desde dentro y no le falta razón, a tenor de lo observado en la eurozona durante los últimos años. Ese malestar de fondo, unido a la crisis actual, ha terminado por marcar nítidamente la divisoria entre vencedores y perdedores del proceso de integración.*» [Moreno Juste y Neila Hernández, «*Europa tres décadas después de la caída del Muro*», 50].

claramente en estos escenarios de restricción fiscal, que exige inevitablemente un ajuste a las nuevas circunstancias económicas y financieras porque sólo su racionalización permitirá su supervivencia a largo plazo.

Es la hora de apostar más por la UE, porque el diseño institucional y las herramientas de que disponen los Estados devienen por sí solos insuficientes para hacer frente a las dinámicas desencadenadas por los mercados globales.

V. Bibliografía

- Bengoetxea, Joxerramon. «Informe sobre Derechos Fundamentales y Ciudadanía europea en el Tratado constitucional». En *La Constitución Europea. Una visión desde Euskadi*, 17-23. Eurobask, 2005
- Boronska Hryniwiecka, Karolina. «Multi-level governance and the role of the regions in the European Union: conceptual challenges and practical applications». *Cuadernos europeos de Deusto* n.º 45 (2011): 177-207.
- Calonge Velázquez, Antonio. «El comité de las regiones en el futuro de Europa». *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, n.º 300-301 (2006): 227-254.
- Calonge Velázquez, Antonio. «Europa. La última oportunidad: dos visiones sobre el futuro de la Unión Europea. Una recensión a propósito de los libros de Martin Schulz, “Europa: La última oportunidad” y de Giscard d’Estaing, “Europa. La última oportunidad”». *Revista de derecho de la Unión Europea*, n.º 32 (2017): 37-50.
- Cruz, Manuel, «La política que viene y la política que se necesita». En *¿Dónde, vas Europa?*, editado por Miquel Seguró y Daniel Innerarity, 87-101. Barcelona, Herder Editorial, 2017.
- De Castro Ruano, José Luis. «El comité de las Regiones en su vigésimo aniversario: hacia una redefinición de su papel político e institucional en busca de su lugar en el mundo comunitario». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 18 (2014): 917-941.
- Delgado Rojas, Jesús Ignacio. «Recensión La Constitución de Europa, Jürgen Habermas, (2012) Trotta, Madrid, 128 pp.». *Eunomía: Revista en Cultura de la Legalidad*, n.º 5 (2013): 328-335.
- Domínguez Nacimiento, David. «Las regiones como actores en la Gobernanza Multinivel. Reflexiones sobre la legitimidad democrática». *Encrucijadas: Revista Crítica de Ciencias Sociales*, n.º 3 (2012): 86-97.
- Frosina, Laura. «Regiones y Unión Europea tras el tratado de Lisboa. El comité de las regiones, los parlamentos regionales y el desafío de la “multilevel governance”». *Revista de Derecho constitucional europeo*, n.º 22 (2014): 175-212.
- Gamper, Daniel. «Europa: entre la realidad negativa y la aspiración moral». En *¿Dónde, vas Europa?*, editado por Miquel Seguró y Daniel Innerarity, 101-113. Barcelona, Herder Editorial, 2017

- Gispert, Bernat. «Último canto a la democracia europea». *Revista de Occidente*, n.º 444 (2018): 135-140.
- Innerarity, Daniel. *La democracia en Europa*, Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2017.
- Iñarritu Ibarreche, Beatriz. *La Gobernanza Económica de la Unión Europea*, Bilbao: Universidad de Deusto, 2018.
- Mangas Martín, Araceli. «Postbrexit. Entre la Unión Europea necesaria y la posible». *Revista de Occidente*, n.º 440 (2018): 41-61.
- Moreno Juste, Antonio y José Luis Neila Hernández. «Europa tres décadas después de la caída del Muro». *Revista de Occidente*, n.º 418 (2016): 36-57.
- Menéndez, Agustín José, «La Unión Europea entre el constitucionalismo democrático y la gobernanza». *Revista de estudios políticos*, n.º 149 (2010): 47-85.
- Ortega y Gasset, José. *Meditación de Europa y otros ensayos*. Madrid: Alianza Editorial, 2015.
- Ortega y Gasset, José. *Obras completas. Tomo I_1902/1915*. Sabadell: Taurus, 2017.
- Ortega y Gasset, José. *Obras completas. Tomo IV_1926-1931*. Sabadell: Taurus, 2017.
- Ortega y Gasset, José. *Obras completas. Tomo IX_1933/1948*. Sabadell: Taurus, 2017.
- Nagel, Klaus-Jürgen. «Entre la “independencia en Europa”, una “Europa con cien banderas” y una “Europa de” o “con las regiones”». *Hermes: pentsamendu eta historia aldizkaria = revista de pensamiento e historia*, n.º 37 (2011): 4-22.
- Petschen Verdaguer, Santiago. «Una Europa de Estados, de Pueblos y de Regiones». *Política y sociedad*, n.º 28 (1998): 63-70.
- Petschen Verdaguer, Santiago. «Las regiones de la Unión Europea: aspiraciones y posibilidades». *Actas del II Simposio de Historia Actual*: Logroño, 26-28 de noviembre de 1998: 161-177.
- Popartan, Lucía Alexandra e Israel Solorio. «Las regiones en la Unión Europea. Procesos y paradigmas». *Revista CIDOB d'afers internacionals*, n.º 99 (2012): 9-23.
- Ramiro Troitiño, David; Abel Polese y Stefano Braghieri. «De Gaulle y Europa. Nacionalismo frente a integración en la construcción europea». *Revista de Occidente*, n.º 443 (2018): 87-101.
- Ramiro Troitiño, David y María de la Paz Pando Ballesteros. «El modelo de integración europea de Churchill». *Revista de Occidente*, n.º 434 (2017): 57-71.
- Ripoll Navarro, Rafael. «La Europa de las regiones: propuestas de gobernanza». *Revista valenciana d'estudis autonómics*, n.º 55 (2010): 184-201.
- Sanz Caballero, Susana. «Algunos signos de déficit democrático en el Tratado Constitucional Europeo y en su Carta de Derechos Fundamentales», en *La Constitucionalización del proceso de integración Europea*, 273-289. Escuela Diplomática, Madrid, 2005
- Seguró, Miquel. «Punto de partida». En *¿Dónde, vas Europa?*, editado por Miquel Seguró y Daniel Innerarity, 15-23. Barcelona: Herder Editorial, 2017

Sobre el autor

Juan José Álvarez es Doctor en Derecho, en el área de Derecho Internacional Privado, por la UPV/EHU; obtuvo el premio extraordinario de Doctorado, junto al *Premio Extraordinario de Licenciatura* y examen de Grado, con la Calificación de Sobresaliente/ Matrícula de honor. Recibió el *Premio Eusko-ikaskuntza-Laboral Kutxa de Humanidades, Cultura, Artes y Ciencias Sociales* del año 2015. Es Catedrático de Derecho Internacional Privado de la UPV/EHU y profesor visitante en numerosas Universidades y centros de investigación nacionales y europeos. Ejerce igualmente como Consejero-Abogado de la firma de abogados CUATRECASAS y es cofundador y Secretario de GLOBERNANCE (Instituto para la Gobernanza Democrática). Fue Secretario General del Consejo Vasco del Movimiento Europeo (EUROBASK/CVME) (Mayo de 2003-2012) y designado como experto por la COMISIÓN EUROPEA (Dirección General de Justicia, Libertad y Seguridad), con fecha 17 de diciembre de 2007, para las áreas de Justicia Civil, fronteras, protección de datos personales y ámbitos de seguridad. Sus líneas de investigación se centran en el Derecho Marítimo, Derecho del comercio internacional y DDHH, Derecho europeo y ámbitos vinculados a los conflictos internos. Entre sus últimas investigaciones cabe citar *Las Lecciones Jurídicas del Caso Prestige. Hacia un nuevo Derecho de daños marítimo: tendencias actuales* (ARANZADI THOMSON REUTERS, 2012), *Human Rights in Business. Removal of Barriers to acces to Justice in the European Union* TAYLOR-FRANCIS, 2017), «Brexit y Gibraltar: la perspectiva de las personas jurídicas. Incidencia sobre la libertad de establecimiento y prestación de servicios», *El Brexit y Gibraltar. Un reto con oportunidades conjuntas*, Madrid, (ESCUELA DIPLOMÁTICA, 2017), «Crisis Matrimoniales y Conflictos de leyes internos», Crisis Matrimoniales Internacionales y sus efectos. Derecho Español y de la Unión Europea, TIRANT LO BLANCH, 2018). Es coordinador del observatorio jurídico transfronterizo hispano-francés y director de la Cátedra Universidad-Empresa de CONFEBASK.

About the Author

Juan José Álvarez is a Doctor of Law, in the area of Private International Law, by the UPV / EHU; He obtained the extraordinary Doctorate Award, along with the Extraordinary Degree Award and the Bachelor's Degree, with the Outstanding Qualification / Honor Roll. He received the Eusko-ikaskuntza-Laboral Kutxa Prize for Humanities, Culture, Arts and Social Sciences in 2015. He is a Professor of Private International Law at the UPV / EHU and a visiting professor at numerous universities and na-

tional and European research centers. He also serves as Counselor-Lawyer of the law firm CUATRECASAS and is co-founder and Secretary of GLOBERNANCE (Institute for Democratic Governance). He was Secretary General of the Basque Council of the European Movement (EUROBASK / CVME) (May 2003-2012) and designated as expert by the EUROPEAN COMMISSION (Directorate General of Justice, Freedom and Security), dated December 17, 2007, for the Civil Justice areas, borders, personal data protection and security areas. His research focuses on Maritime Law, International Trade Law and Human Rights, European Law and areas related to internal conflicts. Among his latest research, we can mention «The Legal Lessons of the Prestige Case». Towards a new Maritime Damage Law: current trends (ARANZADI THOMSON REUTERS, 2012), Human Rights in Business. Removal of Barriers to access to Justice in the European Union TAYLOR-FRANCIS, 2017), «Brexit and Gibraltar: the perspective of legal persons, incidence on the freedom of establishment and provision of services», the Brexit and Gibraltar. joint opportunities, Madrid, (DIPLOMATIC SCHOOL, 2017), «Marital Crises and Internal Law Conflicts», International Marital Crises and their effects. Spanish and European Union Law, TIRANT LO BLANCH, 2018). He is coordinator of the Spanish-French cross-border legal observatory and director of the University-Business Chair of CONFEBASK.

Inclusión democrática e igualdad política en una Démocracia europea en transformación

*Democratic Inclusion and Political Equality
in the Transforming European Democracy*

Ander Errasti Lopez

Gobernance: Instituto de Gobernanza Democrática de Donostia – San Sebastián
ander.errasti.lopez@gmail.com

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/ced-60-2019pp95-123>

Recibido: 26.01.2018

Aceptado: 18.02.2019

Sumario: I. Introducción.—II. Crisis de la democracia en Europa.
—III. La importancia de la inclusión democrática y la igualdad política.
—IV. La transformación democrática.—V. Conclusión.—VI. Referencias.

Resumen: Este artículo sostiene que la principal amenaza para la construcción de una Europa común tras la crisis multidimensional iniciada en el 2008 es la pérdida de estatus democrático de la ciudadanía. El artículo parte de una descripción no exhaustiva de la crisis de la democracia en Europa afirmando que, si bien tuvo por origen la crisis económica, ha tenido ecos en otras áreas. Siendo el incremento de las desigualdades un factor explicativo transversal, la causa de la crisis de la democracia no son estas desigualdades, sino su efecto: la aparición de un creciente precariado político. La segunda sección analiza en qué sentido este nuevo sujeto representa la crisis de la democracia en Europa: su exclusión del proceso de ponderación de intereses vulnera los principios básicos de igualdad política e inclusión democrática. La tercera sección plantea que, si bien la respuesta ha de ser europea, las alternativas tradicionales federal y soberanista no ofrecen la perspectiva teórica adecuada. La opción democrática, por el contrario, acepta descriptivamente la realidad como es, i.e. sin negar la existencia de hechos políticos nacionales, a la par que persiste en la aspiración normativa de continuar trabajando en común por la construcción de la democracia en Europa.

Palabras clave: democracia, precariado político, igualdad política, inclusión democrática

Abstract: *The article holds that the main threat to the construction of a common Europe after the multidimensional crisis that began in 2008 is the loss of citizens' democratic status. Section I introduces a non-exhaustive description of the crisis of democracy in Europe stating that, even if it initially was an economic crisis, it has had echoes on other areas. Even if the transversal explanatory factor of this phenomena is the increase of inequalities, the cause of the crisis of European*

democracy are not these inequalities but their effect: the appearance of an increasing political precariat. Section Two focuses on analysing the sense in which this new subject represents the crisis of democracy in Europe: their exclusion from the interest weighting process violates the basic principles of political equality and democratic inclusion. Section Three proposes that, even if the answer should necessarily be European, the traditional federal and sovereigntist alternatives do not provide an adequate theoretical perspective. The democratic option, in turn, accepts descriptively reality as it is, i.e. without denying the existence of national political facts, while it also keeps the normative aspiration of building shared decision-making frameworks for the construction of democracy in Europe.

Keywords: *démocracia, political precariat, political equality, democratic inclusion*

I. Introducción

Este artículo no pretende dar respuesta al conjunto de retos que en la actualidad condicionan el denominado proceso o proyecto de integración europea. Tampoco aspira a definir su potencial desarrollo a medio y corto plazo. Ese trabajo requeriría de un soporte técnico —en materia, sobre todo, de diseño institucional, políticas públicas, propuestas legislativas e incluso reforma de tratados— y empírico —en términos de evolución de comportamientos electorales, distribución de preferencias ciudadanas o esquemas de incentivos de partidos políticos— no sólo inabarcables en un único artículo sino, posiblemente, ajenos al ámbito específico de la filosofía política desde el que se plantea este análisis.

Por el contrario, este artículo propone dos cuestiones que se presentan como claves para entender la actual situación del proceso o proyecto de integración europea y su desarrollo futuro. Por un lado, la identificación del factor que en la última década parece condicionar en mayor medida el progreso del proyecto europeo: la pérdida gradual de estatus de una parte importante de la ciudadanía europea como resultado de la crisis. Por otro, las limitaciones que, de acuerdo con la evidencia de su implementación limitada, estéril o fallida¹, presentan las visiones federal y soberanista tradicionales para revertir esa pérdida.

¹ Joseph Lacey, *Centripetal Democracy: Democratic Legitimacy and Political Identity in Belgium, Switzerland, and the European Union* (Oxford: Oxford University Press, 2017); Daniel Innerarity *et al.*, *New Narrative for a New Europe* (London: Rowman & Littlefield International, 2018).

La diferencia del contexto actual es que, frente a otros períodos de la breve pero intensa y fructífera historia del proyecto común europeo (reflejada, especialmente, en el desarrollo de la Unión Europea), la imposibilidad de alcanzar un amplio consenso que permita la implementación del modelo federal o soberanista clásico ya no parece soportable por una supuesta inercia de efectividad de los estados miembro. No en vano, la tesis cosmopolita de que los hechos políticos nacionales² se presentan incapaces de dar respuesta a las necesidades políticas, económicas, culturales, medioambientales o sociales de la era de la globalización se ha visto definitivamente confirmada. Los retos que amenazan la democracia y sistema de bienestar en Europa (cambio climático, envejecimiento de la población o revolución digital) ya no pueden abordarse, de facto, en el ámbito exclusivo de los estados-nación. El equilibrio entre un proceso de integración imperfecto o por definir que se compensaba con la efectividad, por imperfecta que también fuera, de los estados miembro ya no es operativo.

Esto no significa que Europa esté abocada a repetir la barbarie a la que se vio sometida en diversas etapas del siglo XX. Los discursos catastrofistas que apelan a paralelismos con el periodo de entreguerras ignoran los mecanismos de control y contrapesos de los que dispone hoy en día la democracia en Europa, así como la fuerza normativa de democracias consolidadas. Sin embargo, huir de ese fatalismo con rasgos anacrónicos no puede implicar, si realmente se quiere corregir la deriva actual, negar la crisis de la democracia en Europa. Una crisis que, salvo contadas excepciones, no se manifiesta con estridencias traumáticas ni síntomas que alteren drásticamente la cotidianeidad (salvo en el caso de las personas más vulnerables). No obstante, presenta muestras de comprometer seriamente aquello que la democracia en Europa aspira a proteger.

Siendo así, la necesidad de identificar debidamente el síntoma de esa degradación y plantear perspectivas que nos permitan pensar de forma efectiva cómo construir ese proyecto común resulta no ya teóricamente necesaria, sino empíricamente ineludible. Así como tras la Segunda Guerra Mundial el proyecto de integración europea fue capaz, fuera o no el propósito de sus promotores, de garantizar la paz y la convivencia en Europa, la construcción de un proyecto común se presenta hoy imprescindible para preservar la democracia en Europa. A continuación, el artículo esboza las bases de esta valoración sobre el escenario resultante de la crisis iniciada el 2008, antes de proceder con el análisis de sus efectos negativos más relevantes para el sistema democrático: la progresiva pérdida de igualdad política y

² Francis Cheneval y Kalypso Nicolaïdis «The social construction of democracy in the European Union», *European Journal of Political Theory* 16, 2 (2017) 235-260

exclusión democrática de una parte sustancial de la ciudadanía europea. Es decir, la pérdida de estatus a la que se está viendo sometida el denominado «precariado político».

II. Crisis de la democracia en Europa

Lo primero que debemos valorar para poder hablar de la crisis de la democracia en Europa es su origen y dimensiones. Sin embargo, esta valoración requiere de un matiz previo fundamental que permita evitar la tentación de la mirada euroescéptica: la crisis que vivimos no es la crisis de la democracia europea o de la Unión Europea, sino la crisis de la democracia en Europa. La diferencia no es baladí: si bien el marco institucional europeo efectivamente ha presentado, a lo largo de las distintas etapas de su desarrollo, elementos negativos que han constituido un cierto «déficit democrático»³, no es menos cierto que esos déficits aplicaban en igual o mayor medida a los propios estados miembro. La fragmentación territorial de los intereses y preferencias de la ciudadanía, la pérdida paulatina de equilibrio entre la representación institucional y la soberanía popular, la dificultad de articular lazos de solidaridad horizontales y verticales en contextos cada vez más diversos y desiguales, o los riesgos de derivas populistas y tecnocráticas, por citar algunos ejemplos, no han sido carencias que las democracias nacionales hayan sabido esquivar.

Salvo excepciones puntuales⁴, la tendencia a poner el énfasis únicamente en la dimensión europea no se debe, por tanto, a un déficit democrático mayor en el ámbito europeo, sino a la persistencia metodológica de lo que Ulrich Beck vino a llamar *mirada nacional*⁵. Es decir, la formación de opiniones en contextos donde un nacionalismo más o menos banal⁶ lleva a interiorizar la existencia de los estados-nación como realidades naturales a partir de las cuales pensar la realidad política, en lugar de reconocer su ca-

³ Richard Bellamy, «The inevitability of a democratic deficit», en *Key Controversies in European Integration*, ed. por Hubert Zimmermann y Andreas Dür (New York: Palgrave, 2012) 64-71.

⁴ Iñigo Bullain, «El proceso de oligarquización europeo. De la utopía federal a una distopía social y democrática». *Cuadernos Europeos de Deusto* 54 (2016): 59-98; Iñigo Bullain, «Europaren Distopia Globalizazio Oligarkikoan». *Europa Krisiz Krisi: korapiloa askatzen / Europa en crisis: análisis y propuestas* (EuroBasque, 2018), Jule Goikoetxea, *Privatizing Democracy: Global Ideals, European Politics and Basque Territories* (Bern, Switzerland: Peter Lang UK, 2017).

⁵ Ulrich Beck, *Cosmopolitan Vision* (Cambridge: Polity Press, 2006).

⁶ Michael Billig, *Banal Nationalism* (London: SAGE Publications, 1995); Jorge Cagiao y Conde, *Micronacionalismos: ¿No seremos todos nacionalistas?* (Madrid: Catarata, 2018).

rácter de ficciones contingentes⁷. Operativas, potencialmente⁸, pero ficciones en todo caso. Si, en cambio, se asume una posición metodológica que permita no presuponer las bondades del estado-nación ni fijarlo como punto de partida del análisis, asumiendo su contingencia y falibilidad históricas, se observa que la crisis de la democracia en Europa afecta, cuanto menos, en igual medida al ámbito estatal como al de la unión. Una posición metodológica que Beck denominó «mirada cosmopolita» y que permite evaluar de manera más ajustada la realidad cosmopolitizada de la Europa del siglo XXI.

Una vez aclarada esta cuestión metodológica, podemos retomar la descripción de la crisis de la democracia en Europa. Una crisis que, además, no afecta únicamente al ámbito europeo. Tal y como detallan Fernando Vallespín y Mariam M. Bascuñán⁹, la actual crisis de la democracia se refleja a nivel global en base a diversos factores, destacando el carácter reactivo de la política en las postrimerías del final de la Guerra Fría, la crisis del elemento representativo y de los partidos políticos (o, como afirma Daniel Innerarity, la crisis de la intermediación¹⁰) y, como aspecto fundamental, el carácter más bien discursivo de la nueva política en contraposición a las grandes ideologías del Siglo XX capaces de ordenar las sociedades entorno a bloques más o menos manejables políticamente.

Durante la segunda mitad del siglo XX la idea de que la democracia liberal había conquistado un nivel de estabilidad y arraigo irreversibles fue adquiriendo más peso¹¹, especialmente con relación a contextos geográficos denominados occidentales. Sin embargo, el propio fenómeno de la globalización nos ha permitido observar que ni la democracia liberal es irreversible ni es un fenómeno propiamente occidental¹². Frente a aquella creencia de que el sistema democrático liberal constituía un sistema institucional y regulativo infalible a la hora de canalizar la conflictividad de una sociedad plural, nuevos fenómenos políticos¹³ nos permiten observar que la dis-

⁷ Benedict Anderson, *Imagined Communities: Reflections On the Origin and Spread of Nationalism* (London; New York: Verso, 2006).

⁸ Craig Calhoun, *Nations Matter: Culture, History and the Cosmopolitan Dream* (Oxon; New York: Routledge, 2007)

⁹ Fernando Vallespín y MÁriam M. Bascuñán, *Populismos* (Madrid: Alianza Editorial, 2017).

¹⁰ Daniel Innerarity, *La Política en Tiempos de Indignación* (Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2015).

¹¹ Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man* (New York: Free Press, 1992).

¹² Richard Young, *The Puzzle of Non-Western Democracy*, (Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 2015).

¹³ Steven Levitsky y Daniel Ziblatt, *Cómo mueren las democracias* (Barcelona: Ariel, 2018).

crepacia vuelve a plantearse a nivel global desde una lógica de puro conflicto, sin concesiones¹⁴, llevando la polarización política a tales extremos que lleva a cuestionarse si el propio sistema institucional será capaz de soportarlo. Esto lleva a pensar que, en el mejor de los casos, esa cualidad que se atribuía a los sistema democrático-liberales era el resultado de la buena voluntad o incentivos coyunturales de los actores que en ella operaban, no el resultado automático de su implementación jurídica o institucional. Es decir, la hipótesis de que el propio sistema democrático-liberal generaba incentivos para la gestión cooperativa de la discrepancia se ha probado errónea: se han de generar las condiciones, subjetivas u objetivas, para que la cooperación sea el elemento que defina las dinámicas sociales. Un ejercicio que requiere, a fin de orientar la generación de esas condiciones, de una reflexión sobre la base normativa de la democracia, es decir, del deber ser.

En términos normativos, como afirma Teresa M. Bejan¹⁵, nos encontramos en una coyuntura en la que, a escala global, el ejercicio de la política se ha distanciado efectivamente de uno de los principios fundacionales que permitieron la operatividad de la democracia liberal desde sus orígenes: la civilidad (*mere-civility*). De acuerdo con este principio, la teoría democrática no niega que la discrepancia, incluso sustancial o fundamental, sea intrínseca a toda sociedad plural (lo que en el siglo XXI equivale a decir «toda sociedad»). La civilidad —al contrario de lo que algunos usos del lenguaje ordinario consideran— no consiste en la negación u omisión de esa discrepancia. La civilidad consiste, precisamente, en aceptar que podemos discrepar sin negar o destruir la posibilidad de construir un proyecto común con aquellos y aquellas con los que discrepamos. Frente a una deriva de la política en la que se plantea la dicotomía entre reducir e incluso suprimir la discrepancia o plantearla en términos de suma cero (i.e., ha de prevalecer mi posición o la de aquél de quien discrepo), la civilidad implica expresar la discrepancia a la par que se reconoce la existencia legítima del otro discrepante. La negación de este principio fundamental en el ejercicio de la política, también expresable en términos de deterioro de la tolerancia mutua¹⁶, está sometiendo los sistemas democráticos globales a unos niveles de estrés inusitados en la segunda mitad del siglo XX. La civilidad, en definitiva, no

¹⁴ Levitsky et al, *Cómo mueren...* 173-183.

¹⁵ Theresa Bejan, «The bond of Civility: Roger Williams on toleration and its limits», *History of European Ideas* 37 (2011), Theresa Bejan, T. «Difference without Disagreement: Rethinking Hobbes on “Independency” and “Toleration”», *The Review of Politics* 78 (2016) 2, Theresa Bejan «The Bond of Civility: Roger Williams on toleration and its limits», *History of European Ideas* 37, 4 (2011) 417, Theresa Bejan, «Evangelical Toleration», *The Journal of Politics* 77, 4 (2015) 6

¹⁶ Levitsky et al, *Cómo mueren...* 17

aspira a construir un marco jurídico-institucional perfecto. Por el contrario, asume la imperfección tanto de los sujetos que operan en una democracia como del equilibrio resultante de su interacción democrática, permitiendo a su vez su cauce ordenado.

Esta crisis de la democracia tiene una expresión específica en el entramado institucional europeo, correspondiente a su elevado nivel de interacciones complejas. No en vano, la primera crisis que afecta a la democracia en Europa es, precisamente, una crisis de inteligibilidad¹⁷: la ciudadanía, así como sus representantes institucionales, presentan serias dificultades para conocer (no, necesariamente, por falta de transparencia¹⁸) tanto los fenómenos que condicionan sus vidas como los mecanismos de los que disponen para regularlos. Así, los síntomas de la crisis global de la democracia adquieren una forma específica en Europa.

Parece un elemento de consenso afirmar que la crisis de la democracia tuvo su detonante en la crisis económica del 2008 que, en el caso europeo, derivaría en la crisis del euro¹⁹. Sin embargo, a diferencia de otras latitudes, en el caso de Europa esta crisis adquirió dimensiones sistémicas que trascendían la dimensión meramente económica o política. Es decir, en el caso europeo la crisis fue y está siendo más bien multidimensional²⁰: financiera, fiscal, presupuestaria, administrativa, de gobernanza, constitucional, social, cultural e, incluso, de valores. Dicho en otras palabras: suceda lo que suceda en Brasil o Estados Unidos, por citar dos casos donde la democracia también está en crisis, nada hace pensar que la existencia de Brasil o Estados Unidos como hechos políticos (nacionales, en su caso) esté en riesgo en el corto-medio plazo. En el caso de Europa, la crisis multidimensional de la democracia puede afectar su actual existencia. Es decir, tiene compo-

¹⁷ Daniel Innerarity, *La Democracia en Europa* (Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2017)

¹⁸ En este punto resulta fundamental, en una época marcada por la incidencia de los flujos crecientes la distinción entre datos, información y conocimiento. No en vano, la mayor cantidad de datos e información no genera, en sí misma, un mayor conocimiento. Es decir, si entendemos por transparencia un mayor acceso a datos e información, se podría afirmar que la transparencia es una condición necesaria para la democracia, pero no una condición suficiente. No en vano, la mejora de la calidad democrática resulta de un mayor conocimiento, es decir, de una mejor interpretación de datos y una mejor lectura de la información. Para explorar más a fondo esta idea: Daniel Innerarity, *La Democracia del Conocimiento* (Barcelona: Paidós, 2011).

¹⁹ Claudia Sternberg, Kalypso Nicolaïdis y Kira Gartzou-Katsouyanni, *The Greco-German Affair in the Euro Crisis: Mutual Recognition Lost?* (London: Palgrave, 2018)

²⁰ Joxerramon Bengoetxea, «The current European Crises: the end of pluralism?», en *The future of Europe: democracy, legitimacy and justice after the euro crisis*, ed. por Serge Champeau, Carlos Closa, Daniel Innerarity y Miguel P. Maduro (London: Rowman & Littlefield International, 2104)

nenes de crisis existencial. Esto no implica que el espacio europeo²¹ vaya a desaparecer: sino que su aspiración de proyecto común de democracia está siendo profundamente cuestionada²².

Ello se debe, en buena medida, a que en la Europa de las interdependencias²³ las diversas dimensiones de la crisis se alimentan entre sí. Prueba de ello son las dificultades de las instituciones europeas para atajar la sucesión de crisis a las que se ha enfrentado la democracia en Europa desde el 2008: la incapacidad de dar una respuesta común a la denominada «crisis de los refugiados» y la inhumana situación tolerada en el mediterráneo o los Balcanes, el proceso (aún incierto) de salida del Reino Unido de la Unión Europea, el auge de los populismos nacionalistas y movimientos de extrema derecha, la incapacidad de fijar una posición común en política exterior (lo que genera debilidad ante amenazas, como en el caso de Rusia, o pérdida de posición como actor global) o la dificultad de promover la protección de derechos fundamentales frente a quienes se justifican en la soberanía nacional para amparar su vulneración (siendo los casos de Hungría o Polonia los más acuciantes, si bien ciertos excesos cometidos por España en relación al caso catalán podrían situarse en este mismo terreno²⁴).

En este escenario de crisis de la democracia a escala global y crisis multidimensional en Europa podemos identificar un elemento transversal que, en el caso de Europa, resulta ineludible para entender la reacción de la ciudadanía.

²¹ Kalypso Nicolaïdis y Juri Viehoff «Just boundaries for democrats», *Journal of European Integration* 39:5 (2017) 591-607

²² Se podría plantear si, en el fondo, el proyecto de integración europea no se limita a la creación de un espacio de libre mercado. En ese sentido, la pulsión entre quienes aspiran a avanzar en la creación de una comunidad política y quienes conciben su aspiración desde la perspectiva del mercado único ha sido una constante del debate político en torno al proyecto europeo. Sin embargo, este debate se ha referido más bien a propuestas de diseño institucional contrapuestas, siendo así que los partidarios de una u otra opción (así como de los múltiples matices intermedios) coincidían en la aspiración paralela de que el espacio europeo fuera un espacio democrático. Como explicaré en la sección tres, la propuesta democrática pretende, precisamente, cambiar el enfoque desde le que se plantea el debate sobre el proyecto europeo para que adopte una visión más pragmática en la que esta aspiración de proyecto común de democracia y libre mercado sea la premisa y no el resultado a alcanzar mediante la aplicación de uno u otro diseño institucional en la escala supranacional.

²³ Thomas Hale and David Held, *Beyond the Gridlock* (New York: Polity Press, 2017).

²⁴ El informe de Aministia Internacional del 17 de noviembre del 2017 o la declaración del 15 de octubre del 2018 solicitando la libertad de Jordi Cuixart (presidente de Omnium Cultural) y Jordi Sánchez (expresidente de la Asamblea Nacional Catalana y actualmente parlamentario por Junts per Catalunya), así como la declaración de Human Rights Watch del 12 de octubre del 2012 serían dos de los múltiples ejemplos de denuncias internacionales en ese sentido.

nía: el incremento de las desigualdades económicas²⁵. Sin pretensión de desarrollar la valoración empírica con carácter exhaustivo, resulta imprescindible introducir este factor en tanto que la tercera sección abordará su impacto en la democracia desde la perspectiva de la filosofía política. No en vano, en esa vorágine de deterioro de la democracia y crisis multidimensional, el incremento de las desigualdades económicas en Europa permite entender la reacción de buena parte de la ciudadanía en cada uno de los casos sintomáticos de esa crisis. Fenómenos como el Brexit y su apelación a la soberanía nacional excluyente, las pulsiones proteccionistas en Italia, el auge de un populismo nacionalista y de extrema derecha como reacción a las políticas de acogida de personas refugiadas, o la propia tensión entre el reclamo democrático en favor de la autodeterminación de Catalunya y la consiguiente reacción basada una visión monolítica de la constitución española, entre muchas expresiones de la crisis multidimensional que vivimos en Europa, difícilmente se pueden explicar sin atender al incremento de las desigualdades económicas.

Esto no implica considerar las desigualdades como único factor explicativo. Tampoco que los citados fenómenos y su expresión local ad-hoc puedan capturarse atendiendo a un único factor (prueba de ello sería la divergencia con la que, por ejemplo, se ha expresado el fenómeno del Brexit a lo largo del propio Reino Unido²⁶). En un contexto de complejidad creciente, pretender explicar fenómenos sociopolíticos con un único elemento causal o de manera lineal resulta cada vez más desviado analíticamente. No obstante, ello no es óbice para reconocer la existencia de factores con una mayor incidencia sobre estos fenómenos, especialmente cuando se presentan de forma transversal como en el caso de las desigualdades. Tal y como explica José Fernández-Albertos, «el crecimiento en los apoyos a opciones antisistema sucede en buena medida como respuesta a la gran recesión, tiende a concentrarse en zonas geográficas en declive y se nutre de votantes que se sienten hoy económicamente más vulnerables que en el pasado»²⁷. Es decir, la precariedad económica de una parte importante de la ciudadanía les hace más vulnerables y, en consecuencia, modifica la manera en que las emociones en general y el miedo en particular²⁸ condicionan su forma de participar en la política entendida como implicación en lo común.

²⁵ Thomas Piketty, *Capital in the Twenty-First Century*, (Cambridge: Harvard University Press, 2014), Branko Milanovic, *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization* (Cambridge: Harvard University Press, 2016)

²⁶ Michael Keating, «Brexit and the Territorial Constitution of the United Kingdom», *Droit et société* 98, 1 (2018) 53-69

²⁷ José Fernández-Albertos, *Antisistema: Desigualdad Económica y Precariado Político* (Madrid: Catarata, 2018) 53

²⁸ Dídac Gutiérrez-Peris, «Nuevo realineamiento del miedo en Francia y en Europa», *Cuadernos Europeos de Deusto* 59, editado por Cristina Astier y Ander Errasti (2018) 99-114

Sin embargo, la creciente incidencia de las emociones negativas en política no ha de suponer un rechazo de la dimensión emocional o subjetiva de la política. Es decir, si bien las desigualdades económicas (combinadas con la proliferación de entornos digitales que aceleran e incrementan exponencialmente la interacción entre la ciudadanía) han auspiciado el incremento del miedo como factor determinante de la política (en términos de comportamientos electorales o valores de la ciudadanía), la solución no pasa por eliminar la dimensión subjetiva. La visión tecnocrática de la política acostumbra a concebir la ciudadanía como un sujeto pasivo cuya participación en la política ha de responder a los elementos de racionalidad que presuponen los procedimientos formales previstos en democracia. Así, se parte de la idea de que el ciudadano influye sobre las instituciones representativas optando entre opciones que permiten controlar, si no eliminar, el peso de la emocionalidad en la toma de decisiones. Sin embargo, la historia de la democracia y, sobre todo, su progreso nos muestra que no se ha obviado la dimensión subjetivo-emo-cional, sino que ha sido un motor de transformación fundamental.

Recuperar el principio de civilidad de la democracia no pasa, por tanto, por revertir o tutelar la dimensión emocional, sino por corregir las condiciones materiales que llevan a que se generen y acentúen determinadas emociones que dificultan su práctica. Especialmente cuando esas emociones son canalizadas por posicionamientos políticos que ponen en riesgo la pervivencia del propio sistema democrático. Porque, en definitiva, como el propio Fernández-Albertos afirma²⁹, no es el incremento de la desigualdad económica el factor decisivo para explicar la crisis de la democracia, sino su capacidad de exclusión. Lo que permite entender la incidencia del auge de las desigualdades en los sistemas democráticos es el surgimiento de un precariado político como consecuencia de esas desigualdades. Un precariado político que, en definitiva, percibe que el sistema político ya no tiene incentivos ni mecanismos para incluir sus intereses en la ponderación de la pluralidad de intereses que ha de articular un sistema democrático. Sea por la ineficacia de los sistemas redistributivos en una economía globalizada (lo que se ha venido a llamar perdedores de la globalización), por la incertezza (más o menos justificada³⁰) ante el impacto de la revolución tecnológica o, incluso, por las consecuencias desiguales del proceso de desindustrialización o terciarización, las sociedades democráticas ven como la nueva estructura social desplaza ciertos sectores de la población a un espacio políticamente irrelevante. Un espacio en el cual los incentivos para optar por opciones que busquen revertir el sistema sean más sólidos.

²⁹ José Fernández-Albertos, *Anti-sistema...* 80

³⁰ José Fernández-Albertos, *Anti-sistema...* 65

Frente a este fenómeno, la alternativa no es el rechazo a la dimensión subjetiva de la reacción de ese precariado político, entre otras razones porque se ha probado que resulta contraproducente³¹. Tampoco una reacción paternalista, próxima al despotismo ilustrado, que pretenda dar respuesta a las causas de ese malestar sin contar con la parte de la ciudadanía que expresa ese malestar. La respuesta, sugiere este artículo, pasa por volver a situar en el centro de los sistemas democráticos (y, por ende, del diseño de agendas políticas, instituciones, legislación o políticas públicas) los principios fundamentales de la democracia: la igualdad política y la inclusión democrática. Unos principios que, en definitiva, garanticen el valor fundamental de todo sistema democrático: la igualdad de estatus de la ciudadanía. No en vano, así como el marco jurídico-institucional no genera la ausencia de conflicto, un sistema que garantice la igualdad de estatus será más propenso a fomentar la civilidad necesaria para aproximarnos al orden al que aspiran las democracias-liberales. Qué mejor espacio que el europeo, con la Unión Europea como su expresión política central y con todo su potencial de transformación transnacional, para pensar cómo recuperar estos principios, revirtiendo la actual crisis en una oportunidad democrática. Antes de avanzar un enfoque que podría facilitar ese giro veamos, primero, en qué consisten estos principios de igualdad política e inclusión democrática.

III. La importancia de la inclusión democrática y la igualdad política

La democracia puede definirse como el conjunto de procesos y normas que las sociedades desarrollan para canalizar su diversidad y divergencia internas a fin de facilitar la solidaridad, la cooperación y la convivencia entre ciudadanos y ciudadanas autónomas. Es decir, se trata de una forma de toma de decisión o autogobierno colectiva. Esta sería una concepción básica de la democracia que cubre tanto su dimensión de legitimidad de origen como de resultado. A lo largo de la historia y en la actualidad, una diversidad de estudiosos de la democracia ha reflexionado y debatido sobre la mejor manera de materializar ambas dimensiones. Sin embargo, previo a estos debates, la democracia se sostiene sobre un principio sin el cual resulta inoperante: la igualdad política. Es decir, independientemente de otros principios relevantes que podamos plantear como base para un sistema democrático (la no-dominación, por ejemplo, en un modelo republicano), así como del valor instrumental que le queramos otorgar (como su capacidad de pro-

³¹ La victoria de Donald Trump sobre Hillary Clinton estuvo condicionada, entre otros factores, por el desprecio que ese mismo precariado político había percibido por parte de quienes defendían las posiciones próximas a Clinton.

mover la justicia distributiva, por ejemplo), es común reconocer la igualdad política como característica fundamental de todo sistema democrático.

¿De qué hablamos cuando hablamos de igualdad política? Como en cualquier concepto no relativo, pero sí esencialmente controvertido³² (es decir, su significado resulta de la deliberación, no le precede), el significado concreto de la igualdad política varía en función de la teoría de la democracia que consensuemos. Lo mismo aplicaría, por ejemplo, al concepto de libertad democrática: su significado concreto podrá variar en función de la posición que consensuemos (autonomía, si se aceptan las tesis liberales, no-dominación, en el caso del republicanismo, por ejemplo). Sin embargo, esto no implica que el valor de la libertad en una democracia sea relativo: es necesario trabajar un consenso mínimo para determinar en qué consiste. Lo mismo ocurre con la noción de igualdad política, que vendría a referirse a la igualdad de valor de los individuos de un colectivo implicado en la toma de decisión en el sentido de que existan mecanismos (formales o informales) que les garanticen un poder de decisión equitativo. No se refiere (aunque de él pueda derivarse), a la igualdad entre seres humanos que pudiera sostenerse en teoría moral³³, sino a la igualdad consustancial al hecho de la ciudadanía democrática.

Como es habitual en teoría política, resulta más esclarecedor concretar un concepto esencialmente controvertido apelando a una explicación negativa, es decir, citando casos que, sea cual sea la concepción que se asuma del principio, no quepa duda de que lo vulneran. En el caso del principio de igualdad política, la estructura de Apartheid que durante décadas operó en Sudáfrica, el sistema de organización social en castas o el régimen saudí que relega a la mujer a una posición secundaria serían ejemplos de esquemas políticos donde no se respeta el principio de igualdad política. Incluso en los ejemplos históricos de democracia a los que en teoría política se apela con frecuencia, la antigua Grecia o la constitución estadounidense del Siglo XVIII, la igualdad política brillaba por su ausencia en tanto en cuanto las personas esclavas no tenían reconocida la capacidad de participar en el proceso de toma de decisión. En definitiva, si bien el debate sobre la concreción del principio continúa abierto con relación al presente y futuro de la democracia, resulta plausible consensuar su contenido respecto a sistemas políticos pasados. Dicho lo cual, a efectos de operatividad del argumento podríamos afirmar, siguiendo a John Locke³⁴, que la igualdad política su-

³² Marisa Iglesias, «Las causas de indeterminación del Derecho: una aproximación filosófica», *Cuadernos de derecho público* 28 (2006) 5582

³³ Simon Caney, *Justice Beyond the Borders* (Oxford: Oxford University Press, 2005)

³⁴ John Locke, *Two Treatises of Government*, ed. por Peter Laslett (Cambridge: Cambridge University Press, 1988).

pone garantizar que todos los seres humanos tienen el mismo derecho para autorizar las leyes que rigen sus vidas. Un principio que, como afirmaba Isaiah Berlin³⁵, una vez la sociedad se constituye como democrática, no es necesario justificar.

¿Significa esto, no obstante, que la democracia no acepte desigualdades o asimetrías? Más bien al contrario: como sostienen la mayoría de las teorías democráticas contemporáneas, los sistemas democráticos exigen en muchos casos un trato desigual para garantizar la igualdad política. Ejemplo de esta derivada del principio serían, por ejemplo, las medidas de acción afirmativa y cuotas para garantizar la igualdad de género, los mecanismos de sobrerepresentación de minorías etnolingüísticas, grupos indígenas o LGBTI+ o los equilibrios de reparto de poder político en modelos de distribución territorial federal, compuesto o plural. En todos ellos, la igualdad política no se aplica en sentido estricto, dado que no toda la ciudadanía tiene idéntica capacidad de influir sobre el proceso de toma decisiones que les afecta. Sin embargo, se parte de la premisa de que la igualdad política —y los principios democráticos en general— no se aplica en contextos o estructuras homogéneas, sino diversas, desiguales, parciales. La justicia entendida como equidad exige, por tanto, aplicar mecanismos que garanticen no sólo la igualdad política formal sino también efectiva. Un planteamiento que, en todo caso, no vulnera la máxima de Berlin, precisamente porque todas estas desviaciones del principio de igualdad política se aplican en la medida en que existe una justificación sólida para ello. Es decir, no es la igualdad política la que se ha de justificar, sino la desviación.

Ahora bien, a efectos del artículo, ¿por qué es tan relevante la igualdad política? Tal y como afirma Sofia Näsström, la igualdad política es fundamental en un sistema democrático por su «fuerza normativa»³⁶. Es decir, precisamente por el hecho de que una vez aceptamos que vivimos en un sistema democrático, la igualdad política no requiere de justificación. Es más, si requerimos de una justificación para aquellas desviaciones que consideramos legítimas es, justamente, porque estas desviaciones han de servir al propósito de reforzar la igualdad política. El principio de igualdad política, en ese sentido, subyace a todo intento de avanzar en la calidad de un sistema democrático: cuanto más reflexionemos críticamente sobre cómo justificar desviaciones del principio de igualdad política a fin de garantizar efectivamente la igualdad política de la ciudada-

³⁵ Isaiah Berlin, *Concepts and Categories*, ed. por Henry Hardy (Princeton: Princeton University Press, 1999) 84

³⁶ Sofia Näsström, «Normative Power of Political Equality», en *Political Equality in Transnational Democracy*, ed. por Eva Erman y Sofia Näsström (New York: Palgrave McMillan, 2013).

nía, más sólido será el sistema democrático. Por el contrario, cuanto más defendamos el estatus-quo formal como estadio último de la igualdad política en una democracia, más probabilidades habrá de que ese sistema democrático perpetúe, de facto, la vulneración de la igualdad política de una parte de la ciudadanía. En esta sencilla pero potente idea de «fuerza normativa» del principio de igualdad política reside, en definitiva, el potencial de progreso democrático.

Un progreso democrático que, sin embargo, en el contexto de la globalización en general y de la integración europea en particular, se enfrenta a otro reto estrechamente vinculado al principio de igualdad política: su aplicación más allá de las fronteras del estado-nación. Es decir, la ampliación del otro gran principio en un sistema democrático: la inclusión democrática. Una vez aceptamos el principio de que, en democracia, todos los individuos han de poder participar sobre las decisiones que afecten a sus vidas, debemos definir quienes constituyen ese conjunto de individuos que deciden democráticamente. Es decir, la teoría democrática ha venido asumiendo (posiblemente por el mismo nacionalismo metodológico al que se ha apelado antes) que el principio de igualdad política aplicaba a todos los individuos que compartían la misma nacionalidad o ciudadanía. Sin embargo, en el contexto de la globalización en general y la integración europea en particular, esta premisa no resulta válida normativa ni políticamente. No en vano, frente al carácter esencialmente controvertido del principio de igualdad política, la inclusión democrática se caracteriza por un elemento que dificulta su análisis: su expresión concreta está condicionada por el contexto y circunstancias históricas en las cuales se plantea³⁷. Así, en un contexto de primacía de los estados-nación como unidades políticas autocontenidoas, se asumía que la máxima de que la igualdad política aplica a los sujetos que se ven afectados por un proceso de toma de decisión debía aplicarse entre connacionales. En un contexto de interdependencias como el actual, ¿continúa siendo válido asumir esta aplicación restrictiva del principio?

Desde un punto de vista descriptivo, es cuestionable que ni siquiera en el contexto de primacía de los estados-nación aplicar automáticamente esta máxima fuese estrictamente válido. Como sostiene Näsström, la instauración de los sistemas democráticos modernos implicó que grupos que en la mayoría de los casos no compartían un mismo origen (fuese económico, social, político o religioso) defendieran la igualdad política. Es más, en contextos de estados nacionalmente fragmentados (como Es-

³⁷ Rainer Bauböck «Democratic inclusion: a pluralist theory of citizenship», en *Democratic Inclusion in Dialogue*, ed. por David Owen (Manchester: Manchester University Press, 2018) 5

paña, Reino Unido, Canadá o Bélgica, por citar cuatro ejemplos ampliamente reconocidos³⁸) también se interiorizó entre la ciudadanía la defensa del principio de igualdad política sin tan siquiera compartir, necesariamente, un mismo vínculo nacional. Lo mismo sucede si observamos la compatibilidad entre el incremento de movimientos migratorios y la persistencia del principio de igualdad política. En ese sentido, no parece que la defensa de un sistema democrático sustentado, necesariamente, en el principio de igualdad política sea el resultado de un patriotismo nacional o constitucional que vincula a la ciudadanía a un elemento común, sino a otro patrón más vinculado a la propensión a vivir en contextos democráticos donde sus intereses puedan ser tenidos en consideración. Esto no significa que no existan patrones de vinculación comunitaria dentro de un sistema democrático, sino que el sistema democrático no se sostiene sobre esos patrones comunitarios. Si aceptamos esta premisa —ciertamente aún sin resolver— sobre el origen de las democracias modernas, desde un punto de vista político no debería ser problemático afirmar que en un contexto transnacional como el europeo la inclusión democrática podría ser perfectamente compatible con el principio de igualdad política.

Desde un punto de vista normativo las razones para ello son más sólidas si cabe: como afirma Innerarity, la autodeterminación en un contexto de interdependencias como el europeo sólo puede justificarse en la medida en que sea transnacional³⁹. No en vano, las decisiones que afectan a los individuos ya no se restringen a las adoptadas en los órganos de decisión nacionales. Asimismo, las decisiones que un conjunto de individuos adopta en los órganos de decisión nacionales afectan a individuos situados fuera de ese marco de decisión nacional. La reflexión sobre el principio de inclusión democrática trata, precisamente, de adaptar la teoría de la democracia a estas nuevas realidades. Asumir que el único marco válido para la reflexión sobre la democracia es una división de fronteras políticas que resulta no sólo arbitrario desde un punto de vista moral⁴⁰, sino en muchos casos fruto de procesos injustos⁴¹, es negar su carácter contingente. Esto no implica negar el hecho en sí de la frontera, con su consecuente lógica de inclusión/exclusión, sino negar que esas fronteras sean puntos de partida absolutos

³⁸ Michael Keating, *Plurinational Democracy on a Post-Sovereignty Era*, (Oxford: Oxford University Press, 2002), Alain Gagnon, *The Case for Multinational Federalism: Beyond the all-encompassing nation*, (London. Routledge, 2009)

³⁹ Daniel Innerarity, «Transnational Self-determination. Resetting Self-Government in the Age of Interdependence», *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 53 (2015) 1061-1076

⁴⁰ Simon Caney, *Justice...*

⁴¹ Kalypso Nicolaidis, Berny Sèbe y Gabrielle Maas, eds., *Echoes of Empire: Memory, Identity and Colonial Legacies* (London: I. B. Tauris, 2015)

de la reflexión sobre la democracia. La clave, por tanto, no está en relegar las fronteras al terreno de lo natural ni considerarlas un elemento abstracto del que se pueda prescindir en la reflexión normativa: la clave está en asumir que, si bien su existencia es propia de un sistema democrático, su impacto sobre el funcionamiento de la democracia es variable. Como afirma Rainer Bauböck, «la democracia no sería necesaria en ausencia de una diversidad de intereses, identidades e ideas, y no sería posible en ausencia de fronteras»⁴².

En la medida en que aceptamos que la democracia legitima cierto grado de delimitación formal de la pertenencia y marco territorial, la necesidad de reflexionar sobre quién puede participar o no en la toma de decisión se sigue lógicamente. De hecho, ha sido una constante en relación, sobre todo, a personas migrantes o migradas. Sin embargo, en un contexto de globalización, la lógica de la reflexión se vertebría no tanto en base a la pertenencia o lógica de inclusión/exclusión, como al intento de adaptar la noción de «afectados» a las nuevas realidades cosmopolitzadas donde la categoría se vuelve más líquida. Esta circunstancia, auspiciada en buena medida por el incremento de las interdependencias fácticas generadas por la globalización⁴³, adquiere una dimensión institucional en el espacio europeo. Así como en el ámbito global la aplicación del principio de inclusión democrática, en sus variantes teóricas⁴⁴ de ciudadanía implicada (*all citizenship stakeholders*), intereses afectados (*all affected interests*) o agentes sujetos a las decisiones (*all subjected to coercion*) resulta más difícil de concretar, en el ámbito europeo la implicación, los intereses afectados o los sujetos coercidos son más trazables empíricamente. En consecuencia, no pueden ser ignorados en la reflexión normativa.

Es decir, si aceptamos que el principio de inclusión democrática se refiere, en última instancia, a la legitimidad de la toma de decisiones sobre un marco delimitado (habitualmente territorial, pero no necesariamente), la inclusión democrática se refiere a la relación entre un individuo o grupo que aspira a formar parte de ese marco de decisión y un colectivo de individuos que aspiran a ser regidos por un marco delimitado de decisión legítimo. La inclusión, por tanto, se basa en responder satisfactoriamente a lo primero para garantizar con éxito lo segundo: somos inclusivos para vivir en un régimen democrático legítimo. Si aceptamos que lo que determina la condición de principio fundamental de la

⁴² Rainer Bäubock, «Democratic...», 7

⁴³ Ulrich Beck, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización* (Barcelona: Paidós, 1997), Martin Albrow, *The Global Age* (Cambridge: Blackwell Publishers Polity Press, 1996)

⁴⁴ Rainer Bäubock, «Democratic...», 22-47

igualdad política para legitimar un sistema democrático es que todo individuo ha de poder participar por igual en las decisiones que afectarán a su vida, y sabemos que en el espacio europeo esas decisiones ya no están restringidas al ámbito de los hechos políticos nacionales, de ello se sigue que un sistema democrático nacional legítimo en Europa ha de ser necesariamente inclusivo.

Siendo así, ¿qué ocurre cuando sucede un fenómeno como el incremento del precariado político como resultado del aumento de las desigualdades? Por un lado, se vulnera el principio de igualdad política. Por otro, se yerra a la hora de articular la inclusión democrática. Se vulnera el principio de igualdad política en tanto que el sistema se articula de tal manera que los intereses de una parte de la ciudadanía (el precariado político) no son contemplados por los representantes políticos encargados de su ponderación en la toma de decisiones. Si bien formalmente parecen estar incluidos, de facto quedan excluidos. Esto no implica que las alternativas que se valen de la crisis de la democracia sean la solución: tampoco ellas tienen por objetivo, a efectos de este artículo, introducir los cambios necesarios para garantizar la igualdad política de facto (más bien al contrario). Sin embargo, la tendencia del precariado político a optar por opciones anti-sistema no justifica que se ignore a estos votantes. Es decir, no justifica la vulneración de facto del principio de igualdad política al que se está sometiendo a esa parte, cada vez mayor, de la ciudadanía.

En cuanto al principio de inclusión democrática, se sigue tratando de abordar el surgimiento de este precariado político (con la desigualdad como factor causal determinante) y su impacto en la política desde una óptica estrictamente nacional. Así, la crisis multidimensional de la democracia en Europa se sigue planteando como crisis autárquicas de la democracia en Austria, Italia, Holanda, Alemania, Reino Unido o España. De este modo, se obvia que las decisiones que han causado la crisis multidimensional eran eminentemente transnacionales. Es decir, en la competición nacional por superar la crisis de la democracia, se continúa tomando decisiones políticas en las que únicamente se tiene en cuenta el electorado nacional. De este modo, se obvia que la causa principal de la crisis de la democracia en Europa, la que permea su carácter multidimensional, es un precariado político que no sólo es común a toda Europa, sino que es también causada por una gestión deficiente de las interdependencias europeas. No tenerlas en consideración en el ámbito nacional vulnera el principio de igualdad política. No tener en cuenta su carácter transnacional vulnera el principio de inclusión democrática. Sin embargo, ¿existe alguna alternativa? Es ahí donde la propuesta *démocratica* permite abrir un espacio para la reflexión innovadora.

IV. La transformación *dêmocratica*

La propuesta *dêmocratica* se basa en el prisma del reconocimiento. Es decir, en la idea del reconocimiento del otro en su otredad auto reconocida (es decir, no impuesta por quien reconoce, tanto epistémicamente como en su identidad y valores⁴⁵) así como el compromiso de garantizar a ese otro el debido respeto y dignidad humana como premisas necesarias para transformar relaciones que, por definición en un contexto diverso, son desiguales. Un reconocimiento que, además, exige reciprocidad, es decir es un reconocimiento mutuo. Una reciprocidad que, cuando se trata de colectividades, tiene efectos normativos tanto hacia el interior como hacia el exterior. Es decir, es un prisma que permite promover una determinada posición normativa respecto a aquellos que pertenezcan a la colectividad y respecto a aquellos que quedan fuera. En definitiva, la consideración del reconocimiento mutuo como perspectiva normativa implica rechazar toda propuesta que busque la homogeneidad ad-intra y la dominación ad-extra, puesto que serían incompatibles con la definición del reconocimiento-mutuo. No en vano, el reconocimiento mutuo parte de que la aspiración que un sujeto pueda tener por ser reconocido ha de partir de su disposición a reconocer al otro; no tanto del énfasis en el *yo/nosotros* como en el *tú/él/vosotros/ellos*. En relación con quienes comparten la colectividad, el otro interno, esto implica renunciar a que la singularidad de uno o de una determine el factor diferencial del conjunto. Con relación al otro externo, aceptar que la definición del nosotros requiere no estar sujeto a ninguna forma de dominación implica partir de la renuncia a ejercer esa dominación sobre los demás. Implica, en definitiva, trasladar el principio básico de civilidad al que se ha apelado previamente al ámbito de la democracia en Europa.

Sin embargo, este planteamiento abstracto adquiere especial relevancia cuando trasladamos la perspectiva normativa del reconocimiento mutuo al ámbito de lo político. Es decir, al ámbito jurídico-institucional, tanto respecto a los ciudadanos y ciudadanas (ad-intra o «el otro interno») como con relación a la interacción entre hechos políticos nacionales⁴⁶ (ad-extra o «el otro externo»). Lo principal, en ese sentido, es que la posición *dêmocratica* no se centra en exclusiva en una de las dos dimensiones: ciudadanía o hechos políticos nacionales. Más bien, plantea una visión del proyecto de integración europea capaz de articular políticamente la interacción entre la individualidad y las colectividades. Es decir, se trabaja en lo común partiendo

⁴⁵ Claudia Sternberg *et al.*, *The Greco-German..., 2*

⁴⁶ Ander Errasti, «Legitimidad *dêmocratica* en el horizonte cosmopolita europeo» en *Legitimidad y Acción Política*, ed. por Norbert Bilbeny (Barcelona: Editorial Universitat de Barcelona, 2018).

de la diferencia⁴⁷. La propuesta *démocrática* reconoce, por tanto, la existencia de una ciudadanía en Europa que desarrolla y participa en redes de interacción transnacional a partir de la experiencia y gestión local de retos comunes⁴⁸. El marco *démocrático* no se plantea, por tanto, como alternativa a esas ciudadanías (locales, regionales o estatales), sino como el espacio que facilita y dinamiza su participación interactiva en el espacio europeo⁴⁹.

Esta dimensión política del reconocimiento mutuo no parte de una realidad institucional de carácter absoluto ni de una aspiración institucional definida a priori. No parte, por tanto, de asumir que los estados-nación sean sujetos inamovibles de la integración europea. Tampoco considera esencial establecer un marco institucional supranacional (europeo) que suprima los hechos políticos nacionales⁵⁰. Sin embargo, afirmar la existencia de un consenso constitucional europeo que presupone los hechos políticos nacionales, especialmente los estados-nación, tampoco equivale a resignarse a un *estatus-quo* marcado por la actual distribución de poder y diseño institucional. Por el contrario, la propuesta *démocrática* se plantea desde la premisa

⁴⁷ Es importante destacar que la propuesta *démocrática* no pretende plantear una enmienda a la totalidad del actual diseño institucional del proyecto europeo, más bien al contrario: se reconoce que la existencia del Parlamento Europeo (con su aspiración de representar la igualdad entre la ciudadanía europea) y el Consejo (haciendo lo propio con los hechos nacionales), así como del Tribunal de Luxemburgo como garante de la justicia supra y transnacional, incorporan el potencial *démocrático* de reconocimiento mutuo y no-dominación. La propuesta, *démocrática*, por el contrario, afirma que ese potencial dista de haberse alcanzado precisamente porque (1) las perspectivas desde las que se plantea el debate no tienen estos principios en el eje de sus razonamientos y (2) ponen todo el énfasis en planos institucionales (nacional o supranacional) excluyentes, limitando una interacción que en la práctica de la democracia en Europa es más dinámica y compleja (para este debate véase, por ejemplo, Michael Keating, *Rescaling the European State. The Making of Territory and the Rise of the Meso* (Oxford: Oxford University Press, 2013).

⁴⁸ Saskia Sassen, *The Global City: New York, London, Tokyo* (Princeton: Princeton University Press, 1991), Saskia Sassen, *Losing Control? Sovereignty in the Age of Globalization*, (New York: Columbia University Press, 1996), Ulrich Beck, *The Metamorphosis of the World* (Cambridge: Polity, 2016), Daniel Innerarity y Ander Errasti, «Cosmopolitan Public Space(s)» en *Routledge International Handbook of Cosmopolitanism Studies*, ed. por Gerard Delanty (New York: Routledge, 2019, segunda edición)

⁴⁹ Kalypso Nicolaïdis, «Braving the Waves? Europe's Constitutional Settlement at Twenty» *JCMS: Journal of Common Market Studies* (2018) 15

⁵⁰ A día de hoy, estados-nación, si bien una revisión de la teoría de la *démocracia* a partir de la definición de «hecho político nacional» según expresada por Cheneval y Nicolaïdis sería compatible con una concepción más radical que abarcara la pluralidad de demos que incluyera hechos políticos nacionales sub-estatales (como podrían ser Euskal Herria, Catalunya, Escocia o Flandes, independientemente de si están o no constituidos en estados). En la medida en que no condiciona directamente el argumento (aunque la hipótesis es que lo reforzaría), esta no es la consideración prioritaria de este artículo y queda para postergada para un futuro análisis.

de que partir de la realidad como es (y no como nos gustaría que fuera) no pasa por resignarse al estatus quo, sino por identificar el aspecto relevante de esa realidad como paso previo a proponer vías para transformarla. En el espacio europeo, el elemento que se presenta como característico tanto de la aspiración política de un proyecto común como de las barreras para materializarlo con éxito no es otro que su diversidad. En concreto, su diversidad de demoi, de pluralidad de demos. Especialmente de demoi nacionales. No en vano, el lema que sintetiza el *ethos* de la construcción de un proyecto común no es otro que «unidos en la diversidad». Siendo así, ¿qué hay de relevante en la diversidad cuando se plantea que el proyecto de integración debe preservarlo?

La propuesta *dêmocrática* parte de la idea de que la democracia debe organizarse en más de una unidad política para poder satisfacer el pluralismo intrínseco a cualquier espacio político. Así, la propuesta *dêmocrática* aspira a superar toda tentación de plena soberanía y posibilitar la legitimidad más allá del estado-nación a través de cierta flexibilidad con relación a la definición, adjudicación y ejecución de competencias en sistemas políticos fragmentados⁵¹ (o compuestos⁵²) como sería el espacio europeo. Es decir, plantea un modelo capaz de superar la supuesta dicotomía entre fuerzas egoístas (nacionalistas) y actores que se mueven por la razón y la unidad supranacional (europeos). Supera, así, la falsa dicotomía entre plena soberanía estatal (soberanismo) y plena cesión de soberanía (federalismo tradicional).

La propuesta soberanista tiende a identificar esa diversidad con una diversidad de estados-nación soberanos. De este modo, la fórmula que de acuerdo con los soberanistas permite preservar la diversidad a la par que promueve la unión, no es otra que la que pone el eje de la integración en la soberanía estatal. Considera, por tanto, que la diversidad es algo que requiere de comportamientos estancos donde se ejerce la soberanía (el modelo de estados-nación contenedor⁵³). La alternativa federal *tradicional* (la propuesta *dêmocrática* no deja de ser, en muchos aspectos, una versión de ese planteamiento⁵⁴), por el contrario, continúa anclada en el marco conceptual del estado-nación. Así, tiende a concebir la diversidad como una descentra-

⁵¹ Kalypso Nicolaïdis, «Conclusion: the federal vision beyond the federal state» en *The federal vision: Legitimacy and levels of governance in the United States and the European Union*, ed. por Kalypso Nicolaïdis y Robert Howse (Oxford: Oxford University Press, 2001) 442

⁵² Sergio Fabrini, *Which European Union? Europe after the Euro Crisis*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2015) 213

⁵³ Ulrich Beck, *La sociedad del riesgo global* (Madrid: Siglo XXI de España Editores, 1999).

⁵⁴ Joseph Lacey, *Centripetal...*, 86-87

lización administrativa combinada con una concepción folclórica del pluralismo, en el mejor de los casos, o estrictamente individualizada, en el peor. De este modo, el fin pretendidamente superior de la unión lleva a vaciar de contenido político todo lo relativo a la diversidad, dando paso a la dominación y consiguiente homogeneización. El ejemplo más específico de esa aspiración federal tradicional lo constituye el fallido intento de constitución europea, con su énfasis en cuestiones identitarias (como la historia común europea) y su foco en aspectos de carácter estatalista (como el himno o la bandera)⁵⁵. En la posición soberanista, la ciudadanía se corresponde con la nacionalidad con carácter excluyente, siendo la dimensión europea un mero espacio administrativo de optimización de intereses particulares. En el caso del federalismo tradicional, la nacionalidad se reduce a una cuestión meramente cultural, siendo la ciudadanía un constructo abstracto constituido sobre sujetos atomizados. En ambos casos, el leitmotiv del reconocimiento mutuo queda diluido. Es decir, se ignora que lo relevante del ethos «unidos en la diversidad» no puede definirse de forma autárquica en el espacio nacional ni en el espacio supranacional.

Frente a estos planteamientos, la alternativa *démocrática*⁵⁶ concibe la Unión Europea como una unión tanto de hechos políticos nacionales como de ciudadanos que gobiernan unidos, pero no son una unidad. Niega, por tanto, la existencia de demos exclusivos (o los demos nacionales, o el demos europeo) y reivindica una pluralidad de demos, un *demoi*, que en su afán de reconocimiento mutuo (para evitar los riesgos ya conocidos de no hacerlo así como para crear las condiciones necesarias para afrontar retos comunes) están en permanente proceso de transformación. Es decir, por un lado, el modelo *démocrático* reconoce la importancia de la conciencia nacional como mecanismo para combatir proyectos hegemónicos que vulnerarían el principio de no-dominación inherente al reconocimiento mutuo. Prueba de ello sería que, aún defendiendo la necesidad de que el reconocimiento mutuo lleve a la cesión de soberanía a espacios comunes, mantiene la necesidad de que existan cláusulas (como el artículo 50) que salvaguarden, como recurso último, la soberanía de los hechos políticos nacionales⁵⁷. Por otro, mientras reconoce esta importancia de los hechos políticos nacionales diferenciados⁵⁸, busca un equilibrio⁵⁹ entre ese reconocimiento y la existencia de un proceso de construcción política europea en constante

⁵⁵ Kalypso Nicolaïdis, «Braving the...», 8

⁵⁶ Nicolaïdis (2012) p.3

⁵⁷ Kalypso Nicolaïdis, «Braving the...», 9

⁵⁸ Nicolaïdis (2012) p.4

⁵⁹ Kalypso Nicolaïdis, «European democracy and its crisis», *JCMS: Journal of Common Market Studies* 51, 2 (2013) 352

transformación⁶⁰. Además, si bien considera implausible e indeseable⁶¹ la existencia de un *demos* único europeo⁶², separa esta afirmación de la posibilidad de construir una democracia en Europa⁶³.

En definitiva, la propuesta de una Europa *démocratica* sostiene una posición pragmática que se alinea de lleno con la pretensión normativa de construir un espacio europeo que vele por determinados valores cosmopolitas (justicia más allá de las fronteras domésticas, consolidación de una democracia transnacional, protección subsidiaria de derechos fundamentales, gestión intercultural de la diversidad, respeto a la autodeterminación de los pueblos, etc.) reconociendo, a su vez, que esa pretensión no sólo no ha de ser incompatible con la realidad empírica de los hechos políticos nacionales, sino que tratar de forzarla puede ser tan improductivo como contraproducente. El caso reciente paradigmático sería el de la Unión Monetaria (UM), donde la imposición de un modelo europeo en casos en los que las reformas necesarias podían haberse planteado y ejecutado en el ámbito de los hechos políticos nacionales, ha generado tensiones y complicaciones perfectamente evitables⁶⁴. Así, en lugar de poner el foco en lo verdaderamente relevante (incrementar la eficacia del sistema bancario unificado, evitar desequilibrios unilaterales, en el caso de la UM), se ha asumido que lo prioritario era incrementar la centralización. Es decir, se ha antepuesto el medio al fin que se perseguía, obviando los problemas que la implementación de ese medio podría generar para el fin perseguido. Lo mismo sucede, a la inversa, cuando los hechos políticos nacionales pasan a defender la soberanía como un fin en sí mismo, obviando que aquellos fines que tratan de proteger reivindicando su soberanía pueden ser perfectamente salvaguardados en sistemas de decisión compartida o delegada (siendo paradigmática la defensa de los derechos fundamentales o la gestión de la crisis migratoria⁶⁵).

⁶⁰ Joseph Lacey, *Centripetal...*, 83

⁶¹ Kalypsos Nicolaïdis, «European demoicracy and...» 353

⁶² Joseph Lacey, *Centripetal...*, 92

⁶³ Si bien no es el punto de debate del artículo, es importante destacar que la calificación de la existencia de un *demos* europeo está sujeta, en buena medida, a la definición de *demos* que utilicemos. En ese sentido, si bien la versión más común de la *démocracia* sostiene que Europa no constituye un *demos*, hay planteamientos como el de Joseph Lacey, por ejemplo, que definen el *demos* de tal manera (Joseph Lacey, *Centripetal...*, 93) que se refieren a la existencia de un fino *demos* europeo que interactúa con el *demos* nacional más sólido del *démoi* europeo [Joseph Lacey, *Centripetal...*, 85]. En cualquier caso, a efectos del artículo esta discusión —que se puede abordar también, en profundidad, en la reflexión de José Luis Martí «European Democracy and the No-Demos Thesis», en Daniel Innerarity *et al.*, *New Narrative for a New Europe* (London: Rowman & Littlefield International, 2018)— se restringe más al ámbito conceptual que descriptivo o normativo.

⁶⁴ Kalypsos Nicolaïdis, «Braving the...», 11

⁶⁵ Kalypsos Nicolaïdis *et al.* «Just boundaries...»

Ahí reside, precisamente, el motivo por el cual la respuesta democrática constituye el prisma analítico más sólido para idear un marco legislativo e institucional capaz de revertir la crisis de la democracia en la que estamos sumidos en Europa. Lo verdaderamente relevante no es la democracia europea, en tanto que perspectiva que lleva a la ciudadanía a evaluar el proyecto de la Unión Europea en términos estatalistas, sino la democracia en Europa. Si aceptamos esta premisa, concluiremos que el modelo democrático, con su énfasis en la idea de soberanías populares (entendida como la agregación procedural de voluntades de los múltiples seres humanos a los que se les ha conferido el estatus de ciudadanía⁶⁶), ofrece una perspectiva empíricamente más viable y normativamente más sólida para dar respuesta a las causas que han generado el precariado político.

Las causas de ese precariado político, como hemos planteado, no se circunscriben a la esfera nacional, con lo que la respuesta conjunta es ineludible. Sin embargo, esto genera la tentación de pensar lo común en términos de «más Europa» que resulta políticamente inviable. La experiencia de ese precariado, en cambio, se produce en el espacio nacional, generando la tentación opuesta de «menos Europa». La alternativa democrática rompe con esa falsa dicotomía. Reconoce que el auge del precariado político y su impacto en el sistema político es un problema común —especialmente por su vínculo con una desigualdad que crece en toda Europa— que, sin embargo, puede resolverse desde los hechos políticos nacionales. La intersubjetividad europea no se plantea, por tanto, como incompatible con la intersubjetividad nacional⁶⁷: la una presupone a la otra. La soberanía compartida implica, en suma, consensuar mecanismos comunes de control de la soberanía de los hechos nacionales, incluyendo la habilidad de las instituciones comunes de revocar la soberanía popular⁶⁸, sin que por ello los hechos nacionales que forman la UE renuncien a su autonomía.

V. Conclusión

La clave de la propuesta democrática reside, en suma, en el equilibrio entre el foco realista en la ciudadanía como motor de interacción y la relevancia de los hechos políticos nacionales como espacios de politización prioritaria de esa ciudadanía, por un lado, y el impulso normativo para combinar estos elementos con la construcción de un proyecto de apertura a lo común y rendición transnacional de cuentas horizontal, por otro. Un pro-

⁶⁶ Francis Cheneval *et al.*, «The social construction of...», 245

⁶⁷ Francis Cheneval *et al.*, «The social construction of...», 238

⁶⁸ Francis Cheneval *et al.*, «The social construction of...», 244

yecto que no pretende eliminar en un sentido (soberanista) u otro (federal tradicional) el marco institucional vigente, sino desarrollar todo su potencial *démocrático*.

El énfasis en la dimensión política, instrumental, pragmática, frente a posiciones esencialistas o apriorísticas, incrementa la posibilidad de revertir la crisis de la democracia en dos sentidos. En primer lugar, porque en su énfasis en el componente popular de la soberanía sitúa el principio de igualdad política en el centro del proyecto europeo. La soberanía popular únicamente es operativa si toda la ciudadanía tiene la posibilidad de participar de ella en igualdad de condiciones formales, informales y fácticas. En segundo lugar, porque al concebir el marco institucional, en todos sus niveles, como herramienta imprescindible para canalizar de forma ordenada esa soberanía popular (o soberanías populares), el proyecto *démocrático* incorpora desde la base la dimensión inclusiva de la democracia. Al no negar ni absolutizar ninguna dimensión del marco institucional, en la medida en que todos responden a distintas expresiones de soberanía popular, pero considerar que todos ellos constituyen el espacio *démocrático* europeo, se sientan las bases para una gestión inclusiva de las interdependencias.

En definitiva, todo apunta a que desde este prisma *démocrático* se puede abordar la principal causa del precariado político —el incremento de las desigualdades— sin relegar a una parte de la ciudadanía a la marginalidad democrática. Se abre la posibilidad de superar, de este modo, las carencias de la visión soberanista y federal y sus derivadas populista y tecnocrática. La visión soberanista se presenta incapaz de garantizar la inclusión democrática al obviar que la causa (ni, por tanto, su potencial solución) del precariado político no se circunscribe a la esfera de los hechos políticos nacionales sino al espacio de interdependencias europeo. Sin reconocimiento mutuo horizontal, el ejercicio de la soberanía popular se vuelve inefectivo. La visión federal tradicional, a su vez, niega la igualdad política al obviar la función de politización que, con su diversidad de trayectorias de construcción de soberanías populares, ejercen los hechos políticos nacionales. Sin reconocimiento mutuo vertical, el ejercicio de la soberanía popular se vacía de contenido. Así, el planteamiento soberanista tiende a caer en la degradación populista de la soberanía popular, mientras que el planteamiento federal clásico se desliza hacia posiciones más tecnocráticas. La alternativa *démocrática* ofrece una perspectiva alternativa desde la cual romper con esta falsa dicotomía y buscar construir soluciones tan legítimas como efectivas.

Porque, en conclusión, no está escrito cómo ha de ser la Unión Europea. La teleología esencialista que domina los discursos mayoritarios en favor y en contra del proyecto de integración europea obvian ese elemento de contingencia que caracteriza a todo proyecto político. La propuesta *démocri-*

crática, en cambio, incorpora con su énfasis en el reconocimiento mutuo el elemento de imperfección (realista) a partir del cual trabajar en la construcción de lo común (utópico). Desplaza el marco discursivo naciones sí/no y Europa sí/no, asumiendo que Europa sí y hechos políticos nacionales también. Porque lo que nos hace europeos no es nuestra identidad compartida subjetiva, ni siquiera la aspiración de una ciudadanía común. Lo que nos hace europeos es que, al reunirnos a pensar soluciones para el cambio climático en Barcelona, Leiden, Lodz o Edimburgo, constatamos que participamos en la misma conversación.

VI. Bibliografía

- Albrow, Martin. *The Global Age*. Cambridge: Blackwell Publishers Polity Press, 1996.
- Anderson, Benedict. *Imagined Communities: Reflections On the Origin and Spread of Nationalism*. London; New York: Verso, 2006.
- Bauböck, Rainer. «Democratic inclusion: a pluralist theory of citizenship», en *Democratic Inclusion in Dialogue*, editado por David Owen. Manchester: Manchester University Press, 2018.
- Beck, Ulrich. *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona: Paidós, 1997.
- Beck, Ulrich. *Cosmopolitan Vision*. Cambridge: Polity Press, 2006.
- Beck, Ulrich. *La sociedad del riesgo global*. Madrid: Siglo XXI de España Editores, 1999.
- Beck, Ulrich. *The Metamorphosis of the World*. Cambridge: Polity, 2016.
- Bejan, Theresa. «Difference without Disagreement: Rethinking Hobbes on “Independency” and “Toleration”», *The Review of Politics* 78 (2016).
- Bejan, Theresa. «Evangelical Toleration», *The Journal of Politics* 77,4 (2015).
- Bejan, Theresa. «The Bond of Civility: Roger Williams on toleration and its limits», *History of European Ideas* 37, 4 (2011).
- Bellamy, Richard. «The inevitability of a democratic deficit», en *Key Controversies in European Integration*, editado por Hubert Zimmermann y Andreas Dür. New York: Palgrave, 2012.
- Bengoetxea, Joxerramon. «The current European Crises: the end of pluralism?», en *The future of Europe: democracy, legitimacy and justice after the euro crisis*, editado por Serge Champeau, Carlos Closa, Daniel Innerarity y Miguel P. Maduro. London: Rowman & Littlefield International, 2014.
- Berlin, Isaiah. *Concepts and Categories*, editado por Henry Hardy. Princeton: Princeton University Press, 1999.
- Billig, Michael. *Banal Nationalism*. London: SAGE Publications, 1995.
- Bullain, Iñigo. «El proceso de oligarquización europeo. De la utopía federal a una distopía social y democrática». *Cuadernos Europeos de Deusto* 54 (2016).
- Bullain, Iñigo. «Europaren Distopia Globalizazio Oligarkikoan». *Europa Krisiz Krisi: korapiloa askatzen / Europa en crisis: análisis y propuestas*. EuroBasque, 2018.

- Cagiao y Conde, Jorge. *Micronacionalismos: ¿No seremos todos nacionalistas?* Madrid: Catarata, 2018.
- Calhoun, Craig. *Nations Matter: Culture, History and the Cosmopolitan Dream*. Oxon; New York: Routledge, 2007.
- Caney, Simon. *Justice Beyond the Borders*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- Cheneval, Francis y Nicolaïdis, Kalypso. «The social construction of democracy in the European Union», *European Journal of Political Theory* 16, 2 (2017).
- Errasti, Ander. «Legitimidad democrática en el horizonte cosmopolita europeo» en *Legitimidad y Acción Política*, editado por Norbert Bilbeny. Barcelona: Editorial Universitat de Barcelona, 2018.
- Fabbrini, Sergio. *Which European Union? Europe after the Euro Crisis*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.
- Fernández-Albertos, José. *Antisistema: Desigualdad Económica y Precariado Político*. Madrid: Catarata, 2018.
- Fukuyama, Francis. *The End of History and the Last Man*. New York: Free Press, 1992.
- Gagnon, Alain. *The Case for Multinational Federalism: Beyond the all-encompassing nation*. London. Routledge, 2009.
- Goikoetxea, Jule. *Privatizing Democracy: Global Ideals, European Politics and Basque Territories*. Bern, Switzerland: Peter Lang UK, 2017.
- Gutiérrez-Peris, Dídac. «Nuevo realineamiento del miedo en Francia y en Europa», *Cuadernos Europeos de Deusto* 59, editado por Cristina Astier y Ander Errasti (2018).
- Hale, Thomas and Held, David. *Beyond the Gridlock*. New York: Polity Press, 2017.
- Iglesias, Marisa. «Las causas de indeterminación del Derecho: una aproximación filosófica», *Cuadernos de derecho público* 28 (2006).
- Innerarity, Daniel y Errasti, Ander. «Cosmopolitan Public Space(s)» en *Routledge International Handbook of Cosmopolitanism Studies*, editado por Delanty, Gerard. New York: Routledge, 2019, segunda edición.
- Innerarity, Daniel, White, Jonathan, Astier, Cristina y Errasti, Ander, editores, *New Narrative for a New Europe*. London: Rowman & Littlefield International, 2018.
- Innerarity, Daniel. «Transnational Self-determination. Resetting Self-Government in the Age of Interdependence», *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 53 (2015).
- Innerarity, Daniel. *La Democracia en Europa*. Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2017.
- Innerarity, Daniel. *La Política en Tiempos de Indignación*. Barcelona: Galaxia Gutenberg: 2015.
- Keating, Michael. «Brexit and the Territorial Constitution of the United Kingdom», *Droit et société* 98, 1 (2018).
- Keating, Michael. *Plurinational Democracy on a Post-Sovereignty Era*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- Keating, Michael. *Rescaling the European State. The Making of Territory and the Rise of the Meso*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

- Lacey, Joseph. *Centripetal Democracy: Democratic Legitimacy and Political Identity in Belgium, Switzerland, and the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2017.
- Levitsky, Steven y Ziblatt, Daniel. *Cómo mueren las democracias*. Barcelona: Ariel, 2018.
- Locke, John. *Two Treaties of Government*, editado por Peter Laslett. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.
- Luis Martí, José. «European Democracy and the No-Demos Thesis», en Daniel Innerarity *et al.*, *New Narrative for a New Europe*. London: Rowman & Littlefield International, 2018.
- Milanovic, Branko. *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization*. Cambridge: Harvard University Press, 2016.
- Näsström, Sofia. «Normative Power of Political Equality», en *Political Equality in Transnational Democracy*, editado por Eva Erman y Sofia Näsström. New York: Palgrave McMillan, 2013.
- Nicolaïdis, Kalypso y Viehoff, Juri. «Just boundaries for democrats», *Journal of European Integration* 39:5 (2017).
- Nicolaïdis, Kalypso, Sèbe, Berny y Maas, Gabrielle, editoras. *Echoes of Empire: Memory, Identity and Colonial Legacies*. London: I. B. Tauris, 2015.
- Nicolaïdis, Kalypso. «Braving the Waves? Europe's Constitutional Settlement at Twenty» *JCMS: Journal of Common Market Studies* (2018).
- Nicolaïdis, Kalypso. «Conclusion: the federal vision beyond the federal state» en *The federal vision: Legitimacy and levels of governance in the United States and the European Union*, editado por Kalypso Nicolaïdis y Robert Howse. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- Nicolaïdis, Kalypso. «European democracy and its crisis», *JCMS: Journal of Common Market Studies* 51, 2 (2013).
- Piketty, Thomas. *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge: Harvard University Press, 2014.
- Sassen, Saskia. *Losing Control? Sovereignty in the Age of Globalization*. New York: Columbia University Press, 1996.
- Sassen, Saskia. *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton: Princeton University Press, 1991.
- Sternberg, Claudia, Nicolaïdis, Kalypso y Gartzou-Katsouyanni, Kira. *The Greco-German Affair in the Euro Crisis: Mutual Recognition Lost?* London: Palgrave, 2018.
- Vallespín, Fernando y Bascuñán, Máriam M. *Populismos*. Madrid: Alianza Editorial, 2017.
- Young, Richard. *The Puzzle of Non-Western Democracy*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 2015.

Sobre el autor

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, supervisado por Kalypso Nicolaïdis. 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.

En la actualidad es Policy Leader Fellow de la School of Transnational Governance del Instituto Europeo de Florencia (enero-julio 2019). Asimismo, es profesor ayudante docente en la Universitat Oberta de Catalunya. Desde el 2013 es investigador en el Instituto de Gobernanza Democrática de Donostia – San Sebastián (Globernance), donde ha organizado diversos congresos internacionales, publicaciones y actividades de investigación. En el curso 2017-2018 desarrolló 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.

About the Author

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 is a Policy Leaders Fellow at the European University Institute's School of Transnational Governance (January – July 2019). Also, he is teaching assistant at the Open University of Catalonia (UOC). Since 2013 he works at the Basque Institute of Democratic Governance, where he has organised several conferences, publications, and research activities. In the 2017-2018 term he worked on 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).

Federalismo y regionalismo en Europa: ¿hacia qué camino político camina la UE?

*Federalism and Regionalism in Europe:
Which Political Road for the EU?*

Igor Filibi

Profesor de Relaciones Internacionales, Universidad del País Vasco(UPV/EHU)
Email: igor.filibi@ehu.eus

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/ced-60-2019pp125-156>

Recibido: 17.12.2018

Aceptado: 14.01.2019

Sumario: I. Introducción.—II. Procesos de periferalización. 1. Periferalización de Europa y procesos de integración. 2. Periferalización de los Estados e integración sub-regional. 3. Periferalización de las regiones. 3.1. Periferalización dentro del Estado. 3.2. Periferalización dentro de la UE.—III. Respuestas a los procesos de periferalización. 1. Federalismo. 2. Sub-regionalismo. 3. Regionalismo y regionalización.—IV. Reflexiones finales

Resumen: En este artículo se sostiene que el camino político de la integración europea pasa, entre otras cuestiones, por desarrollar la integración de subregiones europeas (Consejo Nòrdico, Consejo Báltico, Visegràd, etc.) que completen el proceso central de integración, y por incorporar plenamente a las regiones constitucionales a los procesos de toma de decisiones de la Unión, particularmente al puñado de regiones que tienen una conciencia nacional distintiva, amplias competencias legislativas y mayorías políticas distintas de las del Estado del que forman parte. Estos desarrollos parece que podrían jugar un papel importante, tanto para conseguir una gobernanza de la UE más eficaz, como para que la UE mejore su legitimidad.

Palabras clave: Federalismo europeo, Unión Europea, Regiones, Regionalismo, Regionalización

Abstract: This article shows how the political road of the EU implies, among some other issues, to develop the integration of European sub-regions (Nordic Council, Baltic Council, Visegràd, etc.) completing the overall integration process, and to incorporate fully the regions to the Union's decision-making procedures; particularly, the handful of regions with their own national consciousness, wide legislative powers and political majorities different from the State's ones. These developments are likely to play an important role for improving the effectiveness of the EU governance and its legitimacy.

Keywords: European Federalism, European Union, Regions, Regionalism, Regionalization

I. Introducción

Si se abandona por un momento la mirada estatocéntrica, en la actualidad, de las treinta principales economías del mundo, doce son subestatales. Esta tendencia se produce simultáneamente con la urbanización global del planeta: la mitad de la población mundial se concentra en apenas el 2% de la superficie de la Tierra, y este 2% del territorio genera el 80% de la economía mundial. ONU-Habitat estima que en 2050 las personas que viven en ciudades serán el 75%, y según esta agencia el siglo que transcurre entre 1950 y 2050 será recordado como la mayor transformación social, cultural, económica y medioambiental de la historia: la urbanización de la humanidad. Lógicamente, las autoridades locales y regionales son conscientes de su potencial económico y han ido logrando mayores cotas de recursos e influencia, hasta el punto que los procesos de descentralización —entendiendo por tales la transferencia de recursos, responsabilidades o autoridad pública desde los gobiernos centrales a los subestatales— constituyen una poderosa tendencia global.¹

Cuando dejamos de lado las fronteras estatales y centramos esta mirada más profunda en Europa, una mirada que escape del *nacionalismo metodológico* y de la visión estatocéntrica, aparece una nueva realidad. Así, si se observa una fotografía por satélite de Europa, las fronteras estatales desaparecen y surgen ejes que articulan la geografía del continente: el mar y las costas, los grandes ríos, los macizos montañosos, etc. Si se toma esa misma fotografía nocturna, se ve que la población y la actividad económica están repartidas de forma muy desigual, brillando con intensidad las regiones más urbanas y ricas agrupadas en la denominada banana, que se extiende desde el norte de Italia, pasando por Suiza, suroeste de Alemania, Benelux y París, el gran Londres, hasta llegar al área de Liverpool y Manchester. Además de esta gigantesca conurbación europea, son distinguibles otros polos de desarrollo como las áreas de Roma o Atenas, un corredor mediterráneo sobre todo entre Barcelona y Marsella, un pequeño polo vasco-aquitano, la fachada atlántica del norte de Portugal y Galicia, etc. Esta fotografía también muestra los vacíos, las áreas despobladas y en declive: el «desierto» que rodea Madrid y que llega hasta las costas, del mismo modo que la Francia interior, casi vacía hasta que alcanza los bordes del hexágono (Burdeos, Toulouse, Montpellier, Marsella, Lyon, Estrasburgo, Metz).

Las luces brillando en la noche permiten observar la *macrogeografía* —como la denominan Thomas Farole *et al.*— subyacente, modelada por

¹ Rodrigo Tavares (2016). *Paradiplomacy. Cities and states as global players*. New York, Oxford University Press.

«las fuerzas de las aglomeraciones y las ventajas comparativas». Así, «dentro de la UE, existe una tendencia a concentrar la innovación y la actividad económica en el núcleo económico; dentro de los Estados la concentración se produce en las regiones núcleo (*core regions*); y dentro de las regiones la tendencia es a concentrarse en las áreas urbanas». Estos autores recuerdan un dato significativo: entre los 60 y los 80, algunos investigadores consideraron que los procesos de convergencia que habían identificado «se producirían lenta pero seguramente en escalas territoriales cada vez más amplias». Sin embargo, «el cambio estructural en la economía mundial que se produjo en los 80 parece haber incrementado la importancia de la innovación para el crecimiento económico», lo que acarreaba poderosas «tendencias hacia la aglomeración en diversas escalas, y con ello, la importancia de la distribución espacial desigual de capacidades institucionales para innovar».²

De esta forma, los datos muestran que el proceso de convergencia en general se ha dado entre Estados, pero simultáneamente se ha agravado la polarización entre las distintas regiones de los países europeos.³ Además, las disparidades económicas intrarregionales (capital, ingresos, empleo, productividad laboral, PIB, nivel de vida), se suman a las que existen entre Estados y entre regiones.⁴

Siendo esto así, en contra de la idea habitual que ve a los países europeos como entidades discretas y relativamente homogéneas (cultural, económica y socialmente), Europa presenta una unidad profunda que a su vez se descompone, de forma muy sofisticada, en una compleja jerarquía de centros y periferias. Como es obvio, esta estructura tiene consecuencias de todo tipo: sociales, laborales, económicas, educativas, etc., pero lo curioso es que las áreas similares, —espacios centrales, zonas desindustrializadas, áreas con alto desempleo— rara vez coinciden con las fronteras estatales, sino que agrupan áreas genuinamente transfronterizas, esto es, europeas, porque siguen lógicas igualmente transnacionales.⁵

² Thomas Farole, Andrés Rodríguez-Pose y Michael Storper (2011), «Cohesion policy in the European Union: growth, geography, institutions», *Journal of Common Market Studies*, Vol. 49, No. 5, 1089-1111.

³ Parlamento Europeo (2007). *Regional disparities and cohesion: What strategies for the future*. Policy Department structural and Cohesion Policies, IP/B/REGI/IC/2006_201, 14/05/2007. Acceso: 21 de diciembre de 2018. [http://www.europarl.europa.eu/hearings/20070625/regi/study_en.pdf]

⁴ Stryjakiewicz, Tadeusz (2018), «Urban regeneration in Poland's non-core regions», *European Planning Studies*, Vol. 26, No. 2, 316-341.

⁵ Dimitris Ballas, Danny Worling y Benjamin Hennig (2014). *The social atlas of Europe*. Bristol, Policy Press.

En este contexto, no puede sorprender que se esté produciendo en los últimos tiempos una emergencia de actores no estatales, y la creciente politización de algunos de ellos. Si los Estados ofrecen una variada tipología: grandes potencias, potencias regionales, potencias medias, micro-estados, etc., con variables niveles de poder y ambición, lo mismo sucede con las regiones (y con las entidades locales).

De forma similar, Callanan y Tatham observan que no todos estos actores subestatales actúan de la misma forma, ya que algunos de ellos desempeñan roles de liderazgo gracias a sus capacidades y ambición política. Por ello, sugieren que —en cuanto actores— tiene más sentido agrupar las regiones fuertes (73 REGLEG) y las asociaciones fuertes de entidades locales entre sí —y simétricamente agrupar el resto de regiones con las entidades locales y sus asociaciones débiles de entidades locales—, antes que seguir ordenándolas según la división habitual entre regiones por un lado y entidades locales por otro. Estos autores también descomponen los objetivos de la movilización subestatal en *financieros* (búsqueda de fondos europeos, obtención de ventajas económicas) y *regulatorios* (participación en los procesos políticos de toma de decisiones).⁶

Ello conduce al debate de qué regiones, y en qué medida, son objetos o sujetos de las políticas de la Unión Europea,⁷ lo que remite a un debate aún más amplio sobre la condición de verdaderos sujetos políticos de estos actores en general. Desarrollando la clasificación de los actores subestatales fuertes, merecen una atención diferenciada las regiones fuertes con *estatutos especiales*, que normalmente suelen coincidir con las nacionalidades constitucionales.

Es muy relevante, dentro de una tendencia general que trata de desarrollar políticamente el nivel regional de los Estados europeos y de la Unión Europea,⁸ que la Cámara de las Regiones del Consejo de Europa, en su sesión del 30 de octubre de 2013, adoptase un *Informe sobre Regiones y Territorios con estatuto especial en Europa*, elaborado por Bruno Marziano, y en el que se demostraba que los principios de la democracia regional encontraban los marcos más adecuados y convincentes en estas regiones con estatuto especial.

⁶ Mark Callanan y Michael Tatham (2014), «Territorial interest representation in the European Union: actors, objectives and strategies», *Journal of European Public Policy*, Vol. 21, No. 2, 188-210.

⁷ Caitriona Carter y Romain Pasquier (2010), «The europeanization of regions as “spaces for politics”: a research agenda», *Regional and Federal Studies*, Vol. 20, No. 3, 295-314.

⁸ Declaración de Helsinki de 2002 sobre autogobierno regional; Marco de referencia del Consejo de Europa sobre democracia regional (2009).

La adopción de este informe se acompañó de la *Recomendación 346 (2013)*, en la que el Congreso de las Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa se mostraba convencido de que:

- a.* much of the future of the European space, its future peaceful and prosperous development will depend on making greater progress in conflict prevention and resolution, which will require the political will to pursue peaceful political dialogue and to move forward on identifying and negotiating legal and constitutional solutions, to develop satisfactory models of decentralized democratic governance for regions with specific issues and identities;
- b.* the regional level of self-government remains an under-exploited structure for the political and economic development of European states and for responding to the legitimate democratic demands of their citizens;
- c.* special regional autonomy status can be an effective counterbalance to secessionist tendencies.

Y solicitaba, en consecuencia, que el Comité de Ministros:

- a.* invite member states to make greater use of the special status model, as a realistic option for a negotiated solution to regional territorial issues, including frozen conflicts;
- b.* involve the Congress, the Parliamentary Assembly and the Venice Commission in this work;
- c.* examine how special regional status can contribute to addressing the territorial issues faced by countries with which it is cooperating in the framework of the Council of Europe's policy towards neighbouring regions;
- d.* include, in the context of its political dialogue with the Congress, a transversal examination of the conditions for successful regional autonomy.

En realidad, este informe y su recomendación asociada, reconocen y aceptan que hay dos tipos de regiones. Por un lado, hay un tipo general de región, que agrupa a la gran mayoría de regiones europeas, y que se encuentra razonablemente bien integrado dentro del marco estatal y europeo actual. Pero, además, existen otras regiones que, debido a particulares necesidades derivadas de su historia, posición geográfica, cultura o características lingüísticas, demandan una respuesta distinta del Estado. Estas regiones, si bien son poco numerosas, constituyen a su vez una categoría particular, ya que existen en distintos países europeos. El informe señala que todos los Estados han terminado por reconocer que estas realidades precisan de un tratamiento diferencial y un estatuto especial.

El interés del Consejo de Europa por estos estatutos especiales es antiguo⁹, como lo es su convencimiento del potencial de esta vía para evitar la secesión y canalizar los conflictos territoriales y políticos de forma adecuada y pacífica. El Informe Marziano afirma en su punto 6 que el estatuto especial, cuando se establece en orden a acomodar grupos etnoculturales minoritarios, «se considera como la expresión más genuina de la autodeterminación interna de los pueblos (aunque el término apenas se emplea en los actos legales)».

El Informe señala que «todos los Estados compuestos, se llamen federales o regionales, se basan en algún grado de asimetría», lo que supone que «asimetría y diferenciación son innatos en cada forma de la división territorial del poder» (punto 8). El estatuto especial implica «la garantía legal de más poderes (legislativos, administrativos o financieros)» y normalmente también «formas privilegiadas de representación y negociación —a menudo mediante canales bilaterales con el Estado» (punto 9).

Dos años después, la Cámara de las Regiones del Consejo de Europa, en su sesión de octubre de 2015, adoptó una importante Resolución sobre «Las tendencias en la regionalización de los Estados miembros del Consejo de Europa», elaborada por Marie-Madeleine Mialot Muller. Esta resolución se acompañó de un estudio sobre la evolución de la regionalización en los países del Consejo de Europa. La conclusión fue descorazonadora: la regionalización de Europa apenas ha avanzado en la última década, con la única excepción de Bélgica, donde se ha reforzado el poder regional con una reforma que ha modificado el funcionamiento de la segunda cámara. Por el contrario, la tendencia general es hacia un reforzamiento del poder central del Estado.¹⁰

⁹ Pueden mencionarse la *Recommendation 70 (1999) on local law/special status*, basado en un estudio del Congreso que promueve la introducción o preservación de distintas formas de estatuto especial «con el objetivo de encontrar soluciones a los actuales conflictos en Europa»; también la Recomendación 1609 (2003) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa sobre *Positive experiences of autonomous regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe*. Igualmente, en 1999 varios miembros de la Asamblea Parlamentaria presentaron una «moción para la resolución de los conflictos étnicos en los Estados del Consejo de Europa» (Doc. 8425), en la que se destacaba la importancia del estatuto especial como un medio de resolución de conflictos; un año después la Comisión para la Democracia a través del Derecho (Comisión Venecia) enfatizó el potencial de los acuerdos a través de estatutos especiales para resolver conflictos en el *General Legal Reference Framework to facilitate the settlement of ethno-political conflicts in Europe*, adoptado en octubre de 2000 (CDL-INF(2000)16).

¹⁰ Se observa una tendencia general contraria al poder regional. En Francia, por ejemplo, se ha reducido el número de las regiones de 22 a 13, combinando regiones existentes y transfiriendo departamentos de una región a otra. En Alemania e Italia ha surgido un debate similar, aunque de momento no se ha plasmado en reformas legales o políticas de calado. En

El presente artículo tratará de comprender mejor estas tendencias contradictorias mediante un marco general de análisis que tenga en cuenta las dinámicas generales que generan o agudizan la condición periférica de los distintos actores en las diversas escalas. Por ello, primero se describirán algunas tendencias de periferalización para, a continuación, explorar las distintas respuestas que se están dando a dichas tendencias.

II. Procesos de periferalización

1. Periferalización de Europa y procesos de integración

Aunque su proceso de declive se había iniciado tiempo atrás, la devastación material de las dos guerras mundiales impidió cualquier intento de enmascarar el hecho obvio: Europa ya no era el centro del mundo. El centro económico mundial ya había pasado de Londres a Nueva York con la crisis de 1929,¹¹ y los acuerdos de Yalta y Postdam indicaban que la guerra contra los fascismos dejaba paso a la lucha por el centro político mundial entre los EEUU y la URSS.

Después de la Gran Guerra (1914-18), algunos intelectuales como el conde Coudenhove-Kalergi ya avisaron de la decadencia de Europa y la necesidad de crear una federación europea.¹² Aristide Briand fue el primer estadista que señaló abiertamente el reto, la necesidad ineludible de unir los pueblos de Europa, si esta civilización quería dejar de autodestruirse y seguir siendo influyente en el mundo.

En realidad, todos los gobiernos europeos eran perfectamente conscientes de la necesidad de unir sus países, como probó sin duda la buena acogida, casi entusiasta, que tuvo el Memorándum de Briand en 1930, o las negociaciones que tuvieron al respecto Briand y Stresemann entre 1925 y 1932.¹³

España han aumentado las voces que piden el «cierre» del modelo autonómico e incluso, crecientemente, los sondeos indican un aumento considerable —si bien sigue siendo minoritario— de quienes piden la supresión de las autonomías; mientras, simultáneamente, otras voces piden iniciar una reforma constitucional que federalice el Estado y que aborde la cuestión de la plurinacionalidad del Estado (Francesco Merloni (ed), 2016, *Regionalisation trends in European countries, 2007-2015: A study by members of the group of independent experts of the European Charter of Local Self-Government*. Strasbourg, Congress of Local and Regional Authorities – Council of Europe).

¹¹ Fernand Braudel (1985). *La dinámica del capitalismo*. México D.F., Fondo de Cultura Económica.

¹² Richard Nikolaus Coudenhove-Kalergi (1923). *Pan-Europa*. Madrid, Editorial Encuentro.

¹³ Igor Filibi (2014), «La Unión Europea veinte años después de Maastricht: hitos y retos», *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 50, 19-50.

La *necesidad* de la escala europea para competir con los mercados norteamericano, británico y ruso, resultaba obvia en los círculos estatales del poder, a falta de concretar —lo que no era poca cosa—, el modelo concreto del proceso.

Es obvio que tanto el *imperativo integrador*, la necesidad irremisible de unir el continente, como los temores y angustias de su proceso de maduración, provenían de la posición crecientemente periférica de Europa (ver gráfico 1).

La debilidad de una Europa dividida, destruida por la guerra y con sus sistemas productivos a falta de una urgente modernización se agravaba al situarse en un contexto marcado por el surgimiento de dos potencias de una nueva clase, con mercados gigantes y recursos ilimitados.¹⁴ Otro factor de alarma era la creciente tensión entre tales potencias, con el riesgo de que la escalada militar incluyese las nuevas armas atómicas y el frente principal estuviese de nuevo, por tercera vez en tres décadas, en Europa.

Ante este panorama, los europeos rápidamente fueron conscientes —de forma aún más acusada que en 1918— que los dilemas morales derivados de la guerra eran comunes a ambos bandos. Además, resultó igual de perturbador el hecho que, a la luz de la destrucción material y espiritual de las dos guerras, ningún bando europeo había verdaderamente vencido en el conflicto. Unas ideas sobre la libertad, los derechos y la democracia sí se habían impuesto a los fascismos, pero desde el punto de vista de los pueblos, de las personas que vivían en Europa, todos, colectivamente, habían sido gravemente dañados por el conflicto y la situación del conjunto era de extrema gravedad si la integración no comenzaba de forma urgente.¹⁵

Ahora bien, tal proceso sólo se activó cuando el proceso de declive de Europa era imparable y la periferalización del continente ya evidente. A pesar de las decenas de proyectos anteriores,¹⁶ la integración europea sólo tuvo efectos políticos prácticos cuando los países europeos entendieron que

¹⁴ Jean Monnet constató en una conferencia en Bruselas en 1953: «En la mayor parte de los terrenos se constata una reducción del peso relativo de Europa en el mundo. He aquí un ejemplo: en 1913 Europa occidental, al oeste del Oder, representaba el 45% de la producción industrial del mundo; en 1937 había caído al 34%; en 1951 ya no es más del 26%. Mientras que la producción del mundo se triplicaba, la de Europa occidental no llegaba a duplicarse. (...) La renta per cápita nacional, que en los Estados Unidos alcanza los 1.575 \$, es en los seis países citados [de la CECA] sólo de entre 250 y 500». Jean Monnet (2008), *Los Estados Unidos de Europa han comenzado*. Madrid, Instituto de Estudios Europeos y Ediciones Encuentro, 31-2.

¹⁵ Jean Monnet (1985). *Memorias*. Madrid, Siglo XXI.

¹⁶ Antonio Truyol (1999). *La integración europea. Análisis histórico-jurídico con textos y documentos*. Madrid, Tecnos.

la centralidad europea había llegado a su fin, y sus gobiernos fueron capaces de trascender el modelo intergubernamental, aceptando el método funcionalista de pequeños pasos basado en compartir la soberanía.¹⁷

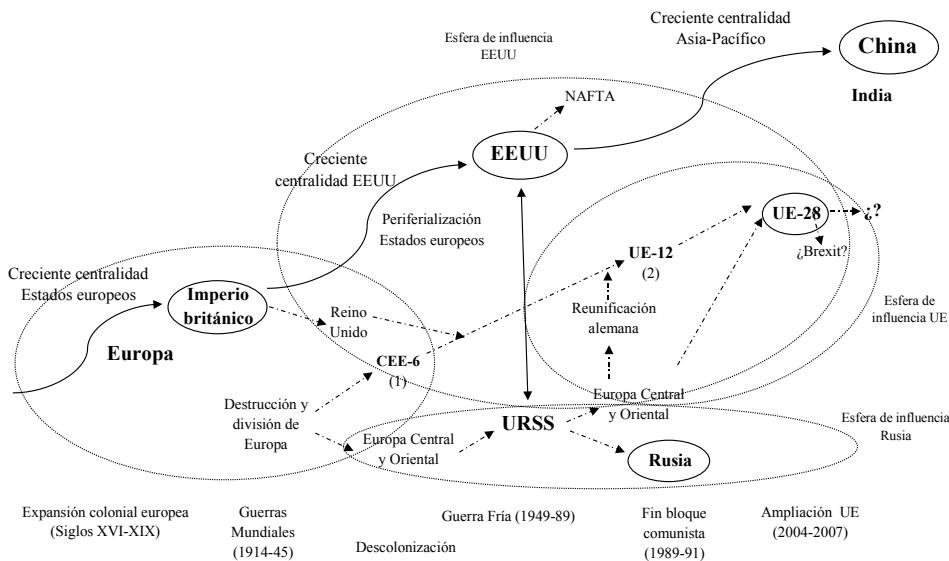


Gráfico 1

Proceso de periferalización de Europa

Notas: (1) Europa como actor comercial y económico;
 (2) Europa crecientemente como actor político

Fuente: Igor Filibi (2019)

2. Periferalización de los Estados e integración sub-regional

Cuando se lee sobre los orígenes de la integración europea, entre los muchos factores y condicionantes de las decisiones de los gobiernos, hay uno que aparece constantemente: el miedo de todos los gobiernos a perder la centralidad de los acontecimientos.¹⁸ En medio de la marea de propuestas

¹⁷ Francisco Aldecoa (2002). *La integración europea. Análisis histórico-jurídico con textos y documentos*. Vol. II: Génesis y desarrollo de la Unión Europea. Madrid, Tecnos.

¹⁸ Alan S. Milward (1984). *The reconstruction of Western Europe 1945-51*. Berkeley, University of California Press, 250-254.

de alianzas, integraciones económicas y federaciones —que constantemente se negociaban desde el periodo de entreguerras entre países de Europa occidental, de Europa oriental y entre los nórdicos—, es un hecho recurrente que cada una de estas propuestas originaba en los participantes un cauteloso estudio sobre su viabilidad e impacto económico, tanto como causaba una inmediata preocupación acerca de esas mismas consecuencias económicas y geopolíticas en el resto de países. Los miedos a la creación de mercados cerrados o protegidos con aranceles y otras barreras, inmediatamente amenazaba la propia viabilidad de terceros países, que se ponían manos a la acción con propuestas alternativas de unión con otros países igualmente excluidos.

Por las más diversas razones —de índole doméstica, subregional o geopolítica mundial—, todos los Estados temían los riesgos de ciertas uniones tanto como deseaban otras. Alemania, dividida en cuatro zonas de ocupación, temía al futuro como el que más. Italia negoció sin descanso una integración de su mercado con Francia, para acceder a un mercado importante y para asegurarse las vitales materias primas. La propia Francia se debatió sin descanso entre distintas opciones de integrar los mercados europeos, entre ellas una unión arancelaria con los tres países del Benelux y Reino Unido, como forma de incorporar más tarde a Alemania. Mientras esta opción era paralizada una y otra vez por el gobierno británico, Francia avanzaba en las negociaciones para crear un solo mercado con Italia, y solo cuando los británicos claramente se negaron a avanzar, los franceses se lanzaron a liderar el proceso europeo con el apoyo norteamericano.

Si las potencias dudaban, calculaban y temían las implicaciones de estos procesos —incluidos EEUU y la URSS, que constantemente estaban informados y trataban de influir en los acontecimientos europeos—, no pueden sorprender los temores y angustias de los Estados más pequeños. Suecia, Finlandia, Dinamarca, Holanda o Noruega, por poner algunos ejemplos, participaban de aquella confusión que marcaría el rumbo de Europa y tal vez del mundo. Si Dinamarca apostaba por la integración con los países de Europa occidental (Benelux, Francia y Reino Unido), Holanda no quería dar un paso mientras los británicos no iniciasen el proceso; y Finlandia sólo aspiraba a que aquellos movimientos no rompiesen los frágiles equilibrios que le separaban de la Unión Soviética y garantizaban su estatalidad.

Las numerosas propuestas de integración económica y política debatidas entre 1929 y 1960, dan cuenta de la necesidad imperiosa de abordar la integración, tanto como las dudas sobre la forma de llevarla a cabo. Sin entrar en los detalles, que no vienen aquí al caso, sí puede señalarse el punto central que queremos defender aquí —la angustia a la marginación, a la pe-

riferialización — en el momento decisivo de 1950. Tras numerosos avatares, Francia lidera el proceso con la propuesta de Robert Schuman y Jean Monnet. Alemania entendió las bondades del plan, y los elevados costos que le supondría no aceptarlo, tanto en términos económicos como de marginación internacional. Italia se encontraba en una situación similar. Los países del Benelux, si bien Holanda intentó hasta el final la participación británica debido a su dependencia comercial, lograron lo que venían deseando desde un tiempo atrás: asegurarse un amplio mercado e integrar (lo que significaba sujetar) a Alemania.

Los británicos, que apostaban únicamente por una integración de los mercados, rechazaron desde el primer momento la idea de poner en común las soberanías y la finalidad federal del proceso.¹⁹ No aceptaron nunca este principio, y se opusieron con todas su fuerzas. Cuando comprendieron que los otros seis gobiernos seguirían adelante, incluso sin ellos, comenzaron a trabajar en una vía alternativa de asegurarse amplios mercados, y crearon la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA). De nuevo el miedo a quedar marginado impulsaba otro proceso de integración. Y cuando éste fracasó, tuvieron que aceptar la realidad y sumarse al proyecto al que tanto se habían opuesto —aunque fuese para transformarlo desde dentro.

También la Unión Soviética temía la integración europea, y siempre que pudo lo obstaculizó. En todo lo que dependía de Moscú, se evitó el éxito de la integración europea y occidental, tanto prohibiendo a sus países satélites sumarse al Plan Marshall, como a Finlandia unirse incluso a cualquier proceso de integración limitado a la región nórdica, por suave que éste fuese. Del mismo modo, estos países, una vez que vieron que la Europa de los Seis se convertía en realidad, impulsaron diversas iniciativas subregionales que culminarían con la creación del Consejo Nórdico en 1952.

Si el miedo a quedar en una posición periférica fue un factor decisivo en la construcción inicial de las Comunidades Europeas (así como en la creación de la EFTA o del Consejo Nórdico), en sentido contrario, el fin de la Guerra Fría constituyó una oportunidad que los europeos aprovecharon creando la unión Europea.

A comienzos de este siglo, el desplazamiento tectónico del centro de gravedad mundial hacia la región Asia-Pacífico reactivó el miedo de quedar marginados y parece haber impulsado una ambición renovada de constituirse en un actor internacional con capacidad de influencia, si bien

¹⁹ Arnold J. Zurcher (1958). *The struggle to unite Europe, 1940-1958*. New York, New York University Press.

con grandes problemas derivados del contexto marcado por la gran crisis mundial (2007-2017). La ambición exterior rusa, el despliegue diplomático y militar chino, sumada a las crecientes dudas sobre el compromiso norteamericano en Europa, y la salida del Reino Unido de la Unión Europea, son factores que ayudan a despertar estos miedos geoeconómicos y geopolíticos sobre la posición crecientemente periférica de Europa, y parecen impulsar la integración en áreas hasta ahora vedadas, como política exterior y defensa.²⁰

A su vez, dentro de la propia Europa, existen centros y periferias. El área que une el norte de Italia con el Gran Londres a través del sur de Alemania, Gran París y parte del Benelux, mantiene aún su centralidad económica. Sin embargo, el centro político no ha dejado de desplazarse hacia el este desde el fin de la Guerra Fría, primero con la reunificación alemana (1990), y posteriormente con la gran ampliación al centro y este de Europa (2004-2007).

París está a 500 kilómetros de Bonn, pero a mil de Berlín. En la Europa de los Seis, París era el centro geográfico y político de la Comunidad. En la Unión Europea ampliada de 28 las cosas han cambiado. En el eje norte-sur, entre Helsinki y Lisboa hay 4400 km; con centro geográfico en Frankfurt. Si se toma el eje Edimburgo-Atenas, la distancia es de 3800 km, y el centro estaría situado en Praga.

Si esto sucede con París, es fácil imaginarse la percepción de creciente distancia con los centros geográficos, económicos y políticos, que tienen capitales como las ya mencionadas Helsinki, Lisboa y Atenas, pero también Madrid, Roma o Bucarest.

Además de las cuestiones geográficas, las relaciones de poder y los equilibrios políticos han variado también. Alemania, tras su reunificación, superó ampliamente en población a los otros tres grandes Estados (Reino Unido, Francia e Italia). Fue sólo cuestión de tiempo que se rompiera el pacto no escrito de paridad total entre Alemania y Francia, como se vio en el Tratado de Lisboa, que concedió más parlamentarios a Alemania en función de su población, además de incluir la dimensión de población para activar el bloqueo de una decisión. Esto ha concedido (o reconocido) a Alemania más peso que a ningún otro país en la Unión.

Este aumento del peso alemán ha ido acompañado de una pérdida clara de influencia francesa, y también de Italia debido a sus permanentes convulsiones políticas. Esto dejaba al Reino Unido como el contrapeso político —y geopolítico debido a su potencia militar— de Alemania. Sin embargo,

²⁰ Francisco Aldecoa denomina a estos dos últimos factores como elementos federalizadores externos. Francisco Aldecoa (2017), «El futuro de Europa como proyecto político: hacia la federación europea», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n.º 32, 13-17.

la salida del Reino Unido (Brexit) rompería este esquema y causaría una reconfiguración profunda del mapa del poder en la Unión Europea.

Algunos analistas auguraban un aumento del peso relativo de los dos Estados medios-grandes (España y Polonia). No obstante, si diversos Estados ya habían comenzado a agruparse en sistemas de cooperación sub-regionales (nórdicos, bálticos, Visegràd, ibéricos), como una forma de paliar su situación periférica y escasa influencia en la UE, el Brexit quizás potencie esta tendencia. En cualquier caso, aunque se remonta al comienzo de la integración (Benelux), el sub-regionalismo constituye un importante factor de dinamismo de la integración europea en los últimos tiempos.

Del mismo modo que el descentramiento mundial de Europa fue un factor decisivo de su integración, dentro de la Unión también existen periferias, que se van reconfigurando mediante descentramientos progresivos. Estos procesos, que van empujando hacia posiciones más marginales a ciertos Estados, incentivan el surgimiento o intensificación de procesos de cooperación e incluso integración sub-regional, como estrategia para ganar influencia en las decisiones de la Unión.

3. *Periferalización de las regiones*

3.1. Periferalización dentro del Estado

Durante la construcción de los Estados modernos y los mercados nacionales, y a lo largo de los procesos de homogeneización cultural y nacionalización de sus sociedades, algunos territorios se incrustaban en el centro de tales procesos, impulsándolos y controlándolos, mientras que otros territorios quedaban fuera de ese núcleo estatal y nacional, en posiciones más o menos periféricas.

Sigue siendo interesante, y revelador, observar los ejes de fractura (*cleavages*) que identificó Stein Rokkan en la paulatina constitución de las sociedades europeas.²¹ La secular tensión entre el mundo rural y el emergente mundo urbano, con la apuesta clara de las burguesías nacionales por las ciudades como centros de comando del proceso, iban vertebrando el Estado y sus relaciones de poder. La industrialización se convirtió en otro eje de división dentro del Estado, con polos de desarrollo por un lado, y regiones enteras que quedaban excluidas de la principal fuente de riqueza, por otro lado. A su vez, los procesos de construcción nacional, con su centralización del poder del Estado y la creación de nue-

²¹ Peter Flora (2007). *State formation, nation-building, and mass politics in Europe. The theory of Stein Rokkan*. Oxford, Oxford University Press.

vas políticas estatales (educación, ejército nacional, cierta regulación del mercado y del trabajo, primeras políticas sociales, etc.), iban generando una emergente solidaridad e identidad nacionales. Pero también surgían resistencias, que en determinados territorios podían llegar a ser muy importantes, e incluso desembocar en insurrecciones y conflictos armados.

La consecuencia de estos procesos complejos e interrelacionados fue la generación de centros y periferias dentro de los territorios del Estado. La piedra angular de la construcción de los Estados, el principio monárquico, se había modificado profundamente, y ello supuso la reordenación completa del territorio. La nueva política territorial tendió a ser —con escasas excepciones, como EEUU y algún otro Estado federal inspirado en la Revolución Americana—, muy centralizadora, inspirada en el modelo jacobino que se impuso en la Revolución Francesa. La distribución del territorio se modificó sustancialmente, y en ocasiones de forma radical y premeditada para romper los vínculos con las regiones históricas. El caso de Francia es probablemente el más extremo, ya que cambió todas las fronteras interiores del territorio estatal (ahora nacional), y los nombres de los nuevos departamentos no tuvieron ninguna relación con las antiguas regiones medievales —los denominados *cuerpos intermedios*.

El mismo proceso de reordenación de las provincias se produjo en España, y en otros países. El Estado moderno usó la política territorial como un potente instrumento al servicio de la construcción nacional, junto con la educación y la historia, y el ejército nacional como un potente mecanismo de socialización nacionalista. La experiencia de la guerra fue otro crisol de pueblos para reforzar el sentimiento nacional en la población. La solidaridad de las trincheras fue convertida por el Estado en legitimidad, ayudada por las incipientes políticas sociales. Es una historia conocida, como también son conocidos los efectos territoriales de la consolidación del mercado nacional.

En definitiva, el proceso de construcción del Estado moderno tuvo efectos territoriales desiguales. Unas regiones formaron parte del núcleo alrededor del cual se vertebró el Estado, mientras que otras regiones quedaban en las fronteras, a menudo disputadas por otros Estados y sometidas a los vaivenes de las guerras y las bodas reales. Algunas regiones compartían cultura y lengua con la élite que lideraba la construcción nacional, mientras que otras regiones tenían culturas y lenguas distintas, a menudo con instituciones y tradiciones jurídicas diferentes. La revolución industrial marcó también el territorio, potenciando unas regiones que adoptaron antes y mejor las nuevas técnicas, y dejando a otras regiones centradas en actividades de menor valor añadido. Y todas estas diferencias y contrastes se expresaban ideológicamente: emergía un mundo liberal, liderado por las ciudades

más grandes y con tradición comercial, que se oponía a un mundo agrario, más conservador y que temía los cambios.²²

3.2. Periferalización dentro de la UE

Con el relanzamiento de la integración, sobre todo a partir de la creación de la Unión Europea (UE) y el desarrollo de la Unión Económica y Monetaria (UEM), diversas regiones comenzaron a evaluar seriamente su posición dentro del emergente marco político europeo.

Este diagnóstico respecto a la propia posición dentro del marco de la UE se vio completamente reconfigurado por el proceso de ampliación hacia el centro y este de Europa. En todas las anteriores ampliaciones se habían producido correcciones y ajustes, pero la escala numérica y geográfica de esta ampliación implicó un completo desplazamiento del centro de gravedad de la UE hacia el este²³, que incluía una mejor conexión física de las regiones centrales y una creciente concentración en ellas de la propiedad y control de la industria.²⁴

La magnitud de la transformación generó dos tipos de procesos de periferalización regional en la UE ampliada:

- Regiones que internamente ya eran periféricas (o no estaban bien posicionadas), veían cómo el desplazamiento del centro de la UE hacia el este les alejaba también de los centros de decisión e influencia. Esto suponía la creación de regiones *doblemente* periféricas (en sus Estados y en la UE). El País Vasco-francés es un buen ejemplo de esto. Esta región, que ya era periférica dentro de Francia, reaccionó al proceso de descentramiento de su Estado articulando un potente movimiento social transversal para obtener un de-

²² Para el caso de Francia, Ver: Edward W. Fox, (1971). *History in geographic perspective. The other France*. New York, Norton. Esta tesis de las dos Francias fue enriquecida y completada con el análisis de Fernand Braudel (1992). *Civilization and capitalism (15th – 18th century)*, Vol. III: The perspective of the world. Berkeley, University of California Press, 342. En esta obra, Braudel afirma la existencia de una Francia interior (la «Otra Francia» de Fox) y dos Francias fronterizas y dinámicas. Orientadas respectivamente hacia el mar y hacia el continente europeo.

²³ Este desplazamiento geográfico fue acompañado de la creciente hegemonía de la Alemania reunificada, como comenzó a ser evidente al observar cómo los marcos institucionales de la UE replicaban modelos institucionales alemanes (Charlie Jeffery, (2007) «Transnational networking as institutional export: the case of Bavaria», en: Le Gloannec, Anne-Marie (ed.). *Non-state actors in international relations: The case of Germany*. Manchester, Manchester University Press, 130-144).

²⁴ Danson (2009), «New regions and regionalization through clusters: City-regions and new problems for the periphery», *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 22, No. 3, 260-271.

partamento propio, considerado imprescindible para articular una estrategia de desarrollo regional adaptada a sus circunstancias.²⁵ Esta activación regional se produjo exactamente a la vez que se firmaba el Tratado de Maastricht, indicando claramente la conexión entre ambos procesos. Fruto de esta misma tendencia, el propio Estado decidió acometer una completa transformación de su política regional e incluso de la estructura territorial del Estado.²⁶

También hay casos de regiones de los países del este que ven que durante la transición a la economía de mercado, y pese a las políticas regionales y de cohesión de la UE, no mejoran sus resultados económicos.²⁷

- b) Regiones que no eran periféricas dentro de sus Estados, pero pasaban a serlo de forma creciente —o su posicionamiento empeoraba sustancialmente— en el conjunto de la UE ampliada. Una conclusión obvia de este proceso, que las regiones afectadas aprendieron pronto, era que estar bien situadas en su Estado, o incluso ser la región-capital del mismo, ya no aseguraba una posición central dentro de la UE. Algunas regiones importantes de los países nórdicos podrían ser un buen ejemplo de esta categoría.

III. Respuestas a los procesos de periferalización

1. Federalismo

El impacto de la Primera Guerra Mundial creó las condiciones para que surgiessen las primeras propuestas verdaderamente federales para Europa, como *Paneuropa* (1923) o las de los federalistas personalistas de los años 1930 en torno a la revista *L'Ordre Nouveau*, destacando Alexandre Marc, Dennis de Rougemont o Henri Brugmans. Estos autores serían decisivos en la diseminación de las ideas federalistas y en el impulso de la acción política, destacando su papel en el Congreso de Europa de La Haya.²⁸

²⁵ Igor Ahedo (2006). *El viaje de la identidad y el nacionalismo vasco en Iparralde (1789-2005)*. Vitoria-Gasteiz, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.

²⁶ Romain Pasquier (2009), «The Europeanisation of French regions», *French Politics*, Vol. 7, No. 2, 123-144.

²⁷ Tadeusz Stryjkiewicz, Robert Kudlak, Przemyslaw Ciesiolk, Bartłomiej Kolsut y Paweł Motek (2018), «Urban regeneration in Poland's non-core regions», *European Planning Studies*, Vol. 26, No. 2, 316-341.

²⁸ José Luis Valverde, «Introducción al pensamiento y acción de Alexandre Marc», en: Alexandre Marc. El porvenir de Europa y otros ensayos. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales y BOE, 1994.

La crisis económica y el ascenso de los fascismos cortaron aquel debate necesario, que siguió produciéndose, pese a todo, incluso durante la Segunda Guerra Mundial. Manifiestos como el de Ventotene (1943) o el de las Resistencias Europeas (1944), abogaban claramente por una Europa federal. También en la Europa oriental surgieron propuestas de integración regional que pudiesen ser preludio y parte de una integración europea más amplia, como la fracasada negociación entre Polonia y Hungría en 1943.²⁹

El Congreso de Europa (1948) pareció zanjar la cuestión del método al renunciar a la revolución y apostar por un sistema de «pequeños pasos». También pareció quedar claro el objetivo final —la Federación europea— y las características supranacionales de la integración. El éxito de la primera Comunidad Europea, del carbón y del acero, en 1951, y la creación de dos comunidades más en los Tratados de Roma de 1957, parecían despejar el camino. El inicio de la Guerra Fría limitó los avances de la integración a la Europa occidental.

El federalismo europeo se plasma en un proyecto político viable sobre la base de un pacto constitucional europeo de posguerra —que incluye las reformas constitucionales de los países fundadores, y constituye un desarrollo de los sistemas democráticos de sus países participantes—, y es la expresión de tres compromisos. En primer lugar, un consenso político entre distintas familias (demócrata-cristianos, socialistas y liberales) sobre un modelo de economía de mercado y bienestar social (modelo social europeo), inspirado en unos valores humanistas; en segundo lugar, un compromiso entre el principio supranacional federal y las soberanías estatales, que se plasmó en el sistema institucional comunitario y en el método funcionalista de los «pequeños pasos»; y, en tercer lugar, el propio desarrollo del proceso de integración ha promovido la evolución de los debates y las posiciones iniciales, en el sentido de un acercamiento progresivo de ambos polos ideológicos —el de la soberanía estatal y el del federalismo supranacional.

Así, por un lado, hasta los más firmes defensores de la soberanía reconocen hoy que el Estado, en solitario, no puede afrontar con éxito la mayor parte de los grandes desafíos del siglo xxi. También aceptan que algunas parcelas concretas de soberanía se gestionan de forma más eficiente en común. Si bien el punto hasta el cual esto es deseable constituye un aspecto importante de la discusión y, en general, quienes defienden estas posiciones rechazan la idea de una federación europea completa.

²⁹ Lane, Thomas (2007), «Integrating East Central Europe. Polish and Czechoslovak plans and the opposition of the great powers, 1939-1945», *Central and Eastern European Review*, Vol. 1, 1-32.

Por otro lado, de forma simétrica, el federalismo europeo ha evolucionado desde planteamientos fundamentalmente ideológicos —casi una *fe* europeísta— hacia propuestas más pragmáticas, que reconocen que los Estados deben seguir desempeñando un papel relevante o, por ejemplo, que la Unión no tiene por qué ser más eficiente en todos los casos y políticas. Aquí quedaría en el centro del debate qué áreas deben ser decididas en el nivel europeo y bajo qué mecanismo (unanimidad, tipos de mayoría).

En este contexto, puede pergeñarse el surgimiento de un nuevo federalismo europeo, más pragmático y flexible, y que ha evolucionado desde las fórmulas iniciales inspiradas en modelos clásicos de *federación* (los Estados Unidos de Europa), hasta los desarrollos más recientes que trascienden este esquema y desarrollan el concepto de *proceso* federal. Este nuevo clima federalista, más abierto, casi experimental, por tener que innovar y desarrollar sus conceptos casi sobre la marcha, ofrece propuestas creativas que cuestionan los modelos federales clásicos como referentes para la UE.

En los últimos años han surgido varias aproximaciones novedosas al federalismo europeo, entre las cuales cabe destacar la del federalismo intergubernamental³⁰ o la propuesta del federalismo experimental, inspirada en las ideas de Sabel y Zeitlin, que propone Matiaz Nahtigal. En relación con esta última, tal y como se ha visto anteriormente, ya antes del estallido de la crisis de 2008, la mayor parte de los expertos y muchos gobernantes consideraban que era necesario completar la integración europea. Había numerosas voces abogando por establecer una unión bancaria completamente desarrollada, una unión fiscal y algún tipo de unión política basada en una gobernanza económica común. Hay quien ve en estas propuestas un gran paralelismo con la época del *New Deal* y el desarrollo del constitucionalismo norteamericano. Nahtigal argumenta que esta trayectoria, aunque sea posiblemente más prometedora que la insostenible situación actual, no es la única senda posible para el desarrollo de la UE:

Hasta la fecha el discurso de la integración europea se ha centrado en reforzar el poder de las instituciones supranacionales a la vez que limitaba el margen de maniobra de los Estados y sus regiones para enfrentar sus crisis. La premisa de tal enfoque era que este es el mejor modo de preservar la unidad del mercado común y la unidad del modelo socio-económico. Desde un punto de vista conceptual,

³⁰ Maurice Croisat y Jean-Louis Quermonne (1999). *L'Europe et le fédéralisme. Contribution à l'émergence d'un fédéralisme intergouvernemental*. París, Montchrestien.

no se apreció lo suficiente que no existe una mejor manera, natural, neutral, de economía de mercado a la que deban aspirar todos los Estados miembros y sus regiones. Desde un punto de vista histórico, se ignoró que el periodo más exitoso de la integración europea se dio en las primeras dos décadas, caracterizado no solo por el pleno empleo, crecimiento de salarios, sistemas desarrollados de bienestar social y sistemas financieros relativamente estables, sino también por las mayores variedades institucionales del capitalismo europeo. Mayor autonomía en las elecciones de políticas, instrumentos y articulación de estrategias de desarrollo, se ajustaron a las necesidades y potenciales de las diversas comunidades locales a lo largo de la UE, junto con innovaciones institucionales, fueron las características más importantes de este periodo.³¹

Por supuesto, es imposible replicar las condiciones excepcionales de la posguerra, pero sí se plantea que habría que reforzar la capacidad de gobernanza en todos los niveles de la UE. Para Sabel y Zeitlin, la Unión Europea debería convertirse en una máquina de aprendizaje de la diversidad, permitiendo que distintos actores —con distintas circunstancias— afronten problemas parecidos con fórmulas variadas. A pesar de que raramente las fórmulas pueden exportarse a otros lugares, los otros actores sí pueden aprender y ser inspirados por los distintos diseños de políticas. Así, «en vez de construir una integración europea centralizada» —siguiendo los postulados del federalismo clásico más que los del federalismo cooperativo—, se trataría de favorecer la experimentación, lo que fortalecería y ampliaría las opciones políticas, a la vez que permitiría que los actores tomasen las riendas de sus propias estrategias de desarrollo.³²

Estas propuestas federalistas, a las que podría añadirse la diseñada por el Parlamento Europeo en sus resoluciones del 16 de febrero de 2017, plantean el debate federal europeo en términos nuevos.³³ Lentamente, con dificultades de todo tipo, el debate federal va abandonando los perfiles del federalismo estatocéntrico y se van esbozando los contornos de un federalismo, adaptado a la complejidad de la Europa y el mundo actual, que entra en terreno desconocido; un terreno en el que los federalistas integrales acer-

³¹ Matjaz Nahtigal (2016), «From classical toward experimental federalism: Different pathways for a more inclusive and balanced European Union», *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, Vol. 14, No. 3, 523-537.

³² Nahtigal, *experimental federalism*.

³³ Filibi, Igor (2018), «La Europa necesaria es federal y social: el debate sobre el futuro de Europa y la propuesta del Parlamento Europeo», en: Eurobasque (ed.). *Nuevas narrativas para Europa. ¿Qué Europa reconstruir tras 60 años de los Tratados de Roma?*, Madrid, Dyrinson. 223-239.

taron con su planteamiento superador del marco estatal, pero cuyas líneas concretas aún deben ser desarrolladas a partir de complejos consensos políticos y aprovechando imprevisibles estructuras de oportunidad.

2. *Sub-regionalismo*

La creación de grupos sub-regionales parece ser una tendencia general a nivel mundial después del fin de la Guerra Fría. Desde finales de la década de 1980, emergió un cinturón de nuevos grupos sub-regionales en Europa, que se extiende desde la zona de Barents en el lejano Norte, hasta el mar Negro en el sur. Estos nuevos marcos de cooperación constituyen una nueva e importante dimensión de las relaciones internacionales europeas.³⁴ A mediados de la década de 1990 se desarrollaron los planes de la ampliación hacia el este tanto en la OTAN como en la UE, y creció el interés por estos grupos subregionales. Debido al miedo de crear nuevas divisiones de Europa entre los países que se integrarían en la UE y los que no, así como debido a que las relaciones de estos subgrupos fueron madurando, las grandes organizaciones como la UE, OTAN, OSCE o la UEO comenzaron a mostrar un creciente interés por la promoción de estas cooperaciones sub-regionales y la cooperación con ellas, así como desarrollar en términos prácticos una especialización o división del trabajo entre ellas.³⁵

Se crearon grupos sub-regionales amplios como el Consejo Barents Euro Ártico, el Consejo de Estados del Mar Báltico, la Iniciativa Centro Europea o la Cooperación Económica del Mar Negro, que jugaron un importante papel en la gestión del fin de la Guerra Fría y en la inicial reorganización del espacio europeo. Los grupos sub-regionales más pequeños y más homogéneos —como el grupo Visegrado y el Acuerdo de Libre Comercio de Europa Central— permitieron, a su vez, que países de Europa Central y Oriental que no pudieron cooperar durante la Guerra Fría se acercasen entre sí y reforzasen su posición en sus relaciones con Rusia y con Europa occidental.³⁶

También constituye una innovación relevante la creación del Consejo Británico-Irlandés como consecuencia de los acuerdos de Viernes Santo de 1998. Esta nueva generación de iniciativas sub-regionales tiene como característica que están surgiendo en las periferias europeas (centro y este de

³⁴ Cottey, Andrew (2000), «Europe's new subregionalism», *Journal of Strategic Studies*, Vol. 23, No. 2, 23-47.

³⁵ Cottey, *Europe's new subregionalism*, 4.

³⁶ Cottey, *Europe's new subregionalism*, 253, 243-244.

Europa, islas británicas y, aún sin formalización institucional pero con clara voluntad política, en la península ibérica). Las nuevas iniciativas se suman a las ya existentes, algunas de las cuales eran ya antiguas, como el Benelux y el Consejo Nórdico, ambas formadas justo después de la Segunda Guerra Mundial. No obstante, ambas siguen evolucionando e intensificando su cooperación.

Un elemento común a todas ellas es que, a pesar de su proliferación y de su éxito relativo, casi todos los países europeos ven las relaciones y la cooperación sub-regional como un complemento de su integración en la Unión Europea, más que como una alternativa a la misma.³⁷ En este sentido, están desempeñando importantes funciones de coordinación política, agregación de intereses para elaborar propuestas y facilitar la obtención de las minorías de bloqueo en el Consejo, cuando algún Estado ve amenazados intereses importantes.³⁸

Dentro del dinamismo de este tipo de integración sub-regional —aún poco estudiado³⁹—, que suele ser intergubernamental (sin implicar soberanía compartida como en la UE), destaca que se ha abierto a la participación plena de regiones, sobre todo de aquellas que tienen conciencia nacional. Así, en el consejo Nórdico participan las Islas Faroe, Aaland y Groenlandia, y en el Consejo Británico-Irlandés participan, junto a los gobiernos británico e irlandés, todas las naciones de las Islas Británicas excepto Inglaterra —Irlanda del Norte, Escocia y Gales—, así como las Islas del canal y de Man.⁴⁰

También están surgiendo contactos estructurados e iniciativas de cooperación entre procesos sub-regionales, como por ejemplo entre los Bálticos y los Nórdicos,⁴¹ o de éstos con el grupo de Visegràd. Teniendo en cuenta que la definición geográfica y el significado de las sub-regiones europeas no han dejado de variar a lo largo del tiempo,⁴² quizás en el futuro estas relaciones puedan transformarse en nuevas espacialidades sub-regionales más amplias, al menos en relación con ciertas políticas o temas de interés común.

³⁷ Cottet, *Europe's new subregionalism*, 251

³⁸ Gron, Caroline Howard; Nedergaard, Peter y Wivel, Anders (eds) (2015). *The Nordic countries and the European Union. Still the other European community?* Abingdon, Routledge, 243.

³⁹ Cottet, Andrew (2000), «Europe's new subregionalism», *Journal of Strategic Studies*, Vol. 23, No. 2, 23-47.

⁴⁰ Vernon Bogdanor (1999), «The British-Irish Council and devolution», *Government and Opposition*, Vol. 34, No. 3, 287-298.

⁴¹ Marc Cogen (2015). *An introduction to European intergovernmental organizations*. Farnham, Ashgate.

⁴² Diana Mishkova y Balázs Trencsényi (eds.) (2017). *European regions and boundaries: A conceptual history*. New York, Berghahn.

3. *Regionalismo y regionalización*

La cuestión regional es antigua, pero de nuevo se introduce en la agenda política. Algunos aspectos de su problemática surgieron durante los procesos de construcción y consolidación de los Estados modernos, que fueron suprimiendo el poder e influencia de los denominados cuerpos intermedios. Otros aspectos, más vinculados con aspectos administrativos y económicos, emergieron a mediados del siglo XX. Por último, la construcción europea, en particular durante el proceso de culminación del mercado interior y la creación de la Unión Europea, crearon condiciones para que las regiones, de nuevo, volviesen a entrar con fuerza en la agenda política, esta vez no sólo estatal sino también europea.

Se trata, por tanto, de una cuestión compleja, que se ha prolongado en el tiempo y que abarca diferentes dimensiones (económica, cultural, administrativa, política, e incluso geopolítica). Michael Keating identifica tres tipos principales de respuestas que se han dado a lo largo del tiempo ante la cuestión regional: regionalización, regionalismo y autonomía.⁴³

a) Regionalización

El propio Estado, ante el desarrollo desigual de los distintos territorios, elabora una planificación territorial como política de Estado. Se trata de descomponer el territorio estatal en unidades más pequeñas que permitan una mejor gestión de los recursos y una mejor implementación de las políticas. Así, el centro estatal crea una serie de regiones en base a criterios funcionales del propio Estado, y de eficiencia. Estas regiones son simplemente administrativas para desconcentrar algunas decisiones y procedimientos, y en ocasiones permiten la implementación más particularizada de algunas políticas generales. El centro regionaliza el territorio, sin consultar a estos nuevos entes administrativos y sin transferirles ningún poder efectivo, más allá de cierto margen interpretativo de las normas estatales.⁴⁴ Otra cuestión capital es la financiación, ya que en este modelo las regiones apenas tienen margen de decisión sobre la asignación del gasto, limitándose a ser generalmente oficinas de pago de las políticas es-

⁴³ Michael Keating (1998). *The new regionalism in Western Europe. Territorial restructuring and political change*. Aldershot, Edward Elgar.

⁴⁴ Por ser centrales en estos procesos los factores funcionales, también se ha denominado a esta forma de política territorial como *regionalismo funcional*, si bien esta denominación puede incidir a la confusión con el regionalismo que, como se verá a continuación, es muy distinto a la regionalización.

tatales (mantenimiento de instalaciones, sueldos de funcionarios, tramitación y pago de subvenciones, etc.).

Un ejemplo de cómo opera esta lógica regional puede verse en la última reorganización territorial de Francia, donde el gobierno ha decidido reformar completamente el número y tamaño de las regiones francesas con el objetivo de dotarlas de masa crítica para poder competir con las regiones de otros Estados europeos y, al mismo tiempo, lograr algunas economías de escala y sinergias que permitiesen un ahorro en el gasto público.⁴⁵

Durante el transcurso de la reciente crisis económica mundial, se ha observado que uno de los aspectos claves de las políticas regionales de los Estados europeos, la estrategia basada en impulsar algunas regiones líderes (*economic champions*), siempre de carácter urbano, vinculadas con centros de desarrollo, etc., no sólo no conseguía *arrastrar* hacia el crecimiento a las regiones consideradas más «atrasadas», sino que acentuaba su situación periférica. Ello ha llevado a plantearse qué políticas son adecuadas para las regiones que ni son urbanas ni son centrales o polos de desarrollo.⁴⁶

b) Regionalismo

En Europa puede observarse que las políticas de construcción de los Estados nacionales han tenido resultados desiguales. En muchos casos, la identidad nacional del Estado ha sido aceptada por la inmensa mayoría de la población y constituyen parte del sentido común de sus ciudadanos que, en general, se identifican con su nación y su Estado. En otros lugares, algunas regiones históricas, si bien pueden compartir buena parte del proyecto nacionalista estatal, no aceptan que ello sea a costa de abandonar sus viejas instituciones de autogobierno, su identidad y cultura, y a veces incluso su propio derecho.

En estos casos, han surgido movimientos que reclaman su derecho a ser reconocidos como sujetos políticos distintos, con un elevado nivel de autogobierno que les permita mantener sus costumbres e instituciones, así como su estrategia de desarrollo propio. Aquí, la región se convierte en un proyecto político que busca la aceptación del Estado y, en los casos en los que el Estado está muy centralizado, ello implica —en alguna medida— la transformación del propio Estado, para acoger esta diferencia dentro de su territorio.

⁴⁵ Pasquier (2009), The Europeanisation of French regions; Javier Tajadura, (2017) «Las reformas del modelo de descentralización territorial de Francia: la necesaria simplificación del “milhojas” territorial», *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 108, 181-223.

⁴⁶ Danson (2009), New regions and regionalization through clusters.

En otros casos, no muy numerosos pero políticamente bastante significativos, como resultado de procesos muy complejos —sociales, económicos, culturales y políticos—, el territorio no solo define una identidad regional potente —normalmente en base a instituciones existentes, y un discurso regionalista que reclama el respeto y mantenimiento de su cultura, etc.—, sino que se articula un verdadero proyecto *distinto* al del Estado. Se trata de construir otro *centro*, social y cultural, que devenga político y económico, para el mejor desarrollo de su región. En este caso, en el extremo del regionalismo —a menudo mezclado socialmente con él—, surge el nacionalismo periférico o alternativo. A veces, este nacionalismo refleja miméticamente al del Estado⁴⁷ y exige su derecho a construir su propio Estado, invocando el derecho de autodeterminación y la secesión.⁴⁸ Otras veces, el movimiento nacionalista propone algún tipo de acuerdo para compartir el Estado, normalmente con un reconocimiento de su realidad nacional y cultural distintiva.⁴⁹

El punto en común de las distintas variedades del regionalismo, incluyendo la versión nacionalista, radica en que estos movimientos construyen e invocan ser un centro desde el cual identificar sus problemas, definir sus prioridades y establecer su propia agenda política. Se trata de que el territorio propio se convierta en marco de referencia: social, cultural, económico, educativo, laboral, político.

Ser centro, y actuar en coherencia con esa categoría, implica convertirse en sujeto político, un sujeto no reducible a otros centros (sean estatales o de otro tipo, por ejemplo la UE). A diferencia de las regiones creadas por el Estado, donde el centro decisor era siempre el centro estatal, el regionalismo exige el reconocimiento de su condición de sujeto por parte del Estado, y en consecuencia la transformación de las políticas estatales (esto es, respetando el ámbito regional de decisión). Es importante observar que ser sujeto político no implica necesariamente tener que convertirse en Estado. La estatalidad es la forma *ideológica* extrema de un sujeto político. Pero no es la única.

⁴⁷ A menudo suele olvidarse, incluso en la literatura académica, que el nacionalismo periférico es una reacción al nacionalismo estatal, aunque éste se disfraze con el adjetivo «cívico» o el sustantivo «patriotismo», y se envuelva en un manto de «sentido común», lo que se ha denominado nacionalismo banal. Ver: Igor Filibi (2007). *La Unión como marco de resolución de los problemas etnonacionales europeos: un enfoque comparado*. Leioa, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Michael Billig (1995). *Banal nationalism*. Los Angeles, SAGE.

⁴⁸ Francisco Letamendia (2000). *Game of mirrors: Centre-periphery national conflicts*. Aldershot, Ashgate.

⁴⁹ Daniel L. Seiler (1989), «Peripheral nationalism between pluralism and monism», *International political Science Review*, Vol. 10, No. 3, 191-207.

En verdad, ser sujeto significa que el punto de vista de éste no puede evitarse u obviarse. Significa que la región debe poder examinar su situación libremente, pensarse a sí misma, conocer por sí misma los problemas, poder definirlos en sus términos y de acuerdo con sus intereses y prioridades. Ser sujeto significa que nadie puede hacer esto por ti, que la población de la región, de forma democrática, discute las alternativas y establece sus preferencias, y luego batallará políticamente para defender sus intereses y su estrategia de desarrollo propio.

Ser un sujeto político —y haber pensado, debatido y decidido la propia agenda y posiciones políticas—, no implica que éstas deban llevarse a cabo siempre y necesariamente, como planteaba la soberanía clásica en el nivel del Estado; aunque, simétricamente, si las posiciones propias nunca son aceptadas, no podríamos estar ante un caso de un sujeto político, sería una burda mascarada. Del mismo modo que los Estados europeos actuales fijan sus posiciones nacionales y luego abordan la negociación en las instituciones comunitarias, también las regiones pueden fijar las suyas y luego participar de estas negociaciones en el marco del Estado, o de la propia UE, respetando e implementando las decisiones finales según los procedimientos establecidos.

En el marco de la integración europea, con el desarrollo y evolución de la Unión, se produce una cierta convergencia entre los conceptos fundamentales del regionalismo y del nacionalismo periférico. En realidad, la realidad fáctica de la integración, con su redefinición de la soberanía, ha ido convergiendo hacia un concepto de autonomía *fuerte* (para distinguirlo de un concepto de autonomía *débil* que suele ser habitual en los procesos de descentralización estatal, que se verá a continuación).

En general, los movimientos regionalistas y nacionalistas suelen surgir, como respuesta social y política a la percepción de encontrarse en una situación periférica dentro del Estado (política, cultural, económica), o por entender que los intereses propios no están suficientemente bien defendidos por el centro y sus políticas estatales (Cuadro 1). Esta situación periférica no puede limitarse a lo geográfico, ni a lo económico. Puede suceder que la situación de periferia provenga de una discrepancia radical en las preferencias políticas de la mayoría regional, que pueden ser completamente distintas de las mayoritarias en el conjunto del Estado (como sucede en Escocia).

Cuadro 1
Ejes de referencia del posicionamiento regional
en sus marcos políticos (estatal y europeo)

Centralidad-periferialidad Fusión-diferenciación de intereses regionales respecto a los intereses de las élites centrales	Capacidad política de defender los intereses privativos regionales (elevado nivel competencial, financiación suficiente, acceso a los foros de decisión estatales y europeos)		
	Capacidad alta	Capacidad media	Capacidad baja
Intereses incrustados en el sistema político, fusión de la mayoría política regional con la mayoría del Estado	CENTRO 		
Intereses regionales claros, agenda propia, mayoría política regional			
Intereses regionales difusos, sin agenda propia			PERIFERIA
Nota: esta clasificación se podría descomponer en distintas variables económicas, políticas, institucionales, por territorios, sectores, etc. Fuente: Igor Filibi (2019)			

c) Autonomía regional

Según Michael Keating,⁵⁰ esta sería la respuesta del Estado a las demandas de un movimiento regionalista (o nacionalista), con el fin de acomodar sus reclamaciones dentro del marco estatal, aumentar la legitimidad del Estado y de la nación mayoritaria en el territorio, y —desde el punto de vista de la habitual *realpolitik*— para evitar el riesgo de secesión del territorio. Se trataría, siguiendo los conceptos de Albert Hirschman⁵¹, de optar por dar voz al territorio (*Voice*), antes que tener que enfrentarse a un proceso que reclame la salida (*Exit*) del Estado.

Los estados descentralizados políticamente —sean Estados asimétricos, regionales o autonómicos—, presentan una tensión común entre el centro y las unidades políticas subestatales, con sus correspondientes tendencias centrípetas y centrífugas. Ahora bien, a menudo el centro suele tender a desarrollar modelos de autonomía *débil*, la mínima necesaria para evitar la secesión,

⁵⁰ Michael Keating, *The new regionalism in Western Europe*.

⁵¹ Albert O. Hirschman (1970). *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to decline in firms, organizations and states*. Cambridge, Harvard University Press.

siempre arrastrados por la inercia centralista inherente al Estado moderno. En realidad, suele tratarse de modelos de descentralización producidos como consecuencia del miedo a la secesión, más que debido a un genuino reconocimiento de la pluralidad política. Normalmente el centro y la mayoría política del Estado suele considerar la autonomía dentro de una pirámide normativa en la que el centro, llegado el caso, podría invocar su mayoría para alterar las reglas del juego, lo que es percibido por la región política —lógicamente— como una amenaza existencial a su condición de sujeto distinto.

Frente a esa tendencia, las regiones más conscientes de su identidad diferenciada y las naciones periféricas, desarrollan su concepción de sujetos políticos y exigen al Estado su transformación para que sea posible una noción de autonomía *fuerte*, que esté asegurada de forma estructural, sin tener que depender del color del gobierno y sin que su posición constitucional se vea amenazada ante las mayorías estatales, que escapan al control de la región/nación minoritaria.

Otro aspecto de gran importancia en los casos donde existen autonomías en Estados descentralizados políticamente, radica en que estas regiones poseen sus propios parlamentos, gobierno, etc. Eso implica que estas regiones son gobernadas en base a sus propias mayorías políticas. Cuando la mayoría regional es muy distinta de la mayoría estatal, *de forma sistemática*, expresando valores o prioridades políticas muy diferentes, ello puede llegar a crear una grave crisis de legitimidad en el Estado. En particular cuando la región política tiene una fuerte conciencia nacional, y ese proyecto nacionalista está respaldado de forma continua por una mayoría política, aunque tal mayoría no sea suficiente para iniciar un proceso de secesión pactado, es obvio que se produce un choque de legitimidades entre dos mayorías políticas distintas.

En el marco europeo, no hay duda que la integración política ha afectado de forma importante al ejercicio y al reparto competencial de las regiones con autonomía política. Tras el auge de las regiones en el contexto de la crisis industrial de los 80 y el relanzamiento europeo que creó la Unión en 1993, donde se llegaron a proponer ideas sobre la Europa de las regiones y de los pueblos,⁵² pronto se vio que el proyecto de integración no iba en aquella dirección.⁵³

⁵² Susana Borrás-Alomar; Thomas Christiansen y Andrés Rodríguez-Pose (1994), «Towards a “Europe of the Regions”? Visions and reality from a critical perspective», *Regional politics and Policy*, Vol. 4, No. 2, 1-27; José Luis de Castro Ruano (1994). *La emergente participación política de las regions en el proceso de construcción europea*. Oñati, IVAP; Anwen Elias (2008), «Introduction: Whatever happened to the Europe of the Regions? Revisiting the regional dimension of European politics», *Regional & Federal Studies*, Vol. 18, No. 5, 483-492.

⁵³ Eve Hepburn (2008), «The rise and fall of a “Europe of the Regions”», *Regional & Federal Studies*, Vol. 18, No. 5, 537-555.

Después de una fase de cierta frustración, en la que, no obstante, la actividad regional no cesó en el marco europeo⁵⁴, surgen nuevas ideas —como las Naciones Autónomas Europeas sugeridas por Iñigo Bullain⁵⁵— y las regiones políticas más dinámicas comienzan a reorganizarse y articular formulaciones que persiguen mejorar su inserción dentro de la gobernanza de la Unión; en este sentido pueden destacarse el documento del Gobierno Vasco con su *Visión del futuro de Europa*⁵⁶ o las *Contribuciones de las RLEG a la Task Force sobre Subsidiariedad y proporcionalidad*.⁵⁷

IV. Reflexiones finales

Europa es la escala adecuada para muchos de los principales problemas y retos de la actualidad, por eso la Unión es necesaria. Es obvio que no es perfecta, y se pueden encontrar documentos oficiales con una importante carga de autocritica, pero las críticas deben estar orientadas a su reforma. Europa no se puede permitir la destrucción de la Unión. Es la única opción de contener el declive de Europa y poder reactivarla.

Las fotografías de satélite, los sondeos regulares de Eurostat o el Atlas social de Europa, nos muestran a un continente unido en múltiples aspectos, pese a su diversidad. Por ello es necesario ver y pensar Europa en términos propiamente europeos. Ello no significa obviar ni eliminar el agregado estatal, pero este nivel político, tan importante por tantos motivos (identidad, cultura, solidaridad, etc.), no puede monopolizar la visión de la realidad, porque en ocasiones la enmascara y genera efectos estadísticos que no permiten comprender correctamente los problemas y las tendencias generales europeas.

También es necesario ver y pensar las regiones en términos europeos y en términos propiamente regionales. En línea con las recomendaciones internacionales ya mencionadas anteriormente, es necesario unir ambas dimensiones. Si bien es cierto que en los últimos años se han producido algunos avances en la cuestión regional, son claramente insuficientes. El federalismo europeo debe incorporar la complejidad del nivel regional en sus articulaciones y propuestas, para lo cual no servirá una Federación clásica

⁵⁴ Mark Callanan y Michael Tatham (2014), «Territorial interest representation in the European Union: actors, objectives and strategies», *Journal of European Public Policy*, Vol. 21, No. 2, 188-210.

⁵⁵ Iñigo Bullain, «Naciones autónomas europeas», *Deia*, 24 de septiembre de 2018 [https://www.deia.eus/2018/09/24/opinion/tribuna-abierta/naciones-autonomas-europeas] Acceso: 24 de septiembre de 2018.

⁵⁶ http://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/accion_exterior_hemeroteca/es_def/adjuntos/Vision_del_Futuro_de_Europa.pdf

⁵⁷ <http://www.euskadi.eus/pdf/rleg-task-force.pdf>

y simétrica, sino algo que, por definición, deberá ser original, asimétrico y complejo.⁵⁸ Es tanto una cuestión de eficacia política, de legitimidad democrática y cercanía con la ciudadanía, y de efectividad en el desarrollo de los distintos tipos de regiones, pues la Unión debe reconocer las importantes diferencias entre las regiones.

En particular, un tipo muy específico de regiones merecen atención, las regiones y nacionalidades constitucionales que poseen una conciencia nacional mayoritaria, un sistema de partidos propio y mayorías políticas sistemáticamente distintas de las que gobiernan su Estado. Aquí nos encontramos ante un caso grave de desajuste democrático, que es preciso abordar y resolver cuanto antes. La movilización muy activa de un grupo reducido de regiones en este sentido demuestra dos cosas: que es una reclamación muy importante para estas regiones/nacionalidades, y su reducido número deja patente que se trata de un problema manejable, que podría solucionarse mediante un esfuerzo razonable de interpretación de los tratados si hubiese voluntad política suficiente.

Básicamente pueden darse dos tipos de escenarios. Por un lado, en los casos en los que una mayoría política defienda el carácter nacional del territorio, su identidad privativa y diferencial, y sus preferencias o intereses distintos de los mayoritarios dentro del Estado, pero no alcance mayoría suficiente para llevar adelante una propuesta democrática de secesión; en estos casos debe encontrarse un mecanismo de acomodación adecuado, que reconozca el carácter político de estos sujetos en el ámbito europeo y permitiendo su participación directa en los procesos de toma de decisiones de la UE bajo fórmulas acordadas entre los Estados afectados, las instituciones comunitarias y los Estados miembros. Esto también obliga a ciertos cambios en los Estados afectados, debiendo reacomodar sus acuerdos constitucionales a la realidad evolutiva de la integración europea.⁵⁹

⁵⁸ Para una magnífica visión general de los retos de la complejidad en la construcción de una democracia europea, Ver: Daniel Innerarity (2017). *La democracia en Europa*. Madrid, galaxia gutemberg.

⁵⁹ Aquí resultan de interés propuestas como la de la eventual participación en las convenciones europeas de reforma de los tratados —quizás con voz pero sin voto o alguna fórmula que permita a la nacionalidad participar plenamente del proceso político e incorporar su visión única y sus propuestas al debate europeo, lo que acrecentaría de forma importante la legitimidad de la UE en tales territorios—; o la de que las nacionalidades constitucionales y las regiones políticas puedan —de acuerdo con procedimientos pactados con su Estado y las instituciones de la UE— descomponer el voto del Estado en el Consejo de la UE en aquellas competencias exclusivas de mayor importancia estratégica para la región. Ver: Eurobasque (2018). *Aportaciones al debate sobre el futuro de Europa: Hacia una Europa federal y social*. [<http://70aniversario.eurobasque.eus/textos-de-reflexion/aportaciones-al-debate-sobre-el-futuro-de-europa-hacia-una-europa-federal-y-social/>] Acceso: 18 de septiembre de 2018.

Por otro lado, cuando una mayoría social y política amplia reclame su estatalidad propia de forma sostenida en el tiempo, parece un imperativo democrático atender tal petición y accordar el mecanismo que haga posible que la voluntad popular se exprese y se lleve a efecto el resultado. En estos casos, la Unión Europea debería garantizar la limpieza del proceso y servir de garantía última a todos los ciudadanos afectados de que todos sus derechos serán respetados y cumplidos al margen del resultado final del proceso.

En la actualidad, la UE parece haber apostado por no facilitar la creación de nuevos Estados en el territorio de la Unión. En el difícil contexto que atraviesa el proceso de integración, podría llegar a entenderse que la Unión no quiera aumentar la división política del continente. Sin embargo, el cierre de la opción *Exit* debería ir acompañada de un desarrollo mucho más profundo de la opción *Voice* que, de momento, no se está produciendo.⁶⁰

También, allí donde se están produciendo, siguiendo la estela del Consejo Nórdico y del Consejo Británico-Irlandés, las regiones políticas —y sobre todo las nacionalidades constitucionales— deben ser igualmente asociadas a las subregiones europeas que existen o puedan crearse en el futuro. Y la Unión Europea debería encontrar mecanismos que permitan asociar a estas realidades transnacionales europeas, al igual que las euro-regiones transfronterizas, a los procesos de la gobernanza de la UE.

Estos parecen ser algunos de los elementos más dinámicos de la integración europea, y la Unión debería tratar de asociar las energías desplegadas en estos campos al proceso de integración.

Por último, cuando se analizaban los procesos de periferalización, se mencionaba el impacto del miedo en el inicio o consolidación de diversos procesos de integración o movilización regional. El miedo puede ser un factor de la integración europea, pero no basta. Para avanzar de forma decidida en la integración política es necesaria la esperanza y la ilusión.

Hace no tanto tiempo surgieron proyectos que ilusionaron a una buena parte de la ciudadanía europea: se habló de crear una Unión Europea política, de una Europa de las regiones, de ciudadanía europea, de fondos de cohesión, de una constitución, de una carta de derechos de la Unión. Había diversos proyectos políticos que ilusionaban a distintos sectores de la población. Es necesario reconstruir aquel debate, en términos renovados, para

⁶⁰ En este sentido, resulta sorprendente la escasa atención que le dedica a la incorporación de las regiones al proceso político de la UE tanto la Comisión en sus documentos de reflexión sobre el futuro de Europa como, aún más llamativo, el Parlamento Europeo en sus resoluciones del 16 de febrero de 2017 que, por lo demás, son magníficas por su ambición política.

impulsar de nuevo el proyecto político europeo; pero no puede realizarse de forma técnica, fría, entre expertos y élites políticas y económicas. Es necesario abrir las puertas a la participación de todo el que quiera aportar: movimientos sociales, jóvenes, regiones, territorios transfronterizos —verdaderas islas europeas, y ejemplo de las «solidaridades de hecho» de las que hablaba Schuman—, ciudades, etc. Sólo si se abre a una participación efectiva, el proyecto europeo estará verdaderamente adaptado a las necesidades, valores e intereses de la ciudadanía; y sólo así podrá ser apoyado de forma amplia y mayoritaria.

Sobre el autor

Igor Filibi es Doctor en Ciencias políticas y sociología por la Universidad del País Vasco (UPV/EHU), Diploma en Derecho Constitucional y Ciencia Política (Madrid, Centro de Estudios Constitucionales), Diploma en integración europea y Unión Europea, licenciado en ciencias políticas y en sociología política. Actualmente es profesor investigador de Relaciones Internacionales en la UPV/EHU. También imparte clases de integración europea en el University Studies Abroad Consortium (USAC). Ha impartido cursos de doctorado en el Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati y en la Universidad Autónoma de Baja California (Méjico). Ha realizado estancias de investigación en el Centro de Estudios Avanzados (CEA, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina) y en el Instituto de Estudios Internacionales (IDEI, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú). Sus líneas de investigación principales son la integración europea, los conflictos nacionalistas y el diseño e innovación en metodologías activas de enseñanza-aprendizaje.

About the Author

Igor Filibi is a PhD in Political Science and Sociology at the University of the Basque Country (UPV/EHU), Diploma in Constitutional Law and Political Science (Madrid, Center of Constitutional Studies), Diploma in European integration and European Union, BA in Political Science, BA in Political Sociology. Senior researcher of International Relations at the University of the Basque Country. He teaches European integration at University Studies Abroad Consortium (USAC). He has given Doctorate courses at the International Institute of the Sociology of Law (Oñati) and at the Universidad Autónoma de Baja California (Méjico). Research stances

at the Centro de Estudios Avanzados (CEA, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina) and at the Instituto de Estudios Internacionales (IDEI, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú). His main research topics are European integration, nationalist conflicts and innovation in teaching-learning active methodologies.

Impulsar la participación de los ciudadanos como factor de legitimidad en el proyecto de la integración europea

Fostering the Participation of Citizens as a Factor of Legitimacy in the European Integration Project

Carlos Espaliú Berdud

Investigador Principal del Grupo de Investigación en Seguridad,
Gestión de Riesgos y Conflictos
Universidad Nebrija, Madrid
cespaliu@nebrija.es

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/ced-60-2019pp157-185>

Recibido: 21.12.2018

Aceptado: 10.01.2019

Sumario: I. Introducción.—II. La iniciativa ciudadana europea en el marco del refuerzo de la democracia participativa. 1. Proceso de implantación de la iniciativa ciudadana europea en el Derecho Comunitario: sueños. 2. La iniciativa ciudadana europea en la práctica: realidades.—III. Otras vías para fomentar la participación ciudadana en la vida política de la Unión. 1. La participación de los ciudadanos en la elección del Presidente de la Comisión Europea (*Spitzenkandidaten*): ¿realidades?. 2. El establecimiento de una circunscripción electoral común y la idea de las convenciones ciudadanas del Presidente de la República Francesa Emmanuel Macron: ¿sueños?.—IV. Conclusión.

Resumen: desde hace unas décadas se ha tratado de impulsar la democracia participativa y, en general, la participación de los ciudadanos en la vida política de la Unión, a través de diversas vías, con el fin de luchar contra la acusación de déficit democrático e incrementar la legitimidad de la Unión. Una de las vías ha sido la iniciativa ciudadana europea, que permite a los ciudadanos participar indirectamente en la formación del Derecho de la Unión, pero que no está obteniendo resultados importantes en la práctica. Otra vía que se está tratando de implementar es la de que los ciudadanos puedan influir en el nombramiento del Presidente de la Comisión Europea a través del sistema de los *Spitzenkandidaten*, que se empleó con relativo éxito en las elecciones de 2014 al Parlamento Europeo, pero que no es seguro que se termine implantando de forma definitiva. Se están barajando otras vías, como la de establecer una circunscripción electoral común única o la de implementar convenciones populares, pero su eficacia deberá ser valorada en los próximos años.

Palabras clave: Democracia participativa; Iniciativa ciudadana europea; *Spitzenkandidaten*; Circunscripción común única.

Abstract: *In the last decades, we are used to hear about the democratic deficit of the European Union. In order to tackle that accusation and to foster the legitimacy of the Union, the European Institutions have tried to stimulate the Participatory Democracy and, in general, the participation of the citizens in the political life of the Union, through diverse ways. One of those means has been the European Citizens' Initiative, that allows the citizens to take part indirectly in the formation of the European Law, but the results are poor so far. Another recourse has been the setting up of the Spitzenkandidaten process by which the citizens could influence the appointment of the President of the European Commission, a system that has been used with a relative success in the 2014 elections to the European Parliament. Nevertheless, nobody is sure whether this system will end up by being implemented once and for ever in the next elections. Other ways of increasing the Union legitimacy through citizen participation have been the attempt of setting up a single European constituency, or the creation of citizens conventions, whose efficiency will have to be evaluated in the coming years.*

Keywords: *Participatory Democracy; European Citizens' Initiative; Spitzenkandidaten; single European constituency.*

I. Introducción

En Europa, en las últimas décadas, la democracia y el estado de derecho se sitúan entre los valores más apreciados¹, por lo que, entre otras cosas, el debate acerca de la legitimidad democrática en el proceso de integración europea materializado en las Comunidades Europeas, y hoy en la Unión Europea (UE), ha sido una constante desde sus primeros pasos. En líneas generales, durante las primeras décadas de su trayectoria se achacaba a las Comunidades Europeas que, si bien recibían un poder de los Estados Miembros, a los que se les exigía un funcionamiento democrático, luego ese poder cedido era ejercido en las Comunidades por instituciones distintas del Parlamento Europeo², con lo que su funcionamiento democrático dis-

¹ Por ejemplo, en uno de los últimos Eurobarómetros especiales de la Comisión se constata que una buena parte de los ciudadanos considera el respeto de la democracia, los derechos humanos y el estado de derecho como uno de los elementos más importantes de la Unión Europea, véase: European Comision, *Special Eurobarometer 467, Report, Future of Europe*, 2017: 10.

² Véase: European Parliament, «Report on the Democratic Deficit in the European Community», Committee on Institutional Affairs, Session Documents, Series A, Doc. A-0276/87, February 1988, 10-11. Véase, asimismo: Enrique Barón Crespo, «El desarrollo de la codecisión como procedimiento legislativo de la UE», *Cuadernos Europeos de Deusto* 46 (2012): 21.

taba mucho de ser evidente. Antes se diría que la Comunidades se regían por modelos de gestión más intergubernamentales que democráticos. Con posterioridad, una vez ya desarrolladas y asentadas las Comunidades Europeas, surgió también la acusación de la sobredimensión del aparato burocrático de Bruselas, que controla toda la maquinaria de la Unión desde su torre de marfil, alejado de la realidad de los ciudadanos³.

Pero antes de seguir profundizando en las causas y los remedios de la supuesta ilegitimidad democrática de la Unión Europea deberíamos preguntamós ¿qué se entiende por legitimidad? A este respecto, nos parece útil traer a colación la clasificación llevada a cabo por el profesor Aguirre Moreno, para el que existirían, en la teoría política, dos tradiciones sobre el concepto de legitimidad. De una parte, la corriente cuyo exponente principal sería Locke, que subraya sobre todo la noción de consentimiento. Así, según los postulados de esta corriente, la legitimidad política se consigue en la medida en que los gobernantes aseguran el consentimiento de los gobernados, expresado de un modo directo o indirecto. De otra parte, la corriente teórica marcada en particular por las ideas de Hume, entiende la legitimidad más bien como un proceso que se deriva de la eficacia y del buen desempeño económico y político⁴.

Al mismo tiempo, sobre este punto también aporta luz la clásica diferenciación entre los motivos de legitimidad propuesta por Max Weber. El autor alemán señala que existen tres tipos de dominación legítima: la dominación legal; la dominación tradicional y la dominación carismática. La dominación legal o por estatuto se basa en el respeto de unas determinadas reglas aprobadas a su vez por procedimientos reglados. De esta forma, «[...] cualquier derecho puede crearse y modificarse por medio de un estatuto sancionado correctamente en cuanto a la forma»⁵. La dominación tradicional asienta su fuerza en la tradición, en la creencia de laantidad de los poderes señoriales y del sistema desde siempre⁶. Finalmente, la dominación

³ Se debe aclarar de entrada que este debate sobre la legitimidad se planteó en las Comunidades Europeas dada su naturaleza de organizaciones internacionales de integración. Las Comunidades ejercían competencias soberanas en nombre de los Estados Miembros, por lo que se asemejaban a ellos y se diferenciaban de las organizaciones internacionales de cooperación que no gozan de una verdadera cesión de competencias. Las organizaciones internacionales de cooperación se limitan a gestionar la cooperación de los Estados en los ámbitos de materias fijados en sus tratados constitutivos, por lo que en torno a estas entidades el debate sobre la legitimidad no surge, o brota mucho más debilitado.

⁴ Javier Arregui Moreno, «Problemas de legitimidad democrática, representación y rendimiento de cuentas en el proceso político de la Unión Europea», *Cuadernos Europeos de Deusto* 46 (2012): 88.

⁵ Max Weber, *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, (Madrid: Fondo de Cultura Económica, 2002),707.

⁶ *Ibid.*, 708.

carismática hace depender su vigencia de la devoción afectiva hacia la persona y el carisma del líder⁷.

En este artículo acogeremos el significado de legitimidad centrado en los aspectos procedimentales y representativos, en la línea de Locke y Weber.

En el sentido expuesto, podemos afirmar que la UE tendrá legitimidad, como cualquier sistema político, en la medida en que los ciudadanos sientan que participan directa o indirectamente en los procedimientos de toma de decisiones y de la formación de las normas de su ordenamiento jurídico. Como es lógico, la posibilidad de participación efectiva por parte de los ciudadanos en el sistema político es inversamente proporcional a su tamaño y a la distancia existente entre los centros de toma de decisiones y ellos mismos. En el caso de la UE, por la naturaleza de las cosas, al constituir la organización internacional un sistema político gigantesco y de una naturaleza supranacional, la participación de los individuos en la rueda de la marcha de la organización se dificulta mucho⁸.

Partiendo de estos presupuestos teóricos, volvemos al debate sobre la legitimidad de la Unión señalando que resulta evidente que las acusaciones de distanciamiento por parte de las esferas y actores comunitarios respecto a la ciudadanía a la hora de gestionar, y la del modelo institucional netamente intergubernamental, se retroalimentarían, contribuyendo de forma nefasta a formar una imagen de falta de legitimidad democrática de las instancias comunitarias. Lógicamente, esa caracterización resulta muy peligrosa para el futuro de la integración, pues, como se vio más arriba, una de las virtualidades de la legitimidad en el marco de un sistema político es unir a gobernantes y gobernados⁹. De esta forma, de consolidarse esa percepción, tan común entre la ciudadanía, de falta de legitimidad de la Unión, se generaría entonces un desapego entre los gobernados hacia la organización internacional, situación que puede acabar en la salida de los Estados Miembros, como ha ocurrido con el caso del Reino Unido, o llevado el fenómeno al extremo, en la propia muerte de la organización internacional¹⁰.

⁷ *Ibid.*, 711.

⁸ En este sentido ver: Arregui Moreno, «Problemas de legitimidad democrática...», 91.

⁹ *Ibid.*, 88-89.

¹⁰ En relación con la integración europea, Luis Bouza estima que sufre una falta de apoyo popular, motivada no tanto por la estructura institucional y su funcionamiento, sino por la percepción que tienen los ciudadanos de dicha arquitectura y de su labor. Para este autor, el problema de la falta de legitimidad de la UE es de naturaleza sociológica y política, más que constitucional o institucional, por lo que para solucionarlo no son suficientes las respuestas institucionales, sino que habría que implementar soluciones que dotasen de sentido político a la Unión. Véase: Luis Bouza García, «Democracia participativa, sociedad civil y espacio público en la Unión Europea. Algunas propuestas para el desarrollo del artículo 11 TUE del Tratado de Lisboa», *Estudios de Progreso. Fundación Alternativas*, n.º 57 (2010): 14-15.

Advertido el peligro de la falta de legitimidad de la Unión, debemos avanzar explicando que el mismo se ha tratado de vencer históricamente de varias maneras, aunque en el trasfondo en todas ellas se trasluce la ambición de otorgar un mayor peso a la opinión de los ciudadanos en la política comunitaria.

En primer lugar, se ha tratado de hacer crecer el peso de la opinión de los ciudadanos aumentando su representatividad en el Parlamento Europeo a través de la organización de elecciones directas, así como mediante la atribución de más competencias al propio Parlamento Europeo — institución que debe defender los intereses de los ciudadanos— en el firmamento institucional de la Unión. Ello explica la decisiva participación en el procedimiento legislativo del Parlamento Europeo en la actualidad, cuando inicialmente solo desempeñaba un papel secundario, fundamentalmente de carácter consultivo. Este proceso de incremento de poder del Parlamento, esencialmente en detrimento del Consejo de la Unión Europea, ha sido estudiado en este número de *Cuadernos Europeos de Deusto* en el trabajo de Jaume Duch, por lo que no profundizaremos en él.

En segundo lugar, el incremento del peso de la opinión de los ciudadanos se ha tratado de conseguir, en particular en los últimos tiempos, a través de la promoción de la participación directa de los ciudadanos en los procedimientos políticos de la Unión. Precisamente, en la exposición y examen de los resultados de esta vía nos centraremos en el presente artículo.

De esta forma, dedicaremos la siguiente sección de este trabajo al estudio del contexto de la concienciación de la Unión en cuanto a las bondades de la democracia participativa y su promoción; en concreto haremos referencia a la instauración de la iniciativa ciudadana en el Derecho Comunitario. Después, analizaremos otras vías que se han utilizado hasta el momento para aumentar la participación de los ciudadanos en el funcionamiento político de la Unión. Finalmente, presentaremos nuestras conclusiones.

II. La iniciativa ciudadana europea en el marco del refuerzo de la democracia participativa

1. Proceso de implantación de la iniciativa ciudadana europea en el Derecho Comunitario: sueños

Las democracias occidentales, cuando han ido adquiriendo sus rasgos definitorios, se han caracterizado en esencia por constituir sistemas políticos representativos en los cuales los poderes legislativo y ejecutivo han sido delegados por los ciudadanos en una élite política seleccionada a través de elecciones periódicas. Estos sistemas poseen grandes ventajas en

relación a otros más autoritarios, no cabe duda, pues en última instancia la voluntad de los ciudadanos es tenida en cuenta para elegir a sus representantes, pero, con el tiempo, la democracia ha acabado prácticamente por profesionalizar a aquella élite política, separando a los ciudadanos de los procesos de toma de decisiones. Los ciudadanos han pasado a ser meros votantes, que ejercen de vez en cuando su derecho a voto, y se retiran después a sus quehaceres ordinarios, dejando el escenario político en manos de sus expertos y profesionales representantes, a los que además legitiman con su voto¹¹.

Vientos de cambio comenzaron a soplar en la sociedad internacional en los últimos años del segundo milenio, instalándose una corriente neoliberal que, entre otros fenómenos, nos dejó la erosión del Estado-Nación como entidad soberana preponderante, la globalización económica¹² y el anhelo por descubrir nuevos canales participativos para incrementar la presencia activa de los ciudadanos en los procesos decisarios¹³.

Si estos vientos han soplado en todo el mundo, como es natural también se han dejado sentir en Europa¹⁴. Así, en cuanto al funcionamiento de la Unión y los mecanismos de creación del Derecho, que han respondido siempre a los rasgos propios de los sistemas políticos liberales occidentales ya descritos aquí, donde la vida política y legislativa era una propiedad casi exclusiva de una élite representativa de la ciudadanía, la situación comenzó a cambiar, de forma incipiente, con la llegada del tercer milenio. En efecto, en 2000, la Comisión Europea lanzó un ambicioso programa político tendente a mejorar la «gobernanza»¹⁵, es decir la gestión de las competencias por parte de las instituciones europeas¹⁶ —uno

¹¹ A este respecto, véase: Bart Cammaerts, *Internet-mediated participation beyond the nation state*, (Manchester: Manchester University Press, 2008), 15-16.

¹² Es posible que todos estos rasgos pudieran ser agrupados en torno al concepto de *Globalización*, así lo hace, por ejemplo, el profesor Delbrück para quien el fenómeno de globalización puede ser definido como: « [...] the process of denationalization of markets, laws and politics in the sense of interlacing peoples and individuals for the sake of the *common good*». Véase: Jost Delbrück, «Globalization of Law, Politics, and Markets – Implications for Domestic Law – A European Perspective», *Indiana Journal of Global Legal Studies*: Vol. 1: Iss. 1, Article 2 (1993): 11.

¹³ Véase: Cammaerts, *Internet-mediated participation...*, 18-19.

¹⁴ En este sentido véase también: *ibid.*, 21.

¹⁵ Sobre el concepto de «gobernanza», véase, entre otras cosas: Juan-Cruz Alli Aranguren, «Gobernanza Europea», *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º XIV (2013): 20-22.

¹⁶ Para el profesor Juan-Cruz Alli, los elementos esenciales de la «gobernanza», en el contexto de las políticas de las organizaciones internacionales, y en concreto de la UE, vendrían constituidos por: « [...] el Estado de Derecho; la democracia representativa y participativa; la transparencia y la responsabilidad de los poderes públicos; un sistema de toma de decisiones descentralizado que fomente la participación en la gestión pública; una gestión eficaz

de cuyos elementos esenciales reside en el nivel de involucración de los actores no estatales en los procesos de creación del Derecho en la UE—, que se plasmó, por ejemplo, en la publicación del Libro blanco sobre gobernanza europea¹⁷. Esta iniciativa se tradujo después, entre otras cosas, en la adopción de una Comunicación, con el objeto de fomentar, precisamente, la participación de los actores no estatales en los procesos legislativos de algunas políticas de la UE¹⁸.

En ese contexto, el Tratado de Niza de 2001¹⁹ incluyó una disposición²⁰ modificando el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, con el propósito de incluir una referencia a la sociedad civil organizada como estamento participante en el Comité Económico y Social. Un nuevo paso en esta dirección vino constituido con el establecimiento del Foro de la sociedad civil²¹ paralelo a las deliberaciones de la Convención que se convocó con la intención de preparar el camino a la Conferencia Intergubernamental prevista para la redacción del futuro Tratado por el que se establecería una constitución para Europa.

Profundizando en esta dirección, uno de los pasos más sustantivos fue la introducción de la iniciativa ciudadana en el Tratado por el que se pretendía establecer una constitución para Europa y posteriormente en el Tratado de Lisboa. En efecto, durante la última fase de la Convención, en mayo de 2003, el profesor Jürgen Meyer, delegado del *Bundestag* alemán, defendió la inserción en la futura Constitución de una disposición que habilitara la posibilidad de que los ciudadanos pudieran someter a la Comisión cualquier propuesta relativa a materias sobre las cuales ellos consideraran que un acto jurídico se necesitara a fin de implementar la Constitución²². Esta propuesta

y eficiente de los recursos públicos, controlados interna y externamente; la lucha contra la corrupción [...] y un marco económico favorable a la libertad de empresa y a la economía de mercado.» Véase: *Ibid.*, 22.

¹⁷ Comunicación de la Comisión, de 25 de julio de 2001, «La gobernanza europea – Un Libro Blanco» COM (2001) 428 final (DO C 287 de 12 de octubre de 2001).

¹⁸ Comunicación de la Comisión, de 11 de diciembre de 2002, titulada «Hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo – Principios generales y normas mínimas para la consulta de la Comisión a las partes interesadas» [COM (2002) 704 final – no publicada en el Diario Oficial].

¹⁹ DO 2001 C 80/1 de 10 de marzo de 2001.

²⁰ Artículo 257.

²¹ Entendiendo por tal: «[...] interlocutores sociales, medios económicos, organizaciones no gubernamentales, círculos académicos, etc». Véase: *Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001*. Documento SN 300/1/01 REV 1, 25.

²² Suggestion for amendment of Article: I-46, part I, title VI (CONV 724/03), by Prof. Dr. Jürgen Meyer, Delegate of the German Bundestag, acceso el 20 de diciembre de 2018, http://european-convention.europa.eu/docs/Treaty/pdf/34/34_Art%201%2046%20Meyer%20EN.pdf.

fue aceptada por el *Praesidium*, y apareció entonces como párrafo 4 del Artículo I-47 del Tratado por el que se pretendía establecer una constitución para Europa²³ y así, a la postre, se convirtió en el apartado 4 del artículo 11 del Tratado de la Unión Europea (TUE) por mediación del Tratado de Lisboa de 2007.

El alcance de esa disposición es, en principio, tremenda, pues en virtud de esta última reforma en los Tratados Constitutivos de la UE se abre la posibilidad de que los ciudadanos de la Unión puedan participar en el proceso legislativo, en concreto mediante la propuesta de un acto legislativo a la Comisión. Las bases legislativas necesarias para ello vienen constituidas por el artículo 11, apartado 4, del TUE, que forma parte del Título II (Disposiciones sobre los principios democráticos), y el artículo 24, párrafo 1.º, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que se sitúa en la Segunda Parte (no discriminación y ciudadanía de la Unión). Estos artículos han sido desarrollados por el Reglamento (UE) n.º 211/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo²⁴. En virtud de esta normativa, un millón de ciudadanos de la Unión, que sean nacionales o residan permanentemente en al menos una cuarta parte de los Estados Miembros, pueden instar a la Comisión a presentar una propuesta de acto jurídico que consideren necesaria para la aplicación de los Tratados Constitutivos.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 4.2 b) del Reglamento 211/2011, la iniciativa en cuestión promocionada por los ciudadanos europeos no puede estar «[...] manifiestamente fuera del ámbito de competencias de la Comisión para presentar una propuesta relativa a un acto jurídico para los fines de aplicación de los Tratados;». En consecuencia, desde nuestro punto de vista, este inciso excluiría de las iniciativas ciudadanas las propuestas para «reformar» los Tratados Constitutivos y aquellos actos jurídicos.

²³ DO 2004 C 310/01 de 16 de diciembre de 2004.

²⁴ DO L 65 de 11 de marzo de 2011. Esta normativa fue desarrollada por el Reglamento de Ejecución (UE) 1179/2011 de la Comisión, de 17 de noviembre de 2011, por el que se establecen especificaciones técnicas para sistemas de recogida a través de páginas web, de conformidad con el Reglamento (UE) 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la iniciativa ciudadana (DO L 301 de 18 de noviembre de 2011). Con posterioridad, se ha modificado el Reglamento (UE) 211/2011 por los siguientes Reglamentos: Reglamento Delegado (UE) 268/2012 de la Comisión de 25 de enero de 2012, DO L 89 de 27 de marzo de 2012; Reglamento (UE) 517/2013 del Consejo de 13 de mayo de 2013, DO L 158 de 10 de junio de 2013; Reglamento Delegado (UE) 887/2013 de la Comisión de 11 de julio de 2013, DO L 247 de 18 de septiembre de 2013; Reglamento Delegado (UE) 531/2014 de la Comisión de 12 de marzo de 2014, DO L 148 de 20 de mayo de 2014; Reglamento Delegado (UE) 2015/1070 de la Comisión de 31 de marzo de 2015, DO L 178 de 8 de julio de 2015 y Reglamento Delegado (UE) 2018/1239 de la Comisión de 9 de julio de 2018, DO L 234 de 18 de septiembre de 2018.

cos que la Comisión pueda adoptar por sí misma²⁵, sin tener que presentar «propuestas» a las otras instituciones con competencias legislativas. De esta manera, en principio, no se excluirían del ámbito sobre el que pueden versar las iniciativas ciudadanas aquellas propuestas de la Comisión tendentes a adoptar acuerdos interinstitucionales del artículo 295 del TFUE o incluso tratados internacionales, siempre que no se trate de tratados relativos a la política exterior o de seguridad común²⁶. Este último extremo se ha visto confirmado por el Tribunal General, mediante su sentencia de 10 de mayo de 2017, por la que revoca una decisión de la Comisión que rechazaba el registro de una iniciativa ciudadana por considerar que éstas pueden tener por objeto atacar decisiones por la que se autorizan la apertura de negociaciones para la celebración de un acuerdo internacional, como en el caso en cuestión, el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América²⁷. No obstante, es claro que, en general y en la mayoría de los casos, las iniciativas ciudadanas europeas irán dirigidas a la adopción de actos jurídicos legislativos²⁸.

Por otro lado, se desprende del Reglamento 211/2011 que, para presentar una iniciativa ciudadana, las personas interesadas deben formar un comité de ciudadanos compuesto por al menos 7 ciudadanos de la UE, con edad de votar en las elecciones al Parlamento Europeo y residentes en al menos 7 Estados Miembros²⁹. Este comité debe solicitar a la Comisión que registre su iniciativa *online* antes de comenzar a recoger manifestaciones de apoyo de los ciudadanos. Entonces, la Comisión, dentro de los dos meses siguientes a la recepción de la información, tiene que verificar que el co-

²⁵ Entendemos que se situarían en este espectro, por ejemplo, los actos que pueda adoptar en virtud del artículo 105 del TFUE en materia de recursos por incumplimiento, o los actos delegados no legislativos de alcance general que completen o modifiquen determinados elementos no esenciales del acto legislativo autorizante, contemplados en el artículo 290 del TFUE, o incluso los actos de ejecución encomendados a la Comisión en aplicación del artículo 291 del TFUE.

²⁶ Véase, sobre este punto: Nicolas Levrat, «L’initiative citoyenne européenne: une réponse au déficit démocratique?», *Cahiers de droit européen* 47, n.º 1 (2011) : 64.

²⁷ Asunto T-754/14, Michael Efler contra Comisión Europea, Sentencia del Tribunal General (Sala Primera) de 10 de mayo de 2017, ECLI:EU:T:2017:323.

²⁸ Es evidente que este extremo implica, si se proyecta al ámbito de las fuentes del Derecho internacional público, que los ciudadanos podrán intervenir, mediante sus propuestas, en el proceso inicial de adopción de «resoluciones» de organizaciones internacionales, o del derecho secundario o derivado de las organizaciones internacionales. Sobre las implicaciones de la institución de la iniciativa ciudadana en el marco de la subjetividad internacional, véase: Carlos Espaliú Berdud, «A Reflection on the Participation of Individuals in the Creation of European Law through the European Citizens’ Initiative and its Scope in International Law», *Cuadernos Europeos de Deusto* 54 (2016): 181-202.

²⁹ Artículo 3 del Reglamento (UE) n.º 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de febrero de 2011 sobre la iniciativa ciudadana.

mité se ha formado correctamente; que la iniciativa ciudadana propuesta no esté manifiestamente fuera del ámbito de competencias de la Comisión para presentar una propuesta relativa a un acto jurídico para los fines de aplicación de los Tratados; que la iniciativa ciudadana propuesta no sea manifiestamente abusiva, frívola o temeraria; y, que no sea manifiestamente contraria a los valores de la Unión establecidos en el artículo 2 del TUE³⁰. A partir de ahí, una vez que se confirma el registro, los organizadores tienen un año para conseguir declaraciones de apoyo en papel o electrónicamente³¹. Como es lógico, el requisito más relevante y decisivo es que la iniciativa ha de ser apoyada, como poco, por un millón de ciudadanos europeos, provenientes de, al menos, un cuarto de los Estados Miembros³². Junto a ello, un número mínimo de declaraciones es requerido en cada uno de esos Estados³³. Para poder apoyar la iniciativa ciudadana los firmantes han de ser ciudadanos de la Unión y deben tener la edad mínima para votar en las elecciones al Parlamento Europeo³⁴. Después de haber conseguido el millón de firmas, y una vez que hayan obtenido los certificados de las autoridades nacionales competentes atestando que se han alcanzado esos apoyos, los organizadores podrán presentar la iniciativa ciudadana a la Comisión, conjuntamente con la información relativa a las ayudas y la financiación que se hayan recibido en relación con dicha iniciativa³⁵. Se abrirá entonces un plazo de tres meses para que la Comisión exponga en una comunicación sus conclusiones finales de carácter jurídico y político sobre la misma, las medidas que en su caso se proponga adoptar y las razones para actuar así o para no hacerlo³⁶.

Llegados a este punto, cabría preguntarse por los remedios que puedan tener los organizadores ante una respuesta negativa de la Comisión, bien al principio, en el momento de comprobar los requisitos previos para el registro, o bien más tarde, tras el examen de una iniciativa exitosa. Sobre este particular, el Reglamento no aporta mucha luz. Sin embargo, acerca de la decisión preliminar de registro, el artículo 4.3 señala que «[...] e]n caso de que rechace el registro de una iniciativa ciudadana propuesta, la Comisión informará a los organizadores de las razones de dicho rechazo y de todos

³⁰ *Ibid.*, artículo 4, 2.

³¹ *Ibid.*, artículo 5, apartados 2 y 5.

³² *Ibid.*, artículo 2 y artículo 7.

³³ *Ibid.*, Anexo I. Sobre el número concreto de apoyos ciudadanos que se deben conseguir en cada Estado de la UE, véase el sitio internet dedicado por la Comisión a la iniciativa ciudadana europea, acceso el 20 de diciembre de 2018, <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/signatories>.

³⁴ Artículo 3, apartado 4 del Reglamento (UE) n.º 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de febrero de 2011 sobre la iniciativa ciudadana.

³⁵ *Ibid.*, artículo 8, apartado 2 y artículo 9.

³⁶ *Ibid.*, artículo 10, apartado 1 c).

los posibles recursos judiciales y extrajudiciales a su disposición». El Reglamento 211/2011 no proporciona más detalles sobre cuáles puedan ser esos recursos a los que se alude. No obstante, resulta lógico pensar que los organizadores puedan recurrir tal decisión en el marco de la acción de anulación prevista en el artículo 263 del TFUE; algo que la Comisión ha recomendado en los casos en que el registro ha sido rechazado³⁷. Por otro lado, en la realidad, la Comisión ha recomendado asimismo presentar una reclamación de mala administración ante el Defensor del Pueblo Europeo bajo las condiciones establecidas en el artículo 228 del TFUE³⁸. Por el contrario, nada se previó en relación con la decisión de la Comisión relativa al examen de una iniciativa exitosa registrada, pero entendemos que la misma solución aplicable a la denegación *in limine litis* se puede aplicar a la denegación posterior de la Comisión, como, en efecto, así lo ha confirmado recientemente el Tribunal General, en su sentencia de 23 de abril de 2018, en el asunto *One of Us*, en la que aceptó la interposición de un recurso de anulación por parte de las personas físicas que constituyan el comité de ciudadanos encargado de promover la iniciativa ciudadana europea en cuestión tras ser registrada pero no aceptada a la poste³⁹.

En definitiva, como ya se apuntó, la relevancia de la institución de la iniciativa ciudadana en el contexto del Derecho Europeo reside en el hecho de que proporciona al individuo la posibilidad de participar en el proceso legislativo de una organización internacional con capacidad de crear normas obligatorias para todos los sujetos del ordenamiento jurídico comunitario, y con ello, a los efectos que nos interesan en este artículo, sentirse más cercano de la actividad de las instituciones europeas, reforzando así la legitimación de las mismas.

No se puede, sin embargo, caer en el error de olvidar que estamos ante un modo indirecto de formación del Derecho, toda vez que la Comisión puede rechazar la iniciativa de los ciudadanos y, por otro lado, incluso llegado el caso de que la Comisión aceptara la iniciativa ciudadana,

³⁷ Por ejemplo, en el caso del rechazo de la iniciativa «Right to Lifelong Care: Leading a life of dignity and independence is a fundamental right!», véase la respuesta de la Comisión en fecha de 5 de noviembre de 2013, acceso el 20 de diciembre de 2018, <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/non-registered/details/1654?lg=fr>. Véase, asimismo, la respuesta de la Comisión a la iniciativa *Stop TTIP: Commission's reply stating the reasons for refusal of registration of a proposed citizens' initiative entitled «STOP TTIP*, C (2014) 6501 final, de 10 de septiembre de 2014, acceso el 20 de diciembre de 2018, <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/obsolete/details/2017/000008>.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Véase: Asunto T-561/14, European Citizens' Initiative One of Us, Sentencia del Tribunal General (Sala Segunda ampliada) de 23 de abril de 2018, ECLI:EU:T:2018:210, en particular párrafos 76 y 77.

la idea sería finalmente transformada en una propuesta de la Comisión. Cierto, pero sin olvidar ese importante límite, no se puede tampoco dejar de poner de relieve que la iniciativa ciudadana europea supone una nueva excepción al monopolio que los Tratados Constitutivos han concedido a la Comisión para redactar y presentar iniciativas legislativas. De este modo, es muy destacable el hecho de que, en el contexto del derecho a la iniciativa legislativa en la UE, los tratados han situado al individuo en la misma posición que al Parlamento Europeo, al Consejo, a los Estados Miembros, al Banco Central Europeo, al Tribunal de Justicia de la Unión Europea y al Banco Europeo de Inversiones, los cuales, en unos cuantos supuestos bien determinados, pueden solicitar a la Comisión que presente iniciativas legislativas⁴⁰.

A pesar de la trascendencia teórica de la iniciativa ciudadana que acabamos de resaltar, debemos situar a la institución en su contexto más amplio del Derecho Comunitario. Con ese fin, conviene hacer notar que la inserción de la iniciativa ciudadana en el Tratado por el que se establecería una constitución para Europa tuvo lugar en un artículo denominado «Principio de democracia participativa» (I-47)⁴¹, que estaba ligado a uno anterior denominado «Principio de democracia representativa» (I-46), en un título que llevaba por nombre «de la vida democrática de la Unión» (Título VI). Tras el abandono del malogrado Tratado por el que se establecería una Constitución para Europa, esas disposiciones han entrado en los Tratados Constitutivos gracias al Tratado de Lisboa, siendo hoy los artículos 10 y 11 respectivamente del TUE. Así, a pesar de que la institución de la iniciativa ciudadana europea del artículo 11 del TUE supone un gran avance en cuanto a la participación democrática de los ciudadanos, no cabe duda, resulta sin embargo muy significativa la claridad con que el actual artículo 10 del TUE da absoluta prioridad a la democracia tradicional, o representativa. En efecto, el apartado 1 del citado artículo se lee así: «El funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa», y el apartado 2 añade: «Los ciudadanos estarán directamente representados en la Unión a través del Parlamento Europeo». Llama la atención el contraste de la rotundidad de este lenguaje con el de las promesas vagas e indefinidas contenidas en el artículo 11, según las cuales las instituciones de la Unión *darán a los ciudadanos la posibilidad* de expresar sus opiniones a través de los cauces apropiados. En definitiva, que la diferencia de

⁴⁰ Sobre esta materia véase, entre otros los artículos 17. 2 y 22.2 del TUE, así como los artículos 76, 129, 225, 241, 257 y 289 TFUE.

⁴¹ Para el profesor Auer, la iniciativa ciudadana abrió «... a new constitutional competence for the citizens ...». Véase: Andres Auer, «European Citizens' Initiative», *European Constitutional Law Review* 1 (2005): 80.

peso entre la democracia representativa y la participativa en el funcionamiento de la Unión, a la luz de los Tratados Constitutivos, sigue siendo considerable, a pesar de los avances implicados por la iniciativa ciudadana europea.

2. *La iniciativa ciudadana europea en la práctica: realidades*

No ha transcurrido demasiado tiempo para determinar de una forma concluyente la virtualidad, en la práctica, de la iniciativa ciudadana europea; si realmente ha abierto o no una vía importante para promover la participación ciudadana en la maquinaria legislativa y decisoria en la UE, a la vista de que sólo han transcurrido unos seis años desde el momento en el que la posibilidad de promover iniciativas ciudadanas comenzó, es decir, desde la entrada en vigor del Reglamento 211/2011 el 1 de abril de 2012. No obstante, sí que hay ya base para incoar alguna reflexión con cierto peso sobre la implantación de esta institución en sus primeros pasos.

Desde abril de 2012, la Comisión ha recibido 72 solicitudes de registro de iniciativas ciudadanas. De entre ellas, 54 han sido registradas. Por el contrario, 18 iniciativas propuestas no cumplieron con los requisitos fijados en el artículo 4.2 del Reglamento 211/2011 y, por tanto, no fueron registradas por la Comisión⁴². Entre las que sí fueron registradas, 15 fueron retiradas antes de que acabaran sus respectivos plazos para recoger declaraciones de apoyo⁴³ y 26 no consiguieron alcanzar el millón de declaraciones de ayuda⁴⁴. Hasta el momento, solo 4 iniciativas han alcanzado el número fijado de declaraciones de apoyo y han sido sometidas a la Comisión: *El derecho al agua y el saneamiento como derecho humano ¡El agua no es un bien comercial, sino un bien público!* (Right2Water); *Uno de nosotros; Stop vivisection*; y *Prohibición del glifosato y protección de las personas y del medio ambiente frente a los pesticidas tóxicos*. Las cuatro han recibido una respuesta formal por parte de la Comisión. Finalmente, 9 iniciativas están recogiendo ahora declaraciones de apoyo o lo han dejado de hacer muy

⁴² Véase: Iniciativa Ciudadana Europea, Registro Oficial, solicitudes de registro denegadas, acceso el 20 de diciembre de 2018, <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/non-registered>.

⁴³ Véase: Iniciativa Ciudadana Europea, Registro Oficial, Iniciativas archivadas, Lista de iniciativas retiradas por los organizadores, acceso el 20 de diciembre de 2018, http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/obsolete/withdrawn_by_organiser.

⁴⁴ Véase: Iniciativa Ciudadana Europea, Registro Oficial, Iniciativas archivadas, Lista de las iniciativas que no obtuvieron el número necesario de declaraciones de apoyo en el plazo de un año, acceso el 20 de diciembre de 2018, http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/obsolete/conditions_not_fulfilled.

recientemente sin que se sepa si han conseguido las cifras necesarias de apoyo⁴⁵.

Por el momento, sólo la iniciativa *Right2Water*⁴⁶ y *Prohibición del glifosato*⁴⁷ han sido aceptadas por la Comisión, lo que significa que menos del 3% de las iniciativas promovidas han alcanzado parcialmente sus objetivos. Y eso no es todo, pues debemos esperar a ver cuál es el futuro de estas iniciativas en el proceso legislativo.

En efecto, en cuanto a *Right2water*, en un principio, en su comunicación aceptando la iniciativa, la Comisión no anunció nuevas propuestas legislativas sino solamente que reforzaría «[...] la aplicación de su legislación sobre la calidad del agua, [...]»⁴⁸. Un resultado tan pobre fue duramente criticado por el Parlamento Europeo⁴⁹, de forma que, el 1 de febrero de 2018, la Comisión presentó una propuesta de reforma de la directiva sobre el agua potable, que tiene por fin mejorar la calidad del agua potable y el acceso a ella en todos los Estados de la UE⁵⁰.

En cuanto a *Prohibición del glifosato*, que tiene por objeto que se proponga a los Estados Miembros la prohibición del glifosato, la reforma del procedimiento de aprobación de pesticidas y el establecimiento de objetivos de reducción del empleo de pesticidas de carácter vinculante en toda la UE, el 12 de diciembre de 2017 la Comisión contestó a los organizadores acogiendo, por el momento, un objetivo de los tres propuestos (transparencia de las evaluaciones científicas, y de la toma de decisiones por parte de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA), en cuanto a los riesgos de la utilización de estas sustancias químicas) y decidió presentar antes

⁴⁵ Véase: Iniciativa Ciudadana Europea, Registro Oficial, Iniciativas abiertas, acceso el 20 de diciembre de 2018, <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/open>.

⁴⁶ Comunicación de la Comisión relativa a la Iniciativa Ciudadana Europea «El Derecho al agua y el saneamiento como derecho humano. ¡El agua no es un bien comercial sino un bien público!», acceso el 20 de diciembre de 2018, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9bf48961-b030-11e3-86f9-01aa75ed71a1.0005.04/DOC_1&format=PDF.

⁴⁷ Comunicación de la Comisión sobre la iniciativa ciudadana europea «Prohibición del glifosato y protección de las personas y del medio ambiente frente a los pesticidas tóxicos», acceso el 20 de diciembre de 2018, <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2017/FR/C-2017-8414-F1-FR-MAIN-PART-1.PDF>.

⁴⁸ Comunicación de la Comisión relativa a la Iniciativa Ciudadana Europea «El Derecho al agua y el saneamiento como derecho humano. ¡El agua no es un bien comercial sino un bien público!»..., *doc. cit.*, *Conclusiones*.

⁴⁹ Parlamento Europeo, *Resolución del Parlamento Europeo, de 8 de septiembre de 2015, sobre el seguimiento de la Iniciativa Ciudadana Europea Right2Water (2014/2239(INI))*.

⁵⁰ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano {SWD(2017) 448 final} – {SWD(2017) 449 final} – {SWD(2017) 451 final}, acceso el 20 de diciembre de 2018, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8c5065b2-074f-11e8-b8f5-01aa75ed71a1.0018.02/DOC_1&format=PDF.

de mayo de 2018 una propuesta legislativa que trate ese aspecto⁵¹. El 11 de abril de 2018, cumpliendo, pues, su promesa, la Comisión adoptó una propuesta sobre la transparencia y la sostenibilidad de la evaluación de riesgos en la cadena alimentaria de la UE⁵².

A la luz de los escasos resultados obtenidos por las iniciativas ciudadanas presentadas hasta el momento, tanto el Parlamento como algunos órganos de la Unión han propuesto la revisión del Reglamento 211/2011 que regula la iniciativa ciudadana Europea⁵³. La Comisión se ha hecho eco de esta presión y el 13 de septiembre de 2017 adoptó una Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la iniciativa ciudadana eu-

⁵¹ Comunicación de la Comisión sobre la iniciativa ciudadana europea «Prohibición del glifosato y protección de las personas y del medio ambiente frente a los pesticidas tóxicos»,, *doc. cit.* Acerca del tercer objetivo de la iniciativa, «establecer objetivos de reducción del empleo de pesticidas de carácter vinculante en toda la UE, con vistas a un futuro libre de pesticidas», la Comisión afirmó tener la intención de centrarse en la aplicación de la Directiva 2009/128/CE, pero señaló que volvería, no obstante, a evaluar la situación más adelante (*ibid.*).

⁵² Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the transparency and sustainability of the EU risk assessment in the food chain amending Regulation (EC) No 178/2002 [on general food law], Directive 2001/18/EC [on the deliberate release into the environment of GMOs], Regulation (EC) No 1829/2003 [on GM food and feed], Regulation (EC) No 1831/2003 [on feed additives], Regulation (EC) No 2065/2003 [on smoke flavourings], Regulation (EC) No 1935/2004 [on food contact materials], Regulation (EC) No 1331/2008 [on the common authorisation procedure for food additives, food enzymes and food flavourings], Regulation (EC) No 1107/2009 [on plant protection products] and Regulation (EU) No 2015/2283 [on novel foods], acceso el 20 de diciembre de 2018, https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/gfl_transparency_comm_proposal_20180410_en.pdf.

⁵³ El Parlamento Europeo, tras la elaboración de un estudio sobre la materia, solicitó oficialmente la revisión del Reglamento mediante su resolución de 28 de octubre de 2015, sobre la iniciativa ciudadana europea (Resolución del Parlamento Europeo, de 28 de octubre de 2015, sobre la iniciativa ciudadana europea (2014/2257(INI)). Asimismo, el Defensor del Pueblo Europeo, tras una investigación para verificar el funcionamiento eficaz del procedimiento de la iniciativa ciudadana europea, así como el papel y las competencias de la Comisión, elaboró en marzo de 2015 once directrices destinadas a mejorar la iniciativa; véase, *Decision of the European Ombudsman closing her own-initiative inquiry OI/9/2013/TN concerning the European Commission, Decision-Case OI/9/2013/TN- Opened on Wednesday 18 December 2013, Decision on Wednesday 04 March 2015*, acceso el 20 de diciembre de 2018, <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/es/59205>). Por su parte, el Comité de las Regiones emitió, en octubre de 2015, un dictamen en el que también defendía una rápida y significativa revisión del Reglamento (Comité de las Regiones. Dictamen sobre la *Initiativa ciudadana europea* (DO C 423 de 17 de diciembre de 2015). Finalmente, el Comité Económico y Social Europeo emitió un dictamen en el que recomendaba la revisión del Reglamento en cuestión (Dictamen sobre el tema «La iniciativa ciudadana europea (revisión)» (Dictamen de iniciativa) (2016/C 389/05), DO C 389 de 21 de octubre de 2016).

ropea⁵⁴, que entre otras cosas, simplifica las formalidades y permite a los mayores de 16 años participar, mientras que antes solo se podía dar apoyo a las candidaturas a los ciudadanos europeos mayores de edad. El 12 de diciembre de 2018 el Parlamento y el Consejo llegaron a un acuerdo político para reformar el Reglamento 211/2011 sobre la base de la propuesta de la Comisión y se prevé que se adopte el nuevo Reglamento en los próximos meses y que entre en vigor para 2020⁵⁵.

Por otro lado, varios comités de ciudadanos han decidido elevar asuntos ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea contra las decisiones de la Comisión rechazando el registro de sus iniciativas y el Tribunal ha dictado ya alguna sentencia en la materia⁵⁶. De entre ellas, la mayoría han con-

⁵⁴ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la iniciativa ciudadana europea, de 13.9.2017 (Texto pertinente a efectos del EEE) {SWD(2017) 294 final}.

⁵⁵ European Commission, Press release 12 December 2018 European Citizens' Initiative: Political agreement reached on the Commission's proposal, acceso el 20 de diciembre de 2018, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6792_en.htm.

⁵⁶ Ver, por ejemplo: 1. Asunto T-361/14, HB y otros contra Comisión Europea, Sentencia del Tribunal General (Sala Primera) de 5 de abril de 2017, ECLI:EU:T:2017:252, que procuraba determinar si tal como se afirmaba en la decisión denegatoria de registro por parte de la Comisión, la iniciativa legislativa se centraba en aspectos al margen notoriamente de la competencia de la Comisión. En la sentencia, el Tribunal General consideró que la decisión de la Comisión negando el registro de la iniciativa ciudadana era conforme a derecho; 2. Asunto T-646/13, Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative Minority SafePack y otros contra Comisión Europea, Sentencia del Tribunal General (Sala Primera) de 3 de febrero de 2017, ECLI:EU:T:2017:59, que versaba sobre el deber de motivación por parte de la Comisión de su decisión de denegación de registro. En la sentencia, por primera vez, el Tribunal declaró que la Decisión impugnada no contenía manifiestamente suficientes elementos que permitieran a los promotores conocer las justificaciones de la denegación del registro de la iniciativa ciudadana a la vista de los diferentes datos contenidos en la citada propuesta y reaccionar en consecuencia y al Tribunal ejercer su control sobre la legalidad de la denegación de registro. En consecuencia, el Tribunal decidió anular la Decisión C(2013) 5969 final de la Comisión, de 13 de septiembre de 2013, por la que se desestimaba la solicitud de registro de la propuesta de iniciativa ciudadana europea denominada «Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe»; 3. Asunto T-529/13, Balázs-Árpád Izsák y Attila Dabis contra Comisión Europea, Sentencia del Tribunal General (Sala Primera) de 10 de mayo de 2016, ECLI:EU:T:2016:282, que abordó la cuestión de cuál es la información en la que la Comisión puede basarse para decidir que no se cumplen los requisitos de registro de una propuesta de iniciativa ciudadana, enunciados en el artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011. En la sentencia, el Tribunal General consideró que la decisión de la Comisión negando el registro de la iniciativa ciudadana era conforme a derecho; 4. Asunto T-44/14, Bruno Costantini y otros contra Comisión Europea, Sentencia del Tribunal General (Sala Primera) de 19 de abril de 2016, ECLI:EU:T:2016:223, en el que analizaba el alcance de la obligación de motivación por parte de la Comisión de su decisión denegatoria de registro de la iniciativa ciudadana. En la sentencia, el Tribunal General consideró que la decisión de la Comisión negando el registro de la ini-

firmado la decisión denegatoria de registro por parte de la Comisión, salvo en dos ocasiones, en primer lugar: la sentencia del Tribunal General (Sala Primera) de 3 de febrero de 2017 en el asunto T-646/13 (Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative Minority SafePack y otros contra Comisión Europea) que anuló la decisión de la Comisión por incumplir su obligación de motivar su decisión⁵⁷. En segundo lugar, en una decisión de gran trascendencia, la sentencia de la Sala Primera del Tribunal General de 10 de mayo de 2017 anuló la decisión de la Comisión de rechazar el registro de la iniciativa ciudadana para frenar el acuerdo comercial global con Estado Unidos de América. En efecto, para la Sala Primera del Tribunal General, «[...] la normativa relativa a la ICE no incluye indicación alguna en virtud de la cual no quepa contemplar la participación ciudadana para impedir la adopción de un acto jurídico», por lo que, de esta forma, se considera que entra dentro del ámbito de los actos jurídicos que deben contribuir a la aplicación de los Tratados «[...] los actos que tienen por objeto impedir la celebración del TTIP y del CETA, que tienen como finalidad modificar el ordenamiento jurídico de la Unión»⁵⁸.

Asimismo, el Defensor del Pueblo Europeo recibió varias quejas por parte de organizadores de iniciativas, que fueron ya resueltas negando que hubiera habido mala administración por parte de la Comisión⁵⁹.

ciativa ciudadana era conforme a derecho; 5. Asunto T-450/12, Alexios Anagnostakis contra Comisión Europea, Sentencia del Tribunal General (Sala Primera) de 30 de septiembre de 2015, ECLI:EU:T:2015:739, que abordó la cuestión del alcance del deber de motivación por parte de la Comisión de la decisión denegatoria de registro de la iniciativa ciudadana. En la sentencia, el Tribunal General consideró que la decisión de la Comisión negando el registro de la iniciativa ciudadana era conforme a derecho; 6. Asunto T-561/14, European Citizens' Initiative One of Us contra la Comisión Europea, Sentencia del Tribunal General (Sala Segunda ampliada) de 23 de abril de 2018, ECLI:EU:T:2018:210, que reafirma el poder de apreciación por parte de la Comisión de proponer iniciativas legislativas siguiendo la iniciativa ciudadana, sin que tenga ninguna obligación de hacerlo.

⁵⁷ Sentencia del Tribunal General (Sala Primera) de 3 de febrero de 2017 en el asunto T-646/13 (Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe).

⁵⁸ Asunto T-754/14, Michael Efler contra Comisión Europea, Sentencia del Tribunal General (Sala Primera) de 10 de mayo de 2017, ECLI:EU:T:2017:323.

⁵⁹ En este sentido, véase, por ejemplo las siguientes decisions: European Ombudsman, *Decision of the European Ombudsman closing the inquiry into complaint 2071/2013/EIS against the European Commission*, 12 December 2014, acceso el 20 de diciembre de 2018, <http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/decision.faces/en/58564/html.bookmark>; European Ombudsman, *Decision of the European Ombudsman closing the inquiry into complaint 402/2014/PMC against the European Commission*, 31 March 2015, acceso el 20 de diciembre de 2018, <http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/decision.faces/en/59451/html.bookmark>.

A la vista de estos resultados, no puede caber la menor duda de que el peso, en la realidad, de la iniciativa ciudadana europea en el proceso decisorio en la UE y en la creación del Derecho Europeo, es muy escaso. La participación ciudadana sigue vehiculándose a través de la democracia representativa y no tanto en torno a la democracia participativa. De hecho, en el Informe de la Comisión Europea sobre la ciudadanía de la UE de 2017, que lleva por subtítulo precisamente el de «Fortaleciendo los derechos de los ciudadanos en una Unión de cambio democrático» se señala abiertamente que: «[...][e]l funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa»⁶⁰, en la línea de lo que hemos visto con anterioridad que evidenciaba el texto de los artículos 10 y 11 del TUE.

III. Otras vías para fomentar la participación ciudadana en la vida política de la Unión

Como ya se advirtió, la corriente tendente a aumentar la legitimación de la UE no se agota simplemente con la implementación de la institución jurídica de la iniciativa ciudadana europea, sino que se han ido barajando otras medidas para incrementar el sentimiento de proximidad de los ciudadanos a la maquinaria del funcionamiento de las instituciones y los órganos de la Unión⁶¹. Veamos algunas de ellas a continuación.

1. *La participación de los ciudadanos en la elección del Presidente de la Comisión Europea (Spitzenkandidaten): ¿realidades?*

En aras de profundizar en las vías que pudieran incrementar la legitimidad democrática de la Unión, mediante el Tratado de Lisboa se introdujo en los Tratados Constitutivos una disposición por la que la voz de los ciudadanos

⁶⁰ Comisión Europea, Informe sobre la ciudadanía de la UE 2017. Fortaleciendo los derechos de los ciudadanos en una Unión de cambio democrático (Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2017): 17.

⁶¹ El aprecio por la democracia entre los ciudadanos europeos, como ya lo hicimos notar en la introducción de este trabajo, sigue siendo, de acuerdo con las encuestas, muy importante. Además, precisamente, buena parte de los ciudadanos considera que las decisiones en cuanto a la promoción de la democracia deben adoptarse a nivel comunitario, más que a nivel nacional, por lo que se deduce que en el imaginario de los ciudadanos se asocia fuertemente la Unión al valor de la democracia. Así, véase el Eurobarómetro especial de la Comisión sobre el futuro de Europa: European Comision, *Special Eurobarometer 467, Report, Future of Europe*, 2017: 140.

nos europeos debería ser escuchada a la hora de nombrar al Presidente de la Comisión. En efecto, según el artículo 17, apartado 7, del TUE, «Teniendo en cuenta el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo y tras mantener las consultas apropiadas, el Consejo Europeo propondrá al Parlamento Europeo, por mayoría cualificada, un candidato al cargo de Presidente de la Comisión [...]», pero no se contiene ninguna clave para saber qué diablos quiere significar la expresión «tener en cuenta el resultado a las elecciones al Parlamento Europeo»⁶².

Aquella vaga expresión del artículo 17 del TUE ha sido interpretada en la práctica, en la primera ocasión posible tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, en las elecciones al Parlamento Europeo de 2014, nombrando como Presidente de la Comisión al cabeza de lista del partido más votado en esas elecciones —«*Spitzenkandidaten*»—, después de complicados procesos internos de selección de candidatos por parte de los grandes partidos europeos⁶³.

Las nuevas disposiciones del artículo 17 del TUE introducidas por el Tratado de Lisboa y su concreción en el sistema del *Spitzenkandidaten* parecen tener su origen en el punto 47 de un documento denominado «*A Constitution for a Strong Europe*» presentado en Estoril en octubre de 2002 durante una reunión del Partido Popular Europeo preparatoria de la Convención sobre el futuro de Europa tendente a la redacción del Tratado por el que se trataba de crear una Constitución para Europa, pasando de ahí, du-

⁶² Los apartados 6 y 7 del artículo 17 fueron desarrollados, en teoría, por la Declaración 11 aneja al Acta Final de la Conferencia Intergubernamental que adoptó el Tratado de Lisboa, relativa a los apartados 6 y 7 del artículo 17 del TUE, del siguiente tenor: «La Conferencia entiende que, en virtud de lo dispuesto en los Tratados, el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo son responsables conjuntamente de la buena marcha del proceso que conduce a la elección del Presidente de la Comisión Europea. Por consiguiente, antes de la decisión del Consejo Europeo, se mantendrán las necesarias consultas entre representantes del Parlamento Europeo y del Consejo Europeo, en el marco que se estime más oportuno. Dichas consultas, conforme a lo dispuesto en el párrafo primero del apartado 7 del artículo 17, versarán sobre el perfil de los candidatos al cargo de Presidente de la Comisión, teniendo en cuenta las elecciones al Parlamento Europeo. Las condiciones de celebración de dichas consultas podrán precisarse en el momento oportuno, de común acuerdo entre el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo». Véase: Declaraciones anejas al Acta Final de la Conferencia Intergubernamental que ha adoptado el Tratado de Lisboa firmado el 13 de diciembre de 2007, *DO C 326 de 26 de octubre de 2012*. Como se puede apreciar, la Declaración en cuestión tampoco proyecta demasiada luz sobre la cuestión o sobre el modo en que el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo deba tenerse en cuenta.

⁶³ Sobre el modo de llevarse a cabo las nominaciones dentro de cada partido véase: Gert-Jan Put; Steven Van Hecke; Corey Cunningham and Wouter Wolfs, «The Choice of *Spitzenkandidaten*: A Comparative Analysis of the Europarties' Selection Procedures», *Politics and Governance* 4 (2016): 9-22.

rante el proceso de la Convención y luego de la Conferencia Intergubernamental, al Tratado de 2004 propiamente dicho y luego, como hemos visto, a los Tratados Constitutivos por el Tratado de Lisboa⁶⁴.

A pesar de ese origen histórico puntual que se sitúa en el proceso de adopción del Tratado por el que se pretendía crear una Constitución para Europa, sería erróneo pensar, sin embargo, que la implantación del sistema del *Spitzenkandidaten* fue el resultado de un impulso único. Más bien este sistema supone un paso más en el desarrollo institucional de la Unión y, en particular, en la influencia del Parlamento Europeo en el nombramiento de la Comisión en general⁶⁵. Así, mediante el Tratado de Maastricht, en 1992, se estipuló que el nombramiento del Presidente y los demás miembros de la Comisión de común acuerdo por los gobiernos de los Estados Miembros

⁶⁴ Véase European Popular Party, Factsheet «The Story of the “Spitzenkandidaten”», June 2014: 2. Con posterioridad, en diciembre de 2002, durante la Convención, la fracción del Partido Popular Europeo propuso un artículo 78 (3) en el borrador de Constitución del siguiente tenor: «(3) A candidate for the President of the Commission shall be proposed to the European Parliament by the Council, acting by qualified majority, in the light of the results of the European Parliament elections. To become President of the Commission, the proposed candidate requires the approval of an absolute majority of the members of the European Parliament.» (Véase *Ibid.*). El *Praesidium* de la Convención incluyó la propuesta en su borrador de abril de 2003 (*ibid.*) y acabó convirtiéndose en el artículo 26 (1) del texto final aprobado por la Convención: « Article 26: The President of the European Commission 1. Taking into account the elections to the European Parliament and after appropriate consultations, the European Council, deciding by qualified majority, shall put to the European Parliament its proposed candidate for the Presidency of the Commission. This candidate shall be elected by the European Parliament by a majority of its members. If this candidate does not receive the required majority support, the European Council shall within one month propose a new candidate to the European Parliament, following the same procedure» (véase *ibid.*: 3). Finalmente, la idea acabó recogida en el Artículo I-27 (1) del texto adoptado por la Conferencia Intergubernamental de 2004 como Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (véase *ibid.*), con el siguiente tenor: «1. Teniendo en cuenta el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo y tras mantener las consultas apropiadas, el Consejo Europeo propondrá al Parlamento Europeo, por mayoría cualificada, un candidato al cargo de Presidente de la Comisión. El Parlamento Europeo elegirá al candidato por mayoría de los miembros que lo componen. Si el candidato no obtiene la mayoría necesaria, el Consejo Europeo propondrá en el plazo de un mes, por mayoría cualificada, un nuevo candidato, que será elegido por el Parlamento Europeo por el mismo procedimiento.» (Véase: Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, firmado en Roma el 29 de octubre de 2004, *DO C 310 de 16 de diciembre de 2004*).

⁶⁵ Véase, en este sentido, European Commission, European Political Strategy Centre, *Building on the Spitzenkandidaten Model Bolstering Europe’s Democratic Dimension*, Issue 1 | 16 February 2018: 2, acceso el 20 de diciembre de 2018, https://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/epsc_-road_to_sibiu_-_building_on_the_spitzenkandidaten_model.pdf. Asimismo, véase: Martin Westlake, «Chronicle of an Election Foretold: The Longer-Term Trends leading to the Spitzenkandidaten Procedure and the Election of Jean-Claude Juncker as European Commission President», *LSE Europe in Question Paper* 102 (2016).

tendría lugar tras la aprobación por el Parlamento Europeo⁶⁶. Gracias al Tratado de Ámsterdam, en 1997, el Parlamento pasó a aprobar el candidato a Presidente de la Comisión, con anterioridad a la aprobación de todo el colegio de comisarios⁶⁷. Por su parte, el Tratado de Niza, en 2001, modificó el procedimiento de nombramiento en el Consejo Europeo, haciendo pasar de la necesidad de contar con la unanimidad a la mayoría cualificada⁶⁸.

En cuanto a su aplicación práctica en 2014, según los analistas, se debe resaltar que además de la influencia del Partido Popular Europeo en el origen de la idea, que acabamos de trazar, a la hora de su implantación en la realidad, mucho se debe a la figura de Martin Schulz, que trabajó decididamente en pro de la consecución de ese objetivo⁶⁹. Por otro lado, debe ser subrayado que el sistema de *Spitzenkandidaten* contribuyó a introducir en la campaña electoral elementos distintos a los que se habían desplegado en anteriores campañas, como las numerosas visitas que algunos de los candidatos tuvieron que realizar a Estados distintos al propio y los debates a la «americana» entre candidatos⁷⁰.

A pesar de todo, en las elecciones de 2014 al Parlamento Europeo, el resultado final no estuvo a la altura de lo esperado, toda vez que el porcentaje de votantes siguió descendiendo, aunque en menor grado que en las anteriores elecciones⁷¹. Sin embargo, los ciudadanos, si damos fe a una encuesta encargada por el Parlamento Europeo, sí que consideraron mayoritariamente, en 2014, que el nombramiento del Presidente de la Comisión teniendo en cuenta los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo representaba un significativa progreso para la democracia en el seno de la UE⁷². Cabe recordar que,

⁶⁶ Artículo 158 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea introducido por el Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, *DOCE C* 191 de 29 de julio de 1992.

⁶⁷ Modificación al Artículo 158 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea introducida por el Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, *DOCE C* 340 de 10 de noviembre de 1997.

⁶⁸ Modificación al artículo 214 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea introducida por el Tratado de Niza, firmado el 26 de febrero de 2001, *DOCE C* 325 de 24 de diciembre de 2002

⁶⁹ Véase: Joseph H. H. Weiler, «The Spitzenkandidaten Exercise One Year Later – The Unsung Hero», *European Journal of International Law* 26, 2 (2015): 312.

⁷⁰ En este sentido véase: Thomas Christiansen, «After the Spitzenkandidaten: fundamental change in the EU's political system?», *West European Politics* 39: 5 (2016): 995-998.

⁷¹ Véase el porcentaje de votos en el sitio Internet del Parlamento Europeo, acceso el 20 de diciembre de 2018, <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/en/turnout.html>.

⁷² Véase: European Parliament, 2014, «Parlameter survey 2014: citizens cheer Parliament's role in Juncker election», acceso el 20 de diciembre de 2018, <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20150213IPR24006/parlameter-survey-2014-citizens-cheer-parliament-s-role-in-juncker-election>.

en aquella ocasión el candidato del Partido Popular Europeo ganó las elecciones, obteniendo un 29,43 % de los votos y 221 escaños⁷³, con el candidato de la Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas en el Parlamento Europeo en segundo lugar, obteniendo el 25,43 % de los votos y 191 escaños⁷⁴.

Paralelamente, como ha señalado Thomas Christiansen, la introducción del sistema de *Spitzenkandidaten* ha generado una mayor parlamentarización de la Unión, una mayor politización de la Comisión Europea y una mayor unión entre el Parlamento y la Comisión⁷⁵, de lo que sigue, sin duda, una mayor legitimación democrática de la Unión en el sentido que la venimos utilizando en este artículo.

En cualquier caso, la repetición de este sistema para la elección del Presidente de la Comisión no está garantizada en el futuro, al no establecerse expresamente en los Tratados.

Es verdad que la Comisión se manifestó a favor de volver a repetir ese sistema para las elecciones de 2019, por ejemplo, mediante su Recomendación 2018/234, de 14 de febrero de 2018. En ella, la Comisión rogaba que, con suficiente antelación a las elecciones al Parlamento Europeo, y a poder ser para finales de 2018, cada partido político europeo debía dar a conocer el candidato al cargo de Presidente de la Comisión Europea al que apoyaba y, en la medida de lo posible también se debía dar a conocer el programa político de dicho candidato⁷⁶.

Por su parte, el Parlamento se mostró asimismo firmemente partidario de seguir esta práctica y la propuso con vehemencia para las próximas elecciones de 2019. De hecho, en su Decisión de 7 de febrero de 2018 sobre la revisión del Acuerdo marco sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea, afirmaba que el sistema de las cabezas de lista contribuye a la transparencia, « [...] ya que las candidaturas a la presidencia de la Comisión se dan a conocer con anterioridad a las elecciones europeas, y no a posteriori, como sucedía antes; »⁷⁷. Para el Parlamento Europeo, además, el procedimiento de designación de cabezas de lista « [...] fomenta

⁷³ Véase el resultado de las elecciones en el sitio internet del Parlamento Europeo, acceso el 20 de diciembre de 2018, <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/es/election-results-2014.html>.

⁷⁴ *Ibid.* El tercer grupo en porcentaje de votos y escaños fue el Conservadores y Reformistas Europeos, véase: *ibid.*

⁷⁵ Christiansen, «After the Spitzenkandidaten...» :1005.

⁷⁶ Recomendación (UE) 2018/234 de la Comisión, de 14 de febrero de 2018, con vistas a reforzar el carácter europeo y el desarrollo eficiente de las elecciones de 2019 al Parlamento Europeo, *DO L* 45 de 17 de febrero de 2018: 40.

⁷⁷ Decisión del Parlamento Europeo, de 7 de febrero de 2018, sobre la revisión del Acuerdo marco sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea, (2017/2233(ACI)) punto 5.

la conciencia política de los ciudadanos europeos en el período previo a las elecciones europeas y refuerza la legitimidad política tanto del Parlamento como de la Comisión, conectando de forma más directa sus respectivas elecciones con la elección de los votantes; [...]»⁷⁸. Junto a ello, el Parlamento Europeo amenazaba veladamente al Consejo Europeo señalándole con claridad que: « [...] de no adherirse al proceso de designación de cabezas de lista, el Consejo Europeo también correría el riesgo de presentar para la aprobación del Parlamento a un candidato a presidente de la Comisión que no cuente con una mayoría parlamentaria suficiente; »⁷⁹. Asimismo, le advertía, con no menor nitidez de que: « [...] el Parlamento Europeo estará preparado para rechazar, en el procedimiento de investidura del presidente de la Comisión, cualquier candidato que no haya sido designado como cabeza de lista en el período previo a las elecciones europeas; »⁸⁰.

El Consejo Europeo, por el contrario, sigue manifestando sus reticencias a aceptar el sistema de las cabezas de lista. Así, en una reunión informal que tuvo lugar el 23 de febrero pasado, los miembros del Consejo Europeo se mostraron contrarios a la iniciativa. Para ellos, las disposiciones del artículo 17 del TUE citadas más arriba implican « [...] que el Consejo Europeo no puede privarse a sí mismo de su prerrogativa de elegir a la persona que propone para ocupar la presidencia de la Comisión Europea sin modificar el Tratado [...]»⁸¹. Para los jefes de Estado o de Gobierno, el proceso de designación de cabezas de lista está relacionado con la cuestión de los «equilibrios» en el contexto de los nombramientos de alto nivel, como el respetar la diversidad geográfica y demográfica de la Unión y de sus Estados Miembros, o el equilibrio entre mujeres y hombres. « [...] Si el presidente de la Comisión tuviera que ser elegido siguiendo la lógica del proceso de los cabezas de lista y teniendo en cuenta dichos equilibrios, se limitarían más las opciones del Consejo Europeo con respecto a otros nombramientos»⁸².

Paralelamente, unos meses más tarde, el Consejo de la Unión Europea se planteó asimismo la cuestión, adoptando por unanimidad, el 7 de junio de 2018, una propuesta de decisión sobre la reforma del Acta electoral, por la que reiteraba su negativa al establecimiento del sistema de los cabezas de lista sugerido por el Parlamento⁸³.

⁷⁸ *Ibid.*, punto 6.

⁷⁹ *Ibid.*, punto 3.

⁸⁰ *Ibid.*, punto 4.

⁸¹ Consejo Europeo, *Agenda de los Dirigentes*, febrero de 2018: 1.

⁸² *Ibid.*, 2.

⁸³ Decisión, de 7 de junio de 2018, del Consejo de la Unión Europea por la que se modifica el Acta relativa a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo, aneja a la Decisión 76/787/CECA, CEE, Euratom del Consejo de 20 de septiembre de 1976, *DO L* 178 de 16 de julio de 2018.

Sea como fuere, la maquinaria de los partidos europeos ya se ha puesto en funcionamiento. De esta forma, por ejemplo, el Partido Popular Europeo, en un congreso que tuvo lugar en Helsinki, el 8 de noviembre de 2018, eligió a Manfred Weber⁸⁴. Por su parte, el Partido Socialista Europeo ha decidido su candidato, Frans Timmermans, en un congreso celebrado en Lisboa el 8 de diciembre de 2018⁸⁵.

2. *El establecimiento de una circunscripción electoral común y la idea de las convenciones ciudadanas del Presidente de la República Francesa Emmanuel Macron: ¿sueños?*

Un tema estrechamente ligado al sistema de cabezas de lista para la elección del Presidente de la Comisión viene constituido por el del establecimiento de una circunscripción electoral común; extremo que posee una gran trascendencia política y simbólica desde el punto de vista de la ciudadanía europea, pero que entraña, como es lógico, no pocas dificultades técnicas⁸⁶. Esta cuestión ya fue discutida en el Parlamento Europeo al inicio de la presente legislatura, con ocasión del estudio de la posible reforma de la ley electoral de la Unión Europea, que finalmente dio lugar a su Resolución de 11 de noviembre de 2015⁸⁷. En aquel momento, el Parlamento expuso la posibilidad de establecer una circunscripción electoral común, cuyas listas estarían encabezadas por el candidato de cada familia política a presidir la Comisión, considerándola, igualmente, como una vía para incrementar la legitimidad democrática de la Unión y la cercanía de las instituciones a los ciudadanos europeos⁸⁸.

Sin embargo, la propuesta del Parlamento de noviembre de 2015 no encontró eco en el Consejo de la Unión Europea, por lo que no se implementó en aquel momento.

⁸⁴ En este sentido, véase la nota de prensa del Partido Popular Europeo, acceso el 20 de diciembre de 2018, <https://www.epp.eu/press-releases/manfred-weber-elected-as-epp-candidate-for-the-president-of-the-european-commission/>.

⁸⁵ Véase la nota de prensa del Partido Socialista Europeo, acceso el 20 de diciembre de 2018, <https://www.pes.eu/en/news-events/news/detail/Frans-Timmermans-launches-campaign-to-become-President-of-the-European-Commission-in-Lisbon/>.

⁸⁶ Sobre las implicaciones técnico-jurídicas de la implantación de un tal sistema, véase: Susana del Río Villar, «Iniciativas institucionales a favor de una democracia europea sólida y participativa», *Real Instituto Elcano ARI* 44 (2018): 4-5.

⁸⁷ Reforma de la ley electoral de la Unión Europea, Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de noviembre de 2015, sobre la reforma de la ley electoral de la Unión Europea (2015/2035(INL)).

⁸⁸ *Ibid.*, Considerandos B y E.

Pasado el tiempo, el Presidente de Francia, Emmanuel Macron hizo suya la idea de la circunscripción única europea, pasando a defenderla como parte de su apuesta europeista, en particular en su discurso de *La Sorbonne* de 26 de septiembre de 2017⁸⁹.

Asimismo, el Presidente de la República Francesa, diciéndose preocupado por el creciente distanciamiento entre las élites que manejan las riendas de la Unión en el secreto oscuro de las brumas belgas y los ciudadanos europeos, apostaba por la puesta en marcha, en los Estados Miembros que lo desearan, durante seis meses antes de las elecciones de 2019, de convenciones democráticas populares en las que los ciudadanos pudieran discutir para identificar las prioridades, las preocupaciones, las ideas que deben alimentar la refundición del proyecto europeo en esta ocasión histórica brindada por la salida del Reino Unido de la Unión⁹⁰. Está por ver si esta iniciativa, inspirada en la Convención sobre el futuro de Europa que se desarrolló en el proceso de elaboración del fallido Tratado por el que se pretendía establecer una Constitución para Europa de 2004, se lleva a cabo o no en la realidad, o si sirve de embrión para futuras iniciativas similares.

Cogiendo el testigo de Macron, a principios de 2018, el Parlamento Europeo volvió a discutir de la implantación de una circunscripción única europea con motivo del debate sobre su composición, entre otras cosas a raíz de la salida del Reino Unido de la Unión prevista para marzo de 2019. Los ponentes designados a estos efectos consideraron, de nuevo, que este extremo debía resolverse en el marco de la reforma de la ley electoral europea, y que, tras la oportuna adopción de la base jurídica, se podría establecer una circunscripción electoral común y reservar una parte de los escaños del Parlamento para ese fin, de cara a futuras elecciones⁹¹. El informe de los ponentes fue bien acogido y las ideas se fueron abriendo camino en los pasillos parlamentarios hasta que, en virtud de la Resolución de 7 de febrero de 2018 sobre su propia composición⁹², el Parlamento Europeo consideró positiva la iniciativa de crear una circunscripción electoral común, pues

⁸⁹ «Initiative pour l'Europe – Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique», acceso el 20 de diciembre de 2018, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/01/09/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique>.

⁹⁰ *Ibid.* Sobre las convenciones populares, véase: Del Río Villar, «Iniciativas institucionales ...»:5-9.

⁹¹ Informe sobre la composición del Parlamento Europeo (2017/2054(INL)–2017/0900(NLE)) Comisión de Asuntos Constitucionales. Ponentes: Danuta Maria Hübner y Pedro Silva Pereira, de 26 de enero de 2018.

⁹² Resolución del Parlamento Europeo, de 7 de febrero de 2018, sobre la composición del Parlamento Europeo (2017/2054(INL) – 2017/0900(NLE)).

«[...]reforzará el carácter europeo de las elecciones y enviará un mensaje positivo para el futuro del proyecto europeo»⁹³. Sin embargo, la alta cámara rechazó la implantación de esta importante reforma para las próximas elecciones de 2019, estimando que para llevarla a cabo era necesario, con carácter previo, proceder a la modificación del Acta relativa a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo, y que dicha modificación debería aprobarse como mínimo un año antes de las elecciones europeas, de conformidad con el Código de buenas prácticas en materia electoral de la Comisión de Venecia⁹⁴. Por este motivo, el Parlamento urgió al Consejo de la Unión Europea a que concluyera rápidamente la revisión del Acta relativa a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo⁹⁵.

No obstante, como ya vimos anteriormente, tras el oportuno examen, el 7 de junio de 2018, el Consejo adoptó por unanimidad una propuesta de decisión sobre la reforma del Acta electoral, por la que reiteraba su negativa al establecimiento de una circunscripción común para todos los Estados de la Unión y a la fijación del sistema de *spitzenkandidaten*, iniciativas defendidas por el Parlamento⁹⁶.

IV. Conclusiones

La sombra de la acusación de falta de legitimidad democrática siempre ha sobrevolado sobre la maquinaria que hace funcionar hoy la UE y antes las Comunidades Europeas. Durante décadas se ha luchado contra esa acusación fomentando el modelo de la democracia representativa, bien velando por la representatividad de los ciudadanos por parte de los europarlamentarios, bien tratando de otorgar más poderes al Parlamento Europeo en el firmamento institucional de la UE. Pero esos intentos no han servido para lograr el objetivo de evitar el distanciamiento entre la política comunitaria y la ciudadanía, de tal manera que el cuestionamiento de la legitimidad democrática de la Unión ha ido tomando cuerpo en nuestras sociedades, imbuidas cada vez más por el valor absoluto de la democracia. De esta manera, desde hace unas décadas se ha tratado de impulsar la democracia participativa y,

⁹³ *Ibid.*, (12).

⁹⁴ *Ibid.*, (H).

⁹⁵ *Ibid.*, (11).

⁹⁶ Decisión, de 7 de junio de 2018, del Consejo de la Unión Europea por la que se modifica el Acta relativa a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo, aneja a la Decisión 76/787/CECA, CEE, Euratom del Consejo de 20 de septiembre de 1976, *DO L* 178 de 16 de julio de 2018.

en general, la participación de los ciudadanos de una forma más directa en la vida política de la Unión.

Una de estas vías seguidas para fomentar la democracia participativa ha venido constituida por la nueva figura de la iniciativa ciudadana europea, abierta desde 2012, una vez que entró en vigor el Reglamento (UE) n.º 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo que implementó las disposiciones del Tratado de Lisboa en este sentido. Las grandes expectativas que generó entre los ciudadanos europeos la posibilidad de participar, aunque sea indirectamente, en el procedimiento de creación del Derecho de la Unión, desgraciadamente han sido decepcionadas, pues de 72 iniciativas presentadas hasta la fecha, solo 2 han sido escuchadas por la Comisión, y una de ellas de forma tenua. El Parlamento, a la luz de esos pobres resultados, pidió a la Comisión que preparase una reforma del Reglamento (UE) 211/2011 que facilite los trámites y aligere la carga de los promotores de las iniciativas ciudadanas, que está ya avanzada.

Otra vía que está tratándose de abrir para acercar los ciudadanos a la vida política de la Unión es la de hacer depender el nombramiento del Presidente de la Comisión Europea de los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo, de forma que el Presidente de la Comisión resulte ser el/la cabeza de lista del partido más votado en las elecciones. Esta iniciativa, defendida denodadamente por el Parlamento, no ha sido acogida muy calurosamente ni por el Consejo Europeo ni por el Consejo, celosos de las tradicionales prerrogativas de los Estados Miembros y sus representantes a la hora de nombrar al Presidente de la Comisión. Aunque se utilizó en el proceso electoral de 2014 y parece que se vuelve a intentar utilizar en las de 2019, nada garantiza que se termine implantando definitivamente de forma sólida en la práctica. Por otro lado, su empleo solo sirvió para frenar un poco la sangría de la disminución de participación en cada elección al Parlamento Europeo, no para entusiasmar a los ciudadanos con las votaciones.

También se ha barajado la posibilidad de establecer una circunscripción común para toda la UE con objeto de hacer más «europeas» las elecciones al Parlamento Europeo, si bien esta propuesta del Parlamento, hecha suya en los últimos meses por el Presidente de la República Francesa Emmanuel Macron, tampoco ha tenido suerte, hasta el momento, en el seno del Consejo Europeo.

El Jefe de Estado francés ha lanzado, asimismo, la idea de implementar convenciones populares en cada uno de los Estados Miembros para que las reflexiones de los ciudadanos sobre los grandes dosieres de la integración europea sean elevadas a las instituciones de la UE y sean tenidas en cuenta. Por ahora, la idea no ha sido acogida aún por las instituciones europeas y veremos si lo llega a ser algún día.

En definitiva, los diversos intentos de favorecer la democracia participativa a los que hemos asistido, si bien han tenido ciertos resultados positivos, no han logrado cambiar la tendencia de la cristalización de una sensación de distanciamiento entre las élites políticas europeas y los ciudadanos. Pero lo grave del caso es que este problema sigue sin resolverse en un momento en el que la Unión se encuentra en una encrucijada tremenda, amenazada, por una parte, por las olas de populismo y nacionalismo que baten la fortaleza europea y, por otra parte, por las repercusiones negativas que la primera salida de un Estado Miembro, y nada menos que uno del peso del Reino Unido, puedan tener sobre la marcha de la integración europea.

A la hora de finalizar, en aras de la objetividad que debe regir las labores del investigador, habría que preguntarse por los límites, en todo caso, de la democracia participativa, a la luz del resultado y de las consecuencias del referéndum inglés por el que se cuestionó la continuidad del Reino Unido en el seno de la Unión. En mi opinión, pero este es un debate que queda abierto, es posible que la democracia participativa no sea la panacea de todos los males que afectan a la Unión, que por otro lado siempre ha tenido que navegar en aguas turbulentas, pero desde luego sí que puede ayudar de forma determinante a que los ciudadanos europeos se sientan partícipes de este proyecto —perenne utopía— de la integración europea.

Sobre el autor

El profesor Espaliú ha sido becario de investigación de Ministerio de Educación (1995-1998), profesor de la Universidad de Navarra (1998-2000), Letrado de la Corte Internacional de Justicia (2000-2006), investigador Ramón y Cajal en la Universidad de Córdoba (2007-2012) y profesor, vicedecano de la Facultad de Derecho y Director del Instituto Carlomagno de Estudios Europeos en la *Universitat Internacional de Catalunya* (2012-2018). En la actualidad, es profesor de Derecho Internacional Público y de la Unión Europea, así como Investigador Principal del Grupo de Seguridad, Gestión de Riesgos y Conflictos en la Universidad Nebrja de Madrid. Ha obtenido la acreditación de profesor titular de ANECA en 2011 y la acreditación de catedrático de la AQU en 2015. También cuenta con dos sexenios de investigación del CNAI y dos sexenios de investigación de AQU. En materia de ciudadanía europea, entre otros trabajos, ha publicado: *A Reflection on the Participation of Individuals in the Creation of European Law through the European Citizens' Initiative and its Scope in International Law*, *Cuadernos Europeos de Deusto*, N.º 54, 2016, pp. 181-202.

About the Author

Professor Espaliú got a scholarship from the Spanish Ministry of Education (1995-1998), he has been Lecturer in the University of Navarre (Spain) (1998-2000), Legal Officer of the International Court of Justice (2000-2006) and Ramón y Cajal Researcher in the University of Córdoba (Spain) (2007-2012), Professor, Vice-Dean of the Faculty of Law and Director of the Charlemagne Institute of European Studies at the International University of Catalonia (2012-2018). At present, he is Professor in Public International Law and European Union Law, as well as Principal Investigator of the Research Group about Security, Risks Management and Conflicts of Nebrija University, Madrid (Spain). He obtained the accreditation as Associate Professor (ANECA) in 2011 and as Full Professor (AQU) in 2015. Furthermore, he has been awarded two six-years research periods (CNAI) and two six-years research periods (AQU). Regarding European Citizenship, he has published, among others, the following articles: A Reflection on the Participation of Individuals in the Creation of European Law through the European Citizens' Initiative and its Scope in International Law, *Cuadernos Europeos de Deusto*, N.º 54, 2016, pp. 181-202.

El futuro de la seguridad y la defensa en la UE post-Brexit: el salto a la integración

*The Future of Security and Defence in the EU Post-Brexit:
the Leap to Integration*

José Luis de Castro Ruano

Profesor Titular de Relaciones Internacionales UPV/EHU y Cátedra Jean Monnet,
joseluis.decastro@ehu.eus

Diego Borrajo Valiña

Investigador postdoctoral UPV/EHU
diego.borrajo@ehu.eus

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/ced-60-2019pp187-217>

Recibido: 20.12.2018

Aceptado: 29.01.2019

Sumario: I. Introducción. La paradógica parálisis post-Lisboa.—II. La «policrisis» de la U.E. como factor de profundización del proceso de integración.—III. Tres escenarios para la seguridad y defensa en la UE: el informe de la comisión.—IV. Nuevos desarrollos de la PCSD: hacia una unión de la seguridad y la defensa.—V. El Reino Unido y la defensa comunitaria tras el Brexit: la iniciativa europea de intervención.—VI. Conclusiones.—VII. Bibliografía.

Resumen: En este trabajo analizamos los últimos desarrollos que en la Unión Europea se están llevando a cabo en materia de seguridad y defensa; y reflexionamos en torno a la evolución de este ámbito en la UE post-brexit. Paradójicamente, desde el momento de la celebración del referéndum británico para el abandono de la Unión en 2016, la UE ha tomado numerosas e innovadoras iniciativas en materia de seguridad y defensa que, aunque eran contempladas en el Tratado de Lisboa, no habían podido materializarse precisamente por la oposición británica. La relevancia de estas iniciativas nos lleva a aventurar que estamos en los albores del surgimiento de una Unión de la Seguridad y la Defensa que implica el salto a la integración en un ámbito de especial relevancia como es el que nos ocupa.

Palabras clave: Política Común de Seguridad y Defensa; Seguridad y Defensa; Crisis; Brexit

Abstract: In this paper we analyse the latest developments in the European Union in terms of security and defence; and we reflect on the evolution of this field in the EU post-Brexit. Paradoxically, after the EU referendum in the UK for the abandonment of the Union in 2016, the EU has implemented

many innovative initiatives in the field of security and defence which, although contemplated in the Treaty of Lisbon, had not been able to materialise precisely because of the British opposition. The relevance of these initiatives leads us to venture that we are in the dawn of the emergence of a Union of Security and Defence that implies the leap to integration in this area of special relevance that concerns us in this paper.

Keywords: Common Security and Defence Policy; Security and Defence; Crisis; Brexit

I. Introducción. La paradógica parálisis post-Lisboa

Aunque la seguridad y la defensa fueran ajenas a las Comunidades Europeas en sus tratados constitutivos, la búsqueda de instrumentos específicamente comunitarios en esta materia estuvo en el «entorno» del proceso de integración. La Seguridad haría su entrada en los Tratados, aunque de forma muy tímida, con la reforma del Acta Única Europea en el marco de la Cooperación Política Europea¹. La ruptura de la bipolaridad y la caída del muro de Berlín favorecieron el cambio cualitativo desde una Comunidad económica a la Unión de naturaleza política, con el establecimiento de la Política Exterior y de Seguridad Común —PESC— en el Tratado de Maastricht de 1993 como uno de sus ingredientes más notables. La incapacidad comunitaria para enfrentar las crisis de los Balcanes impulsó la creación de la Política Europea de Seguridad y Defensa —PESD—. Desde 2003 hasta hoy la Unión ha desarrollado más de una treintena de misiones operativas de naturaleza civil y militar a lo largo del mundo.

Durante estos años la Unión ha mostrado una cierta capacidad de intervención en diferentes episodios de resolución de conflictos y gestión de crisis. Por lo general han sido crisis relativamente modestas, mayoritariamente en procesos postconflicto, algunas veces dando continuidad a intervenciones «duras» de la OTAN o en apoyo a Misiones de Naciones Unidas u otras organizaciones como la Unión Africana, para enfrentar situaciones en que era necesario establecer unas mínimas condiciones de seguridad. Además, la UE ha llevado a cabo una serie de misiones civiles de

¹ Referida únicamente a los aspectos políticos y económicos de la misma. El artículo 30.6 del AUE establece que «una cooperación más estrecha en las cuestiones de seguridad europea podrá contribuir de manera esencial al desarrollo de una identidad europea en materia de política exterior» para lo que manifiesta su disposición a una mayor coordinación de «los aspectos políticos y económicos de la seguridad».

fortalecimiento del Estado de Derecho; misiones de policía y reforma del sector de la seguridad; misiones de observación; misiones de asistencia fronteriza; misiones de administración civil de territorios; así como una cantidad importante de misiones de protección civil y de asistencia humanitaria de diverso tipo². Evidentemente no estábamos preparados para crisis potentes, de gran complejidad y duración, como la de Afganistán o Irak, ante la cual la UE se fracturó internamente³. La PESD fue progresivamente convirtiéndose en un instrumento de intervención postconflicto y gestión de crisis, que nos ha permitido intervenir en aquellas crisis a la medida de nuestras capacidades y voluntad política, bienes bastante escasos ambos. Y algo, desde luego, alejado de lo que es exigible a un actor de la naturaleza y dimensión de la UE.

El Tratado de Lisboa daba un paso más con la transformación de la PESD en PCSD —Política Común de Seguridad y Defensa— incluyendo elementos que posibilitan una mayor y mejor presencia de la UE en el mundo⁴; instrumentos que, en concordancia con la siempre necesaria voluntad política de los Estados miembros⁵, permiten a la Unión desarrollar una acción exterior autónoma más ambiciosa para enfrentar crisis de mayor envergadura. Paradójicamente, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009, empezaremos a observar un cierto anquilosamiento de la PCSD; precisamente cuando contábamos con más instrumentos políticos y jurídicos para actuar, y cuando asistíamos a una mayor demanda de seguridad en

² *Vid.* GARCIA PÉREZ, R.; «Las misiones PESD como instrumento de la política exterior de la UE» en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz* 2009. Leioa, Servicio Editorial de la UPV/EHU, 2010. *Vid.* también URIBE OTALORA, A.; *La Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea. Las misiones en el exterior*. Valencia, tirant lo blanch, 2014.

³ BARBÉ, E.; «Las primeras víctimas de la crisis iraquí: el prestigio de Europa como actor internacional y la capacidad negociadora de España en el marco de la UE» en *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 1, 2003 (www.iustel.com).

⁴ *Vid.* DE CASTRO RUANO, J.L.; «Las nuevas capacidades de la UE en materia de política exterior en el Tratado de Lisboa» en *Unión Europea. Aranzadi*, Año XXXV, n.º 10, octubre de 2009.

⁵ Como afirma Martín ORTEGA CARCELÉN, «los contenidos de esta política dependen de la voluntad de los Estados miembros, y la mera existencia de instrumentos mejores no supondrá necesariamente una política exterior más acabada», en «La Política Exterior y de Seguridad Común en el Tratado de Lisboa: un cauce adecuado a la espera de contenidos» en *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 40, 2009, p. 150. Mariola URREA se expresa en sentido semejante cuando afirma que el Tratado de Lisboa proporciona suficientes elementos a la PCSD para convertirse en una realidad perfectamente operativa, sin embargo «que así sea depende de la voluntad política de los Estados miembros para hacer efectiva la ambición que sobre la materia expresa la Unión»; en «La Política Común de Seguridad y Defensa en el Tratado de Lisboa: la eficacia como objetivo, la flexibilidad como instrumento y la ambición como propuesta», *Revista Española de Derecho Europeo*, n.º 33, 2010, p. 120.

Europa, la PCSD se estancó⁶. Los instrumentos que el tratado de Lisboa había puesto a disposición para enfrentar mayores desafíos en materia de seguridad y defensa, no se activaron por una falta de ambición colectiva y de voluntad política que llevó a la Unión a mantenerse como un actor humanitario y de reconstrucción postconflicto, muy alejado de lo que se presume a un actor global según predica la retórica comunitarista⁷.

Indudablemente Lisboa mejora la regulación de la gestión de crisis, ampliando los casos en los que se justificaría una misión de la UE y, además, prevé la creación de instrumentos específicos en materia de seguridad y defensa. El artículo 42.2 no deja lugar a dudas acerca de la vocación de la PCSD de construir una defensa común europea «una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad»; así: la cooperación para una misión (artículo 42.5), la cooperación estructurada permanente (artículo 42.6), la cooperación para la defensa mutua (artículo 42.7), los tipos de misiones previstas en el artículo 43, el reforzamiento jurídico de la Agencia Europea de Defensa (artículo 42.3) y las misiones concretas a ella asignadas (artículo 45).

El artículo 42.1 establece que la PCSD proporcionará una capacidad operativa para desarrollar **misiones fuera de la Unión** que tengan por objeto garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas. Posteriormente, el artículo 43 establece, ampliándolas, los tipos de misiones susceptibles de ser desarrolladas en el ámbito de la PCSD. A las ya clásicas misiones humanitarias y de rescate, misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, misiones para la gestión de crisis en las que intervengan fuerzas de combate incluidas las misiones de restablecimiento de la paz así como las operaciones de estabilización al término de los conflictos (las Misiones Petersberg que

⁶ Algunos hablaron incluso de «irrelevancia». *Vid. YOUNGS, R.; Europe's decline and fall: the struggle against global irrelevance*. London, Profile Books, 2010. Otros simplemente consideran que la PCSD «is the weakest link in the European integration project»; en AA.VV.; *More Union in European Defense. Report of a CEPS Task Force*. Brussels, Centre for European Policy Studies, 2015, p. 1.

⁷ Incapaz de actuar incluso en crisis desatadas en entornos cercanos, como Libia. Sobre la inacción comunitaria en Libia *vid.* nuestro trabajo «La Unión Europea y la gestión de crisis: entre las potencialidades del Tratado de Lisboa y la falta de voluntad de los Estados: Libia como evidencia» en VÁZQUEZ GÓMEZ, E.M.; ADAM MUÑOZ, M.D.; CORNAGO PRIETO, N. (Coords.); *El arreglo pacífico de controversias internacionales*; Valencia, Tirant lo Blanch, 2013. Otros lo expresan de forma descarnada como Hubert VÉDRIN: «On this occasion, European defense, for 30 years the object of so many proclamations, especially in France, was shown up for the illusion that it is: a hope that has become an empty Shell» en «The issue: When is it right to oust a tyrant? My verdict: in Libya it was justified, but it's an unsound precedent», *Europe's World, Autumn*, 2011 (www.europesworld.org).

recogía el Tratado de Niza en art. 17.2), se añaden misiones propias de la defensa: actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones de asesoramiento, estabilización y de asistencia en cuestiones militares, así como de lucha contra el terrorismo.

El artículo 222 del TFUE se refiere a la **Cláusula de Solidaridad**, que se activará «si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano». En estos casos, «La Unión movilizará todos los instrumentos de que disponga, incluidos los medios militares puestos a su disposición por los Estados miembros». Esta cláusula no es estricta ni exclusivamente defensiva, sino una obligación de solidaridad reforzada que abarca muchas otras dimensiones además de la propiamente militar: «(...) la Unión movilizará todos los instrumentos de que disponga, incluidos los medios militares (...)»⁸.

Lisboa, como hemos visto, amplía los tipos de misiones en el ámbito de la PCSD; sin embargo, el número de misiones operativas disminuyó. Del total de misiones desplegadas hasta el momento, 23 se pusieron en marcha antes del Tratado de Lisboa, es decir, entre el 2003 y el 2009; y desde entonces, y a pesar del robusto andamiaje jurídico que proporciona este Tratado, solo se desarrollaron diez nuevas, y de ellas únicamente cuatro de naturaleza militar: EUTM Somalia (2010), EUTM Mali (2013), EU NAVFOR Med (2015) y EUTM RCA (2016) (que sustituyó a la anterior EUMAN RCA). Ya durante el mandato de Mogherini se han lanzado las operaciones militares EUNAVFOR Med/Sophia (2015) y la EUTM RCA (2016) y las misiones civiles EUAM Ucrania (2014), EUCLAP Sahel Mali (2015) (destinada a reforzar las capacidades policiales y judiciales en el país africano) y la última, la EUAM Irak (2017) para apoyar al gobierno iraquí en su reforma del sector civil de la seguridad (European Union Advisory Mission in support of Security Sector Reform in Iraq). Como la EUAM Ucrania, no se trata de una misión con mandato ejecutivo (de fuerza), sino una misión de asesoramiento. Como otras misiones de esta naturaleza, es de muy reducida dimensión: 51 personas en total, contados los 35 expertos europeos y el personal local; 14 millones de presupuesto anual (con cargo al presupuesto comunitario).

¿Es esta la dimensión esperada de las misiones/operaciones PCSD de un actor como la UE tras las potencialidades en seguridad y defensa que en-

⁸ ÁLVAREZ VERDUGO, M.; «Actores, procedimientos y capacidades de la Política Común de Seguridad y Defensa» en BARBÉ, E. (dir.); *La Unión Europea en las relaciones internacionales*, Madrid, Tecnos, 2014, p. 116. En sentido semejante se pronuncia GONZALEZ ALONSO, L.N.; «¿Obligación jurídica o mero compromiso político?: la cláusula de solidaridad en el Tratado Constitucional», en *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 12, 2007 (www.iustel.com).

cierra el Tratado de Lisboa? Es obvio que en estos años post-Lisboa no se vieron satisfechas las expectativas que había generado el nuevo Tratado: hay unas capacidades de intervención en gestión internacional de crisis; un desarrollo institucional para la toma de decisiones en materia militar y unos mecanismos de generación de fuerzas; se llevaron a cabo una serie de misiones operativas de diferente envergadura (aunque nunca de una gran envergadura) en diferentes teatros de operaciones; pero con todo, los resultados fueron menores de los que cabía exigir a una organización internacional que reclama para sí un relevante protagonismo internacional.

Es obvio que no se habían satisfecho las expectativas que generó el Tratado de Lisboa con la inclusión de los instrumentos jurídicos y políticos señalados en las páginas anteriores. Es cierto que la coyuntura jugó en contra, pues la crisis financiera hizo girar los esfuerzos comunitarios hacia la superación de los problemas de la deuda soberana en la eurozona; las energías institucionales se volcaron a apuntalar la gobernanza del euro ante los riesgos inminentes (puesta en marcha de la Unión Bancaria, introducción de mejoras en la gobernanza financiera, etc.). Además, la crisis económica y la austeridad consiguiente detrajeron importantes recursos económicos. La crisis de liderazgo hizo el resto pues quien debía haber sido principal dinamizador «de la cosa», Catherine Ashton, bastante tuvo con la puesta en marcha del SEAE. Así las cosas, se requería un nuevo impulso que propiciara el relanzamiento⁹.

II. La «policrisis» de la UE como factor de profundización del proceso de integración

En la coyuntura actual la Unión Europea se encuentra en una situación inédita. Si bien no es la primera vez que el proceso de integración europea atraviesa una situación de crisis (es ya un tópico afirmar que la UE avanza en situaciones de crisis) sí es la primera vez que asistimos a una superposición de crisis de diferente naturaleza que, según algunos, amenazan la viabilidad y existencia del proyecto comunitario en su totalidad.

En mayo del 2005, los referéndums negativos en Francia y los Países Bajos, abortaban la reforma de los tratados que habría de haber alumbrado el Tratado constitucional¹⁰. La crisis institucional subsiguiente, y la paráli-

⁹ *Vid. DE CASTRO RUANO, J.L.; «La evolución de la Unión Europea como actor en materia de seguridad y defensa. En busca de un relanzamiento siempre pendiente» en Cuadernos Europeos de Deusto, n.º especial, octubre de 2015.*

¹⁰ En su denominación oficial: Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

sis del proceso, se extendería hasta la aprobación del Tratado de Lisboa y su entrada en vigor en diciembre de 2009. En el 2008 importamos desde Estados Unidos una crisis financiera que, dada nuestra singular moneda única, el Euro, tuvo un efecto devastador. Esta crisis financiera mutó en 2010 en una singular crisis del euro y crisis de deuda cuyas consecuencias (las políticas de contención de gasto y de recortes sociales con que se intentó atajar) desembocaron a su vez en una crisis social que afectó con especial gravedad a algunos países y a algunos sectores de la población, disparando el paro y la exclusión. Todo ello generó a su vez una crisis política y de rechazo social hacia la UE. Los populismos de derecha (fundamentalmente) y de izquierda, y los partidos euroescépticos, cuando no abiertamente eurófobos, alcanzaron el poder en diferentes Estados (Italia, Austria, Polonia, Hungría, etc.). Los escaños ocupados por representantes políticos cuyo objetivo fundamental es acabar con el proceso de integración, fueron poblando el hemírculo del Parlamento Europeo¹¹. Para acrecentar más aún la crisis política, en 2015 estalló la crisis migratoria. Como consecuencia directa de las guerras de Siria y Libia, además de la multiplicidad de conflictos y crisis estructurales en diferentes países africanos, arriban al continente europeo importantes cantidades de inmigrantes económicos y demandantes de asilo que huyen de situaciones dramáticas en sus propios países. La situación se hace muy difícil de gestionar y las miradas críticas se dirigen, una vez más, a las instituciones comunitarias que se convierten en injustas paganas de una dramática falta de solidaridad y de justicia cuyos responsables no son sino los Estados europeos —y no la Unión Europea, precisamente—.

Por si todo esto no fuera ya suficiente, se superpondrá además una crisis institucional ignota como consecuencia del *Brexit*. Por primera vez en los más de sesenta años del proceso de integración europea, un país de-

¹¹ En 1984 se crea por primera vez un grupo de extrema derecha en el PE, el denominado Grupo de las Derechas Europeas integrado por el Frente Nacional francés, el Movimiento Social Italiano, la Unión Política Nacional griega, etc. En la legislatura que ahora finaliza, hay dos grupos políticos que, aun siendo diferentes, se encuadran dentro de un populismo eurófobo de distinto signo. El Grupo Democracia Directa, con 43 escaños resultantes principalmente del partido de Bepe Grillo «5 Estrellas» (17 eurodiputados) y el Partido por la Independencia británico de Neil Farage (19 escaños) además de otros representantes de Lituania, la República Checa, Suecia, etc. Y el Grupo Europa de las Naciones y las Libertades, con 35 escaños provenientes del Vlams Belang flamenco, el Frente Nacional francés, el Partido de la Libertad de Austria FPO, la Liga Norte de Salvini, el Partido por la Libertad de Holanda de Geert Wilders, el Congreso Polaco de la Nueva Derecha y otros. Además, dentro de los No Inscritos nos encontramos con representantes del Movimiento por una Hungría Mejor Jobbik, la Aurora Dorada griega, el Partido Democrático Unionista de Irlanda del Norte, etc. Todo ello hace que se acerque a la centena el número de eurodiputados eurófobos en la legislatura que ahora termina. Si se unieran, podrían ser el tercer grupo político de la cámara en número de escaños.

cidía abandonar. El Reino Unido decide en referéndum celebrado el 23 de junio de 2016 la salida de la Unión Europea y el artículo 50 del Tratado de Lisboa, se implementará por primera vez. La integración europea deja de ser un proceso unidireccional hacia más y más integración (deja de ser «una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa» como reza el artículo 1 del Tratado de la Unión Europea), para revertirse. Y en todo eso, Donald Trump alcanza la Casa Blanca sumiendo en una profunda crisis la fructífera relación transatlántica que habíamos tejido desde la Guerra Fría.

Y todo ello sin olvidar las diversas situaciones críticas de diversa naturaleza que se vienen produciendo en el vecindario de la UE en los últimos años: la Primavera árabe iniciada en 2011 provocará sucesivas crisis en diferentes países vecinos —y asociados a través de la Política Euro-mediterránea—; Rusia emerge cada vez más como un vecino desafiante y hostil (y no solo en Crimea y Ucrania, sino también penetrando en nuestras agendas políticas a través de insidiosas campañas de desinformación e intoxicación con intención desestabilizadora); la amenaza yihadista se hace presente con acciones terroristas que golpean reiteradamente en ciudades europeas, etc.

Esta situación, denominada por muchos como «policrisis», nos coloca ante un escenario incierto e imprevisible, que algunos consideraron como «crisis existencial»¹². Sin embargo, el proceso de integración, lejos de naufragar y fracasar, se está reforzando más y más; la «policrisis» descrita anteriormente no solo no acaba con la UE sino que está llevando el proceso de integración a escenarios inéditos e impensables hasta hace bien poco; si bien, sí la transformará probablemente en una Unión a varias velocidades y círculos distintos, integración flexible y diferenciada, en la que no todos los socios compartirán las mismas políticas ni el mismo nivel de integración ni al mismo ritmo.

A pesar de las tendencias centrífugas (expresadas fundamentalmente por Reino Unido, por supuesto; pero sin olvidar la «disidencia comunitaria» y eurofobia creciente en diferentes Gobiernos de otros países como Polonia y Hungría, principalmente, aunque no solo: atentos a la evolución de Rumanía, Italia, etc.), se están dando también escenarios de profundización. La crisis del euro llevó a una profundización en la eurozona

¹² Jean Claude Juncker no pudo ser más directo al inicio del Discurso sobre el Estado de la Unión de 2016 ante el Pleno del PE: «Hoy no me presento ante ustedes para decirles que todo va bien. No, no va bien. Seamos muy honestos en nuestro diagnóstico. Nuestra UE se encuentra, al menos en parte, en una crisis existencial» en *Discurso sobre el Estado de la Unión «Hacia una Europa Mejor: una Europa que proteja, empodere y vele por la seguridad»*, 14 de septiembre de 2016.

dotándonos de instrumentos supraestatales de gestión financiera y banca-ria y avanzando hacia una Unión Bancaria y una Unión Monetaria aún incompletas (por ejemplo, sin Fondo Europeo de Garantía de Depósitos en el caso de la primera, y sin una unión fiscal, precondición para completar plenamente la segunda; próximos desafíos en este ámbito). La negocia-ción del *Brexit*, paradójicamente, produce un cierre de filas y cohesión entre los socios comunitarios que dominan la partida negociadora al Reino Unido que se ve obligado a ceder una y otra vez en el proceso negociador, aceptando lo que, al inicio, no eran sino líneas rojas que afirmaba nunca traspasaría. Lo que en principio interpretamos como un gran problema, está convirtiéndose en una gran oportunidad, ya que el Reino Unido ha-bía obstaculizado el desarrollo de la Unión en clave federal especialmente en lo que se refiere a la consolidación del Modelo Social Europeo, el de-sarrollo de la Unión Económica y Monetaria, y en la puesta en marcha de una verdadera Política Común de Seguridad y Defensa. El *Brexit* per-mitirá retomar iniciativas de vocación federal paralizadas durante mucho tiempo¹³. Además, la amenaza terrorista que golpea una y otra vez a Eu-ropa, y la llegada de Donald Trump al poder, tienen como consecuencia superar un tabú histórico avanzando decididamente hacia la Unión de la Seguridad y la Defensa.

Así, nos encontramos con que las diferentes dimensiones de la crisis están teniendo el sorprendente y paradójico efecto de hacer profundizar el proceso de integración europea. El *Brexit* estaría revelándose como un fe-derador interno y la llegada de Trump y el consiguiente debilitamiento de la relación transatlántica sería un federador externo. A pesar de padecer una situación como la descrita anteriormente, en los últimos dos años parece abrirse una ventana de oportunidad para avanzar en el proceso de integra-ción llevando a cabo reformas de un calado impensable hace tan solo unos cuantos años¹⁴.

¹³ ALDECOA LUZARRAGA, F.; «La relevancia de la Agenda del relanzamiento eu-ropeo en el 60.^º aniversario del Tratado de Roma y en 70.^º del Congreso de Europa en La Haya»; en NASARRE, E., ALDECOA, F. y BENEDICTO, M.A. (coords). *Europa como ta-reta. A los sesenta años de los Tratados de Roma y a los setenta del Congreso de Europa de la Haya*. Madrid, Marcial Pons, 2018 p. 365

¹⁴ El propio Juncker, en su Discurso sobre el Estado de la Unión del 2017 utilizaba un tono bien distinto al vislumbrar un escenario de posibilidades inéditas para avanzar: «(...) el viento vuela a henrir las velas de Europa. Se nos presenta ahora una oportunidad que no va a durar eternamente. Aprovechemos este impulso, aprovechemos los vientos favorables» para concluir que «Hemos empezado a arreglar el tejado. Y toca rematar la faena, ahora que el tiempo es favorable y mientras lo siga siendo. Porque cuando las próximas nubes aparezcan en el horizonte —y aparecerán— será demasiado tarde. Así que larguemos amarras. Zarpe-mos del puerto. Y aprovechemos los vientos alisios».

Con todo, el escenario que se avecina es complicado e incierto. La UE se enfrenta a una pugna existencial, un desafío ontológico desde diferentes modelos protagonizados por los defensores de una Europa cosmopolita y liberal (aún con diferentes perfiles ideológicos, claro está, sea socialdemocracia, cristianodemócrata, etc.); y aquellos que propugnan un nacionalismo populista y xenófobo, expresiones de democracias iliberales¹⁵ que desde hace unos años, vienen ganando terreno en sucesivas elecciones estatales (Polonia y Hungría, por supuesto, pero también peligroso ascenso en la República Checa, Austria, Italia, Suecia, etc.) y amenazan las previsiones de las próximas euroelecciones a celebrar en 2019 con consecuencias potencialmente imprevisibles.

El impacto social de la gestión política de la crisis financiera, generó incertidumbre y dudas existenciales respecto a la viabilidad de la Unión Europea en su totalidad. Creció el desasosiego sobre el futuro de la UE. Así, en marzo de 2017, para animar la reflexión en torno al porvenir de la Unión en una coyuntura tan crítica, la Comisión Europea publicó el *Libro Blanco sobre el futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la UE 27 en 2025*¹⁶, enriquecido además con sucesivos documentos sectoriales sobre la dimensión social, el encauzamiento de la globalización, la profundización de la Unión Económica y Monetaria y el futuro de las finanzas y el futuro de la defensa europea, publicado en último lugar, el 7 de junio y al que luego nos referiremos específicamente. El Libro Blanco dibujaba cinco escenarios prospectivos; sucintamente: 1) seguir como hasta ahora, continuidad; 2) una Unión limitada al mercado único; 3) una Unión a diferentes velocidades en la que avanzarán más en la integración quienes más quieren, permitiendo una colaboración más estrecha en ámbitos específicos para algunos Estados («Los que deseen hacer más, hacen más»); 4) una Unión contenida caracterizada más por la cualidad que por la cantidad, limitada a menos integración pero más eficaz; es decir «hacer me-

¹⁵ Nos referimos con el término a esas democracias poco respetuosas con el Estado de derecho y las libertades individuales, tales como las que protagonizan gobiernos como el de Rodrigo Duterte en Filipinas, Nicolás Maduro en Venezuela, Donald Trump en Estados Unidos, Vladimir Putin en Rusia; pero también Viktor Orbán en Hungría, o Jarosław Kaczyński en Polonia, etc. En todos estos ejemplos asistimos a expresiones de democracia formal, en la que se limitan peligrosamente más y más los elementos de control al poder político y de restricción a los gobernantes que existen en cualquier democracia consolidada. *Vid.* TAMAMES, J., «¿Es la democracia iliberal un problema?», *Estudios de Política Exterior*, 18 de abril de 2018 (<https://politicaexterna.com>). ZAKARIA, F., *El futuro de la libertad: las democracias «iliberales» en el mundo*. Madrid, Taurus, 2003.

¹⁶ Comisión Europea, COM (2017), *Libro Blanco sobre el futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la UE en 2025*.

nos pero de forma más eficiente» (aumentar las realizaciones en determinados ámbitos, reduciendo la intervención en los demás) y 5) el escenario más ambicioso que implica decididamente más integración hacia una Europa federal («hacer más conjuntamente en todos los ámbitos políticos»). El documento no establecía preferencia alguna por ninguno de los cinco escenarios propuestos.

En la conmemoración del 60 aniversario de la firma del Tratado de Roma de 1957, en marzo del 2017 y también en la capital italiana, los 27 (es decir, exceptuando al Reino Unido cuyo futuro se empieza a visualizar ya al margen de la familia comunitaria europea) rubricarán la Declaración de Roma reafirmando la vigencia y validez del proyecto de integración europea.

III. Tres escenarios para la seguridad y la defensa en la UE: el informe de la Comisión

Como hemos dicho anteriormente, el *Libro Blanco sobre el Futuro de Europa* se completaba con otros documentos sectoriales. Nosotros nos detendremos ahora en el análisis de uno de esos documentos, concretamente en el que se refiere al futuro de la Defensa europea¹⁷.

En este Documento se esbozan las grandes tendencias y retos para la seguridad y la defensa de la Unión de aquí a 2025, a la vez que se presentan diferentes opciones en el marco de tres escenarios diferentes para avanzar hacia una Unión de Seguridad y Defensa. Cada uno de estos tres escenarios propuestos, aunque no son exhaustivos ni se excluyen mutuamente, implica un diferente nivel de ambición a la hora de avanzar conjuntamente en materia de seguridad y defensa. De acuerdo con la Alta Representante Mogherini en el Prólogo del documento, partiendo de los avances registrados hasta la fecha en este ámbito, «ha llegado el momento de considerar cuál es el papel concreto que la Unión aspira a desempeñar en el futuro en materia de seguridad y defensa»¹⁸. Este Documento es la contribución de la Comisión a este debate.

La Comisión parte del principio de que, en el mundo de hoy, en el que la paz y la seguridad interior no pueden darse por sentadas dada la proliferación de nuevos tipos de amenazas, la seguridad y la defensa han de ocupar más espacio en el proyecto de integración europeo. Esto no significa la conversión de la Unión en una potencia militar; ésta, fundamentalmente

¹⁷ *Vid. Documento de reflexión sobre el futuro de la defensa europea*; Comisión Europea, COM (2017) 315 de 7 de junio de 2017.

¹⁸ *Ibidem* p. 3.

seguirá siendo una potencia normativa cuyo principal activo consiste, precisamente, en su capacidad para establecer normas internacionales consecuencia de su protagonismo y posición de vanguardia en la gobernanza mundial (sea en el ámbito de la protección de los derechos humanos, cambio climático y medio ambiente, cooperación al desarrollo, sistema de Naciones Unidas, etc.). Es su dimensión de poder blando (diplomacia, cooperación al desarrollo, comercio, etc.) su principal activo para la prevención de conflictos; pero en un mundo tan inestable como el actual, este poder blando ha de ser complementado con instrumentos duros de seguridad y defensa. Así, uno de los puntos fuertes de la UE es su capacidad para combinar poder duro y poder blando¹⁹. Como señaló el Presidente Juncker en sus *Orientaciones Políticas de la Comisión Europea*, el 15 de julio de 2014, Europa es esencialmente una «potencia suave». Pero ni las más sólidas de esas potencias pueden funcionar a largo plazo sin algunas capacidades de defensa integradas.

Según la Comisión, asistimos a una serie de factores estratégicos, políticos, económicos y tecnológicos que obligan a la UE a cambiar el rumbo en el ámbito de la seguridad y la defensa. Para alcanzar una Unión Europea de Seguridad y Defensa es necesario contar con una mayor cooperación en este ámbito; proceder a una armonización de las culturas estratégicas así como una visión común de las amenazas que nos acechan y las respuestas apropiadas; asumir más responsabilidades en nuestra propia seguridad dado que la relación transatlántica está cambiando y en el futuro no podremos contar tanto con EEUU; incrementar el volumen del gasto en defensa, pero también su eficiencia evitando duplicidades que afectan a la necesaria interoperabilidad; y por último, construir un verdadero mercado único de la defensa, aprovechando las economías de escala y la especialización por países²⁰.

Así, en función de la voluntad política que muestren los Estados miembros para avanzar en este ámbito, según la Comisión, cabe contemplar tres escenarios posibles de cara al 2025; bien entendido que todos ellos constituyen pasos progresivos en la misma dirección²¹:

- a) Cooperación en materia de seguridad y defensa: en este escenario, los 27 miembros de la UE protagonizarían más cooperación en materia de seguridad y defensa que en el pasado; pero de forma voluntaria y caso por caso, sin ningún tipo de vinculación jurídica ni política, según surja una amenaza o una necesidad. La UE

¹⁹ *Ibidem* p. 6.

²⁰ *Ibidem* p. 11

²¹ *Ibidem* p. 12 y ss.

seguiría desarrollando misiones operativas civiles y militares de pequeña escala y de gestión de crisis, más o menos como las que realiza hasta la fecha. La UE complementaría los esfuerzos de los distintos Estados miembros y de nuestros principales aliados; seguiría intensificándose la cooperación con la OTAN en ámbitos como las amenazas híbridas, la ciberseguridad, la seguridad marítima, etc. La cooperación en defensa seguiría siendo un objetivo político; sin embargo, el sector europeo de la defensa seguiría estando fragmentado y el grueso de las capacidades de defensa seguirían siendo desarrolladas y contratadas a nivel nacional. Las acciones de seguridad y defensa de la UE seguirían dependiendo de contribuciones nacionales de carácter voluntario, lo que limitaría la capacidad de la UE a la hora de participar en las misiones más exigentes²².

- b) Seguridad y defensa compartida: escenario más ambicioso que el anterior en el que los Estados comparten determinados activos financieros y operativos aumentando su solidaridad en la defensa y asumiendo un papel más importante en ámbitos como la ciberseguridad, la protección de fronteras, la lucha contra el terrorismo, desarrollando misiones y operaciones de más intensidad, con estructuras de gestión de crisis más eficaces y toma de decisiones más rápida. La UE reforzaría su capacidad de proyectar su poder militar y participar plenamente en la gestión de crisis externas y defensa de sus socios. Aumentaría su capacidad de proteger a Europa en ámbitos tales como la lucha contra el terrorismo, la respuesta a las amenazas híbridas o ciberneticas, el control de las fronteras o la seguridad marítima y energética. La UE cooperaría aún más con la OTAN. En lo tocante a la gestión de crisis, la UE reforzaría considerablemente su capacidad para proyectar fuerza militar al exterior, lo que le permitiría llevar a cabo operaciones de alta intensidad en la lucha contra el terrorismo y las amenazas híbridas²³. En definitiva, la UE se convertiría en un proveedor de seguridad más fuerte y reactivo, con autonomía estratégica para actuar en solitario o junto con sus socios principales, estando más directamente comprometida con la protección de sus Estados miembros y de sus ciudadanos.
- c) Defensa y seguridad comunes: es el escenario más ambicioso y supone la creación de la Unión de Seguridad y Defensa de acuerdo

²² *Ibidem*, p. 13.

²³ *Ibidem*, p. 13.

con las posibilidades que encierra el artículo 42 del Tratado que prevé el desarrollo gradual de una política de común de defensa de la Unión que conduciría a una defensa común. En este escenario, los Estados miembros profundizarían más en la cooperación y la integración en pos de una defensa y una seguridad comunes. La UE contará con capacidad para llevar a cabo operaciones ambiciosas, con autonomía estratégica y con la protección de Europa como responsabilidad propia. La planificación en materia de defensa de los Estados miembros se sincronizaría completamente y las prioridades nacionales para el desarrollo de capacidades tendrían en cuenta las prioridades europeas. Tales capacidades se desarrollarían sobre la base de una estrecha cooperación, o incluso de una integración o especialización²⁴.

Resumiendo: el escenario primero implica «cooperación» en materia de seguridad y defensa; el segundo supone una seguridad y defensa «compartida»; en el tercero se trata de disponer de una seguridad y defensa «común». El documento de la Comisión abre perspectivas; no es fácil aventurar donde estaremos en 2025 en materia de seguridad y defensa; pero lo que sí podemos asegurar es que el escenario primero está ya superado. Como veremos en las siguientes páginas, en los últimos meses se han adoptado medidas que nos colocan en el segundo escenario (Fondo Europeo de Defensa, coordinación intensa entre OTAN/UE, solidaridad operativa y financiera entre los Estados miembros en el marco de la Cooperación Estructurada Permanente que veremos posteriormente, acercamiento estratégico como consecuencia de la implementación de la Estrategia Global, etc.)²⁵. Que pasemos al escenario tres dependerá de la voluntad política de los Estados y de su comprensión acerca de la dimensión del desafío²⁶.

²⁴ *Ibidem*, p. 15.

²⁵ En sentido parecido, aunque un poco más cauta es la valoración de ACOSTA SÁNCHEZ cuando afirma que «(...) la labor y los objetivos marcados en el seno de la PCSD actualmente, con la Cooperación Estructurada Permanente como figura más destacada, nos hace presagiar una clara voluntad de alcanzar el escenario b), y con visos de aproximarse al escenario c)». *Vid.* «La Cooperación Estructurada Permanente: ¿un primer paso hacia la integración en la seguridad y defensa europeas?», en *Revista General de Derecho Europeo*, 45, 2018 (pp. 10 y 11).

²⁶ Como afirma Nicolas Clinchamps tras analizar cada uno de los tres escenarios señalados «(...) le succès de la défense de l'Europe sera le salut de l'UE. Son échec pourrait être son tombeau»; en «Trois scénarios pour l'avenir de l'Europe de la défense», *Revue de Droit de l'Union Européenne*, 3, 2017, p. 175.

IV. Nuevos desarrollos de la PCSD: hacia una Unión de la Seguridad y la Defensa

Desde el 28 de junio de 2016 cuando se presentó la Estrategia Global para la política Exterior y de Seguridad²⁷ hasta nuestros días, nunca la Defensa había ocupado un lugar tan relevante en la agenda comunitaria. Las realizaciones de los últimos dos años nos llevan a pensar que nos encontramos en el umbral de una verdadera Unión Europea de la Seguridad y la Defensa. Indudablemente, el *Brexit* ha sido la ventana de oportunidad para ello al tener el efecto de «soltar lastre» y permitir el avance en una materia crítica permanentemente cortocircuitada por la oposición del socio británico. Las incertidumbres provocadas por el acceso de Donald Trump a la presidencia estadounidense acabaron de despejar las dudas acerca de la necesidad de evolucionar en este ámbito permanentemente pospuesto (al abrigo que proporcionaba, precisamente, la alianza atlántica ahora en entredicho). El surgimiento de nuevas amenazas, así como el deterioro de las condiciones de seguridad en la vecindad de la UE (conflicto de Ucrania, política agresiva de Putin, primaveras árabes y consecuencias en Libia, Yemen, Siria, Turquía, etc.) hizo el resto. En apenas algo más de dos años, concretamente desde la presentación de la Estrategia Global/referéndum del Brexit, hemos dado pasos impensables hasta hace muy poco tiempo en materia de seguridad y defensa. Para algunos, estaríamos asistiendo al nacimiento de la Europa de la Defensa, más de seis décadas después del fracaso de su primer intento en 1950 con la Declaración Pleven sobre el establecimiento de una Comunidad Europea de Defensa. En el tiempo transcurrido desde el 28 de junio de 2016 (presentación de la Estrategia Global) hasta hoy, la Unión de la Defensa ha avanzado más que desde el lanzamiento de la primera misión operativa de la PESD en 2003 hasta 2016. Estas son las principales realizaciones.

1. *La Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE*

Presentada el 28 de junio de 2016 (cinco días después del referéndum del *Brexit* y cinco meses antes de la victoria de Donald Trump) tiene por objeto orientar la política exterior y de seguridad de la UE en los próximos años. Enumera las cinco prioridades de la acción exterior de la UE: seguridad, fomento de la resiliencia en nuestros vecinos tanto del este como del

²⁷ Doc. Consejo 10715/16, *Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea: una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte*, de 28.06.2016.

sur, enfoque integrado de los conflictos, promoción de órdenes regionales de cooperación en todo el mundo, fomento de una gobernanza mundial para el siglo XXI. La Estrategia afirma que «debemos asumir una mayor responsabilidad en nuestra seguridad. Frente a las amenazas externas, debemos estar preparados y capacitados para ejercer disuasión, dar respuesta y protegernos (...) así como para actuar de manera autónoma en el caso y en el momento necesario. Un nivel adecuado de ambición y autonomía estratégica es importante para la capacidad de Europa de fomentar la paz y garantizar la seguridad dentro y fuera de sus fronteras» (p. 14). Aunque refuerza la idea del «soft power» («La UE siempre ha estado, y seguirá estando, orgullosa de su poder no coactivo, porque en ese terreno somos los mejores», p.3), propone reforzar la cooperación en materia de defensa («Para Europa, el poder no coactivo y el poder coactivo van de la mano») hasta alcanzar la autonomía estratégica.

La Estrategia ha sido considerada por la doctrina como un texto positibilista, realista y adaptado a las circunstancias del momento²⁸; en nuestra opinión, una de las principales aportaciones que realiza es la apuesta por la promoción de la defensa explícita de los intereses comunes y no solo de los valores como ocurría hasta ahora. La política de defensa de la UE deja de estar limitada a la realización de operaciones de gestión de crisis en el exterior para convertirse en un instrumento para la defensa de ciudadanos y territorios, lo que significa la defensa territorial, hasta el momento competencia de los Estados miembros (y de la OTAN), algo que para algunos supone la aportación más importante de la Estrategia y un cambio cualitativo del alcance de la política de defensa²⁹. La evidencia de que no estábamos ante un texto meramente declarativo (o de que la coyuntura que lo acompañó iba a convertirlo en un instrumento de vocación práctica) fueron las realizaciones en cascada que lo siguieron y que nos ocuparán seguidamente.

²⁸ Vid. entre otros: BARBÉ, E.; «La Estrategia Global de la Unión Europea: el camino del medio»; *Revista General de Derecho Europeo*, 40, 2016, p. 5; LIÑAN NOGUERAS, D.; «Un nuevo discurso estratégico para la política exterior de la Unión Europea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 56, 2017. SANAHUJA, J.A.; VERDES-NONTENEGRO, F.J.; «Estrategias de seguridad y desarrollo: discursos securitarios en la Unión Europea, Estados Unidos y España»; MESA, M. (Coord.); *Derechos humanos y seguridad internacional: amenazas e involución. Anuario 2017-2018*, Madrid, CEIPAZ, 2018. WAGNER, W. ANHOLT, R.; «Resilience as the EU Global Strategy's new leitmotif: pragmatic, problematic or promising?», *Contemporary Security Policy*, 2016 (DOI: 10.1081/13523260.2016.1228034)

²⁹ ALDECOA LUZARRAGA, F.; «La política de defensa de la Unión Europea en el marco de la aplicación de la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad»; LÓPEZ GARRIDO, D. (Dir.); *El estado de la Unión Europea. Relanzar Europa*. Madrid, Fundación Alternativas, 2017, p. 77.

2. *El Plan de Acción Europeo de la Defensa*

Concebido como un plan de trabajo para desarrollar y materializar la Estrategia Global³⁰. Se basa en tres pilares: la creación de un Fondo Europeo de Defensa (que veremos en el siguiente epígrafe); la facilitación de las inversiones en el sector; y la consecución de un mercado único de la defensa³¹. En definitiva, pretende hacer más eficiente el gasto en capacidades de defensa conjuntas y fomentar una base industrial competitiva e innovadora en tecnologías y equipos estratégicos; es la primera vez que se lanza un plan específico para apoyar la industria de defensa e incluye la creación de un verdadero mercado único de la defensa abierto y competitivo acabando con la fragmentación actual de los mercados europeos de defensa.

3. *Fondo Europeo de Defensa –FED–*

Se pone en marcha el 2017 para apoyar la inversión en investigación conjunta y el desarrollo conjunto de equipos y tecnologías de defensa³². Posteriormente, el FED ha quedado integrado en el próximo Marco Financiero Plurianual 2021-2027, con una propuesta de dotación de 13.000 millones de euros. Como es sobradamente conocido, el gasto militar europeo es el segundo más grande del mundo tras el de EEUU; sin embargo, es también un gasto con altas dosis de ineficiencia debido a duplicaciones, falta de interoperabilidad, brechas tecnológicas y carencia de economías de escala para la producción industrial (cerca del 80% de la contratación pública en defensa se realiza sobre una base puramente nacional, lo que origina esas disfunciones)³³. El FED incluye dos secciones complementarias: a) sección de investigación para el financiamiento de investigación colaborativa en tecnologías de defensa; b) sección de desarrollo y adquisición de equipos de defensa que permitirá a aquellos Estados que lo deseen adquirir conjuntamente tales equipos en cofinanciación con el presupuesto comunitario. Tras la conclusión del Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa, comenzaran a financiarse proyectos concretos en el 2019.

³⁰ *Plan de Acción Europeo de la Defensa*, Bruselas, 30.11.2016, COM (2016) 950 final.

³¹ ROLDÁN BARBERO, J.; «La Europa de la defensa pasa a la ofensiva»; en *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 43, 2017, p. 4.

³² *Launching the European Defence Fund*, Bruselas, 7.06.2017, COM (2017) 295 final. A principios del 2018 se estableció una dotación inicial de 500 millones de euros para llevar a cabo un primer Programa Europeo de Desarrollo Industrial en material de Defensa a desarrollar durante 2019-2020.

³³ *Vid.* el Informe del Parlamento Europeo *The Cost of Non-Europe in Common Security and Defence Policy*, Bruselas, 2013.

4. *Relaciones UE-OTAN*

La Declaración conjunta sobre la cooperación UE/OTAN en la Cumbre de Varsovia del 8 de julio de 2016 definirá un marco común de relación basado en la Estrategia Global en materia de cooperación operativa, ciberseguridad y ciberdefensa, capacidades y maniobras coordinadas, etc. Obviamente, la relación OTAN/UE debe basarse en la complementariedad, evitando duplicidades; pero esto no puede negar la necesidad de la UE de contar con una capacidad autónoma de defensa potencialmente utilizable en zonas de interés no concordantes con las de la Alianza Atlántica. Buena parte de las necesidades de defensa actuales en Europa, no encajan siempre en la operativa de la OTAN. Así, mientras que los Países Bálticos quedarían protegidos por la OTAN ante una eventual agresión rusa, Finlandia —Estado neutral— no lo estaría. Lo mismo puede decirse para eventuales conflictos en el Sahel, el Sur de Mediterráneo, etc.; así como otros problemas como el yihadismo, la migración descontrolada o los ciberataques, situaciones que, sin ser conflictos bélicos propiamente, podrían requerir también de una actuación militar.

La llegada de Trump a la presidencia, unos meses más tarde de la referida Declaración conjunta UE-OTAN, ha contribuido a enrarecer la relación entre los socios atlánticos como consecuencia de las reiteradas y poco diplomáticas llamadas del Presidente estadounidense al necesario aumento de financiación europea a la Organización. El debate es complejo y desde luego, excede del objetivo de este artículo, pero las cosas no son tan simples como señala Trump en sus tweets. La contribución directa de EEUU al presupuesto civil y militar de la Alianza es un 22% del presupuesto total de la Organización; mientras que los europeos asumen conjuntamente 2/3 del presupuesto (y el monto restante es asumido por los aliados no europeos); solo la contribución franco-alemana es ya superior a la estadounidense: 25% del presupuesto de la Alianza³⁴. Además, no podemos olvidar el papel motor del presupuesto militar estadounidense en tanto que factor de crecimiento económico por sus pedidos a la industria nacional propia, dado que EEUU apenas compra en el extranjero, contrariamente a lo que todavía hoy hacen los europeos. Es decir, los casi 500 millones de euros/año con los que EEUU contribuye a la OTAN son una inversión, ya que son ampliamente rentabilizados por las compras europeas en el mercado armamentístico estadounidense. Por último, recordemos lo obvio: los Estados miembros solo poseen un conjunto único de fuerzas susceptibles de utilizar en diferentes

³⁴ GROS-VERHEYDE, N; «Trump tâcle le projet Macron d'armée européenne. A-t-il raison?. Bruxelles2Pro, noviembre 2018 (<http://www.bruxellees2.eu>).

marcos; así, el desarrollo de las capacidades de los Estados miembros en el marco de la PCSD, también ayudará por tanto a reforzar las capacidades potencialmente disponibles para la OTAN.

5. Capacidad Militar de Planificación y Ejecución

Creada el 8 de junio de 2017 que permitirá en lo sucesivo asumir el mando de las misiones militares no ejecutivas de la UE³⁵ y se convertirá en el futuro, probablemente, en un verdadero Cuartel General Permanente que posibilite la planificación, mando y ejecución de todo el espectro de misiones operativas de la UE y la «reacción rápida» sin tener que recurrir, como ocurre ahora, a los recursos de los Estados miembros al efecto (Cuartel Militares nacionales puestos a disposición de la Política Común de Seguridad y Defensa ubicados en Reino Unido, Alemania, Francia, Italia o Grecia; o a las estructuras de planeamiento de la OTAN)³⁶. Es la primera estructura propiamente militar de que se dota la UE y su adaptación solo ha sido posible por el *Brexit*, dado que el Reino Unido venía bloqueando desde hacía tiempo ese «cuartel militar operativo» europeo.

6. La Cooperación Estructurada Permanente —PESCO, según las siglas en inglés—

Es la última de las realizaciones en materia de seguridad y defensa llevadas a cabo. Adoptada en diciembre de 2017³⁷, se trata de una cooperación militar reforzada y permanente, especie de «núcleo duro» o Schengen de la defensa según algunos, contemplada en el artículo 42.6 Tratado de Lisboa y que posibilita la profundización progresiva y gradual en la cooperación

³⁵ Son aquellas misiones de naturaleza militar, pero dedicadas a la formación del ejército local. Actualmente hay tres misiones de esta naturaleza en Mali, Somalia y la República Centroafricana.

³⁶ El Consejo de Seguridad y Defensa del 19 de noviembre de 2018 se fija el objetivo de «estar en disposición, a más tardar a fin de 2020, de asumir la responsabilidad de la planificación y ejecución operativas de las misiones PCSD militares no ejecutivas y una misión PCSD militar ejecutiva limitada a la dimensión de un grupo de combate de la UE». *Vid. Conclusiones del Consejo* (19 de noviembre de 2018), 13978/18, punto 5. Aunque no parece un avance muy grande, no podemos olvidar que es un paso cualitativo y que todos los grandes proyectos se inician con una iniciativa modesta que adquiere una dinámica propia de crecimiento.

³⁷ Decisión 2017/2315/PESC del Consejo, de 11 de diciembre de 2017, por la que se establece una cooperación estructurada permanente y se fija la lista de Estados miembros participantes. DO, L 331, de 14.12.2017.

en materia de defensa entre los Estados miembros que tengan capacidad y voluntad en ello. Será el Consejo de la PESCO el encargado de establecer si se cumplen o no los compromisos mínimos y obligatorios establecidos para formar parte de la cooperación referida. Ésta, tiene como objetivo reforzar conjuntamente las capacidades comunitarias de defensa y ponerlas a disposición de la UE para la materialización de operaciones militares comunitarias y permitirle así avanzar hacia la «autonomía estratégica». Puede considerarse como el paso más importante dado hasta el momento para la constitución de una Europa de la Defensa que se irá dotando de más contenido en el futuro. En la PESCO participan finalmente 25 Estados miembros (es decir, todos salvo Reino Unido, Dinamarca y Malta), aunque de forma distinta, permitiendo diferentes niveles de participación, sin que todos los integrantes deban incluirse obligatoriamente en todos los proyectos definidos hasta el momento³⁸. En definitiva, PESCO es un proyecto político que echa a andar con un claro compromiso por parte de prácticamente todos los Estados miembros de poner en marcha un dispositivo que debe ir creciendo en el futuro próximo³⁹. La PESCO no es un mero compromiso político más, como otros que se han producido en el pasado en este ámbito y que adolecieron de falta de consecuencias prácticas; sino que ahora estamos ante un acuerdo vinculante para avanzar a una mayor velocidad en materia de defensa. La PESCO «es el primer compromiso jurídico exigible a 25 Estados miembros para actualizar, modernizar y adecuar sus capacidades militares, estructuras y equipos de defensa»⁴⁰.

Todo este instrumental que nos ha ocupado en las páginas anteriores acerca del andamiaje que estamos construyendo en materia de seguridad y

³⁸ El 6 de marzo de 2018 se adoptaron formalmente los 17 primeros proyectos que se habían acordado el 11 de diciembre de 2017. Estos abarcan ámbitos como la formación, el desarrollo de capacidades, etc. Cada uno de ellos será gestionado por los Estados miembros que contribuyan a él y se comprometan en él. Cada país participa en al menos un proyecto, aunque en general participan en varios. Cada proyecto debe integrar por lo menos a dos países, aunque la media es de una participación de entre tres y seis por proyecto. En esta primera tanda, Italia es el país que más proyectos lidera, (4 de 17) y participa en otros 12. El Consejo de Seguridad y Defensa del 19 de noviembre de 2018 aprobó 17 nuevos proyectos (entre otros: el proyecto sobre el futuro eurodrón MALE que deberá estar operativo para el año 2025, la nueva versión del helicóptero Tigre, una red de bases para dar apoyo logístico a las operaciones europeas, un plan de mejora de los sistemas de radionavegación a través del sistema europeo Galileo, etc.). Inicialmente España participará en 6 de estos 17 nuevos proyectos.

³⁹ GROS-VERHEYDE, N., «Give PESCO a chance» en *Bruxelles Pro*, Décembre, 2017 (www.bruxelles2.eu/2017/12/give-pesco-a-chance/)

⁴⁰ LÓPEZ-JACOISTE, E.; «La nueva Cooperación Estructurada Permanente: ¿impulso definitivo para una verdadera PCSD en Europa?»; *Anuario Español de Derecho Internacional*, n.º 34, 2018, p. 1095 (DOI 10.15581/010.34.1075-1097)

defensa no debe confundirnos; como señaló Juncker en su último Discurso sobre el Estado de la Unión es necesario hacer una precisión importante: «no militarizaremos la UE. Lo que queremos es hacernos más responsables y más independientes»⁴¹. Un actor global como la UE debe responsabilizarse de su propia seguridad y defensa; en la coyuntura actual, y con el deterioro de la seguridad en nuestra vecindad, esto ya no es una opción, sino una obligación y una necesidad. No se trata de transformar la naturaleza de la UE, convirtiéndola en un actor militar; sino de que pueda defender su modelo de sociedad, sus valores e intereses sin sentirse vulnerable ni condicionada por presiones de naturaleza militar de otros actores internacionales⁴². Pero, en sentido contrario, tampoco podemos obviar que la coyuntura de la policrisis comunitaria, y más concretamente las consecuencias derivadas del Brexit por una parte y del acceso de Trump al poder, han colocado a la PCSD en una posición central en la agenda comunitaria. Se trata, precisamente, de una de las pocas políticas que permanecía en el núcleo duro de la soberanía estatal y que requería de una potenciación clara y efectiva. Ahora, la Unión de la Seguridad y la Defensa es ya un objetivo tangible y susceptible de ser alcanzado en plenitud⁴³.

V. El Reino Unido y la defensa comunitaria tras el Brexit: la iniciativa europea de intervención

Son muchos los análisis sobre el Brexit que han puesto el acento en los efectos que tendría sobre la configuración de la UE como un actor potente en materia de seguridad y defensa; pues no en vano, el Reino Unido es el primer país comunitario en la materia, con las más importantes y mejor dotadas fuerzas con capacidad nuclear, convencional y expedicionaria en el seno de la Unión, con uno de los más importantes presupuestos en materia

⁴¹ JUNCKER, J.-C.; *Estado de la Unión 2018. La hora de la soberanía europea*, 12 de septiembre de 2018. P. 5.

⁴² En palabras del Presidente Juncker, «(...) Europa es una potencia suave. Pero ni las más sólidas de esas potencias pueden funcionar a largo plazo sin algunas capacidades de defensa integradas». *Orientaciones Políticas de la Comisión Europea* del 15 de julio de 2014. En sentido semejante, ALDECOA, F. se interroga sobre la necesidad de la política de defensa, para responderse que tal política es imprescindible para que la UE pueda funcionar como el actor global que ya es, sin que su actividad sea condicionada por presiones de carácter militar por parte de otros actores; en «El referéndum británico: un grave problema para el Reino Unido y para la Unión Europea y una oportunidad para el proyecto europeo»; *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*, 2016. Pamplona, Aranzadi, 2017, p. 130.

⁴³ Valoración que extraemos de ACOSTA SÁNCHEZ, M.A., *op. cit.* p. 47.

de defensa y una de las más potentes industrias militares del mundo. Además de contar con su representación permanente en el Consejo de Seguridad. Así, se concluía que, sin los británicos, la posibilidad de construir una Unión de la Seguridad y la Defensa se quedaba en una mera entelequia. No solo perderíamos capacidad militar, sino también capacidad policial y de inteligencia ante riesgos no propiamente militares, como el terrorismo, la ciberdelincuencia, etc. La historia parecía apoyar esta idea pues no podemos olvidar que la entonces denominada Política Europea de Seguridad y Defensa nació como consecuencia de la iniciativa de británicos y franceses en la Cumbre de Saint Malo de 1998⁴⁴.

La participación británica fue decisiva para el desarrollo inicial de la seguridad y defensa comunitaria; sin embargo, este compromiso se fue debilitando progresivamente hasta dejar de ser un actor esencial en la PCSD de nuestros días dado que, para ellos, la seguridad y defensa comunitaria no ocupa sino un papel secundario respecto del que ocupa la Alianza Atlántica. En la actualidad el Reino Unido es solo el quinto de los contribuyentes a las misiones militares, tras Francia, Italia, Alemania y España; y el séptimo en las operaciones civiles⁴⁵. La aportación británica en número de efectivos da cuenta del carácter meramente testimonial que para ellos tiene la PCSD; así, del total de más de 3500 militares desplegados en las diferentes misiones comunitarias en 2016, Reino Unido solo aportaba aproximadamente 180⁴⁶. Además, no solo ocurre que su participación sea escasa, sino que además se produce en lugares de interés para Reino Unido; y en el resto de teatros su presencia no es ni siquiera testimonial, es inexistente.

La paradoja, según anticipamos en las páginas anteriores, es que la progresión hacia una Unión de la Seguridad y de la Defensa, y singularmente la puesta en marcha de la PESCO, se puede producir en los últimos meses, precisamente como consecuencia de que el Reino Unido pierde la capacidad que tenía hasta ahora de vetar sistemáticamente su desarrollo. Más paradójico resulta todavía el hecho de que la misiva que envía Theresa May al Consejo Europeo el 29 de marzo de 2017 para comunicar la decisión britá-

⁴⁴ Sobre este acontecimiento *vid. DE CASTRO RUANO, J.L.; «La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) y la evolución de las relaciones transatlánticas en el contexto de la crisis de Irak»; Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz, 2004. Leioa, Servicio Editorial de la UPV/EHU, 2005, pp. 93 y ss.*

⁴⁵ Datos que tomamos de ALDECOA LUZARRAGA, F.; «La Cooperación Estructurada Permanente: haciendo creíble la Alianza Defensiva de la Unión Europea, sin perder la condición de potencia normativa y diplomática»; en *Anuario Español de Derecho Internacional*, n.º 34, 2018, p. 1018.

⁴⁶ *Vid. MONTOYA CERIO, F.; «Brexit, ficción o realidad: impacto sobre la PCSD de la UE» en Documento Opinión del Instituto Español de Estudios Estratégicos, n.º 64 bis, 2016 de 24 de junio de 2016 (www.ieee.es), p. 12 y 13.*

nica de abandonar la Unión, incluye un deseo implícito de mantener la relación en materia de seguridad y defensa. Posteriormente, el Gobierno británico afirmará su voluntad de participar en todos los desarrollos en materia de seguridad y defensa, aún en el caso de que estos se produzcan fuera del marco comunitario⁴⁷; luego, en la Conferencia de Munich sobre Seguridad celebrada el 17 de febrero de 2018, la Primera Ministra británica apuesta por la firma de un Tratado de Defensa y de Seguridad con la UE que podría entrar en vigor, afirmó, antes incluso de que se materializase su salida del club comunitario. Este futuro tratado cubriría la cooperación en el ámbito militar, la investigación y la lucha contra el terrorismo; ello implica disposiciones sobre las misiones militares comunes de la UE, la participación de tropas británicas en estas misiones y capacidades de defensa. En Munich May apeló a una asociación profunda y especial sobre la defensa asegurando que «el Reino Unido está más comprometido que nunca con la seguridad europea»⁴⁸. Es decir, el Reino Unido lanza mensajes acerca de su voluntad de participar en la PCSD desde fuera, de manera análoga a como lo vienen haciendo algunos otros países no comunitarios, como Noruega. Así, no deberíamos descartar la posibilidad de que, en un futuro no muy lejano, el Reino Unido se incorporara a la Cooperación Estructurada Permanente cuyo desarrollo y puesta en marcha tantas veces bloqueó como país miembro, así como a otras iniciativas comunitarias en la materia.

De hecho, el Ministerio británico de defensa viene participando en el Examen Anual Coordinado en Materia de Defensa —CARD según sus siglas en inglés—; iniciativa lanzada en 2017 en el marco de las medidas tomadas para dinamizar la seguridad y la defensa comunitaria que tiene como objetivo la coordinación de los presupuestos europeos de defensa. Recorremos también que la Agencia Europea de Defensa tiene acuerdos con diferentes países terceros (Noruega, Ucrania, etc.) que les permite participar en determinados proyectos; es decir, nada impediría al Reino Unido desarrollar una participación semejante siendo un país tercero; lo mismo podríamos señalar del Fondo Europeo de Defensa, por ejemplo.

También, en pleno proceso de negociación del Brexit, el Reino Unido se incorpora a una de las iniciativas de defensa más potentes creadas recientemente en Europa y por países de la UE, si bien, fuera del marco comunitario. Me refiero a la denominada **Iniciativa Europea de Intervención —en adelante IEI—** nacida el 25 de junio de 2018 por iniciativa del Presidente

⁴⁷ Vid. ALDECOA LUZARRAGA, F.; «Un nuevo compromiso relevante y exigente de los Estados miembros en materia de seguridad y defensa: la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO)», en LÓPEZ GARRIDO, D. (Dtor.); *El estado de la Unión Europea. Los Estados europeos ante la reforma de la Unión*. Madrid, Fundación Alternativas, 2018, p. 117.

⁴⁸ Vid. «May prépare un traité sur la défense avec l'UE» en www.euractiv.fr, 20/02/2018.

francés Emmanuel Macron y que integra además de a Francia y al Reino Unido, a España, Alemania, Holanda, Bélgica, Dinamarca, Estonia, Portugal y Finlandia⁴⁹. Salvo Italia, que finalmente decidió permanecer al margen, la IEI incorpora a todos los Estados con importante capacidad de defensa además de otros países medianos; Estonia sería una excepción, si bien la República báltica aporta una gran experiencia en amenazas híbridas, singularmente en ciberataques, cuestión clave en cualquier estrategia de seguridad de nuestros días. De forma voluntaria, la IEI limita el número de países integrantes, para constituir un «núcleo duro» susceptible de desarrollar misiones potentes en caso de necesidad.

En junio de 2018, los países referidos —salvo Finlandia que se adhirió posteriormente— firmaron una «Carta de intenciones» para sellar su compromiso de crear una fuerza común de intervención militar que agilice los procedimientos de actuación en misiones militares —y también de tipo civil— de interés común. Se trata de que aquellos países militarmente capaces y con voluntad política para ello, establezcan habilidades para trabajar conjuntamente en el campo estratégico y se preparen para intervenir, si fuera necesario, en escenarios de seguridad y defensa muy variados. Con esta iniciativa Francia logra dos objetivos: en primer lugar, ir más lejos de la PESCO y avanzar en su objetivo de establecer un núcleo duro de la defensa «no inclusivo», más ambicioso y operacional, potencialmente capaz de desarrollar misiones exteriores de envergadura (algo para lo que inicialmente los Tratados contemplaban la PESCO pero que, por el perfil más inclusivo y centrado en la consecución de capacidades comunes y no en la realización de misiones que adoptó finalmente por presión de Alemania, no lograría⁵⁰); en segundo lugar, mantener al Reino Unido como aliado militar una vez se consume su abandono de la Unión Europea. La IEI es una iniciativa que permite asociar a Estados extracomunitarios, por lo que los británicos podrían así continuar su participación en los programas de defensa de la UE.

Según la «Carta de intenciones» del 25 de junio, la Iniciativa se concentrará sobre cuatro ámbitos⁵¹: previsiones estratégicas e inteligencia compartida; desarrollo de escenarios y planificación; apoyo a las operaciones; comentarios de experiencias. Entre los diferentes escenarios de intervención previstos figuran: la evacuación de ciudadanos europeos, acción humanitaria en caso de crisis con el apoyo de fuerzas armadas, intervenciones dirigidas

⁴⁹ El país nórdico se integró más tarde, en noviembre de 2018.

⁵⁰ Si bien Angela Merkel apostó porque la IEI sea incluida en su momento en la PESCO, como uno más de sus proyectos. *Vid. «L'initiative européenne d'intervention»*, n.º 62, 18 juin 2018 (<https://club.bruxelles2.eu>)

⁵¹ *Vid.»Huit pays adhèrent à l'initiative européenne d'intervention d'E. Macron. La lettre d'intention signée»*, 25 juin 2018(<https://club.bruxelles2eu>)

das (biológicas, médicas, etc.); si bien, las intervenciones de fuerza parecen ser los escenarios más contemplados. El objetivo principal es lograr una interpretación compartida desde el punto de vista estratégico que permita incluso el intercambio de fuerzas armadas para desarrollar intervenciones militares clásicas. La iniciativa no pretende duplicar la PESCO; antes bien, pretende complementar las diferentes iniciativas comunitarias en la materia que nos ocuparon en las páginas anteriores, con una iniciativa en el campo estratégico de la que carecían las anteriores (sea la PESCO, el Fondo Europeo de Defensa, el Plan de Acción Europeo de la Defensa, etc.).

VI. Conclusiones

Así las cosas, parece evidente que, en el futuro, la UE y el Reino Unido deberán quedar vinculados de forma flexible por algún tipo de acuerdo en materia de seguridad y defensa⁵². De momento, vemos que el Reino Unido pretende mantenerse anclado a la principal iniciativa multilateral estratégica de defensa de naturaleza puramente europea. Sin olvidar además que este país ha desarrollado también un entramado de relaciones bilaterales y multilaterales en materia de seguridad y defensa dentro de la UE que pueden mantenerse ya que no necesariamente tienen que verse afectadas por el abandono de la Unión. De entre todas ellas, quizás la más relevante por los socios que la protagonizan y su nivel de ambición son los Acuerdos de Lancaster House, firmados por Reino Unido y Francia en 2010. Además, existen otros compromisos menos ambiciosos con algunos países nórdicos para la creación de unidades bilaterales conjuntas, etc.

En cualquier caso, parece obvio que aunque el Reino Unido mantenga una relación con la PCSD, lo que ya nunca podrá hacer es condicionar las orientaciones políticas y estratégicas que adopte la UE, sea en el Sahel, en la relación con Rusia, en Siria, en Irán o en tantos otros escenarios de confrontación⁵³. Con el Brexit, la UE perderá a uno de los socios con una cultura estratégica más decidida y menos dubitativa en cuanto a la utilización de la fuerza como instrumento de política exterior, frente a una mayoría de países comunitarios que hoy siguen priorizando la dimensión securitaria de la PCSD y el «poder blando». En unos momentos en los que la UE deberá plantearse decisiones más audaces en lo que se refiere a la decisión de utilizar y desplegar el poder militar, esto puede restar capacidades que ha-

⁵² DASSÚ, M.; ISCHINGER, W., *et al*; *Keeping Europe Safe After Brexit*. 20, march, 2018, European Council of Foreign Relations (www.ecfr.eu).

⁵³ ARTEAGA, F., «La defensa y la seguridad de la UE tras el Brexit»; en *Análisis del Real Instituto ARI*, 51/2016 (www.realinstitutoelcano.org).

brán de completar el sobreesfuerzo del resto de socios comunitarios, Francia especialmente, pero probablemente también otros. Sin embargo, la otra cara de la moneda es que el Reino Unido dejará de cortocircuitar la voluntad comunitaria de avanzar en este ámbito de manera que, como estamos ya viendo, la puesta en marcha de diferentes iniciativas en materia de seguridad y defensa puede llevarnos en no demasiado tiempo a dar el salto hacia la integración; si bien, probablemente será una forma de integración diferenciada en la que la flexibilidad será la característica dominante en otro ámbito en el que tampoco todos avanzaremos al mismo ritmo. Con todas las cautelas con las que debe moverse cualquier prospectiva en materia de seguridad y sobre todo de defensa común, no podemos negar que estamos transitando, hemos transitado ya, hacia un escenario cualitativamente diferente donde incluso, hablar de un ejército europeo ha dejado de ser un tabú⁵⁴. Aunque no quede claro qué es exactamente lo que los líderes quieren significar cuando se refieren a ello, sí parece evidente que no evocan simplemente un proyecto de cooperación sino algo más cercano a un verdadero ejército europeo a constituir en un todavía impreciso largo plazo fuera de los tratados o con otro tratado distinto al actual⁵⁵. Con todo, no parece descabellado afirmar que en materia de seguridad y defensa estamos dando el paso hacia la integración que implica la Unión de la Seguridad y la Defensa a la que se refería la Comisión en el tercer escenario de su Documento de Reflexión sobre el Futuro de la Defensa analizado en este trabajo.

VII. Bibliografía

- AA.VV. *More Union in European Defense. Report of a CEPS Task Force.* Brussels: Centre for European Policy Studies, 2015.
- Acosta Sánchez, Miguel Á. «La Cooperación Estructurada Permanente: ¿un primer paso hacia la integración en la seguridad y defensa europeas?». *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 45 (2018): 58-106.
- Aldecoa Luzarraga, Francisco. «La relevancia de la Agenda del relanzamiento europeo en el 60.º aniversario del Tratado de Roma y en 70.º del Congreso de Europa en La Haya». En *Europa como tarea. A los sesenta años de los Tratados de Roma y a los setenta del Congreso de Europa de la Haya*, Eugenio Nasarre, Francisco Aldecoa y Miguel Á. Benedicto (Coords), Madrid: Marcial Pons, 2018.

⁵⁴ «Armée européenne: un tabou est levé», 16/11/2018 (www.euractiv.fr)

⁵⁵ Recordemos que el TUE excluye la formación de un ejército comunitario ya que en su artículo 42.3 afirma que «los Estados miembros pondrán a disposición de la Unión, a efectos de la aplicación de la PCSD, capacidades civiles y militares»; esto es, lo que contempla es que las capacidades militares sigan siendo de los Estados y las pongan a disposición de la Unión. *Vid.* también el final del art. 42.1.

- Aldecoa Luzarraga, Francisco. «La Cooperación Estructurada Permanente: haciendo creíble la Alianza Defensiva de la Unión Europea, sin perder la condición de potencia normativa y diplomática». *Anuario Español de Derecho Internacional*, n.º 34 (2018): 1003-1020.
- Aldecoa Luzarraga, Francisco. «La política de defensa de la Unión Europea en el marco de la aplicación de la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad». En *El estado de la Unión Europea. Relanzar Europa*, Diego López Garrido (Dir.). Madrid: Fundación Alternativas, 2017.
- Aldecoa Luzarraga, Francisco. «El referéndum británico: un grave problema para el Reino Unido y para la Unión Europea y una oportunidad para el proyecto europeo». En *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz, 2016*, 103-182. Pamplona: Aranzadi, (2017).
- Álvarez Verdugo, Milagros; «Actores, procedimientos y capacidades de la Política Común de Seguridad y Defensa». En *La Unión Europea en las relaciones internacionales*, Esther Barbé (Dir.). Madrid: Tecnos, 2014.
- Arteaga, Félix. «La defensa y la seguridad de la UE tras el Brexit». *Análisis del Real Instituto ARI*, 51/2016 (www.realinstitutoelcano.org).
- Barbé, Esther. «La Estrategia Global de la Unión Europea: el camino del medio». *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 40 (2016): 1-10.
- Barbé, Esther. «Las primeras víctimas de la crisis iraquí: el prestigio de Europa como actor internacional y la capacidad negociadora de España en el marco de la UE». *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 1 (2003). (www.iustel.com).
- Clinchamps, Nicolas. «Trois scénarios pour l'avenir de l'Europe de la défense». *Revue de Droit de l'Union Européenne*, n.º 3 (2017): 163-175.
- Comisión Europea. COM (2017) 315 Documento de reflexión sobre el futuro de la defensa europea. Comisión Europea (7 de junio de 2017).
- Comisión Europea. COM (2017) 295 final, *Launching the European Defence Found*, Bruselas, (07.06.2017).
- Comisión Europea. *Libro Blanco sobre el futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la UE en 2025* (1 de marzo 2017).
- Comisión Europea. COM (2016) 950 final *Plan de Acción Europeo de la Defensa*, Bruselas, (30.11.2016).
- Dassù, Marta, Ischinger, Wolfgang, et al. «Keeping Europe Safe After Brexit». *European Council of Foreign Relations*, 20 de marzo 2018, (www.ecfr.eu).
- De Castro Ruano, José Luis. «Las nuevas capacidades de la UE en materia de política exterior en el Tratado de Lisboa». *Unión europea. Aranzadi*, n.º 10 (2009).
- De Castro Ruano, José Luis. «La Unión Europea y la gestión de crisis: entre las potencialidades del Tratado de Lisboa y la falta de voluntad de los Estados: Libia como evidencia». En *El arreglo pacífico de controversias internacionales*, Eva M. Vázquez Gómez, M. Dolores Adam Muñoz y Noé Cornago Prieto (Coords.). Valencia: Tirant lo Blanch, 2013.
- De Castro Ruano, José Luis. «La evolución de la Unión Europea como actor en materia de seguridad y defensa. En busca de un relanzamiento siempre pendiente». *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º especial, octubre, (2015).

- De Castro Ruano, José Luis. «La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) y la evolución de las relaciones transatlánticas en el contexto de la crisis de Irak». *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*, 2004. Leioa, Servicio Editorial de la UPV/EHU, 2005.
- Decisión 2017/2315/PESC del Consejo, de 11 de diciembre de 2017, por la que se establece una cooperación estructurada permanente y se fija la lista de Estados miembros participantes. (DO, L 331, de 14.12.2017).
- García Pérez, Rafael. «Las misiones PESD como instrumento de la política exterior de la UE». En *Cursos de Derecho Internacional y relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2009*. Leioa: Servicio Editorial de la UPV/EHU, 2010.
- González Alonso, Luis Norberto. «¿Obligación jurídica o mero compromiso político?: la cláusula de solidaridad». *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 12 (2007) (www.iustel.com).
- Gros-Verheyde, Nicolas. «Huit pays adhèrent à l'initiative européenne d'intervention d'E. Macron. La lettre d'intention signée». *Bruxelles2 Pro*, 25 junio 2018(<https://club.bruxelles2eu>)
- Gros-Verheyde, Nicolas. «Trump tâcle le projet Macron d'armée européenne. A-t-il raison?». *Bruxelles2 Pro*, noviembre 2018 (<http://www.bruxellees2.eu>).
- Gros-Verheyde, Nicolas. «L'initiative européenne d'intervention». *Bruxelles2*, 18 junio 2018 (<https://club.bruxelles2.eu>).
- Gros-Verheyde, Nicolas. «Trump tâcle le projet Macron d'armée européenne. A-t-il raison?». *Bruxelles2 Pro*, noviembre 2018 (<http://www.bruxellees2.eu>).
- Gros-Verheyde, Nicolas. «Give PESCO a chance» en *Bruxelles Pro*, Décembre, 2017 (www.bruxelles2.eu/2017/12/give-pesco-a-chance/).
- Informe del Parlamento Europeo. *The Cost of Non-Europe in Common Security and Defence Policy*, Bruselas, 2013.
- Juncker, Jean C. *Estado de la Unión 2018. La hora de la soberanía europea* (12 de septiembre de 2018).
- Juncker, Jean C. *Discurso sobre el Estado de la Unión «Hacia una Europa Mejor: una Europa que proteja, empodere y vele por la seguridad* (14 de septiembre de 2016)
- Liñán Nogueras, Diego. «Un nuevo discurso estratégico para la política exterior de la Unión Europea». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 56 (2017): (DOI: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.56.01>)
- López-Jacoiste, Eugenia; «La nueva Cooperación Estructurada Permanente: ¿impulso definitivo para una verdadera PCSD en Europa?». *Anuario Español de Derecho Internacional*, n.º 34 (2018): 1075-1097 (DOI: 10.15581/010.34.1075-1097).
- Moguerini, Federica. Doc. Consejo 10715/16, *Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea: una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte* (28.06.2016)
- Montoya Cerio, Fernando. «Brexit, ficción o realidad: impacto sobre la PCSD de la UE». *Documento Opinión del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n.º 64 bis (2016), 24 de junio de 2016 (www.ieee.es).
- Ortega Carcelén, Martín; «La Política Exterior y de Seguridad Común en el Tratado de Lisboa: un cauce adecuado a la espera de contenidos». *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 40 (2009).

- Roldán Barbero, Javier. «La Europa de la defensa pasa a la ofensiva». *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 43 (2017).
- Sanahuja, José A.; Verdes-Montenegro, Francisco J.; «Estrategias de seguridad y desarrollo: discursos securitarios en la Unión Europea, Estados Unidos y España». En *Derechos humanos y seguridad internacional: amenazas e involución. Anuario 2017-2018*, Manuela Mesa (Coord.). Madrid: CEIPAZ, 2018.
- Tamames, Jorge. «¿Es la democracia iliberal un problema?». *Estudios de Política Exterior*, 18 de abril de 2018 (<https://politicaexterior.com>).
- Uribe Otalora, Ainhoa. *La Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea. Las misiones en el exterior*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2014.
- Urrea Corres, Mariola. «La Política Común de Seguridad y Defensa en el Tratado de Lisboa: la eficacia como objetivo, la flexibilidad como instrumento y la ambición como propuesta». *Revista Española de Derecho Europeo*, n.º 33 (2010).
- Védrin, Hubert. «The issue: When is it right to oust a tyrant? My verdict: in Libya it was justified but it's an unsound precrecedent». *Europe's World*, Autumn (2011) (www.europesworld.org).
- Wagner, Wolfgang y Anholt, Rosanne. «Resilience as the EU Global Strategy's new leitmotif: pragmatic, problematic or promising?». *Contemporary Security Policy*, n.º 37 (2016): 414-430 (DOI: <https://doi.org/10.1080/13523260.2016.1228034>)
- Youngs, Richard. *Europe's Decline and Fall: The Struggle Against Global Irrelevance*. London: Profile Books, 2010.
- Zakaria, Fareed. *El futuro de la libertad: las democracias «iliberales» en el mundo*. Madrid: Taurus, 2003.

Sobre los autores

José Luis DE CASTRO RUANO, Profesor Titular de Relaciones Internacionales de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea y Cátedra Jean Monnet de la Comisión Europea. Codirector de los Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz. Premio Extraordinario de Doctorado en Ciencias Sociales y Jurídicas 1992-1993; y VI Premio de Investigación «Francisco Javier de Landaburu.Universitas 2007». Últimas publicaciones: «The EU's comprehensive approach as an alternative strategic framework for a security provider: the case of EU NAVFOR Somalia»; *Global Affairs*, Vol. 2, n.º 2, 2016, pp. 177-186 (coautor con BORRAJO, D.). DOI: 10.1080/23340460.2016.1178459

ÁLVAREZ RUBIO, J.J., DE CASTRO RUANO, J.L.; Y SOROETA LICERAS, J. (Codirectores); *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2017*. Pamplona, Aranzadi, 2018.

«La desinformación como instrumento político en la Sociedad Internacional actual: las respuestas desde la Unión Europea»; *Revista Aranzadi Unión Europea*, n.º 7, 2018, pp. 25-38 (ISSN: 1579-0452)

«Hacia una Unión Europea de la Defensa o cómo hacer de la necesidad virtud»; *Anuario Español de Derecho Internacional*, n.º 34, 2018, DOI: 10.15581/010.34.1045-1073 (ISBN: 0212-0747)

«The European security agenda in the fight against terrorism»; MARRERO ROCHA, M. and TRUJILLO MENDOZA, H. (eds.). *Jihadism, Foreign Fighters and Radicalization in the EU. Legal, Functional and Psychosocial Responses*. London and New York, Routledge, 2019, pp. 113-130 (ISBN: 978-1-138-60442-1)

Diego BORRAJO VALIÑA es Doctor en Relaciones Internacionales (mencióninternacional) por la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU), Posgrado en Estudios Internacionales en UPV/EHU y Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad de Santiago de Compostela (USC). Ha sido investigador doctoral visitante en el Centre d'Études Européennes – Université Catholique de Louvain. Actualmente, sus líneas de investigación engloban el proceso de integración europea, los estudios críticos de seguridad y la teoría de las Relaciones Internacionales. Sus publicaciones son: «The EU's comprehensive approach as an alternative strategic framework for a security provider: the case of EU NAVFOR Somalia», *Global Affairs*, Vol. 2, n.º 2, 2016, pp. 177-186 (coautor con DE CASTRO RUANO, J.L.). DOI: 10.1080/23340460.2016.1178459; «El papel del enfoque integral como modelo de seguridad diferenciado para la Unión Europea: ¿un nuevo modelo de la Unión para las operaciones de paz interregionales en África?» en *España y la Unión Europea en el orden internacional*, Valencia, Tirant-lo-Blanch (2017): 995-1006.

About the Authors

José Luis DE CASTRO RUANO, Professor of International Relations at the University of the Basque Country (UPV/EHU), Jean Monnet Chair of the European Commission. Co-director of International Law and International Relations of Vitoria-Gasteiz Courses; Extraordinary Doctoral Award in Social and Legal Sciences 1992-1993; VI Research Prize «Francisco Javier de Landaburu.Universitas 2007». Recent Publications: «The EU's comprehensive approach as an alternative strategic framework for a security provider: the case of EU NAVFOR Somalia»; *Global Affairs*, Vol. 2, n.º 2, 2016, pp. 177-186 (co-author con BORRAJO, D.). DOI: 10.1080/23340460.2016.1178459

ÁLVAREZ RUBIO, J.J., DE CASTRO RUANO, J.L.; Y SOROETA LICERAS, J. (Co-directors); *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2017*. Pamplona, Aranzadi, 2018.

«La desinformación como instrumento político en la Sociedad Internacional actual: las respuestas desde la Unión Europea»; *Revista Aranzadi Unión Europea*, n.º 7, 2018, pp. 25-38 (ISSN: 1579-0452)

«Hacia una Unión Europea de la Defensa o cómo hacer de la necesidad virtud»; *Anuario Español de Derecho Internacional*, n.º 34, 2018, DOI: 10.15581/010.34.1045-1073 (ISBN: 0212-0747)

«The European security agenda in the fight against terrorism»; MARRERO ROCHA, M. and TRUJILLO MENDOZA, H. (eds.). *Jihadism, Foreign Fighters and Radicalization in the EU. Legal, Functional and Psychosocial Responses*. London and New York, Routledge, 2019, pp. 113-130 (ISBN: 978-1-138-60442-1)

Diego BORRAJO VALIÑA is a PhD in International Relations (international mention) at the University of the Basque Country (UPV/EHU), Postgraduate in International Studies (UPV/EHU) and BA in Political Science at the University of Santiago de Compostela (USC). He has been a visiting doctoral researcher at the Centre d'Études Européennes – Université Catholique de Louvain. His main work-lines cover areas such as European integration, critical security studies and international relations theory. His recent publications are: «The EU's comprehensive approach as an alternative strategic framework for a security provider: the case of EU NAVFOR Somalia», *Global Affairs*, Vol. 2, n.º 2, 2016, pp. 177-186 (co-author con DE CASTRO RUANO, J.L.). DOI: 10.1080/23340460.2016.1178459; «El papel del enfoque integral como modelo de seguridad diferenciado para la Unión Europea: ¿un nuevo modelo de la Unión para las operaciones de paz interregionales en África?» en *España y la Unión Europea en el orden internacional*, Valencia, Tirant-lo-Blanch (2017): 995-1006.

Fronteras exteriores, inmigración y refugio. La frustrante búsqueda de formas legales de acceso a Europa en el Derecho de la Unión: el incierto futuro del Visado Humanitario Europeo y del Marco Europeo de Reasentamiento

External Borders, Immigration and Refuge. The Frustrating Search for Legal Forms of Access to Europe in the Law of the Union: the Uncertain Future of the European Humanitarian Visa and the European Resettlement Framework

M.^a Dolores Bollo Arocena

Profesora Titular de D.^o Internacional Público

Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea

mariadolores.bollo@ehu.eus

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/ced-60-2019pp219-264>

Recibido: 29.01.2019

Aceptado: 13.02.2019

Sumario: I. Introducción.—II. El tortuoso y aún incierto camino hacia el visado humanitario europeo. 1. El *varapalo* del TJUE al Visado Humanitario Europeo. 2. El intento de crear el visado humanitario mediante la reforma del Código Comunitario de Visados. 3. La iniciativa legislativa sobre Visado Humanitario Europeo aprobada por el Parlamento.—III. La propuesta de Reglamento por el que se establece el marco de reasentamiento de la Unión: un paso en la buena dirección pero claramente insuficiente. 1. La noción de reasentamiento y su puesta en práctica a escala universal y europea. 2. La propuesta de Reglamento por el que se establece un Marco de Reasentamiento de la Unión. 2.1 Objeto del Reglamento. 2.2. La definición de reasentamiento en la Propuesta de Reglamento. 2.3 Planes anuales y programas específicos de reasentamiento. 2.4 Ámbito subjetivo: criterios de admisibilidad e inadmisibilidad en los programas de reasentamiento. 2.6 Tipos de procedimiento: ordinario y acelerado. 2.6 Financiación.—IV. A modo de cierre.—V. Fuentes.

Resumen: En el último lustro las situaciones de conflicto armado existentes en distintos países africanos y de Oriente Medio ha traído consigo una afluencia de refugiados al viejo continente desconocida desde la segunda guerra mundial. Ante la imposibilidad de acceder a suelo europeo de forma legal, quienes huyen de la persecución y de la guerra se ven obligados a realizar un viaje que supone un alto coste para su vida, para su integridad física y mental y hasta para su dignidad.

El propósito de este trabajo consiste en ahondar en dos iniciativas que se encuentran en marcha en este momento en el seno de la Unión y que, caso de resultar aprobadas, podrían permitir el acceso legal y seguro a Europa de un importante número de personas necesitadas de protección internacional. Estamos hablando del visado humanitario europeo y del proyecto de Reglamento por el que se establece el marco de reasentamiento de la Unión. Veremos si los Estados están a la altura de los principios y valores que presiden la organización de la que son miembros.

Palabras clave: protección internacional, refugio, visado humanitario europeo, reasentamiento.

Abstract. In the last five years armed conflict situations in different countries of the African continent and the Middle East has brought an influx of refugees to the old continent. This influx was not so high since the Second World War. As accessing legally to European soil is not possible, those refugees fleeing persecution and war are forced to make a trip that involves a high cost to their lives, their physical and mental integrity and, even their dignity.

The purpose of this work is to delve into two initiatives that are currently underway within the European Union and that, if approved, they could allow legal and secure access to Europe for a significant number of people requiring international protection. These initiatives are the European humanitarian visa and the Proposal for a Regulation establishing a Union Resettlement Framework. We will see if the States are up to the principles and values that preside over the organization of which they are members.

Keywords: *international protection, refuge, european humanitarian visa, resettlement.*

I. Introducción¹

Habría que estar ciego y sordo y además tener una nula sensibilidad para ignorar la grave crisis en la que la Unión Europea se encuentra inmersa, no tanto por la llegada de importantes flujos de refugiados —también de migrantes económicos, es cierto— a suelo europeo como por la tremenda insolidaridad con la que sus Estados miembros están respondiendo ante esta dramática situación. No hay más que recordar los miles de personas que han perecido y siguen pereciendo en el Mediterráneo —en su desesperada huida de la persecución y de la guerra, también de la miseria más

¹ Este trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto de investigación «Los muros y el Derecho Internacional contemporáneo: implicaciones para la seguridad, la dignidad de la persona y el desarrollo sostenible» (DER2015-65486-R) financiado por el MINECO.

absoluta— como consecuencia de una política europea más preocupada por la seguridad que por la garantía y el respeto de los derechos humanos; tampoco tenemos que olvidar la difícilísima situación en la que se encuentran una vez alcanzado el *sueño* europeo, sometidos en no pocas ocasiones a unas míseras y vergonzantes condiciones de vida, cuando no son directamente devueltos a supuestos países seguros. Y eso, por no hablar de la creciente corriente de xenofobia que ha renacido en distintos países de la Unión, haciéndonos recordar comportamientos que creíamos erradicados de nuestro entorno.

En ese contexto de la denominada crisis de los refugiados², las instituciones comunitarias han emprendido desde hace ya algún tiempo un proceso de reforma del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), entramado normativo que regula, entre otras cosas, tanto el quién puede ser beneficiario de la protección internacional, como cuál es su estatuto, cuál es el procedimiento que ha de seguir para solicitarlo y cuál el estado responsable de estudiar cada solicitud. Sin embargo, para que todo ello se ponga en práctica la persona necesitada de protección internacional debe encontrarse en suelo europeo. Explícitamente se advierte en la Directiva 2013/32 sobre procedimiento y en la 2013/33 sobre condiciones de acogida que sus disposiciones son aplicables solo a las personas que se encuentren en suelo europeo, no resultando de aplicación a las solicitudes realizadas en embajadas y consulados³. Y ese sigue siendo el tenor de las propuestas de reforma que están en este momento sobre la mesa⁴. Cabe plantear para qué sirve realmente este entramado normativo de tan difícilísima aplicación, teniendo en cuenta que quienes son sus últimos destinatarios, las personas necesitadas de protección internacional, no van a poder llegar a Europa sino de forma irregular. Y es que los diez países de los

² Javier Andrés González Vega, «Mitos y misticaciones: la Unión Europea y la protección internacional (a propósito de la crisis de los refugiados)», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 56 (2017): 27-75.

³ Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (DO L 180, de 29 de junio de 2013), artículo 3.1 y 3.2. y Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la cogida de los solicitantes de protección internacional (DO L 180, de 29 de junio de 2013), artículos 3.1 y 3.2.

⁴ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido), 13 de julio de 2016, COM (2016) 465 final, COM (2016) 467 final, 2016/0222 (COD), artículo 3.2; Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE, 13 de julio de 2016, COM (2016) 467 final, 2016/0224 (COD), artículo 2.

que proceden el mayor número de refugiados⁵ son países a cuyos nacionales se les exige un visado para poder entrar en un Estado de la Unión, un visado que no pueden conseguir pues sus circunstancias hacen imposible que cumplan los requisitos exigidos para ello. Como consecuencia de ello, la realidad demuestra que el 90% de las personas a las que se les ha reconocido protección internacional han llegado de forma irregular. Ante este panorama, si queremos evitar el sufrimiento de seres humanos que lo han perdido todo, si de verdad lo queremos, es preciso articular mecanismos que posibiliten la llegada legal a Europa de quienes necesitan esa protección con el fin de evitar que arriesguen lo máspreciado que tienen, su propia vida, y no solo eso sino su integridad física y mental, y hasta su propia dignidad, con el fin de alcanzar suelo europeo. De nada sirven los lamentos de los Estados miembros de la Unión y de sus instituciones si después de todos estos años de una crisis que, probablemente, ha llegado para quedarse, la respuesta se limite a declaraciones vacías de compromisos concretos. Desde luego no es una tarea fácil, pero es una obligación moral y una obligación jurídica para estar a la altura de los valores sobre los que se asienta la Unión, valores como la dignidad y el respeto de los derechos humanos —unos valores que deben tener un sentido y concretarse y guiar la aplicación del Derecho de la Unión⁶—, pero la realidad a día de hoy no podemos decir que sea ésa⁷.

Son diversas las herramientas que pueden utilizarse para posibilitar la llegada legal a Europa de las personas necesitadas de protección internacional, pero en este trabajo nos vamos a centrar en dos de ellas, pues existen propuestas en marcha en el seno de la Unión Europea en torno a ambas: por un lado, abordaremos el estudio del tan traído y llevado visado humanitario europeo, tomando como referencia las propuestas de reforma del Código de Visados, y por otro, nos referiremos al reasentamiento, tomando como referencia la Propuesta de Reglamento por el que se establece el Marco de Reasentamiento de la Unión.

⁵ Según los datos ofrecidos por ACNUR estamos hablando de Siria, República Democrática del Congo, Sudán del Sur, Afganistán, Eritrea, Sudán, Somalia, República Centroafricana, Irak y Etiopía, *UNHCR Projected 2019 Global Reasettlement needs*, Ginebra, 25-26 junio 2017, 24.^a Consulta anual tripartita sobre reasentamiento, 60.

⁶ Conclusiones del abogado general Mengozzi en el asunto X y X c. Bélgica, C-638/16 PPU, EU:C:2017:93, apdo 165.

⁷ Las cifras no engañan: la Unión Europea acoge al 8% de los refugiados del planeta a pesar de poseer el 23.8% del PIB mundial. Los países que verdaderamente acogen a una aplastante mayoría de refugiados son precisamente países en vías de desarrollo y lo hacen por este orden: Turquía, Uganda, Líbano, Irán, Etiopía, Jordania, Chad, Tanzania, Sudán y Kenia, *UNHCR Projected 2019 Global Reasettlement needs*, 61.

II. El tortuoso y aún incierto camino hacia el Visado Humanitario Europeo

En los últimos tiempos el visado humanitario europeo ha recibido atención por parte de las principales instituciones de la UE: por el TJUE, en una sentencia ciertamente decepcionante dictada en marzo de 2017⁸; por el Parlamento Europeo, primero proponiendo algunas enmiendas a ciertas disposiciones del Código Comunitario de Visados (en adelante CCV) al hilo de sendas propuestas de reforma del Reglamento (CE) n.º 810/2009 presentadas por la Comisión, y, después, a través de una iniciativa legislativa aprobada en la Comisión LIBE, finalmente aprobada por el pleno del Parlamento el pasado 11 de diciembre de 2018; por el Consejo y la Comisión, quienes se han posicionado de forma beligerante a lo largo del tiempo en relación con las iniciativas del Parlamento. Veamos cuál ha sido el transcurrir del visado humanitario europeo y en qué punto nos encontramos en este momento.

1. *El varapalo del TJUE al Visado Humanitario Europeo*

Como es bien sabido y ha sido ya analizado por la doctrina⁹, el TJUE tuvo que resolver en marzo de 2017 una cuestión prejudicial en la que se le planteó si el vigente Derecho de la Unión imponía a los Estados miembros la obligación de conceder un visado de validez territorial limitada (en adelante VVTL) —regulado en el artículo 25 del CCV— en unas circunstancias como las que protagonizaba la familia siria, procedente de Alepo, que así lo solicitó ante el embajada de Bélgica en Beirut, explicitando que su intención era solicitar protección internacional una vez alcanzado suelo europeo¹⁰.

La respuesta del TJUE fue cuando menos decepcionante pues siguiendo un razonamiento que no compartimos —y opuesto al desarrollado por el Abogado General Paolo Mengozzi en sus conclusiones¹¹— afirmó que aunque las solicitudes de VVTL fueron presentadas formalmente sobre la base

⁸ Sentencia del TJUE (Gran Sala) X y X c. Bélgica, C-638/16 PPU, EU:C:2017:173.

⁹ Silvia Morgades-Gil, «Humanitarian visas and EU Law: do States have limits to their discretionary power to issue humanitarian visas?», *European Papers*, Vol. 2, N.º 3 (2017): 1005-1016; Ángel Sánchez Legido, «El arriesgado acceso a la protección internacional en la Europa fortaleza: la batalla por el visado humanitario europeo», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 57 (2017): 457-470; M.H. Zoeteweij-Turhan y A. Romano, «“X and X v. Belgium”: the need for EU Legislation on humanitarian visa», *Sui-generis* (2017): 68 y ss. disponible en <https://sui-generis.ch/article/view/sg.35/0>.

¹⁰ Para ver el relato de los hechos, STJUE, *cit.*, nota 8, apdos. 19 a 27.

¹¹ Conclusiones del abogado general Mengozzi en el asunto X y X c. Bélgica, C-638/16 PPU, EU:C:2017:93.

del artículo 25 del CCV, no estaban comprendidas dentro de su ámbito de aplicación, añadiendo que el legislador de la Unión no había adoptado «hasta la fecha ningún acto sobre la base del artículo 79 TFUE, apartado 2, letra a), con respecto a las condiciones en las cuales los Estados miembros expedirán visados o permisos de residencia de larga duración a los nacionales de terceros países por razones humanitarias». Por lo tanto, concluyó que la situación controvertida no estaba regulada por el Derecho de la Unión, de ahí que no resultaran de aplicación las disposiciones de la Carta de Derechos Fundamentales¹². En opinión del Tribunal, «las solicitudes controvertidas en el litigio principal solo están sujetas al derecho nacional»¹³. El TJUE cerró su razonamiento advirtiendo que si llegara a una conclusión contraria ello obligaría a permitir en la práctica que los nacionales de terceros países presentaran una solicitud de protección internacional en las representaciones de los Estados miembros situadas en el territorio de terceros Estados¹⁴.

A nuestro juicio, ello merece varias consideraciones. En primer lugar, el hecho de que se solicite un VVTL por motivos humanitarios, por ser víctima de persecución o de graves violaciones de derechos humanos, no transforma la naturaleza ni el objeto de la solicitud. Ni se convierte en una solicitud de protección internacional —pues eso es algo que en su caso vendría después—, ni tampoco en la solicitud de un visado de larga duración, puesto que el fundamento en virtud del cual la persona en cuestión podría llegar a disfrutar del derecho a permanecer en el territorio de un Estado miembro no sería el CCV sino la Directiva de procedimiento¹⁵.

En segundo lugar, por todo cuanto se acaba de señalar, la solicitud de un VVTL con la intención de solicitar protección internacional en el estado de destino, no quedaba fuera del ámbito de aplicación del CCV, pues, en el peor de los casos, podría tratarse de un supuesto de denegación del mismo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 32 CCV. Sin embargo, tampoco consideramos que pueda hacerse esa lectura teniendo en cuenta que la citada disposición comienza diciendo que se denegará el visado si de dieran las circunstancias previstas en los apartados a) o b), «sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 25.1». Por lo tanto, aunque se diera cualquiera de tales situaciones, esto es, aunque, en particular, se pudieran tener dudas razonables sobre la intención del solicitante de abandonar el territorio del Estado miembro antes de expirar el plazo de vigencia del visado, incluso si así

¹² STJUE, *cit.*, nota 8, apdo. 45.

¹³ *Ibid.*, apdo. 44 y 51.

¹⁴ *Ibid.*, apdo. 49.

¹⁵ Conclusiones Abogado General, *cit.*, nota 6, apdo. 50. Veáse Morgades Gil, «Humanitarian visas and EU Law: do States have limits to their discretionary power to issue humanitarian visas?», 1010.

fuerá, el Estado debería expedirlo caso de existir razones humanitarias de peso, como era la situación de la familia siria¹⁶. Y es que, como recordó el Abogado General, una mera facultad concedida a un Estado miembro, recogida en un acto de derecho derivado de la Unión «puede transformarse en una verdadera obligación para ese mismo Estado miembro en aras a garantizar el respeto del artículo 4 de la Carta»¹⁷.

Por todo ello, y en la medida en que el Estado miembro aplica Derecho de la Unión, estaría obligado a respetar las obligaciones derivadas de la Carta de Derechos Fundamentales, por lo tanto, obligado a valorar si la denegación del visado podría suponer una violación de algún derecho recogido en la Carta, en particular los artículos 4 y 19 de la misma, en cuyo caso hubiera debido expedir el visado.

En tercer lugar, y atendiendo a criterio de puro sentido común, carece de toda justificación que dentro de la consideración «motivos humanitarios», que el Código no define, entre la asistencia médica al solicitante o a un familiar y que no entre el hecho de ser víctima de la persecución o de graves violaciones de derechos humanos. Como señaló el Abogado General, «se daría la paradoja de que cuanto más flagrantes fueran las razones humanitarias, menos cubiertas estarían por el ámbito de aplicación del artículo 25, apartado 1, letra a), del Código de visados»¹⁸.

Pero lo cierto es que el TJUE concluyó que la situación controvertida quedaba fuera del ámbito de aplicación del Derecho de la Unión —y en consecuencia fuera del ámbito de aplicación de la Carta— quedando cubierta únicamente y exclusivamente por el derecho nacional. Pues bien, situados en el plano en el que nos coloca el TJUE, es necesario reflexionar en torno a si resulta de aplicación el principio de no devolución en el contexto de la actividad y las decisiones que adoptan embajadas y consulados en materia de expedición de visados y si, en un contexto como el presente en el caso objeto de estas reflexiones, resultaría de aplicación el CEDH, o, dicho de otro modo, como preguntó el órgano jurisdiccional remitente de la cuestión prejudicial, se trata de saber «si la aplicación de una política en materia de

¹⁶ Compartimos la opinión del Abogado General cuando señaló que no tendría ningún sentido entender que podría extenderse un VVTL del artículo 25 CCV a pesar de que la persona careciera de documento alguno de los exigidos en el apartado 1.a) inciso i) de la disposición, incluso aunque se considere a esa persona una amenaza para el orden público o la seguridad pública (inciso ii) y no quepa extender ese visado por el hecho que existan dudas razonables acerca de si el solicitante tiene verdaderamente la intención de abandonar el territorio de la Unión en el plazo exigido. Como muy gráficamente concluyó Paolo Mengozzi, «quien puede lo más puedo lo menos», Conclusiones Abogado General, *cit.*, nota 6, apdo. 115.

¹⁷ Sentencia del TJUE (Gran Sala) N.S y otros, C-411/10 y C-493/10, ECLI:EU:C:2011:865, apdos. 94-98.

¹⁸ Conclusiones Abogado General, *cit.*, nota 6, apdo. 130.

visados y la toma de decisiones sobre solicitudes de visado pueden calificarse de ejercicio de una jurisdicción efectiva»¹⁹.

Son diversos los asuntos y de distinta índole en los que la desaparecida Comisión de Derechos Humanos puso de manifiesto que la responsabilidad del Estado puede verse comprometida por las acciones u omisiones de los funcionarios del Estado, incluidos los agentes diplomáticos y consulares. Así, por ejemplo, en 1992 la Comisión de Derechos Humanos tuvo ocasión de abordar la situación creada como consecuencia de medidas adoptadas por el embajador danés en la antigua República Democrática Alemana consistente en entregar a la policía de ese país a 17 personas que habían buscado refugio en la embajada de Dinamarca en Berlín oriental. Pues bien, con independencia de la posición que mantuviera finalmente sobre el fondo del asunto, la Comisión afirmó que «il resort d'une jurisprudence constante de la Commission que les fonctionnaires d'un Etat y compris les agents diplomatiques ou consulaires attirent le personnes et les biens sous juridiction de cet Etat dans la mesure ou ils exercent leur autorité sur ces personnes ou sur ces biens. *Des lors que ces derniers se trouvent affectés par les actes ou omissions des fonctionnaires, la responsabilité de l'Etat est engagée (...)* Il s'ensuit qu'en l'espèce la Commission est convaincue que les mesures litigieuses prises par l'ambassadeur danois afectaient des personnes relevant de la juridiction des autorités danoises au sens de l'article 1»²⁰.

En esta línea, a nuestro juicio, de llegar un contexto fáctico similar al del caso *X. y X. c. Bélgica*, no ante el TJUE sino al TEDH, nos aventuramos a afirmar que la denegación de un visado con el fin de alcanzar territorio europeo podría y a nuestro juicio debería ser calificada por el TEDH como una violación del artículo 3 del CEDH, porque la adopción de tal decisión por parte de los funcionarios del Estado, como lo son los agentes diplomáticos y consulares en el exterior, en el ejercicio de su jurisdicción, colocaría a la familia ante el riesgo de sufrir una violación del derecho a no ser sometido a tortura, tratos inhumanos o degradantes en el caso de tener que vol-

¹⁹ Conclusiones Abogado General, *cit.*, nota 6, apdo. 36. Abordando de manera general esta cuestión, J. Abrisketa Uriarte, «La dimensión externa del derecho de la Unión Europea en materia de refugio y asilo: un examen desde la perspectiva del principio de non-refoulement», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 56 (2017): 145-151. Realizando un estudio específico sobre el particular, Sánchez Legido, *Externalización de controles...*, 100-106.

²⁰ Comisión de Derechos Humanos, *M. c. Dinamarca*, Decisión sobre admisibilidad, 14 de octubre de 1992. La cursiva es nuestra. En una línea similar, *X c. República Federal Alemana*, Decisión 25 septiembre de 1965; *X c. Reino Unido*, Decisión 17 de diciembre de 1977. En la doctrina, sobre este particular, Kees Wouters, *International legal standards for the protection from refoulement: a legal analysis of the prohibitions on refoulement contained in the Refugee Convention, the European Convention on Human Rights, The International Covenant on Civil and Political Rights and the Convention against Torture*, (2009): 218.

ver a Siria, sin que la permanencia en Líbano pudiera ser considerada como una opción dada la situación de la familia protagonista del asunto *X. y X. c. Bélgica*. Y es que, como recordó el Abogado General, desde mayo de 2015 el gobierno de Líbano notificó a ACNUR que debía suspender el registro de nuevos refugiados sirios. Los no registrados quedaban privados de la posibilidad de conseguir el estatuto de solicitante de asilo en ese país y corrían el riesgo de ser detenidos por estancia ilegal, siendo su situación de precariedad absoluta: «alojados con frecuencia en refugios muy rudimentarios como garajes o meras tiendas de campaña, en un país en el que no existe ningún campo oficial, y cuyo acceso a la comida y al agua, a los cuidados de salud y a la educación es extremadamente difícil si no precario»²¹. Y todo esto agravado en el caso concreto, por tratarse de personas que profesaban la religión cristiana, lo que se traducía en el sometimiento a «os tracismo, intimidación y actos graves de violencia contra esa minoría religiosa, tanto en el Líbano como en otros países limítrofes como Jordania, incluso dentro de los propios campos de refugiados»²².

Como ha puesto ya de relieve Sánchez Legido, «las funciones de control migratorio que desempeñan embajadas y oficinas consulares constituyen un ejemplo de libro en el que concurre jurisdicción de *iure*, pues se encuentran amparadas en el Derecho internacional, y jurisdicción de *facto*, pues del ejercicio de las prerrogativas públicas que tales funciones comportan pueden derivarse importantes consecuencias para los más esenciales derechos de la persona»²³. Por tanto, a nuestro juicio, el principio de no devolución también debe resultar aplicable en embajadas y consulados en el marco de la actividad administrativa consistente en la expedición de visados, solicitados por los interesados con el fin de huir de la persecución y de la guerra. La denegación del visado por parte de las autoridades consulares belgas, denegación realizada en el ejercicio de sus funciones, en un contexto como el *X. y X. c. Bélgica*, colocó a la familia en pleno ante riesgo claro y objetivo de ser sometidos a torturas, tratos inhumanos o degradantes, en violación del artículo 3 del CEDH²⁴.

²¹ Conclusiones Abogado General, *cit.*, nota 6, apdo. 154 (citas omitidas).

²² Conclusiones Abogado General, *cit.*, nota 6, apdo. 154 *in fine*.

²³ Sánchez Legido, *Externalización de controles...*, 104 (citas omitidas).

²⁴ En este sentido Wouters, *International legal standards...*, 218. A nuestro juicio, esta interpretación no hace sino seguir la estela y mantener la congruencia con lo dictaminado por el TEDH en el caso *Hirsi Jamaa y otros c. Italia*, STEDH de 23 febrero de 2012. Para ver un comentario a la misma, M.ª Dolores Bollo Arocena, «Push back, expulsiones colectivas y principio de non refoulement. Algunas reflexiones a propósito de la sentencia dictada por la Gran Sala del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso *Hirsi Jamma y otros c. Italia* (2012)», *El Derecho Internacional en el mundo multipolar del siglo xxi: Obra Homenaje al Prof. Luis Ignacio Sánchez Rodríguez* (Coord. S. Torres Bernárdez) (2013): 647-666.

2. *El intento de crear el visado humanitario mediante la reforma del Código Comunitario de Visados*

Aunque no compartimos la doctrina que se extrae de la sentencia dictada por el TJUE en el asunto X y X. c. Bélgica, lo cierto es que la interpretación realizada y a la que nos acabamos de referir, pondría de manifiesto la existencia de una laguna jurídica en el Derecho de la Unión puesto que, dejando a un lado el mecanismo de reasentamiento al que más adelante nos referiremos —y que también tiene unas limitaciones considerables— no existen procedimientos específicos para la admisión en el territorio europeo de personas que buscan protección internacional, por lo que se les condena una y otra vez a recurrir a vías irregulares e inseguras de acceso y se alimenta el negocio de las mafias que viven, precisamente, de esa laguna jurídica. Las tragedias vividas en el Mediterráneo desde el inicio de la crisis han hecho que el Parlamento Europeo venga reclamando de forma reiterada y a través de distintas Resoluciones, la necesidad de articular vías legales de acceso a Europa para las personas necesitadas de protección internacional. A título meramente ilustrativo cabe mencionar la *Resolución sobre la situación en el mar Mediterráneo y la necesidad de un enfoque integral de la Unión sobre la migración*, adoptada el 12 de abril de 2016, en la que el Parlamento hizo un llamamiento para que las personas que tratan de obtener protección internacional pudieran solicitar un visado humanitario directamente ante cualquier consulado o embajada de los Estados Miembros, de tal forma que una vez concedido debía permitir a su titular entrar en el territorio del Estado miembro que lo hubiera emitido con la finalidad exclusiva de solicitar allí protección internacional²⁵. La resolución advertía de la necesidad de modificar el CCV «para incluir disposiciones comunes más específicas relativas a los visados humanitarios»²⁶.

Ya el 1 de abril de 2014 la Comisión había presentado una propuesta de Reglamento relativo al Código sobre visados de la Unión (Código de visados), una propuesta centrada en estimular el crecimiento en la UE, dado el impacto económico de la política de visados en el conjunto de la economía de la Unión, en particular en el ámbito del turismo²⁷. Dado que esa era la

²⁵ Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de abril de 2016, sobre la situación en el mar Mediterráneo y necesidad de un enfoque integral de la Unión sobre la migración (2015/2095 (INI)), apdo. 27.

²⁶ *Ibidem*. Este aspecto ya había sido destacado en los mismos términos en la Resolución del Parlamento Europeo, de 10 de septiembre de 2015, sobre la migración y los refugiados (2015/2833(RSP), apdo. 13.

²⁷ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Código sobre visados de la Unión (Código de visados) (refundición), 1 de abril de 2014, COM(2014) 164 final, 2014/0094 (COD), Motivación y objetivos de la propuesta, p. 0.

filosofía que estaba detrás de la reforma, la propuesta mantenía inalterado el artículo 25 del aún hoy vigente Reglamento (artículo 22 de la propuesta presentada) relativo al VVTL. Pues bien, siguiendo la línea que venía marcando el Parlamento Europeo y a la que nos acabamos de referir, la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior (Comisión LIBE) aprobó una serie de propuestas de enmienda al Código de visados, precisamente con la idea de crear sobre él el visado humanitario europeo²⁸.

Por un lado, la Comisión LIBE propuso varias enmiendas destinadas a reforzar las disposiciones vigentes con el fin de interpretarlas de un modo menos rígido, particularmente los aspectos relacionados con «motivos humanitarios» y «obligaciones internacionales»²⁹. Así, la propuesta de artículo 17.4 señalaba que se consideraría admisible (frente al «podrá considerarse admisible» del vigente reglamento) una solicitud de visado que no cumpla los requisitos fijados en el artículo 17.1 «si el Estado miembro de que se trate lo estima necesario por razones humanitarias o de interés nacional» y añadía la enmienda del Parlamento «o debido a obligaciones internacionales»³⁰.

Por otro lado, la Comisión LIBE propuso incluir en un nuevo considerando, el 26 bis, el deber de prever la posibilidad de solicitar un visado humanitario³¹, algo que después se plasmaba en la propuesta de articulado: por un lado, incluía una apostilla en el apartado 22.1.a)³² (esto es, el vigente 25.1.a)), en el que se explicitaba que se expedirá un VVTL cuando el Estado miembro lo considere necesario por razones humanitarias o interés nacional o debido a obligaciones internacionales «en particular cuando sea necesario para garantizar la protección internacional de la persona interesada de conformidad con la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 u otros instrumentos pertinentes de la Unión o internacionales»³³. Pero, además, se propuso un nuevo artículo, el 22.5 bis, en virtud del cual las personas que requirieran protección internacio-

²⁸ Las enmiendas fueron aprobadas el 16 de marzo de 2016 con el voto favorable de 46 de sus miembros, 4 votos en contra y 7 abstenciones, Informe de la Comisión LIBE sobre Informe sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Código sobre visados de la Unión (Código de visados) (versión refundida), Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior. Ponente: Juan Fernando López Aguilar, 22 de abril de 2016 (Ref. A8-0145/2016), 126. (en adelante Informe de la Comisión Libe 2016 sobre el Código de visados).

²⁹ Argumentos sintetizados en el *Documento de trabajo sobre visados humanitarios*, Comisión LIBE, Ponente: Juan Fernando López Aguilar, 5 de abril de 2018 (PE619.272v02-00), 2.

³⁰ Informe de la Comisión LIBE 2016 sobre el Código de visados, enmienda 73.

³¹ *Ibid.*, Enmienda 15.

³² *Ibid.*, Enmienda 94.

³³ *Ibid.*, Enmienda 95, en la que se pretendía «aclurar que las “obligaciones internacionales” podrían incluir la concesión de protección a un nacional de un tercer Estado».

nal podrían solicitar un visado humanitario europeo directamente ante cualquier consulado o embajada de los Estados miembros. Una vez concedido, tras la correspondiente evaluación, su titular podría entrar en el territorio del Estado miembro que se lo hubiera expedido con la «finalidad exclusiva» de solicitar allí protección internacional conforme a lo dispuesto en el derecho de la Unión³⁴.

Sin embargo, las propuestas del Parlamento fueron rechazadas de pleno tanto por parte del Consejo como de la Comisión, esgrimiendo argumentos de distinto calado: desde la consideración de que el Código de visados no era lugar adecuado para introducir el visado humanitario, pues se refiere a visados de corta duración, pasando por la afirmación de la existencia de otras vías legales de acceso a los Estados miembros, como el reasentamiento, o el temor de sobrecargar a los consulados³⁵. Tras meses de bloqueo en los que el Consejo se negó a seguir negociando el Código de visados si no se retiraban las enmiendas propuestas, el equipo negociador del Parlamento procedió a retirarlas. El bloqueo continuó a pesar de todo, de ahí que la Comisión anunciara en abril de 2018 la retirada de la propuesta de Reglamento relativo al Código de visados que había presentado en 2014³⁶.

La Comisión ha vuelto a presentar en marzo de 2018 una nueva Propuesta por la que se modificaría el Reglamento (CE) n.º 810/2009 por el que se establece un Código Comunitario sobre visados (Código de visados)³⁷, puesto que al margen de los desacuerdos a los que nos acabamos de referir y que llevaron a retirar la propuesta de 2014, la Comisión ha entendido que el enfoque de esa propuesta no es el adecuado en el momento actual a la vista del incremento de los desafíos migratorios y en materia de seguridad, aunque reconoce que la mayoría de los solicitantes de visado no solo no plantean riesgos de esa naturaleza sino que aportan importantes beneficios a la Unión. Probablemente ante la duda de que sea atendida por parte de la Comisión el informe de iniciativa legislativa del

³⁴ *Ibidem*. Por su parte, la enmienda 96, que incluía una propuesta de un nuevo artículo 22 bis señalaba: «Al conceder un visado humanitario o de protección internacional, los Estados Miembros fijarán excepciones a la duración de 90 días en un período de 180 días para una duración de un año, renovable, en función del análisis de la situación del país de origen o residencia del nacional de un tercer país, prestando especial atención a las circunstancias de las personas que solicitan protección internacional». Todo ello en Informe de la Comisión LIBE 2016 sobre el Código de visados.

³⁵ Argumentos sintetizados en el *Documento de trabajo sobre visados humanitarios*, 3.

³⁶ Retirada de la propuestas de la Comisión (2018/C 233/05), C 233/7 DOUE 4 de julio de 2018.

³⁷ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 810/2009 por el que se establece un Código comunitario sobre visados (Código de visados), COM (2018) 252 final, 2018/0061 (COD), 14 de marzo de 2018.

propio Parlamento para la creación de un visado humanitario europeo, a la que nos vamos a referir de forma inmediata, el Parlamento ha decidido de nuevo plantear algunas enmiendas a la nueva propuesta de reforma del Código de visados. El pasado 11 de diciembre de 2018 el Parlamento Europeo aprobó un total de 78 enmiendas, que habían sido previamente aprobadas en el seno de la Comisión LIBE³⁸, algunas de ellas referidas a la cuestión que nos ocupa en este lugar³⁹.

Por un lado, la enmienda 4 supondría la inclusión de un nuevo considerando, el 2 bis, en el que se recuerda que pese a los esfuerzos realizados aún no existe un auténtico derecho de asilo armonizado ni «un marco jurídico para los visados humanitarios europeos, que son competencia exclusiva de los Estados». No obstante, se reconoce explícitamente que los consulados deben poder conceder visados con el fin de que las personas necesitadas de protección internacional puedan acceder a suelo europeo de forma segura, utilizando para ello las excepciones que el propio Reglamento reconoce, por razones humanitarias o para respetar las obligaciones internacionales, en particular la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados. Siguiendo la misma línea, la enmienda 5, que supondría la inclusión del considerando 4 bis, recuerda que la expedición de un visado a una persona que busca protección constituye un medio para permitirle acceder al territorio de los Estados miembros de una manera segura. Por lo tanto, «cuando se examine la competencia territorial consular, la admisibilidad de una solicitud de visado o la posibilidad de expedir un visado de validez territorial limitada, los consulados habrán de prestar especial atención a las personas que buscan protección». Para dichas personas, señala con rotundidad, «los Estados miembros deberán recurrir a las exenciones por motivos humanitarios o por obligaciones internacionales previstas en el presente Reglamento». Ya en el texto del articulado, la propuesta de enmienda 44 supone una modificación del artículo 19.4 del CCV, de tal forma que se añade el cumplimiento de las obligaciones internacionales como causa para considerar admisible una solicitud de visado, aún no cumpliendo los requisitos fi-

³⁸ Informe sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 810/2009 por el que se establece un Código comunitario sobre visados (Código de visados), Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior. Ponente: Juan Fernando López Aguilar, 6 de diciembre de 2018 (Ref. A8-0434/2018).

³⁹ Las enmiendas fueron aprobadas con el apoyo de una importante mayoría de europarlamentarios: 401 votos a favor, 222 en contra y 40 abstenciones. Enmiendas aprobadas por el Parlamento Europeo el 11 de diciembre de 2018 sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 810/2009 por el que se establece un Código comunitario sobre visados (Código de visados) COM (2018) 252-C8-0114/2018-2018/0061 (COD), P8_TA-PROV(2018)0495.

jados en el apartado 1 del artículo 19. Por lo demás, tanto en la propuesta de inclusión de nuevos considerandos (2 bis, 6 bis, 13 bis, 17 bis, 27 ter)⁴⁰, como en la propuesta de inclusión del nuevo artículo 1.1.bis y de enmienda del artículo 39.1 del texto en vigor⁴¹, el Parlamento recalca que tanto el Reglamento en sí mismo, como los Estados miembros en el momento de aplicarlo, deben respetar la CDFUE, la Convención de 1951 sobre el Estatuto de Refugiados, el CEDH y el resto de tratados internacionales particularmente significativos en materia de derechos humanos.

Veremos qué camino sigue en los próximos meses el Reglamento sobre el Código de visados, aunque muchos nos tememos que sigue sin existir la voluntad política necesaria para que resulte aprobada en los términos propuestos por el Parlamento.

3. La iniciativa legislativa sobre Visado Humanitario Europeo aprobada por el Parlamento

Como ya se ha señalado, las propuestas de enmienda al CCV realizadas por el Parlamento fueron rechazadas, considerando que ese no era el lugar para regular el visado humanitario europeo. Por ello, en diciembre de 2017 la Comisión LIBE obtuvo la autorización para elaborar un informe de iniciativa legislativa sobre la base de los artículos 225 TFUE y 46 del Reglamento interno del Parlamento, con el propósito de solicitar a la Comisión que presentara una propuesta legislativa para la creación de un visado humanitario europeo en un instrumento independiente, a más tardar en marzo de 2019, dada la urgencia de la cuestión y los amplios debates que ya se habían producido sobre el particular.

El informe preparado por el ponente, el Sr. López Aguilar, fue remitido al Pleno del Parlamento Europeo donde, tras el correspondiente debate, el proyecto de informe fue sometido a votación el día 14 de noviembre de 2018, quedándose a escasos 25 votos de ser aprobado por el pleno. Sin bien el ponente, pretendió que se sometiera de nuevo a votación al día siguiente, por entender que se había producido un error en el sistema de votación —pues de las exposiciones orales de los distintos grupos parecía desprenderse la existencia de una mayoría de europarlamentarios que apoyaban la iniciativa— la presidencia entendió que no se había producido error alguno y que esa era la voluntad real del Parlamento.

⁴⁰ Propuestas de enmiendas 3, 10, 17, 20 y 22 aprobadas por el Parlamento Europeo (P8_TA-PROV(2018)0495), referidas a la inclusión de los nuevos considerandos mencionados.

⁴¹ Propuesta de enmiendas 24 y 68 aprobadas por el Parlamento Europeo (P8_TA-PROV(2018)0495).

En esas circunstancias, la Comisión LIBE volvió a estudiar el proyecto de informe presentado por el ponente, no sin que algunos de sus miembros se mostraran extremadamente críticos con el hecho de que se sometiera de nuevo a examen, pues entendieron que dado que había sido rechazado pocos días antes, «la realización de una nueva votación en tan poco tiempo y sin haber realizado ningún otro análisis o modificación sustancial en el texto» mostraría «una falta de respeto preocupante por los principios básicos de la democracia»⁴². No obstante, finalmente, y tras la aceptación de una enmienda⁴³, el 3 de diciembre de 2018 fue aprobado el proyecto por 37 votos a favor, 10 en contra y 3 abstenciones, tras lo cual fue sometida a nueva votación ante el Pleno del Parlamento Europeo el 11 de diciembre, y esta vez, sí, la resolución fue aprobada⁴⁴. Veremos si la Comisión recoge el guante tendido por el Parlamento europeo aunque mucho nos tememos que van a ser muchas las dificultades que surjan en el camino, algunas de las cuales ya se pusieron de manifiesto en el seno de la propia Comisión LIBE, no tanto por problemas de índole jurídico sino por la inexistencia de una voluntad política real de permitir la llegada ordenada de solicitantes de protección internacional a la Unión.

Si bien el primer informe de iniciativa legislativa aprobado por la Comisión LIBE, al referirse a la fundamentación legal para su adopción, mencionaba el artículo 77.2 a) TFUE —en el que se establece que el Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán medidas relativas «a la política común de visados y otros permisos de residencia de corta duración»— en relación con el artículo 78.2 g) TFUE —referido a la asociación y a la cooperación con terceros países para gestionar los flujos de personas que solicitan asilo o una protección subsidiaria o temporal» como modo de desarrollar una política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal destinada a ofrecer un estatuto apropiado a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional y garantizar el respeto del principio de no devolución, o una protección subsidiaria o temporal»—, la propuesta sometida y aprobada por el Parlamento omite la referencia al artículo 78 TFUE.

⁴² Enmienda 2 (Harald Vilimsky, Gilles Lebreton y Nicolas Bay). Informe de la Comisión LIBE 2018 sobre Código de visados. En la misma línea, enmienda 20 (Branislav Skirpek).

⁴³ En el seno de la Comisión LIBE el eurodiputado Jeroen Lenaers propuso incluir en el punto 3 de la resolución que «la decisión de expedir visados humanitarios europeos debe seguir constituyendo una competencia exclusiva de los Estados Miembros» y así se aprobó en el seno de la Comisión y en el seno del Parlamento Europeo. Enmienda 28, Informe de la Comisión LIBE 2018 sobre Código de visados.

⁴⁴ Carta abierta a los miembros del Parlamento Europeo apoyada por un importante número de reputados miembros de la Academia, especialistas en la materia en Open Letter to MEPs on Humanitarian Visas disponible en <https://www.bartstaes.be/assets/data/files/Documents/VisasOpenLetter.pdf>

La propuesta del Parlamento Europeo no pretende introducir la evaluación extraterritorial de las solicitudes de protección internacional, sino un procedimiento mediante el cual el nacional de un tercer país pueda solicitar el visado humanitario con el fin de acceder al territorio de la Unión y presentar la solicitud de protección internacional en el Estado de destino. Para ello el solicitante debe demostrar, *prima facie*, que se encuentra en una situación cubierta por la denominada protección internacional y que su solicitud no está manifiestamente mal fundada, siempre teniendo en cuenta que una persona que huye de la persecución o de la guerra es probable que no pueda documentar todo cuanto señala de manera absolutamente detallada.

Cerrada la vía del visado de VVTL del art. 25 del vigente CCV por parte del TJUE y mientras no exista una reforma del citado Código, es evidente que el Derecho de la Unión presenta una laguna jurídica puesto que, si bien se reconoce el derecho de asilo no se prevén procedimientos específicos para permitir la llegada, por vías legales y seguras, a personas necesitadas de protección. Esa laguna a escala de la Unión no impide a los Estados miembros articular sus propios sistemas para permitir la entrada legal de estas personas en sus respectivos territorios, circunstancia que siendo, obviamente, positiva podría afectar a la aplicación uniforme de los Reglamentos n.º 810/2009 por el que se establece el CCV y 2016/399 por el que se establece el Código de Fronteras Schengen⁴⁵.

La aprobación del Reglamento supondría un avance notable desde un punto de vista humano: objetivamente, serían muchas menos las personas que fallecerían en el camino y muchas menos aún las que sufrirían física y mentalmente el coste que supone un viaje en las condiciones en las que lo realizan. Pero incluso desde un punto de vista estrictamente económico, la creación de una vía como la que se propone permitiría reorganizar los recursos de otro modo, tanto de la UE como de los Estados miembros, puesto que muy probablemente habría que destinar menos fondos a la protección de las fronteras exteriores, a las tareas de salvamento y socorro, a la gestión de los flujos descontrolados de personas y a sufragar el gasto que supone el retorno de quienes no tienen derecho a permanecer en la Unión. Evidentemente habrá que seguir destinando fondos a esos fines, porque seguirán llegando personas de forma irregular, pero en un número considerablemente inferior.

El visado humanitario europeo iría destinado a los nacionales de terceros Estados que necesitan protección internacional, pero que al mismo necesitan de un visado para acceder al territorio de la Unión de conformidad

⁴⁵ Anexo a la Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de diciembre de 2018, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre los visados humanitarios (2018/227 (INL)), P8_TA-PROV(2018)0494, apdo. 3. Justificación.

con lo dispuesto en el Reglamento (CE) 539/2001. Y es que, como apuntábamos anteriormente, los diez países desde los que proviene el mayor número de refugiados son países cuyos nacionales necesitan de visado para acceder al territorio de la Unión⁴⁶.

La propuesta presentada por el Parlamento concibe el visado humanitario europeo como un visado de validez territorial limitada que podrá solicitarse —ya sea personalmente o por vía electrónica o por escrito— ante cualquier consulado o embajada —descartando la propuesta de algún miembro de la Comisión LIBE en el sentido de limitar, por parte de los Estados, las embajadas y consulados ante los que se podría solicitar el visado— mediante un procedimiento similar, en la medida de lo posible, al previsto para la expedición de visados de corta duración⁴⁷. Como es lógico, el solicitante deberá ser entrevistado con el fin de valorar adecuadamente si se trata prima facie de una solicitud bien fundada o no. Para ello se prevé no solo la opción de la entrevista personal en directo, sino también la realización de entrevistas a través de los medios de comunicación audiovisual actualmente disponibles, cuando así lo exijan motivos de seguridad o de otra naturaleza. Las entrevistas, naturalmente, habrán de ser realizadas por personas con experiencia y conocimientos en materia de protección internacional —que no tienen porqué encontrarse en el terreno sino en los Estados miembros—, siempre teniendo en mente que es una tramitación de un visado y no una tramitación de una solicitud de protección internacional. Se trata de comprobar que existen motivos fundados para creer que la persona está expuesta o corre el riesgo de estar expuesta a la persecución⁴⁸.

⁴⁶ Otra opción, sencilla desde el punto de vista de articulación jurídica, pero más dificultosa desde un punto de vista político por razones de seguridad, consistiría en eliminar a esos Estados de la lista que figura en el anexo al Reglamento (CE) 539/2001 o al menos suspender temporalmente la exigencia del visado a los nacionales de esos Estados. Sin embargo, mucho nos tememos que esa opción no encontrará los apoyos necesarios para ser aprobada. Cfr. en este sentido *Humanitarian Visas. European Added Value Assessment accompanying the European Parliament's legislative own-initiative report (Rapporteur: Juan Fernando López Aguilar)* (octubre 2018), 86-90, disponible en <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a3b57ef6-d66d-11e8-9424-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF>.

⁴⁷ El Parlamento ha propuesto la creación de un impreso de solicitud específico en el que se haga constar la información sobre la identidad del solicitante, los motivos por los que teme la persecución junto con la documentación que pueda servir para demostrar la necesidad del visado solicitado, Anexo a la Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de diciembre de 2018, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre los visados humanitarios (2018/227 (INL)), P8_TA-PROV(2018)0494.

⁴⁸ Anexo a la Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de diciembre de 2018, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre los visados humanitarios (2018/227 (INL)), P8_TA-PROV(2018)0494 y el Informe previo con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre visados humanitarios aprobado por la Comisión LIBE, siendo ponente Juan Fernando López Aguilar, de 4 de diciembre de 2018, A8-0423/2018.

La respuesta a la solicitud de visado, según la propuesta del Parlamento europeo, debe ofrecerse en el plazo de 15 días naturales desde la presentación de la solicitud —y no de 30 días como propusieron algunos miembros de la Comisión LIBE⁴⁹—, tiempo que más que suficiente teniendo en cuenta la situación en la que se encuentran quienes solicitan un visado humanitario. La decisión habrá de comunicarse por escrito, de manera personalizada y motivada, en un idioma que la persona solicitante pueda comprender, con el fin de que pueda recurrir de una forma similar a la que hoy se reconoce a quien se le deniega un visado de corta duración o a quien se le deniega la entrada en frontera.

Frente a la sugerencia del algún miembro de la Comisión LIBE de que fueran los propios Estados quienes financiaran los costes derivados del visado humanitario⁵⁰, el Parlamento ha propuesto que los Estados miembros reciban apoyo financiero del Fondo Europeo para la Gestión Integrada de Fronteras y que el Estado miembro que expida un visado humanitario reciba la misma compensación que recibe el Estado que reasienta a un refugiado, mediante el apoyo del Fondo de Asilo, Migración e Integración, tal y como luego tendremos ocasión de analizar. Es la manifestación lógica del principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad, también en el aspecto financiero⁵¹.

La aprobación de un Reglamento como el propuesto permitiría a la UE recuperar la credibilidad perdida en estos años, pues supondría afrontar la gestión de los flujos de refugiados y migrantes con pleno sometimiento a los valores que la presiden, de respeto a la dignidad y a los derechos humanos. Sin embargo, es necesario agilizar al máximo su aprobación y su puesta en práctica, frente a la propuesta del propio Parlamento de establecer un período de transición de 2 años antes de empezar a aplicar la nueva norma desde que resulte aprobada, lo que nos podría llevar, siendo optimistas, hasta finales de 2021. La situación de las personas por las que se diseña una norma como la que crea el visado humanitario europeo no puede esperar 3 años. Por ese motivo, consideramos más acertado que ese período de transición de 2 años desaparezca y que, si acaso, se acepte la propuesta

⁴⁹ Enmienda 34 presentada por Jeroen Lenaers, Informe de la Comisión LIBE 2018 sobre Código de visados.

⁵⁰ Enmienda 30 propuesta por Gerard Batten y Jörg Meuthen pretendía que se incluyera en el punto 6 de la Resolución un matiz en virtud del cual los Estados que deseen expedir visados humanitarios «deberán ser responsables de todas repercusiones financieras que se deriven de la autorización de entrada de personas en el territorio del Estado miembro de que se trate», Informe de la Comisión LIBE 2018 sobre Código de visados.

⁵¹ Anexo a la Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de diciembre de 2018, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre los visados humanitarios (2018/227 (INL)), P8_TA-PROV(2018)0494.

de crear regiones piloto en las que durante ese período podría aplicarse la nueva norma, a fin de contar con un entorno controlado en el que poner a prueba la idoneidad y la eficacia de la misma, transcurrido el cual el Reglamento desplegaría plenos efectos a lo largo y ancho del planeta, allí donde sea necesaria su puesta en práctica.

III. La propuesta de Reglamento por el que se establece el Marco de Reasentamiento de la Unión, un paso en la buena dirección pero claramente insuficiente

1. La noción de reasentamiento y su puesta en práctica a escala universal y europea

Decíamos al inicio que nuestro propósito en este trabajo consiste en explorar dos vías que podrían permitir el acceso legal de las personas necesitadas de protección internacional a la Unión Europea, de ahí que comencemos en este momento a estudiar la vía del reasentamiento, una vía que, inicialmente al menos, parte con una doble limitación: por un lado, las estadísticas indican que solo el 1% de los refugiados son reasentados, luego hasta el momento se trata de una solución de carácter muy minoritario, puesto que solo está sirviendo para paliar la situación de un reducido número de personas necesitadas de protección; por otro lado, se trata de una solución indirecta, pues las personas que se benefician de ella son personas refugiadas en el territorio de terceros Estados en los que se encuentran en una situación de particular vulnerabilidad, razón por la que se hace necesario que se les reasiente en otro Estado. Pese a estas limitaciones que acabamos de señalar, el reasentamiento podría ser una herramienta magnífica si existiera un compromiso político por parte de los Estados de asumir su cuota de responsabilidad en el auxilio a los Estados que más flujos de refugiados acogen y que no cierran sus fronteras a cal y canto en la confianza de la puesta en práctica de este mecanismo. No obstante, se trata de una solución de último recurso, cuando otras soluciones duraderas —la repatriación voluntaria o la integración local— no constituyen una medida adecuada para la persona afectada por la medida.

Según la proyección sobre las necesidades anuales de reasentamiento realizada por ACNUR, en el año 2019 habrá en el mundo 1.400.000 personas que necesitan ser reasentadas: el 42% de ellas son refugiados sirios —muchos de ellos presentes en Turquía—, a los que le siguen en mayor número congoleños (11,64%) y sudaneses (11,28%)⁵². Si bien las plazas

⁵² UNHCR Projected 2019 Global Resettlement needs, 9-12.

ofrecidas por los Estados de cara al reasentamiento fueron aumentando en el período 2012-2016, a escala global las cifras experimentaron un retroceso en el año 2017 con los consiguientes problemas en un contexto en el que 1.190.000 refugiados necesitaban ser reasentados. Y es que el número de personas que los Estados en su conjunto están dispuestos a reasentar es muy inferior al de las necesidades existentes. En el año 2017 —último año del que hay estadísticas completas— fueron reasentadas un total de 75.188 personas, mientras que entre enero y noviembre de 2018 han sido reasentadas 70.640⁵³, unas cifras que, consideradas a nivel global y a la vista de las necesidades, son extremadamente pobres.

Pero, ¿qué es exactamente el reasentamiento? Tomando como referencia la definición ofrecida por ACNUR se entiende por reasentamiento «la selección y el traslado de refugiados desde el Estado en el cual han buscado protección hacia un tercer Estado que ha acordado admitirlos —como refugiados— con permiso de residencia permanente»⁵⁴. Por lo tanto, la determinación de la condición de refugiado bajo el mandato de ACNUR es una condición previa para la consideración del reasentamiento, a diferencia de lo que, como más adelante se analizará, parece proponer la Comisión Europea en su propuesta de Reglamento⁵⁵. Es verdad, sin embargo, que junto a los refugiados que encajan plenamente en la definición de la Convención de 1951, ACNUR considera como susceptibles de reasentamiento personas que entrarían en la definición ampliada de refugiado, además de los apátridas, pero eso no quiere decir que todos los Estados acepten como elegibles para el reasentamiento a todos ellos, de ahí que ACNUR trate de acogerse, en la medida de lo posible, a la definición de la Convención⁵⁶. Las razones por las que las personas pueden necesitar ser reasentadas pueden ser muy diversas: desde razones de seguridad, por ejemplo, derivadas de la extensión transfronteriza del conflicto del país de origen al Estado vecino o «la presencia de elementos del país perseguidor en el primer país de acogida» o

⁵³ Para ver un desglose de los datos de 2017, ya cerrados, sobre países de procedencia, de acogida etc., *UNHCR Projected 2019 Global Resettlement needs*, 69 y ss. Las cifras de 2018 figuran en la siguiente dirección de ACNUR: <https://www.unhcr.org/resettlement-data.html>.

⁵⁴ *Manual de reasentamiento del ACNUR* (Ginebra: ACNUR, Edición revisada 2011), 3. El estatuto que se les otorga les garantiza la protección contra la devolución y permite tanto a la persona refugiada reasentada como a su familia o personas dependientes que tengan acceso a derechos similares a aquellos que disfrutan los nacionales, pudiendo incluso convertirse en nacionales del país de reasentamiento mediante naturalización.

⁵⁵ Esta cuestión se analiza en el epígrafe 2.4. Solo de manera excepcional ACNUR entiende que no es necesaria una calificación previa como refugiado para proceder al reasentamiento. Se trata del caso de las personas apátridas que no son refugiadas y de algunos familiares dependientes del refugiado, que tampoco sean refugiados. *Ibid.* pp. 79 y 81.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 89.

la inexistencia de una mínimas condiciones de vida, derivadas de unos servicios sanitarios deficientes que no pueden atender determinadas enfermedades o la «crisis de refugiados de larga duración que agotan las capacidades del país de primera acogida»⁵⁷.

La práctica del reasentamiento viene realizándose por algunos miembros de la Unión Europea desde hace ya muchos años. Sin embargo, existen grandes divergencias entre los programas y prácticas de reasentamiento entre unos Estados y otros. Esas diferencias se plasman en elementos tales como «los criterios de selección, la duración de los procedimientos, los programas de orientación previos a la partida, los instrumentos de integración, el estatuto concedido a las personas admitidas, los permisos de residencia, así como el número de plazas de reasentamiento»⁵⁸. Es por ello que resulta de máximo interés la adopción de una norma como la propuesta por la Comisión Europea, y a la que nos referiremos de forma inmediata, si consiguiera articular unas reglas comunes en materia de reasentamiento a escala de la UE.

El primer programa de reasentamiento en el marco de la Unión se activó a raíz de la recomendación de la Comisión de 8 de junio de 2015 de reasentar a 22.504 personas en un plazo de dos años⁵⁹, y del acuerdo de 20 de julio de 2015 en el que los Estados Miembros (exceptuando Hungría), junto con —Islandia, Liechtenstein, Suiza y Noruega— acordaron reasentar a 22.504 personas que necesitaran claramente protección internacional en un plazo de 2 años⁶⁰. Los Estados asumieron sus compromisos voluntariamente, sirviendo como primera experiencia en reasentamiento para algunos de ellos. Aunque, las regiones que se consideraron como prioritarias fueron amplias, la mayoría de Estados participantes decidieron reasentar a

⁵⁷ Rosario García Mahamut, «Reflexiones constitucionales sobre el reasentamiento de refugiados: el régimen jurídico del reasentamiento en Canadá y en España a la luz de la nueva ley de asilo y de la protección subsidiaria», *UNED Revista de Derecho Político*, N.º 78 mayo-diciembre (2010): 46.

⁵⁸ COM(2016) 165 final, 16 de marzo de 2016.

⁵⁹ Recomendación (UE) 2015/914 de la Comisión de 8 de junio de 2015 sobre un programa europeo de reasentamiento. DOUE L 148/32. En la recomendación se fijaba un cupo para cada Estado al que se llegaba tomando en consideración los siguientes factores: tamaño de la población, como reflejo de la capacidad del Estado de acoger un determinado numero de refugiados; PIB total, expresión de la riqueza absoluta de un país, y por tanto como indicador de la capacidad de una economía de absorber e integrar a los refugiados; número medio de solicitudes de asilo espontáneas y número de refugiados reasentados por cada millón de habitantes durante el período 2010-2014, como reflejo de los esfuerzos realizados por los Estados en el pasado reciente, y, finalmente, tasa de desempleo (cifras de 2014), como indicador de la capacidad de absorción de los refugiados.

⁶⁰ Conclusiones del Consejo de la Unión Europea de 20 de julio de 2015 disponible en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11130-2015-INIT/es/pdf>.

nacionales sirios procedentes de países vecinos, y como señaló la Comisión, aunque el programa fue «un hito importante en los esfuerzos de la UE en materia de reasentamiento no (creó) un marco claro de reasentamiento con normas y procedimientos comunes para los Estados participantes, sino que (fue) en gran medida una compilación de programas y procedimientos nacionales»⁶¹. También la discutida Declaración UE-Turquía previó un mecanismo que teóricamente y al menos sobre el papel establecía un mecanismo para sustituir las llegadas irregulares desde Turquía a Grecia por el canal del reasentamiento desde Turquía a la UE, a través del mecanismo conocido como *one in one out* según el cual por cada sirio retornado a Turquía se llevaría a cabo el reasentamiento de un refugiado sirio desde Turquía a la Unión Europea⁶². Todo ello permitió un cierto aumento del número de reasentamientos en el período 2015-2017, algo que tampoco era excesivamente difícil teniendo en cuenta las cifras de las que se partía. En 2014 fueron reasentadas 6.550 personas, 8.155 en 2015, para comenzar el ascenso en 2016 año en el que se reasentó a 14.200 personas⁶³. En mayo de 2018 y sobre la base de todos los programas de reasentamiento de la UE se habían reasentado a 32.207 personas⁶⁴. Pero los compromisos siguen siendo muy deficientes en relación a las necesidades existentes. En septiembre de 2017 la Comisión recomendaba reasentar a 50.000 personas más para octubre de 2019, comprometiendo para ello la cantidad de 500 millones de euros procedentes del presupuesto de la UE⁶⁵. El gobierno alemán asumió en febrero de 2018 el compromiso de reasentar a 10.200 personas⁶⁶, y a él se sumaron otros 20 Estados miembros, lo que ha permitido superar el compromiso de las 50.000 plazas⁶⁷. Es un esfuerzo significativo pero limitado en proporción al número de personas necesitadas de reasentamiento a escala global.

2. *La propuesta de Reglamento por el que se establece el Marco de Reasentamiento de la Unión*

No obstante todo lo anterior, la Comisión Europea ha sido consciente de la necesidad de pasar de regímenes *ad hoc* a un marco estable. Así, en

⁶¹ COM (2016) 165 final, p. 19.

⁶² COM (2016) 197 final, p. 16.

⁶³ COM (2017) 558 final, p. 16.

⁶⁴ COM (2018) 301 final, p. 20.

⁶⁵ COM (2018) 350 final, p. 21.

⁶⁶ *Manual de reasentamiento del ACNUR*, capítulo por países: Alemania, disponible en <https://www.unhcr.org/5162b3bc9.html>.

⁶⁷ COM (2018) 301 final, p. 20.

verano de 2016 y en el contexto del proceso de reforma del SECA, presentó la propuesta de Reglamento por el que se establece el Marco de reasentamiento de la Unión⁶⁸, con el fin de crear un marco «más estructurado, armonizado y permanente»⁶⁹. Nuestro propósito en las siguientes páginas consiste en analizar la propuesta inicial de la Comisión así como las posturas que en esta primera lectura están manteniendo el Parlamento —fundamentalmente la Comisión LIBE que es la que tiene atribuido el estudio del fondo, y en cuyo seno se aprobaron las propuestas de enmienda a la misma— y el Consejo, así como el resultado de las negociaciones interinstitucionales que han tenido lugar a lo largo de 2018, aun cuando la opacidad de los conocidos como trílogos dificultan conocer exactamente el punto en el que se encuentran las negociaciones⁷⁰. Y es que si bien las negociaciones comenzaron en diciembre de 2017, a lo largo de 2018 y bajo la presidencia búlgara se celebraron varios diálogos tripartitos que permitieron avanzar, de ahí que el 13 de junio de 2018, el Parlamento y la Presidencia alcanzaran un acuerdo provisional sobre los principales elementos de la propuesta⁷¹. Sin embargo, presentado el texto al Comité de Representantes Permanentes no obtuvo el apoyo necesario y es en ese punto en el que nos encontramos, puesto que si bien la Presidencia del Consejo volvió a negociar algunos aspectos considerados como controvertidos por algunas delegaciones, lo cierto es que el Parlamento se remite al acuerdo al que se llegó el 13 de junio de 2018⁷².

⁶⁸ COM(2016) 468 final, 13 de julio de 2016 (2016/0225 (COD)). Algunos Estados apuestan por utilizar la Directiva como modo de creación del marco en cuestión. *Nota de la Presidencia a las delegaciones*, 8383/17, ASIM 38, RELEX 328, CODEC 622, 27 de abril de 2017, p. 14.

⁶⁹ COM(2016) 468 final, 13 de julio de 2016 (2016/0225 (COD)).

⁷⁰ Sobre el desarrollo de las negociaciones y los trílogos, María Gómez Leal Pérez, «El procedimiento legislativo ordinario en la práctica: los acuerdos en primera lectura», *Cuadernos Europeos de Deusto*, 52 (2015): 101-118 disponible en <http://dx.doi.org/10.18543/ced-52-2015pp101-118>.

⁷¹ El acuerdo en cuestión se encuentra recogido en una nota de 19 de junio de 2018 dirigida por la Presidencia al Comité de Representantes Permanentes, pero que en el momento de cerrar el presente trabajo no es de acceso al público. Tras realizar la correspondiente solicitud, la Dirección General de Comunicación e Información ha entendido que su difusión afectaría al debate que está teniendo lugar. Ello nos ha impedido consultar el documento y conocer a través de la fuente principal y directa el acuerdo transaccional provisionalmente alcanzado.

⁷² Documento de la Presidencia al Consejo sobre el tema de 4 de octubre de 2018 11318/1/16 REV 1 ASILE 28 CODEC 1078, 11316/16 ASILE 26 CODEC 1076 + ADD 1, 11317/16 ASILE 27 CODEC 1077 + ADD 1 + ADD 2, 8765/1/16 REV 1 ASILE 13 EURO-DAC 3 ENFOPOL 132 CODEC 630, 12112/18 ASILE 59 CSC 253 CODEC 1459 , 11313/16 ASIM 107 RELEX 650 COMIX 534 CODEC 1073 .

2.1. Objeto del Reglamento

El propósito de la Comisión al proponer el Reglamento se desprende de su exposición de motivos, de algunos de los considerandos y de los artículos 1 y 3 de la Propuesta. Es el artículo 1 de la propuesta el que advierte el objeto del mismo, esto es, establecer «un Marco de reasentamiento de la Unión para la admisión de nacionales de terceros países y apátridas en el territorio de los Estados miembros con el fin de concederles protección internacional», a lo que la Comisión LIBE propuso añadir «y brindarles una solución duradera»⁷³. Sin embargo, el Consejo, prácticamente desde el principio, propuso que el objeto del Reglamento no solo fuera reglamentar la admisión vía reasentamiento sino también a través de la admisión humanitaria, aún cuando existen en el seno del mismo opiniones divergentes entre sus miembros sobre la inclusión de la admisión humanitaria y el modo de hacerlo, pero eso es algo que el Parlamento Europeo parece haber aceptado en este momento.

El artículo 3 de la propuesta ilustra sobre el propósito de la misma: en primer lugar, pretende ofrecer un enfoque común —en aspectos tales como las condiciones de admisión, tipos de estatus ofrecidos en los estados miembros, procedimientos de toma de decisiones para su implementación, así como el apoyo financiero a los estados por sus esfuerzos— que reglamente la llegada legal y segura de nacionales de terceros Estados y apátridas que necesiten protección internacional al territorio de los Estados Miembros. De este modo, se reducirán las divergencias entre los procedimientos y prácticas nacionales, y, en consecuencia, el interés de los candidatos por acceder al territorio de un determinado Estado. En segundo lugar, el Reglamento pretende ayudar a la reducción del riesgo de entrada irregular a gran escala de todas esas personas en el territorio de los Estados miembros —riesgo para sus vidas y riesgo para la seguridad de los Estados por el descontrol que supone las llegadas espontáneas— y de la presión que ello supone sobre los sistemas de asilo nacionales. En tercer y último lugar, el Reglamento propuesto pretende colaborar con las iniciativas internacionales en materia de reasentamiento, de forma que la UE asuma su cuota de responsabilidad con los Estados particularmente afectados por los flujos de refugiados. Como se señala en la exposición de motivos, el Reglamento permitirá a la Unión «expresarse con una sola voz en los foros internacionales, asumir un

⁷³ Informe de la Comisión LIBE sobre la Propuesta de Reglamento por la que se establece un Marco de Reasentamiento de la Unión y se modifica el Reglamento (UE) n.º 516/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, 19 de octubre de 2017, PE601.257v02-00 (en adelante Informe de la Comisión LIBE 2017 sobre la propuesta de Reglamento por el que se establece el Marco de Reasentamiento de la Unión), Enmienda 38.

compromiso único de ayudar a las iniciativas globales de reasentamiento, y de este modo, dar visibilidad a sus esfuerzos con el fin de convencer a sus socios internacionales de que asuman su parte de responsabilidad»⁷⁴.

Sin embargo, de la lectura de la exposición de motivos, de algunos de los considerandos —particularmente el 9 a 11, 16— y de algunas de las disposiciones contenidas en el Reglamento se desprende que la Comisión pretende utilizar el mecanismo del reasentamiento como una herramienta de control migratorio cuando, por ejemplo, explica que podría utilizarse como mecanismo de «influencia en la política y el diálogo político con terceros países»⁷⁵, o cuando a la hora de fijar los criterios de determinación de las regiones o países desde los que se producirá el reasentamiento se incluye como factor a tener en cuenta el hecho de que el Estado coopere eficazmente con la Unión en materia migratoria —control de sus fronteras, readmisión de personas en situación irregular en la UE, entre otras cosas—. Aunque las propuestas de enmienda de la Comisión LIBE pretendieron suavizar en gran medida la pretensión de la Comisión Europea⁷⁶, lo cierto es que el Consejo lo tiene muy claro y en este momento existe un riesgo real de que la iniciativa resulte adulterada respecto de lo que deberían ser los criterios para determinar si un determinado país debe ser auxiliado mediante el mecanismo del reasentamiento y la admisión humanitaria, pues se mantiene en este sentido el espíritu de la propuesta de la Comisión. Como ya se ha señalado desde fuentes autorizadas como la propia ACNUR⁷⁷ y organizaciones como ECRE⁷⁸, entre otras, el reasentamiento y también la admisión humanitaria debe responder a las necesidades de las personas en situación sumamente vulnerable y no convertirse en una herramienta de control migratorio.

2.2. La definición de reasentamiento en la propuesta de Reglamento

Según se desprende del artículo 1 de la Propuesta, el reasentamiento consiste en «la admisión de nacionales de terceros países y apátridas que necesiten protección internacional, desde un tercer país del cual o dentro del

⁷⁴ COM (2016) 468 final, p. 3.

⁷⁵ COM (2016) 468 final, p. 8.

⁷⁶ Enmiendas 40-42 y 45-48, Informe de la Comisión LIBE 2017 sobre la propuesta de Reglamento por el que se establece el Marco de Reasentamiento de la Unión.

⁷⁷ *Proposal for a Regulation on the European Parliament and of the Council establishing a Union Resettlement Framework and amending Regulation (EU) n.º 516/2014 of the European Parliament and the Council, UNHCR's Observations and Recommendations*, disponible en <https://www.refworld.org/docid/5890b1d74.html>.

⁷⁸ ECRE, *Protection in Europe: safe and legal access channels. ECRE's vision on Europe's role in the global refugee protection regime: Policy paper 1* (2017): 18-26.

cual han sido desplazados, al territorio de los Estados miembros con el fin de concederles dicha protección». Por un lado, se incluye a los desplazados internos como personas susceptibles de ser reasentadas, aunque ACNUR considera a estas personas como susceptibles de «asentamiento local» o de «asentamiento en otro lugar»⁷⁹, no de reasentamiento en sentido estricto, algo en lo que coincide tanto el Parlamento como el Consejo, de ahí que los desplazados internos hayan quedado excluidos del ámbito de aplicación del Reglamento propuesto. Por otro lado, si bien la propuesta de la Comisión hace referencia al traslado a un Estado miembro «con el fin de concederles» («with a view to granting») protección internacional, la propuesta del Consejo es más acertada pues resulta más categórica al puntualizar que las personas a las que se traslada se les otorga protección internacional («who are granted international protection»). En conjunto, consideramos más acertada la definición propuesta por la Presidencia del Consejo cuando señala que «resettlement means the admission, following a referral from the UNHCR, of third country nationals or stateless persons in need of international protection as defined by article 2 (3) and (5) of Regulation (EU) XXX/XXX Qualification Regulation [...] who fall within at least one of the categories in article 5 (1) (b), and who are not excluded from resettlement in accordance with article 6, from a third country to which [...] they have been forcibly displaced to the territory of the Member States [...] and who are granted international protection»⁸⁰.

Como señalábamos, el Consejo ha propuesto que se incluya la admisión humanitaria dentro del Reglamento —y así parece haber sido aceptado en las negociaciones interinstitucionales, aun cuando el Parlamento rechazó inicialmente esta opción— y la define como la admisión de nacionales de terceros Estados o apátridas, que están al menos *prima facie* necesitados de protección internacional, desde un tercer Estado al cual han sido desplazados forzadamente al territorio de los Estados Miembros a quienes se les concede protección internacional⁸¹. Quizás no haya que contemplar esta inclusión necesariamente de forma negativa, pues probablemente permita un cauce flexible para responder a situaciones cambiantes, pero el peligro, quizás, provenga de una incorrecta utilización de la vía de la admisión hu-

⁷⁹ *Manual de reasentamiento de ACNUR...*, 28, nota a pie 33. De conformidad con la fórmula propuesta por la Presidencia del Consejo los desplazados internos no serían beneficiarios del marco de reasentamiento y de admisión humanitaria de la Unión. Artículo 1 a) de la propuesta de la Presidencia, *Nota de la Presidencia a las delegaciones*, 8383/17, ASIM 38, RELEX 328, CODEC 622, 15.

⁸⁰ Artículo 2. 1. de la Propuesta de la Presidencia, *Nota de la Presidencia a las delegaciones*, 8383/17, ASIM 38, RELEX 328, CODEC 622, 17.

⁸¹ Artículo 2.2 de la Propuesta de la Presidencia, *Nota de la Presidencia a las delegaciones*, 8383/17, ASIM 38, RELEX 328, CODEC 622, 18.

manitaria con la intención de reducir el número de personas admitidas bajo el paraguas del reasentamiento y limitar así los derechos y garantías de los que gozarán en el territorio del Estado miembro. El Consejo parece haber aceptado que el 60% de las plazas sean para reasentamiento (frente al 70% exigido por el Parlamento), pero ciertamente es un resultado poco reconfortante teniendo en cuenta que, como vamos a señalar a continuación, todo apunta a que será un porcentaje de una cuota total que no va a tener carácter vinculante para los Estados Miembros⁸².

2.3. Planes anuales y programas específicos de reasentamiento

Según advierte con claridad ACNUR, el reasentamiento no es una obligación legal de los Estados ni un derecho subjetivo de nadie⁸³. Es una manifestación de solidaridad con los Estados que mayor afluencia de refugiados reciben y un ejercicio de responsabilidad compartida por todos. No sería por tanto, una obligación legal, pero sí una obligación moral, por lo que nada impide, sino todo lo contrario, que los Estados se comprometan a reasentar a una cuota del total de las personas respecto de la que es necesaria la adopción de esa medida conforme a la proyección de las necesidades que anualmente elabora la propia ACNUR. Y en este sentido, la Unión Europea puede, y a nuestro juicio debe, decidir la asunción de su propia cuota de responsabilidad respecto a las necesidades globales frente a la Comunidad Internacional.

La propuesta de Reglamento realizada por la Comisión diseña un sistema en el que se prevé la aprobación de Planes anuales (artículo 7) —si bien la Comisión LIBE y también el Consejo han propuesto que sean bianuales y ese parece ser el acuerdo entre este último y el Parlamento⁸⁴—, por un lado,

⁸² Nota de la Presidencia al Comité de Representantes permanentes, 4 de junio de 2018, ASIM 64, RELEX 493, CODEC 918: 3.

⁸³ *Manual de reasentamiento del ACNUR...*, 5. De hecho, el considerando 19 de la Propuesta de Reglamento dice explícitamente «No existe un derecho subjetivo a ser reasentado», si bien la Comisión LIBE ha propuesto la supresión del mismo. Informe de la Comisión LIBE 2017 sobre la propuesta de Reglamento por el que se establece el Marco de Reasentamiento de la Unión. La presidencia del Consejo sin embargo, aboga por mantener el considerando 19 en los mismos términos propuestos por la Comisión, y refuerza la idea de la no obligatoriedad de la admisión por parte de un Estado miembro o de la inexistencia de un derecho a ser admitidos en el territorio de los Estados miembros a favor de los nacionales de terceros estados o apátridas, *Nota de la Presidencia a las delegaciones*, 8383/17, ASIM 38, RELEX 328, CODEC 622, 15.

⁸⁴ Enmienda 61, Informe de la Comisión LIBE 2017 sobre la propuesta de Reglamento por el que se establece el Marco de Reasentamiento de la Unión, p. 39. Cfr. igualmente el Comunicado de prensa del Consejo, de 15 de noviembre de 2017 disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2017/11/15/eu-resettlement-framework-council-ready-to-start-negotiations/pdf>. Artículo 7.1 de la propuesta de la Presidencia, *Nota de la Presidencia a las delegaciones*, 8383/17, ASIM 38, RELEX 328, CODEC 622, 33.

y programas específicos de reasentamiento (artículo 8), por otro. Por lo que se refiere al Plan bianual se adoptará por el Consejo sobre la base de una propuesta de la Comisión —para lo cual, y aunque no se explica en la disposición, debería tomar como referencia la proyección de las necesidades globales de reasentamiento de ACNUR y a la que antes nos referímos— y lo hará el año anterior al que el mismo deba aplicarse. En el Plan se deberán explicitar, según se señala en el artículo 7, tres elementos básicos: cifra total de personas a reasentar, cuota que debe asumir cada Estado y país de procedencia de esas personas, aspectos todos ciertamente controvertidos.

En primer lugar y por lo que se refiere a la cifra global de personas a reasentar, el artículo 7 de la Propuesta de la Comisión señala que el Plan fijará el «número máximo» de personas que deben ser reasentadas —en la misma línea que el Consejo⁸⁵—, de lo que se desprende que la cifra real podría ser inferior —incluso podría no reasentarse a nadie, puesto que aunque se construye la frase en términos imperativos, no se ha fijado un techo mínimo—. La Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo propuso la supresión del adjetivo «máximo», lo que supondría de este modo la aprobación de una cuota anual de personas que, una vez acordada, deberían ser reasentadas obligatoriamente⁸⁶. Sin embargo, las propuestas de enmienda de la Comisión LIBE no han seguido exactamente este criterio sino que, en su lugar, ha planteado que el Plan recoja «un número establecido como objetivo de personas que deben ser reasentadas que refleje como mínimo el 20% de la proyección anual de las necesidades mundiales de reasentamiento». La referencia al establecimiento de un número determinado como objetivo sigue sin sugerir exactamente la idea de la obligatoriedad del reasentamiento de esa cifra, aún cuando a continuación se señale, en un alarde de compromiso, que esa cifra debería reflejar «como mínimo» el 20% de la proyección anual de las necesidades. A nuestro juicio, y en aras a que el reasentamiento funcione verdaderamente como una vía de acceso legal a la Unión Europea de personas necesitadas de protección internacional la redacción de este apartado debería señalar que el plan de reasentamiento

⁸⁵ La presidencia del Consejo sigue esa misma línea y se refiere al número máximo de personas que deben ser admitidas, pero añade «indicating, where relevant, what part of that number shall be dedicate to emergency admission», artículo 7.2.a) de la Propuesta de la Presidencia, *Nota de la Presidencia a las delegaciones*, 8383/17, ASIM 38, RELEX 328, CO-DEC 622, 34.

⁸⁶ Enmiendas 9 y 35, Opinión de la Comisión de Asuntos Exteriores para la Comisión LIBE sobre la propuesta de Reglamento por el que se establece un Marco de Reasentamiento de la Unión, 1 de junio de 2017, PE601-073v02-00 (en adelante Opinión de la Comisión de Asuntos Exteriores sobre la propuesta de Reglamento por el que se establece un Marco de Reasentamiento de la Unión).

incluirá «el número de personas que deben ser reasentadas (en la línea de la propuesta de la Comisión de Asuntos Exteriores) que refleje como mínimo el 20% de la proyección anual de las necesidades mundiales de reasentamiento (en la línea de la propuesta de la Comisión LIBE). Sin embargo, las negociaciones entre Parlamento y Consejo no van en esa dirección, lo cual no hace sino incidir en la idea ya denunciada por algunos según la cual no se está concibiendo el reasentamiento ni la admisión humanitaria como verdaderos instrumentos para auxiliar a personas vulnerables y países colapsados por el flujo de refugiados que acogen, sino como una herramienta de control migratorio. El propio hecho de establecer cupos máximos y no mínimos ahondaría en esa idea, cuando en realidad estamos hablando de acoger a personas necesitadas de protección internacional en situaciones especialmente vulnerables.

En segundo lugar, la propuesta advierte que el plan concretará los detalles sobre la contribución de cada Estado al número total de personas que «deben ser reasentadas» (o «admitidas», según el Consejo, para incluir reasentamiento y admisión humanitaria). Para que no haya dudas, algunos Estados, como Hungría o Rumanía, han propuesto en el seno del Consejo que se haga referencia explícita a la voluntariedad de la contribución y yendo en esa misma dirección, la Presidencia ha propuesto que la contribución de cada Estado sea el reflejo de las indicaciones realizadas por cada uno de ellos en el Comité de Alto Nivel de reasentamiento⁸⁷. Algunos Estados —como Bulgaria, Hungría o Eslovaquia— han propuesto incluso que se añada un inciso final al párrafo 2 del artículo 7 en el que se diga «The annual Union resettlement plan serves as a recommendation»⁸⁸.

En tercer y último lugar, y por lo que se refiere al país de procedencia de las personas a reasentar, el Plan debe fijar las prioridades geográficas generales. Con ese fin, la propuesta de Reglamento fija en el artículo 4 los factores que se tomarán en consideración, algunos de los cuales son ciertamente

⁸⁷ Artículo 7.2.b) de la Propuesta de la Presidencia, *Nota de la Presidencia a las delegaciones*, 8383/17, ASIM 38, RELEX 328, CODEC 622, 34. El Comité de Alto Nivel es un órgano consultivo en asuntos relacionados con el reasentamiento (y la admisión humanitaria, una vez incluida dentro del Reglamento), previsto en el artículo 13 de la Propuesta de la Comisión, compuesto por representantes (no se dice cuántos) del Parlamento Europeo, el Consejo, la Comisión (quien presidirá este órgano), el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y de los Estados miembros, que se reunirá al menos una vez al año o cuando sea necesario a invitación de la Comisión o a petición de un Estado miembro. La propuesta de la presidencia del Consejo amplía las funciones del Comité, que deberá invitar a los Estados miembros a participar en sus reuniones para que indiquen detalles de su participación y contribución al número máximo total de personas que serán admitidas en el marco del Plan y los Programas de Reasentamiento y admisión humanitaria. *Nota de la Presidencia a las delegaciones*, 8383/17, ASIM 38, RELEX 328, CODEC 622, 47.

⁸⁸ *Ibidem*, nota a pie 109.

criticables. En primer lugar, y como resulta totalmente lógico, se tendrá en cuenta el número de personas vulnerables que necesitan protección internacional en un determinado país, teniendo en cuenta las necesidades globales de reasentamiento proyectadas por el ACNUR. En segundo lugar, la propuesta se refiere con una redacción poco clara a «la complementariedad con la ayuda financiera y técnica ofrecida por terceros países hacia los cuales o dentro de los cuales se haya desplazado un gran número de personas»⁸⁹. En tercer lugar, la propuesta considera que se ha de tener en cuenta el alcance y el contenido de los compromisos sobre reasentamiento contraídos por los terceros países⁹⁰. Finalmente, nos referiremos a los dos últimos criterios que vienen a sugerir que la consideración de país o región prioritaria depende las buenas o malas relaciones que tengan con la Unión. En efecto, el que sería cuarto factor, previsto en el artículo 4, sería «las relaciones globales de la Unión con el tercer país o países desde los que produce el reasentamiento y con terceros países en general»⁹¹. Y, en quinto y último lugar, y a nuestro juicio el más criticable de todos, haría depender la consideración como región o país de reasentamiento a la cooperación eficaz con la Unión en el ámbito de la migración y el asilo, algo por lo que parecía abogar también la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo⁹² y el propio Consejo⁹³,

⁸⁹ Se trata a nuestro juicio de un criterio que resulta un tanto confuso, y cuya redacción debería mejorarse, pues no termina de comprenderse del todo el sentido del mismo, tal y como puso de manifiesto Dinamarca en el seno del Consejo, *Nota de la Presidencia a las delegaciones*, 8383/17, ASIM 38, RELEX 328, CODEC 622, 20. En su lugar, podría acogerse la redacción propuesta por la Comisión LIBE que permite hacerse una idea de lo que en realidad se pretende: «garantizar la complementariedad con la ayuda financiera y técnica para mejorar la capacidad de acogida y las condiciones de protección ofrecidas a los terceros países hacia los cuales se hayan desplazado personas que necesitan protección internacional» (enmienda n.º 46, Informe de la Comisión LIBE 2017 sobre la propuesta de Reglamento por el que se establece el Marco de Reasentamiento de la Unión).

⁹⁰ La presidencia del Consejo, sin embargo, propone la desaparición de este criterio, *Nota de la Presidencia a las delegaciones*, 8383/17, ASIM 38, RELEX 328, CODEC 622, 22.

⁹¹ La Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo propuso en la enmienda 20 la supresión de este criterio, Opinión de la Comisión de Asuntos Exteriores sobre la propuesta de Reglamento por el que se establece un Marco de Reasentamiento de la Unión. Sin embargo, la Comisión LIBE lo mantuvo y en unos términos muy similares, también la Presidencia del Consejo (salvo que se propone suprimir la referencia a la relación «con terceros países en general»), *Nota de la Presidencia a las delegaciones*, 8383/17, ASIM 38, RELEX 328, CODEC 622, 15.

⁹² La Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo se manifestó con claridad en la misma dirección hasta llegar a explicitar en la enmienda 4 al considerando 10 que «Es preciso, por tanto conceder prioridad a los países socios», Opinión de la Comisión de Asuntos Exteriores sobre la propuesta de Reglamento por el que se establece un Marco de Reasentamiento de la Unión.

⁹³ *Nota de la Presidencia a las delegaciones*, 8383/17, ASIM 38, RELEX 328, CODEC 622, 22.

pero que en modo alguno compartimos pues, más en la línea de la Comisión LIBE, ACNUR, la OIM, Cáritas, Cruz Roja o Amnistía Internacional, consideramos que el reasentamiento debe seguir rigiéndose por el criterio de las necesidades de los refugiados más vulnerables y no por otro tipo de factores como la cooperación del tercer estado en materia de control de sus fronteras o de readmisión de personas que se encuentren irregularmente en la Unión.

No obstante todo lo anterior, el Plan se concretará a través de uno o varios programas específicos de reasentamiento (y admisión humanitaria) que serán adoptados por la Comisión⁹⁴. Naturalmente estos programas deberán ser coherentes con el Plan propuesto y, como se señala en el artículo 8, cada uno de ellos incluirá al menos lo siguiente: A) Justificación detallada del programa. B) Número exacto de personas que deben ser admitidas del número máximo establecido en el plan, así como detalles sobre la participación de los Estados miembros en cada Programa. Sin embargo, dada la falta de voluntad política existente hasta el momento, la Presidencia del Consejo ha propuesto que la participación de cada Estado refleje las indicaciones que cada uno de ellos ha realizado en el seno del Comité de Alto Nivel, indicaciones que quedarían plasmadas en una cifra máxima y no en una cifra exacta, insistiendo, por tanto, en la idea de una participación voluntaria. C) Especificación de la regiones o terceros países desde los que se produce el reasentamiento (o la admisión humanitaria). D) Si fuera necesario, acuerdos sobre coordinación local y cooperación práctica con los Estados miembros. E) Descripción del grupo o grupos de nacionales de terceros países a los que se les aplicará el programa, para lo cual sería lógico que se tuviera en cuenta el informe de proyección de las necesidades mundiales de reasentamiento de ACNUR⁹⁵. F) Especificación sobre si se aplica el procedimiento ordinario o el acelerado, concretando, cuando sea necesario, la forma en que se lleva a cabo la identificación y evaluación y el plazo para la toma de decisiones sobre el reasentamiento, si bien este elemento desaparecería en la propuesta de la Presidencia del Consejo pues, como veremos, desaparecería como tal la distinción entre procedimiento ordinario y acelerado. G) Fecha de entrada en vigor y duración.

⁹⁴ La Comisión LIBE ha propuesto una nueva redacción en virtud de la cual la adopción de programas específicos sería una facultad de la Comisión —frente a la redacción en términos imperativos de la propuesta inicial—, vehiculada a través de actos delegados y no de ejecución. Enmienda 69, Informe de la Comisión LIBE 2017 sobre la propuesta de Reglamento por el que se establece el Marco de Reasentamiento de la Unión, p. 41.

⁹⁵ La Comisión LIBE ha propuesto que se explice la referencia a la proyección de las necesidades globales de reasentamiento elaborada por ACNUR, que está ausente en la redacción original del artículo 8.2.e). Enmienda 73 Informe de la Comisión LIBE 2017 sobre la propuesta de Reglamento por el que se establece el Marco de Reasentamiento de la Unión, p. 43.

En definitiva, de la redacción de los artículos 7 y 8, tal y como parece que podrían resultar finalmente aprobados, se desprende que los Estados no se van a comprometer a admitir en sus territorios, vía reasentamiento o admisión humanitaria, a una cifra exacta de personas, circunstancia que nos sirve para tomar la medida del escasísimo compromiso de los Estados con quienes verdaderamente sufren la presión de la llegada masiva de refugiados y con los propios refugiados. Y en un signo más de actuación interesada, parece mantenerse como criterio para fijar los países o regiones preferentes el que cooperen eficazmente con la Unión en el ámbito de la migración y el asilo. Ambos elementos ensombrecen a nuestro juicio el texto del futuro Reglamento y no redundan en beneficio de la protección de los refugiados más vulnerables⁹⁶.

2.4. Ámbito subjetivo: criterios de admisibilidad e inadmisibilidad en programas de reasentamiento.

Es el artículo 5 de la propuesta de la Comisión el que se refiere a los criterios de admisibilidad en los programas específicos de reasentamiento. Se trata de una lista ciertamente amplia que vamos a proceder a analizar. En primer lugar, el apartado a) hace referencia a refugiados, beneficiarios de la protección subsidiaria y desplazados internos. En relación a esta última categoría (la de los desplazados internos) parece existir un acuerdo entre la Comisión LIBE y el propio Consejo, pues, como ya se ha dicho, han propuesto su exclusión del ámbito subjetivo de aplicación del Reglamento, proponiendo en su caso la adopción de una norma específica al respecto⁹⁷. Como una categoría aparte de personas que podrían beneficiarse del reasentamiento, el apartado b) del artículo 5 se refiere a nacionales de terceros Estados y apátridas que entren al menos en una de las categorías a las que nos vamos a referir a continuación: i) personas vulnerables por motivos diversos: mujeres y niñas en situación de riesgo, niños y adolescentes en idéntica situación, incluidos los menores extranjeros no acompañados, víctimas de la violencia o la tortura, personas con necesidad de protección física o jurídica, personas con necesidades médicas o discapacidades y, finalmente, personas con vulnerabilidad socioeconómica, una categoría no vedosa y ciertamente amplia, pero cuya incorporación consideramos que podría ser positiva, a diferencia de la opinión de la Presidencia del Consejo

⁹⁶ *Nota de la Presidencia al Comité de Representantes permanentes*, 2.

⁹⁷ Opinión de la Comisión de Asuntos Exteriores sobre la propuesta de Reglamento por el que se establece un Marco de Reasentamiento de la Unión. *Cfr.* artículo 5.1.a) de la Propuesta de la Presidencia, *Nota de la Presidencia a las delegaciones*, 8383/17, ASIM 38, RELEX 328, CODEC 622, 15.

que defiende su exclusión⁹⁸. ii) Miembros de la familia de nacionales de terceros Estados, apátridas o de ciudadanos de la Unión que residen legalmente en un Estado miembro. Esta última categoría debería ser matizada, de tal forma que no se dé cabida por esta vía a aquellas personas que pudieran quedar amparadas por la Directiva 2003/86/CE del Consejo sobre el derecho a la reagrupación familiar, puesto que, de ser así no debería utilizarse la vía del reasentamiento «mermando» el número de plazas disponibles para otras personas necesitadas de protección⁹⁹.

Aún cuando esta parece ser en esencia la línea que va a seguir la redacción tras las negociaciones interinstitucionales, a nuestro juicio era más acertada la redacción que propuso la Comisión LIBE y según la cual podrían ser candidatos al reasentamiento refugiados o personas con el estatuto de protección subsidiaria siempre y cuando entraran en alguna de las categorías que se enumeran en el apartado b) del artículo 5, esto es, personas vulnerables o familiares de personas residentes en la Unión, con los matices que ya se han señalado¹⁰⁰. De otro modo, la redacción sugiere que cualquier refugiado o cualquier persona beneficiaria de la protección subsidiaria podría ser candidata al reasentamiento —sin exigir que se encuentre en una situación particular— y, por otro lado, podrían ser reasentadas personas en situación vulnerable, pero que no tengan ni la condición de refugiado ni lo que podría ser la protección subsidiaria. Por ese motivo, como decíamos, consideramos más acertada la propuesta realizada por la Comisión LIBE, pues se ajusta mejor a los criterios establecidos por ACNUR.

El artículo 5 cierra la lista de los candidatos al reasentamiento y a la admisión humanitaria: por un lado, los nacionales de terceros países y apátridas que no entren en el ámbito de aplicación del artículo 1 D) de la Convención de Ginebra en lo relativo a la protección o asistencia de un órgano de Naciones Unidas distinto al ACNUR (c); y por otro, los nacionales de terceros países y apátridas a quienes las autoridades competentes del país en el que se encuentran no les hayan reconocido derechos y obligaciones inherentes a la posición de la nacionalidad de tal país o derechos y obligaciones equivalentes a ellos.

⁹⁸ La Presidencia del Consejo ha propuesto matices a este apartado, pero que no cambian en esencia el espíritu de la misma, *Nota de la Presidencia a las delegaciones*, 8383/17, ASIM 38, RELEX 328, CODEC 622, 24-25.

⁹⁹ ECRE, «Untying the EU resettlement framework», *Policy note* (2016): 2. La Presidencia del Consejo ha propuesto incluir la cláusula «sin perjuicio» al inicio del apartado «Without prejudice to Council Directive 2003/86/EC on the right to family reunification, or to national law concerning family reunification...».

¹⁰⁰ Enmienda 50, Informe de la Comisión LIBE 2017 sobre la propuesta de Reglamento por el que se establece el Marco de Reasentamiento de la Unión.

Dado que, como ya se ha señalado la Presidencia del Consejo propuso que el Reglamento regulara también la admisión humanitaria, su propuesta prevé un nuevo párrafo dentro del artículo 5 según el cual «in case of humanitarian admission, third-country nationals or stateless persons shall be eligible for the Union Resettlement and Humanitarian Admission Scheme (...) where the eligibility criteria referred to in point (a) of paragraph 1 apply *prima facie*, and without having to fall within at least one of the categories referred in point (b) of paragraph 1»¹⁰¹.

Correlativamente, el artículo 6 de la propuesta presentada por la Comisión se refiere a las causas por las que las personas pueden quedar excluidas de los programas específicos de reasentamiento¹⁰² —causas comunes también a la admisión humanitaria, según la propuesta de la Presidencia del Consejo— y que deben ser examinadas antes de que un caso sea remitido para iniciar un procedimiento de reasentamiento, algunas de las cuales resultan a nuestro juicio completamente desproporcionadas.

En primer lugar, el artículo 6.1, apartado a) recoge las causas que operan como causas para la inadmisión en los programas de reasentamiento y que la Presidencia del Consejo propone mantener en unos términos muy similares: en primer lugar, la existencia de motivos razonables para considerar que una persona ha cometido un crimen contra la paz, un crimen de guerra o un crimen contra la humanidad, o bien que sea culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas, y, finalmente, el hecho de haber cometido un delito grave, circunstancias esta última que consideramos excesivamente amplia, por lo que consideramos acertada la propuesta que realizó la Comisión de Exteriores del Parlamento Europeo según la cual al menos debía tratarse de un delito grave «equivalente a una infracción punible con arreglo al Derecho penal de los Estados Miembros». La Comisión LIBE propuso simplemente que se apuntillara que el delito no debía ser político¹⁰³. En todo caso, la redacción del apartado al que nos acabamos de referir es prácticamente idéntica a lo que señala ACNUR en su manual de reasentamiento como circunstancias que excluirían a una persona de ser reasentada.

¹⁰¹ *Nota de la Presidencia a las delegaciones*, 8383/17, ASIM 38, RELEX 328, CODEC 622, 27.

¹⁰² La Comisión LIBE y el propio Consejo parecen estar de acuerdo en referirse a causas de inadmisibilidad para participar en los programas de reasentamiento en lugar de causas de exclusión que podrían llevar a confundir con causas de exclusión de la condición de refugiado (enmienda 51, Informe de la Comisión LIBE 2017 sobre la propuesta de Reglamento por el que se establece el Marco de Reasentamiento de la Unión, p. 36).

¹⁰³ Opinión de la Comisión de Asuntos Exteriores sobre la propuesta de Reglamento por el que se establece un Marco de Reasentamiento de la Unión, enmienda 30. Por otro lado, enmienda 54 de la Comisión LIBE, Informe de la Comisión LIBE 2017 sobre la propuesta de Reglamento por el que se establece el Marco de Reasentamiento de la Unión, p. 37.

Además, según se señala en el apartado b) del artículo 6.1, serán inadmitidas en los programas específicos de reasentamiento las personas respecto de las que existan motivos «razonables» para considerar que suponen un peligro para «la sociedad, el orden público, la seguridad, la salud pública o las relaciones internacionales del estado miembro que examina el expediente». Como se puede apreciar se trata de un cajón de sastre que podría estirarse en exceso, pero cuyo mantenimiento la Presidencia del Consejo apoya, y que podría dejar desprotegidas a personas en situación de absoluta vulnerabilidad. En este sentido consideramos acertadas las propuestas de enmienda que realizó la Comisión LIBE en virtud de las cuales se exigiría la existencia de motivos «graves» (y no solo «razonables») para considerar que determinadas personas suponen «un peligro para la seguridad pública o nacional, o la salud pública, del Estado miembro», habiendo matizado igualmente que el peligro para la salud pública debe interpretarse como «una enfermedad con potencial epidémico en el sentido del Reglamento Sanitario Internacional de la Organización Mundial de la Salud»¹⁰⁴.

No quedan ahí las causas de inadmisión sino que, según el apartado d), también opera como tal el hecho de haber permanecido o entrado irregularmente, o haber intentado hacerlo, en el territorio de los Estados miembros durante los cinco años anteriores al reasentamiento, causa que, muy oportunamente, tanto la Comisión LIBE como la Comisión de Exteriores del Parlamento Europeo ha propuesto que se suprima, pero cuyo mantenimiento defiende la Presidencia del Consejo¹⁰⁵. A nuestro juicio, es muy probable que, precisamente, la situación de vulnerabilidad haya podido llevar a esas personas a huir en busca de protección y a intentar acceder de forma irregular al territorio de la Unión, lo que haría especialmente gravoso que tal circunstancia pudiera ser utilizada después como causa que les prive del proceso de reasentamiento. Por ese motivo esta causa de inadmisión debería

¹⁰⁴ Enmiendas 9 y 55, Informe de la Comisión LIBE 2017 sobre la propuesta de Reglamento por el que se establece el Marco de Reasentamiento de la Unión. No obstante, aun cuando el reasentamiento no es un derecho de nadie ni una obligación del Estado, algunos incluyen como causas de exclusión por motivos de salud criterios que podrían ir contra el principio de no discriminación. Así, Estados Unidos —que es, sin embargo, uno de los Estados que más personas reasienta— incluye como causa de exclusión, por ejemplo, los trastornos mentales o físicos, el abuso actual o la adicción a las drogas. Section 101(a)(42) de la *Immigration and Nationality Act (INA)*.

¹⁰⁵ Enmienda 31, Opinión de la Comisión de Asuntos Exteriores sobre la propuesta de Reglamento por el que se establece un Marco de Reasentamiento de la Unión; Enmienda 57 Informe de la Comisión LIBE 2017 sobre la propuesta de Reglamento por el que se establece el Marco de Reasentamiento de la Unión. Manteniendo, sin embargo, la misma redacción que la propuesta original de la Comisión —salvo el hecho de que extiende la causa de exclusión por ese motivo a los programas de admisión humanitaria, cfr. *Nota de la Presidencia a las delegaciones*, 8383/17, ASIM 38, RELEX 328, CODEC 622, 29.

desaparecer de la redacción definitiva, pues no viene sino a corroborar la idea de un cierta instrumentalización del Reglamento propuesto en aras al control migratorio.

Finalmente, el apartado f) del artículo 6.1, con una redacción a nuestro juicio un tanto confusa, señala que también quedarán excluidas de los programas específicos las personas a las que los Estados miembros hayan denegado el reasentamiento «con arreglo a este apartado» —se entiende que con arreglo al artículo 6.1— durante los cinco años anteriores al expediente, de lo que parece desprenderse que la denegación por un Estado puede permitir a otro excluir a esa persona del beneficio del reasentamiento, cuando podría darse la circunstancia de que la causa de exclusión no le fuera aplicable al segundo Estado¹⁰⁶. Muy oportunamente la Comisión LIBE propuso su supresión¹⁰⁷, pero el Consejo defiende su permanencia en unos términos prácticamente idénticos¹⁰⁸.

Igualmente quedarán excluidas de los programas de reasentamiento las personas que ya hayan sido reasentadas por otro Estado miembro (artículo 6.1.f) —y añade el Consejo, siempre que a esa persona se le hubiera reconocido la protección internacional—, y las personas para las que se ha emitido una descripción en el Sistema de información de Schengen o en una base de datos nacional de un Estado miembro con el fin de denegar su entrada (artículo 6.1.c), reflejo, una vez más, del intento constante de utilizar el reasentamiento y admisión humanitaria como herramienta para llevar a cabo la política de control migratorio¹⁰⁹.

Para concluir, el artículo 6, apartado 2) señala que la exclusión en el caso de los supuestos recogidos en los apartados a) y b), a los que nos hemos referido anteriormente, podrá operar cuando «a primera vista» concorra alguna de esas razones de exclusión. Con gran acierto, la Comisión de Exteriores del Parlamento Europeo y la Comisión LIBE propusieron la supresión de ese apartado, no así la Presidencia del Consejo¹¹⁰, que, además,

¹⁰⁶ Pongamos por caso que un Estado miembro excluya a una persona del programa de reasentamiento por entender que pese a sus graves problemas de salud no tendría tratamiento adecuado, pero nada excluye que pueda disponer de ese tratamiento en otro Estado, y sin embargo, podría operar como causa de exclusión para este segundo. ECRE, «Untying the EU resettlement framework», *op. cit.*, p. 3.

¹⁰⁷ Enmienda 59 Informe de la Comisión LIBE 2017 sobre la propuesta de Reglamento por el que se establece el Marco de Reasentamiento de la Unión.

¹⁰⁸ Artículo 6.1 f) de la Propuesta de la Presidencia, *Nota de la Presidencia a las delegaciones*, 8383/17, ASIM 38, RELEX 328, CODEC 622, 30.

¹⁰⁹ Artículo 6.1. e) de la Propuesta de la Presidencia, *Nota de la Presidencia a las delegaciones*, 8383/17, ASIM 38, RELEX 328, CODEC 622, 30.

¹¹⁰ Enmienda 33, Opinión de la Comisión de Asuntos Exteriores sobre la propuesta de Reglamento por el que se establece un Marco de Reasentamiento de la Unión. Enmienda 60 propuesta por la Comisión LIBE, Informe de la Comisión LIBE 2017 sobre la propuesta de

ha propuesto la inclusión de dos nuevas causas de inadmisión. Por un lado, la de aquellas personas que durante los cinco años anteriores a la admisión no dieron o retiraron su consentimiento para ser admitidos en otro Estado miembro, algo que, a nuestro juicio, resulta cuando menos desproporcionado¹¹¹; por otro, aquellas personas respecto de las que haya elementos claros para afirmar que no existen perspectivas de integración en el Estado Miembro que examina el expediente, siempre que —añade a continuación, obligado a dar explicaciones— esa decisión se adopte sin discriminación por motivo alguno: sexo, raza, color y hasta más de una decena de motivos¹¹². El reasentamiento y la admisión humanitaria fueron concebidos para auxiliar a personas necesitadas de protección en situaciones de clara vulnerabilidad. Por lo tanto, resulta completamente improcedente excluir a persona alguna de tales programas incluso aunque se tenga la certeza de que la persona de que se trate no va a integrarse en el estado de destino, pues la situación de riesgo que viven no desaparece por tal motivo, de ahí que consideremos que estas últimas propuestas del Consejo deberían ser rechazadas de pleno por el Parlamento Europeo.

2.5. Tipos de procedimiento: ordinario y acelerado

La propuesta de Reglamento presentada por la Comisión prevé que los expedientes de reasentamiento se desarrollen conforme a dos tipos de procedimiento: uno ordinario y otro acelerado, regulados en los artículos 10 y 11, respectivamente. Sin embargo, como resultado de las negociaciones interinstitucionales todo apunta a que existirá un único procedimiento denominado procedimiento de admisión, regulado en el artículo 10¹¹³, pero veamos el punto desde el que se partía y a dónde se ha llegado hasta el momento.

A) PROCEDIMIENTO ORDINARIO

El procedimiento consta de varias etapas: identificación, registro, evaluación y decisión. En primer lugar, como en todo proceso de admisión —humanitaria o reasentamiento— es necesario identificar a los candidatos

Reglamento por el que se establece el Marco de Reasentamiento de la Unión. Cfr. igualmente *Nota de la Presidencia a las delegaciones*, 8383/17, ASIM 38, RELEX 328, CODEC 622, *op. cit.*, p. 31.

¹¹¹ Artículo 6.2.b) de la Propuesta del Consejo, *Nota de la Presidencia a las delegaciones*, 8383/17, ASIM 38, RELEX 328, CODEC 622, 31.

¹¹² Artículo 6.2.8bb) de la Propuesta del Consejo, *Nota de la Presidencia a las delegaciones*, 8383/17, ASIM 38, RELEX 328, CODEC 622, 32.

¹¹³ Artículo 10 de la Propuesta de la Presidencia, *Nota de la Presidencia a las delegaciones*, 8383/17, ASIM 38, RELEX 328, CODEC 622, 32.

al mismo que, en todo caso, conservarán su derecho a aceptar o no la solución que se les proponga puesto que es una medida voluntaria que exige su consentimiento. Así lo reconoce el artículo 9 de la Propuesta de Reglamento advirtiendo que el mismo debe permanecer cuando se les indica exactamente a qué país van a ser trasladados. La propuesta de la Comisión no ha previsto consecuencia alguna derivada del rechazo de una propuesta concreta. Si bien la Comisión LIBE sugería ya la aplicación de alguna «sanción» en tal caso¹¹⁴, aunque sin especificar en qué consistiría, la Presidencia del Consejo ha propuesto que en el caso de no prestar o retirar el consentimiento, esa persona será considerada como inadmisible en los programas de reasentamiento por un período de cinco años¹¹⁵. Además, se ha dispuesto por parte del Consejo que se considerará una retirada implícita del consentimiento, con las consecuencias que ya se han señalado, la adopción de decisiones tales como la negativa a proporcionar datos o información esencial para conducir los procedimientos, o la negativa a atender la entrevista personal, salvo prueba en contrario de imposibilidad de hacerlo, algo que resulta a todas luces desproporcionado¹¹⁶.

En ese proceso de identificación de los candidatos a ser admitidos, el artículo 10 de la propuesta de la Comisión —presumiblemente aceptada por el Consejo¹¹⁷— establece que los Estados miembros podrán dar preferencia, entre otras cosas, a quienes tengan vínculos familiares con nacionales de terceros Estados y apátridas o con ciudadanos de la Unión que residan legalmente en un Estado miembro, a personas con necesidades de protección o vulnerabilidades especiales, o a quienes tengan vínculos sociales o culturales «u otras características que puedan facilitar la integración en el Estado miembro participante» siempre que ello no conlleve discriminación de ningún tipo, aunque lo cierto es que la referencia a los vínculos sociales o culturales y la facilidad para la integración carece de justificación en un ámbito como el del reasentamiento y la admisión humanitaria en el que esencialmente nos estamos refiriendo a personas que necesitan ser trasladadas al territorio de otro Estado debido a la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran, de ahí que este criterio debería suprimirse, como propuso la Comisión LIBE, que también propuso la desaparición del criterio de

¹¹⁴ Enmienda n.º 76 de la Comisión LIBE, Informe de la Comisión LIBE 2017 sobre la propuesta de Reglamento por el que se establece el Marco de Reasentamiento de la Unión.

¹¹⁵ Artículo 6.2.b) de la Propuesta de la Presidencia, *Nota de la Presidencia a las delegaciones*, 8383/17, ASIM 38, RELEX 328, CODEC 622, 31.

¹¹⁶ Artículo 6a) de la Propuesta de la Presidencia, *Nota de la Presidencia a las delegaciones*, 8383/17, ASIM 38, RELEX 328, CODEC 622, 33.

¹¹⁷ Artículo 10.1 de la Propuesta de la Presidencia, *Nota de la Presidencia a las delegaciones*, 8383/17, ASIM 38, RELEX 328, CODEC 622, 38.

los vínculos familiares, e incluso el de las vulnerabilidades especiales, proponiendo en su lugar que los Estados miembros basen fundamentalmente su selección en la identificación y presentación de casos por el ACNUR¹¹⁸.

La propuesta planteada por la Comisión prevé como mera posibilidad que los Estados miembros solicitaran a ACNUR o a otros organismos internacionales que les remitieran los datos de las personas para los que esas entidades hubieran realizado una evaluación completa, sobre si entraban en el ámbito de aplicación del programa específico de reasentamiento de la Unión y si entraban en alguna de las categorías vulnerables que se consideran prioritaria¹¹⁹. Sin embargo, la Presidencia del Consejo ha propuesto la inclusión de dos nuevos apartados que abordarían el procedimiento de identificación diferenciado para reasentamiento y para admisión humanitaria. Por lo que se refiere al caso del reasentamiento, se exige muy oportunamente que los Estados miembros soliciten a ACNUR que les remita la identidad de nacionales de terceros Estados o apátridas en relación a los cuales ha evaluado completamente si: a) entran dentro del ámbito del Programa de Reasentamiento y admisión humanitaria de la Unión; b) entran dentro de una de las vulnerabilidades categorizadas en el artículo 5 y, c) si les califica como refugiados de conformidad con el artículo 1 del Convenio de 1951. Los Estados Miembros podrán solicitar que se tenga en cuenta los criterios de preferencia que se han señalado anteriormente. En el caso de la admisión humanitaria, los Estados miembros no están obligados pero podrán solicitar a ACNUR, a la Agencia Europea de Asilo o a otros organismos pertinentes que les remitan la identidad de nacionales de terceros Estados o apátridas en relación a los cuales ha evaluado si entran plenamente dentro del ámbito de aplicación del Programa. Igualmente podrán solicitar a ACNUR que evalúe si esas personas son consideradas refugiadas en el sentido del artículo 1 de la Convención de 1951. Finalmente podrán solicitar que se tenga en cuenta los criterios de preferencia anteriormente mencionados¹²⁰. La intervención de ACNUR sería obligatoria en el proceso de reasentamiento y voluntaria en el proceso de admisión humanitaria.

En segundo lugar, tras la identificación de las personas para las que se propone su admisión comenzaría la fase de registro de toda una serie de información¹²¹, momento a partir del cual los Estados Miembros evaluarán

¹¹⁸ Enmiendas 79 a 79 de la Comisión LIBE, Informe de la Comisión LIBE 2017 sobre la propuesta de Reglamento por el que se establece el Marco de Reasentamiento de la Unión.

¹¹⁹ En particular el Reglamento se refiere a las categorías incluidas en el artículo 5, b) i).

¹²⁰ Artículo 10.1a) y 10.1b) de la Propuesta de la Presidencia, *Nota de la Presidencia a las delegaciones*, 8383/17, ASIM 38, RELEX 328, CODEC 622, 38-39.

¹²¹ Entre la información solicitada se encuentran todos los datos personales, huellas dactilares de todos los dedos y una imagen facial de los candidatos a ser reasentados mayores de 6 años, tipo y número de cualquier documento de identidad o de viaje del que dispongan, fecha y lugar del registro y la autoridad que lo realiza (Propuesta de Reglamento, artículo 10.2).

si esas personas cumplen con los criterios de admisibilidad del art. 5 o si quedan excluidas conforme a lo dispuesto en el art. 6, todo ello en el plazo más breve posible que no podría exceder de 8 meses (6 meses según la propuesta inicial de la Comisión LIBE), ampliable por 4 meses más (3 meses según proponía la Comisión LIBE) en casos particularmente complejos.

En el caso de que la decisión sea negativa, la propuesta de la Comisión —y en este sentido la propuesta de la Presidencia del Consejo es plenamente concordante— se limita a señalar que la persona en cuestión no será admitida, pero nada dice siquiera respecto a la notificación de la decisión, ni que deba estar motivada, ni mucho menos que la persona tenga derecho a asistencia legal o que la decisión sea susceptible de recurso¹²². Partiendo de la base de que son los Estados quienes seleccionan a las personas que van a ser reasentadas, el procedimiento aboca a una decisión absolutamente discrecional por parte del Estado, lo que hace del reasentamiento una medida útil pero extraordinariamente selectiva en la que la persona afectada no puede intervenir sino para aceptar o rechazar finalmente la oferta de reasentamiento que se le realice, en este último caso, además, con consecuencias negativas como las que ya se han señalado anteriormente, por lo que la capacidad de decidir se ve claramente condicionada¹²³.

Por el contrario, si tras la identificación y el registro la decisión fuera la de proceder a la admisión de la persona, la propuesta de Reglamento de la Comisión —y en términos similares lo propuesto por la Presidencia del Consejo— prevé que el Estado miembro que lleva a cabo la evaluación le

¹²² Algunos miembros del Consejo como Francia y Holanda han propuesto que ACNUR notifique a la persona que se ha rechazado su admisión, algo que a nuestro juicio debería hacer el Estado miembro que haya rechazado la admisión de la persona de que se trate. En todo caso, hay que reconocer que tampoco el Manual de reasentamiento de ACNUR recoge nada respecto a la notificación, motivación, etc., pero como muy oportunamente ha señalado ECRE, «the refugee status determination procedures conducted by UNHCR as the Supervisory Authority over the Geneva Refugee Convention are essentially of a non-adversarial nature, contrary to State-led asylum procedures». Por lo tanto, ello no supone un problema cuando es ACNUR quien realiza el procedimiento de determinación de la condición de refugiado pero sí puede ser un problema cuando es un Estado quien realiza tal tarea. En todo caso, ACNUR está revisando sus procedimientos y ha previsto la asistencia de intérpretes y asesores legales, *cfr. Procedural Standards for Refugee Status Determination under UNHCR's mandate*, 2016, disponible en <https://www.refworld.org/rsdproceduralstandards.html>. La propuesta de enmienda n.º 89 de la Comisión LIBE propone que se comuniquen los motivos por los que se toma la decisión de no completar el procedimiento en un dictamen motivado que será remitido al ACNUR, a los otros Estados miembros, a la Agencia de asilo de la Unión Europea y demás organizaciones que hayan presentado la solicitud para su seguimiento, pero nada se dice de la obligación de comunicación a la persona afectada.

¹²³ Para ver una posición crítica con el sistema de toma de decisiones: Annelisa Lindsay, «Intensificación y selección: el poder en el régimen de reasentamiento de los refugiados», *Revista Migraciones Forzadas*, N.º 54 (2017): 11-14.

concederá el estatuto de refugiado o el de protección subsidiaria —por lo tanto, no se garantiza el estatuto de refugiado—, según proceda, informándole de los derechos y obligaciones derivados del mismo que serán aplicables una vez que la persona se encuentre en el territorio de un Estado miembro. Igualmente, se les ofrecerá ayuda de cara a los preparativos del viaje, incluidos exámenes médicos, traslado gratuito al Estado Miembro de acogida, así como un programa de orientación previa a la partida que podría comprender cursos de idiomas, información sobre la realidad social, cultural y política del Estado miembro, derechos y obligaciones que conlleva su estatuto. Sin que se haya indicado en la propuesta inicial por parte de la Comisión en qué plazo se debería producir el traslado. La propuesta de la Comisión no ha previsto el plazo máximo en el que la persona debería ser trasladada al Estado que ha llevado el expediente y ha decidido su admisión. La Presidencia del Consejo sí lo ha previsto pero proponiendo un plazo máximo de 12 meses desde la conclusión del expediente, tiempo que resulta a nuestro juicio completamente desmesurado, dadas las circunstancias en las que se encuentran quienes serían los beneficiarios, pues podrían transcurrir prácticamente dos años desde que se inicia el expediente hasta que se produce el traslado¹²⁴.

B) PROCEDIMIENTO ACELERADO

Como decíamos, la propuesta de la Comisión recogía un procedimiento acelerado que, en esencia, suponía la adopción de la decisión final en torno a un expediente en un plazo algo más breve pero excesivamente amplio —de 4 meses ampliable a 6 en supuestos especialmente complejos— en aquellos casos en que la propia Comisión hubiera previsto un procedimiento acelerado en el acto por el que se hubiera adoptado un programa específico de reasentamiento¹²⁵. En una redacción absolutamente confusa parecía des-

¹²⁴ Artículo 10.7. (aa) de la propuesta de la Presidencia del Consejo, *Nota de la Presidencia a las delegaciones*, 8383/17, ASIM 38, RELEX 328, CODEC 622, 44.

¹²⁵ El manual de reasentamiento de ACNUR recoge tres tipos de procedimientos: el normal, que tendrá una duración máxima de 12 semanas; el procedimiento urgente, que deberá concluir en 6 semanas, y, finalmente, el de emergencia, que exigirá que el reasentamiento se realice en el plazo de 7 días, *Manual de Reasentamiento de ACNUR*, *op. cit.*, pp. 274 y ss. La Comisión LIBE ha propuesto suprimir la disposición relativa al procedimiento acelerado por otra en la que prevé un procedimiento de urgencia, no vinculado a ninguna región ni población particular, para casos en que la imminencia de los riesgos para la seguridad o la gravedad del estado de salud exijan una actuación inmediata. El procedimiento duraría dos semanas desde la presentación de la solicitud y garantizaría el traslado inmediato al Estado miembro que corresponda (enmienda 97, Informe de la Comisión LIBE 2017 sobre la propuesta de Reglamento por el que se establece el Marco de Reasentamiento de la Unión).

prenderse que el resultado de un expediente tramitado por el procedimiento acelerado daría lugar a un único estatuto, el de la protección subsidiaria.

No obstante, la Presidencia del Consejo ha propuesto la supresión de este procedimiento, incluyendo en su lugar la noción de «admisión de emergencia» que consistiría en la admisión a través del reasentamiento o la admisión humanitaria de personas con necesidades físicas o jurídicas urgentes o con necesidades médicas inmediatas, «irrespective of a Union Resettlement and Humanitarian Admission Scheme in accordance with Article 8, and irrespective of the overall geographical priorities as referred to in paragraph 2 (c) of this Article»¹²⁶.

2.6. Financiación

En último lugar vamos a referirnos a una cuestión de capital importancia como es la financiación del Marco de reasentamiento de la Unión. A ello se refiere el artículo 17 de la Propuesta de Reglamento en el que se prevé la modificación del Reglamento (UE) n.º 516/2014, por el que se crea el Fondo de Asilo, Migración e Integración. En este sentido, se propone que los Estados miembros que participan en el Reglamento reciban una cantidad a tanto alzado de 10.000 euros del presupuesto de la Unión por cada persona reasentada en virtud de un programa específico de reasentamiento de la UE. La propuesta de la Presidencia del Consejo supone una modificación importante a este respecto pues quedarían financiadas tanto las plazas propias de reasentamiento como las de admisión humanitaria con la misma cantidad de 10.000 euros. Y suplementariamente la propuesta de la Presidencia del Consejo ha propuesto que por cada persona reasentada de conformidad con los programas nacionales —que según se desprendía de la propuesta inicial de la Comisión y consta en la exposición de motivos, no recibirían apoyo financiero por parte de la Unión¹²⁷— el Estado miembro reciba, «within the limits of the resources available, a lump sum of EUR 6.000» siempre y cuando a la persona afectada se le haya reconocido protección internacional¹²⁸. A nuestro juicio, ello podría ser valorado positivamente siempre y cuando esos programas nacionales supusieran una ampliación de las plazas disponibles respecto del compromiso adquirido por cada Estado en los planes y programas de reasentamiento de la Unión.

¹²⁶ Artículo 2.3 y 7.2a) de la Propuesta de la Presidencia del Consejo, *Nota de la Presidencia a las delegaciones*, 8383/17, ASIM 38, RELEX 328, CODEC 622, 18.

¹²⁷ COM(2016) 468 final, *op. cit.*, exposición de motivos, p. 17.

¹²⁸ Artículo 17.3 de la Propuesta de la Presidencia del Consejo, *Nota de la Presidencia a las delegaciones*, 8383/17, ASIM 38, RELEX 328, CODEC 622, 50-51.

IV. A modo de cierre

Uno de los principales desafíos a los que debe hacer frente la Unión Europea en los próximos años es, desde luego, el derivado de los desplazamientos de importantes flujos de personas desde terceros países con destino a Europa, ya sea porque huyen de la persecución o de la guerra, porque huyen de la miseria más absoluta, o simplemente, porque, sin encontrarse en ninguna de esas situaciones tan extremas, desean una vida mejor y nuevas experiencias. El presente trabajo ha pretendido abordar algunas de las respuestas que desde el Derecho de la Unión se les puede ofrecer al primer grupo de personas, esto es, a las personas necesitadas de protección internacional, con el fin de permitir que quienes verdaderamente se encuentran en esa situación puedan acceder a suelo europeo de forma legal y segura, evitando un sufrimiento añadido difícil de explicar en una Europa asentada sobre valores como la dignidad y el respeto de los derechos humanos.

Para ello, es necesario un verdadero compromiso por parte de los Estados Miembros de la Unión, también de sus instituciones, en relación con las dos propuestas analizadas en el presente trabajo: la propuesta de articulación de un visado humanitario europeo y la propuesta para el establecimiento de un marco europeo de reasentamiento y admisión humanitaria. De nada sirven los lamentos cada vez que una nueva tragedia llama a nuestra puerta. Si de verdad se quieren evitar capítulos como los que todos tenemos en la memoria es necesario aprobar ambas herramientas jurídicas, y hacerlo en unos términos que supongan una garantía para las personas necesitadas de protección. Europa debe asumir su «cuota» de responsabilidad ante el grave problema que supone gestionar corrientes masivas de refugiados, corrientes masivas que están asumiendo otros y no nosotros, pese a que el discurso tóxico que está calando en una parte de la ciudadanía europea quiera hacernos creer una realidad distinta.

V. Fuentes

Abrisketa Uriarte, Joana. «La dimensión externa del derecho de la Unión Europea en materia de refugio y asilo: un examen desde la perspectiva del principio de non-refoulement», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 56 (2017): 119-158.

Bollo Arocena, M.ª Dolores. «Push back, expulsiones colectivas y principio de non refoulement. Algunas reflexiones a propósito de la sentencia dictada por la Gran Sala del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso *Hirsi Jammaa y otros c. Italia* (2012)», *El Derecho Internacional en el mundo multipolar del siglo xxi: Obra Homenaje al Prof. Luis Ignacio Sánchez Rodríguez* (Coord. S. Torres Bernárdez) (2013): 647-666.

- García Mahamut, Rosario. «Reflexiones constitucionales sobre el reasentamiento de refugiados: el régimen jurídico del reasentamiento en Canadá y en España a la luz de la nueva ley de asilo y de la protección subsidiaria», *UNED Revista de Derecho Político*, N.º 78 mayo-diciembre (2010): 43-93.
- Gómez Leal Pérez, María. «El procedimiento legislativo ordinario en la práctica: los acuerdos en primera lectura», *Cuadernos Europeos de Deusto*, N.º 52 (2015): 101-118.
- González Vega, Javier Andrés. «¿Enterrando a Bankovic? La eficacia extraterritorial del Convenio Europeo a la luz de la sentencia del TEDH (Gran Sala), de 20 de noviembre de 2014 en el asunto Jaloud c. Países Bajos», *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. 67, N.º 1, (2015): 312-317.
- González Vega, Javier Andrés. «Mitos y mistificaciones: la Unión Europea y la protección internacional (a propósito de la crisis de los refugiados)», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 56 (2017): 27-75.
- Lindsay, Annelisa. «Intensificación y selección: el poder en el régimen de reasentamiento de los refugiados», *Revista Migraciones Forzadas*, N.º 54 (2017): 11-14.
- Morgades-Gil, Silvia. «Humanitarian visas and EU Law: do States have limits to their discretionary power to issue humanitarian visas?», *European Papers*, Vol. 2, N.º 3 (2017): 1005-1016.
- Sánchez Legido, Ángel. «El arriesgado acceso a la protección internacional en la Europa fortaleza: la batalla por el visado humanitario europeo», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 57 (2017): 433-472.
- Sánchez Legido, Ángel. *Externalización de controles migratorios y derechos humanos (Por una reconstrucción del sistema de equilibrios y garantías en la Europa Fortaleza)*, Albacete (2019).
- Wouters, Kees. *International legal standards for the protection from refoulement: a legal analysis of the prohibitions on refoulement contained in the Refugee Convention, the European Convention on Human Rights, The International Covenant on Civil and Political Rights and the Convention against Torture*, (2009).
- Zoetewij-Turhan, M.H. y Romano, A. «“X and X v. Belgium”: the need for EU Legislation on humanitarian visa», *Sui-generis* (2017): 68 y ss.
- ACNUR, *Manual de reasentamiento del ACNUR* (Ginebra: ACNUR, Edición revisada 2011).
- ECRE, «Untying the EU resettlement framework», *Policy note* (2016).
- ECRE, *Protection in Europe: safe and legal access channels. ECRE's visión on Europe's role in the global refugee protection regime: Policy paper 1* (2017).
- ECRE's vision on Europe's role in the global refugee protection regime: Policy paper 1 (2017).
- UNHCR *Projected 2019 Global Resettlement needs*, Ginebra (25-26 junio 2017).
- Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Código sobre visados de la Unión (Código de visados) (refundición), 1 de abril de 2014, COM(2014) 164 final, 2014/0094 (COD).
- Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional

(texto refundido), 13 de julio de 2016, COM (2016) 465 final, COM (2016) 467 final, 2016/0222 (COD).

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE, 13 de julio de 2016, COM (2016) 467 final, 2016/0224 (COD).

Documento de trabajo sobre visados humanitarios, Comisión LIBE, Ponente: Juan Fernando López Aguilar, 5 de abril de 2018 (PE619.272v02-00).

Informe sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Código sobre visados de la Unión (Código de visados) (versión refundida), Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior. Ponente: Juan Fernando López Aguilar, 22 de abril de 2016 (Ref. A8-0145/2016).

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 810/2009 por el que se establece un Código comunitario sobre visados (Código de visados), 14 de marzo de 2018, COM (2018) 252 final, 2018/0061 (COD).

Informe sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 810/2009 por el que se establece un Código comunitario sobre visados (Código de visados), Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior. Ponente: Juan Fernando López Aguilar, 6 de diciembre de 2018 (Ref. A8-0434/2018).

Enmiendas aprobadas por el Parlamento Europeo el 11 de diciembre de 2018 sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 810/2009 por el que se establece un Código comunitario sobre visados (Código de visados) COM (2018) 252-C8-0114/2018-2018/0061 (COD), P8_TA-PROV(2018)0495.

Humanitarian Visas. European Added Value Assessment accompanying the European Parliament's legislative own-initiative report (Rapporteur: Juan Fernando López Aguilar) (octubre 2018), disponible en <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a3b57ef6-d66d-11e8-9424-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF>.

Sentencia del TJUE (Gran Sala) N.S y otros, C-411/10 y C-493/10, ECLI:EU:C:2011:865

Sentencia del TJUE (Gran Sala) X y X c. Bélgica, C-638/16 PPU, EU:C:2017:173.

Conclusiones del abogado general Mengozzi en el asunto X y X c. Bélgica, C-638/16 PPU, EU:C:2017:93

Sobre la autora

María Dolores Bollo Arocena es profesora Titular de D.º Internacional Público en la Universidad del País Vasco. Ha desarrollado una intensa actividad docente, investigadora y de gestión. Sus principales líneas de investigación son Derecho Internacional Penal, Derecho Internacional Humanitario.

tario, Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Inmigración, Asilo y Refugio. Ha participado en más de una docena de proyectos, obtenidos tanto en convocatorias autonómicas, nacionales como europeas. Es autora de dos monografías y de mas de una treintena trabajos científicos publicados tanto en revistas especializadas como en obras colectivas. La prof. Bollo cuenta con dos décadas de experiencia docente (Evaluación Docentiaz Excelente 2011-2017), habiendo impartido docencia y conferencias tanto en la UPV/EHU como en otras Universidades del Estado como la Autónoma de Madrid, Valencia, Castilla La Mancha o Islas Baleares, así como en universidades europeas como las de Siena, Catania o Lisboa. Igualmente, ha dedicado parte de su tiempo a la gestión: secretaria académica del Departamento de D.º Internacional Público, Relaciones Internacionales e Historia del Derecho (2005-2010), Secretaria Académica de la Facultad de Derecho de San Sebastián (2010-2012) y Secretaria Académica de los Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria Gasteiz (2009 hasta la actualidad)

About the Author

María Dolores Bollo Arocena is an Associate Professor of Public International Law at the University of the Basque Country. She has developed an intense teaching and research career and, also, has occupied management posts. Her main areas of research are International Criminal Law, International Humanitarian Law, International Human Rights Law, Immigration, Asylum and Refuge. She has participated in more than a dozen projects from regional, national and european calls. She is the author of two monographs and more than thirty scientific works published both in specialized journals and collective books. Professor Bollo has two decades of teaching experience (Docentiaz Excellent Evaluation 2011-2017). She has taught and gave lectures at the UPV/EHU and other Universities of the Spanish State such as the Universidad Autónoma of Madrid, Valencia, Castilla La Mancha or Islas Baleares, and, also, in other European universities as Siena, Catania or Lisbon. By the same token, she has been in charge of management posts: Academic Secretary of the Department of Public International Law, International Relations and History of Law (2005-2010), Academic Secretary of the Law School of San Sebastián (2010-2012) and Academic Secretary of the Courses of International Law and International Relations of Vitoria-Gasteiz (2009 to the present)

Configurando el modelo social de la Europa post-Brexit: perspectivas y acciones en curso¹

*Shaping the Social Model of the Post-Brexit Europe:
Perspectives and Ongoing Actions*

Ainhoa Lasa López

Profesora Doctora de Derecho Constitucional

Universidad de Alicante

ainhoa.lasa@ua.es

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/ced-60-2019pp265-304>

Recibido: 17.12.2018

Aceptado: 24.01.2019

Sumario: I. ¿Qué Europa social? La encrucijada de la integración positiva: regulación indirecta nominal, convergencia social al alza o intervención directa.—II. Paquete de movilidad laboral 2016: Un mercado interior más justo y más profundo con una base industrial fortalecida 1. Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 1996, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios. 1.1. Directiva (UE) 2018/957 del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de junio de 2018 que modifica la Directiva 96/71/CE sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios. 2. Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican el Reglamento (CE) n.º 883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, y el Reglamento (CE) n.º 987/2009, por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento (CE) n.º 883/2004.—III. Documento de reflexión sobre la dimensión social de Europa: minimalismo, descentralización, renacionalización o socialización del proyecto de integración.—IV El Pilar Europeo de Derechos Sociales: ¿isonomía de los objetivos sociales y las libertades económicas?—V. El paquete de equidad social: contenidos propositivos.—VI. Conclusiones.—VII. Bibliografía.

Resumen: La dimensión social europea ha adquirido, al menos en el plano teórico político de los últimos tres años, una cierta autosuficiencia que

¹ El presente estudio se enmarca dentro del proyecto de investigación, Estado Económico, Capitalismo financiarizado, Constitución, Gobernanza (DER 2017-84562-P) financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad, en el marco del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica de Innovación 2013-2016.

parece alejarla de aquel escenario inmediato a la implosión de la crisis de la eurozona donde las declaraciones y propuestas para la vialidad del proyecto se circunscribían, sin ambages, a la supervivencia de la gobernanza económica europea. Empero, esta *renaissance* de la integración social en el discurso oficial no ha sido fruto de una variable estocástica, sino de una doble conjunción de factores: inicialmente, un guiño a las reiteradas demandas del Reino Unido de limitar las ayudas sociales a ciudadanía europea económicamente inactiva, con la finalidad de neutralizar, entonces, un hipotético triunfo del Brexit. En un momento posterior, para paliar los déficits democráticos de la Unión durante la gestión de la crisis cuyos efectos sociales en los Estados miembros han sido correlativos al peligroso incremento exponencial en los parlamentos nacionales de fuerzas políticas eurofobas. Unos enfoques tácticos, pragmáticos y programáticos presentes en los programas de trabajo de la Comisión Europea de 2016, 2017 y 2018, en los que la integración positiva continúa anclada a propuestas donde lo social es viable en los fines, pero no en los medios.

Palabras clave: economía social de mercado, derechos sociales condicionados, libertades económicas, regulación social indirecta, vínculo social.

***Abstract:** The European social dimension has acquired, at least on the theoretical political plane of the last four years, a certain self-sufficiency that seems to move it away from that immediate scenario to the implosion of the Eurozone crisis where the declarations and proposals for the project's viability circumscribed, without ambiguity, to the survival of European economic governance. However, this renaissance of social integration in the official discourse has not been the result of a stochastic variable, but of a double conjunction of factors: initially, a nod to the repeated demands of the United Kingdom to limit social aid to economically inactive European citizenship, with the aim of neutralizing, then, a hypothetical triumph of Brexit. At a later stage, to alleviate the Union's deficits during crisis management, the social effects of which in the Member States have been correlated with the dangerous exponential increase in national parliaments of Europhobic political forces. A tactical, pragmatic and programmatic approaches present in the European Commission's work programmes of 2016, 2017 and 2018, in which positive integration continues to be anchored in proposals where the social is viable in the ends, but not in the means.*

Keywords: social market economy, conditional social rights, economic freedoms, indirect social regulation, social link.

I. ¿Qué Europa social? La encrucijada de la integración positiva: regulación indirecta nominal, convergencia social al alza o intervención directa

La, hasta el momento parece que inevitable, consumación del Brexit², unido a la cercanía de la convocatoria de elecciones al Parlamento Europeo (PE) que habrá de calibrarse con el avance imparable de formaciones parlamentarias y gobiernos de signo renacionalizador en los países miembros, anuncia para los próximos meses un escenario político jurídico en la Unión Europea (UE), cuanto menos, convulso. En paralelo, las principales instituciones de la Unión, con la Comisión al frente, trabajan, con mayor o menor acierto, para enmendar los efectos sistémicos del discurso hegemónico de la centralidad del mercado interior. En los estudios iniciales de la posible implosión de la eurozona, la garantía de la racionalidad del cálculo económico se convirtió en una proclama irrenunciable, aunque para ello debiera alterarse el tenor literal de las disposiciones del derecho originario, o recurrirse a mecanismos de derecho internacional que deslegitimaban los propios procesos decisarios supranacionales. La integración positiva, por el contrario, sonaba como una nota discordante en los memorándums de rescate y/o de entendimiento, y en la opacidad de las reuniones del Eurogrupo y del Semestre Europeo.

Las consecuencias del enfoque unilateral del fortalecimiento de la Gobernanza Económica Europea (GEE) como único aliciente para la recuperación de los sistemas de bienestar nacionales se han materializado, con el paso del tiempo, en una doble descomposición de las estructuras de legitimación de

² El 16 de enero, el Parlamento británico votó por 432 votos en contra del acuerdo para la salida del Reino Unido alcanzado con la UE. Actualmente, la premier británica, está tratando de buscar una alternativa neutral, dada la fuerte oposición al acuerdo incluso entre las filas de su propio partido, que cuente con el respaldo mayoritario de Westminster. En esta tesitura, las alternativas barajadas por algunos diputados conservadores y laboristas pasan por solicitar a la Unión una ampliación del artículo 50 del Tratado de la Unión Europea, la salida abrupta sin acuerdo, o la celebración de un segundo referéndum. Esta última opción resultaría factible tras dictaminar el Tribunal de Luxemburgo, el 10 de diciembre de 2018, en el Asunto C-621/18, Wightman y otros (ECLI:EU:C:2018:999), que el artículo 50 debe interpretarse en el sentido de que, cuando un Estado miembro ha notificado al Consejo Europeo, de conformidad con dicho artículo, su intención de retirarse de la Unión, el artículo autoriza al Estado miembro (mientras no haya entrado en vigor el acuerdo de retirada celebrado entre dicho Estado miembro y la UE o, en su defecto, mientras no haya expirado el plazo de dos años previsto en el artículo 50, apartado 3, del TUE, eventualmente prorrogado con arreglo a dicho apartado) a revocar unilateralmente, de manera inequívoca e incondicional, la notificación mediante comunicación dirigida por escrito al Consejo Europeo, una vez que el Estado miembro de que se trate haya adoptado la decisión de revocación con arreglo a sus normas constitucionales. La finalidad de la revocación es confirmar la pertenencia a la UE del Estado miembro en condiciones que no modifiquen su estatuto de Estado miembro, y poner fin al procedimiento de retirada.

las instituciones públicas internas y europeas. Por una parte, a escala nacional se concretan en: una desregulación de los mecanismos de protección y asistencia social de los Estados miembros (EEMM); un incremento de la fragmentación de las tipologías contractuales y del precariado, como nueva clase social surgida al albur de la crisis del capitalismo financiero³; una erosión de las dinámicas relacionales mayorías-minorías, generando desafección ciudadana tanto con el funcionamiento como con las acciones de los órganos constitucionales. Esta pérdida de confianza es fruto, en gran medida, de una configuración asimétrica del parlamentarismo racionalizado donde la estabilidad y la gobernabilidad gozan de primacía frente al control y participación ciudadana⁴. A ello habría que añadir que, en las últimas décadas, asistimos a un proceso de privatización progresiva de los espacios de toma de decisiones autonómico y estatal, con la aquiescencia de los Estados, donde la ciudadanía se limita a ser espectadora pasiva. Por otra parte, a nivel europeo se refleja en el déficit endémico del constitucionalismo de mercado europeo, la integración de lo social a través de mecanismos de regulación indirecta que confinan a este a un espacio condicional y restringido a su funcionalidad a las coordenadas del mercado interior. La atonía de la dimensión social en los instrumentos de la GEE renovada representa el mejor banco de pruebas de una integración positiva limitada por su abstracción a los márgenes del Derecho de la Unión (DUE)⁵. Además, puede consumarse el logro de un significativo número de escaños en la próxima eurocámara por movimientos políticos que cuestionan los valores adscritos a las tradiciones constitucionales comunes a los EEMM y amenazan con subvertir el orden supranacional europeo demandando una des-europeización del proceso en clave nacional popular⁶.

³ Guy, Standing, *The precariat. The new dangerous class* (London: Bloomsbury Academic, 2011), 31-49.

⁴ Daniel Innerarity Grau, «La representación de los europeos: sobre la posibilidades y límites de la parlamentarización de la Unión Europea», *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 56 (2017): 166, doi: <http://dx.doi.org/10.18543/ced-56-2017>.

⁵ Ainhoa Lasa López, «Constitución económica europea y modelo social: límites e inefficiencias de la integración negativa mejorada en la lucha contra la exclusión social», *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 53 (2015): 159-161. En sentido contrario, destacar aquellas reflexiones para las que la presencia de lo social fuera de la arquitectura competencial de la política social europea (principalmente, mediante el recurso a una lectura condicionada de los valores sociales por las libertades económicas y el potencial transversal de la igualdad formal) se ha traducido, con matices, en un impacto positivo en materia de objetivos sociales. Elise Muir, «Drawing positive lessons from the presence of “The Social” Outside of EU Social Policy stricto sensu», *European Constitutional Law Review*, n.º 1 (2018): 78-84, <https://doi.org/10.1017/S1574019618000020>.

⁶ Dídac Gutiérrez-Peris, «New Realignment of Fears in France and Europe», *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 59 (2018): 103-104, doi: <http://dx.doi.org/10.18543/ced-59-2018pp99-114>.

En esta tesisura, la, aun ambigua, aceptación en los programas de trabajo de la Comisión de 2016⁷, 2017⁸, y 2018⁹, del carácter anacrónico del mantra del mercado interior como fuente generadora de bienestar para la ciudadanía europea, refleja un relato más proclive a suavizar el discurso de la neutralidad de la desigualdad estructural inherente a la jerarquía incondicionada del vínculo económico europeo. Las indicaciones de tiempo, dinámica y caracteres de los contenidos propositivos de los programas y documentos de reflexión parecen querer alejarse de la retórica mecanicista de las tutelas del mercado, aceptando las carencias de la dimensión social europea y su necesaria corrección. Un, aparentemente, renovado enfoque de reconfiguración de la integración social presente en el Pilar Europeo de Derechos Sociales¹⁰ proclamado, solemnemente, en la Cumbre Social de Gotemburgo en favor del empleo justo y el crecimiento¹¹. Siguiendo estas premisas, la aproximación al modelo social europeo que realizan los textos políticos mencionados nos sitúa en un plano de supuesta revisión de sus coordenadas tradicionales. No obstante, para valorar la mayor o menor magnitud de la integración social revisada es preciso hacer referencia, previamente, a la exégesis y evolución del modelo para, posteriormente, confrontarla con el marco propositivo de los documentos de trabajo y de reflexión post-crisis.

En este sentido, desde los orígenes del proceso de integración la dimensión social estuvo presente en una construcción ya basada en su funcionalidad a las variables del mercado común en formación. En particular, aquellos aspectos del mercado de trabajo que conectaban directamente con el establecimiento de un mercado común, principalmente la proximi-

⁷ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Programa de trabajo de 2016. No es momento de dejar las cosas como están. Estrasburgo, 27 de octubre de 2015. COM (2015) 610 final.

⁸ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Programa de Trabajo de la Comisión para 2017. Realizar una Europa que proteja, capacite y vele por la seguridad. Estrasburgo, 25 de octubre de 2016. COM (2016) 710 final.

⁹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Programa de trabajo de la Comisión para 2018. Estrasburgo, 24 de octubre de 2017. COM (2017) 650 final.

¹⁰ «Informe Final. Cumbre social en favor del empleo justo y el crecimiento. Gotemburgo, Suecia, 17 de noviembre de 2017», acceso el 9 de diciembre de 2018, <https://www.government.se/4933fd/contentassets/70800fb59e6c43829c115ca73fb94b6e/concluding-report-gothenborg-summit.pdf>.

¹¹ «Pilar Europeo de Derechos Sociales», acceso el 9 de diciembre de 2018, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_es.pdf.

dad del trabajo como factor de producción al devenir del sistema empresarial y productivo, fue lo que llevó a la temprana aprobación de normas relativas al empleo y al mercado del trabajo en el ámbito comunitario. Se trataba, por lo tanto, de una configuración de lo social bajo la batuta de un mercado mercantilmente unificado. Desde entonces, el *iter* evolutivo de la integración social conectaría con los cambios actuados en la integración económica (constitución económica) del constitucionalismo de mercado, constitución material del proceso de integración. Esta primera fase de paulatina intervención en el ámbito de la política social, donde lo social tiene una cierta presencia vinculado a una de las libertades básicas (libre circulación de trabajadores) que presiden normativamente la construcción del mercado común, se concretó en el dispositivo referente a la seguridad social de los trabajadores emigrantes y a la formación y titulaciones profesionales, así como en la adopción de medidas de impulso y sostén de programas de cualificación y movilidad de la mano de obra. La movilidad laboral constituía así la piedra angular de la integración positiva de los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas¹². Habrá de esperarse al Tratado de Ámsterdam para que lo social comience a tener una presencia más notable en el ordenamiento jurídico comunitario, si bien, a través de un sistema de reenvío normativo a la Carta Social Europea de 1961, y a la Carta Comunitaria de derechos sociales fundamentales de los trabajadores de 1989, de escasa eficacia jurídica. Paralelamente, en el plano de la política de empleo se continúa incidiendo en ámbitos de intervención indirecta¹³. El último episodio se produce con la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión (CDFUE) y el reconocimiento de su naturaleza de derecho originario por el artículo 6.1 del actual Tratado de la Unión Europea (TUE). En el Título IV, Solidaridad, se contemplan el grueso de derechos prototípicos del Estado social, aunque con una formulación propia de los cánones programáticos que reproduce el sistema de reenvíos al ámbito infraconstitucional, verdadero espacio de materialización de las políticas (sociales y de empleo) que no de los derechos. Empero, estas últimas incorporaciones al DUE han sido consideradas por cierto sector doctrinal como un cambio de paradigma en la Europa social basada, hasta el Tratado de Maastricht, y, sobre todo de Ámsterdam, en la garantía y protección unilateral de los derechos de los y las trabajadores y

¹² Jeff Kenner, «Employment and macroeconomics in the EC Treaty: a legal and political symbiosis?», *Maastricht journal of European and comparative law*, n.º 4 (2000): 376-379, <https://doi.org/10.1177/1023263X0000700404>.

¹³ Janine Goetschy, «The European Employment Strategy: genesis and development», *European Journal of Industrial Relations*, n.º 2 (1999): 122-123, <https://doi.org/10.1177/095968019952002>.

trabajadoras, hacia una Europa social abierta a nuevas dimensiones más allá de los tradicionales planteamientos economicistas¹⁴.

Descendiendo al ámbito legislativo supranacional, es oportuno precisar que en el conjunto de la normativa social europea no todos los actos legislativos tienen el mismo significado y alcance, pudiendo distinguirse entre aquella regulación que constituye un derecho único o propio de la Unión, y la que se incorpora a los derechos nacionales o los sustituye, como es el caso de las normas relativas a la libre circulación de trabajadores. A su vez, encontramos dispositivo social de la Unión que concierne a realidades ya reguladas por los derechos internos y cuya finalidad es el establecimiento de una regulación de mínimos para orientar la acción legislativa de los Estados. Este sería el caso de las directivas comunitarias conexas a la participación de los trabajadores o el diálogo social. Junto a estas, se han de señalar las normas de coordinación distinguiendo la doble dimensión que el término adopta en la terminología social de la Unión. Por un lado, aquella coordinación de tipo normativo e institucional dirigida a la determinación del sistema nacional aplicable a un determinado supuesto y a la solución de los problemas administrativos e institucionales como consecuencia de la implicación de varios sistemas, como son el conjunto de disposiciones relativas a la seguridad social de los trabajadores emigrantes. Por otra parte, nos encontramos con el Método Abierto de Coordinación (MAC) que afecta sobre todo a la política de empleo y de protección social de la Unión. Su fuente de expresión preferente son las orientaciones o recomendaciones, técnicas de *soft law*¹⁵.

Paralelamente a estas precisiones sobre la naturaleza jurídica de las distintas normas que componen el modelo social europeo, surge la necesidad de interrogarse sobre el tipo de relación existente entre la integración social y la integración económica en el orden europeo. Como acabamos de señalar, la integración positiva en el espacio supranacional se constituye desde sus orígenes como dinámica funcional (factor), es decir, como objeto y no como sujeto. Esto implica que en el plano europeo el lenguaje jurídico-político se desenvuelva en términos de compatibilidad entre ambas instancias y no de conflicto. Fundamentalmente, porque tras esa compatibilidad está presente el estigma de un modelo social que, pensado y configurado en coherencia con los condicionantes de la integración económica, no ofrece

¹⁴ En este sentido, Claire Kilpatrick, «The displacement of Social Europe: a productive lens of inquiry», *European Constitutional Law Review*, n.º 1 (2018): 62-74, <https://doi.org/10.1017/S1574019618000019>.

¹⁵ David M. Trubek y Louise. G Trubek, «Hard and soft law in the construction of social europe: the role of the open method of co-ordination», *European Law Journal*, n.º 3 (2005): 351-356, <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2005.00263.x>.

ningún tipo de resistencia. Modulado en torno al paradigma del mercado común y a su compatibilidad subalterna con el mismo, el modelo social de la Unión presenta unos perfiles que chocan con los de su homólogo en el ámbito de los derechos nacionales vinculado a los parámetros del Estado social. Estas son las conclusiones a las que, a nuestro parecer, conduce la lectura de la dimensión social realizada por las instituciones de la UE.

Concretamente, adoptar como posible modelo de representación de la relación entre la integración social y la integración económica el de la «coexistencia o complementariedad», implica atenuar las divergencias de las que pudieran ser portadores cada uno de los sistemas normativos. El nexo de unión entre ambos sistemas viene representado por la racionalidad económica funcional a los objetivos extra-sociales consistentes en la disciplina del mercado del trabajo y la regulación de la competencia entre empresas y trabajadores, como contenido propio de la integración positiva. Desde esta óptica, esta última, además de su matriz social sería, al mismo tiempo, una forma de regulación de la competencia transnacional vía reducción de la competencia entre trabajadores a través de la eliminación de las diferencias de desarrollo y de coste de los respectivos sistemas de protección social nacionales y de tutela del trabajo capaces de desvirtuar o distorsionar el juego competitencial entre los EEMM. De tal forma que los objetivos y las políticas sociales y de empleo que conforman el modelo social europeo no solo actuarían como mecanismos de protección de los sistemas de trabajo y de seguridad social nacionales, sino que tendrían como función esencial eliminar la práctica de formas incontroladas de *dumping social*. Se trata de garantizar la compensación de las condiciones de competencia de las empresas que actúan en el mismo sector económico equiparando los costes de adquisición de la fuerza del trabajo. Aspecto que modula lo social como complemento de la integración económica y sus correlatos de la libre competencia. En esta función de garantía del restablecimiento de las condiciones de competencia leal a través de la técnica de la aproximación de las legislaciones laborales internas es indudable que la integración económica y social convergen en una singular relación caracterizada por la subsidiariedad de la segunda con respecto a la primera, en cuanto funcional al correcto funcionamiento del mercado. Esta relación de coexistencia o complementariedad tiene en la aproximación funcional la fuente de legitimación de las políticas sociales y de empleo del derecho primario. De tal forma que la complementariedad entre los sistemas se explica por la lógica casi exclusivamente económica del dispositivo social de la Unión en conexión con los principios de la libre competencia.

Revertir esta regulación social indirecta convergente con la filosofía de la economía social de mercado altamente competitiva, elemento vertebrador y condicionante de las políticas sociales y de empleo, para conformar un modelo social autónomo con capacidad de actuar una regulación directa

es la tesis que, consideramos, permitiría interiorizar «otra» Europa social desmarcándose de la senda de desconstitucionalización social en clave interna de la integración económica, y articular verdaderos espacios de garantía y tutela de la ciudadanía social de la Unión en el orden supranacional europeo. No es una simple cuestión de ampliar el ámbito de acción de la integración positiva a otras materias desvinculadas de los mercados de trabajo internos, tampoco de explorar los potenciales beneficios de las lecturas accesorias de los derechos sociales a las libertades económicas fundamentales, trazando un cierto paralelismo con el enfoque objetivo de los derechos civiles y políticos del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Se trata de supranacionalizar un constitucionalismo de signo opuesto al del mercado. Para ello, resulta de especial interés acercarse a los contenidos de las propuestas y documentos de reflexión adoptados por la Comisión en el trienio de 2016 a 2018, reflexionar sobre su calado y determinar si estamos asistiendo a una reversibilidad de la jerarquía incondicionada de las conquistas del vínculo económico europeo. Siguiendo este esquema, en el segundo apartado abordaremos las directrices en materia social correspondientes al programa de trabajo de la Comisión de 2016, condensadas en torno a la formulación de la movilidad laboral. En el tercer apartado nos centraremos en el documento de reflexión de abril de 2017 sobre el futuro de la integración social de Europa, donde se alternan las opciones de una dimensión social de geometría variable con alternativas más específicas consistentes en conducir la integración social al limitado marco de las libertades económicas. En el cuarto apartado, analizaremos uno de los documentos llamado a impulsar los derechos sociales en el espacio supranacional europeo, con especial incidencia en la zona del euro. El Pilar Europeo de Derechos Sociales y los principios y derechos que lo integran tratan de revitalizar el *acquis* social comunitario desde una óptica que combina los elementos más característicos del factor trabajo, movilidad y condiciones justas y equitativas, con otros exógenos a los vectores tradicionales de los mercados laborales, como el acceso a la vivienda o la ayuda social. En el quinto apartado se exploran las potencialidades del programa de trabajo de la Comisión para 2018. En particular, las acciones que concretan el paquete de equidad social, como son: la propuesta de revisión de la Directiva sobre la información por escrito por la que se establece la obligación del empresario de informar a los trabajadores acerca de las condiciones aplicables al contrato de trabajo o la relación laboral; la propuesta de recomendación relativa al acceso a la protección social para los trabajadores por cuenta ajena y los trabajadores por cuenta propia; y la propuesta de creación de una Autoridad Laboral Europea. La contribución terminará con unas consideraciones finales a propósito de la idoneidad de los textos y medidas legislativas apuntadas para garantizar una dimensión social «incondicional» en y de Europa.

II. Paquete de movilidad laboral 2016: Un mercado interior más justo y más profundo con una base industrial fortalecida

El programa de trabajo de la Comisión de 2016, titulado «No es el momento de dejar las cosas como están», responde a la adopción de iniciativas legislativas y no legislativas que impulsen las diez prioridades para 2015-2019 establecidas en la Agenda en materia de empleo, crecimiento, equidad y cambio democrático¹⁶, declaración de objetivos de la Comisión Juncker de 15 de julio de 2014. En lo que interesa, y con relación al cuarto ámbito político de las orientaciones, «Un mercado interior más justo y profundo, con una base industrial fortalecida», se hace hincapié en la libre circulación de trabajadores como pilar fundamental para fomentar la movilidad laboral; junto con el compromiso de revisar la Directiva sobre desplazamiento de trabajadores para evitar el *dumping social*, de forma que, «en nuestra Unión, el mismo trabajo en el mismo lugar debería tener idéntica retribución». Para materializar estas y otras directrices vinculadas a la libre circulación de trabajadores y trabajadoras, la Comisión Europea anunciaba en el Anexo I¹⁷ del programa de 2016 nuevas iniciativas, y, entre ellas, la octava relativa al mercado interior constaba de una comunicación sobre la movilidad laboral, una revisión de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores y una revisión de los Reglamentos sobre la coordinación de la seguridad social¹⁸.

Dada la naturaleza política de la comunicación, nos centraremos en la segunda y tercera de las iniciativas que se refieren a materias no exentas de polémica en cuanto a los intereses en juego. La segunda establece un difícil binomio entre libertad de circulación de trabajadores y trabajadoras y libre prestación de servicios que suaviza las garantías del factor de producción trabajo. La tercera, por su parte, incide en la tutela de las prestaciones sociales de los trabajadores y trabajadoras móviles y sus vicisitudes ante la diversidad y fragmentación de los sistemas de protección nacionales. Ambos aspectos requieren una respuesta común a escala europea que atenúe las reticencias de las visiones sociales contrapuestas entre EEMM: los partidarios de preservar a escala europea unas condiciones laborales parejas a los sistemas de bienestar nacionales más garantistas, y los detractores de aplicar

¹⁶ Estrasburgo, 15 de julio de 2014, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-546_es.htm, acceso el 10 de diciembre de 2018.

¹⁷ Anexo de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones. Programa de trabajo de la Comisión de 2016. No es momento de dejar las cosas como están. Estrasburgo, 27 de octubre de 2015. COM (2015) 610 final.

¹⁸ COM (2015) 610 final..., 3.

legislaciones laborales que puedan generar limitaciones de la ventaja competitiva basada en bajos costes salariales. En el ámbito de la coordinación de los sistemas de seguridad social las mayores dificultades se centran en un tema tan complejo como propicio para alentar la discriminación intracomunitaria, como es el del acceso de la ciudadanía europea económicamente inactiva a las prestaciones sociales en los Estados receptores. Curiosamente, en este ámbito los países que se incorporaron a la Unión en las ampliaciones de las dos oleadas de 2004 y 2007 y los países de Europa Occidental intercambian los roles que mantienen en materia de trabajadores desplazados. Los primeros reclaman la centralidad incondicionada de la igualdad de tratamiento para la ciudadanía de la Unión; mientras que los segundos, apelan a las cargas económicas generadas por el turismo asistencial y la consiguiente puesta en peligro para el funcionamiento de sus sistemas de bienestar. La ciudadanía, cuyo estatus trasciende las libertades económicas para adoptar perfiles de participación política, social y cultural en la Unión, se convierte en el motivo central de las posiciones divergentes cuando lo cierto es que la legislación en materia de desplazamiento y coordinación se construye al mercado interior y sus libertades, cerrando el paso a la dimensión humana y sus condiciones materiales. Este es el punto de partida que ha de tenerse en cuenta para comprender los motivos del desplazamiento del principio de igualdad de trato en el marco de las libertades económicas. Lo relevante, como veremos, no es la tutela del estatus de ciudadanía, sino la modulación de dos visiones contrapuestas de la integración social que tratan de consolidarse a través de frágiles equilibrios en torno a una regulación indirecta de mínimos.

- 1. Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 1996, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios*

La principal motivación de la revisión de la Directiva 96/71/CE¹⁹, tal y como se desprende de la exposición de motivos de la propuesta²⁰, es hacer frente a prácticas desleales o colusorias y promover el principio salario igual a trabajo igual considerando el papel esencial desempeñado por el desplazamiento de trabajadores en la prestación de servicios transfron-

¹⁹ Directiva 96/71/CE del Parlamento y del Consejo, de 16 de diciembre de 1996, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios (DO núm. L 18 de 21 de enero de 1997).

²⁰ Estrasburgo, 8 de marzo de 2016. COM (2016) 128 final, 1.

terizos. La Directiva regula tres tipos de desplazamiento: la prestación directa de servicios por una empresa en el marco de un contrato de servicios, el desplazamiento intragrupo, y el desplazamiento mediante la cesión de un trabajador por una empresa de trabajo temporal establecida en otro Estado miembro. A tenor de las materias objeto de regulación señaladas, la disciplina de los fenómenos de desplazamiento temporal de trabajadores de un Estado miembro por parte de empresas establecidas en otro Estado miembro, y la garantía de la libre competencia entre las empresas de los diversos EEMM, revela una priorización de las libertades económicas y la competencia en detrimento de los derechos sociales de los trabajadores desplazados.

Bajo estas coordenadas, la Directiva fue anunciada por la Comisión en el Programa de acción relativo a la actuación de la Carta de Derechos Sociales Fundamentales de 1989, como instrumento para tutelar a los trabajadores desplazados y, sobre todo, para evitar la erosión de los estándares laborales de los países de acogida. Sin embargo, la Directiva no encontró su fundamento jurídico en las previsiones sociales del Tratado de la Unión Europea ni en el Protocolo sobre Política Social anexo al mismo, sino en los artículos 57 a 66, actuales 56 a 62 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que atribuyen a la UE competencia normativa al objeto de eliminar las restricciones que obstaculizan la libre prestación de servicios. Como consecuencia del fundamento jurídico elegido, no hay duda de que la directiva constituía un instrumento de política de la competencia y sólo indirectamente presentaba una naturaleza social. En este contexto, la Directiva seguía la estela de las tendencias regulativas indirectas de la integración social comentadas, constituyendo la expresión de un derecho flexible que se encuadraría en una línea de técnica de aproximación donde las excepciones o particularidades aparecen como instrumentos de flexibilidad controlada. Por una parte, la protección que para los trabajadores desplazados contemplaba el conjunto de normas vinculantes de condiciones de trabajo y empleo, también denominado núcleo duro de la Directiva²¹, tenía un carácter de mínimos. Su finalidad no era tanto el establecimiento de un principio de paridad, que no prohibición de discrimi-

²¹ Artículo 3.1 de la Directiva 96/71/CE: a) los períodos máximos de trabajo así como los períodos mínimos de descanso; b) la duración mínima de las vacaciones anuales retribuidas; c) las cuantías de salario mínimo, incluidas las incrementadas por las horas extraordinarias; la presente letra no se aplicará a los regímenes complementarios de jubilación profesional; d) las condiciones de suministro de mano de obra, en particular por parte de agencias de trabajo interino; e) la salud, la seguridad y la higiene en el trabajo; f) las medidas de protección aplicables a las condiciones de trabajo y de empleo de las mujeres embarazadas o que hayan dado a luz recientemente, así como de los niños y de los jóvenes; g) la igualdad de trato entre hombres y mujeres y otras disposiciones en materia de no discriminación.

nación, entre los trabajadores locales y los trabajadores desplazados, sino asegurar una paridad de tratamiento entre las empresas que desarrollan una prestación de servicios transnacional y aquellas empresas del país de acogida. Una conclusión que se deduce de los pronunciamientos del Tribunal de Luxemburgo de 2007 y 2008 que dieron lugar al conocido como cuarteto Laval²². En ellos, las prescripciones mínimas de la Directiva han de superar el filtro de la restricción razonable o menor restricción, en la medida de lo posible, a la libre competencia empresarial, convirtiéndose así en el máximo límite permitido a la libre prestación de servicios. Por otra parte, por lo que respecta a la igualdad entre trabajadores locales y desplazados, esta aparece como formalmente instrumental a la primera y sólo eventualmente, puesto que la extensión a los segundos de la tutela de los primeros atañe únicamente a un número limitado de materias (las contempladas en el artículo 3.1 de la Directiva), mientras que para las otras es meramente opcional y, sobre todo, condicionada.

Pero lo sustancial del razonamiento del juez europeo es que estuvieran en juego elementos que conforman la dimensión colectiva más característica del derecho al trabajo (derecho de huelga, acciones colectivas, negociación colectiva, derecho a una retribución justa) tutelados como derechos fundamentales por las Constituciones de la segunda posguerra mundial, y que estos estuvieran llamados a medirse con las libertades económicas (libre prestación de servicios) no desde la perspectiva de dos derechos que gozando de un mismo estatus o situados sobre un mismo plano garantizan contenidos diversos entre sí que suponen que la realización de uno implica la lesión de otro; sino desde la perspectiva de un derecho nacional que, interpretado como potencialmente restrictivo de una libertad fundamental, opera desde la lógica de la excepción, siendo la regla general, a la que las libertades económicas están llamadas a garantizar, la de la libre competencia. Circunstancia detonante de las críticas que han suscitado tales pronunciamientos²³. No obstante, más trascendente que la subalternidad de los derechos sociales nacionales a las libertades económicas sería el propio grado de jerarquización que se reconoce entre estas, la libre circulación de tra-

²² Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de diciembre de 2007, Asunto C-438/05. ECLI:EU:C:2007:772. Sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de diciembre de 2007, Asunto C-341/05. ECLI:EU:C:2007:809. Sentencia del Tribunal de Justicia de 3 de abril de 2008, Asunto C-346/06. ECLI:EU:C:2008:189. Sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de junio de 2008, Asunto C-319/06. ECLI:EU:C:2008:350.

²³ Silvana Sciarra, «Viking and Laval: Collective Labour Rights and Market Freedoms in the Enlarged EU», *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* (2008): 563-580, <https://doi.org/10.1017/S152888700001440>. Catherine Barnard, «Viking and Laval: An Introduction», *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* (2008): 463-492, <https://doi.org/10.1017/S152888700001403>.

bajadores y la libre prestación de servicios, basado en el objetivo de una y otra libertad. Mientras que en la libre circulación de trabajadores la interdicción de discriminación aparece exclusivamente vinculada a la integración del mercado europeo, en la libre prestación de servicios el fin perseguido es sobre todo la liberalización de los sectores nacionales protegidos, incluidas las normas de derecho laboral nacional que puedan incidir en la efectiva realización de la libre prestación de servicios. La maximización de la competencia desplaza a la prohibición de discriminación y se constituye como el elemento clave de funcionamiento de esta libertad económica. De ahí que los estándares de tutela de la relación laboral más elevados sean vistos como una «carga económica adicional» que puede impedir, obstaculizar o hacer menos interesantes la ejecución de la prestación de servicios en el Estado miembro de acogida. El artículo 56 del TFUE al perseguir la realización de la libre competencia, que junto con la economía de mercado son los contenidos en los que se articula la decisión política fundamental del ordenamiento jurídico comunitario, se erige como libertad fundamental con un estatus jerárquico superior a aquel de la libre circulación de trabajadores. Interpretada la libre circulación de servicios como parámetro de desarrollo directo de uno de los valores constitucionales supranacionales, el Tribunal de Justicia (TJ) evita la prohibición de discriminación en base a la nacionalidad favoreciendo la configuración de lo social como espacio de competencia. La protección de la ventaja competitiva de los países con un menor coste social no es sino la protección del propio modelo social que se articula desde la instancia comunitaria, la solidaridad competitiva que se contrapone al modelo social de los EEMM heredero de la tradición del constitucionalismo social. Esta deriva maximalista hacia la libre prestación de servicios ha tratado de atenuarse por el TJ de la UE en ulteriores sentencias como el asunto Sähköalojen ammattiiliitto²⁴ que abre la vía a una incipiente «ciudadanía europea industrial»²⁵ al reconocer que la Directiva 96/71/CE, a la luz del artículo 47 de la CDFUE, se opone a que una normativa del Estado miembro del domicilio de la empresa que ha desplazado trabajadores al territorio de otro Estado miembro, en cuya virtud se prohíbe la cesión de créditos que tengan su origen en las relaciones laborales, impida que un sindicato finlandés, Sähköalojen ammattiiliitto, interponga un recurso ante un órgano jurisdiccional del segundo Estado miembro en el que se ejecuta el

²⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de febrero de 2015, Asunto C-396/13. ECLI:EU:C:2015:86.

²⁵ Dagmar Schiek, «Perspectives on social citizenship in the EU: from status *positivus* to status *socialis activus* via two forms of transnational solidarity», en *EU Citizenship and Federalism The Role of Rights*, ed. por Dimitry Kochenov (Cambridge University Press, 2017), 366.

trabajo para cobrar en nombre de los trabajadores desplazados créditos salariales en relación con el salario mínimo en el sentido de la Directiva y que le han sido cedidos de conformidad con el Derecho vigente en ese último Estado. Y, el asunto Regio-Post²⁶ donde reconoce a las entidades regionales de los EEMM la facultad exigir a los licitadores de contratos públicos y a sus subcontratistas que abonen a sus trabajadores un salario mínimo establecido en dicho contrato público.

En el ínterin de los pronunciamientos entró en vigor la Directiva 2014/67/UE²⁷ llamada a complementar y reforzar la Directiva 96/71/CE, al prever instrumentos para combatir y sancionar el abuso, fraude y colusión en la prestación transfronteriza de servicios por trabajadores desplazados como son: criterios cualitativos caracterizadores de la existencia de un vínculo real entre el empleador y el Estado miembro de establecimiento (artículos 4.3 y 4.4); disposiciones de refuerzo y mejora de la cooperación administrativa entre las autoridades nacionales competentes en materia de desplazamientos (artículos 6,7 y 8); y medidas de control nacionales que pueden aplicar los EEMM cuando supervisan el cumplimiento de las condiciones de trabajo de los trabajadores desplazados (artículos 9 y 10).

Sin embargo, tanto de los razonamientos del juez europeo, como de los efectos de la transposición de la Directiva de 2014, se derivaba la necesidad de reformar la Directiva 96/71/CE tanto para clarificar su terminología, como para fortalecer sus sinergias con la Directiva sobre la garantía de cumplimiento. En este escenario se sitúa la propuesta de revisión de la Directiva cuyas modificaciones sustanciales se concretan en los siguientes términos:

- Desplazamientos de larga duración: se añade un nuevo artículo 2bis a la Directiva que aborda la legislación laboral aplicable a los trabajadores desplazados cuando la duración prevista o real del desplazamiento exceda de veinticuatro meses. Concluido ese tiempo se aplicará la normativa de trabajo del Estado miembro de acogida.
- Condiciones de trabajo: se suprime en el apartado 1 del artículo 3 la referencia a las «actividades contempladas en el anexo», lo que significa que los convenios colectivos de aplicación general

²⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de noviembre de 2015, Asunto C-115/14. ECLI:EU:C:2015:566.

²⁷ Directiva 2014/67/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a la garantía de cumplimiento de la Directiva 96/71/CE, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios, y por la que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1024/2012 relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior («Reglamento IMI»). Diario Oficial de la Unión Europea L 159 de 28 de mayo de 2014, L 159/11-L 159/31.

representativos, regionales o sectoriales, deberán aplicarse a todos los trabajadores desplazados en todos los sectores de la economía con independencia de que las actividades figuren o no el anexo de la Directiva. Previamente, esta era la situación solo para los convenios colectivos de aplicación general en el sector de la construcción.

- Remuneración: se modifica el apartado 1 del artículo 3 sustituyendo la referencia a las «cuantías de salario mínimo» por una referencia a la «remuneración» que supone el deber de los EEMM de acogida de garantizar a los trabajadores desplazados en su territorio las condiciones de trabajo y empleo en materia de remuneración, incluido el incremento por horas extraordinarias. Además se añade un nuevo párrafo *in fine* que obliga a los EEMM a publicar en el sitio *web* oficial único a escala nacional los elementos de la remuneración aplicable a los trabajadores desplazados. Asimismo, siguiendo el criterio jurisprudencial del asunto Regio-Post los EEMM, sobre una base proporcional y no discriminatoria, podrán establecer que las empresas establecidas en el territorio de otro Estado miembro obligadas a subcontratar (por disposiciones legales, reglamentarias, administrativas o por convenios colectivos) solo con empresas que garanticen determinadas condiciones de trabajo y empleo por lo que respecta a la remuneración, también estén sujetas a la misma obligación con respecto a los subcontratos con empresas que desplazan trabajadores a su territorio.
- Trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal: en la propuesta de nueva redacción del apartado 9 del artículo 3 se especifica que las condiciones aplicables a las empresas transfronterizas que ceden trabajadores deben ser las mismas que se aplican a las empresas de trabajo temporal nacionales. Obligación legal impuesta a los EEMM frente a la tibieza de la redacción facultativa del citado apartado en la Directiva inicial, «Los Estados miembros podrán disponer».

- 1.1. Directiva (UE) 2018/957 del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de junio de 2018 que modifica la Directiva 96/71/CE sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios²⁸

Publicada la propuesta de Directiva revisada de la Comisión se inició el procedimiento de tarjeta amarilla donde los parlamentos de 11 EEMM expusieron, a través de sus respectivos dictámenes motivados, sus posi-

²⁸ Diario Oficial de la Unión Europea de 28 de junio de 2018, L 173/16-173/24.

ciones sobre la misma. Lo relevante de esta fase del proceso de subsidiariedad fue la materialización de dos visiones opuestas en materia de movilidad laboral pero, sobre todo, que ponen de relieve una concepción de los derechos laborales que se mueve entre la flexiguridad y la explotación flexible. En ambos casos, la flexibilidad controlada de las garantías-tutelas laborales es el nexo de unión. Las diferencias radican, sin embargo, en el grado de seguridad vinculado a la flexibilidad, presente en el primero, ausente en el segundo. Desde esta perspectiva, los parlamentos de Alemania, Austria, Bélgica, Francia, Luxemburgo, los Países Bajos y Suecia dieron su respaldo a: la modernización de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores para garantizar el principio de idéntica remuneración para el mismo trabajo en el mismo lugar; ampliar las disposiciones relativas a las condiciones socio-laborales aplicables a los trabajadores desplazados, especialmente en materia de remuneración; y, establecer una duración máxima para los desplazamientos para armonizar las disposiciones con el Reglamento de la UE sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social. Paralelamente, los parlamentos de Bulgaria, Chequia, Eslovaquia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia y Rumanía, se mostraron contrarios a la inclusión del principio de igual salario a trabajo igual argumentando que las diferencias salariales son un elemento legítimo de ventaja competitiva para los prestadores de servicios, y su supresión sería incompatible con el mercado único. A mayor abundamiento, con relación a la prestación transfronteriza de servicios por empresas de trabajo temporal, cuestionaban la legitimidad de la nueva redacción de la disposición novena del artículo 3 al perder los EEMM de origen su derecho a decidir sobre las condiciones laborales y de empleo, tal y como se contempla en la Directiva 2008/104/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de noviembre de 2008 relativa al trabajo a través de empresas de trabajo temporal²⁹.

Finalmente, el 21 de junio de 2018, el Consejo adoptó la Directiva revisada cuya fecha límite de transposición y aplicación será el 30 de julio de 2020. En la versión final se mantienen la mayoría de los elementos clave que propuso la Comisión en materia de remuneraciones y condiciones laborales aplicables a los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal con una serie de modificaciones, añadiéndose nuevas disposiciones en materia de vigilancia y control. En primer lugar, la Directiva (UE) 2018/957, modifica el artículo 1 introduciendo dos tipos de disposiciones: la primera (1) contempla expresamente la obligación de garantizar a los trabajadores desplazados para la prestación de un servicio las condicio-

²⁹ Diario Oficial de la Unión Europea, de 5 de diciembre de 2008, L 327/9-L 327/14.

nes de trabajo y la protección de la salud y la seguridad. Apostando por una definición más inclusiva de las distintas variables presentes en una relación laboral transfronteriza. La segunda de las disposiciones (1bis) se hace eco de las críticas de la academia al cuarteto Laval y establece, directamente, que la Directiva no afectará al ejercicio de los derechos fundamentales laborales de los países miembros y reconocidos por la Unión, «incluyendo el derecho o la libertad de huelga o de emprender otras acciones contempladas en los sistemas de relaciones laborales específicos de los Estados miembros, de conformidad con la legislación o las prácticas nacionales. Tampoco afecta al derecho a negociar, concluir y hacer cumplir convenios colectivos o llevar a cabo acciones colectivas conforme a la legislación o las prácticas nacionales».

En segundo lugar, en el apartado 1 del artículo 3 se incluye la igualdad de trato como base de la legislación laboral aplicable a los trabajadores transfronterizos, principio ausente en la propuesta de la Comisión. Así mismo, en el citado artículo se añade una nueva letra i) que reconoce, entre las materias del núcleo duro, «los complementos o los reembolsos en concepto de gastos de viaje, alojamiento y manutención previstos para los trabajadores que están fuera de su domicilio por motivos profesionales», precisando que tales gastos no podrán deducirse del salario de los trabajadores. En tercer lugar, con relación a las remuneraciones contempla sanciones para los EEMM que incumplan la obligación de publicar información actualizada y exacta sobre las condiciones de trabajo de los trabajadores desplazados. En cuarto lugar, la duración del desplazamiento se reduce de veinticuatro a doce meses (con una prórroga de seis meses) en el nuevo apartado 1bis.

Es pronto para aventurar el impacto de la nueva directiva sobre desplazamiento de trabajadores, pero, por lo pronto, consideramos que la sustitución del país de origen por el del Estado miembro de acogida implica un avance cualitativo sustancial. No en vano, determinar la normativa aplicable en base al principio del país de origen o del Estado miembro receptor a los trabajadores dependientes de operadores económicos establecidos en un Estado miembro que, sin crear una ulterior sede jurídica y operativa en otro país de la Unión, proporcionan servicios en el territorio de un Estado miembro con su propio personal que es desplazado a este último de forma transitoria, no es algo intrascendente. Hasta la adopción de la Directiva renovada ni siquiera el principio de mutuo reconocimiento sobre el que se sustenta el dispositivo de la Directiva 2006/123/CE de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior³⁰,

³⁰ Diario Oficial de la Unión Europea, de 27 de diciembre de 2006, L 376/36-L 376/68.

permitía concebir a la tutela del trabajo como idónea, por sí misma, para comprimir legítimamente la libre circulación de servicios. No obstante la exclusión, *a priori*, del contenido indisponible del artículo 3.1 de la Directiva 96/71, el mutuo reconocimiento permite a las legislaciones nacionales, por un lado, introducir restricciones a la libre circulación de servicios sobre la base de exigencias imperativas de interés general, orden público, seguridad pública, salud pública o tutela del medio ambiente; y, por otro lado, salvaguardar el derecho del trabajo del país en el que el servicio viene prestado, dejando inalterado el orden normativo prefigurado por la directiva 96/71. Sin embargo, la previsión de la aplicación «conforme al derecho comunitario» de las restricciones a la libre prestación de servicios, junto con su subordinación al cumplimiento de una serie de requisitos (que no sean discriminatorios, injustificados o desproporcionados en relación al objetivo perseguido, artículo 16.3), y el reconocimiento a los EEMM de espacios muy reducidos para extender a los trabajadores desplazados las normativas internas del derecho del trabajo dado el carácter de prescripciones de mínimos en que se sustanciaban las previsiones del citado apartado 3 del artículo 1 de la Directiva 96/71 sobre trabajadores desplazados, se traducía en la reserva de amplios márgenes para una competencia entre empresas nacionales y empresas desplazadas sobre las condiciones normativas y el coste de la fuerza de trabajo empleada.

Ciertamente, hay aspectos de la nueva directiva que son cuestionables. Fundamentalmente, la condicionabilidad del disfrute de las condiciones laborales del país de acogida a que la duración del desplazamiento temporal supere los doce meses resulta contradictorio con la referencia al principio de igualdad de trato que exigiría un tratamiento equivalente entre trabajadores de origen y desplazados independientemente del criterio temporal. Sin embargo, este principio es solo un elemento orientador que se modula, diluyéndose, en atención al verdadero fundamento jurídico de la Directiva que continua siendo el artículo 56 del TFUE, la libertad de prestación de servicios. Los límites a esta libertad fundamental no son los propios de la igualdad de trato de la libre circulación de trabajadores, ni siquiera una más ambiciosa y más que nunca necesaria igualdad real y efectiva de la ciudadanía de la Unión, sino los propios del principio estructural de la libre competencia, su posible alteración a través de prácticas que promueven el *dumping* social es el fundamento de la Directiva renovada. Con todo, debemos reconocer que con la Directiva (UE) 2018/957 el riesgo de una migración de empresas prestadoras de servicios a la búsqueda continua de aquellos derechos nacionales que ofrecen una regulación de las relaciones laborales menos onerosa, aunque seguirá siendo una realidad, tendrá opciones más limitadas para su realización.

2. *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican el Reglamento (CE) n.º 883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, y el Reglamento (CE) n.º 987/2009, por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento (CE) n.º 883/2004³¹*

La revisión de la coordinación de los sistemas de seguridad social comenzó a fraguarse ante la posibilidad del triunfo del Brexit en base, entre otros motivos, al riesgo que suponía para la sostenibilidad del sistema de protección social el ejercicio no limitado de la libre circulación de trabajadores. Las concesiones a esta demanda se concretaron en el Anexo I de la Decisión de los Jefes de Estado o de Gobierno, reunidos en el seno del Consejo Europeo, relativa a un nuevo Régimen para el Reino Unido en la Unión Europea, adoptada en el seno de la reunión del Consejo Europeo celebrada los días 18 y 19 de febrero de 2016³². En particular, en la Sección D, Prestaciones Sociales y Libre Circulación, del citado Anexo I, se reconocían expresamente las inquietudes del Reino Unido ante la magnitud excepcional de los flujos de entrada de trabajadores de otros EEMM que podían generar una presión excesiva para el adecuado funcionamiento de sus servicios públicos³³. El resto de EEMM, a excepción de los países de Europa Central y Oriental, lejos de manifestar su rechazo frente a una narrativa sesgada y oportunista de las causas del «*Badfare state*», aprovecharon la coyuntura para hacer valer la necesidad de una revisión proporcional y justificada de los Reglamentos n.º 883/2004 y n.º 987/2009. Especialmente, en lo referente al acceso a las ayudas sociales destinadas a cubrir los costes mínimos de subsistencia de los trabajadores de la Unión económicamente inactivos, aun cuando dichas prestaciones estén previstas también para facilitar el acceso al mercado de trabajo en los EEMM de acogida.

La apuesta por un estatuto de la ciudadanía social excluyente, en tanto condicionado a la disposición de recursos suficientes para no convertirse en una carga para el sistema de asistencia social del Estado miembro receptor, contrasta frontalmente con el principio de igualdad de trato en su vertiente objetiva, conexa a las necesidades materiales, perfilando una ciudadanía europea condicionada por sus propias capacidades económicas, por más que esta interpretación haya sido avalada por el TJUE³⁴. Huelga decir que, el

³¹ Estrasburgo, 13 de diciembre de 2016. COM (2016) 815 final.

³² Diario Oficial de la Unión Europea de 23 de febrero de 2016, C-69.

³³ *Ibidem*, C-69 I/7-I/9.

³⁴ Isabel Lirola Delgado, «Derecho de residencia de los ciudadanos de la Unión y prestaciones sociales en tiempos de crisis: ¿Hacia un planteamiento casuístico y ambiguo de la solidaridad entre los Estados miembros?», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 49 (2015): 733-766.

temor al denominado «turismo social» de la ciudadanía procedente de determinados países miembros, es fácilmente rebatible si recuperamos la razón principal de la Estrategia Europea para el Empleo gestada a finales de los noventa, donde la respuesta del espacio europeo a la globalización de los mercados se materializó en procesos liberalizadores de promoción de la competitividad entre los mercados de trabajo nacionales. El impacto directo de las nuevas políticas de empleabilidad de la Unión se concretó en una estrategia de intervención dirigida, en lo sustancial, al abandono de las tradicionales políticas de intervención estatal en la economía. Para cumplir el objetivo de maximizar la competencia de los mercados laborales nacionales, la moderación de los costes salariales se convirtió en el mecanismo más eficaz actuando sobre los salarios de forma que aumentaran menos rápidamente que en el pasado. La dinámica de esta estrategia de atracción de inversión extranjera empleando la devaluación salarial como ventaja competitiva fue la utilizada por las empresas de los nuevos EEMM de Europa Central y Oriental para ganar posiciones en la competencia del mercado con respecto a las empresas de los antiguos países miembros con mayores cotas de bienestar y tecnológicamente más avanzados. Si bien sus efectos pudieron ser virtuosos a corto plazo, a largo plazo la diversidad de modelos de protección social que incorporan las experiencias estatales en la construcción europea, reforzada por la ausencia de mecanismos de intervención directa centralizada en política social, se convirtió en un factor determinante para el agravamiento de la asimetría en las condiciones sociales de la ciudadanía de la Unión. El bajo coste del trabajo ha forzado y fuerza a la ciudadanía de estos países a emigrar hacia otros Estados en busca de oportunidades reales de mejora de sus expectativas de vida a través del ejercicio de la libre circulación de trabajadores. El problema surgió cuando la presión competitiva entre las fuerzas de trabajo nacionales y las procedentes de estos EEMM fue aprovechada por los propios Estados de acogida para ahondar en la segmentación de sus mercados de trabajo nacionales. De modo que las bondades de las ventajas sociales asociadas a la competencia entre factores de producción, ha terminado derivando en un modelo competitivo caracterizado por un fuerte desequilibrio social promoviendo una igualdad de trato «a la baja»³⁵.

En este contexto, la Comisión Europa presentó en diciembre de 2016 la última propuesta de modificación de los reglamentos relativos a la coordinación de los sistemas de seguridad social. La base jurídica de un sistema de coordinación se sitúa en el artículo 48 del TFUE, donde la seguridad so-

³⁵ Isabel Lirola Delgado, «La sentencia Dano: ¿El punto final de los «malabarismos del TJUE en materia de libre circulación de los ciudadanos de la Unión inactivos económicamente?», *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 36 (2015): 17-21.

cial y su territorialidad representan una cuestión clave en la libertad de desplazamiento de los trabajadores de la Unión. Por ello, el citado precepto contempla las medidas a considerar para el establecimiento de la libre circulación de los trabajadores asignando a los sistemas de seguridad social dos objetivos: la acumulación de todos los períodos que tienen en cuenta las diferentes legislaciones nacionales para la adquisición y mantenimiento del derecho a las prestaciones, así como para el cálculo de estas (artículo 48 a); y el pago de las prestaciones a las personas que residan en los territorios de los EEMM (artículo 48 b). De tal forma que el derecho originario de la Unión no ha considerado la seguridad social como objeto de una específica y autónoma intervención supranacional europea, sino como un aspecto de la garantía de la libre circulación de los trabajadores en los límites en los que esta se manifieste funcional a los objetivos de liberalización del mercado de trabajo. En esta línea, los condicionamientos que se pueden derivar de los sistemas de protección social bien para una actuación efectiva de la libre circulación, bien por la evidente incidencia que los tratamientos de seguridad social y asistenciales pueden tener sobre la propensión o la conveniencia a aceptar trabajo en otros EEMM, constituyen el fundamento que ha inspirado los Reglamentos n.º 883/2004 (el «Reglamento de base») y n.º 987/2009 (el «Reglamento de aplicación»), e inspira la nueva redacción que se propone. Concretamente, sobre la directa funcionalidad a las exigencias productivas de una libre competencia eficaz y eficiente, al tiempo que se insiste en una distribución justa y equitativa de la carga financiera entre los EEMM, el proyecto de Reglamento modificador se basa en una serie de ámbitos básicos para un proceso de modernización en la coordinación de los sistemas de la seguridad social que responda a la realidad social y económica de los países miembros:

- prestaciones por desempleo: se actualizan las normas sobre totalización, exportabilidad y coordinación para los trabajadores fronterizos y otros trabajadores transfronterizos (artículos 61, 64 y 65). Las principales modificaciones se sustancian en: la facultad de los EEMM de prorrogar el periodo de tiempo durante el que se autoriza a los demandantes de empleo a exportar sus prestaciones por desempleo hasta la finalización del periodo durante el cual tienen derecho a su percepción, frente al actual límite de 6 meses; la posibilidad de los EEMM receptores de exigir que la persona trabaje en su territorio, al menos, un mes con carácter previo a totalizar los períodos anteriores en los que trabajó antes de la solicitud de la prestación por desempleo (modificación del artículo 61). En caso contrario, la totalización corresponderá al Estado miembro donde la persona haya trabajado anteriormente, al menos, durante un mes. Finalmente, el Estado

miembro responsable de proporcionar las prestaciones por desempleo será aquel donde la persona desempleada hubiera tenido el último empleo durante, al menos, tres meses, frente a la actual redacción donde la responsabilidad recae en el Estado de residencia.

- prestaciones por cuidados de larga duración: se introduce un capítulo aparte (en la letra i), punto 1, inciso ii), a continuación de los términos «Capítulo 1 del Título III sobre prestaciones de enfermedad, de maternidad y de paternidad asimiladas» se insertan los términos «y capítulo 1 bis, sobre prestaciones por cuidados de larga duración» sobre la coordinación de estas prestaciones que se ajusta a las disposiciones vigentes sobre prestaciones por enfermedad, incluyéndose una definición de prestaciones por cuidados de larga duración (letra d), y una lista de prestaciones nacionales (Anexo II del Reglamento de base modificado). Hasta ahora, este tipo de prestaciones no se habían incluido explícitamente en el Reglamento de base.
- prestaciones familiares: se distingue entre prestaciones en metálico cuya finalidad es sustituir los ingresos no percibidos por dedicarse a la crianza de hijos y todas las demás prestaciones familiares (artículo 68 ter).
- acceso a las prestaciones sociales por parte de ciudadanía móvil que no ejerza una actividad económica: se modifica el artículo 1 del Reglamento (CE) n.º 883/2004, Reglamento de base, insertándose el considerando 5bis que codifica el estado del Derecho de la UE tal como lo interpreta el Tribunal de Luxemburgo, clarificando la aplicación de la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, 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 por la que se modifica el Reglamento (CEE) n.º 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE³⁶.

Resumidas las principales modificaciones, el 21 de junio de 2018³⁷, el Consejo acordó su posición sobre la revisión del Reglamento estando, actualmente, en la fase de negociación a la espera de que el PE apruebe su

³⁶ Diario Oficial de la Unión Europea, de 30 de abril de 2004, L 158/77-L 158/123.

³⁷ Coordinación de los sistemas de seguridad social: el Consejo acuerda una orientación general (comunicado de prensa): <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2018/06/21/coordination-of-social-security-systems-council-agrees-general-approach/>, acceso el 11 de diciembre de 2018.

posición. En todo caso, se incorporen o no nuevas modificaciones o las revisiones descritas sean objeto de algunos cambios, la propuesta continua apostando por un estatus de ciudadanía como forma de movilidad inmediatamente funcional a instancias productivas, por un modelo social de inclusión condicionada vigente desde los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas.

III. Documento de reflexión sobre la dimensión social de Europa³⁸: minimalismo, descentralización, renacionalización o socialización del proyecto de integración

El presente documento se diferencia de los actos legislativos adoptados o en previsión de adopción en materia de integración social europea que hemos detallado hasta el momento, en que se mueve en un plano más general o de abstracción, si se prefiere, en tanto en cuanto su finalidad es apuntar los posibles escenarios u opciones para la futura dimensión social en la Europa de los 27 en 2025. Por lo tanto, nos movemos en el ámbito de la discusión reflexiva frente a los debates propios de los procesos decisarios y legislativos donde las posturas divergen entre una regulación de mínimos al alza o una regulación indirecta donde la mejora de las condiciones laborales y de empleo no tienen cabida al circunscribirse al funcionalismo más ortodoxo de las dinámicas del mercado único.

Siguiendo la lógica del Libro Blanco sobre el futuro de Europa³⁹, la Comisión Europea plantea las siguientes tres posibilidades para el futuro de la dimensión social:

- Limitar la dimensión social a la libre circulación renacionalizando las, hasta el momento, insuficientes competencias de la UE en las políticas sociales y de empleo (páginas 24-25 del Documento): esta opción ha estado presente en algunas de las posiciones mantenidas en las consultas a las partes interesadas y las evaluaciones de impacto, entre otras, de la Directiva (UE) 2018/957 sobre trabajadores desplazados para la prestación de servicios. Alterna el protecciónismo de la soberanía social nacional, entendida como devolución a los Estados de las competencias exclusivas y excluyentes de los sistemas de asistencia, protección social y condiciones de trabajo; con visiones propias del determinismo neoliberal de devaluación de los mecanismos de garantía de las legislaciones laborales internas para amortizar

³⁸ Comisión Europea COM (2017) 206 de 26 de abril de 2017.

³⁹ Comisión Europea COM (2017) 2025 de 1 de marzo de 2017.

las ventajas competitivas de los bajos costes salariales. La mezcla extraña y confusa entre renacionalización, con vistas a materializar el recalcitrante populismo nacionalista, y el liberalismo más radical. Sin lugar a dudas, el peor de los escenarios posibles para la integración positiva europea⁴⁰.

- Los que desean hacer más en el ámbito social hacen más o dimensión social de geometría variable en función de las capacidades socio-económicas y las sensibilidades políticas para con la integración social supranacional europea en los EEMM (páginas 26 y 27 del Documento): esta opción se plantea básicamente para los miembros de la zona del euro considerando los bruscos ajustes en los niveles de vida de la ciudadanía de estos países en los años de crisis. El objetivo sería alcanzar una mayor convergencia de las políticas de empleo y sociales nacionales a través de la fijación de estándares comunes de naturaleza preventiva. Las materias objeto de adaptación común se centrarían, sobre todo, en los mercados de trabajo, la competitividad, el entorno empresarial y la administración pública. De adoptarse este segundo escenario, los efectos secundarios se concentrarían en una polarización de lo social en el eurosistema con un mayor riesgo de fragmentación de estándares sociales con relación a los países no pertenecientes a la zona del euro. Las probabilidades de incrementos en las prácticas de competencia desleal aumentarían, con las consabidas repercusiones en la convergencia social entre Estados. Al margen de esta lectura propiamente ordoliberal sobre las consecuencias negativas para el mercado único y la libre competencia ante una desregulación incontrolada de aquellos aspectos sociales con directa afectación al vínculo económico, la descentralización flexible de la integración social ahondaría las asimetrías de la ciudadanía social de la Unión.
- La UE-27 podría profundizar en la dimensión social conjuntamente o Europa (más política) más social (páginas 28 y 29 del Documento): esta sería la opción deseable en tanto en cuanto permitiría desarrollar estrategias sociales de alcance general para el conjunto de países de la Unión. El problema es que en las aportaciones del documento no se establece con claridad si la voluntad política conjunta se mantendrá en el mínimo común denominador, reduciendo la convergencia a nivel residual en

⁴⁰ European Trade Union Confederation, «Reflection Paper on the Social Dimension of Europe». ETUC Assessment (position). Adopted at the ETUC Executive Committee on 13-14 June 2017, p. 7

aquellos EEMM con mayores niveles de garantías en la regulación de los mercados de trabajo, ni tampoco si los países miembros de más reciente incorporación se verán obligados a implementar normativa laboral más garantista, además de los estándares mínimos comunes. La ausencia de referencias a mecanismos vinculantes, solo se habla de valores, aspecto axial difícilmente objetivable en términos jurídico-normativos, la ambigua mención a una futurable necesidad de revisar el actual equilibrio de competencias entre la Unión y los EEMM, junto con el referente de la economía social de mercado como centro de gravedad de la actuación en el ámbito social, arroja serias dudas sobre la futura concreción del tercer escenario y la viabilidad de una convergencia al alta en consonancia con la propuesta del Presidente Juncker de una Triple A social para Europa.

Quizás la mención expresa, como parámetro vinculante de referencia, de una cláusula de no regresión, junto con una propuesta precisa de redefinición del principio de igualdad de trato sin fisuras en materia de acceso a prestaciones sociales en todos los países miembros, contribuiría a reforzar la identificación de la ciudadanía europea con el proyecto de la Unión y, sobre todo, a garantizar la viabilidad de una dimensión social que deje de situarse en una posición subalterna con respecto a la integración económica. No obstante, las ausencias en el texto de reflexión para ahondar en esta reconfiguración de la integración social como dimensión autónoma son especialmente significativas. La falta de un análisis macroeconómico sobre los orígenes y causas de la crisis del euro y sus restricciones a la dimensión social la debilita. A ello habría que añadir la falta de reconocimiento, como instrumentos cruciales para la realización de la integración positiva europea, de las medidas adscritas a la dimensión colectiva, fundamentalmente la negociación y la acción colectiva. La tradicional función normativa de garantía pública de la integración económica del trabajo de la negociación colectiva en el Estado Social actúa restringiendo la competencia entre los trabajadores a través de la imposición de estándares mínimos uniformes que inhiben a los empresarios de comprimir el coste de los recursos humanos por debajo de los mismos. Esta determinación del tratamiento de mínimos se traduce en un vínculo para el empresario al que no le quedan espacios de autonomía de negociación presentes en este ámbito para recuperar márgenes de competitividad con respecto a sus competidores. De forma tal que la negociación colectiva a escala supranacional, cumpliendo estas coordenadas, sería el mecanismo más eficaz para garantizar la homogeneidad al alta de los estándares de empleo, seguridad y salud en el trabajo. Por úl-

timo, el análisis que se hace sobre el empleo en la fase post-crisis es engañoso al sobreestimar la recuperación de los mercados de trabajo nacionales cuando esta se ha producido a costa de un aumento del precariado. De cualquier manera, y más allá de estas consideraciones valorativas sobre las tres posibles opciones de la futura integración social propuestas por la Comisión Europea, habrá de esperarse al resultado que arrojen las elecciones europeas de mayo de 2019 para conocer el escenario finalmente elegido.

IV. El Pilar Europeo de Derechos Sociales: ¿isonomía de los objetivos sociales y las libertades económicas?

El 9 de septiembre de 2015⁴¹, se anunció el desarrollo de un pilar europeo de derechos sociales dirigido a fomentar en la zona del euro mercados de trabajo y sistemas de protección social equitativos y que funcionen correctamente. El 25 de octubre de 2016, dentro del Programa de Trabajo de la Comisión para 2017, «Realizar una Europa que proteja, capacite y vele por la seguridad»⁴², y vinculada a la quinta prioridad, «Una Unión Económica y Monetaria más justa y sólida», se contemplaba la iniciativa número once de propuesta para un pilar de derechos sociales⁴³. El 26 de abril de 2017⁴⁴, la Comisión Europea presentaba su propuesta acerca del pilar acompañada del informe de la consulta pública a la ciudadanía, interlocutores sociales e instituciones de la Unión para evaluar sus puntos de vista sobre: a) la vigencia del *acquis* social comunitario y su acomodación a los desafíos presentes y futuros para un mercado laboral paneuropeo; b) los efectos condicionantes de la digitalización de los mercados de trabajo y el envejecimiento poblacional para el funcionamiento del mercado único; y, c)

⁴¹ Jean-Claude Juncker, «Estado de la Unión 2015: La hora de la sinceridad, la unidad y la solidaridad», acceso el 11 de diciembre de 2018, p. 10, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5614_es.htm.

⁴² COM (2016) 710 final, p. 11.

⁴³ Anexo de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Programa de Trabajo de la Comisión para 2017. Realizar una Europa que proteja, capacite y vele por la seguridad. Estrasburgo, 25 de octubre de 2016. COM (2016) 710 final, p. 5.

⁴⁴ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Establecimiento de un pilar europeo de derechos sociales. Bruselas, 26 de abril de 2017 COM (2017) 250 final. Documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña a la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Establecimiento de un pilar europeo de derechos sociales. Bruselas, 26 de abril de 2017. SWD (2017) 201 final.

el papel que puede desempeñar el pilar como parte de un sistema del euro más justo⁴⁵. Finalmente, en noviembre de ese mismo año, la Comisión, el Consejo y el PE proclamaron el pilar en el marco de la Cumbre Social de Gotemburgo.

La sistemática del Pilar se estructura en tres capítulos donde se abordan las temáticas de las políticas activas de empleo, la dimensión económica del trabajo, y elementos exógenos a los mercados laborales como son el sinhogarismo, la pobreza y la exclusión social, incorporando un total de veinte principios y derechos⁴⁶. Del conjunto de contenidos podemos extraer las siguientes conclusiones:

⁴⁵ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión: Informe de la consulta pública que acompaña a la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Establecimiento de un pilar europeo de derechos sociales. Bruselas 26 de abril de 2017 SWD (2017) 206 final.

⁴⁶ Capítulo I. Igualdad de oportunidades y de acceso al mercado de trabajo: 1. Derecho a una educación formación y aprendizaje permanente; 2. Principio de igualdad de género, y derecho a la igualdad de retribución de mujeres y hombres para un trabajo de igual valor; 3. Derecho a la igualdad de trato y de oportunidades en relación con el empleo, la educación y el acceso a bienes y servicios a disposición del público. 4. Derecho a un apoyo activo para el empleo. Capítulo II. Condiciones de trabajo justas: 5. Derecho a un trato justo y equitativo en materia de condiciones de trabajo y el acceso a la protección social; principio de flexibilidad empresarial, principio de promoción de formas innovadoras de trabajo que garanticen condiciones de trabajo de calidad; principio de prevención del trabajo precario; 6. Derecho a salarios justos y adecuados para un nivel de vida digno, evitándose la pobreza de los ocupados, y, fijados de manera transparente y predecible. 7. Derecho a ser informado por escrito al comienzo de la relación laboral sobre las condiciones de trabajo y a la protección en caso de despido. 8. Principio de diálogo social y participación de los trabajadores. 9. Derecho a permisos adecuados para conciliar vida profesional y vida privada, y principio de igualdad de acceso de mujeres y hombres a permisos especiales para cumplir con responsabilidades asistenciales. 10. Derecho a un elevado nivel de protección de la salud y seguridad en el trabajo, a un entorno de trabajo adaptado a las necesidades profesionales, y a la protección de datos personales en el contexto del empleo. Capítulo III. Protección e inclusión social: 11. Derecho de los niños a disfrutar de una educación y asistencia asequible y de buena calidad y a la protección contra la pobreza. 12. Derecho a la protección social adecuada de los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia, en condiciones comparables. 13. Derecho a prestaciones por desempleo de duración razonable y que no desincentiven un retorno rápido al trabajo. 14. Derecho a unas prestaciones de renta mínima. 15. Derecho a recibir una pensión de jubilación. 16. Derecho a un acceso oportuno a asistencia sanitaria. 17. Derecho de las personas con discapacidad a una ayuda a la renta. 18. Derecho a cuidados de larga duración. 19. Principio de acceso a viviendas sociales o ayudas a la vivienda para personas necesitadas; derecho a una asistencia y una protección adecuada frente a un desalojo forzoso; principio de facilitación, a las personas sin hogar, de un alojamiento y servicios adecuados.

– El Pilar se sitúa en la estrategia de una Europa social de geometría variable forzosa⁴⁷ al concebirse su ámbito de acción en el marco de la zona del euro, lo que cuestiona el carácter potestativo del eslogan «quienes quieren hacer más en el ámbito social, hacen más». Ciertamente, la dimensión social europea requiere para su refuerzo de algo más que un enfoque sectorial circunscrito al marco de la nueva GEE. Profundizar en las carencias de la integración social y tratar de repararlas recurriendo a objetivos sociales de alcance sectorial no parece la medida más eficaz. Por otro lado, el Pilar no contempla las sinergias entre la GEE y el Pilar, sino los beneficios de este último para aumentar la resiliencia y consolidar la Unión Económica y Monetaria (UEM). En particular, cuando se dice en el Considerando 11 que «el progreso económico y social están estrechamente interrelacionados», esta interrelación se concreta en una mejora de la competitividad, como objetivo, a través de la participación en el empleo y la productividad, como medios. La participación en el empleo, a su vez, se concreta en el Capítulo I, 1, en el «derecho a una educación, formación y aprendizaje permanente inclusivos y de calidad, a fin de mantener y adquirir capacidades que les permitan participar en la sociedad y gestionar con éxito las transiciones en el mercado laboral». Una redacción en sintonía con lo dispuesto en el artículo 145 del TFUE: «(...) potenciar una mano de obra cualificada, formada y adaptable y mercados laborales con capacidad de respuesta al cambio económico (...). Se trata de trasladar la intervención social a la mejora de las condiciones competitivas de los trabajadores o lo que es lo mismo, la protección se alcanza mediante la competitividad. Si descendemos al Capítulo II del Pilar, en ninguna de las disposiciones que lo integran se plantea fijar unos estándares comunes inderogables desde la instancia supranacional en materia de contratación laboral atípica. Todo lo más se habla del deber de evitar relaciones laborales precarias o abusivas sin que se fijen mecanismos de control social a nivel de la zona del euro, o el reconocimiento de un derecho al trabajo con la tutela de su dimensión económica y subjetiva. Probablemente, porque se trata de cuestiones vistas como causas de distorsión de la libre competencia dado que el objetivo social de un empleo seguro y adaptable deberá ser compatible con la garantía de la flexibilidad

⁴⁷ Lörcher Klaus e Isabelle Schömann, *The European pillar of social rights: critical legal analysis and proposals* (Bruselas: European Trade Union Institute, 2017), 30.

necesaria para que los empresarios puedan adaptarse con rapidez a los cambios en el contexto económico. Esto es, el binomio de la flexibilidad, consistente en fomentar la contratación flexibilizando las garantías tradicionalmente vinculadas a los contratos de trabajo estándares, traslada los derechos laborales al mercado a través de un intercambio de derechos y garantías por un incremento de las oportunidades de empleo. La dinamización del mercado de trabajo pasa por un necesario incremento de la competitividad empresarial que facilitará las posibilidades de acceso al mercado laboral.

- El Pilar ahonda en la divisibilidad de los ficticios derechos sociales europeos⁴⁸: al distinguir entre derechos y principios reproduce la cuestión de las normas programáticas o de contenidos dependientes de la praxis política-legislativa y el contingente presupuestario. Así, el considerando 14 dispone: «para que los principios y derechos tengan jurídicamente fuerza ejecutiva, es necesario adoptar antes medidas específicas o legislación al nivel adecuado». En este sentido, el Pilar utiliza la retórica de los derechos para perseguir objetivos sociales desvirtuando el propio concepto de derechos sociales. En el gobierno de la economía los derechos sociales representan la dimensión de la tutela económica del trabajo, compensando las incertidumbres del mercado en un sentido solidario. Por el contrario, conforme al modelo normativo y material del constitucionalismo económico europeo, los objetivos sociales no se dirigen a remover los desequilibrios económico-sociales que genera el mercado (y, principales detonantes de la desigualdad estructural), sino a fomentar una competencia leal en una economía social de mercado europea.
- El pilar apuesta por una convergencia social de estándares pragmáticos al modelo de una economía de mercado abierta y de libre competencia. El propio Preámbulo reproduce las bases jurídicas que fundamentan los distintos principios y derechos. La reconducción de la política social y de empleo a los principios rectores de saneamiento del euro sistema vuelve a hacer presente la ausencia de una protección adecuada para los modelos del constitucionalismo social frente a los efectos negativos de la integración económica y monetaria. La referencia a la justicia social en el Capítulo III no se conecta a

⁴⁸ Christian Joerges, Vladimir Bogoeski y Lukas Nüse, «Economic constitutionalism and the «European Social Model». Can European Law cope with the deepening tensions between economic and social integration after the financial crisis?» (Contribution to the conference «The Metamorphosis of the European Economic Constitution» at the University of Luxembourg, 21-22 September 2017), p. 12.

la igualdad sustancial, sino a la regulación social indirecta de las directrices del Semestre Europeo. No se establece ningún tipo de sujeción o condicionamiento que constrña el vínculo económico que define el aspecto de garantía y autonomía del mercado único o que genere algún tipo de intervención en sentido corrector. El desfase entre los objetivos reconocidos en el Pilar Europeo y las competencias institucionales de la Unión para materializarlos margina a los objetivos sociales a una situación de inactividad permanente. De este modo, el Pilar representa un indicador significativo de la posición de la dimensión social europea. No se trata de un espacio autónomo que se sitúa al mismo nivel que la integración económica, sino de una mera dimensión de esta última con las características de subordinación y funcionalidad. Por otra parte, el desajuste entre los objetivos sociales y la falta de instrumentos institucionales y de procedimientos decisarios dirigidos a hacerlos operativos en las relaciones intraeuropeas y en los ordenamientos nacionales resulta plenamente coherente con el espacio residual y subalterno que la integración económica reserva a la integración social en el mercado único.

V. El paquete de equidad social: contenidos propositivos

El último programa de trabajo de la Comisión⁴⁹, antes de la conclusión de la VIII legislatura, prevé culminar las diez prioridades de la Comisión Juncker inaugurada en 2014. Entre ellas, las dos que han merecido nuestra atención, en cuanto a su vinculación a las políticas sociales y de empleo de la Unión, han sido: «Una Unión Económica y Monetaria más profunda y más justa», donde se sitúa el Pilar Europeo de Derechos Sociales, cuyos objetivos han contribuido, por primera vez, a configurar en el ámbito del Semestre Europeo el proyecto de informe conjunto sobre el empleo y la propuesta de modificación de las orientaciones para el empleo que acompaña al Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento de 2018⁵⁰. En particular, dentro del apartado, Reformas estructurales para el

⁴⁹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Programa de trabajo de la Comisión para 2018. Programa para una Europa más unida, más fuerte y más democrática. Estrasburgo, 24 de octubre de 2017. COM (2017) 650 final.

⁵⁰ Comunicación de la Comisión. Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2018. Bruselas, 22 de noviembre de 2017 COM (2017) 690 final. Proyecto de informe conjunto sobre el empleo de la Comisión y el Consejo que acompaña a la Comunicación de la Comisión relativa al Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2018. Bruselas, 22 de noviembre de 2017. COM (2017) 674 final.

crecimiento inclusivo, la convergencia al alza y la competitividad, se contempla un cuadro de treinta y cinco indicadores sociales que contribuyen a examinar los resultados de los EEMM en las esferas social y del empleo a lo largo de las tres dimensiones (capítulos) del pilar y en base a 12 ámbitos⁵¹. El cuadro de indicadores sociales no se corresponde con los 20 principios del pilar, como pueden ser la estabilidad en el empleo o la protección laboral que no se contemplan. Además, los indicadores separan los componentes propios del concepto trabajo para atomizarlos en torno a la categoría más genérica de personas. Con todo, como apuntábamos, los objetivos del pilar se insertan en el proceso de fragmentación y remercantilización-individualización de los derechos que exige el abandono de la subjetivización del trabajo. De ahí la operatividad del pilar a la integración económica.

Centrándonos en la segunda de las prioridades, «Un mercado interior más justo y profundo, con una base industrial fortalecida», se contextualizan las propuestas de reforzar y garantizar la movilidad laboral y de modernizar la coordinación de los sistemas de seguridad social nacionales. La primera ha culminado en la adopción, en 2018, de la Directiva renovada sobre trabajadores desplazados para la prestación de servicios; mientras que la segunda, aún está en fase de negociación entre el Consejo y el Parlamento. Aunque estas acciones han sido abordadas pormenorizadamente en el segundo apartado, el programa para 2018 articula una nueva iniciativa directamente relacionada con los retos de la movilidad y la coordinación, como es la creación de una Autoridad Laboral Europea (ALE)⁵² perfilada con mayor detalle en el nuevo «paquete de equidad social» presentado el 13 de marzo de 2018⁵³. La propuesta de Reglamento del PE y del Consejo por el que se crea la ALE⁵⁴ señala como objetivos

⁵¹ Dentro del Capítulo I del Pilar, se establecen los siguientes cinco ámbitos: Educación, capacidades y aprendizaje permanente; Igualdad de género en el mercado de trabajo; Desigualdad de ingresos; Tasa de riesgo de pobreza o de exclusión social; Juventud. Dentro del Capítulo II, los ámbitos que se reconocen son: Estructura de la población activa (tasa de empleo y de desempleo); Políticas del mercado de trabajo; Ingresos y salarios. Finalmente, como ámbitos del Capítulo III: Impacto de las políticas públicas en la reducción de la pobreza; Educación y atención a la primera infancia; Asistencia sanitaria; Acceso al mundo digital y capacidades digitales.

⁵² COM (2017) 650 final, p.6.

⁵³ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo. Supervisión de la aplicación del pilar europeo de derechos sociales. Estrasburgo, 13 de marzo de 2018. COM (2018) 130 final. Previamente, en el Anexo que acompañaba la Comunicación de la Comisión Europea sobre el programa de trabajo para 2018, la iniciativa n.º 8, se pergeñaba el contenido básico del futuro paquete de equidad social: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/cwp_2018_annex_i_es.PDF, acceso el 12 de diciembre de 2018, p. 4.

⁵⁴ Estrasburgo, 13 de marzo de 2018. COM (2018) 131 final.

prioritarios de la agencia descentralizada: «mejorar el acceso de las personas y los empleadores a la información sobre sus derechos y obligaciones en los ámbitos de la movilidad laboral y la coordinación de la seguridad social, así como el acceso a los servicios pertinentes; reforzar la cooperación operativa entre las autoridades en la aplicación transfronteriza de la legislación de la Unión pertinente, incluida la facilitación de inspecciones conjuntas; proporcionar mediación y facilitar las soluciones en casos de diferencias entre autoridades nacionales y de perturbaciones del mercado laboral transfronterizo, tales como las reestructuraciones de empresas que afectan a varios EEMM» (páginas 3 y 4 de la propuesta de Reglamento). El ámbito subjetivo sería, por ende, la ciudadanía móvil por cuenta propia y por cuenta ajena, y las empresas transfronterizas. Nuevamente, se rehúye el uso de la categoría trabajadores. Las causas de la iniciativa hay que localizarlas en las insuficiencias de los mecanismos existentes en el espacio europeo para combatir, prevenir y detectar el fraude social transfronterizo, ámbito material de actuación de las disposiciones de la propuesta reglamentaria. En esta línea, el Sistema de Información del Mercado Interior (IMI)⁵⁵ carece de operatividad efectiva limitándose a facilitar el intercambio de flujos de información entre EEMM de origen y acogida de los trabajadores desplazados, esto es, cooperación administrativa, sin que la solicitud implique activar directamente una inspección o se contemplen mecanismos de detección de posibles fraudes transfronterizos. Asimismo, la Plataforma europea para reforzar la cooperación en materia de lucha contra el trabajo no declarado también carece de las facultades necesarias para afrontar el fraude transfronterizo al limitarse a funcionar como un mecanismo de intercambio de buenas prácticas e información, y de análisis de la legislación nacional y europea para combatir el trabajo no declarado a escala interna y transfronteriza⁵⁶. Para valorar si la ALE supone un salto cualitativo con relación a los instrumentos señalados, resulta de interés descender al tenor del articulado relativo a las funciones de cooperación e intercambio de información entre EEMM, así como a la actuación frente a los riesgos de la movilidad laboral transfronteriza. Con respecto a la primera de las funciones, no se contempla ninguna con-

⁵⁵ Reglamento (UE) No 1024/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2012 relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior y por el que se deroga la Decisión 2008/49/CE de la Comisión («Reglamento IMI»). Diario Oficial de la Unión Europea, 14 de noviembre de 2012, L 136/1-136/11.

⁵⁶ Decisión (UE) 2016/344 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de marzo de 2016 relativa a la creación de una Plataforma europea para reforzar la cooperación en materia de lucha contra el trabajo no declarado. Diario Oficial de la Unión Europea, 11 de marzo de 2016, L 65/12-65/20.

secuencia jurídica ante la negativa de un Estado miembro a participar en las inspecciones conjuntas o concertadas (artículo 9.2⁵⁷). En la segunda, las labores se limitan a medidas de tipo *soft*, recomendaciones, sin que se prevea la capacidad de imposición de sanciones (artículo 11⁵⁸). Aspectos que cuestionan la novedad de las funciones. Por último, el 6 de diciembre de 2018, el Consejo ha acordado su posición negociadora sobre la creación de una ALE, proponiendo un cambio de denominación de «Autoridad Laboral Europea» a «Agencia Laboral Europea». En estos momentos, está pendiente el inicio de las negociaciones con el Parlamento.

Con relación a la segunda de las iniciativas del paquete de equidad social, la Comisión propone una Recomendación del Consejo sobre el acceso a la protección social de los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia⁵⁹ para paliar los efectos negativos generados por la globalización y las nuevas tecnologías en los mercados de trabajo nacionales. Concretamente, eliminar o reducir los obstáculos que impiden a esta tipología de trabajadores acceder a los sistemas de protección social corres-

⁵⁷ «Cuando la autoridad de un Estado miembro decida no participar en la inspección concertada o conjunta mencionada en el apartado 1 o no llevarla a cabo, informará a la Autoridad por escrito con suficiente antelación sobre las razones de su decisión. En tales casos, la Autoridad informará a las demás autoridades nacionales afectadas».

⁵⁸ «Análisis y evaluación de riesgos de la movilidad laboral transfronteriza. 1. La Autoridad evaluará los riesgos y realizará análisis de los flujos laborales transfronterizos, tales como los desequilibrios del mercado laboral, las amenazas sectoriales y los problemas recurrentes encontrados por las personas y los empleadores en relación con la movilidad transfronteriza. A tal efecto, la Autoridad garantizará la complementariedad con la experiencia de otras agencias o servicios de la Unión, y se basará en ella, incluso en los ámbitos de la previsión de capacidades y de la salud y la seguridad en el trabajo. A petición de la Comisión, la Autoridad podrá realizar análisis y estudios en profundidad para investigar cuestiones específicas de la movilidad laboral. 2. La Autoridad organizará revisiones inter pares entre las autoridades y los servicios nacionales a fin de: a) examinar las cuestiones, las dificultades y los problemas específicos que puedan surgir en relación con la implementación y aplicación práctica de la legislación de la Unión en el ámbito de las competencias de la Autoridad, así como con su cumplimiento en la práctica; b) reforzar la coherencia de la prestación de servicios a las personas y los empleadores; c) mejorar el conocimiento y la comprensión mutua de los diferentes sistemas y prácticas, así como evaluar la eficacia de las diferentes medidas políticas, incluidas las medidas de prevención y disuasión. 3. La Autoridad informará periódicamente sobre sus constataciones a la Comisión, así como directamente a los Estados miembros en cuestión, indicando posibles medidas para abordar las deficiencias detectadas. 4. La Autoridad reunirá los datos estadísticos recopilados y presentados por los Estados miembros en los ámbitos de la legislación de la Unión que son competencia de la Autoridad. Al hacerlo, la Autoridad intentará racionalizar las actividades actuales de recogida de datos en dichos ámbitos. Cuando proceda, se aplicará el artículo 16. La Autoridad será el punto de enlace con la Comisión (Eurostat) y compartirá, en su caso, los resultados de sus actividades de recogida de datos».

⁵⁹ Estrasburgo, 13 de marzo de 2018. COM (2018) 132 final.

pondientes de forma tal que puedan acumular y hacer valer derechos adecuados como miembros de un régimen (artículos 12 a 15 de la propuesta); garantizar la transferibilidad de los derechos entre los diferentes regímenes y su totalización (artículo 11 de la propuesta); e incrementar la transparencia de las condiciones laborales y de la normativa de los regímenes sociales (artículos 16 y 17 de la propuesta). Sin embargo, quedan excluidas del ámbito de aplicación de la recomendación cuestiones cruciales para perseguir la finalidad a la que se dirige. Por citar algunas de ellas: no se garantiza la obligatoriedad de las prestaciones por desempleo para los trabajadores por cuenta propia, aspecto relevante si consideramos el fenómeno al alza de los falsos autónomos; y el nivel de protección, en su vertiente de cobertura obligatoria o voluntaria, es discrecional para los EEMM.

Finalmente, resta por hacer mención a la propuesta de revisión de la Directiva sobre la obligación de informar por escrito⁶⁰ como iniciativa legislativa vinculada al programa de trabajo para 2018. Al igual que en la propuesta de Recomendación, las referencias a unos mercados de trabajo en continua transformación generando nuevas formas de empleo, básicamente, no convencionales requiere un marco de condiciones laborales mejorado que de mayor transparencia a las normativas laborales internas, sin obstaculizar la competitividad empresarial, y que permita conjugar en una relación equilibrada la flexibilidad propia de las contrataciones laborales atípicas con la seguridad de las relaciones estándares. Entre las modificaciones más significativas destacan: la exclusión de la aplicación del artículo 1.3 de la Directiva solo a las relaciones laborales de menos de ocho horas al mes, lo que permitiría incluir nuevas formas de trabajo que con la actual redacción quedan fuera (trabajo doméstico, trabajo intermitente); el establecimiento de una definición de trabajador de acuerdo con la jurisprudencia del TJUE. En particular, las características cumulativas de dependencia, remuneración y actividad económica real y efectiva. Por otro lado, en el artículo 3 se introducen nuevos requisitos mínimos de información, considerando las especificidades de las plataformas en línea o el procedimiento de terminación del empleo. Además, conforme a la nueva redacción del artículo 4 se reduce el plazo de entrega de la información de 2 meses al primer día de la relación laboral; y, en lo que concierne a la duración del periodo de prueba, se establece una duración máxima para todos los periodos de prueba de 6 meses. Por último, se introducen, entre otros, nuevos derechos materia-

⁶⁰ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles en la Unión Europea. Bruselas, 21 de diciembre de 2017, COM (2017) 797 final.

les como la prohibición de las cláusulas de exclusividad (artículo 8⁶¹) o la previsibilidad mínima del trabajo (artículo 9⁶²).

El elenco de iniciativas legislativas y no legislativas descritas se sitúa en el contexto de la nueva dimensión social para Europa a la que apela el Pilar. En ellas se citan expresamente los capítulos y objetivos sociales que fundamentan las nuevas redacciones. Pero, el propio alcance programático del pilar se traslada al grueso propositivo descrito.

VI. Conclusiones

A lo largo de esta reflexión hemos tratado de reflejar las características comunes a las distintas iniciativas impulsadas por la Comisión para construir la integración social europea del futuro, siguiendo la Agenda de prioridades trazada por Juncker en 2014, para valorar si estas suponen cambios o modificaciones sustanciales que materialicen un punto de inflexión con la actual integración positiva. En este sentido, las referencias a la génesis y evolución de la integración social, consustancial a las diferentes normativas de derecho originario y derivado que han acompañado el proceso de integración, son obligatorias. Trazada la comparativa entre ambas procede señalar un doble orden de consideraciones. En primer lugar, no podemos hablar de ruptura, siquiera de reforma, en el proceso de construcción, avance y revisión/renovación de la dimensión social europea, sino de reafirmación de los principios estructurales originarios del modelo social europeo. Un modelo que, como hemos reiterado, se contrapone al del constitucionalismo democrático social, de ahí que el enfoque sea radicalmente distinto.

En segundo lugar, y como consecuencia directa, el ordenamiento supranacional europeo establece una composición de relación entre las di-

⁶¹ «Empleo en paralelo. 1. Los Estados miembros velarán por que un empleador no prohíba a los trabajadores aceptar empleos con otros empleadores fuera del calendario de trabajo establecido con dicho empleador. 2. No obstante, los empleadores podrán fijar las condiciones de incompatibilidad cuando estas restricciones estén justificadas por motivos legítimos tales como la protección del secreto empresarial o la prevención de conflictos de interés».

⁶² «Si el calendario de trabajo de un trabajador es total o fundamentalmente variable y está total o fundamentalmente determinado por el empleador, los Estados miembros velarán porque el empleador pueda exigir al trabajador que realice sus tareas únicamente si: a) las tareas tienen lugar en unas horas y unos días de referencia predeterminados, establecidos por escrito al comienzo de la relación laboral, de conformidad con el artículo 3, apartado 2, letra l), inciso i), y b) si el empleador informa al trabajador de una tarea asignada con suficiente antelación, de conformidad con el artículo 3, apartado 2, letra l), inciso ii)».

mensiones positiva y negativa donde los componentes sociales y económicos se conjugan desde la disciplina de la integración económica condicionante y de la integración social condicionada. En los programas de trabajo de 2016, 2017 y 2018, se reconoce el alma económica de la integración positiva que no se configura como espacio de contención de los desequilibrios materiales del mercado sino como funcional a las instancias productivas. Paralelamente, se aprecia la dimensión extraeconómica de la propia integración económica recurriendo a las técnicas de la regulación social indirecta, consistentes en modificaciones en la redacción de la legislación sobre coordinación de los sistemas de seguridad social, condiciones de trabajo, y trabajadores transfronterizos en base a la prevención, detección y control de la competencia desleal entre operadores económicos. Sobre esta base valorativa es posible comprender los motivos de las complejas interacciones entre los dos sistemas normativos.

El compromiso social de la integración económica resume los contornos más significativos de la perspectiva evolutiva en la integración económica que ya no se limita a garantizar la maximización de la eficiencia de la libre competencia, sino también, en palabras de los documentos de trabajo, a promover y realizar el bienestar social supranacional. La dimensión plural de la dimensión social y la dimensión económica se reconduce a un compromiso entre la competición económica y el bienestar de la colectividad. Esta estrategia supone excluir una aproximación al mercado único y sus correlatos en sentido neoliberal y, al mismo tiempo, una aproximación a la integración positiva desde una dimensión exclusivamente social. La introducción en el ámbito de aplicación de la disciplina del mercado único (y, especialmente, de la UEM, por lo que respecta a los objetivos sociales del pilar) de iniciativas de un aparente reequilibrio social en las políticas de regulación del mercado es paralela a unas propuestas de modernización del *acquis* social comunitario que exhiben su funcionalidad al crecimiento y desarrollo de los sistemas socio-económicos. Los presuntos componentes ambivalentes de sendas dimensiones explosionan su virtuosismo en el escenario del mercado único bajo el mantra de que el fortalecimiento del mercado único genera progreso social y de que los niveles de bienestar social elevados y equiparables entre los EEMM son un componente vital de la integración económica. Circunstancia que lleva a la Comisión Europea a asumir una perspectiva de extensión o generalización de las contaminaciones virtuosas entre integración económica y objetivos sociales.

VII. Bibliografía

- Barnard, Catherine. «Viking and Laval: An Introduction». *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* (2008): 463-492. <https://doi.org/10.1017/S1528887000001403>.
- European Trade Union Confederation, «Reflection Paper on the Social Dimension of Europe». ETUC Assessment (position). Adopted at the ETUC Executive Committee on 13-14 June 2017, 1-8.
- Goetschy, Janine. «The European Employment Strategy: genesis and development». *European Journal of Industrial Relations*, n.º 2 (1999): 117-137. <https://doi.org/10.1177/095968019952002>.
- Gutiérrez-Peris, Dídac. «New Realignment of Fears in France and Europe». *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 59 (2018): 99-114. doi: <http://dx.doi.org/10.18543/ced-59-2018, 99-114>.
- Innerarity Grau, Daniel. «La representación de los europeos: sobre la posibilidades y límites de la parlamentarización de la Unión Europea». *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 56 (2017): 163-179. doi: <http://dx.doi.org/10.18543/ced-56-2017>.
- Joerges, Christian, Vladimir Bogoesci y Lukas Nüse. «Economic constitutionalism and the «European Social Model». Can European Law cope with the deepening tensions between economic and social integration after the financial crisis?». Contribution to the conference «The Metamorphosis of the European Economic Constitution» at the University of Luxembourg, 21-22 September 2017, 1-22.
- Juncker, Jean-Claude. «Un nuevo comienzo para Europa: mi Agenda en materia de empleo, crecimiento, equidad y cambio democrático». Estrasburgo, 15 de julio de 2014. Acceso el 10 de diciembre de 2018. http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-546_es.htm, acceso el 10 de diciembre de 2018.
- Kenner, Jeff. «Employment and macroeconomics in the EC Treaty: a legal and political symbiosis?». *Maastricht journal of European and comparative law*, n.º 4 (2000): 375-397. <https://doi.org/10.1177/1023263X0000700404>.
- Kilpatrick, Claire. «The displacement of Social Europe: a productive lens of inquiry». *European Constitutional Law Review*, n.º 1 (2018): 62-74. <https://doi.org/10.1017/S1574019618000019>.
- Klaus Lörcher e Isabelle Schömann. *The European pillar of social rights: critical legal analysis and proposals*. Bruselas: European Trade Union Institute, 2017.
- Lasa López, Ainhoa. «Constitución económica europea y modelo social: límites e ineficiencias de la integración negativa mejorada en la lucha contra la exclusión social». *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 53 (2015): 133-165.
- Lirola Delgado, Isabel. «Derecho de residencia de los ciudadanos de la Unión y prestaciones sociales en tiempos de crisis: ¿Hacia un planteamiento casuístico y ambiguo de la solidaridad entre los Estados miembros?». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 49 (2015): 733-766.
- «La sentencia Dano: ¿El punto final de los «malabarismos del TJUE en materia de libre circulación de los ciudadanos de la Unión inactivos económicamente?». *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 36 (2015): 1-27.

- Muir, Elise. «Drawing positive lessons from the presence of “The Social” Outside of EU Social Policy stricto sensu». *European Constitutional Law Review*, n.º 1 (2018): 75-95. <https://doi.org/10.1017/S1574019618000020>.
- Sciarra, Silvana. «Viking and Laval: Collective Labour Rights and Market Freedoms in the Enlarged EU». *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* (2008): 563-580. <https://doi.org/10.1017/S152888700001440>.
- Schiek, Dagmar. «Perspectives on social citizenship in the EU: from status positivus to status socialis activus via two forms of transnational solidarity». En *EU Citizenship and Federalism. The Role of Rights*, editado por Dimitry Kochenov, 341-370. Cambridge University Press, 2017.
- Standing, Guy. *The precariat. The new dangerous class*. London: Bloomsbury Academic, 2011.
- Trubek, David M. y Trubek, Louise G. «Hard and soft law in the construction of social europe: the role of the open method of co-ordination». *European Law Journal*, n.º 3 (2005): pp. 351-356. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2005.00263.x>.

Sobre la autora

Ainhoa Lasa López es profesora ayudante doctora de Derecho Constitucional en la Universidad de Alicante. Sus principales líneas de investigación son: poder global de mercado, constitución económica europea, derechos sociales, y distribución territorial del poder en el marco del constitucionalismo de mercado europeo. Es autora de dos monografías: «Los derechos sociales en el constitucionalismo de mercado: aporías de la dimensión social en la Unión Europea», 2012, edit. Servicio de Publicaciones de la Universidad del País Vasco, UPV/EHU. Y, «Constitución económica y derecho al trabajo en la Unión Europea», 2011, edit. Comares. Entre sus publicaciones más recientes se encuentran: «Autonomía del Derecho Constitucional de la Unión y mecanismo de resolución de controversias entre inversores y estados ¿maridaje o disonancia?: reflexiones sobre el Asunto C-284/16 Slowakische Republik y Achmea BV», *Unión Europea Aranzadi*, n.º 11, 2018. «Potencialidades del Pilar Europeo de Derechos Sociales en la praxis jurisprudencial del Juez de Estrasburgo: entre la heterarquía vínculo social-vínculo económico y la disfuncionalidad», *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 42, 2018. «La narrativa de la Europa social en la historia del proceso de integración: de la solidaridad competitiva a la necesaria justicia redistributiva», en JOXERRAMON/BENGOETXEA, «Nuevas narrativas para Europa: ¿qué Europa reconstruir tras 60 años de los Tratados de Roma?», Madrid, 2018, edit. Dykinson, pp. 205-222.

About the Author

Ainhoa Lasa López is a lecturer on Constitutional Law at the University of Alicante. Her main lines of research are: global market power, European economic constitution, social rights, and territorial distribution of power within the framework of European market constitutionalism. She has published two books: «Los derechos sociales en el constitucionalismo de mercado: aporías de la dimensión social en la Unión Europea», 2012, edit. Servicio de Publicaciones de la Universidad del País Vasco, UPV/EHU. And «Constitución económica y derecho al trabajo en la Unión Europea», 2011, edit. Comares. Among the most recent publications are: «Autonomía del Derecho Constitucional de la Unión y mecanismo de resolución de controversias entre inversores y estados ¿maridaje o disonancia?: reflexiones sobre el Asunto C-284/16 Slowakische Republik y Achmea BV», *Unión Europea Aranzadi*, n.º 11, 2018. «Potencialidades del Pilar Europeo de Derechos Sociales en la praxis jurisprudencial del Juez de Estrasburgo: entre la heterarquía vínculo social-vínculo económico y la disfuncionalidad», *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 42, 2018. «La narrativa de la Europa social en la historia del proceso de integración: de la solidaridad competitiva a la necesaria justicia redistributiva», en JOXERRAMON/BENGOETXEA, «Nuevas narrativas para Europa: ¿qué Europa reconstruir tras 60 años de los Tratados de Roma?», Madrid, 2018, edit. Dykinson, pp. 205-222.

Los retos de la seguridad energética y el cambio climático: hacia una economía europea sostenible

*The Challenges of Energy Security and Climate Change:
towards a Sustainable European Economy*

Asier García Luriola
Universidad del País Vasco (UPV-EHU)
asier.garcialuriola@ehu.eus

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/ced-60-2019pp305-339>

Recibido: 17.12.2018

Aceptado: 14.01.2019

Sumario: I. Introducción.—II. Configuración y desarrollo de las diferentes herramientas europeas a favor del desarrollo sostenible. 1. La política de medio ambiente y la estrategia climática. 2. La política energética. 3. El Tratado de Lisboa y la Estrategia Europa 2020. 4. La acción climática y su vinculación con la energía.—III. Los instrumentos más recientes de la UE para hacer frente a los retos de la seguridad energética y el cambio climático. 1. El Marco clima y energía para 2030. 2. La Estrategia de seguridad energética. 3 La Unión de la Energía. 4. El Acuerdo de París. 5. El paquete energía limpia.—IV. Conclusiones

Resumen: El desarrollo sostenible se configura como objetivo general de la integración europea, de manera que el crecimiento económico sea compatible con la protección del medio ambiente. Desde hace ya varios años el mayor reto en esta materia es la lucha contra el cambio climático, al que se ha sumado, por su creciente gravedad, la seguridad de abastecimiento energético. Se trata de dos desafíos que actualmente se encuentran vinculados por las herramientas que se proponen desde la UE para afrontarlos, principalmente, el impulso de las energías renovables y la eficiencia energética.

Palabras clave: Unión Europea, desarrollo sostenible, acción climática, política energética

Abstract: Sustainable development is a general objective of European integration, that is, that economic growth is compatible with the protection of the environment. For several years now, the greatest challenge in this area has been the fight against climate change, to which the security of energy supply has been added due to its growing seriousness. These are two challenges that are currently linked by the tools proposed by the EU to address them, mainly, the promotion of renewable energy and energy efficiency.

Keywords: European Unión, sustainable development, climate action, energy policy

I. Introducción

El artículo 3.3 del Tratado de la Unión Europea (TUE) establece que la Unión «Obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente». Es decir, el logro de una economía sostenible es uno de los objetivos generales del proceso de integración europea y así se recoge en la normativa fundamental que lo rige.

Desde sus fundamentos legales, la Unión Europea (UE) está haciendo suya una de las mayores preocupaciones de la sociedad en la actualidad como es la protección del medio ambiente, una preocupación que crece exponencialmente ante la relevancia de los efectos del cambio climático. No obstante, lo cierto es que los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas (CCEE) no establecieron ninguna normativa de protección medioambiental, si bien gracias a las diferentes reformas habidas en los mismos acabó recogido en los textos jurídicos fundamentales de la UE. De esta manera, el desarrollo sostenible quedó determinado en el seno del Derecho Originario europeo como fin vinculante para todos los Estados miembros de la Unión.

Tampoco la política energética era recogida en los Tratados fundacionales ni lo ha sido durante la mayoría de las reformas de los mismos. Al tratarse de una política considerada por los países como cuestión estratégica y de interés nacional no se ha desarrollado como política europea hasta época reciente, y ello a pesar de que si algo tienen en común los Estados miembros en esta materia es la dependencia energética. Ahora bien, resulta ilustrativo que cuando la UE ha puesto en marcha una política energética, ésta ha servido como herramienta para la protección medioambiental y, especialmente, para lograr una mayor eficacia en la lucha contra el cambio climático. En buena medida, se ha seguido la vía de impulso de las energías renovables, la cual ha servido, al mismo tiempo, para tratar de atender el otro gran reto al que se enfrenta Europa como es la seguridad de abastecimiento energético.

Por lo tanto, en la actualidad el objetivo de desarrollo sostenible pasa por hacer frente tanto al cambio climático como a la dependencia energética, dado que una de las vías para asegurar el abastecimiento energético es el impulso de las energías renovables, precisamente, una de las grandes herramientas para luchar contra las consecuencias del cambio climático. El objetivo del presente texto consiste en analizar los diferentes instrumentos de los que se dota la UE para encarar dichos retos. De este modo, en la primera de las dos partes en que se divide, se realiza un recorrido histórico de

las iniciativas y herramientas desarrolladas en el seno del proceso de integración europea para alcanzar el objetivo del desarrollo sostenible y, específicamente, afrontar los desafíos del cambio climático y la seguridad energética. En la segunda se analizan los mecanismos más actuales, recientemente diseñados y aprobados —alguno, aún en trámite—, que determinan el camino que seguirá la UE durante los próximos años.

Como se verá, la progresiva configuración de la política medioambiental europea, la estrategia climática y la política energética, han llevado a la UE a establecer una serie de elementos fundamentales —en el Derecho Originario y en los programas y estrategias que determinan su desarrollo—, que en la actualidad la posicionan adecuadamente para atender los objetivos y retos mencionados.

II. Configuración y desarrollo de las diferentes herramientas europeas a favor del desarrollo sostenible

1. *La política de medio ambiente y la estrategia climática*

Los orígenes de la política europea de medio ambiente se sitúan en los comienzos de la década de 1970, dado que los Tratados fundacionales de las CCEE no regularon el establecimiento de la misma. La Comisión adoptó en 1971 el primer documento sobre esta materia ante la necesidad de tener presente el medio ambiente al objeto de regular adecuadamente el desarrollo del Mercado Común y evitar obstáculos a la libre circulación de mercancías¹. Como se ve, «la configuración de un bloque comercial (...) formado por países con distintos niveles de calidad medioambiental, llevó a plantearse a los Estados miembros la conveniencia de adoptar una perspectiva supranacional en el diseño de las grandes líneas a seguir»².

El desarrollo de la política medioambiental comenzó con la puesta en marcha de los Programas de Acción sobre Medio Ambiente (PMA). Los dos primeros, adoptados por el Consejo en 1973 y en 1976, tuvieron que enfrentarse a un contexto adverso marcado por la crisis del petróleo y la consiguiente recesión económica. Ambos «pusieron los pilares para la defensa de los intereses ambientales en la Comunidad y fijaron como gran objetivo la utilización racional de los recursos naturales compatible con el de-

¹ Comisión Europea, Comunicación de 22 de julio de 1971, *Première communication sur la politique de la Communauté en matière de l'environnement*, Sec. (71) 26/6.

² Rafael Muñoz Bustillo y Rafael Bonete, *Introducción a la Unión Europea: un análisis desde la economía* (Madrid: Alianza, 2002), 295.

sarrollo económico»³. El Tercer PMA, adoptado por el Consejo en 1983, aportaba una novedad significativa consistente en que formuló una estrategia global de protección medioambiental para su integración en todas las políticas comunitarias, al constatarse que las consideraciones ambientales incidían sobre determinados ámbitos de actuación, como agricultura, industria, transportes o energía.

Con el objeto de poner en marcha el mercado interior de la Comunidad Europea (ya en singular, CE), el Acta Única Europea (AUE) de 1986 introdujo en el ámbito comunitario la regulación de materias estructuradas como nuevas políticas, tal y como sucedió con el medio ambiente⁴. El AUE «instaló la conservación del medio ambiente en el derecho primario de la CE y aludió a su condición inherente al desarrollo económico y social, la calidad de vida y la sostenibilidad de otras políticas europeas»⁵, como el comercio, la agricultura, la investigación o la energía.

Poco después de la entrada en vigor del AUE, en octubre de 1987 el Consejo aprobaba el Cuarto PMA, que continuó con la línea iniciada con el Tercer Programa, a saber, la integración en otras políticas comunitarias de los aspectos medioambientales⁶. En diciembre de 1992 el Consejo aprobó el Quinto PMA, alargando su vigencia hasta un período de diez años. Su objetivo general era orientar progresivamente el modelo de crecimiento europeo hacia el desarrollo sostenible, mediante el cambio de las pautas de producción y consumo, para lo que establecía objetivos específicos en cinco sectores. A destacar los referente a la energía: mejora de la eficacia energética, reducción del consumo de combustibles fósiles y promoción de las energías renovables.

Los Tratados modificativos de Maastricht de 1992 y de Ámsterdam de 1997 concretaron los fundamentos de la política medioambiental europea (el Tratado de Niza no aportó novedades en este ámbito). De este modo, el Derecho Originario europeo pasó a subrayar el desarrollo sostenible como una de las principales metas de la Unión, dejándolo establecido definitivamente.

³ Eduardo Cuenca García, *Economía de la Unión Europea* (Madrid: Pearson-Prentice Hall, 2007), 419.

⁴ Se buscaba una respuesta ante los retos que planteaba la propia ciudadanía, cuya presión a favor de la protección medioambiental crecía ante los desastres ecológicos cada vez mayores y en especial ante la tragedia de Chernóbil. David M. Wood y Birol A. Yesilada, *The Emerging European Union* (Nueva York: Pearson Longman, 2006), 172.

⁵ José Antonio Nieto Solís, *La Unión Europea. Una nueva etapa en la integración económica de Europa*, (Madrid: Pirámide, 2005), 217.

⁶ El Cuarto PMA posibilitó, además, la creación de los instrumentos adecuados para el desarrollo de la política ambiental, como la Agencia Europea de Medio Ambiente en 1990 (puesta en marcha en 1994) y el instrumento financiero específico para la protección del medio ambiente LIFE en 1992.

mente como objetivo del proceso de integración europea y no exclusivamente de la política de medio ambiente⁷.

En marzo de 2000 el Consejo Europeo aprobó la conocida como Estrategia de Lisboa, un plan global que tenía por objetivo convertir Europa en la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo para 2010. La dimensión ambiental fue incorporada a los objetivos de la misma posteriormente, estableciendo la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible⁸. En ella se subrayaba la importancia que adquiría el que se consideraba ya el mayor reto medioambiental: la lucha contra el cambio climático. A este respecto, la Comisión había propuesto poner en marcha una estructura destinada a identificar y preparar la ejecución de las medidas de lucha contra el cambio climático⁹. Y siguió quedando patente su importancia en el Sexto PMA, aprobado en julio de 2002¹⁰. En efecto, entre los cuatro ámbitos de actuación determinados por el programa, destaca el cambio climático, determinándose como meta específica alcanzar los objetivos del Protocolo de Kioto.

Precisamente, la UE había aprobado poco antes el Protocolo de Kioto¹¹. Para el primer período de vigencia previsto (2008-2012) se estableció un compromiso general de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) para los países desarrollados del 5 % respecto de las de 1990. Dentro del mismo, la Unión aceptó un objetivo específico de reducción del 8 %, estableciéndose para cada Estado miembro un margen distinto en función de diversas variables económicas y medioambientales¹².

En enero de 2007 iba a establecerse de manera permanente la vinculación de los ámbitos medioambiental, principalmente en lo referido a la lu-

⁷ Wood y Yesilada, *The Emerging...*, 172.

⁸ Consejo Europeo de Gotemburgo de 15 y 16 de junio de 2001 – Conclusiones de la Presidencia, SN 2001/1/01 REV 1.

⁹ Comisión Europea, Comunicación de 8 de marzo de 2000, *Sobre políticas y medidas de la UE para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, «Hacia un Programa Europeo sobre el Cambio Climático»* (PECC), COM (2000) 88 final.

¹⁰ Decisión n.º 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2002, por el que se establece el Sexto Programa de Acción sobre Medio Ambiente (DOCE L 242/1, de 10 de septiembre de 2002).

¹¹ Decisión 2002/358/CE del Consejo, de 25 de abril de 2002, relativa a la aprobación, en nombre de la Unión Europea, del Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, y al cumplimiento conjunto de los compromisos contraídos con arreglo al mismo (DOUE L 207/15, de 4 de septiembre de 2015).

¹² Según el Anexo B del Protocolo de Kioto, junto a la entonces UE-15, Bulgaria, Rep. Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Mónaco, Rumanía y Suiza adoptaron el compromiso de reducción de emisiones del 8 %; EEUU, el 7 %; Canadá, Hungría, Japón y Polonia, el 6 %; y Croacia, el 5 %. Nueva Zelanda, Rusia y Ucrania se comprometían a no aumentar sus emisiones, mientras que tres países podían aumentarlas: Noruega, el 1 %; Australia, el 8 %; e Islandia, el 10 %.

cha contra el cambio climático, y energético. En efecto, la Comisión concretó la estrategia europea de lucha contra el cambio climático¹³, al tiempo que dio a conocer su propuesta ante los retos que se plantean en materia energética en Europa, en particular el cambio climático y la seguridad de abastecimiento de la Unión¹⁴. Ambas fueron adoptadas por el Consejo Europeo¹⁵ y definirían la reforma que tendría lugar con el Tratado de Lisboa.

De este modo, se fijó como objetivo unilateral de la UE la reducción de las emisiones de GEI en el 20 % respecto de 1990 para el año 2020. El Consejo Europeo consideró que los países desarrollados deberían comprometerse, en el marco de un acuerdo internacional, a reducir colectivamente sus emisiones en un 30 % hasta 2020 y entre un 60 % y un 80 % hasta 2050. En el caso de que se concluya dicho acuerdo, la UE se fijaría como objetivo la reducción de emisiones en un 30 % hasta 2020. En cuanto al ámbito energético, vista su relevancia en la lucha contra el cambio climático, el Consejo Europeo fijó los objetivos a lograr en el año 2020 por la UE: aumentar la eficiencia energética con el fin de ahorrar un 20 % del consumo energético; llevar al 20 % el porcentaje representado por las energías renovables en el consumo energético total; elevar al 10 % el porcentaje representado por los biocarburantes en el transporte.

2. *La política energética*

La Declaración Schuman de 1950 impulsaba la puesta en común de las producciones de carbón y de acero como objetivo para garantizar el desarrollo económico europeo. Teniendo en cuenta que entonces el carbón suministraba el 90 % de la energía en Europa, se ponía de manifiesto que «la cuestión energética y su vínculo con la prosperidad estaban presentes en las preocupaciones iniciales de los líderes políticos europeos»¹⁶. Sin embargo, con la excepción inicial del carbón y de la energía nuclear, la integración europea en el ámbito energético no ha sido una prioridad por parte de los Estados miembros hasta época reciente. Ello se debe a que «la seguridad energética se considera en todos los países un factor estra-

¹³ Comisión Europea, Comunicación de 10 de enero de 2007, *Limitar el calentamiento mundial a 2 °C – Medidas necesarias hasta 2020 y después*, COM (2007) 2 final.

¹⁴ Comisión Europea, Comunicación de 10 de enero de 2007, *Una política energética para Europa*, COM (2007) 1 final.

¹⁵ Consejo Europeo de Bruselas de 8 y 9 de marzo de 2007 – Conclusiones de la Presidencia, 7224/1/07 REV1.

¹⁶ Sagrario Morán Blanco, *Seguridad Energética y Medio Ambiente. Dos caras de una misma moneda. Especial referencia a la Unión Europea* (Cizur Menor, Navarra: Thomson Reuters Aranzadi, 2015), 132.

tético fundamental que debe mantenerse esencialmente bajo el control de las instituciones políticas de cada Estado», lo que explica «las reticencias a la cesión de soberanía en materia de seguridad energética a instituciones supranacionales»¹⁷.

Los primeros pasos en la estructuración de una cooperación energética entre los Estados miembros tuvieron lugar tras la entrada en vigor de los Tratados constitutivos de las CCEE, con las primeras propuestas para una unidad de mercado en este ámbito. Entre los objetivos establecidos para la futura política energética europea se encontraban el suministro barato, la seguridad de suministro, el desarrollo de productos sustitutivos y la estabilidad del suministro¹⁸. Se aprecia claramente que la idea de sostenibilidad no era tenida en cuenta.

Las consecuencias de la crisis del petróleo de 1973 pusieron de relieve la vulnerabilidad de Europa por su dependencia energética del exterior y la falta de solidaridad entre los países miembros, lo que requería fortalecer la cooperación en esta materia. La Comisión presentó una propuesta que incidía en el objetivo de la seguridad en el suministro y la estabilidad de los precios, apostando además por el fomento de la energía nuclear¹⁹. A pesar de que la situación parecía empujar a la puesta en marcha de una política energética común, no hubo un desarrollo de la misma dado el obstáculo insalvable que supuso «el celo con que los gobiernos se aferraron a mantener el control sobre el sector de la energía, dadas las ramificaciones de todo orden que tienen las políticas concernientes a la misma»²⁰.

Tras la segunda oleada de la crisis se puso en marcha un plan para lograr un uso racional de la energía, al objeto de mantener el suministro energético y de hacerlo con un coste relativamente barato, condiciones indispensables para el sostenimiento del modelo económico-social europeo²¹. Aunque se seguía incidiendo en el consumo de carbón y en el impulso de programas nucleares, se apostó también, aunque de manera tímida, por las energías renovables y se aconsejó actuar en materia de I+D con respecto a las mismas. Ahora bien, debe subrayarse que la toma en consideración de

¹⁷ Claudio Aranzadi, «Energía y Geoestrategia: Introducción», *Cuadernos de Estrategia*, n.º 166 (2014): 35.

¹⁸ Comisión Europea, Comunicación de 18 de diciembre de 1968, *First guidelines for a Community energy policy*, COM (68) 1040.

¹⁹ Comisión Europea, Comunicación de 26 de junio de 1974, *Towards a new energy policy strategy for the European Community*, COM (74) 550 final/2.

²⁰ Kepa Sodupe y Eduardo Benito, «Los problemas energéticos en la Unión Europea a la luz del tratado sobre la Carta de la Energía», *Anuario español de derecho internacional*, n.º 16 (2000): 422.

²¹ Comisión Europea, Comunicación de 2 de octubre de 1981, *The development of an energy strategy for the Community*, COM (81) 540.

las energías renovables «no encuentra su fundamento aún en motivos ambientales sino en razones de seguridad del suministro mediante la sustitución del petróleo»²².

Dicha actitud comenzó a variar cuando a finales de la década de los años 80 se reconoció que la eficiencia energética y el uso de energías renovables contribuyen de manera importante a la reducción de emisiones contaminantes²³. La Comisión concluyó que las decisiones sobre política energética debieran tener presente el cambio climático, considerando la promoción de energías renovables una medida necesaria para hacerle frente. Así, la política energética europea pasó a tratar los problemas ambientales de una forma global al reconocer que la energía es la mayor fuente de emisiones de GEI y admitir que ello podía llegar a ser el principal condicionante del uso de la energía²⁴.

A mediados de los años 90 se adoptó un enfoque más equilibrado de la política energética europea, al tomar en consideración, junto a la competitividad y a la seguridad del suministro, la protección del medio ambiente. Precisamente, el Libro Verde sobre la energía presentado por la Comisión establecía esos tres ámbitos como los objetivos prioritarios de la política energética europea²⁵. El texto reconocía que los temas energéticos y ambientales no podían examinarse ya de forma aislada. Según la Comisión, debía establecerse una estrategia energética europea a largo plazo con el fin de fomentar el uso de las energías renovables para la producción de electricidad dados sus beneficios ambientales, en particular en relación con el calentamiento global²⁶.

Ya en 2006, un nuevo Libro Verde sobre la energía estableció los fundamentos de la citada nueva política energética europea, identificando los sectores en los que debía actuar la Unión²⁷. La mitad de ellos tenían estrecha relación con el medio ambiente. Así, para lograr una combinación

²² Masao Javier López Sako, «La política energética sostenible de la Unión Europea (1)», *Noticias de la Unión Europea*, n.º 322 (2011): 85.

²³ Comisión Europea, Comunicación de 3 de mayo de 1988, *The main findings of the Commission's Review of Member State's energy policies*, COM (88) 174 final.

²⁴ Comisión Europea, Comunicación de 8 de febrero de 1990, *Energy and the environment*, COM (89) 369 final.

²⁵ Comisión Europea, *For a European Union Energy Policy – Green Paper*, COM (94) 659 final/2 (1995).

²⁶ En desarrollo de esta nueva línea de actuación llegarían nuevas propuestas en torno a las energías renovables y a la dimensión energética del cambio climático: Comisión Europea, *Energy for the Future: Renewable Sources of Energy – Green Paper*, COM (96) 576 final (1996) y Comisión Europea, Comunicación de 14 de mayo de 1997, *The Energy Dimension of Climate Change*, COM (97) 196 final.

²⁷ Comisión Europea, *Libro Verde: Estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura*, COM (2006) 105 final.

energética más sostenible, eficiente y variada que favorezca la seguridad y la competitividad del suministro de energía, se apostó por fuentes de energía renovables. Al objeto de lograr un enfoque integrado de lucha contra el cambio climático, se impulsó la eficiencia energética y un uso más responsable, económico y racional de la energía. Finalmente, para fomentar la innovación en materia de energía, se apostó por reforzar y aumentar la investigación. La política energética quedaba así unida a la de medio ambiente, pues su gran objetivo, junto a la competitividad y la seguridad de abastecimiento, pasó a ser la sostenibilidad.

El Libro Verde, atendiendo a la preocupante situación de dependencia energética de la UE, situada entonces en el 66 %, pretendía «conformar un nuevo marco de actuación y unas nuevas tendencias en el sector energético»²⁸. El texto señalaba como principales retos de la industria energética europea, además de que ésta compatibilizase su actividad con los objetivos medioambientales, la necesidad de hacer frente a la creciente dependencia de las importaciones de energía de la UE, teniendo en cuenta el crecimiento de la demanda a nivel mundial, la concentración de las principales reservas de combustibles fósiles en pocos países y los altos precios de la energía. La influencia del documento fue notoria en la legislación medioambiental europea, específicamente en lo que se refiere a las decisiones adoptadas para impulsar la lucha contra el cambio climático y el desarrollo de energías renovables²⁹.

Con base en el citado Libro Verde, a principios de 2007 la UE presentó la estrategia para desarrollar una política energética con dos objetivos que la vinculan directamente con la política medioambiental³⁰: por un lado, el compromiso decidido a favor de una economía de bajo consumo, de energía más segura, más competitiva y más sostenible; por otro, la pretensión de que dicha política sirva para abordar la cuestión del cambio climático. La propuesta europea no era sino el resultado de la toma en consideración de las implicaciones ambientales en la producción y el consumo humanos de energía, de modo que ya no cabía concebir «una política energética que no tenga en cuenta como parte esencial de la misma su sostenibilidad, en pie de igualdad —como mínimo— con los aspectos de la seguridad del sumi-

²⁸ Agustín Fernández de la Torre, «La realidad energética en la Unión Europea», *Boletín Económico de ICE*, n.º 2887 (2006): 15-16.

²⁹ Desde entonces se ha ido desarrollando «un complejo normativo regulador del cambio climático y de las energías renovables» hasta el punto de que «ambas materias aparecen íntimamente imbricadas en la realidad diaria del sector energético y de las políticas públicas». José Francisco Alanza García y Miren Parasitar Iriarte, *Cambio climático y energías renovables* (Cizur Menor, Navarra: Thomson-Civitas, 2007), 13.

³⁰ Comisión Europea, Comunicación de 10 de enero de 2007, «*Una política energética para Europa*», COM (2007) 1 final.

nistro y la competitividad»³¹. La estrategia es considerada particularmente relevante «por su contenido al incluir en la seguridad energética, los desafíos del cambio climático y la eficiencia energética»³².

3. *El Tratado de Lisboa y la Estrategia Europa 2020*

El Tratado de Lisboa entró en vigor el 1 de diciembre de 2009. Desde entonces, los dos textos jurídicos fundamentales de la UE —el TUE y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europa (TFUE)— recogen los principios legales de la política de medio ambiente que orientan y limitan la actuación de las instituciones y que se regulan de manera más específica por medio de los programas de acción ambiental y por las disposiciones que los desarrollan³³.

El TUE establece como objetivo de la UE el desarrollo sostenible, siendo la única región del mundo donde dicho objetivo es declarado principio constitucional³⁴. Lo hace en su artículo 3 y en una doble perspectiva, tanto interior como exterior. En efecto, el número 3 de dicho precepto recoge, con respecto al mercado interior, que la Unión «obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa», el cual se basará en tres elementos: un crecimiento económico equilibrado, una economía social de mercado y «un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente». Mientras que el número 5 establece que «en sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores», lo que supone contribuir, entre otras metas, al «desarrollo sostenible del planeta».

La política europea de medio ambiente se regula en el TFUE. Aún tratándose de una competencia compartida entre la Unión y sus Estados miembros (art. 4.2 TFUE), existe un elevado nivel de coordinación entre todos ellos, facilitado por la concreta normativa recogida en el Título XX (arts. 191 a 193). El primero de ellos establece los objetivos concretos de la política medioambiental de la UE: la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente; la protección de la salud de las personas; la utilización prudente y racional de los recursos naturales; el fomento de

³¹ López Sako, «La política energética...», 81.

³² Rubén Herrero, «La seguridad energética y la estrategia global de seguridad de la Unión Europea», *Revista UNISCI*, n.º 42 (2016): 90.

³³ En este apartado, nos atenemos a las «Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea» (*DOUE*, C 115 de 9 de mayo de 2008).

³⁴ Marthe Torre-Schaub, «L'apport du principe de développement durable au droit communautaire: gouvernance et citoyenneté écologique», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n.º 555 (2012): 89.

medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente y en particular a luchar contra el cambio climático. La necesidad específica de luchar contra el cambio climático es una adición realizada por el Tratado de Lisboa, reflejo de la relevancia que para la UE había adquirido la cuestión.

La normativa fundamental europea reafirma el desarrollo sostenible como objetivo de la UE cuando recoge expresamente que «las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar el desarrollo sostenible» (art. 11 TFUE). Ello requiere, por un lado, que los objetivos y principios medioambientales deben ser perseguidos y aplicados en las demás políticas de la Unión del mismo modo que en la política de medio ambiente; y, por otro, que la normativa medioambiental debe entenderse e interpretarse de manera global, tomando en consideración todos los objetivos y principios en la legislación de esta materia³⁵.

La integración ambiental en otras políticas es especialmente apreciable en la actualidad en lo que se refiere a la política energética europea. El Tratado de Lisboa introdujo la regulación independiente de esta materia en el Título XXI del TFUE, es decir, contigua a la normativa medioambiental. Su único precepto (art. 194) refleja el nexo entre ambas políticas pues establece en su número 1 los objetivos de la política energética «atendiendo a la necesidad de preservar y mejorar el medio ambiente». Dichos objetivos consisten en garantizar el funcionamiento del mercado de la energía; garantizar la seguridad de abastecimiento energético de la UE; fomentar la eficiencia energética y el ahorro energético así como el desarrollo de energías nuevas y renovables; y fomentar la interconexión de las redes energéticas. La existencia de una estrecha relación entre los ámbitos energético y medioambiental queda, así, evidenciado también en su vertiente normativa en el Derecho Originario de la UE³⁶.

Ahora bien, a pesar del avance, el Tratado de Lisboa no logró eliminar la reticencia de los Estados miembros a ceder su soberanía energética³⁷. En efecto, las medidas que adopte la UE, «no afectarán al derecho de un Estado miembro a determinar las condiciones de explotación de sus recursos energéticos, sus posibilidades de elegir entre distintas fuentes de energía y la es-

³⁵ Kati Kulovesi, Elisa Morgera y Miquel Muñoz, «Environmental integration and multi-faceted International dimensions of EU law: unpacking the EU's 2009 climate and energy package», *Common Market Law Review*, n.º 48 (2011): 834.

³⁶ Sobre esta cuestión, vid. Nicolas Moussis, *EU Environment & Energy Policies: Two Interwoven Legislative Areas* (Rixensart, Bélgica: European Study Service, 2009).

³⁷ Gemma Bedia Bueno, «El Derecho de la Energía, las Políticas Europeas y la Transición Energética en la Unión Europea», *Cuadernos Cantabria Europa*, n.º 16 (2017): 49.

tructura general de su abastecimiento energético» (art. 194.2 TFUE). Por lo tanto, aunque se elaboren estrategias conjuntas en el seno de la UE, sobre el papel cada Estado «sigue siendo competente para adoptar sus propias decisiones en política de abastecimiento energético»³⁸.

El Tratado de Lisboa también introdujo una novedad específica en el ámbito de la energía, vinculada a la preocupación existente en torno a la seguridad de abastecimiento. Se trata de la aplicación del principio de solidaridad recogido en el artículo 122 TFUE por el que, si un Estado miembro atraviesa graves dificultades de suministro energético, los demás le ayudarán a abastecerse.

Ya en 2010, la Comisión hacía pública su propuesta para preparar la economía de la UE de cara a la siguiente década: *Europa 2020*, aprobada por el Consejo Europeo en junio³⁹. Esta estrategia se basa en tres áreas prioritarias interrelacionadas: crecimiento inteligente, desarrollando una economía basada en el conocimiento y la innovación; crecimiento sostenible, fomentando una economía de bajo nivel de carbono y eficiente en términos de recursos; y crecimiento integrador, estimulando una economía con un alto nivel de empleo.

Para progresar en dichas áreas la estrategia determinó cinco objetivos principales. En nuestro ámbito de estudio hay que subrayar el tercero de ellos, conocido como *objetivo 20/20/20* en materia de clima y energía, derivado de las propuestas previas ya analizadas. Consiste en la reducción del 20 % de las emisiones de GEI, o del 30 % si se dan las condiciones para ello; el aumento del 20 % de la proporción de energías renovables en el consumo total de energía; y la disminución del consumo de energía en un 20 % logrando una mayor eficiencia energética. Con respecto a esta materia, la estrategia contiene una iniciativa fundamental denominada «Una Europa que utilice eficazmente los recursos». Por medio de la misma, se promueve el paso a una economía con pocas emisiones de carbono, desligando el crecimiento económico del uso de recursos y de energía, reduciendo las emisiones de CO₂, reforzando la competitividad y promoviendo una mayor seguridad energética.

Tras la Estrategia Europa 2020, en noviembre de 2013, la UE aprobaba el Séptimo PMA para el periodo 2014-2020⁴⁰. Por medio del mismo, se

³⁸ Morán Blanco, *Seguridad...*, 141.

³⁹ Comisión Europea, Comunicación de la Comisión de 3 de marzo de 2010, *Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, COM (2010) 2020 final. En junio el Consejo Europeo aprobó la propuesta y la hizo suya. Consejo Europeo de Bruselas de 17 de junio de 2010 – Conclusiones, EUCO 13/10.

⁴⁰ Decisión 1386/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020 «Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta» (DOUE L 354/171 del 28 de diciembre de 2013).

constató que ya no era posible seguir tratando al medio ambiente como algo ajeno a la economía, de modo que ésta debe ser transformada para obtener más valor con menos recursos y cambiar los modelos de consumo. Para ello, el programa «establece una estrategia medioambiental a largo plazo, lo suficientemente adaptable y flexible para dar respuesta a los múltiples retos (...) fijando el rumbo hacia una economía verde y competitiva que salvaguardará los recursos naturales y la salud de las generaciones presentes y futuras»⁴¹. Como se ve, el programa trata de reforzar el impulso de actuaciones integradas en diferentes políticas y sectores, entre las que la energía es uno de los ámbitos principales⁴².

4. *La acción climática y su vinculación con la energía*

En diciembre de 2009, se desarrolló en Copenhague la 15.^a Conferencia de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP 15), cuyo objetivo principal consistía en lograr un acuerdo mundial para suceder al Protocolo de Kioto, es decir, adoptar un texto jurídicamente vinculante sobre la reducción de las emisiones de GEI que debiera de entrar en vigor a partir del 1 de enero de 2013⁴³. La Conferencia finalizó con la adopción de un acuerdo de mínimos no vinculante promovido conjuntamente por EEUU y los países del grupo BASIC (Brasil, Sudáfrica, India y China)⁴⁴. El acuerdo mantuvo como objetivo el límite de 2º C de subida del calentamiento global para 2050, que podría rebajarse a 1,5º C en la posible

⁴¹ Comisión Europea, *Un medio ambiente sano y sostenible para las generaciones futuras*, (Luxemburgo: OPOCE, 2013), 15.

⁴² El Séptimo PMA partía de las diferentes iniciativas analizadas, «apostando claramente, y con tintes revolucionarios, por una economía baja en emisiones de carbono y con un modelo energético distinto, y con previsiones muy importantes en materia de recursos, energía, energías renovables, biodiversidad, eco-innovación, transportes, etc.». Dionisio Fernández de Gatta Sánchez, «El Séptimo Programa Ambiental de la Unión Europea, 2013-2020», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 41-42 (2013): 93.

⁴³ Las Naciones Unidas asumían el objetivo de frenar en 2 ºC la subida del calentamiento global, por medio de la reducción de las emisiones entre un 25 % y un 40 % para 2020 con respecto a los niveles de 1990, llegando a una reducción de entre el 50 % y el 80 % para 2050. La UE acudió con su objetivo propio de reducción del 20 % de sus emisiones, así como con su oferta de aumentar el compromiso de reducción al 30 % siempre que los demás países desarrollados se comprometiesen a reducciones comparables y los países en desarrollo a una reducción acorde a sus capacidades.

⁴⁴ Naciones Unidas, «Decisión 2/CP.15 – Acuerdo de Copenhague», contenido en el *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 15.^º período de sesiones, celebrado en Copenhague del 7 al 19 de diciembre de 2009 – Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 15.^º período de sesiones* (FCCC/CP/2009/11/Add.1), de 30 de marzo de 2010, 4-11.

revisión del acuerdo en 2015. Aunque se admitió la necesidad de reducir en profundidad las emisiones de GEI, no estableció un límite concreto de emisiones a los países.

Ante el fracaso que supuso la reunión de Copenhague, la Comisión, a la par que presentaba la Estrategia Europa 2020, hacía pública una estrategia específica para contribuir a mantener el impulso de los esfuerzos internacionales en la lucha contra el cambio climático⁴⁵. Ante la falta de consenso en el modo de luchar contra el cambio climático, la UE trató de reforzar su liderazgo en la materia adoptando un nuevo punto de vista: vincular la batalla contra el calentamiento global con la seguridad energética, materia que los países atienden en términos exclusivamente nacionales⁴⁶. Precisamente, la dependencia externa de la UE ha supuesto que haya «centrado su política energética en el objetivo prioritario de garantizar la seguridad energética», y para el logro de la misma «la eficiencia energética, el desarrollo de energías alternativas y la innovación tecnológica destacan como apuestas estratégicas esenciales»⁴⁷.

Lo cierto es que la producción normativa de la UE ya estaba reflejando la estrecha relación entre la lucha contra el cambio climático y la energía, principalmente por medio del impulso a las energías renovables. En efecto, en enero de 2008 la Comisión había publicado un paquete global de medidas sobre la protección del clima y la energía, cuyo resultado fueron relevantes actos legislativos⁴⁸. Precisamente, la apuesta por fortalecer y desarrollar las energías renovables no sólo tenía ya por objetivo mejorar la seguridad y fiabilidad del abastecimiento, sino que además quedaba claro, «más que nunca, que el desarrollo de los recursos energéticos renovables en Europa es un factor fundamental en la batalla contra el cambio

⁴⁵ Comisión Europea, Comunicación de 9 de marzo de 2010, *La política climática internacional posterior a Copenhague: una intervención inmediata para reactivar la lucha global contra el cambio climático*, COM (2010) 86 final.

⁴⁶ Pau Isbell y Federico Steinberg, «Key Strategic Decisions for Europe in Energy and Climate Change, *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, 2010, n.º 76 (2010): 3.

⁴⁷ Beatriz Pérez de las Heras, «Las políticas de seguridad energética en la Unión Europea y los Estados Unidos: desafíos globales y compromisos comunes en la transición hacia un modelo energético más sostenible», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 47 (2014): 15.

⁴⁸ El conocido como «Paquete energía y clima» estaba compuesto por los siguientes actos legislativos aprobados por el Parlamento Europeo y el Consejo el 23 de abril de 2009 (todos en *DOCE* L 140, de 5 de junio de 2009): Directiva 2009/28/CE, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables; Directiva 2009/29/CE, por la que se perfecciona el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero; Directiva 2009/31/CE, sobre el almacenamiento geológico del dióxido de carbono; Decisión 406/2009/CE sobre el esfuerzo de los Estados miembros para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero a fin de cumplir los compromisos adquiridos por la Comunidad hasta 2020.

climático»⁴⁹. Aún más, desde entonces, «las energías renovables constituyen una pieza fundamental de las políticas energéticas más recientes aprobadas en el nivel Europeo, posibilitando una orientación ambiental de las mismas, en el marco más amplio de una estrategia internacional de lucha contra el cambio climático»⁵⁰.

Siguiendo esa idea, la UE presentó una propuesta para una energía competitiva, sostenible y segura⁵¹. A partir de los objetivos energéticos de la Unión ya fijados (20/20/20), se establecieron las prioridades energéticas concretas. Entre las mismas, destacaban las siguientes: el ahorro del 20 % de energía hasta 2020; el desarrollo de nuevas tecnologías innovadoras de alto rendimiento y baja intensidad de carbono; y el refuerzo de acuerdos internacionales que promuevan un futuro energético con bajas emisiones de carbono a nivel mundial. Siguiendo dicha vía, la Comisión dio a conocer a finales de 2011 los caminos posibles para conseguir la eliminación del carbono del sistema energético de la UE⁵²: ahorro energético, aumento del porcentaje de las energías renovables en el suministro energético, construcción de infraestructuras que favorezcan la penetración de las energías renovables, integración de los mercados de la energía en Europa, inversión en tecnologías con bajas emisiones de carbono.

Resultado de esta estrategia fue la concreción en la COP 18 celebrada en diciembre de 2012 en Doha (Qatar) de un segundo periodo de vigencia del Protocolo de Kioto. La UE consiguió poner de su lado a China, para entonces el mayor contaminante del planeta, que si bien no estaba obligada por el Protocolo al ser considerado aún país en desarrollo, presentó relevantes objetivos de reducción de emisiones y arrastró en dicho camino a otras economías emergentes contaminantes como Brasil. El conocido como Kioto II, entraba en vigor en enero de 2013 y estará vigente hasta el 31 de enero de 2020⁵³. No obstante, tras la retirada del Protocolo de Japón, Ca-

⁴⁹ Comisión Europea, Comunicación de 24 de abril de 2009, *Informe de avance sobre la energía procedente de fuentes renovables*, COM (2009) 192 final, 11.

⁵⁰ Manuela Mora Ruiz, «La ordenación jurídico-administrativa de las energías renovables como pieza clave en la lucha contra el cambio climático: ¿Un sector en crisis?», *Actualidad Jurídica Ambiental*, n.º 32 (2014): 39.

⁵¹ Comisión Europea, Comunicación de 10 de noviembre de 2010, *Energía 2020: Estrategia para una energía competitiva, sostenible y segura*, COM (2010) 639 final.

⁵² Comisión Europea, Comunicación de 15 de diciembre de 2011, *Hoja de Ruta de la Energía para 2050*, COM (2011) 885 final.

⁵³ Naciones Unidas, «Decisión 1/CMP.18 – Enmienda al Protocolo de Kioto de conformidad con su artículo3, párrafo 9 (Enmienda de Doha)», contenido en el *Informe de la Conferencia de las Partes en el Protocolo de Kioto sobre su octavo período de sesiones, celebrado en Doha del 26 de noviembre al 8 de diciembre de 2012 – Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en el Protocolo de Kioto sobre su octavo período de sesiones* (FCCC/KP/CMP/2012/13/Add.1), de 28 de febrero de 2013, 2-14.

nadá y Nueva Zelanda, únicamente quedaban obligados durante el periodo de prórroga la UE, Australia, Noruega, Islandia, Croacia, Kazajistán, Liechtenstein y Mónaco, países que en conjunto sólo suponen el 15 % de las emisiones mundiales⁵⁴.

Aunque seguía sin cumplirse el objetivo principal —la consecución de un texto vinculante que sustituya al Protocolo de Kioto—, hay que reconocer el relevante papel que la UE mantenía en la batalla contra el cambio climático⁵⁵. Los tres principales argumentos que le habían otorgado dicha posición podían reforzar su posición y llevarle al liderazgo en la escena internacional: en primer lugar, el hecho de que la política climática, como elemento fundamental para el desarrollo sostenible, se hubiese convertido en objetivo del proceso de integración europea en general; en segundo lugar, la postura de la Unión de vincular la seguridad energética con el desarrollo sostenible, lo que había reforzado la relevancia de la agenda climática; en tercer lugar, la importancia otorgada por la Unión al multilateralismo como requisito para lograr resultados eficaces en la lucha contra el cambio climático⁵⁶.

III. Los instrumentos más recientes de la UE para hacer frente a los retos de la seguridad energética y el cambio climático

1. *El Marco clima y energía para 2030*

En enero de 2014 la Comisión presentó los logros parciales del objetivo 20/20/20 en el seno de una propuesta para un nuevo marco para las políticas de clima y energía de cara a 2030⁵⁷. La Comisión entendía que el avance en el cumplimiento del objetivo establecido en la Estrategia Europa 2020 podía verse reforzado mediante la determinación de objetivos específicos para 2030 en este ámbito. Como se verá a continuación, la UE apostaba definiti-

⁵⁴ Según el Anexo B del Protocolo de Kioto, tras la Enmienda de Doha, el objetivo de reducción de emisiones para 2020 por parte de los firmantes, con respecto de los niveles de 1990, son los siguientes: Ucrania, 24 %; Mónaco, 22 %; UE e Islandia, 20 %; Noruega y Liechtenstein, 16 %; Suiza, 15,8 %; Bielorrusia, 12 %; Kazajstán, 5 %; Australia (cuyo año de referencia es 2000), 0,5 %.

⁵⁵ Para un análisis sobre esta cuestión, vid. Justo Corti Varela, «Contribuciones de la Unión Europea a los desafíos que representa la protección del medio ambiente: La diplomacia europea en materia de lucha contra el cambio climático», *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 57 (2017).

⁵⁶ Alexander S. Gusev, «Climate Change Issues in a Transatlantic Context», *L'Europe en formation*, n.º 369 (2011): 80-85.

⁵⁷ Comisión Europea, Comunicación de 22 de enero de 2014, *Un marco estratégico en materia de clima y energía para el periodo 2020-2030*, COM (2014) 15 final.

vamente por el recurso a la política energética como herramienta eficaz en la lucha contra el cambio climático, contribuyendo así a la defensa del medio ambiente.

Lo cierto es que el cumplimiento del objetivo 20/20/20 estaba bien encaminado: con respecto a 1990, en 2012 las emisiones de GEI se redujeron el 18 % y se preveía que la reducción llegase al 24 % en 2020 y al 32 % en 2030; la cuota de las energías renovables se incrementó al 13 % en 2012, en proporción al consumo final de energía, y se preveía que aumentase hasta el 21 % en 2020 y el 34 % en 2030; la UE había instalado aproximadamente el 44 % de la electricidad procedente de fuentes renovables (exceptuando la energía hidroeléctrica) a finales de 2012; la intensidad energética de la economía de la UE disminuyó un 24 % entre 1995 y 2011, mientras que la intensidad de carbono se redujo un 28 %. La Comisión también puso de relieve, poco después, que ante la constatación de la posibilidad de lograr un ahorro energético para 2020 del 20 %, procedía «mantener la dinámica actual de ahorro de energía y proponer un objetivo ambicioso en materia de eficiencia energética del 30 %»⁵⁸.

El Consejo Europeo aprobó el «Marco de actuación en materia de clima y energía hasta el año 2030» en octubre de 2014⁵⁹, en el que adoptó como propios de la UE los objetivos propuestos por la Comisión. En primer lugar, se fijó como objetivo vinculante para la UE, la reducción de las emisiones de GEI por lo menos en un 40 % para 2030 con respecto a los valores de 1990⁶⁰. En segundo lugar, también como objetivo vinculante, se estableció que la cuota de energías renovables dentro del consumo energético total de la UE en 2030 sea como mínimo del 27 %. En tercer lugar, se fijó a escala de la UE un objetivo indicativo de mejora de la eficiencia energética al menos en un 27 % en 2030, que se revisará antes de 2020 para su posi-

⁵⁸ Comisión Europea, Comunicación de 23 de julio de 2014, *La eficiencia energética y su contribución a la seguridad de la energía y al marco 2030 para las políticas en materia de clima y energía*, COM (2014) 520 final, 17.

⁵⁹ Consejo Europeo de Bruselas de 23 y 24 de octubre de 2014 – Conclusiones de la Presidencia, EUCO 169/14.

⁶⁰ Dado que la implementación de Kioto II «supone la proyección internacional de los objetivos diseñados en la normativa interna» de la UE (Estrategia Europa 2020) y que el paquete sobre clima y energía «supone un amplio entramado en el que tanto la política de cambio climático como la energética confluyen para alcanzar los objetivos previstos de reducción de emisiones», es posible concluir que «las previsiones del segundo periodo de cumplimiento del Protocolo de Kioto y del paquete sobre clima y energía quedan interrelacionadas, y suponen el escenario de influencia internacional y el compromiso interno de la Unión Europea en materia de cambio climático». Rosa Giles Carnero, «La contribución de la Unión Europea al desarrollo del régimen internacional en materia de cambio climático: el paquete europeo sobre clima y energía en el contexto de la acción internacional», *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 57 (2017): 203.

ble aumento al 30 %⁶¹. Además, el Consejo Europeo calificó de capital importancia la realización de un mercado interior de la energía que funcione plenamente y esté completamente conectado, por lo que se estableció como objetivo para 2030 un interconexión eléctrica del 15 % entre los países de la UE⁶².

Este nuevo *objetivo 40/27/27* para 2030 fue considerado ambicioso desde la propia UE, si bien el Parlamento Europeo se había mostrado a favor de aumentar dichos objetivos⁶³. No obstante, visto el grado de cumplimiento del objetivo 20/20/20 para 2020 al que nos hemos referido arriba, no parece que se tratase de fines particularmente exigentes ni que requiriesen de esfuerzos adicionales con dificultad excesiva. Ello se debe a que los objetivos establecidos son fruto del «equilibrio político (...) entre las posiciones más proambientalistas y las que reflejan una mayor preocupación por el impacto en la competitividad de la economía»⁶⁴. Por otro lado, se ha criticado la excesiva capacidad de influencia que pudieron haber tenido las asociaciones industriales y las empresas del sector eléctrico, especialmente durante el período de consulta y reflexión que dio lugar al Marco energía y clima para 2030, en el sentido de que la Comisión siguió en su propuesta muchas de las peticiones que las grandes empresas de la energía venían realizando en los últimos tiempos⁶⁵.

⁶¹ Tanto para el segundo como para el tercer objetivo, los Estados miembros podrán fijar sus propios objetivos nacionales más elevados que los generales para el conjunto de la UE.

⁶² La Comisión había propuesto en 2012 la consecución del mercado interior de la energía para 2014, algo que no iba a tener lugar visto el retraso de numerosos Estados miembros en la transposición y aplicación integral de la normativa europea correspondiente. Comisión Europea, Comunicación de 3 de octubre de 2012, *Acta del Mercado Único II – Juntos por un nuevo crecimiento*, COM (2012) 573 final. A pesar del objetivo establecido, resultaba evidente una vez más «que los Estados se resisten a perder su soberanía energética, por lo que los objetivos de garantizar el funcionamiento del mercado de la energía y fomentar la interconexión de las redes energéticas resultan más formales y teóricos que prácticos y reales». Pérez de las Heras, «Las políticas...», 23.

⁶³ En efecto, aunque el PE compartía el objetivo vinculante de reducción de las emisiones de GEI en un 40 % para 2030 con respecto a 1990, pedía aumentar el objetivo de eficiencia energética también al 40 % para 2030, así como que la cuota de energías renovables dentro del consumo energético total de la UE en 2030 sea del 30 %. Parlamento Europeo, Resolución de 5 de febrero de 2014, sobre un marco para las políticas de clima y energía en 2030 (2013/2135(INI), DOUE C 93, de 24 de marzo de 2017, 87).

⁶⁴ Claudio Aranzadi, «UE 2030: objetivo clima y energía», *Política Exterior*, vol. 29, n.º 163 (2015): 46.

⁶⁵ Siguiendo esa argumentación, se afirma que «se ha impuesto la idea de la necesidad de sacrificar los objetivos climáticos con el fin de impulsar la competitividad industrial». Ana Moreno Regaña, «Hegemonía y capital transnacional en la Unión Europea. El marco para el clima y la energía», *Relaciones Internacionales*, n.º 31 (2016): 107.

2. *La estrategia de seguridad energética*

Como sucede en la mayoría de los países importadores netos de energía, la seguridad energética en la UE se asociaba a la seguridad de suministro, cada vez más dependiente de las importaciones⁶⁶. Por ello, tras las alteraciones temporales sufridas en el abastecimiento de gas durante los inviernos de 2006 y 2009, la inestabilidad derivada de la Primavera Árabe de 2011 y ante la situación que se estaba viviendo en Ucrania, la UE debía comenzar a disminuir su vulnerabilidad a las perturbaciones energéticas externas. Tras una primera propuesta de 2011⁶⁷, en la que destaca el objetivo de reforzar la cooperación con terceros países proveedores de energía, la Comisión hizo pública en mayo de 2014 la Estrategia Europea de la Seguridad Energética⁶⁸, con el fin de avanzar en diversas áreas para contrarrestar la vulnerabilidad de abastecimiento.

Según los datos manejados por la Comisión, los Estados miembros de la UE son en su mayoría grandes consumidores de combustibles fósiles y, salvo alguna excepción, son vulnerables energéticamente hablando. En efecto, la UE importa el 53 % de la energía que consume. La dependencia de las importaciones afecta al crudo (casi el 90 %), al gas natural (66 %) y, en menor medida, a los combustibles sólidos (42 %) y al combustible nuclear (40 %). La cuestión de la seguridad del abastecimiento de energía afecta a todos los Estados miembros, aunque algunos sean más vulnerables que otros, en particular las regiones menos integradas y conectadas, como el Báltico y Europa Oriental⁶⁹. No deben dejarse de lado otros problemas adicionales, como «la vejez de las infraestructuras, que no pueden absorber

⁶⁶ «En la primera década de 2000 la dependencia energética medida como las importaciones netas de energía para el conjunto de los 27 miembros aumentaba desde un 75,7 % (2000) a un 84,3 % (2010) para el petróleo, y de un 48,9 % (2000) a un 62,4 % (2010) para el gas y la tendencia continúa al alza». Javier Valdés, «Evolución y consistencia en la política de seguridad energética de la UE: los Proyectos de Interés Común», *Papeles de Europa*, vol. 29, n.º 2 (2016): 70.

⁶⁷ Comisión Europea, Comunicación de 7 de septiembre de 2011, *Sobre la seguridad de abastecimiento energético y la cooperación internacional «La política energética de la UE: establecer asociaciones más allá de nuestras fronteras»*, COM (2011) 539 final.

⁶⁸ Comisión Europea, Comunicación de 28 de mayo de 2014, *Estrategia Europea de la Seguridad Energética*, COM (2014) 330 final.

⁶⁹ Como subraya la Comisión en su comunicación, «el problema más acuciante de la seguridad del abastecimiento de energía es la fuerte dependencia de un único suministrador externo, especialmente en el caso del gas», puesto que «seis Estados miembros dependen de Rusia como único suministrador externo para la totalidad de sus importaciones de gas y tres de ellos utilizan gas natural para más de una cuarta parte de sus necesidades energéticas totales». Comisión, *Estrategia...*, 2. Sobre esta cuestión, vid. Morán Blanco, *Seguridad...*, 97-131 (Capítulo 3: «La dependencia energética de la Unión Europea»).

la producción creciente de las renovables; la existencia de 28 marcos regulatorios nacionales; la existencia de (...) países que no tienen suficientes conexiones con sus vecinos; y que los clientes domésticos no tienen suficientes alternativas de suministro»⁷⁰.

La estrategia nace vinculada al Marco clima y energía para 2030, del que forma parte, pues «la seguridad energética de la Unión es inseparable de la necesidad de avanzar hacia una economía competitiva de bajo carbono que reduzca el uso de combustibles fósiles importados». Para lograrlo, por un lado, la estrategia pretende mantener e impulsar la tendencia ya existente, referida al hecho de que «la UE es el único gran actor económico que produce el 50 % de su electricidad sin emisiones de gases de efecto invernadero»⁷¹. Por otro lado, la estrategia establece los pilares en que debe basarse la cooperación entre los Estados miembros para adoptar medidas que respondan a las cuestiones de seguridad energética: aumentar la capacidad de la UE para hacer frente a problemas energéticos graves; reforzar los mecanismos de emergencia y solidaridad; moderar la demanda de energía; desarrollar un mercado interior efectivo e integrado; aumentar la producción de energía en la UE; reforzar el desarrollo de las tecnologías energéticas; diversificar las fuentes externas de abastecimiento; mejorar la coordinación de las políticas energéticas nacionales y actuar con una sola voz en la política energética exterior.

Posteriormente, la seguridad energética va a quedar englobada entre las prioridades de la Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la UE⁷². Dicha estrategia determina que los desafíos a los que se enfrenta la seguridad de la UE son «el terrorismo, las amenazas híbridas, la volatilidad económica, el cambio climático y la inseguridad energética»⁷³. Entre las líneas de acción que la UE debe desarrollar para garantizar la seguridad se establece, precisamente, la seguridad energética. A este respecto, en la dimensión exterior y «en consonancia con los objetivos de la Unión

⁷⁰ Francisco J. Ruiz González, «El reto de la seguridad energética para la Unión Europea», *Revista de Derecho, Empresa y Sociedad*, n.º 6 (2015): 119.

⁷¹ Debe subrayarse que la propia Comisión especifica que dicho porcentaje surge de la suma del 23 % de energías renovables y el 27 % de energía nuclear. Comisión, *Estrategia...*, 3.

⁷² «Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte», Documento de la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, acceso el 30 de octubre de 2018, <https://europa.eu/globalstrategy>.

⁷³ Aunque resulta positivo que también el cambio climático sea especificado como desafío para la seguridad, lo cierto es que la estrategia incide en dicho fenómeno más como uno de «los factores que agravan o potencian los riesgos y amenazas existentes» y «no se hace mención al problema medioambiental o climático en la parte del documento dedicada a la seguridad energética». Carlos Del Río, «El cambio climático en la estrategia global de seguridad de la Unión Europea», *Revista UNISCI*, n.º 42 (2016): 74.

de la Energía, la UE tratará de diversificar sus fuentes, proveedores y rutas de energía, especialmente en el ámbito del gas, y de promover el máximo nivel de seguridad nuclear en terceros países»; mientras que en el plano interior «la UE trabajará en la creación de un mercado interior de la energía plenamente operativo, se centrará en la energía sostenible y la eficiencia energética»⁷⁴. A este respecto, la insuficiente capacidad de interconexión sigue siendo un obstáculo para lograr un mercado energético europeo bien conectado, lo que precisamente «es una precondición para crear la Unión de la Energía y constituye un factor fundamental para reforzar en toda Europa la seguridad de suministro energético»⁷⁵.

3. *La Unión de la Energía*

Vistas las herramientas analizadas, la Comisión consideró que la UE contaba ya «con las competencias y los instrumentos necesarios para poner en práctica una política energética cuyos objetivos sean: asegurar el abastecimiento energético, garantizar que los precios de la energía no sean un freno para la competitividad, proteger el medio ambiente y luchar contra el cambio climático, y mejorar las redes energéticas»⁷⁶. En desarrollo de dicha idea, la UE lanzó en 2015 la estrategia para la Unión de la Energía, a partir de la propuesta presentada por la Comisión en febrero⁷⁷. El objetivo de la misma, «centrada en una política climática ambiciosa, es ofrecer (...) una energía segura, sostenible, competitiva y asequible», para lo que se desarrollan acciones en cinco dimensiones estrechamente relacionadas: seguridad energética, un mercado europeo de la energía plenamente integrado, la eficiencia energética, la descarbonización de la economía, y la investigación y la innovación en el ámbito energético.

La interrelación de las dimensiones se aprecia claramente en lo referido a la seguridad energética, pues como factores clave de la misma se citan «la realización del mercado interior de la energía y un consumo de energía más eficiente». Del mismo modo, la necesaria diversificación de fuentes de energía, proveedores y rutas, además de ser crucial para garantizar un sumi-

⁷⁴ «Una visión común...», 14.

⁷⁵ José Luis De Castro Ruano, «La Unión Europea avanza hacia la unión de la energía», *Unión Europea Aranzadi*, n.º 4 (2015): 21.

⁷⁶ Comisión Europea, *Comprender las políticas de la Unión Europea: Energía*, (Luxemburgo: OPOUE, 2014), 4.

⁷⁷ Comisión Europea, Comunicación de 25 de febrero de 2015, *Estrategia Marco para una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva*, COM(2015) 80 final. El Consejo Europeo adoptó el compromiso correspondiente en marzo. Consejo Europeo de Bruselas de 19 y 20 de marzo de 2015 – Conclusiones de la Presidencia, EUCO 11/15.

nistro energético seguro y unos precios asequibles y competitivos, impulsa a apostar por las energías renovables, necesarias para la descarbonización de la economía. En esta dimensión se refuerza la importancia, a nivel interno, de colaborar entre los Estados miembros en materia de seguridad de suministro y, en el plano externo, de reforzar el papel de Europa en los mercados mundiales de la energía⁷⁸. La relevancia de esta dimensión se fortaleció poco después al quedar integrada la Estrategia Europea de la Seguridad Energética en la Unión de la Energía, al ser considerada una prioridad permanente, no sólo en períodos de crisis⁷⁹.

La consecución de un mercado integrado de la energía en la UE tiene por objeto desarrollar un sistema energético europeo más eficaz. Para ello se apuesta por la interconexión entre los Estados miembros y el intercambio de energía entre los mismos. Se fomentará, asimismo, la cooperación regional en materia energética, siempre en el marco común de la UE. Se trata de una dimensión relevante para la integración del mercado interior de la energía, no en vano hasta la fecha la aplicación de mecanismos propios por parte de los Estados miembros ha causado conflictos entre las instituciones de la UE y las nacionales. Por ello, frente a la defensa de los intereses de cada Estado se requiere la solidaridad entre países y regiones, pues «solo el correcto encaje entre los intereses europeos, nacionales y regionales, pueden permitir la creación de una verdadera Unión Europea de la energía»⁸⁰.

La dimensión referida a la eficiencia energética se plantea como contribución a la moderación de la demanda de energía. A este respecto, el Marco clima y energía para 2030 quedaba también integrado en la estrategia para la Unión de la Energía, al asumirse plenamente el mencionado objetivo 40/27/27, así como la posible ampliación del objetivo de eficiencia energética al 30 % antes de 2020⁸¹. Se subraya la importancia de incrementar la

⁷⁸ Aunque la Comisión no lo menciona, la UE también deberá «abordar las consecuencias energéticas del Brexit, que implica perder un socio energético de perfil alto que contribuye de manera importante a la proyección energética europea a nivel global». Herrero, «La seguridad energética...», 92.

⁷⁹ Así se recoge en el documento de trabajo adjunto al Primer informe sobre el estado de la Unión de la Energía, COM (2015) 572 final. Comisión Europea, *State of the Energy Union 2015. Commission Staff Working Document on the European Energy Security Strategy*, SWD (2015) 404 final, 10.

⁸⁰ Javier De Carlos Izquierdo, «La estrategia de seguridad energética de la Unión Europea y España», *Boletín I.E.E.E.*, n.º 1 (2016): 561.

⁸¹ Lo cierto es que la Unión de la Energía no sólo toma en consideración los objetivos previstos para 2030, sino también la hoja de ruta 2050. «Es en el marco de estos objetivos que ha de entenderse la unión energética». Natalia Fabra Portela, «La Unión Energética: instrumento para la transición energética en Europa», *Información Comercial Española ICE*, n.º 902 (2018): 66.

eficiencia energética en dos sectores específicos como son la construcción y el transporte, lo que de nuevo nos pone de relieve la interrelación de las dimensiones, pues el objetivo citado supone impulsar al mismo tiempo la descarbonización, especialmente del transporte, apostando por las energías renovables y el desarrollo de combustibles alternativos.

La descarbonización de la economía está íntimamente ligada con la acción climática, principalmente por medio de la reducción de emisiones de GEI y la apuesta por las energías renovables. De nuevo, la conexión con el Marco energía y clima para 2030 y el objetivo 40/27/27, a lo que se añade el hecho de que la mira estaba puesta en la próxima COP —la 21, a celebrar en París—, al objeto de lograr un acuerdo global jurídicamente vinculante para la reducción de emisiones.

Finalmente, la dimensión relativa a la investigación, la innovación y la competitividad en el ámbito de la energía redonda en la interrelación de todas las dimensiones previstas en la Unión de la Energía. Así, se menciona la necesidad de desarrollar una nueva generación de tecnologías renovables y soluciones de almacenamiento, lo que favorecerá tanto la seguridad como la eficiencia energéticas y, al mismo tiempo, la reducción de emisiones de GEI. Resulta nuevamente llamativo que se siga apostando por la energía nuclear, pues la estrategia expone que «la UE debe procurar mantener el liderazgo tecnológico en el ámbito nuclear (...) de forma que no aumente su dependencia energética», aunque al menos se exige garantizar «que los Estados miembros apliquen las normas más estrictas en materia de seguridad, protección, gestión de residuos y no proliferación»⁸².

Como se ve, la Unión de la Energía es la respuesta común que la UE planteó para producir una transición energética ante los diversos acontecimientos que estaban teniendo lugar en el mundo y que complicaban los objetivos europeos en materia de seguridad energética, lucha contra el cambio climático y protección del medio ambiente: la guerra de Ucrania, la desconfianza con respecto a Rusia, los bajos precios del carbón, la crisis económica, el incremento de la dependencia de importaciones energéticas, el auge de recursos no convencionales⁸³. Precisamente, con respecto de estos últimos y en comparación con el éxito que ha tenido la explotación de los hidrocarburos no convencionales en EEUU, «para Europa no cabe pensar en escenarios de producción similares en el corto plazo ni es una opción relevante desde el punto de vista del abaratamiento general de los costes energéticos»⁸⁴.

⁸² Comisión Europea, *Estrategia Marco...*, 18-19.

⁸³ Herrero, «La seguridad energética...», 91.

⁸⁴ Teresa Ribera *et al.* «La Unión Europea y la revolución americana de los no convencionales», *Economía Exterior*, n.º 68 (2014): 37.

No obstante, resulta llamativo, al margen de que desde la UE se siga apostando por la energía nuclear para la descarbonización (por cuanto energía no emisora de GEI), que la Comisión incluya como opción para reducir la dependencia energética de Europa la producción de petróleo y gas de fuentes no convencionales. Al menos, se agradece que sólo se vea como «una alternativa posible, siempre que se tengan debidamente en cuenta los problemas de aceptación pública y de impacto ambiental»⁸⁵. Es evidente que la apuesta más segura para la UE, tanto económica como energética, sigue siendo un proceso colectivo de transición que posibilite un sistema más eficiente y una mayor proporción de energías renovables, y parece que la Unión de la Energía se encamina hacia ese fin. No obstante, debe tenerse presente que «las soluciones tecnológicas de baja intensidad en carbono a costes razonables son determinantes en la aminoración de riesgos colectivos y en la construcción de alternativas a estrategias de explotación de hidrocarburos no convencionales»⁸⁶.

Hasta la fecha, la Comisión ha emitido tres informes sobre el estado de la Unión de la Energía⁸⁷. En el tercero de ellos, de finales de 2017, se determinó que la Unión de la Energía debe ser una realidad para 2019 vistos los avances habidos en el conjunto de la UE. Entre los mismos se citaban la cuota lograda en 2015 del 16,7 % de consumo de energía proveniente de fuentes renovables, la reducción de emisiones de GEI por debajo del 80 % en 2016 con respecto a los niveles de 1990, o la disminución constante de la demanda de la energía (la UE consumió un 2,5 % menos de energía primaria que en 1990, cuando en dicho período el PIB había crecido el 53 %). Por el contrario, se insiste en la necesidad de seguir reduciendo el consumo de energía y aumentar la eficiencia, así como evitar los obstáculos en la transición a la energía limpia, como la competencia desleal que puede generar el mantenimiento por parte de los Estados miembros de subsidios a los combustibles fósiles⁸⁸.

⁸⁵ Comisión Europea, *Estrategia Marco...*, 5-6.

⁸⁶ Ribera, «La Unión Europea...», 39.

⁸⁷ Comisión Europea, Comunicación de 18 de noviembre de 2015, *Estado de la Unión de la Energía 2015*, COM (2015) 572 final; Comunicación de 1 de febrero de 2017, *Second Report on the State of the Energy Union*, COM (2017) 53 final; Comunicación de 23 de noviembre de 2017, *Third Report on the State of the Energy Union*, COM (2017) 688 final.

⁸⁸ La necesidad de realizar mayores esfuerzos es más evidente en unos Estados miembros que en otros, pues el avance en el cumplimiento de los objetivos energéticos es desigual entre ellos. «El riesgo es consolidar una Europa a dos velocidades que ponga en peligro la Unión de la Energía». Tomás Gutiérrez Roa, «La Unión de la Energía y su impacto en las relaciones exteriores comunitarias», *Boletín I.E.E.*, n.º 10 (2018): 922.

4. *El Acuerdo de París*

Tanto el Marco clima y energía para 2030 como la estrategia para la Unión de la Energía marcaron las bases de la postura que la UE llevaría a la COP 21, a celebrar en París en 2015. En las dos conferencias previas preparatorias de la de París, la UE trató de mostrar una apuesta fortalecida por una acción eficaz en la lucha contra el cambio climático⁸⁹. Ello supuso un relevante cambio en sus compromisos de reducción de emisiones de GEI, doblando el porcentaje propuesto. En efecto, la Unión se comprometió a reducir sus emisiones en al menos el 40 % para 2030 en comparación con los niveles de 1990, y llegar a un nivel de reducción de entre el 80 y el 95 % para 2050, para liderar de este modo una reducción global mundial del 50 %⁹⁰.

La COP 21 se celebró en París entre el 30 de noviembre y el 11 de diciembre de 2015. Los 195 países participantes adoptaron por consenso el conocido como «Acuerdo de París»⁹¹, un instrumento jurídicamente vinculante y universal. Entre sus contenidos, destaca el compromiso para reducir las emisiones de GEI con el fin de mantener el aumento de la temperatura media anual por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, e incluso a realizar esfuerzos para limitar dicho aumento a 1,5 °C. Todos los firmantes del acuerdo deben presentar planes de mitigación de sus emisiones (a diferencia del Protocolo de Kioto, en el que sólo los países desarrollados estaban obligados a reducir sus emisiones), si bien cada país fija la meta de reducción de emisiones que considere oportuna para lograr el objetivo global de mantenimiento del aumento de la temperatura. Por lo tanto,

⁸⁹ Consejo de la Unión Europea, *Preparativos del 20.º periodo de sesiones de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y del 10.º periodo de sesiones de la Reunión de las Partes en el Protocolo de Kioto*, Documento 14196/14, 20/10/2014.

⁹⁰ Deben destacarse dos previsiones respecto del compromiso presentado por la UE: «la primera es que la reducción de las emisiones pretende ser únicamente doméstica, ya que se informa del compromiso de no utilizar mecanismos de mercado; la segunda se refiere al hecho de que la acción presentada se circumscribe únicamente al ámbito de la mitigación, sin que se haya incluido ninguna previsión respecto a adaptación». Giles Carnero, «La contribución...», 210. Dado que el Acuerdo de París ha fortalecido la adaptación como pilar clave de la política climática mundial, situándola al nivel de la mitigación, resulta llamativo que la UE se haya alejado del acuerdo en este ámbito. Beatriz Pérez de las Heras, «From Kyoto to Paris: The European Union's Contribution to a New World Climate Order», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. IX, n.º 1 (2018): 20.

⁹¹ Naciones Unidas, «Decisión 1/CP.21 – Aprobación del Acuerdo de París», contenido en el *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 21er período de sesiones, celebrado en París del 30 de noviembre al 13 de diciembre de 2015 – Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 21er período de sesiones* (FCCC/CP/2015/10/Add.1), de 29 de enero de 2016.

las obligaciones se aplican a todos los países firmantes del acuerdo, «pero su ritmo y grado de implementación se enmarca en el contexto del principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales»⁹².

El Acuerdo de París es considerado un buen acuerdo. Especialmente positivo se considera que países que hasta ese momento se mostraban reacios en esta cuestión, como EEUU o Rusia y últimamente Canadá o Japón, firmasen el acuerdo. En cierta manera, las negociaciones y el resultado de París consolidaron una tendencia que refleja «la construcción de una nueva idea de la arquitectura climática mundial», en la que cabe destacar «el paso a un liderazgo triangular —Unión Europea, Estados Unidos, BASIC—» y en la que se busca «atomizar los compromisos, especialmente en el sentido de la mitigación, y en menor medida, respecto del financiamiento»⁹³.

Puede parecer excesivo decir que «el Acuerdo de París de 2015 constituye un importante hito histórico en la lucha mundial contra el cambio climático», aunque es cierto que «es el primer acuerdo multilateral en materia de cambio climático que cubre la casi totalidad de las emisiones mundiales»⁹⁴. Evidentemente, es positivo que todos los países hayan consensuado y aceptado como vinculante el compromiso de limitar a 1,5 °C el aumento de la temperatura para 2100, así como el compromiso de aplicar medidas de mitigación y de rendir cuentas de manera transparente, al objeto de poder hacer un seguimiento de los progresos. En este sentido, el acuerdo «ha resultado ser un punto de inflexión en el régimen internacional de cambio climático ya que establece obligaciones de reducción tanto para los países desarrollados como países en desarrollo»⁹⁵.

No obstante, se deja un margen considerable a los países, que deben informar de los esfuerzos realizados pero sin que se establezcan objetivos cuantificados específicos, como los que fijó el Protocolo de Kioto⁹⁶. Esa

⁹² Beatriz Pérez de las Heras, «La Unión Europea y el Acuerdo de París: liderando la acción global contra el cambio climático», *Unión Europea Aranzadi*, n.º 11 (2017): 50.

⁹³ María del Pilar Bueno Rubial, «El Acuerdo de París: ¿una nueva idea sobre la arquitectura climática internacional?», *Relaciones Internacionales*, n.º 33 (2016): 90-92.

⁹⁴ Comisión Europea, Comunicación de 2 de marzo de 2016, *El camino desde París: evaluar las consecuencias del Acuerdo de París y complementar la propuesta de Decisión del Consejo relativa a la firma, en nombre de la Unión Europea, del Acuerdo de París adoptado en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático*, COM(2016) 110 final, 2.

⁹⁵ Mathieu Demares, «La importancia de la gobernanza climática global y de la vigésimo primera Conferencia de las Partes en la lucha contra el Cambio Climático», *Observatorio Medioambiental*, vol. 19 (2016): 68.

⁹⁶ Precisamente, la flexibilidad y discrecionalidad dejada a los países a la hora de implementar sus obligaciones climáticas «es probablemente una de las claves del éxito del Acuerdo de París». Pérez de las Heras, «La Unión Europea...», 49. Por el contrario, hay quien las ve

doble vertiente permite afirmar que «la transición hacia un mundo hipocarbónico ha recibido un espaldarazo en París pero su velocidad y profundidad están aún por determinar»⁹⁷. La Comisión subrayaba el impulso que el Acuerdo de París supone para la transición hacia una economía hipocarbónica y circular en el seno de las medidas propuestas para desarrollar dicha transición y que complementaban la Unión de la Energía⁹⁸.

El Acuerdo de París debía entrar en vigor una vez que fuese ratificado por más de 55 países que sumen más del 55 % de las emisiones globales de GEI. La ratificación del mismo por parte de la UE en octubre de 2016, supuso su entrada en vigor el 4 de noviembre de ese mismo año. Al mismo tiempo, la UE hacía pública las propuestas que llevaría a la COP 22, a celebrar en Marrakech⁹⁹ y anunciable que cumpliría su objetivo para 2020 (Kioto II), pues los niveles de emisión de GEI de 2014 confirmaban una reducción del 24 % con respecto a los de 1990 y reiteraba su compromiso de continuar la aplicación de sus políticas climáticas.

A pesar de todo, la noticia de mayor calado en la Conferencia de Marrakech fue la victoria en las elecciones presidenciales de EEUU de Donald Trump, partidario de abandonar el Acuerdo de París. Ello provocó que los representantes de todos los países aprobasen una declaración de apoyo a dicho acuerdo¹⁰⁰. La comunidad internacional volvió así a lanzar un mensaje de unidad, al reafirmar «de manera unánime la voluntad de defender el mencionado acuerdo, afirmando que la lucha contra el cambio climático es ya irreversible»¹⁰¹. Los países se han percatado del agotamiento de un modelo económico intensivo en emisiones de GEI que conlleva perjudiciales

como la razón por las que el Acuerdo de París «sigue descansando en la voluntad unilateral, incluso más que antes si cabe, de los Estados a la hora de contribuir al esfuerzo de mitigación», lo que «conduce a calificar como decepcionante el Acuerdo de París». Sergio Salinas Alcega, «El acuerdo de París de diciembre de 2015: la sustitución del multilateralismo por la multipolaridad en la cooperación climática internacional», *Revista española de derecho internacional*, vol. 70, n.º 1 (2018): 64.

⁹⁷ Gonzalo Escribano Francés y Lara Lázaro Touza, «Energía y clima en 2016: en busca de una gobernanza policéntrica», *Ánalisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, 2016, n.º 28 (2016): 10.

⁹⁸ Comisión Europea, Comunicación de 20 de julio de 2016, *Acelerar la transición de Europa hacia una economía hipocarbónica*, COM (2016) 500 final.

⁹⁹ Consejo de la Unión Europea, *Preparativos de las reuniones de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático que se celebrarán en Marrakech – Conclusiones del Consejo*, Documento 12807/16, 30/09/2016.

¹⁰⁰ *Marrakech action proclamation for our climate and sustainable development*, publicado el 18 de noviembre de 2016 en la página web de la Convención Marco sobre Cambio Climático de NNUU, http://unfccc.int/files/meetings/marrakech_nov_2016/application/pdf/marrakech_action_proclamation.pdf, acceso el 18 de noviembre de 2016.

¹⁰¹ Antxon Olabe Egaña, «Cambio climático en tiempos de incertidumbre», *Política Exterior*, vol. 31, n.º 175 (2017): 116.

consecuencias socioeconómicas y ambientales, al tiempo que aprecian las bondades de los compromisos climáticos¹⁰².

La unidad se mantuvo en la COP 23 celebrada en Bonn, donde se apoyó sin fisuras nuevamente el Acuerdo de París y los objetivos en él establecidos¹⁰³. La COP 24 que ha tenido lugar en Katowice (Polonia) ha adoptado el reglamento para aplicar el Acuerdo¹⁰⁴. Sin embargo, no ha habido unanimidad sobre cómo actuar ante la constatación de un nuevo aumento de las emisiones de GEI¹⁰⁵. La UE, arrastrando a China y a la mayoría de los países, ha defendido tomar como base científica para actuar el informe que el IPCC había presentado previamente¹⁰⁶, en el que se insta a frenar con urgencia el aumento de la temperatura en 1,5 °C, mientras que países como EEUU, Rusia y Arabia Saudí se han mostrado incrédulos ante dicho documento.

5. *El paquete energía limpia*

A finales de 2016, la Comisión incidía en la necesidad de dar pasos en diferentes ámbitos para lograr un futuro europeo sostenible¹⁰⁷, desarrollando dos líneas de trabajo. Por un lado, la integración plena de los objetivos de desarrollo sostenible en el marco político europeo; por otro, la puesta en marcha de un proceso de reflexión en la UE sobre las políticas sectoriales a partir de 2020 y

¹⁰² Al haber tomado conciencia «de la transición que se ha producido desde un sistema internacional de reparto de esfuerzos de mitigación, hacia una situación en la cual los países y las empresas compiten por las oportunidades derivadas de una economía baja en carbono». Gonzalo Escrivano Francés y Lara Lázaro Touza, «Energía y clima en 2017: volatilidad contenida, implementación climática e incertidumbre política», *Ánalisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, n.º 31 (2017): 7.

¹⁰³ Naciones Unidas, *Preparations for the implementation of the Paris Agreement and the first session of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement (FCCC/CP/2017/10/L.13)*, de 18 de noviembre de 2017.

¹⁰⁴ Sitio de la Conferencia de Katowice en la página web de la Convención Marco sobre Cambio Climático de NNUU, <https://unfccc.int/es/katowice>, acceso el 15 de diciembre de 2018.

¹⁰⁵ Si bien entre 2014 y 2016, las emisiones mundiales de GEI se estancaron mientras el PIB mundial crecía, en 2017 volvieron a crecer un 1,6 % y se prevé un aumento en 2018 del 2,7 %. El 60 % de las emisiones están en manos de cuatro potencias, para tres de las cuales se prevén nuevos aumentos de emisiones el presente año: China las aumentará en el 4,7 %, EEUU en el 2,5 % y la India en el 6,3 %. Por el contrario, la UE las reducirá en el 0,7 %. Bruhwiler, L. et al, «Overview of the global carbon cycle», en *Second State of the Carbon Cycle Report (SOCCR2): A Sustained Assessment Report*, ed. por Cavallaro, N. et al (Washington: U.S. Global Change Research Program, 2018), 43.

¹⁰⁶ Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC), *Global Warming of 1.5 °C (PNUMA, 2018)*, <https://www.ipcc.ch/>, acceso el 10 de diciembre de 2018.

¹⁰⁷ Comisión Europea, Comunicación de 22 de noviembre de 2016, *Próximas etapas para un futuro europeo sostenible. Acción europea para la sostenibilidad*, COM (2016) 739 final.

la aplicación de los objetivos de desarrollo sostenible a largo plazo. Entre las prioridades citadas destacan la aplicación efectiva de las medidas ambientales, así como las acciones sobre la Unión de la Energía y cambio climático.

Prácticamente al mismo tiempo, la Comisión presentó «el más ambicioso conjunto de propuestas en materia de energía limpia y transición a la economía hipocarbónica»¹⁰⁸. El conocido como *Paquete energía limpia* contiene una serie de medidas en materia de energías renovables que incluye también el aumento de la eficiencia energética¹⁰⁹. También tiene una vertiente referida a la seguridad energética, pues con esta propuesta, la UE «parece sustituir la estrategia geopolítica de reducir la dependencia europea de las importaciones de gas ruso por la de diversificar las fuentes energéticas hacia las renovables y reducir la dependencia de los combustibles fósiles, incluyendo el gas natural»¹¹⁰. El paquete incluye la elaboración de varios actos legislativos entre los que destacan el Reglamento sobre la Gobernanza de la Energía, la Directiva sobre Energías Renovables y la Directiva de Eficiencia Energética¹¹¹. Los objetivos de las medidas energéticas que comprende el paquete consisten en anteponer la eficiencia energética, lograr el liderazgo mundial en materia de energías renovables y ofrecer un trato justo a los consumidores (en materia de precios).

La idea de anteponer la eficiencia energética significa admitir que la energía más barata y limpia es la que no necesita ser producida o utilizada. Para ello se revisó el objetivo de eficiencia energética vinculante a escala de la UE para 2030 (tal y como se preveía en el Marco clima y energía), subiéndolo del 27 % al 30 %, posibilitando así alcanzar los objetivos en materia de reducción de emisiones de GEI. Esta decisión sigue mostrando «la visibili-

¹⁰⁸ Dionisio Fernández de Gatta Sánchez, «Unión Europea: inicio del debate sobre la transición energética», en *Observatorio de Políticas Ambientales 2017*, coord. por Fernando López Ramón (Madrid: CIEMAT, 2017), 59.

¹⁰⁹ Comisión Europea, Comunicación de 30 de noviembre de 2016, *Energía limpia para todos los europeos*, COM (2016) 860 final.

¹¹⁰ Escribano y Lázaro, «Energía y clima en 2017...», 9. La relevancia del gas natural se debe a que, «en un escenario de descarbonización avanzada, el gas es el único combustible fósil concebido como energía de transición», de manera que en el conjunto de la UE «el uso del gas contribuirá a una retirada ordenada del carbón del mix de generación eléctrica y de los sistemas de generación de calor, ya que no siempre estarán disponibles de forma coste-eficiente las alternativas renovables». Antxon Olabe, Mikel González-Eguino y Teresa Ribera, «Hacia un nuevo orden mundial de la energía», *Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano*, n.º 12 (2017): 17-18. Posibles escenarios de diversificación de fuentes de gas podrían ser las conexiones con el mar Caspio y el Magreb. Gutiérrez, «La Unión de la Energía...», 924-927.

¹¹¹ «El conjunto legislativo propuesto cubre el 90 % de las medidas propuestas en la Estrategia Marco para la Unión de la Energía presentada en 2015». Antonio López-Nicolás Baza, «El liderazgo de la Unión Europea en Energías Renovables: el paquete de Energía Limpia de la Comisión Europea», *Cuadernos de Energía*, n.º 55 (2018): 22.

dad e importancia que la UE le ha dado a la transición energética (ante los retos geopolíticos y climáticos del siglo XXI) y en el marco de ésta, al factor eficiencia energética», al considerarla «como el primer combustible» y promoverla «como la principal fuente de energía latente en el seno de la UE»¹¹².

El objetivo de convertir a la UE en líder mundial en materia de energías renovables se quiere materializar en 2030, logrando que la electricidad renovable represente la mitad de la combinación de producción eléctrica de la UE. En lo que respecta a la energía eólica, la UE ya era líder en el momento de presentar la comunicación. También la energía solar fotovoltaica es un sector puntero en Europa pero se reconoce la necesidad de aumentar su capacidad de fabricación. En cuanto a la biomasa sólida para producir calor y electricidad, es considerado un sector respetuoso con el clima pero, al objeto de limitar presiones adicionales sobre los bosques, se reclama una gestión sostenible de los mismos y buscar sinergias con la economía circular. Todo ello queda englobado en el objetivo, también previsto en el Marco energía y clima para 2030 de llegar, en dicho año, al menos al 27 % de cuota de energías renovables consumidas en la UE. Precisamente, el mantenimiento de este porcentaje, frente al aumento del anterior, referido a la eficiencia energética, fue criticado por considerarlo insuficiente para reducir la dependencia energética europea y porque su aumento, también al 30 %, hubiese sido mejor para la competitividad¹¹³.

En febrero de 2017 la Comisión presentó un informe sobre la situación de las energías renovables en la UE¹¹⁴. Destacaba positivamente el importante papel que las mismas desempeñan ya en la seguridad energética, no en vano la cuota de las fuentes de energías renovables había alcanzado en 2014 el 16 % del consumo final bruto de energía. La estimación para 2015 era del 16,4 % —que finalmente fue del 16,7 %, tal y como ya se ha dicho arriba¹¹⁵— pero se subrayaba la necesidad de intensificar los esfuerzos para mantener la tendencia y cumplir con el objetivo previsto para 2030 de una cuota del 27 %. Para ello, pocos días después, la Comisión ponía en marcha el proceso para aprobar una nueva Directiva de energías renovables presentando su propuesta específica al respecto¹¹⁶. La impor-

¹¹² Herrero, «La seguridad energética...», 94-95.

¹¹³ Fundación Energías Renovables, ed. *Directiva Europea sobre Energías Renovables. Desafíos y oportunidades* (Madrid: FER, 2017), acceso el 5 de octubre de 2018, www.fundacionrenovables.org, 5.

¹¹⁴ Comisión Europea, Documento de 1 de febrero de 2017, *Informe de situación en materia de energías renovables*, COM (2017) 57 final.

¹¹⁵ Comisión Europea, *Third Report...*, 3.

¹¹⁶ Comisión Europea, Documento de 23 de febrero de 2017, *Propuesta de Directiva relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (refundición)*, COM (2016) 767 final.

tancia de la misma es fundamental, no en vano «es considerada clave para el crecimiento económico, la creación de empleo y mejorar la seguridad energética de la Unión, y es el principal instrumento para asegurar que los Estados miembros cumplan con el objetivo de aumentar en un 20 % la producción de renovables en 2020 y para que se reduzcan los GEI»¹¹⁷.

El texto de la Directiva propuesta por la Comisión «fija un objetivo vinculante para la UE en relación con la cuota de energía procedente de fuentes renovables en el consumo final bruto de energía en 2030» (art. 1). Especifica que por dichas fuentes de energía se entenderá las «renovables no fósiles, es decir, energía eólica, energía solar (solar térmica y solar fotovoltaica) y energía geotérmica, calor ambiente, mareomotriz, undimotriz y otros tipos de energía oceánica, hidráulica, biomasa, gases de vertedero, gases de plantas de depuración y biogás» (art. 2). Y, siguiendo lo establecido en el Marco energía y clima para 2030, se establece como objetivo global vinculante de la UE que «los Estados miembros velarán conjuntamente por que la cuota de energía procedente de fuentes renovables sea de al menos el 27 % del consumo final bruto de energía de la UE en 2030» (art. 3).

El mantenimiento de dicha cuota en el 27 % fue una de las mayores críticas lanzadas desde el PE¹¹⁸, junto con el hecho de no incluir obligaciones específicas para cada uno de los Estados miembros. Ello ha alargado las negociaciones durante la tramitación del texto por medio del procedimiento legislativo ordinario, más aún tras las enmiendas aprobadas por el PE, pues aumentaba su nivel de exigencia hasta una cuota del 35 % y requería el establecimiento de objetivos nacionales¹¹⁹. Finalmente, en junio de 2018 el PE, la Comisión y los Gobiernos de los Estados miembros llegaron al acuerdo, confirmado por el Consejo, de fijar como objetivo principal de la Directiva el logro en 2030 de una cuota del 32 % de la energía procedente de fuentes renovables¹²⁰.

¹¹⁷ Xira Ruiz Campillo, «Transformación de la UE en su lucha contra el cambio climático», *Economía Exterior*, n.º 81 (2017): 87.

¹¹⁸ Ya se ha mencionado en la nota 63 que ante el Marco energía y clima para 2030 el PE reclamó una cuota de al menos el 30 %, algo que repitió ante el informe de la Comisión sobre la situación de las energías renovables. Parlamento Europeo, Resolución de 23 de junio de 2016, sobre el informe de situación en materia de energías renovables (2016/2041 (INI). DOUE C 91, de 9 de marzo de 2018, 21.

¹¹⁹ Enmiendas aprobadas por el Parlamento Europeo, el 17 de enero de 2018, sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (refundición) (COM (2016) 0767 —C8-0500/2016—2016/0382 (COD)), enmienda 324.

¹²⁰ Consejo de la UE, Comunicado de prensa del 27 de junio de 2018, *Energías renovables: el Consejo confirma el acuerdo alcanzado con el Parlamento Europeo*, 417/18.

Al mismo tiempo, se lograba el acuerdo en torno al Reglamento relativo a la gobernanza de la Unión de la Energía, en el que sí se prevén planes nacionales en materia de clima y energía para cada una de las dimensiones de la misma. Se obligaría, así, a los Estados miembros a diseñar una estrategia energética y climática con objetivos nacionales, contribuciones, políticas y medidas para el 31 de diciembre de 2019 y cada diez años desde esa fecha. Además, se estableció el calendario para el logro del 32 % de energías renovables para 2030, de manera que la UE deberá haber alcanzado el 18 % del objetivo en 2022, el 43 % en 2025 y el 65 % en 2027¹²¹.

También en el ámbito de la eficiencia energética, y por iniciativa del PE, se va a aumentar el porcentaje de mejora de la eficiencia energética para 2030. En este caso, en la tramitación de la Directiva de eficiencia energética, el PE propuso aumentar el porcentaje de eficiencia energética al 34 % para 2030, ante lo que el Consejo acabó aceptando que se comprometería a una cuota mayor del 30 %¹²². Tras nuevas negociaciones interinstitucionales, el PE propuso una porcentaje mínimo del 32,5 % (art. 1 de la propuesta de Directiva)¹²³. Tanto la propuesta de este acto, como la de los otros dos mencionados, incluyendo la modificación de los objetivos, fue aprobada por el PE en sesión plenaria el 13 de noviembre de 2018.

Establecidos los actos legislativos del paquete de medidas para el periodo hasta 2030 y teniendo en cuenta los preocupantes datos de emisiones globales previstas para 2018, así como las recomendaciones del IPCC para frenar el aumento de la temperatura en 1,5 °C, la Comisión hizo pública su propuesta para que las emisiones de GEI desaparezcan en Europa para 2050¹²⁴. Se trata de una visión que permite a la UE ir más allá de los objetivos de clima y energía previstos, desarrollando políticas que posibiliten dejar de lado los combustibles fósiles para 2050¹²⁵. La Comisión constata

¹²¹ Consejo de la UE, Comunicado de prensa del 29 de junio de 2018, Gobernanza de la Unión de la Energía: *el Consejo confirma el acuerdo alcanzado con el Parlamento Europeo*, 424/18

¹²² Consejo de la UE, Documento 9287/18, *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending 2012/27/EU on energy efficiency*. Bruselas, 4 de junio de 2018.

¹²³ Parlamento Europeo, Provisional Agreement Resulting from Interinstitutional Negotiations – Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending 2012/27/EU on energy efficiency (COM(2016)0761 –C8-0498/2016— 2016/0376(COD)), 17 de julio de 2018. Acceso el 5 de noviembre de 2018, www.europarl.europa.eu.

¹²⁴ Comisión Europea, Comunicación de 28 de noviembre de 2018, *A Clean Planet for all. A European strategic long-term vision for a prosperous, modern, competitive and climate neutral economy*, COM (2018) 773 final.

¹²⁵ «La finalidad de esta estrategia a largo plazo no es tanto establecer objetivos, sino crear una visión y una dirección adecuada, trazar un plan para ello, e inspirar y permitir a las

que el paquete 2030 permitirá una reducción de emisiones de GEI del 45 % para 2030 (por encima del 40 % previsto como objetivo) y llegar al 60 % en 2050. Sin embargo, ello no sería suficiente para cumplir con el Acuerdo de París por lo que la Comisión, tras evaluar las vías para ello, concluye que la UE puede adoptar las medidas para lograr reducir las emisiones entre el 80 % y el 100 % (en comparación con 1990) pudiendo, por tanto, llegar a una situación de cero emisiones para 2050.

La Comisión recuerda que entre 1990 y 2016 las emisiones de GEI de la UE se redujeron en el 22 % mientras el PIB creció un 54 %. Como se ve, los impactos económicos totales son positivos a pesar de las importantes inversiones adicionales que requieren. Así, se prevé un incremento adicional del PIB del 2 % con las políticas de descarbonización que deben conducir al objetivo de emisiones cero, además del beneficio económico que supondrá la erradicación de los daños económicos ocasionados por el cambio climático.

Finalmente, según la propuesta de la Comisión, el camino hacia una economía climáticamente neutra exigirá una acción conjunta en siete ámbitos estratégicos: eficiencia energética; despliegue de energías renovables; movilidad limpia, segura y conectada; industria competitiva y economía circular; infraestructuras e interconexiones; bioeconomía y sumideros naturales de carbono; captura y almacenamiento de carbono para hacer frente a las emisiones restantes. A destacar la propuesta en el sector de la energía, consistente en que en 2050 más del 80 % de la electricidad de la UE se produzca a partir de fuentes de energía renovable.

IV. Conclusiones

Ante la falta de una regulación contenida en los Tratados originarios, han sido los Tratados modificativos los que han ido configurando la política medioambiental europea. Los dos avances más relevantes han venido determinados por la vinculación del crecimiento económico a la protección medioambiental, estableciendo así el desarrollo sostenible como objetivo fundamental de la UE, y por la integración de dicho objetivo en la definición y en la realización de las demás políticas y acciones.

El mayor reto medioambiental en la actualidad es el cambio climático, y la lucha contra el mismo ha ido copando mayor presencia tanto en el de-

partes interesadas, investigadores, empresarios y ciudadanos por igual desarrollar nuevas e innovadoras industrias, empresas y empleos asociados». Comisión Europea, Comunicado de prensa de 28 de noviembre de 2018, *La Comisión aboga por una Europa climáticamente neutra de aquí a 2050*, IP/18/6543.

sarrollo de las diferentes políticas europeas como en la acción exterior de la UE, lo que ha convertido a Europa en la potencia económica del planeta con el mayor compromiso medioambiental y con las propuestas más avanzadas en la lucha contra el calentamiento global. A este respecto, debe subrayarse el esfuerzo europeo por lograr un acuerdo internacional que sustituya al Protocolo de Kioto y que el Acuerdo de París ha sido posible en buena medida gracias al impulso de la UE.

Las propuestas europeas más notorias a favor de la acción climática están posibilitando a la UE posicionarse adecuadamente para hacer frente al reto de la seguridad de abastecimiento energético. En efecto, la apuesta por las energías procedentes de fuentes renovables es una vía de acción que la UE está impulsando significativamente los últimos años. Ahora bien, se trata de una cuestión en la que se evidencian en mayor medida las sensibilidades dispares de los Estados miembros, así como una postura reacia por parte de éstos a ceder soberanía en materia energética. Precisamente, la acción climática europea sirve de ejemplo para demostrar que desarrollar una perspectiva europea, también en materia energética, puede otorgar mayores beneficios que mantener una perspectiva gubernamental o nacional. Incluso en el ámbito exterior, actuar con una sola voz tal y como hace la UE en las negociaciones climáticas, posibilitaría unos mejores resultados en las conversaciones con países proveedores de energía y mejorar la situación de dependencia.

La estrategia de la Unión de la Energía, que engloba tanto el Marco clima y energía para 2030 como la Estrategia sobre Seguridad Energética, y que se está desarrollando por medio del paquete energía limpia, delimita el camino que piensa seguir la UE en los próximos años, a saber, impulsar una transición energética que favorezca el logro del desarrollo sostenible. Es cierto que es posible exigir a la UE mayores esfuerzos y propuestas más ambiciosas pero resulta necesario reconocer que los objetivos actualmente establecidos tienen la particularidad de combinar lo deseable con lo posible. En este sentido, la relevancia del paso dado evolucionando el objetivo 40/27/27 a objetivo 40/32/32,5 es evidente y su consecución en 2030 es factible dadas las capacidades de la UE. Se trata de la aspiración mínima que Europa debe mostrar para avanzar hacia una economía sostenible y hacer frente de manera exitosa a los retos de la seguridad energética y el cambio climático, incluyendo los compromisos del Acuerdo de París. La asunción por parte del Consejo Europeo de la propuesta de la Comisión consistente en llegar a cero emisiones en 2050 e implementar un paquete de medidas para su logro a aplicar en el periodo 2030-2050 acabará de situar a la UE en la posición idónea para hacer frente a los retos mencionados.

Sobre el autor

Asier García Lapiola es Doctor en Derecho (UPV-EHU), Diploma de Estudios Avanzados en Unión Europea (UNED), Master en Estudios Europeos (Universidad de Deusto) y Especialista en Relaciones Internacionales (UPV-EHU). Es profesor agregado (profesor contratado doctor) en la UPV-EHU, imparte las asignaturas Economía Contemporánea y Comercio Exterior en la Facultad de Economía y Empresa y Unión Europea en las Aulas de la Experiencia. Sexenio de investigación reconocido por la CNEAI. Sus líneas de investigación sobre la UE son, por un lado, el sistema institucional y el proceso normativo, por otro, la política medioambiental y la acción climática.

About the Author

Asier García Lapiola is a PhD in Law (UPV-EHU), Advanced Diploma on Advanced Studies in European Union (UNED), Master in European Studies (Universidad de Deusto) and Specialist in International Relations (UPV-EHU). Professor at the Faculty of Economics and Business (UPV-EHU), teaches the subjects Contemporary Economics, International Trade and European Union. Research activity recognized by CNEAI. His lines of research on the European Union are, on the one hand, the institutional system and the legislation process, on the other, environmental policy and climate action.

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 Especialistas en Derecho de la Unión Europea del Consejo General del Poder Judicial

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/ced-60-2019pp343-383>

Sumario: I. Introducción.—II. Primera parte. Los desarrollos jurisprudenciales del derecho de la Unión Europea. 1. Las bases constitucionales de la Unión ante el Tribunal de Justicia: el Brexit, la moneda única y los derechos fundamentales. a) Las condiciones soberanas del Brexit: la *sentencia Wightman*. b) El control de la Unión Económica y Monetaria: la *sentencia Weiss*. c) La distintas naturaleza del Derecho de la Unión y del Convenio Europeo de Derechos Humanos. 2. El mercado único europeo y las políticas de la Unión. a) El seguro de responsabilidad del automóvil. b) La igualdad en materia de seguridad social y el cambio de sexo. c) El derecho a las vacaciones y el permiso parental. d) La protección de los datos personales e) La protección de los empleados temporales. 3. Las personas en el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia. a) La libre circulación en el espacio de Schengen. b) La solicitud de asilo en distintos países del Sistema Europeo Común de Asilo. c) Las excepciones a la ejecución de la orden europea de detención y entrega.—III. Segunda parte. La jurisprudencia europea provocada por los jueces españoles y sus efectos en el Derecho Interno 1. Las sentencias prejudiciales «españolas» a) Los límites de la protección de los empleados públicos temporales: *sentencias Vernaza Ayovi, Viejobueno y de Diego Porras II* b) La *sentencia Saras Energía* y la eficiencia energética c) El alcance de la protección social europea: las sentencias *González Castro, Crespo Rey, Checa Honrado, Colino Sigüenza e Ilunión Seguridad* d) La *sentencia Escobedo Cortés* y la *sentencia Bankia*: las cláusulas abusivas y las prácticas comerciales desleales e) La *sentencia Ministerio Fiscal* y la protección de datos en la prevención e investigación de delitos 2. Las sanciones del Tribunal de Justicia a España por incumplir sentencias declarativas de incumplimiento a) La multa coercitiva y la suma a tanto alzado por incumplimiento del Derecho de la Unión b) Las correcciones financieras por incumplimiento del Derecho de la Unión en la gestión de los fondos europeos.—IV. Relación de las sentencias comentadas.

I. Introducción

El Tribunal de Justicia ha reelegido como presidente y para los próximos tres años al profesor belga K. Lenaerts, y ha designado vicepresidenta a la abogada del Estado española, Rosario Silva de Lapuerta. El nuevo Tribunal de Justicia ya ha tenido ocasión de pronunciarse de una manera significativa sobre cuestiones de gran trascendencia política, el Estado de Derecho en Polonia o el Brexit, como jurídica, tal es el caso de la cooperación prejudicial con el Tribunal Constitucional alemán en cuanto se refiere a la moneda única.

Constituye, precisamente, un hito de la intervención del Tribunal de Justicia el *auto* de 19 de octubre de 2018, *Comisión / Polonia*, C-619/18R, en virtud del cual la Vicepresidenta adopta la medida cautelarísima, sin oír a Polonia, consistente en suspender las leyes polacas referidas al nombramiento de nuevos jueces del Tribunal Supremo. El auto se dicta provisionalmente hasta que se resuelva el procedimiento cautelar, con audiencia del Gobierno polaco, y ordena, por una parte, que los jueces que fueron destituidos el 3 de abril sigan ejerciendo sus funciones y, por otra parte, impide el nombramiento de nuevos jueces y del presidente del Tribunal Supremo polaco. En fin, el auto también obliga a informar al mes al Tribunal de Justicia y a tenerlo informado desde entonces de manera regular de su cumplimiento.

El Tribunal de Justicia argumenta brevemente sobre la urgencia y sobre la ponderación de los intereses en juego. Por una parte, insiste en la importancia de la independencia judicial que deriva del contenido esencial del derecho fundamental a un proceso justo vinculado a la garantía de la protección de los derechos que los justiciables tienen reconocidos por el Derecho de la Unión, para lo que invoca el artículo 47 de la Carta, y para preservar los valores comunes a los Estados miembros enunciados por el artículo 2 TUE. Y, por otra parte, la ponderación de los intereses en juego pone de manifiesto los graves perjuicios que supone la denegación del acceso a un tribunal independiente y a un juicio justo. Por tanto y hasta que se dictó el 17 de diciembre de 2018 el auto definitivo el Tribunal de Justicia aseguró la finalidad del procedimiento por incumplimiento promovido por la Comisión contra Polonia.

El Tribunal de Justicia se preocupa del diálogo con los jueces nacionales. No en vano gran parte de su trabajo y la influencia de su jurisprudencia tienen su origen en las buenas preguntas que le remiten los jueces nacionales y que le dan pie a elaborar buenas respuestas. Esto explica que una vez más el Tribunal de Justicia elabore y publique una nueva comunicación sobre el planteamiento de cuestiones prejudiciales (Recomendaciones a los órganos jurisdiccionales nacionales, relativas al planteamiento de cuestiones prejudiciales, *DOUE* n.º C 257, de 20.7.2018, p. 1).

En realidad, se trata de pequeños cambios, como el de la anonimización de las sentencias cuando se refieran a personas físicas, los requisitos para plantear una cuestión prejudicial y los procedimientos especiales, acelerado y de urgencia.

En cuanto a la anonimización, la entrada en vigor del Reglamento General de Protección de Datos el 25 de mayo de 2018 parece haber predis puesto a todos, incluido el Tribunal de Justicia, a mostrar una especial sensibilidad. No puedo ocultar mi nostalgia por no poder contar con los nombres que hasta ahora han jalónado la jurisprudencia del Tribunal de Justicia desde *Flaminio Costa* hasta *Mario Costeja*, pasando por *Gabrielle Defrenne*. Bien es verdad que utilizando los potentes buscadores actuales estamos a un clic de saber probablemente demasiadas cosas tanto del Sr. Costa enfrentado a ENEL, de la Sra. Defrenne luchando contra Sabena y, sobre todo, del Sr. Costeja, tan presente en Google, que son ciertamente innecesarias y solo tenían un valor nemotécnico.

Los requisitos de la cuestión prejudicial no han cambiado pero el Tribunal de Justicia ha creído conveniente insistir en los elementos fundamentales de toda cuestión prejudicial: debe identificar el objeto del litigio principal y hechos relevantes, debe referirse a las disposiciones jurídicas pertinentes, tanto europeas como nacionales, debe motivarse la remisión y, en fin, deben formularse con precisión las preguntas.

Los procedimientos especiales se han reducido a dos, el procedimiento acelerado y el procedimiento de urgencia. La diferencia en cuanto a los plazos procesales entre un procedimiento y otro es significativa: el de urgencia puede concluirse en unos pocos meses, por ejemplo menos de cuatro; en cambio y salvo excepciones vividas precisamente en este segundo semestre de 2018, en el procedimiento acelerado la sentencia se puede dictar en menos de un año, o incluso en tres meses, cuando la media ronda el año y medio.

Así, por ejemplo, en el procedimiento de urgencia seguido en el asunto *ML*, C-220/18 PPU, la resolución de reenvío del Tribunal Superior de Justicia de Bremen fue firmada el 27 de marzo de 2018, y el Tribunal de Justicia dictó sentencia el 25 de julio de 2018. Es decir, en cuatro meses se resolvió la cuestión prejudicial referida a la ejecución de una orden europea de detención y entrega.

Como ejemplo de procedimiento acelerado, en el caso *Taricco II*, es decir, la que terminó con la *sentencia M.A.S., M.B.*, C-42/17, EU:C:2017:936, el Consejo constitucional italiano había remitido la cuestión prejudicial en noviembre de 2016, llegó a Luxemburgo el 26 de enero de 2017 y la Gran Sala dictó la sentencia el 5 de diciembre de 2017, es decir, menos de once meses después.

Desde luego, paradigmático ha sido el procedimiento acelerado seguido para responder al Tribunal escocés sobre las condiciones para revocar el

Brexit dado que el reenvío prejudicial llegó a Luxemburgo el mismo día que se firmaba en Edimburgo, el 3 de octubre de 2018, y el pleno, con 25 jueces del Tribunal de Justicia, dictó el 10 de diciembre de 2018 la *sentencia Wightman*, C-621/18, poco más de dos meses; es decir, tuvo respuesta la pregunta que 68 días antes habían formulado los jueces escoceses.

El Tribunal de Justicia tiene que recordar que el procedimiento acelerado no se aplica ni siquiera cuando existe «un gran número de personas o de situaciones jurídicas potencialmente afectadas por la resolución que el órgano jurisdiccional remitente deberá dictar tras haber sometido la petición de decisión prejudicial al Tribunal de Justicia».

Precisamente, el Tribunal de Justicia ha desarrollado esta jurisprudencia denegando por ejemplo a los tribunales españoles este procedimiento acelerado. Tal es el caso del *auto Gómez del Moral Guasch / Bankia*, C-125/18, EU:C:2018:253, que deniega la solicitud del Juzgado de Primera Instancia n.º 38 de Barcelona de adoptar el procedimiento acelerado en un litigio relativo al carácter supuestamente abusivo de una cláusula incluida en un contrato de préstamo hipotecario. A tal efecto, el Tribunal de Justicia justifica esta denegación: «el hecho de que los procedimientos tengan por objeto la vivienda de los deudores no constituye una circunstancia excepcional que justifique aceptar una solicitud de aplicación del procedimiento acelerado [...] en la medida en que estos deudores no corran el riesgo inminente de perder su vivienda» (apartado 12).

También el Tribunal de Justicia deniega al Tribunal Supremo español, en virtud del *auto Oro Efectivo*, EU:C:2018:298, el procedimiento acelerado dado que «la necesidad de unificar la jurisprudencia nacional divergente, habida cuenta en particular de que diversos órganos jurisdiccionales nacionales han dictado, y siguen dictando con considerable frecuencia, resoluciones contradictorias sobre la misma cuestión jurídica que la planteada en el asunto principal, dicho tribunal no ha acreditado, en vista de las circunstancias del presente asunto, la urgencia que requiera dar respuesta a su petición en breve plazo. Por lo demás, dicha necesidad, aun siendo legítima, no puede bastar, por sí sola, para justificar un procedimiento acelerado.

En cuanto al procedimiento de urgencia recuerda el Tribunal de Justicia que solo es aplicable en el marco del espacio de libertad, seguridad y justicia, por ejemplo, cuando el litigio principal se refiere a una persona detenida o privada de libertad o se trata de un litigio relativo a la patria potestad o a la custodia de hijos menores.

Al escribir sobre la cuestión prejudicial y relacionarla con el Brexit me permito adelantar un lamento que espero que sea compartido: ¡cuánto añoraremos la peculiar manera de preguntar de los jueces británicos!

II. Primera parte. Los desarrollos jurisprudenciales del Derecho de la Unión Europea

Son tan importantes las sentencias de este semestre que solo puedo fijarme en algunas de ellas que agrupo en torno a aquellas de dimensión «constitucional», las referidas al mercado único y las del espacio de libertad, seguridad y justicia.

1. *Las bases constitucionales de la Unión ante el Tribunal de Justicia: el Brexit, la moneda única y los derechos fundamentales*

La trascendencia constitucional del Brexit, el control judicial de la Unión Económica y Monetaria y la naturaleza jurídica del Convenio Europeo de Derechos Humanos han ocupado de manera decisiva al Tribunal de Justicia que ha dictado tres sentencias fundamentales para la Unión.

a) Las condiciones soberanas del Brexit: la *sentencia Wightman*

El Tribunal de Justicia ha respondido en su formación plenaria, compuesta en este caso de 25 de sus 28 jueces, es decir, con todas las garantías institucionales del procedimiento judicial europeo, una pregunta procedente de la Sala de Apelación del Tribunal Superior de Justicia de Escocia que debía resolver, a petición de parlamentarios escoceses en el Parlamento de Edimburgo, en Londres y en Estrasburgo, una acción declarativa sobre si cabía la revocación de la notificación hecha por el Gobierno británico de abandonar la Unión.

El Tribunal de Justicia rechazó las causas de inadmisibilidad alegadas por el Gobierno británico, al que apoyaba en cierta medida la Comisión Europea, fundadas en que se trataba de una cuestión hipotética y sin trascendencia jurídica alguna. Sin embargo, el Tribunal de Justicia invocó la presunción de pertinencia de las cuestiones prejudiciales y consideró que en este caso el tribunal escocés le pedía que interpretase una norma bien determinada de Derecho primario, el artículo 50 TUE, tarea en la que se empeña convenientemente.

La respuesta del Tribunal de Justicia tiene un fundamento en consonancia con la doble naturaleza del Derecho de la Unión: por una parte, aborda la cuestión desde el punto de vista del Derecho internacional público, del «derecho de los tratados internacionales»; pero, por otra parte, tiene en cuenta la perspectiva supranacional, acorde con la naturaleza específica del Derecho de la Unión.

Desde el punto de vista *iusinternacional* el Tribunal de Justicia se apoya en el magnífico trabajo realizado por el abogado general Campos Sánchez-

Bordona en sus Conclusiones, presentadas el 4 de diciembre de 2018, menos de una semana antes de la sentencia. El abogado general español se refiere profusamente a la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados en virtud de la cual la revocación de las notificaciones y de los instrumentos, entre otros de retiro, puede producirse en cualquier momento antes de que surtan efecto.

En esta perspectiva el Tribunal de Justicia subraya la misma idea del abogado general español que había explicado: «El carácter unilateral de la decisión de retirada milita en favor de la posibilidad de revocar unilateralmente la notificación de esa decisión, hasta el instante en el que esta surta sus efectos definitivos. Desde esta perspectiva, la revocación unilateral sería, también, una manifestación de la soberanía del Estado saliente, que opta por revertir su decisión inicial» (apartado 94 de las Conclusiones que es parafraseado en el apartado 57 de la sentencia).

Desde la perspectiva supranacional es importante comprobar cómo el Tribunal de Justicia insiste en la naturaleza del Derecho de la Unión, el carácter constitucional de los Tratados (apartado 44), su primacía y efecto directo (apartado 45), y remite a su jurisprudencia sobre los derechos fundamentales (apartado 62) y la ciudadanía de la Unión (apartado 64).

Estas condiciones le permiten al Tribunal de Justicia asegurar que no puede obligarse a un Estado a adherirse a la Unión contra su voluntad pero tampoco puede ser obligado a retirarse de la Unión contra su voluntad (apartado 65).

Con estas ideas el Tribunal de Justicia interpreta el artículo 50 TUE, convenientemente analizado por el Abogado General Campos, y la respuesta que finalmente da es de sentido común: la notificación de abandonar la Unión por parte de un Estado miembro no conduce inevitablemente a su retirada dado que cabe revocar la notificación hasta que no entre en vigor el acuerdo sobre la retirada o hasta que transcurran dos años desde el acuerdo, salvo que este no se haya prorrogado convenientemente.

Por tanto, frente a la reticencia del Gobierno británico a la intervención judicial desde Luxemburgo en esta cuestión y frente a la solución de una revocación consensuada, propugnada desde Bruselas, es decir, controlada por los socios de la Unión, el Tribunal de Justicia elige la solución más sencilla y que más garantías ofrece para la soberanía del Reino Unido pero también para los ciudadanos de la Unión, la posibilidad de revocación unilateral de la intención de retirarse de la Unión.

Queda en manos de los británicos y de su Parlamento nacional irse de la Unión o dar marcha atrás en el último minuto, incluso en tiempo de prórroga, de una aventura política de costes incalculables.

El odiado Tribunal que desde Luxemburgo tanto discordia a algunos soberanistas británicos ha dado una rápida, sabia y dramática respuesta al

Tribunal escocés: del mismo modo que se adhirieron libremente también pueden soberanamente abandonar la Unión lo que también supone que puedan parar el proceso antes de que ya no quepa vuelta atrás que significará, con probabilidad, iniciar otro proceso de aproximación e integración en la Unión Europea.

b) El control de la Unión Económica y Monetaria: la *sentencia Weiss*

La Gran Sala del Tribunal de Justicia ha respondido, con la *sentencia Weiss y otros*, C-493/17, el reenvío prejudicial del Tribunal Constitucional alemán que cuestionaba, de nuevo (la primera vez fue la *sentencia Gauweiler*, C-62/14, EU:C:2015:400), la política monetaria del Banco Central Europeo (BCE).

El mismo parlamentario conservador bávaro y euroescéptico, Peter Gauweiler, es recurrente también en el asunto que encabeza ahora otro empresario y político conservador berlínés, vinculado a la derecha más extrema, Heinrich Weiss, y que cuestiona la validez de una decisión del BCE sobre el programa de compras de valores públicos en mercados secundarios.

Si en Karlsruhe se veían causas de ilegalidad, en Luxemburgo las cosas parece que están más claras, pues el Tribunal de Justicia no observa inconstitucionalidad alguna e incluso inadmite una de las preguntas.

Los jueces alemanes subrayan los límites del artículo 123 TFUE que prohíbe la concesión de cualquier otro tipo de créditos o la adquisición directa de deuda por el BCE y por los bancos centrales nacionales en favor de las instituciones de la Unión o de las autoridades nacionales. Asimismo, se había planteado en Karlsruhe si el BCE había desbordado el ejercicio de competencias conferidas por la política monetaria europea por el volumen o la duración de las operaciones.

El Tribunal de Justicia se muestra muy aséptico y enjuicia la validez de las norma del BCE en torno a su motivación, la competencia del BCE para adoptarla y su proporcionalidad.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia no duda de la motivación de las decisiones del BCE a la vista de los informes, las conferencias de prensa de su presidente, las publicaciones del BCE, etc.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia vuelve a explicar, al delimitar la política monetaria europea, que su objetivo primordial es mantener la estabilidad de precios. Para ello, el Tribunal de Justicia tiene en cuenta, como sostiene el BCE, que «la transmisión de las medidas de política monetaria del SEBC a la evolución de los precios requiere, entre otras cosas, facilitar la concesión de crédito a la economía y modificar el comportamiento de los agentes económicos y de los particulares en materia de inversión, consumo

y ahorro» (apartado 65). Por tanto, a juicio del Tribunal de Justicia, el BCE no ha desbordado los márgenes de la política monetaria europea.

En tercer lugar, el análisis de las medidas adoptadas permite considerar que son proporcionadas.

En cuarto lugar, el Tribunal de Justicia vuelve a aplicar la interpretación ya dada del artículo 123 TFUE de tal modo que, si bien prohíbe toda asistencia financiera del SEBC a un Estado miembro, no excluye, con carácter general, la facultad del SEBC de comprar a los acreedores de dicho Estado títulos previamente emitidos por este último (apartado 103). En su interpretación el Tribunal de Justicia tranquiliza al Tribunal Constitucional alemán diciéndole que las medidas del BCE no desincentivan el cumplimiento de una política presupuestaria sana.

En fin, el Tribunal de Justicia inadmitió, por considerarla hipotética, la quinta cuestión prejudicial con la que el Tribunal Constitucional alemán quería saber si era conforme con el Derecho de la Unión la distribución, entre los bancos centrales nacionales, de todas las pérdidas eventualmente sufridas por alguno de esos bancos centrales a raíz del impago de un Estado miembro, cuando la importancia de dichas pérdidas requiera la recapitalización del banco central nacional.

Así pues, la vía de cooperación entre Karlsruhe y Luxemburgo muestra la especial sensibilidad y la reticencia que en países como Alemania plantea el euro y los apoyos que el BCE, indisolublemente, ha prestado a países que han atravesado una profunda crisis como Grecia y, desde luego, España.

Aun cuando la cooperación prejudicial entre el Tribunal Constitucional alemán y el Tribunal de Justicia sea un tanto desabrida no deja de ser importante el reconocimiento por ambos tribunales de su papel estructurante de las relaciones constitucionales en el marco de la Unión Económica y Monetaria.

c) La distintas naturaleza del Derecho de la Unión y del Convenio Europeo de Derechos Humanos

La Gran Sala del Tribunal de Justicia se pronunció, a requerimiento del Tribunal Supremo austriaco, mediante la *sentencia XC*, C-234/17, sobre la cuestión de si una vía procesal penal abierta como consecuencia de la vulneración de un derecho consagrado por el Convenio Europeo de Derechos Humanos y declarado por el Tribunal Supremo austriaco o por el Tribunal de Estrasburgo debe aplicarse también a la violación de los derechos consagrados por la Carta.

Es decir, la pregunta versaba sobre si un procedimiento especial de ejecución de sentencias del Tribunal de Estrasburgo por vulneración de derechos fundamentales reconocidos en el Convenio de 1950 debía aplicarse en

el caso de ejecución del Derecho de la Unión por exigirlo así los principios de cooperación, equivalencia y efectividad.

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre tales principios es muy conocida y se enuncia en estos términos: «conforme al principio de cooperación leal consagrado en el artículo 4 TUE, apartado 3, la regulación procesal de los recursos destinados a garantizar la protección de los derechos que el Derecho de la Unión confiere a los justiciables no debe ser menos favorable que la concerniente a recursos similares de Derecho interno (principio de equivalencia) ni hacer imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión (principio de efectividad)» (apartado 22).

Pues bien, la respuesta del Tribunal de Justicia es negativa debido a la distinta naturaleza del ordenamiento de la Unión Europea y del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

En cuanto a la equivalencia, el Tribunal de Justicia subraya la naturaleza específica del Derecho de la Unión y, en particular, indica, refiriéndose expresamente a la *sentencia Simmenthal*, 106/77, EU:C:1978:49, que «los órganos jurisdiccionales nacionales encargados de aplicar, en el marco de sus competencias, las disposiciones del Derecho de la Unión están obligados a garantizar la plena eficacia de estas disposiciones, si es necesario dejando inaplicada por su propia autoridad cualquier disposición nacional contraria, sin solicitar o esperar la eliminación previa de dicha disposición nacional por vía legislativa o mediante cualquier otro procedimiento constitucional».

Y por lo que se refiere a la efectividad, el Tribunal de Justicia comprueba que el ordenamiento jurídico austriaco garantiza la efectividad del Derecho de la Unión sin que sea necesario ampliar el ámbito de aplicación de la vía de recurso extraordinario como le pide el Tribunal Supremo. Y, de paso, recuerda que el principio de cosa juzgada no impide que se reconozca la responsabilidad del Estado derivada de una resolución de un órgano jurisdiccional que se pronuncia en última instancia, invocando la conocida *jurisprudencia Köbler*.

En suma, el Tribunal de Justicia opta por clarificar que las vías jurisdiccionales nacionales del Derecho de la Unión tienen que ser equivalentes a las de aplicación de cada Derecho nacional sin tener que recurrir a procedimientos jurisdiccionales especiales que se establezcan, como ha ocurrido en 2015 en el Derecho español, los ordenamientos internos.

2. *El mercado único europeo y las políticas de la Unión*

La armonización de legislaciones en el mercado único y las políticas de la Unión tienen un extraordinario efecto en los Derechos nacionales y afec-

tan a los sectores más variopintos desde el seguro del automóvil, la igualdad de sexo, el derecho a las vacaciones y el permiso parental, la protección de datos o, en fin, el empleo temporal.

a) El seguro de responsabilidad del automóvil

La armonización de las legislaciones en materia de seguro de responsabilidad del automóvil ha propiciado dos sentencias que resuelven problemas cotidianos de numerosos ciudadanos europeos.

En la *sentencia Juliana*, C-80/17, la Gran Sala aborda una cuestión de gran interés práctico y que se plantea muy a menudo ante los tribunales nacionales: si un vehículo que está estacionado y no circula está obligado a tener un seguro obligatorio. Esta cuestión surgió en un asunto del que conocía el Tribunal Supremo portugués y la respuesta afirmativa del Tribunal de Justicia la pronunció en estos términos: «es obligatorio suscribir un contrato de seguro de la responsabilidad civil relativa a la circulación de un vehículo automóvil cuando el vehículo sigue estando matriculado en un Estado miembro y es apto para circular, pero se encuentra estacionado en un terreno privado por la mera decisión de su propietario, que ya no tiene intención de conducirlo» (apartado 52).

La *sentencia Smith / Meade* y otros, C-122/17, resulta muy elocuente por cuanto precisa nuevamente el efecto directo de la Directiva sobre seguro de automóvil cuando el litigio se produce entre particulares.

En este caso, un pasajero de una furgoneta que iba en su parte trasera sin asientos resultó herido grave y reclamó contra el propietario del vehículo y su aseguradora que, sin embargo, habían excluido de la póliza la cobertura de pasajeros que viajasen en la parte trasera sin asiento. Esta cláusula era conforme con el Derecho irlandés.

El litigio se había planteado ante los tribunales irlandeses en relación con la interpretación de la Tercera Directiva relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre el seguro de responsabilidad civil derivada de la circulación de vehículos automóviles, la Directiva 90/232/CEE.

En instancia el Tribunal irlandés había aplicado la *jurisprudencia Marleasing* y había razonado que la obligación de interpretación conforme exige hacer abstracción de la exclusión de la cobertura del seguro prevista en la Ley irlandesa y aplicar directamente la Directiva. Sin embargo, el Tribunal de Apelación le planteó la cuestión al Tribunal de Justicia.

Y el Tribunal de Justicia precisó que, efectivamente, el efecto directo de las directivas solo es vertical y debe completarse con el principio de interpretación conforme siempre y cuando sea posible y teniendo como límite una interpretación *contra legem*.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia precisa el efecto directo vertical en estos términos: «el tribunal nacional solo está obligado a inaplicar la normativa interna contraria a una directiva cuando esta se invoca frente a un Estado miembro, a los órganos de su Administración, incluidas las autoridades descentralizadas, o a los organismos o entidades que estén sujetos a la autoridad o al control del Estado o a quienes un Estado miembro ha recomendado una misión de interés público y que, a tal efecto, disponen de facultades exorbitantes en comparación con los que se deriven de las normas aplicables en las relaciones entre particulares» (apartado 45).

En segundo lugar, el principio de interpretación conforme «tiene determinados límites» lo quiere decir que «la obligación del juez nacional de utilizar como referencia el Derecho de la Unión cuando interpreta y aplica las normas pertinentes del Derecho interno está limitada por los principios generales del Derecho y no puede servir de base para una interpretación *contra legem* del Derecho nacional» (apartado 40).

Y, además, el Tribunal de Justicia explica por qué en unos casos parece que hay aplicación directa vertical y horizontal: cuando se trata de principios generales del derecho que no están vinculados exclusivamente a una directiva.

A tal efecto, el Tribunal de Justicia argumenta, por ejemplo, que además de recogerse en la Directiva 2000/78/CE relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, «el principio de no discriminación por razón de la edad encuentra su fuente en diversos instrumentos internacionales y en las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros y que dicho principio, actualmente consagrado en el artículo 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, debe considerarse un principio general del Derecho de la Unión».

En cambio, la obligación de que el seguro de responsabilidad civil derivada de la circulación del vehículo de que se trate cubra los daños corporales de todos los ocupantes, con excepción del conductor, derivados de la circulación, consagrada por la Directiva 90/232/CEE, no constituye tal principio general.

Por tanto, el juez irlandés que conoce de un litigio entre particulares, que se encuentra en la imposibilidad de dar a las disposiciones de su Derecho nacional una interpretación conforme con una directiva, no está obligado, basándose únicamente en el Derecho de la Unión, a inaplicar las disposiciones de su legislación nacional contrarias a las disposiciones de dicha directiva que cumplen todos los requisitos exigidos para producir efecto directo y a ampliar así la posibilidad de invocar una disposición de una Directiva no transpuesta, o transpuesta de manera incorrecta, al ámbito de las relaciones entre los particulares (apartado 49).

En fin y en tercer lugar, esto no impide al Tribunal de Justicia apuntar la solución subsidiaria para estos casos, es decir, la responsabilidad del Estado por violación del Derecho de la Unión Europea, es decir, la *jurisprudencia Francovich* conforme a la cual la parte perjudicada por la falta de conformidad del Derecho irlandés con el Derecho de la Unión, o la persona que se subrogue en los derechos de dicha parte, podría invocarla para obtener del Estado miembro, en su caso, la reparación del perjuicio sufrido (apartado 56).

b) La igualdad en materia de seguridad social y el cambio de sexo

La *sentencia MB*, C-451/16, responde una interesantísima cuestión pre-judicial procedente del Tribunal Supremo británico en la que se aplica el principio de igualdad en la percepción de una pensión de jubilación de una persona que había cambiado de sexo.

La Gran Sala interpreta la Directiva 79/7/CEE relativa a la aplicación progresiva de la igualdad entre hombres y mujeres en la seguridad social a una persona que había cambiado de sexo.

MB había nacido en 1948 como hombre, se casó en 1974, en 1991 empezó a hacer vida como mujer y, en 1995, se sometió a una operación quirúrgica de cambio de sexo. Al solicitar en 2008 la pensión de jubilación como mujer las autoridades británicas se la denegaron porque no tenía un certificado de reconocimiento de su cambio de sexo, cuya concesión exigía la anulación de su matrimonio, a lo que MB se oponía por razones religiosas.

El Tribunal de Justicia llegó a la conclusión de que la legislación británica constituía una discriminación directa por razón de sexo y estaba prohibida por la Directiva 79/7.

El Tribunal de Justicia reconoció que conforme a su jurisprudencia «una normativa nacional que supedita la obtención de una prestación de pensión a un requisito relativo al estado civil no puede sustraerse a la observancia del principio de no discriminación por razón de sexo, reconocido en el artículo 157 TFUE y previamente en el artículo 141 CE en el ámbito de la remuneración de los trabajadores» (apartado 30). Asimismo, el Tribunal de Justicia consideró que la Directiva 79/7, en atención a su objeto y a la naturaleza de los derechos que pretende proteger, se aplica a las discriminaciones que tienen lugar como consecuencia del cambio de sexo del interesado.

A los efectos de la concesión de la pensión de jubilación, el Tribunal de Justicia considera que la situación de una persona que ha cambiado de sexo después de haberse casado es comparable a la situación de una persona que ha conservado su sexo de nacimiento y está casada. Por tanto, se produce

una discriminación directa que no está justificada conforme a lo que dispone la Directiva 79/7 porque la legislación británica confiere un trato menos favorable directamente por razón de sexo a una persona que ha cambiado de sexo después de contraer matrimonio que a una persona que ha conservado su sexo de nacimiento y está casada, aunque ambas personas se encuentren en situaciones comparables.

c) El derecho a las vacaciones y el permiso parental

La *sentencia Dicu*, C-12/17, ayuda a delimitar el alcance de la copiosa jurisprudencia del Tribunal de Justicia en relación con el derecho al disfrute de las vacaciones retribuidas.

Como es bien sabido, el Tribunal de Justicia ha establecido una doctrina conforme a la cual la finalidad del derecho a vacaciones anuales retribuidas consiste en permitir que los trabajadores descansen de la ejecución de las tareas que les incumben según su contrato de trabajo y que dispongan de un período de ocio y esparcimiento.

Asimismo, el Tribunal de Justicia ha reiterado que en determinadas situaciones concretas en las que el trabajador no puede cumplir sus cometidos, debido, en particular, a una ausencia por enfermedad debidamente justificada, los Estados miembros no pueden supeditar el derecho a vacaciones anuales retribuidas al requisito de haber trabajado efectivamente. De este modo, los trabajadores que se ausentan del trabajo como consecuencia de una baja por enfermedad se asimilan a los que durante dicho período trabajan efectivamente. Y a esta situación asimila el Tribunal de Justicia a las trabajadoras en permiso de maternidad que no pueden cumplir sus cometidos laborales pero cuyo derecho a vacaciones anuales retribuidas debe garantizarse durante el permiso de maternidad y debe poder ejercerse durante un período distinto del de este permiso.

Se planteaba ante el Tribunal de Justicia el caso de una juez rumana que reclamaba el disfrute de vacaciones como consecuencia del permiso parental. Sin embargo, el Tribunal de Justicia consideró que este permiso parental no podía asimilarse a la baja por enfermedad ni con el permiso de maternidad porque el período de permiso parental que disfrutó la empleada pública no puede asimilarse a un período de trabajo efectivo para determinar su derecho a vacaciones anuales retribuidas.

El Tribunal de Justicia se pronunció en su formación de Gran Sala mediante tres sentencias dictadas el mismo día, *Bauer y Willmeroth*, C-569/16 y C-570/16; *Max-Planck*, C-684/16; y *Kreuziger*, C-619/16, a requerimiento las dos primeras del Tribunal Supremo alemán de lo Social y la tercera que provenía del Tribunal Superior Administrativo de Berlín-Brandeburgo sobre las vacaciones de los trabajadores. En el Derecho alemán estaba

vigente una norma que preveía que en caso de fallecimiento del trabajador sin haber disfrutado las vacaciones, sus herederos no podían solicitar ninguna compensación económica.

Aun cuando la jurisprudencia europea es conocida, el Tribunal de Justicia reafirma que el derecho de cada trabajador a disfrutar vacaciones anuales retribuidas debe considerarse un principio del Derecho social de la Unión de especial importancia, que no admite excepciones y cuya aplicación por parte de las autoridades nacionales competentes debe respetar los límites establecidos expresamente por la Directiva 2003/88. A juicio del Tribunal de Justicia, se trata de un derecho fundamental reconocido por la Carta, a la que el artículo 6 TUE, apartado 1, reconoce el mismo valor jurídico que a los Tratados constitutivos.

Aunque el Tribunal de Justicia admite que el trabajador podría renunciar a este derecho, también subraya que el juez debe verificar previamente si el empresario ha permitido efectivamente ejercer ese derecho al trabajador, en particular informándole de manera adecuada, sobre los días de vacaciones anuales retribuidas y de su derecho a una compensación económica por las vacaciones no disfrutadas en el caso de que se extinga la relación laboral.

Además, el Tribunal de Justicia precisa que, si bien la Directiva 2003/88 sobre vacaciones cumple los requisitos de incondicionalidad y precisión exigidos para gozar de efecto directo, al tratarse de disposiciones contenidas en una directiva no pueden invocarse en un litigio entre particulares para garantizar el pleno efecto del derecho a vacaciones anuales retribuidas y dejar inaplicada cualquier disposición nacional contraria. Sin embargo, en el caso del derecho fundamental reconocido por el artículo 31.2 de la Carta puede ser invocado como tal en un litigio con otro particular e implica que el juez nacional debe asegurar, en el marco de sus competencias, la protección jurídica que resulta de dicha disposición y garantizar su pleno efecto dejando inaplicada, en su caso, la normativa nacional en cuestión.

Por tanto, el Tribunal de Justicia reconoce el efecto directo, horizontal y vertical del derecho fundamental a las vacaciones retribuidas.

d) La protección de los datos personales

La *sentencia Testigos de Jehová*, C-25/17, resulta especialmente alegacionadora y es consecuencia de una cuestión prejudicial remitida por el Tribunal Supremo Contencioso-administrativo de Finlandia referida a una decisión de la Agencia de Protección de Datos que prohibía la recogida puerta a puerta y el tratamiento de datos llevados a cabo por esta comunidad religiosa.

La Gran Sala lleva a cabo una delimitación del derecho a la protección de datos personales refiriéndose a las dos exclusiones previstas por la entonces vigente Directiva 95/46/CE relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, es decir y en primer lugar, las actividades propias del Estado o de las autoridades estatales y ajenas a la esfera de actividades de los particulares; y, en segundo lugar, las actividades «exclusivamente» personales o domésticas.

De modo que la recogida de datos personales por miembros de una comunidad religiosa en relación con una actividad de predicación puerta a puerta y el tratamiento posterior de esos datos no constituyen para el Tribunal de Justicia tratamientos exentos de la aplicación de la regulación europea.

Además, el Tribunal de Justicia determina el alcance del concepto de fichero y llega a la conclusión de que comprende un conjunto de datos personales recogidos en relación con una actividad de predicación puerta a puerta, consistentes en nombres, direcciones y otra información relativa a las personas contactadas, siempre que los datos estén estructurados según criterios determinados que permitan, en la práctica, recuperarlos fácilmente para su utilización posterior.

Por último, el Tribunal de Justicia considera que los Testigos de Jehová son responsables del fichero, es decir, esta comunidad religiosa es responsable, junto con sus miembros predicadores, de los tratamientos de datos personales efectuados en relación con una actividad de predicación puerta a puerta organizada, coordinada y fomentada por dicha comunidad, sin que sea necesario que la comunidad tenga acceso a los datos ni haga falta demostrar que la comunidad ha impartido a sus miembros instrucciones por escrito o consignas respecto a esos tratamientos. Esto significa, como se encarga de puntualizar el Tribunal de Justicia, que «la obligación que incumbe a todas las personas de cumplir las normas del Derecho de la Unión en materia de protección de datos personales no puede considerarse una injerencia en la autonomía organizativa de las comunidades religiosas».

A requerimiento del Tribunal regional de Múnich, el Tribunal de Justicia se pronunció en la *sentencia Bastei Lübbe*, C-149/17, sobre un litigio relativo a la indemnización por infracción del derecho de autor mediante el intercambio de archivos en la medida en que el demandado señalaba que los responsables de tal infracción podían ser sus padres.

El Tribunal de Justicia explica el problema jurídico planteado recordando que se suscita «la necesaria conciliación de las exigencias relacionadas con la protección de distintos derechos fundamentales, a saber, por una parte, el derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho de propiedad intelectual y, por otra parte, el derecho al respeto de la vida privada y familiar», tal como se consagra en el artículo 7 de la Carta.

El Tribunal de Justicia constata que no se discute que en virtud del artículo 7 de la Carta las personas que pertenecen a una misma familia pueden, en virtud de dicho derecho, beneficiarse de una protección especial que les permita no tener que someterse a una obligación de inculpación mutua cuando una de ellas sea sospechosa de haber cometido un acto ilegal (apartado 49). Pero también recuerda que una protección casi absoluta a los miembros de la familia del titular de una conexión a Internet a través de la cual se han cometido infracciones de derechos de autor mediante un intercambio de archivos, no puede considerarse que sea conforme con la Directiva 2001/29/CE relativa a la armonización de determinados aspectos de los derechos de autor y derechos afines a los derechos de autor en la sociedad de la información.

De hecho, el Tribunal de Justicia ofrece una solución a este callejón sin salida y consiste en que, para evitar una injerencia considerada inadmisible en la vida familiar, se reconozca la responsabilidad civil del titular de la conexión de Internet.

e) La protección de los empleados temporales

Nuevamente el Tribunal de Justicia se pronuncia en la *sentencia Motter*, C-466/17, y en la *sentencia Sciotto*, C-331/17, sobre la interpretación del Acuerdo Marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el Trabajo de Duración Determinada contenido en la Directiva 1999/70/CE.

A preguntas del Tribunal de Trento, que debía resolver un litigio en el que se enfrentaba una profesora de enseñanza secundaria con la Provincia autónoma que la había contratado sucesivamente en los últimos siete años, el Tribunal de Justicia recuerda que había reconocido ya que ciertas diferencias de trato entre los funcionarios de carrera seleccionados mediante oposición y los seleccionados tras haber adquirido una experiencia profesional en virtud de contratos de trabajo de duración determinada podían justificarse, en principio, por las diferencias en las cualificaciones requeridas y la naturaleza de las funciones cuya responsabilidad deben asumir.

A las ya más de 50 sentencias dictadas en este ámbito el Tribunal de Justicia añade nuevos límites a los efectos de aplicar la cláusula 4 del Acuerdo sobre el trabajo de duración determinada que, en términos generales, equipara a los trabajadores temporales con los fijos.

En este caso la norma italiana que se cuestionaba se refería a la clasificación de grado de los profesores de enseñanza de modo que a la profesora Giulia Motter, con una antigüedad de 96 meses, solo se le había reconocido mientras fue interina una antigüedad de 80 meses, pues los cuatro primeros años se computaron en su totalidad y los cuatro siguientes solo en sus dos terceras partes, es decir, 32 meses sobre 48.

El Tribunal de Justicia constata que las funciones desempeñadas por la profesora interina eran idénticas a las que le encomendaron como funcionaria de carrera; sin embargo, subraya que durante ese tiempo no había superado una oposición de acceso a la función pública.

Ahora bien, el Tribunal de Justicia analiza si existe una justificación objetiva para tratar de manera distinta a la funcionaria interina y a la funcionaria de carrera. A tal efecto, respalda expresamente las alegaciones del Gobierno italiano conforme al cual la legislación relativa a la determinación del grado pretende reflejar las diferencias en el ejercicio profesional entre funcionarios interinos y de carrera y procura evitar la aparición de una discriminación inversa contra los funcionarios de carrera nombrados tras superar una oposición y, en suma, pueden constituir una «razón objetiva», que justifica la discriminación.

En la *sentencia Sciotto*, a preguntas del Tribunal de apelaciones de Roma sobre los sucesivos contratos de trabajo temporales entre Martina Sciotto y la Fondazione Teatro dell'Opera, de 2007 a 2011, el Tribunal de Justicia se pronuncia sobre la posibilidad de recalificar la relación laboral como indefinida a pesar de que una ley italiana lo prohíbe.

El Tribunal de Justicia interpreta la cláusula 5 del Acuerdo sobre trabajo de duración determinada en el sentido de que se opone a la legislación italiana en la medida en que los trabajadores del sector de las fundaciones líricas y sinfónicas no tienen derecho, incluso en caso de abuso, a la recalificación de sus contratos de trabajo de duración determinada en relación laboral de duración indefinida y tampoco pueden acogerse a otras formas de protección, como la fijación de un límite a la posibilidad de recurrir a los contratos de duración determinada.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia trata de salvar y comprender las particularidades que aduce el Gobierno italiano en relación con las fundaciones líricas y sinfónicas, que, pese a que están constituidas en forma de personas jurídicas de Derecho privado, son asimilables a entidades públicas. Sin embargo, comprueba finalmente que el Acuerdo marco engloba a todos los trabajadores, sin establecer diferencias en función del carácter público o privado del empleador para el que trabajan.

En segundo lugar, las particularidades de las fundaciones líricas y sinfónicas que celebran tradicionalmente contrato por una duración determinada no permite una dispensa de cumplir la obligación de la cláusula 5.

En tercer lugar, las exigencias artísticas o técnicas relacionadas con la representación de un espectáculo pueden hacer necesaria una contratación temporal o de sustitución, pero no puede admitirse la renovación de contratos de trabajo de duración determinada para cumplir, de modo permanente y duradero, tareas en los establecimientos culturales que estén comprendidas en la actividad normal del sector de actividad de las fundaciones líricas y sinfónicas.

En cuarto lugar, no cabe alegar razones de índole presupuestaria para incumplir la cláusula 5.^a del Acuerdo marco.

En quinto lugar, a juicio del Tribunal de Justicia, una normativa nacional que permite la renovación de sucesivos contratos de trabajo de duración determinada para realizar sustituciones a la espera de que concluyan los procedimientos de concurso organizados para seleccionar personal por tiempo indefinido no es en sí misma contraria al Acuerdo Marco y puede justificarse por una razón objetiva; sin embargo, en el caso de Martina Sciotto no tenía posibilidad de participar en procedimientos de concurso organizados ni había constancia de que existiesen.

Por último, los trabajadores del sector de las fundaciones líricas y sinfónicas no tienen derecho, incluso en caso de abuso, a la recalificación de sus contratos de trabajo de duración determinada en relación laboral de duración indefinida y tampoco pueden acogerse a otras formas de protección, como la fijación de un límite a la posibilidad de recurrir a los contratos de duración determinada.

En definitiva, el Tribunal de Justicia concluye subrayando la incompatibilidad de la legislación italiana con la Directiva sobre trabajo de duración determinada en la medida en que no sean aplicables a las fundaciones líricas y sinfónicas las normas de régimen general que regulan las relaciones laborales y que sancionan la utilización abusiva de sucesivos contratos de duración determinada mediante su recalificación automática en contratos de duración indefinida si la relación laboral persiste pasada una fecha precisa, cuando no exista ninguna otra medida efectiva en el ordenamiento jurídico interno que sancione los abusos constatados en ese sector.

3. Las personas en el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia

En el centro del espacio europeo de libertad, seguridad y justicia está la persona, están los ciudadanos. Por eso los desarrollos de este ámbito a los 20 años de su creación en virtud del Tratado de Ámsterdam han sido espectaculares y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia mana a borbotones.

Me referiré únicamente a tres situaciones frecuentes: la libre circulación en el espacio de Schengen, la solicitud de asilo y la orden europea de entrega, tal como han sido resueltas por el Tribunal de Justicia.

a) La libre circulación en el espacio de Schengen

La sentencia *Touring Tours und Travel*, C-412/17, tiene gran importancia porque resuelve una cuestión planteada por el Tribunal Supremo admi-

nistrativo alemán en relación con las obligaciones que impone una ley alemana a los transportistas de viajeros por carretera y les exige que controlen los pasaportes y las tarjetas de residencia de los viajeros de extranjeros que no sean ciudadanos de la Unión.

El origen de la cuestión está en el transporte en autocar de extranjeros de terceros países que hacen la ruta entre Alemania, Holanda y Bélgica. Las autoridades alemanas cominaban a estas empresas de transporte a comprobar en el control de billetes que los extranjeros cumpliesen tales requisitos de pasaporte y de residencia legal.

En este caso se planteaba la interpretación del artículo 20 del Reglamento n.º 562/2006 que establecía el *Código de fronteras Schengen*, que ya ha sido sustituido por el vigente Reglamento (UE) 2016/399, y en la medida en que disponía, por una parte, en cuanto a los controles fronterizos, que «las fronteras interiores podrán cruzarse en cualquier lugar sin que se realice inspección fronteriza alguna de las personas, cualquiera que sea su nacionalidad»; y respecto de las inspecciones dentro del territorio, el artículo 21 preveía: «La supresión del control en las fronteras interiores no afectará: al ejercicio de las competencias de policía de las autoridades competentes de los Estados miembros en virtud de su Derecho interno, en la medida en que el ejercicio de tales competencias no tenga un efecto equivalente a las inspecciones fronterizas».

Pues bien, el Tribunal de Justicia considera que los controles a que se refiere la legislación alemana y que pretende exigir de las empresas de autobuses son controles dentro del territorio y no fronterizos. Sin embargo y por sus características, que detalla el Tribunal de Justicia, se trata de medidas que tienen un «efecto equivalente a las inspecciones fronterizas» y que, por tanto, están prohibidas por el *Código de fronteras Schengen*.

b) La solicitud de asilo en distintos países del Sistema Europeo Común de Asilo

El Tribunal de Justicia, a requerimiento de un tribunal holandés, explicó en la *sentencia X, C-47/17 y C-48/17*, el alcance del derecho de reexamen en materia de asilo.

Se trataba de un sirio y un eritreo que habían solicitado en los Países Bajos el permiso de residencia temporal para solicitantes de asilo pero, no obstante, constaba la solicitud del asilo previamente en Alemania y en Suiza, aun cuando en este segundo caso, había llegado por mar a Italia.

Las cuestiones planteadas se refieren a la aplicación del *procedimiento de asilo Dublín III* (Reglamento (UE) n.º 604/2013) y, en particular, a los plazos contenidos en el Reglamento (CE) n.º 1560/2003 de la Comisión (Reglamento de ejecución del anterior *procedimiento Dublín II*).

La interpretación que ofrece el Tribunal de Justicia, a falta de una adaptación del Reglamento de ejecución de la Comisión Europea, supone que «la expiración del plazo de respuesta de dos semanas establecido en esta disposición cierra definitivamente el procedimiento adicional de reexamen, tanto si el Estado miembro requerido ha respondido como si no ha respondido en ese plazo a la solicitud de reexamen del Estado miembro requerente» (apartado 86).

c) Las excepciones a la ejecución de la orden europea de detención y entrega

El Tribunal de Justicia ha respondido, mediante la *sentencia LM*, C-216/18 PPU, una cuestión prejudicial de la *High Court* de Dublín que, al tramitar una orden europea de detención solicitada por un tribunal polaco, invoca las deficiencias del sistema judicial polaco para oponerse a la ejecución de la orden europea.

La sentencia, dictada por la Gran Sala, establece el marco de la cooperación judicial penal europea pero también recuerda los supuestos excepcionales en que, amparándose en el derecho a la tutela judicial efectiva, cabría denegar esa cooperación.

La base del sistema de cooperación judicial penal está en que todos los Estados de la Unión comparten los mismo valores y, por tanto, existe una confianza mutua entre los Estados miembros en el reconocimiento de esos valores y en el respeto del Derecho de la Unión que los aplica.

Esto significa, como subraya el Tribunal de Justicia, que el principio de reconocimiento mutuo y la confianza mutua en que se basa tienen una importancia fundamental en el Derecho de la Unión, dado que permiten la creación y el mantenimiento de un espacio sin fronteras interiores.

Según el Tribunal de Justicia, existe una presunción de que los demás Estados miembros respetan los derechos fundamentales, de forma que les está vedado no solo exigir a otro Estado miembro un nivel de protección nacional de los derechos fundamentales superior al garantizado por el Derecho de la Unión, sino incluso verificar, salvo en supuestos excepcionales, si ese otro Estado miembro ha respetado efectivamente, en un caso concreto, los derechos fundamentales garantizados por la Unión (apartado 37).

Y la importancia de la sentencia radica precisamente en la concreción de esos supuestos excepcionales referidos al caso particular de Polonia y para ello tiene en cuenta la *jurisprudencia Aranyosi y Căldăraru*, C-404/15 y C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, conforme a la cual no procedería la ejecución de la euroorden si la entrega entraña el riesgo de que la persona buscada será sometida a un trato inhumano o degradante prohibido por el artículo 4 de la Carta.

Pues bien, en este caso y de manera excepcional el artículo 47 de la Carta también puede justificar la denegación de una orden europea de entrega. Para ello el Tribunal de Justicia explica que la esencia de este derecho a la tutela efectiva es la independencia y la imparcialidad de los jueces.

Así lo expresa el Tribunal de Justicia: «la existencia de un riesgo real de que la persona que es objeto de una orden de detención europea sufra, en caso de ser entregada a la autoridad judicial emisora, una violación de su derecho fundamental a un juez independiente y, con ello, del contenido esencial de su derecho fundamental a un proceso equitativo, garantizado por el artículo 47, párrafo segundo, de la Carta, puede permitir a la autoridad judicial de ejecución abstenerse, con carácter excepcional, de dar curso a dicha orden de detención europea» (apartado 59).

Ahora bien, los requisitos para poder aplicar esta regla excepcional son realmente muy exigentes porque la consecuencia es clara, dejar de aplicar el régimen europeo de la euroorden.

En primer lugar, es necesario que, por una parte, se invoque la existencia de deficiencias sistémicas, o cuando menos generalizadas, que puedan afectar a la independencia del poder judicial del Estado miembro emisor y menoscabar el contenido esencial de su derecho fundamental a un proceso equitativo. Y, por otra parte, el juez que debe autorizar la euroorden debe apreciar la existencia de un riesgo real de que la persona de que se trate sufra una violación de tal derecho fundamental (apartado 60).

En segundo lugar, el juez que se pronuncia sobre la euroorden debe evaluar, basándose en elementos objetivos, fiables, precisos y debidamente actualizados relativos al funcionamiento del sistema judicial del Estado miembro emisor, si existe un riesgo real de que se viole el derecho fundamental a un proceso equitativo, como consecuencia de la falta de independencia de los jueces del país desde donde se requiere la euroorden, debido a deficiencias sistémicas o generalizadas. Refiriéndose implícitamente a Polonia, señala el Tribunal de Justicia que la información recopilada en una propuesta motivada, presentada recientemente por la Comisión al Consejo de conformidad con el artículo 7.1 TUE, constituye un elemento especialmente pertinente a efectos de dicha evaluación (apartado 61).

El objeto de evaluación en este caso es la independencia de la que el Tribunal de Justicia ofrece una doble dimensión: la externa y la interna.

En la dimensión externa significa que el tribunal ejerce sus funciones 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 queda protegido de injerencias o presiones externas que puedan hacer peligrar la in-

dependencia de sus miembros a la hora de juzgar o que puedan influir en sus decisiones. Asimismo, exige garantías como la inamovilidad y la independencia económica.

Y en cuanto a la dimensión interna, a juicio del Tribunal de Justicia se asocia con la imparcialidad, lo que quiere decir «la equidistancia que debe guardar el órgano de que se trate con respecto a las partes del litigio y a sus intereses respectivos en relación con el objeto de dicho litigio [y] exige el respeto de la objetividad y la inexistencia de cualquier interés en la solución del litigio que no sea el de la aplicación estricta de la norma jurídica» (apartado 65).

Asimismo, la independencia y la imparcialidad de los jueces exigen que haya reglas precisas sobre la composición del órgano, el nombramiento, la duración del mandato y las causas de inhibición, recusación y cese de sus miembros, que permitan excluir toda duda legítima en el ánimo de los justiciables en lo que respecta a la impermeabilidad de dicho órgano frente a elementos externos y en lo que respecta a su neutralidad con respecto a los intereses en litigio. Y, además, los supuestos de cese de los jueces deben estar previstos en disposiciones legales expresas (apartado 66).

En fin, también tiene que haber un régimen disciplinario que se aplique a quienes tienen la misión de juzgar que presente las garantías necesarias para evitar cualquier riesgo de que dicho régimen pueda utilizarse como sistema de control político del contenido de las resoluciones judiciales. Esto supone la tipificación de las infracciones disciplinarias y la determinación de las sanciones aplicables concretamente, que prevean la intervención de un órgano independiente con arreglo a un procedimiento que garantice plenamente los derechos consagrados en los artículos 47 y 48 de la Carta, especialmente el derecho de defensa, y que consagren la posibilidad de impugnar judicialmente las decisiones de los órganos disciplinarios (apartado 67).

Después de aplicar estos parámetros, el juez requerido en la euroorden debe comprobar, concreta y precisamente, si existen razones serias y fundadas para creer que la persona cuya entrega se solicita correrá el riesgo de que se viole su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

Puntualiza el Tribunal de Justicia que esta comprobación individual debe hacerse aun cuando se hubiera iniciado el procedimiento del artículo 7 TUE y hasta que, en su caso, el Consejo Europeo constate una violación en el Estado miembro emisor de los principios contemplados en el artículo 2 TUE, incluido el del Estado de Derecho, para que pueda suspenderse la aplicación del mecanismo de la orden de detención europea.

No obstante, el procedimiento de comprobación debe seguir ahora un mecanismo de cooperación de tal modo que el juez de ejecución de la euro-

orden, en este caso el juez irlandés, debe solicitar a la autoridad judicial emisora, el tribunal polaco, cualquier información complementaria. Así pues, si, transmitida esta información, el juez irlandés no descarta la existencia de un riesgo real de que pueda violarse, en Polonia, el derecho fundamental de la persona a un juez independiente y, con ello, el contenido esencial de su derecho fundamental a un proceso equitativo, deberá abstenerse de dar curso a la orden de detención europea que le remitió el juez polaco respecto de esa persona.

III. Segunda parte. La jurisprudencia europea provocada por los jueces españoles y sus efectos en el Derecho Interno

En este segundo semestre de 2018 la actividad del Tribunal de Justicia en relación con España se manifiesta, sustancialmente, a través de su respuesta a cuestiones prejudiciales pero también en otros recursos, en este caso por incumplimiento y de anulación que merecen atención.

1. Las sentencias prejudiciales «españolas»

Los reenvíos prejudiciales no plantean mayores dificultades procesales pero hay que advertir cómo el Tribunal de Justicia inadmite cuestiones prejudiciales por considerar que son artificiales o plantean cuestiones hipotéticas.

Así se observa en el *auto Barba Giménez*, C-426/17, que inadmite una cuestión prejudicial del Juzgado de lo Social n.º 2 de Terrassa en un asunto de jura de cuentas que el letrado de la Administración de Justicia del mismo Juzgado había remitido previamente, que había retirado dada la jurisprudencia clara del Tribunal de Justicia y cuyo procedimiento de jura de cuentas no había concluido.

Como señala el Tribunal de Justicia en el *auto Barba Giménez*, «el espíritu de colaboración que debe presidir el funcionamiento de la remisión prejudicial supone igualmente que el juez nacional, por su parte, tenga en cuenta la función confiada al Tribunal de Justicia, que es la de contribuir a la Administración de Justicia en los Estados miembros y no la de formular opiniones consultivas sobre cuestiones generales o hipotéticas» (apartado 38).

El Tribunal de Justicia sigue resolviendo cuestiones especialmente queridas por los jueces españoles en una especie de sagas sobre el empleo temporal, la protección de la maternidad o las cláusulas abusivas en los contratos con consumidores y tantas otras que analizo a continuación.

a) Los límites de la protección de los empleados públicos temporales:
sentencias Vernaza Ayovi, Viejobueno y de Diego Porras II

Los efectos de la Directiva 1999/70 sobre trabajo de duración determinada en el empleo público español han sido extraordinarios. Pero llegó un momento en que la pregunta nada retórica que había que hacerse era si, a la vista de los derechos concedidos a los empleados temporales, merecía la pena ser funcionario de carrera o laboral fijo.

Ahora las cosas están más claras porque el Tribunal de Justicia ha matizado su jurisprudencia a preguntas de los jueces de lo social y de lo contencioso-administrativo y su aplicación tiene efectos extraordinarios en ámbitos especialmente afectados por una alta temporalidad del empleo, especialmente en las Administraciones educativas y sanitarias.

Gardenia Vernaza Ayovi era empleada el Consorci Sanitari de Terrassa y estaba vinculada por un contrato laboral temporal al que, como es bien sabido, se le aplica la Directiva 1999/70 sobre trabajo de duración determinada.

La cuestión prejudicial procedía del Juzgado de lo Social n.º 2 de Terrassa que quería saber si están en las mismas condiciones laborales una trabajadora indefinida no fija y una trabajadora fija de una Administración pública sanitaria. Tal como explica el Juzgado barcelonés, el despido disciplinario de una trabajadora fija al servicio de las administraciones públicas, si es declarado improcedente, supone siempre la readmisión de la trabajadora pero si es indefinido —o temporal—, y con las mismas funciones que uno fijo, el Derecho español otorga la posibilidad de no readmitirla a cambio de una indemnización.

La *sentencia Vernaza Ayovi*, C-96/17, tiene un interés particular porque avanza un paso más en la jurisprudencia desarrollada por el Tribunal de Justicia en la aplicación de la Directiva 1999/70 en lo que se refiere al empleo público temporal.

El Tribunal de Justicia reitera su jurisprudencia anterior y señala, en primer lugar, que la cláusula 4 de la Directiva se aplica a este tipo de trabajadores temporales de modo que «incluye una prohibición de tratar, por lo que respecta a las condiciones de trabajo, a los trabajadores con un contrato de duración determinada de una manera menos favorable que a los trabajadores fijos comparables por el mero hecho de tener un contrato de duración determinada, a menos que se justifique un trato diferente por razones objetivas» (apartado 24).

Ahora bien, en segundo lugar, el Tribunal de Justicia se pregunta si la diferencia de trato entre los trabajadores fijos y los trabajadores indefinidos no fijos, en relación con las consecuencias derivadas de un posible despido improcedente, está justificada.

Y es aquí donde el Tribunal de Justicia, a diferencia de lo que le proponía la Abogada General Juliane Kokott, innova al acoger los argumentos de la Abogacía del Estado conforme a la cual: «el personal laboral fijo, que no es funcionario, pero que cuando menos ha superado un proceso selectivo con arreglo a los principios de igualdad, mérito y capacidad, pueda beneficiarse de esta garantía de permanencia que constituye una excepción al régimen general del Derecho laboral» (apartado 45).

Esto le permite decir al Tribunal de Justicia que consideraciones derivadas de las características del Derecho de la función pública nacional pueden justificar una diferencia de trato para lo que, a continuación, explica: «las consideraciones de imparcialidad, eficacia e independencia de la Administración implican una cierta permanencia y estabilidad en el empleo. Estas consideraciones, que no tienen equivalente en el Derecho laboral común, explican y justifican los límites a la facultad de extinción unilateral de los contratos impuestos a los empleadores públicos y, en consecuencia, la decisión del legislador nacional de no concederles la facultad de elegir entre readmisión e indemnización del perjuicio sufrido a causa de un despido improcedente» (apartado 46).

De este modo y a diferencia de los fijos, en lo que se refiere a la estabilidad en el empleo los trabajadores indefinidos no fijos de las Administraciones españolas pueden seguir con un tratamiento diferenciado únicamente en ese aspecto.

La *sentencia Viejobueno Ibáñez*, C-245/17, responde un reenvío prejudicial de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha sobre la aplicación de la Directiva 1999/70/CE relativa al Acuerdo Marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada.

En este caso se planteaba la aplicación de la cláusula 4 del Acuerdo que prohíbe la discriminación no justificada de los trabajadores temporales respecto de los fijos en el ámbito de la función pública docente no universitaria cuando, como es habitual, los funcionarios interinos cesan cuando termina el período lectivo. Se trataba de dos profesores en Toledo y en Cuenca cuyo nombramiento terminó el 29 de junio de 2012, sin posergarlo hasta el inicio en septiembre del nuevo curso escolar.

El Juzgado de lo Contencioso-administrativo n.º 2 de Toledo había desestimado sus recursos al considerar que no se había vulnerado el principio de igualdad de trato ya que la situación de los funcionarios interinos, cuya relación de servicio con la Administración es esencialmente temporal, no es comparable con la de los funcionarios de carrera, cuya relación es permanente.

El Tribunal de Justicia, siguiendo la doctrina establecida en la *sentencia Montero Mateos*, C-677/16, EU:C:2018:393, que supuso un giro sus-

tancial en su jurisprudencia, puntualiza ahora: «el Acuerdo Marco reconoce en principio la legitimidad de recurrir a relaciones de servicio por tiempo indefinido y también de hacerlo a relaciones de servicio de duración determinada, y, en la medida en que no establece en qué condiciones se puede hacer uso de unas y de otras, no cabe sancionar, sobre la base de dicho Acuerdo, una diferencia de trato [...] consistente en el mero hecho de que una relación de servicio de duración determinada se extingue en una fecha dada, mientras que una relación de servicio por tiempo indefinido no se extingue en esa fecha».

Esto significa que la práctica del cese de los profesores interinos cuando termina el período lectivo no supone una discriminación respecto de la situación en que están los funcionarios docentes hasta el inicio del siguiente curso escolar, quedando a salvo, desde luego, el disfrute de las vacaciones o, como ocurriría en este caso, la compensación económica por el período de vacaciones anuales retribuidas que no pudieron disfrutar.

La *sentencia de Diego Porras II*, C-619/17, constituye una matización muy importante a la propia jurisprudencia del Tribunal de Justicia que, en realidad, había cambiado lo dicho en su *sentencia de Diego Porras I* en la *sentencia Montero Mateos*, que ahora utiliza el Tribunal de Justicia como referente de su jurisprudencia.

En este caso y ya en casación, la Sala de lo Social del Tribunal Supremo le planteaba que no veía, como señala el propio Tribunal de Justicia en su *sentencia de Diego Porras I*, la diferencia de trato para aplicar la cláusula 4 del Acuerdo.

El Tribunal de Justicia matiza que el Acuerdo marco no impide que haya una legislación como la española que no prevé el abono de indemnización alguna a los trabajadores con contratos de duración determinada celebrados para sustituir a un trabajador con derecho a reserva del puesto de trabajo al vencer el término por el que estos contratos se celebraron, mientras que se concede indemnización a los trabajadores fijos con motivo de la extinción de su contrato de trabajo por una causa objetiva.

El Tribunal de Justicia reconoce que la terminación del contrato de interinidad de Ana de Diego Porras no es comparable a la extinción de un contrato fijo por causas objetivas por el que habría tenido derecho a una indemnización de 20 días por año trabajado.

Ahora bien, el Tribunal de Justicia entra en el examen de la aplicación de la cláusula 5 sobre el uso abusivo de la contratación temporal y llega a la conclusión de que la indemnización de 12 días por año trabajado prevista para la terminación de contratos a la expiración del tiempo convenido o realización de la obra o servicio objeto del contrato, pero no para contratos de interinidad ni formativos, no permite alcanzar el objetivo perseguido por la cláusula 5 del Acuerdo marco, consistente en prevenir los abusos deriva-

dos de la utilización de sucesivos contratos de duración determinada ni parece ser independiente de cualquier consideración relativa al carácter lícito o abusivo de la utilización de contratos de duración determinada.

La última respuesta del Tribunal de Justicia insiste en la compatibilidad con el Acuerdo marco de la concesión de una indemnización de 12 días reservada a los casos de finalización de los contratos de trabajo de duración determinada distintos de los contratos de interinidad siempre que exista en el Derecho español alguna medida efectiva para evitar y sancionar los abusos respecto de los trabajadores con contratos de interinidad.

En suma, el Tribunal de Justicia sigue aquilatando su jurisprudencia, ahora representada por la *sentencia Montero Mateos*, en la aplicación en los Derechos nacionales con sistemas especialmente rígidos de acceso al empleo público pero con una tasa insoportable de temporalidad.

b) *La sentencia Saras Energía y la eficiencia energética*

Con mucha frecuencia, el enjuiciamiento de la legalidad de las normas reglamentarias, adoptadas en ejecución del Derecho de la Unión Europea, requiere una interpretación judicial, no siempre fácil, de las normas europeas. De hecho, la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo español suele acudir habitualmente pidiendo ayuda al Tribunal de Justicia especialmente en ámbitos sectoriales de gran impacto.

Tal es el caso de un asunto relativo al sector energético donde se discutía la nueva regulación del Gobierno en aplicación de la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética. El Tribunal de Justicia pronunció la *sentencia Saras Energía*, C-561/16, en respuesta a la cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Supremo que conocía de un recurso contencioso-administrativo en el que una empresa impugnaba la obligación de la Orden ministerial IET/289/2015 de realizar una contribución anual al Fondo Nacional de Eficiencia Energética por no ofrecerle la alternativa de implantar medidas efectivas de ahorro energético y por excluir de la contribución a otras empresas energéticas.

Por una parte, el Tribunal de Justicia interpreta la Directiva sobre eficiencia energética en el sentido de que las autoridades estatales disponen en esta materia de una gran flexibilidad y de un amplio margen de apreciación y, por tanto, el sistema de contribución anual al Fondo Nacional de Eficiencia Energética es conforme con la Directiva siempre y cuando garantice la obtención de ahorros de energía en los términos previstos por la norma europea.

Por otra parte, el Tribunal de Justicia considera que la Orden ministerial española, aunque limite las obligaciones de contribuir al Fondo únicamente a determinadas empresas de la energía (las comercializadoras de gas

y electricidad, los operadores de productos petrolíferos y gases licuados de petróleo al por mayor), no es contraria a la Directiva en la medida en que la designación de las empresas obligadas se base efectivamente en criterios expresamente establecidos, que sean objetivos y no discriminatorios.

c) El alcance de la protección social europea: las *sentencias González Castro, Crespo Rey, Checa Honrado, Colino Sigüenza e Ilunión Seguridad*

En cinco sentencias el Tribunal de Justicia ha perfilado la aplicación de una legislación social europea especialmente protectora en materia de igualdad de trabajadoras lactantes, seguridad social, garantía salarial por insolvencia del empresario y en caso de transmisión de empresas.

A requerimiento de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, el Tribunal de Justicia dictó la *sentencia González Castro*, C-41/17, donde se pronuncia sobre la prestación económica por riesgo durante la lactancia natural. Se trataba de una vigilante de seguridad en un centro comercial de Lugo que reclamaba la aplicación de la Directiva para la mejora de la seguridad y de la salud de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en período de lactancia.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia considera que la Directiva 97/85 se aplica a una trabajadora a turnos algunos de los cuales son nocturnos siempre y cuando presente un certificado médico que dé fe de la necesidad de medidas de protección.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia aplica también la Directiva 2006/54/CE relativa a la igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo. Y por eso, por una parte, considera que debe aplicarse la inversión de la carga de la prueba en materia de discriminación por razón de sexo cuando se aplique la Directiva 92/85 de protección de trabajadoras embarazadas. Por tanto, si no se ha llevado a cabo una evaluación de riesgos del puesto de trabajo se invierte la carga de la prueba. Además, la evaluación de riesgos debe tener en cuenta la situación individual del puesto que ocupe la trabajadora. En otro caso se produciría una discriminación directa por razón de sexo y la carga de la prueba correspondería a la empresa.

En cuanto a la seguridad social, la *sentencia Crespo Rey*, C-2/17, tiene su origen en una cuestión prejudicial planteada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Galicia sobre los efectos de la cotización a la Seguridad Social de un trabajador español en Suiza, en aplicación del Acuerdo de 1999 sobre la libre circulación de personas entre la Comunidad Europea y Suiza.

El Tribunal de Justicia constata que la legislación española de la Seguridad Social establece una diferencia de trato a los trabajadores mi-

grantes de modo que beneficia más a los trabajadores sedentarios que realicen toda su carrera profesional en un mismo Estado. En este caso, la diferencia de trato consiste en que obliga al trabajador migrante a suscribir en España un convenio especial y a cotizar con arreglo a la base mínima de cotización, incluso si antes de desplazarse hubiese cotizado por bases superiores a la base mínima, de forma que, al calcular el importe teórico de su pensión de jubilación, la Seguridad Social equipara el período cubierto por el convenio a un período realizado en España y toma en cuenta para este cálculo únicamente las cuotas mínimas abonadas por el trabajador.

Las consecuencias de este trato discriminatorio deben ser reparadas por los jueces españoles que deben aplicar el principio de interpretación conforme que les exige que, tomando en consideración la totalidad de su Derecho interno y aplicando los métodos de interpretación reconocidos, hagan todo lo que sea de su competencia para garantizar la plena efectividad del Derecho de la Unión y alcanzar una solución conforme con el objetivo perseguido. Subsidiariamente, el Tribunal de Justicia señala que el juez español debe aplicar íntegramente el Derecho de la Unión y tutelar los derechos que concede a los particulares, así como abstenerse de aplicar, en su caso, cualquier disposición que pudiera dar lugar a un resultado contrario al Derecho de la Unión.

Termina explicando el Tribunal de Justicia: «Cuando el Derecho nacional prevé un trato diferenciado entre varios grupos de personas, infrinviendo lo dispuesto en el Derecho de la Unión, los miembros del grupo perjudicado deben recibir un mismo trato y ha de aplicárseles el mismo régimen que a los demás interesados. A falta de una correcta aplicación del Derecho de la Unión, el régimen aplicable a los miembros del grupo favorecido sigue siendo el único sistema de referencia válido» (apartado 73).

En definitiva, corresponde al juez español equiparar en el régimen de la Seguridad Social a los que se desplazan de España a Suiza para trabajar con los sedentarios, con los que no se mueven de España.

Con la *sentencia Checa Honrado*, C-57/17, el Tribunal de Justicia responde una cuestión prejudicial de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Valencia sobre el alcance de la aplicación de la Directiva 2008/94/CE relativa a la protección de los trabajadores en caso de insolvencia del empresario.

La cuestión se planteó en relación con la garantía que debía asumir el Fondo de Garantía Salarial de una indemnización debida legalmente por una empresa a una trabajadora, por la extinción de su relación laboral, a consecuencia del traslado de la empresa de Benidorm a Madrid. Para Fogasa la garantía salarial se aplica solo en los casos previstos en los artículos 50 a 52 del Estatuto de los Trabajadores pero no en el previsto en el artículo

40, aplicable a la Sra. Checa Honrado que había optado por la extinción del contrato de trabajo.

El Tribunal de Justicia comprobó que si bien la Directiva reconoce al Derecho español la facultad de determinar las prestaciones a cargo de la institución de garantía, lo hacía supeditándolo a que cumplierse las exigencias que derivan del principio general de igualdad, de modo que las situaciones comparables no recibiesen un trato diferente, a no ser que este se justificase objetivamente.

En este caso el Tribunal de Justicia llega a la conclusión de que son comparables las situaciones de los trabajadores que hayan optado por la extinción de sus contratos de trabajo de acuerdo con el artículo 40 del Estatuto de los Trabajadores y las de los trabajadores cuyos contratos se hayan extinguido de conformidad con los artículos 50 a 52. A juicio del Tribunal de Justicia, la extinción del contrato de trabajo del artículo 40, tal como se aplicó a la Sra. Checa Honrado, no es expresión de la voluntad de la trabajadora sino la consecuencia de que el empresario pretenda llevar a cabo una modificación tan sustancial de su contrato de trabajo como es el traslado del lugar de trabajo a una distancia que obliga a la trabajadora a cambiar de residencia.

Por tanto, cuando, según el Derecho español, determinadas indemnizaciones legales debidas por la extinción del contrato de trabajo por voluntad del trabajador y las debidas en caso de despido por causas objetivas, están comprendidas en el concepto de «indemnizaciones debidas al término de la relación laboral», las indemnizaciones legales debidas como consecuencia de la extinción del contrato de trabajo por voluntad del trabajador a causa del traslado del lugar de trabajo por decisión del empresario, traslado que obliga al trabajador a cambiar su lugar de residencia, también deben incluirse en dicho concepto.

Las otras dos sentencias, *Ilunión Seguridad y Colino Sigüenza*, interpretan la Directiva 2001/23/CE sobre el mantenimiento de los derechos de los trabajadores en caso de la transmisión de empresas.

El Tribunal de Justicia respondió con la sentencia *Colino Sigüenza*, C-472/16, una cuestión prejudicial de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León. En este caso un profesor con más de 15 años de antigüedad fue despedido de la Escuela Municipal de Música de Valladolid gestionada por una empresa privada y reclamaba al Ayuntamiento, a la antigua concesionaria (Música y Escuela) y a la nueva concesionaria (In-Pulso Musical).

El despido colectivo fue confirmado en vía laboral por el propio Tribunal Supremo. En cambio, el despido individual fue confirmado en instancia y se planteaba ahora su procedencia en apelación.

Respecto de la primera cuestión planteada el Tribunal de Justicia desarrolla una interesante interpretación de la Directiva 2001/23/CE cuya finali-

dad es garantizar la continuidad de las relaciones laborales existentes en el marco de una entidad económica, con independencia de un cambio de propietario.

Ahora bien, este análisis dependerá de la actividad ejercida o incluso de los métodos de producción o de explotación utilizados en la empresa.

Así, el Tribunal de Justicia distingue entre un sector, en el que la actividad se basa esencialmente en la mano de obra, por lo que la identidad de una entidad económica no puede mantenerse si el supuesto cessionario no se hace cargo de la mayor parte de su plantilla, y otro sector, en el que la actividad se basa esencialmente en el equipamiento. Por tanto, el hecho de que el nuevo empresario no se haga cargo de la plantilla que su antecesor había dedicado al desarrollo de la misma actividad no basta para excluir la existencia de una transmisión de una entidad que mantenga su identidad.

Tratándose de una escuela municipal de música, en la que el Ayuntamiento de Valladolid puso a disposición del nuevo adjudicatario todos los medios materiales que había asignado al contratista anterior, aunque In-Pulso no haya contratado a los profesores de Música y Escuela, no permite excluir que se haya producido una transmisión de empresa según la Directiva 2001/23.

Ahora bien, al contestar la segunda pregunta remitida por el Tribunal Superior castellano, el Tribunal de Justicia fija como punto de partida que la protección que la Directiva pretende garantizar solo afecta a los trabajadores que tienen una relación laboral en la fecha de la transmisión. En este caso y según el Tribunal de Justicia todo parecía indicar que el despido se produjo en abril de 2013, una fecha bastante anterior a la de la transmisión de la actividad a In-Pulso, en agosto de 2013, y que esta ruptura de la relación laboral se debió a la imposibilidad de Músicos y Escuela de retribuir a sus trabajadores, como resultado de que el Ayuntamiento de Valladolid incumpliera lo pactado en el contrato que la vinculaba con esta concesionaria.

En fin, la tercera pregunta fue declarada inadmisible al haber preguntado el tribunal castellano por el efecto de la cosa juzgada, en este caso, la intervención previa de los tribunales de lo social en relación con el despido colectivo. El Tribunal de Justicia considera que el auto de remisión no contiene suficiente información sobre el marco jurídico nacional aplicable y, además, subraya que de acuerdo con la legislación española los efectos de cosa juzgada se limitan al objeto del procedimiento.

La sentencia *Ilunión Seguridad*, C-60/17, responde un reenvío prejudicial de la Sala de lo Social de Galicia ante la que se planteaba quién debe responder de las deudas contraídas con un trabajador, Somoza Hermo, encargado de la vigilancia del Museo de las Peregrinaciones de Santiago de Compostela antes de que se adjudicase el contrato por la Xunta de Galicia a una segunda empresa, Ilunión Seguridad, que se había subrogado en las

obligaciones derivadas de los contratos de trabajo de los empleados de la anterior empresa adjudicataria, Esabe Vigilancia.

La primera respuesta se refiere a la aplicación de la Directiva, es decir, si en este caso se había producido un traspaso de empresas. A tal efecto, el Tribunal de Justicia recuerda su jurisprudencia conforme a la cual, para que se aplique la Directiva, la transmisión debe tener por objeto una «entidad económica que mantenga su identidad, entendida como un conjunto de medios organizados a fin de llevar a cabo una actividad económica, ya fuere esencial o accesoria».

El Tribunal de Justicia explica que una actividad de vigilancia de un museo, que no exige el uso de materiales específicos, puede considerarse una actividad que descansa fundamentalmente en la mano de obra y, por consiguiente, un conjunto de trabajadores que ejerce de forma duradera una actividad común de vigilancia puede, a falta de otros factores de producción, constituir una entidad económica. En este caso no es necesario que existan relaciones contractuales directas entre el cedente y el cesionario, aunque también pueda producirse la cesión a través de un tercero. Por tanto, en este supuesto se aplicaría la Directiva 2001/23/CE.

La segunda pregunta tiene que ver con la solidaridad de las empresas cedente y cesionaria respecto de las deudas con el trabajador que sean anteriores a la transmisión. Ahora bien, el Tribunal de Justicia no la contesta porque la Directiva remite al Derecho interno: el Estatuto de los Trabajadores establece la regla de solidaridad de la cedente y la cesionaria durante los tres años anteriores a la transmisión, aunque el convenio colectivo aplicable no establece tal solidaridad.

d) *La sentencia Escobedo Cortés y la sentencia Bankia: las cláusulas abusivas y las prácticas comerciales desleales*

La cooperación de la jurisdicción civil (y mercantil) española con el Tribunal de Justicia intenta perfilar en instancia, apelación y casación los efectos de las cláusulas abusivas sobre los contratos con los consumidores.

En la *sentencia Escobedo Cortés*, C-96/16 y C-94/17, el Tribunal de Justicia fue llamado a interpretar la Directiva 93/13/CEE sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores mediante sendas cuestiones planteadas por el Juzgado de Primera Instancia n.º 38 de Barcelona y por la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo en dos litigios de los Bancos Santander y Sabadell con sus clientes en relación con contratos de préstamo.

La primera cuestión tiene que ver con la cesión de créditos y el Tribunal de Justicia la resuelve en el sentido de que no es aplicable la Directiva porque «las cláusulas contractuales que reflejen disposiciones legales o re-

gmentarias imperativas no estarán sometidas a las disposiciones de la Directiva». El Tribunal de Justicia explica tal exclusión porque «es legítimo presumir que el legislador nacional ha dispuesto un equilibrio entre el conjunto de derechos y obligaciones de las partes en determinados contratos, equilibrio que el legislador de la Unión ha querido expresamente preservar».

Por tanto, la Directiva no afecta a la aplicación de lo dispuesto en el artículo 1535 del Código Civil ni en los artículos 17 y 540 de la Ley de Enjuiciamiento Civil relativos a la transmisión de créditos y a la sustitución del cedente por el cesionario.

Al responder la segunda cuestión, el Tribunal de Justicia respalda la jurisprudencia del Tribunal Supremo español conforme a la cual son abusivas las cláusulas no negociadas de los contratos de préstamo personal celebrados con los consumidores relativas a los intereses de demora cuando tales cláusulas respondan al criterio de que el interés de demora sea superior en dos puntos porcentuales al interés remuneratorio pactado entre las partes en el contrato y no impide que en otros casos distintos el juez español pueda declarar que las cláusulas sean abusivas.

En este caso, a pesar de la incomprensible minusvaloración que hace la Abogacía del Estado ante el Tribunal de Justicia, este llega a la conclusión de que «los órganos jurisdiccionales superiores de un Estado miembro —como es el Tribunal Supremo— estén facultados, al ejercer su función de armonización de la interpretación del Derecho nacional y en aras de la seguridad jurídica, para elaborar determinados criterios que los tribunales inferiores tengan que aplicar al examinar el eventual carácter abusivo de la cláusulas contractuales» (apartado 68).

La tercera cuestión que resuelve el Tribunal de Justicia, dando la razón al Tribunal Supremo español, es considerar abusiva una cláusula no negociada de un contrato de préstamo celebrado con un consumidor que establece el tipo de interés de demora que consiste en la supresión total de los intereses de demora, sin que dejen de devengarse los intereses remuneratorio pactados en el contrato. A juicio del Tribunal de Justicia: «la Directiva 93/13 no exige que el juez nacional deje sin aplicación, además de la cláusula declarada abusiva, aquellas cláusulas que no han sido calificadas como tales.

Con la *sentencia Bankia*, C-109/17, el Tribunal de Justicia interpreta para el Juzgado de Primera Instancia n.º 5 de Cartagena la Directiva 2005/29/CE relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores respecto de las prácticas bancarias en la concesión de préstamos hipotecarios.

El litigio tenía su origen en tres consumidores que habían celebrado con Bankia un préstamo hipotecario y que con motivo de su novación el tipo de una eventual subasta se había reducido considerablemente. Durante el pro-

cedimiento de ejecución hipotecaria los consumidores invocaron la existencia de cláusulas abusivas y el juez murciano acudió a Luxemburgo.

En la primera respuesta del Tribunal de Justicia, este señala que la Directiva 2005/29 establece una prohibición general de las prácticas comerciales desleales que distorsionen el comportamiento económico de los consumidores, precisamente para garantizarles un elevado nivel de protección.

Sin embargo, el Tribunal de Justicia distingue claramente entre la Directiva 93/13/CE sobre cláusulas abusivas y la Directiva 2005/29 sobre prácticas comerciales desleales.

La primera establece expresamente que las cláusulas abusivas no vincularán al consumidor; en cambio, la segunda Directiva se limita a prohibir las prácticas comerciales desleales. Por tanto, basándose únicamente en las disposiciones de Directiva 2005/29, una cláusula contractual no puede ser declarada inválida, aunque haya sido acordada entre las partes del contrato sobre la base de una práctica comercial desleal y sin perjuicio de las acciones individuales ejercidas por quienes hayan resultado perjudicados por una práctica comercial desleal.

Esta interpretación supone que la Directiva 2005/29 no impide que la legislación española prohíba al juez de la ejecución hipotecaria controlar, de oficio o a instancia de parte, la validez del título ejecutivo en relación con la existencia de prácticas comerciales desleales y, en cualquier caso, no permite que el juez del proceso declarativo que aprecie estas prácticas adopte medidas cautelares, tales como la suspensión del procedimiento de ejecución hipotecaria.

La segunda respuesta también favorece a Bankia y se refiere a la vulneración del código de conducta adoptado por los bancos y a sus efectos.

El Tribunal de Justicia recuerda que la Directiva define el código de conducta como «acuerdo o conjunto de normas no impuestas por disposiciones legales, reglamentarias o administrativas de un Estado miembro, en el que se define el comportamiento de [los] comerciantes». También subraya el Tribunal de Justicia que la finalidad de estos códigos es permitir a los propios comerciantes aplicar los principios de la Directiva de forma eficaz en ámbitos económicos específicos, dar cumplimiento a los requisitos de diligencia profesional y evitar tener que recurrir a acciones administrativas o judiciales.

Ahora bien, el Tribunal de Justicia considera que la vulneración del código de conducta puede constituir una práctica comercial desleal, pero, en cambio, la Directiva no exige a los Estados miembros prever consecuencias directas para los comerciantes por la única razón de que no se hayan atenido a un código de conducta tras haberse adherido a él. De modo que en determinados Estados puede ocurrir que los códigos de conducta no sean jurídicamente vinculantes.

e) *La sentencia Ministerio Fiscal y la protección de datos en la prevención e investigación de delitos*

En Tarragona el 16 de febrero de 2015 un ciudadano sufrió un robo de su móvil y de su cartera y fue herido. La Policía solicitó del Juez de Instrucción, en relación con el teléfono sustraído, que ordenase a diversos proveedores de servicios de comunicaciones electrónicas la transmisión de los números de teléfono activados con el código IMEI y los datos personales de los titulares o usuarios de los números de teléfono correspondientes a las tarjetas SIM activadas con dicho código. El juez denegó la diligencia porque la legislación española y la Directiva 2002/58/CE sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas limitaban la cesión de los datos conservados por las operadoras de telefonía a los casos de delitos graves.

Planteada la apelación, la Audiencia Provincial de Tarragona remite a Luxemburgo una cuestión prejudicial sobre los límites que la Carta y la Directiva 2002/58/CE imponen al acceso de las autoridades públicas a los datos que permiten identificar a los titulares de las tarjetas SIM activadas con un teléfono móvil sustraído.

La Gran Sala del Tribunal de Justicia comprueba, en su *sentencia Ministerio Fiscal*, C-207/16, que el acceso a este tipo de datos constituye una injerencia en el derecho fundamental al respeto de la vida privada, consagrado en el artículo 7 de la Carta, y en el derecho fundamental a la protección de los datos personales garantizado por el artículo 8 de la Carta, puesto que constituye un tratamiento de datos personales.

El Tribunal de Justicia también constata que la prevención, investigación, descubrimiento y persecución de delitos puede justificar una injerencia en los derechos fundamentales con el fin de luchar no solo contra los delitos graves sino contra todo tipo de delitos.

Ahora bien, el Tribunal de Justicia hace dos distinciones muy importantes.

Por una parte, considera que se aplica el principio de proporcionalidad de tal modo que cabe una injerencia grave en el acceso a datos personales siempre y cuando la lucha sea contra la delincuencia que esté también calificada de «grave». Esto supone que solo la lucha contra la delincuencia grave puede justificar un acceso a datos personales conservados por los proveedores de servicios de comunicaciones electrónicas que, considerados en su conjunto, permiten extraer conclusiones precisas sobre la vida privada de las personas cuyos datos han sido conservados.

Por otra parte, el Tribunal de Justicia sostiene que cuando la injerencia que implica el acceso a datos no es grave, puede estar justificada por el objetivo de prevenir, investigar, descubrir y perseguir «delitos» en general.

En el caso concreto, advierte el Tribunal de Justicia, la Policía pide identificar a los titulares de las tarjetas SIM activadas durante un período de

doce días con el número IMEI del teléfono móvil sustraído pero tal petición no incluye las comunicaciones efectuadas con el teléfono ni su localización, es decir, dichos datos no permiten extraer conclusiones precisas sobre la vida privada de las personas cuyos datos se ven afectados.

Este acceso limitado no puede calificarse de injerencia «grave» en los derechos fundamentales de los individuos cuyos datos se ven afectados por lo que la injerencia del acceso a estos datos puede estar justificada por el objetivo de prevenir, investigar, descubrir y perseguir «delitos» en general, sin que sea necesario que dichos delitos sean calificados como «graves».

Por tanto, la solicitud de la Policía de Tarragona de acceso a los datos para identificar a los titulares de las tarjetas SIM activadas con un teléfono móvil sustraído, como los nombres, los apellidos y, en su caso, sus direcciones, estaba justificada y era proporcionada.

2. *Las sanciones del Tribunal de Justicia a España por incumplir sentencias declarativas de incumplimiento*

España ha sido condenada nuevamente por incumplimiento recalcitrante de obligaciones europeas en materia medioambiental. También las correcciones financieras en la gestión de los fondos europeos ponen de manifiesto de nuevo los incumplimientos «españoles» del Derecho de la Unión.

a) La multa coercitiva y la suma a tanto alzado por incumplimiento del Derecho de la Unión

La sentencia de 25 de julio de 2018, *Comisión / España*, C-205/17, impone a España sanciones económicas por el incumplimiento de la Directiva 91/271/CEE sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas. El origen de esta condena está en la declaración de incumplimiento de España por una sentencia de 14 de abril de 2011. La multa coercitiva se fija en 10,95 millones de euros por cada semestre de retraso y la suma a tanto alzado es de 12 millones de euros.

En la sentencia declarativa de 2011 se señalaba el incumplimiento en la recogida de las aguas residuales del Valle de Güímar, Noreste (Valle Gue-rra), Valle de la Orotava, Arenys de Mar, Alcossebre y Cariño; y por el trata-miento de las aguas residuales urbanas de Arroyo de la Miel, Arroyo de la Víbora, Estepona (San Pedro de Alcántara), Alhaurín el Grande, Coín, Barbate, Chipiona, Isla Cristina, Matalascañas, Nerja, Tarifa, Torrox Costa, Vejer de la Frontera, Gijón-Este, Llanes, Valle de Güímar, Noreste (Va-lle Guerra), Los Llanos de Aridane, Arenys de Mar, Pineda de Mar, Ceuta, Alcossebre, Benicarló, Elx (Arenales), Peñíscola, Teulada Moraira (Rada

Moraira), Vinaròs, A Coruña, Cariño, Tui, Vigo, Aguiño-Carreira-Ribeira, Baiona, Noia, Santiago, Viveiro e Irún (Hondarribia).

La reproducción del nombre las poblaciones afectadas pretende demostrar que toda la geografía española se ve afectada y demuestra la falta de sensibilidad en todos los niveles administrativos, estatal, autonómico y local, para cumplir con el Derecho de la Unión. Aun cuando en 2013 la Comisión Europea admitía un cumplimiento parcial, el Tribunal de Justicia constata la infracción en la mayor parte de las ciudades referidas. El propio Tribunal europeo tiene que recordar: «España no puede alegar dificultades de orden interno para justificar el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la ejecución de una sentencia mediante la que se declara un incumplimiento» (apartado 23).

Por lo que se refiere a la multa coercitiva, el Tribunal de Justicia argumenta sobre la gravedad y la duración de la infracción. En primer lugar, constata que «la inexistencia de sistemas colectores o de tratamiento de las aguas residuales urbanas o la insuficiencia de los mismos pueden perjudicar al medio ambiente y deben considerarse particularmente graves» (apartado 54). En cuanto a la duración, el Tribunal de Justicia comprueba que España se adaptará a las exigencias de la Directiva 18 años después de concluido el plazo máximo para su transposición.

Por tanto, considera apropiado fijar una multa coercitiva de 60.000 euros diarios hasta que se cumpla la Directiva que, dada la naturaleza del problema, transforma en multa coercitiva semestral de 10,95 millones de euros para tener en cuenta los progresos que eventualmente se produzcan.

Para que la suma a tanto alzado tenga carácter disuasorio, la calcula el Tribunal de Justicia en 12 millones de euros en función del número de aglomeraciones urbanas cuyos sistemas colectores y de tratamiento de las aguas residuales urbanas no se hayan adaptado todavía a las exigencias de la Directiva 91/271 y dados los numerosos procedimientos por incumplimiento incoados contra España.

Habría que preguntarse quién asumirá una responsabilidad financiera tan considerable teniendo en cuenta la estrecha vinculación e implicación de las Administraciones españolas en la solución de estos problemas. Estas multas deberían tener consecuencias más serias desde el punto de vista político sin que se diluyan rápidamente las responsabilidades entre todos los implicados.

b) Las correcciones financieras por incumplimiento del Derecho de la Unión en la gestión de los fondos europeos

También dolorosamente desde el punto de vista económico el Tribunal de Justicia confirma en su sentencia de 25 de julio de 2018, España / Comi-

sión, C-588/17 P, las correcciones financieras por importe de 1.793.798,22 euros aplicadas por la Comisión a España por la gestión de los Fondos agrícolas del programa de desarrollo rural de Castilla y León.

Estas correcciones fueron aplicadas por la Comisión y confirmadas por el Tribunal General y el Tribunal de Justicia al considerar que están justificadas por la falta de controles sobre el terreno para comprobar si se cumple el criterio de la carga ganadera y su alcance.

La sentencia trasluce una aplicación por las Administraciones españolas, en este caso por Castilla y León, de la normativa de los fondos agrarios que carece de rigor y de los controles debidos, sin que en la fase administrativa en la que se determinan las correcciones por parte de la Comisión se lleguen a acuerdos, que, a la postre, son más efectivos que la judicialización de este tipo de cuestiones.

Todo parece indicar que el reparto interno de responsabilidades hará que sea la Comunidad Autónoma castellano-leonesa la que termine asumiendo la corrección aplicada por la Comisión Europea.

IV. Relación de las sentencias comentadas

TJUE (Gran Sala), sentencia de 25 de junio de 2018, MB / Secretary of State for Work and Pensions, C-451/16, EU:C:2018:492 (cambio de sexo y pensión de jubilación).

TJUE, sentencia de 28 de junio de 2018, INSS / Crespo Rey, C-2/17, EU:C:2018:511 (los efectos disuasorio para cálculo de la pensión de jubilación para el trabajador español en Suiza).

TJUE, sentencia de 28 de junio de 2018, Checa Honrado / Fondo de Garantía Salarial, C-57/17, EU:C:2018:512 (garantías del trabajador en caso de insolvencia del empresario).

TJUE (Gran Sala), sentencia de 10 de julio de 2018, C-25/17, Testigos de Jehová, C-25/17, EU:C:2018:551 (proselitismo religioso y protección de datos).

TJUE, sentencia de 11 de julio de 2018, Somoza Hermo e Ilunión Seguridad / Esabe Vigilancia y Fondo de Garantía Salarial, C-60/17, EU:C:2018:559 (traspaso de empresas y subrogación en obligaciones de contratos laborales de empresas de seguridad).

TJUE (Gran Sala), sentencia de 25 de julio de 2018, LM, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586 (orden europea de detención y entrega y acceso a juez independiente e imparcial en Polonia).

TJUE, sentencia de 25 de julio de 2018, Gardenia Vernaza Ayovi / Consorci Sanitari de Terrassa, C-96/17, EU:C:2018:603 (personal laboral indefinido de las administraciones sanitarias con y sin proceso selectivo).

TJUE, sentencia de 25 de julio de 2018, Comisión / España, C-205/17, EU:C:2018:606 (multas coercitiva y a tanto alzado por incumplir la Directiva sobre tratamiento de aguas residuales urbanas).

- TJUE, sentencia de 25 de julio de 2018, España / Comisión, C-588/17 P, EU:C:2018:607 (correcciones financieras en la gestión de los fondos agrarios en Castilla y León).
- TJUE (Gran Sala), sentencia de 7 de agosto de 2018, Smith / Meade y otros, C-122/17, EU:C:2018:631 (efecto directo de la directiva sobre seguro del automóvil).
- TJUE, sentencia de 7 de agosto de 2018, Saras Energía / Administración del Estado, C-561/16, EU:C:2018:633 (interpretación de la Directiva sobre eficiencia energética y su aplicación en España).
- TJUE, sentencia de 7 de agosto de 2018, Banco Santander y Escobedo Cortés / Demba y otros, C-96/16 y C-94/17, EU:C:2018:643 (cláusulas abusivas y préstamos hipotecarios).
- TJUE, sentencia de 7 de agosto de 2018, Colino Sigüenza / Ayuntamiento de Valladolid y otros, C-472/16, EU:C:2018:646 (contratación pública y transmisión de trabajadores).
- TJUE (Gran Sala), sentencia de 4 de septiembre de 2018, Fundo de Garantia Automóvel / Alina Antónia Destapado Pão Mole Juliana y Cristiana Micaela Caetano Juliana, C-80/17, EU:C:2018:661 (obligación de tener asegurado un vehículo aunque no circule).
- TJUE, sentencia de 19 de septiembre de 2018, Bankia / Marí Merino y Pérez Gavilán, C-109/17, EU:C:2018:735 (prácticas comerciales desleales y préstamos hipotecarios).
- TJUE, sentencia de 19 de septiembre de 2018, González Castro / Mutua Umivale y otros, C-41/17, EU:C:2018:736 (trabajo a turnos realizado parcialmente en horario nocturno).
- TJUE, sentencia de 20 de septiembre de 2018, Motter / Provincia autonoma di Trento, C-466/17, EU:C:2018:758 (trabajos de duración determinada de profesores de enseñanza).
- TJUE (Gran Sala), sentencia de 2 de octubre de 2018, Ministerio Fiscal, C-207/16, EU:C:2018:788 (denegación de acceso de la policía judicial a datos personales de teléfono móvil).
- TJUE (Gran Sala), sentencia de 4 de octubre de 2018, Ministerul Justiției y Tribunalul Botoșani / Dicu, C-12/17, EU:C:2018:799 (permiso parental que no genera derecho a las vacaciones).
- TJUE, sentencia de 18 de octubre de 2018, Bastei Lübbe / Strotzer, C-149/17, EU:C:2018:841 (conexión a Internet accesible a miembros de la familia).
- TJUE (Vicepresidenta), auto de 19 de octubre de 2018, Comisión / Polonia, C-619/18R, EU:C:2018:852 (suspensión de la Ley polaca sobre el Tribunal Supremo y jubilación de los jueces).
- TJUE (Gran Sala), sentencia de 24 de octubre de 2018, XC y otros / Generalprokurator, C-234/17, EU:C:2018:853 (revisión de sentencias por violación derechos humanos según el Tribunal de Estrasburgo).
- TJUE, auto de 25 de octubre de 2018, Barba Giménez, C-426/17, EU:C:2018:858 (inadmisibilidad de la cuestión prejudicial hipotética).
- TJUE, sentencia de 25 de octubre de 2018, Sciotto / Fondazione Teatro dell'Opera di Roma, C-331/17, EU:C:2018:859 (abuso de contratos de duración determinada).

TJUE (Gran Sala), sentencia de 6 de noviembre de 2018, *Stadt Wuppertal y Willmeroth / Bauer y Broßonn*, C-569/16 y C-570/16, EU:C:2018:871 (vacaciones anuales y compensación a los herederos del trabajador).

TJUE (Gran Sala), sentencia de 6 de noviembre de 2018, *Kreuziger / Land Berlin*, C-619/16, EU:C:2018:872 (vacaciones anuales no solicitadas antes de la extinción de la relación laboral).

TJUE (Gran Sala), sentencia de 6 de noviembre de 2018, *Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften eV / Tetsuji Shimizu*, C-684/16, EU:C:2018:874 (vacaciones anuales no solicitadas antes de la extinción de la relación laboral).

TJUE (Gran Sala), sentencia de 13 de noviembre de 2018, *X / Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-47/17 y C-48/17, EU:C:2018:900 (derecho de reexamen de la solicitud de asilo).

TJUE, sentencia de 21 de noviembre de 2018, *Viejobueno Ibáñez y de la Vara González*, C-245/17, EU:C:2018:934 (profesores interinos y terminación del contrato).

TJUE, sentencia de 21 de noviembre de 2018, *de Diego Porras II*, C-619/17, EU:C:2018:936 (empleo público temporal laboral).

TJUE (Pleno), sentencia de 10 de diciembre de 2018, *Andy Wightman y otros / Secretary of State for Exiting the European Union*, C-621/18, EU:C:2018:999 (requisitos constitucionales para abandonar la Unión).

TJUE (Gran Sala), sentencia de 11 de diciembre de 2018, *Weiss y otros*, C-493/17, EU:C:2018:1000 (política monetaria del Banco Central Europeo).

TJUE, sentencia de 13 de diciembre de 2018, *Touring Tours und Travel*, C-412/17 y C-474/17, EU:C:2018:1005 (transporte de extranjeros ilegales en el espacio Schengen).

TJUE (Gran Sala), auto de 17 de diciembre de 2018, *Comisión Europea / Polonia*, C-619/18, EU:C:2018:1021 (suspensión cautelar de la legislación polaca sobre composición del Tribunal Supremo).

Sobre el autor

David Ordóñez Solís es magistrado de lo contencioso-administrativo, doctor en Derecho, licenciado especial en Derecho europeo por la Universidad de Bruselas y miembro del Team Europe de la Comisión y de la Red de Especialistas en Derecho de la Unión Europea del Consejo General del Poder Judicial de España; actualmente es el 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—. 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), sobre protección de datos personales (Agencia Española de Protección de Datos); el amparo judicial de los refugiados (Consejo Vasco del Movimiento Europeo); y la justicia sostenible (Unesco).

About the Author

David Ordóñez Solís works as a contentious-administrative law judge, holds a doctorate in Law, is specialized in European Law by the University of Brussels and is a member of the Commission's Team Europe and of the Network of Experts in EU Law of the Consejo General del Poder Judicial in Spain; currently, he is the Secretary Executive of the Ibero-American Commission of 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—. 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 EU matters (Fundación Asturias), financial control of European funds (IGAE), European internal market (Consejo General del Poder Judicial), judicial ethics (Comisión Iberoamericana de Ética Judicial) and on the protection of personal data (Agencia Española de Protección de Datos); the judicial protection of refugees (Basque Council of the European Movement); and a sustainable justice (Unesco).

Crónica

Actualidad institucional y económica de España en el marco de la Unión Europea (Enero 2019)

Beatriz Iñarritu

Profesora de la «Deusto Business School», Universidad de Deusto

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/ced-60-2019pp387-407>

Sumario: I. Introducción.—II. El Estado de la Integración.—III. Cuestiones generales de la actualidad económica

I. Introducción

Durante el segundo semestre de 2018, la UE ha podido alcanzar ciertos acuerdos importantes en el ámbito de la profundización de la Unión Económica y Monetaria con el compromiso para diseñar a lo largo de 2019 el mecanismo financiero que deberá ser el embrión del presupuesto común para la Eurozona, y a pesar de la falta de acuerdo en relación al Fondo Europeo de Garantía de Depósitos con el que debería culminarse la Unión Bancaria.

Las negociaciones respecto al Brexit parecen haber llevado al Reino Unido a la aceptación de permanencia en la unión aduanera durante un período transitorio que podría prorrogarse más allá del 31 de Diciembre de 2020, aunque la decisión final se trasladaba al Parlamento británico.

También fueron noticia la celebración del 20 aniversario del nacimiento del Euro el 1 de Enero de 1999 y la votación del Parlamento Europeo contra Hungría por sus prácticas antidemocráticas contrarias a los valores europeos, lo mismo que el acuerdo comercial firmado con Japón, importante contrapunto al conflicto con Estados Unidos, y la finalización de los estímulos monetarios extraordinarios puestos en marcha por el Banco Central Europeo en Marzo de 2015.

During the second six months of 2018, the European Union has been able to take certain important steps in the deepening of the Economic and Monetary Union with the compromise of designing in 2019 the financial facility that should be the precedent of the common budget for the Eurozone, and despite the lack of agreement about the European

Deposit Insurance Scheme, the last project needed to conclude the Banking Union.

The progresses in the Brexit process seem to have led the United Kingdom to accept remaining in the customs union during a transitional period, which could be extended beyond the 31st December 2020, although the final decision was still depending on the British Parliament.

Remarkable were also the news about the 20th anniversary of the Euro's birth on 1 January 1999 and the vote in the European Parliament against Hungary because of its anti-democratic practices contrary to the European values, as well as the trade agreement with Japan, an important counterpoint to the conflict with the United States, and the end of the extraordinary monetary stimulus initiated by the European Central Bank in March 2015.

II. El estado de la integración

1. Acuerdos sobre la profundización en la Unión Económica y Monetaria

A pesar de la expectación creada por el acuerdo franco-alemán sobre los avances en la Gobernanza Económica del Euro, y en particular sobre el presupuesto de la Eurozona y la culminación de la Unión Bancaria, los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Monetaria, reunidos en la Cumbre del Euro el 29 de Junio, no alcanzaron compromisos relevantes.

Un numeroso bloque de países, liderado por Holanda (con los nórdicos Dinamarca, Finlandia y Suecia, los bálticos Estonia, Letonia y Lituania, e Irlanda), vetó la propuesta de crear un primer presupuesto común de los Diecinueve. Todos ellos mostraron su frontal rechazo a toda iniciativa que suponga la mutualización de riesgos o cualquier atisbo de Unión Fiscal, y defendieron, en cambio, la receta de la disciplina fiscal en cada uno de los Estados miembros como fórmula clave para afrontar nuevas crisis.

Ningún avance se registró respecto al presupuesto de la Eurozona que pedían París y Berlín, bajo la posible forma de un «minifondo» de estabilización de inversiones de 30.000 millones de euros propuesto por la Comisión Europea.

La cumbre se limitó a encargar un calendario para la negociación del tercer pilar de la Unión Bancaria, el Fondo Común de Garantía de Depósitos, FCGD, o EDIS por sus siglas en inglés, el tercer pilar de la unión bancaria.

Con este FCGD, los ahorros de los europeos hasta 100.000 euros por cuenta corriente o depósito, gozarán del mismo nivel de protección, independientemente del país en el que se encuentre su banco. Se evitarían así

fugas de capitales como las ocurridas en España durante la crisis de 2012 o en Grecia en 2015, y por esta razón es una cuestión prioritaria para el gobierno español. Sin embargo, Berlín y otros países del norte lo bloquearon porque temen acabar pagando la factura de los agujeros en los bancos del resto de países de la Eurozona; exigen la previa reducción del riesgo bancario y de la cartera de Deuda nacional en las entidades bancarias.

Uno de los pocos puntos en los que se alcanzó un principio de acuerdo entre las capitales fue el refuerzo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), el fondo de rescate de la UME que tiene una capacidad de crédito de hasta 500.000 millones de euros.

En París y Berlín se habló incluso de rebautizarlo como Fondo Monetario Europeo, pero los líderes europeos no respaldaron finalmente este término a pesar de que sí admitieron la necesidad de que, en el futuro, el MEDE otorgue con más facilidad líneas de crédito preventivas a aquellos países que sufren una crisis de liquidez, para no tener que recurrir a un rescate completo.

Y los Diecinueve también mostraron su acuerdo para que el MEDE se convierta en el avalista común de último recurso del Fondo Único de Resolución, cuya función es financiar las liquidaciones de bancos, aunque las condiciones o la fecha en que estará disponible esta «red de seguridad» aún no fueron decididas en Junio.

Ya en Diciembre, el día 4, el Eurogrupo logró un acuerdo de mínimos para esta «reforma del Euro». En efecto, los ministros de Finanzas de la zona Euro consiguieron avanzar en los dos temas que habían conseguido un mayor consenso en Junio, el respaldo fiscal para las quiebras bancarias y la reforma del MEDE.

Entre las medidas acordadas sobre esta reforma del MEDE destacan las llamadas «cláusulas de acción colectiva», CAC, que se introducirán en 2022 y que permitirán que una mayoría de acreedores pueda imponer al resto reestructuraciones de Deuda.

Sin embargo, los ministros no consiguieron superar el desacuerdo en relación al presupuesto de la zona Euro, con la perspectiva de que este presupuesto se convierta en una herramienta fiscal de estabilización de las Economías de la Eurozona ante nuevas recesiones. Las discrepancias entre los países, liderados por Francia y Holanda en las posturas más antagónicas, condujeron a duras declaraciones. Mientras el ministro francés, Le Maire, afeó a Holanda que liderase un «club de países» estrictos con la disciplina fiscal que, en su opinión, «no deja avanzar al proyecto europeo», su homólogo holandés, Hoekstra, afirmó que el proyecto francoalemán había pasado de ser un «elefante» a convertirse en un «ratón enjaulado».

Tampoco se lograron avances sobre el Fondo de Garantías de Depósitos. Los ministros del Euro dieron la misma respuesta que en junio, es decir, optaron por aplazar el debate a nuevas reuniones en 2019.

Estas negociaciones del Eurogrupo fueron el preámbulo de la Cumbre del Euro celebrada el 14 de Diciembre que finalizó con un mensaje esperanzador.

En efecto, los líderes de la UME lograron acordar un calendario para dotar a la Unión Monetaria de un presupuesto, a pesar de que el voto de los países del norte impidió que este embrión presupuestario asuma inicialmente una función anticrisis.

El principal promotor del proyecto, el presidente francés Macron, consiguió el compromiso de sus homólogos para iniciar la puesta en marcha del necesario «brazo fiscal» para la zona Euro cuyo diseño debería estar a punto en junio de 2019, y a pesar de que en la misma declaración de la Cumbre del Euro se establecía el límite de sus funciones al fomento de la «competitividad» y la «convergencia» de los Estados que comparten la moneda única. Esta definición reflejaba el mencionado voto de los países del norte, liderados por Holanda, a que este fondo pueda servir para hacer frente a futuras crisis.

Los líderes de la Eurozona acordaron que durante el primer semestre de 2019 los ministros de Finanzas, en el marco del Eurogrupo, se encargarían de diseñar ese mecanismo, buscar fórmulas para implantarlo y fijar un calendario para su puesta en marcha.

La base para su desarrollo son dos propuestas de la Comisión Europea: un fondo para financiar reformas (20.000 millones) y otro para inversiones en tiempos de crisis (30.000 millones), y estaría enmarcado, previsiblemente en el nuevo Marco Financiero Plurianual 2021-2027.

Pese a tener que renunciar a la función anticrisis, fuentes del gobierno francés declararon que este acuerdo «hubiera sido imposible hace un año» y advirtieron de que, en todo caso, Francia no renunciaba ni a la idea ni a la voluntad de que la zona Euro «pueda tener una capacidad fiscal para hacer frente a los *shocks* económicos y financieros».

Tampoco la Comisión Europea renunciaba a crear una capacidad fiscal para la zona Euro. En la rueda de prensa posterior a la cumbre, Juncker señaló que «aunque no suscite unanimidad, recuperará su propuesta para un fondo de inversiones que actúe en momentos de crisis». El presidente del Ejecutivo comunitario dijo estar convencido de que un presupuesto con función estabilizadora «acabarán encontrando cabida», porque el Euro «no puede vivir sin instrumentos que permitan reaccionar a golpes externos».

Por su parte, el proyecto del Fondo Común de Garantía de Depósitos, la pieza clave para culminar la Unión Bancaria, no registró avance alguno ante la negativa de Berlín a compartir riesgos sin que éstos se hayan reducido.

La desconfianza mutua entre los socios retrasaba *sine die* la culminación de la Unión Bancaria. «Me da la impresión de que avanzamos, pero no con suficiente rapidez», lamentó Jean-Claude Juncker.

2. Parlamento Europeo: votación para sancionar a Hungría por prácticas contrarias al Estado de Derecho

El pleno del Parlamento Europeo votó en Septiembre la activación del procedimiento sancionador del artículo 7 del Tratado de la UE contra Hungría por incumplir persistentemente las reglas y los valores democráticos que fundamentan la integración comunitaria.

Por 448 votos a favor, 197 en contra y 48 abstenciones, la Eurocámara aprobó un informe elaborado por la eurodiputada holandesa Judith Sargentini, del grupo de los Verdes, que instaba al Consejo de la UE a aplicar a Hungría el mencionado artículo 7, que podría implicar la imposición de una serie de sanciones disciplinarias sin precedentes contra un Estado miembro, como la suspensión del derecho de voto en el seno del propio Consejo de ministros comunitario.

La votación fue calificada como histórica ya que por primera vez el Parlamento Europeo daba luz verde a la activación de este procedimiento.

En el origen de la denuncia sobre Hungría se encuentran diferentes tipos de prácticas rechazadas por las instituciones europeas, como la negativa del gobierno húngaro a acoger refugiados, las trabas a la libertad de prensa y a la independencia judicial, el control sobre la actividad de las ONG, la corrupción o la aprobación de las leyes sobre universidades que obstaculiza la actividad en el país de la Universidad Centroeuopea del magnate George Soros.

Y, por otra parte, los medios también se hicieron eco del hecho de que la votación necesitaba de un consenso parlamentario que requería, necesariamente, del voto favorable de al menos parte del Partido Popular Europeo, PPE, grupo del que también formaba parte el partido del gobierno húngaro. De hecho, y ante la fuerte controversia que planteaba el caso, el PPE decidió finalmente dar libertad de voto a sus miembros, lo que provocó la división entre los populares europeos.

El PPE, que durante años ha mantenido una incómoda convivencia con el primer ministro húngaro Viktor Orbán en aras de lograr una formación lo más amplia posible, tanto en número de escaños en el Parlamento como en número de Gobiernos teóricamente afines, evidenció una inusual división, entre dos bloques, el de las formaciones más tolerantes con el gobierno húngaro, como la española, la italiana y parte de la francesa, frente al bloque de los que abogan por un castigo ejemplar e incluso la expulsión del grupo (eurodiputados nórdicos, del Benelux y de parte de Alemania).

De hecho, no se descartaba que la votación de Septiembre pudiera haber desembocado en una escisión que hubiera arrastrado a una parte importante del grupo, sobre todo de eurodiputados de países del Este, ya que en el mismo debate parlamentario previo a la votación se escenificó la tensión

entre el mandatario magiar y Manfred Weber, el líder del PPE en la Eurocámara.

El éxito del proceso se anuncia, sin embargo, muy complicado ya que la apertura formal del procedimiento requiere, de acuerdo con el artículo 7, de una mayoría supercualificada de cuatro quintos de los Estados miembros en el Consejo de Ministros de la UE. Y, posteriormente, también sería precisa la votación por unanimidad de los Estados miembros, requisito que se antoja prácticamente imposible de ser cumplido por el rechazo que muestran diferentes Estados, y en particular Polonia.

Esto es así porque, en efecto, el único precedente que existe sobre este procedimiento lo protagonizó Polonia. A finales de 2017 la Comisión Europea también solicitó la aplicación del artículo 7 respecto al ejecutivo polaco, que había aprobado una serie de reformas judiciales que ponían en tela de juicio su independencia, aunque finalmente la acción de Bruselas no tuvo mayor repercusión ya que nunca fue aprobada por el Parlamento Europeo.

3. Veinte aniversario del Euro y presentación del Plan para reforzar su papel internacional

La Comisión Europea presentó el 5 de Diciembre un plan para fortalecer el papel del Euro en la escena internacional y desafiar el dominio del dólar como principal divisa global, con una atención especial al ámbito de la energía, ya que en este sector Bruselas desea impulsar el uso de la moneda europea para reducir la «exposición» de la UE al billete verde, lo que «supone incertidumbres, riesgos y costes».

Asimismo, Bruselas contextualizaba el plan en el hecho de que el Euro, a pesar de ser la segunda divisa mundial, se utiliza en el 36% de las transacciones internacionales y únicamente representa el 18% de las reservas de divisas en Bancos Centrales extranjeros, mientras que el dólar, que se utiliza en el 40% de los pagos globales, representa el 62% de las reservas.

La idea del plan ya fue planteada por el presidente de la Comisión, Jean Claude Juncker, en Septiembre en su discurso sobre el Estado de la Unión ante el Parlamento Europeo. Entonces el luxemburgués mencionó dos ejemplos que calificó de absurdos: la UE es el mayor importador mundial de energía (petróleo y gas, fundamentalmente), su factura anual asciende a 300.000 millones de euros, y un 85% se paga en dólares estadounidenses a pesar de que solo el 2% proviene de Estados Unidos; y citó como segundo ejemplo el caso de las aerolíneas europeas, que utilizan también la divisa americana para comprar aviones, aunque los fabrique un consorcio europeo como Airbus.

«El Euro es una moneda joven pero exitosa y tenemos que desarrollar su papel en el mundo para que refleje el peso político, económico y finan-

ciero de la Eurozona», señaló en Diciembre el vicepresidente del Ejecutivo comunitario para el Euro, Valdis Dombrovskis.

Esta declaración de intenciones planteaba una serie de acciones para aumentar las transacciones en euros.

En concreto, se contemplaban acciones en los dos sectores estratégicos mencionados, la energía y la aeronáutica. En el ámbito de la energía, Bruselas planteaba que los contratos que suscriban los Estados miembros con terceros países se realicen en euros. Rusia, Oriente Medio y África son los principales suministradores, y la UE tiene una posición de fuerza por ser el mayor importador de energía del mundo. El cambio de divisa será más difícil en la compra de petróleo ya que, a pesar de tener también un peso importante en la compra, la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) opera con dólares. En todo caso, la Comisión entiende que sí sería factible pagar el gas natural en euros (el 70% de las compras de este combustible aún se realiza con el billete americano).

El ejecutivo comunitario pedía, además, que el Euro se utilice en los contratos celebrados en el marco de acuerdos intergubernamentales sobre energía, entre Estados miembros y terceros países, así como en las transacciones realizadas por parte de empresas que prestan servicios financieros.

Y el plan también proponía reforzar la utilización del Euro en el negocio aeronáutico, ya que la práctica totalidad de la facturación de los fabricantes se computa en dólares estadounidenses, incluso dentro de la zona del Euro. De hecho, y según el informe, en torno al 60% de los ingresos de Airbus está denominado en esa divisa.

El Ejecutivo comunitario anunció su intención de lanzar una serie de consultas públicas, cuyos resultados presentará en verano de 2019. Estas consultas explorarán con más detalle las razones por las que el Euro no se usa en muchas transacciones internacionales relevantes y ayudarán a identificar las condiciones que podrían permitir la promoción del Euro en transacciones con negocios europeos.

Por otra parte, la moneda única cumplió el veinte aniversario de su nacimiento el 1 de Enero de 2019.

En la nochevieja de 1998 once países de la Unión Europea daban la bienvenida al Euro, a pesar de que sus monedas y billetes no se pondrían en circulación hasta tres años más tarde. Ese mismo día, el primero de 1999, los primeros once Estados de la Eurozona renunciaban a su moneda nacional y el Banco Central Europeo iniciaba su labor de autoridad monetaria en esta Unión Monetaria.

Dos décadas después, y tras haber vivido una recesión que comprometió su propia supervivencia, la Eurozona afronta los retos de completar su gobernanza económica y de relanzar su papel en las transacciones internacionales.

«El Euro se ha convertido en un símbolo de unidad, soberanía y estabilidad. Ha brindado prosperidad y protección a nuestros ciudadanos y debemos asegurarnos de que continúe haciéndolo. Por ello trabajamos con tesón para completar nuestra Unión Económica y Monetaria e impulsar el papel internacional del Euro», señaló Jean Claude Juncker con motivo de la celebración del aniversario.

4. Brexit: Acuerdo sobre las condiciones del período transitorio del Brexit

En Septiembre se celebró un Consejo Europeo en la ciudad austriaca de Salzburgo en la que los líderes de los Veintisiete tuvieron la oportunidad de analizar y debatir sobre el plan presentado por la premier británica Theresa May para abandonar la Unión Europea.

May había llegado a la cumbre para plantear una especie de ultimátum para forzar la aprobación de su plan de salida, conocido como «Chequers» en referencia al plan aprobado por el Gobierno británico en el verano de 2018 en esta residencia campestre de la primera ministra, y llegó a pedir a la UE que flexibilizara su posición para tratar de llegar a un acuerdo y que no le pidieran «cosas imposibles».

Sin embargo, el alegato de May sirvió de poco. Los Veintisiete dejaron claro su indiferencia hacia las amenazas de May y cerraron filas con el negociador jefe de la UE, Michel Barnier, partidario de mantener una fuerte presión sobre el Reino Unido.

Donald Tusk, presidente del Consejo Europeo, instó a Londres a rehacer su propuesta de Brexit para poder llegar a un acuerdo que evitara una salida caótica de la Unión Europea el 29 de marzo de 2019.

A pesar de reconocer la evolución positiva del enfoque británico y su voluntad de minimizar los efectos negativos del Brexit, incluida la disposición de Londres para cooperar estrechamente en seguridad y política exterior, Tusk destacó que en otros asuntos, como la cuestión irlandesa o el marco de cooperación económica, «la propuesta de Reino Unido necesitaría ser rehecha y volver a ser negociada».

De esta forma, May abandonó la ciudad austriaca con la obligación de rehacer un plan con el que había pretendido reservar para el Reino Unido ciertos privilegios en la libre circulación de mercancías y un derecho de voto en la futura legislación comunitaria, sobre todo, en la relativa al sector financiero. La propuesta de Londres también insistía en restringir la inmigración europea.

El rechazo al plan fue interpretado por la prensa británica como una «emboscada» y como una «humillación». La propia May llegó a insinuar la responsabilidad de la UE en un eventual descarrilamiento de las negociacio-

nes que podría conducir a un Brexit caótico el 29 de marzo de 2019, y dejó entrever que Bruselas habría rechazado el pacto para forzar un caos político en Reino Unido.

La cita de Salzburgo, lejos de ofrecer un respiro a May, tuvo el efecto de redoblar la presión sobre su gobierno ante la división existente en el país y que enfrenta a quienes desean una salida radical y a quienes aspiran a dar la vuelta al Brexit y permanecer en la Unión.

En una nueva cumbre de los líderes europeos celebrada en Octubre, la premier británica no presentó ninguna propuesta para evitar una frontera entre el territorio británico de Irlanda y el resto de la isla, el asunto más espinoso de las negociaciones. Y ante esta situación, la UE se mostró dispuesta a alargar un año más el periodo transitorio posterior al *Brexit*, hasta finales de 2021.

Londres y Bruselas se manifestaron de acuerdo sobre la necesidad de ganar tiempo. Este alargamiento del periodo transitorio significaría la permanencia del Reino Unido en la unión aduanera de la UE y el acatamiento del Derecho comunitario y de las sentencias del Tribunal de Luxemburgo, pero sin voz ni voto, y contribuyendo al presupuesto de la UE con una cifra en torno a los 10.000 millones de euros anuales, condiciones todas ellas rechazadas frontalmente por los *brexeters*.

Los 27 ofrecieron más tiempo al gobierno de May a cambio de que realizase una contraoferta para resolver el punto más conflictivo, relacionado con la frontera de Irlanda.

Fue el 13 de Noviembre cuando Bruselas y Londres anunciaron que sus equipos negociadores habían llegado a un principio de acuerdo que contemplaba mantener a todo el Reino Unido dentro de la unión aduanera durante el periodo de transición, que se iniciaría a partir del 29 de Marzo de 2019 y que finalizaría, en principio, el 31 de Diciembre de 2020, situación que podría prolongarse varios meses más, hasta que ambos ejecutivos alcancen un acuerdo sobre su futura relación comercial.

El acuerdo contemplaba, en efecto, la posible extensión del periodo transitorio más allá del fin de 2020 en el supuesto de que se llegue a 2021 sin un acuerdo comercial (lo que incluye la solución sobre la frontera entre Irlanda del Norte e Irlanda) y si Londres lo solicitase antes del 1 de Julio de 2020.

Otro capítulo destacado del acuerdo se refería a los derechos de los ciudadanos. Más de tres millones de nacionales de los Veintisiete residentes en el Reino Unido y más de un millón de británicos residentes en el bloque comunitario no deberían verse afectados por el Brexit, ya que mantendrán, previsiblemente, todos los derechos garantizados por la libre circulación de personas, incluidos los derechos de residencia, trabajo, estudio, reunificación familiar y asistencia sanitaria, y tanto para quienes se encuentren en el

otro bloque antes del 29 de Marzo de 2019 como para los que lleguen durante el período transitorio.

Y por lo que se refiere a la «factura» del Brexit, el acuerdo fijaba que el Reino Unido seguiría realizando sus aportaciones al presupuesto de la UE, unos 7.000 millones de euros netos anuales, durante los dos años siguientes, 2019 y 2020. La deuda británica con la Unión se estima en un saldo neto favorable a Bruselas de alrededor de 50.000 millones.

Ante los miembros de su gobierno, May señaló que «había cerrado el mejor pacto posible en defensa del interés nacional», lo que no evitó la dimisión de dos de sus ministros. Primero presentó su renuncia el responsable del Brexit, Dominic Raab, quien, paradójicamente, había estado al frente de las negociaciones y que, sin embargo, declaró al dimitir que «los términos propuestos por la primera ministra contienen errores muy relevantes», añadiendo que «si este acuerdo entra en vigor provocará un devastador efecto en la confianza de la ciudadanía en la democracia». Y poco después, dimitía la ministra de Trabajo y Pensiones, Ester McVey, quien señalaba en su renuncia que el acuerdo «no hacía honor al resultado del referéndum».

Apenas unos días después, en un Consejo Europeo extraordinario, celebrado el 25 de Noviembre y que apenas duró 25 minutos, los Veintisiete líderes europeos dieron su apoyo al pacto de salida y a la declaración política que perfilaba la futura relación entre los Veintisiete y Londres.

Por su parte, la votación en el pleno del Parlamento británico, inicialmente prevista para el 11 de Diciembre, fue finalmente retrasada hasta al 15 de Enero de 2019, ante el previsible rechazo que el acuerdo provocaría entre las filas laboristas y entre un buen número de diputados *tories*, conservadores del mismo partido de May.

En efecto, en un debate parlamentario que siguió a la presentación del acuerdo, el líder del partido laborista, Jeremy Corbyn, acusó a la premier de dirigir un «gobierno en el caos» y de presentar «un acuerdo medio cocinado que deja al Reino Unido sin voz ni voto», por lo que anunciaría el voto en contra de su formación. Y por parte de los correligionarios de partido de la premier se escucharon numerosas críticas y peticiones de rectificación.

En todo caso, para ambas partes, el propio Reino Unido y los Veintisiete, el escenario del «no acuerdo» sería el más disruptivo de todos, ya que supondría una ruptura brusca que alteraría el flujo comercial (incluyendo la restauración de barreras arancelarias, regulatorias y políticas), agitaría los mercados y rompería la cooperación en materia de seguridad. El caos podría afectar a multitud de sectores, como el transporte aéreo, los medicamentos, los alimentos y, por supuesto, al estatus legal de los expatriados en cada territorio.

III. Cuestiones generales de la actualidad económica

1. BCE: Finalización del Programa de compras masivas de deuda (QE) en Diciembre de 2018

Tras el anuncio realizado en Junio, el Banco Central Europeo, BCE, dio por finalizado en Diciembre el programa excepcional de compras masivas de activos, bonos soberanos y corporativos, conocido como «Quantitative Easing», QE.

Este programa, que se inició en Marzo de 2015, fue interpretado entonces por una mayoría de expertos y medios económicos como un intento prácticamente desesperado para apoyar a la maltrecha Economía de la Eurozona y alejar el fantasma de la deflación. Tras inyectar 2,6 billones de euros, más del doble del PIB español, el BCE afirmaba en Diciembre que su objetivo había sido cumplido.

En cualquier caso, y para garantizar una cierta gradualidad en la retirada de estímulos, el BCE anunció en el comunicado posterior a la celebración de su Consejo de Gobierno de Diciembre que continuaría reinvertiendo la Deuda conforme ésta fuera venciendo «durante un periodo prolongado», plazo que podría alargarse más allá de la primera subida de tipos, «y, en todo caso, durante el tiempo que sea necesario para mantener unas condiciones de liquidez favorables», añadía el texto.

Mario Draghi afirmó, en la rueda de prensa que siguió a la reunión que «el programa no termina, sino que continúa porque nos hemos comprometido a mantener un stock de Deuda por un periodo prolongado».

Respecto a los tipos de interés, el italiano afirmó que no habría subidas al menos hasta el verano de 2019 o hasta una fecha posterior, dependiendo de si el BCE lo considerase necesario para acercarse al objetivo de una inflación por debajo pero cerca del 2%.

A comienzos de Enero, fuentes del Banco comunicaron, en efecto, su intención de adquirir en torno a 202.772 millones de euros en bonos a lo largo de 2019, para reponer la Deuda de su cartera que alcance su vencimiento.

A lo largo de los casi cuatro años de programa de compras, la adquisición de bonos se ha repartido entre los distintos países de la zona Euro atendiendo a la clave de sus aportaciones al capital del BCE, una cifra que viene determinada por el peso del PIB y la población de cada país, y que se revisa cada cinco años.

Dado que las reinversiones se realizarán, previsiblemente, en las mismas regiones donde los bonos vayan alcanzando su vencimiento, esta circunstancia podría beneficiar a los países que han perdido peso en la clave del capital del BCE tras la última revisión realizada en 2018 y que entró

en vigor el 1 de Enero de 2019. Este es el caso de España, que ha pasado del 8,8% al 8,3% en esta nueva clave del capital.

2. *Semestre Europeo 2019: Estudio Prospectivo Anual para el Crecimiento (EPAC) e Informe sobre el Mecanismo de Alerta (IMA)*

La Comisión Europea presentó en Noviembre el llamado «Paquete de Otoño» que incluye los dos análisis económicos con los que se iniciaba el Semestre Europeo 2019: el Estudio Prospectivo Anual para el Crecimiento, EPAC, y el Informe sobre el Mecanismo de Alerta, IMA.

En un comunicado de prensa Bruselas señalaba que «el ciclo de coordinación de políticas económicas y sociales del Semestre Europeo de 2019 se acomete en un contexto de crecimiento sostenido, aunque menos dinámico, y marcado por un clima de gran incertidumbre».

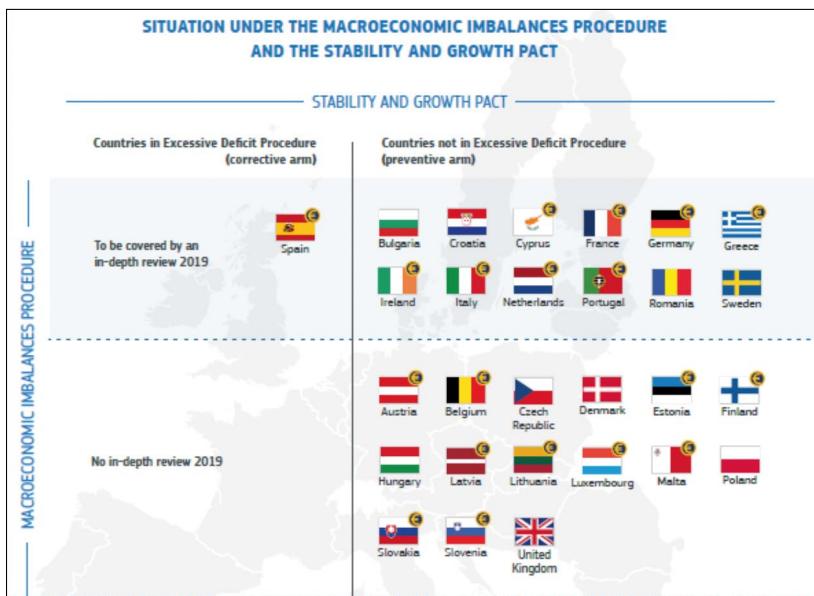
El EPAC del Semestre, que establece las prioridades económicas y sociales generales para el próximo año, requería que la UE y sus Estados miembros adopten medidas políticas «decisivas y concertadas» para lograr un crecimiento integrador y sostenible.

A escala nacional, el informe se centraba en los esfuerzos políticos enfocados a realizar inversiones de calidad y en las reformas que potencien el crecimiento de la productividad, la integración y la capacidad institucional, y que garanticen, al mismo tiempo, la estabilidad macrofinanciera y unas finanzas públicas saneadas. A escala de la UE, el EPAC señalaba como prioridades la profundización del mercado único, la culminación de la arquitectura de la Unión Económica y Monetaria y el impulso de los principios establecidos en el pilar europeo de Derechos Sociales.

Por su parte, el IMA, que sirve de base para la detección de desequilibrios macroeconómicos en función de un cuadro de 14 indicadores relevantes, identificó trece Estados miembros que debían ser sometidos a un examen exhaustivo en 2019, para determinar si efectivamente están experimentando desequilibrios macroeconómicos.

Se trata de Alemania, Bulgaria, Chipre, Croacia, España, Francia, Irlanda, Italia, Países Bajos, Portugal, Suecia, Grecia y Rumanía.

De esta forma, la Comisión actualizaba la infografía que resume la situación de los países europeos respecto a dos de los procedimientos más relevantes de la Gobernanza Económica de la UE, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, PEC, y el Procedimiento de Desequilibrios Macroeconómicos.



SEMESTRE EUROPEO 2018 (actualización Noviembre 2018)

Fuente: Comisión Europea.

Por otra parte, la Comisión también hizo públicos, en Noviembre, sus dictámenes sobre los proyectos de plan presupuestario, PPP, para 2019 de los diferentes Estados miembros de la zona del Euro, en relación al eventual cumplimiento de las normas del PEC:

- En los casos de diez Estados miembros (Alemania, Austria, Chipre, Finlandia, Grecia, Irlanda, Lituania, Luxemburgo, Malta y los Países Bajos), Bruselas consideró que sus PPP eran conformes con las exigencias del PEC para 2019,
- Respecto a otros tres Estados miembros (Eslovaquia, Estonia y Letonia), la Comisión afirmó que sus PPP se ajustaban «en gran medida» a las disposiciones del PEC para 2019 señalando, sin embargo, que «podrían dar lugar a cierta desviación respecto de sus respectivos objetivos presupuestarios a medio plazo, OMP, o respecto a la senda de ajuste hacia dichos objetivos»,
- En cambio, los PPP de cuatro Estados miembros (Bélgica, Eslovenia, Francia y Portugal) presentaban, según Bruselas, un riesgo de incumplimiento del PEC para 2019, lo que podría traducirse en «una desviación significativa respecto de la senda

de ajuste hacia el correspondiente objetivo presupuestario a medio plazo».

La Comisión destacaba el hecho de que Grecia se incorporaba por vez primera al Semestre Europeo, una vez que, en efecto, este país había cerrado el 20 de Agosto el tercer programa de asistencia financiera y había recuperado el acceso a los mercados financieros. Bruselas adoptaba en Noviembre un primer informe para este país en el marco del procedimiento de «supervisión reforzada» que se puso en marcha al concluir el rescate del Mecanismo Europeo de Estabilidad, MEDE en Agosto.

A pesar de que la Comisión afirmaba que el PPP para 2019 presentado por Grecia garantizaba el cumplimiento de su compromiso de alcanzar un superávit primario del 3,5% del PIB (compromiso que debe extenderse hasta 2022), también señalaba que Atenas debía acelerar la aplicación de las reformas y medidas relacionadas con la Deuda, tal como se acordó en la reunión del Eurogrupo de Junio.

Y, por otra parte, Bruselas destacaba en su análisis de los PPP los casos de dos países, Italia y España:

— Respecto a Italia, y tras revisar el PPP revisado presentado por el país alpino el 13 de Noviembre, el ejecutivo comunitario se hacía eco del «grave incumplimiento» de la Recomendación que había sido dirigida a este Estado miembro por el Consejo el 13 de Julio de 2018.

Bruselas afirmaba haber realizado una nueva evaluación del incumplimiento del criterio de la Deuda dado que los planes presupuestarios de Italia para 2019 suponían «una modificación significativa de los factores pertinentes» analizados por la propia Comisión en el mes de Mayo. Y este nuevo análisis sugería que Italia incumplía el criterio de la Deuda incluido en el PEC, por lo que estaría justificado el inicio de un procedimiento por déficit excesivo en este país.

— Y por lo que se refería a España, único país entonces inmerso en el componente correctivo del PEC, la Comisión preveía que el déficit público se situaría por debajo del umbral del 3 % del PIB en 2018 por lo que, en efecto, el país abandonaría el procedimiento por déficit excesivo y pasaría al componente preventivo del PEC a partir de 2019.

Sin embargo, considerando esta nueva situación y el PPP para 2019 presentado por España, la Comisión afirmó que nuestro país corría el riesgo de incumplir las exigencias del PEC para 2019 ya que, basándose en sus previsiones económicas de otoño de 2018, adivinaba una eventual «desviación significativa respecto de la senda de ajuste exigida hacia el objetivo presupuestario a medio

plazo» y el incumplimiento del valor de referencia transitorio para la reducción de la Deuda en 2019.

El rechazo del borrador presupuestario italiano elevó la tensión entre Roma y Bruselas, aunque finalmente, y tras varias semanas de negociación, ambos ejecutivos llegaron a un acuerdo el 19 de Diciembre una vez que el gobierno italiano accediera a rebajar el objetivo de déficit público para 2019 desde el 2,4% del PIB inicial al 2,04%, compromiso que facilitaba la no apertura de un procedimiento de déficit excesivo.

El primer ministro italiano, Giuseppe Conte, defendió el nuevo plan presupuestario afirmando que «no traicionaba» la confianza de la sociedad italiana porque «mantenía las reformas con «mayor impacto social», haciendo referencia a sus planes de crear una renta ciudadana y de reformar las pensiones.

Con respecto al plan español, el Eurogrupo celebrado el 4 de Diciembre se hizo eco del análisis de la Comisión, y confirmó la advertencia de que tanto el PPP de España como los de Bélgica, Francia, Portugal y Eslovenia podrían incumplir las normas fiscales del PEC.

Los ministros de finanzas de la Eurozona pidieron a estos países que adoptaran medidas adicionales, necesarias para «atajar los riesgos» y garantizar el respeto de las reglas del Pacto.

3. Comercio: firma del acuerdo con Japón y conflicto comercial con Estados Unidos

El 17 de Julio tuvo lugar en Tokio la firma del mayor acuerdo de libre comercio del mundo entre la UE y Japón, puesto que entre ambos bloques representan un tercio del PIB mundial.

El Tratado significará importantes beneficios económicos para ambas partes ya que prevé la eliminación prácticamente total de los aranceles en los intercambios bilaterales de bienes y la apertura de mercados para productos y servicios y licitaciones públicas.

En la rueda de prensa que siguió a la firma, el presidente del Consejo Europeo, Donald Tusk, afirmó que «éste es un acto de importancia estratégica enorme para el orden basado en las normas, en un momento en el que algunos cuestionan este orden», lo que se interpretó como una referencia directa a las derivas proteccionistas de Estados Unidos.

Tusk señaló, además, que el acuerdo con Japón no solo «cimentaba» la relación bilateral UE-Japón sino que representaba «un rayo de luz en la oscuridad creciente de la política internacional».

Para cerrar el acuerdo entre Bruselas y Tokio, que se empezó a negociar en 2013, ambas partes han debido realizar importantes concesiones. Por el lado de la Unión, éstas se han centrado, sobre todo, en la eliminación de los

aranceles a la importación de vehículos nipones (actualmente se sitúan en el 10%), aunque se ha establecido un periodo transitorio de siete años para amortiguar el golpe a los fabricantes europeos. Y del lado japonés, se mejora el acceso de los productos agrícolas y de alimentos europeos a este mercado asiático, ya que se reducirán los aranceles de muchos de ellos, y desaparecerán, entre otros, los que se aplican al vino europeo (en torno al 15%).

Cuando el Tratado entre en vigor, previsiblemente a lo largo de 2019, las empresas europeas podrían ahorrar en torno a 1.000 millones de euros al año según las estimaciones de la Comisión Europea, lo que podría significar un incremento del 13% en las exportaciones a Japón.

En todo caso, la firma de este importante acuerdo fue considerada por muchos medios como una especie de «aviso» a la administración norteamericana, habida cuenta de los conflictos comerciales que este país ha iniciado con una gran mayoría de sus socios comerciales.

De hecho, apenas unos días después, el 25 de Julio, el presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, se reunió con Donald Trump en Washington con el objetivo de «reparar» el vínculo comercial entre ambos bloques y después de que el presidente estadounidense hubiera calificado a la UE como su principal «enemigo».

Estados Unidos había decidido imponer, a partir del 1 de Junio, unos nuevos aranceles al acero (25%) y al aluminio (10%) procedentes de la Unión, medida que obtuvo la respuesta inmediata de la UE en forma de presentación de una denuncia ante la Organización Mundial del Comercio, OMC, y de la aplicación de nuevos aranceles a unos 200 productos estadounidenses para su venta en el mercado comunitario a partir del 22 de Junio.

En Washington, Juncker y Trump, escenificaron la distensión e, incluso, anunciaron ciertos compromisos encaminados a conseguir la «paz comercial». La UE compraría más soja y gas líquido a su aliado y ambas partes trabajarían conjuntamente para eliminar los aranceles en los bienes industriales. Los derechos arancelarios impuestos al acero y aluminio europeos se reexaminarían, igual que las represalias europeas.

4. Acuerdo para limitar la comercialización de artículos de plástico de un solo uso

En Diciembre, las instituciones europeas alcanzaron un acuerdo para vetar la comercialización de una serie de artículos de plástico de un solo uso, decisión que será clave para afrontar el importante reto medioambiental derivado de la plaga de residuos de plástico que inunda las playas y los mares europeos.

El limitado reciclaje de los productos de plástico se ha convertido en un grave problema ya que, según los datos de la Comisión Europea, solo el 30%

de los residuos de plástico se reutiliza en la UE. Y, ciertamente, muchos de los productos que no se reciclan acaban en las costas. Un estudio realizado en 2016 por la propia Comisión concluía que el 84% de las basuras que se acumulan en las playas europeas procede de este tipo de residuos plásticos.

Bruselas había presentado su propuesta de Directiva en mayo, y el 19 de Diciembre se alcanzó un acuerdo con el Parlamento y con los representantes de los Veintiocho.

Tras el preacuerdo político posterior de los ministros de los Estados miembros, se prevé que la Eurocámara también ratifique el acuerdo en el primer trimestre de 2019.

Los productos que se eliminarán de los supermercados europeos en 2021 son de usar y tirar y, según fuentes del ejecutivo comunitario, cuentan con «alternativas fácilmente disponibles y asequibles». Se trata de una lista de 10 productos de plástico, en la que se incluyen los bastoncillos de algodón, los cubiertos y platos, las pajitas, los agitadores de bebidas, los bastones para globos y los recipientes de alimentos hechos con poliestireno expandido. Para otros productos de plástico, como los recipientes de comida, los vasos y las tapas, las acciones previstas se centrarán en la limitación de su uso.

El acuerdo también incluía otra serie de medidas, como que las botellas de plástico contengan un 25% de material reciclado en 2025 y un 30% en 2030. Y también, que el 90% de estas botellas entren en el sistema de reciclaje para 2029.

5. *La Comisión Europea se pronuncia contra el Índice IRPH aplicado en el mercado hipotecario español*

En un informe remitido al Tribunal de Justicia de Luxemburgo, la Comisión Europea defendía, en Septiembre, que las cláusulas hipotecarias referidas al índice IRPH deberían ser nulas si estos créditos no se comercializaron con la debida transparencia, tal como establece la normativa comunitaria de defensa de los consumidores.

En dicho documento el ejecutivo comunitario señalaba que «el profesional está obligado a explicar al consumidor, antes de la firma del contrato, cómo se configura el tipo de referencia, cuál ha sido su evolución en el pasado así como su posible evolución futura, comparándolo con otros tipos utilizados en el mercado».

Debe tenerse en cuenta que este índice hipotecario fue ofrecido a un gran número de clientes bajo su apariencia de mayor estabilidad, aunque se ocultaba el hecho de que desde el año 2001 y hasta la actualidad, el IRPH siempre se ha situado significativamente por encima del euríbor.

La cuestión es particularmente relevante en la medida en que, en 2017, el Tribunal Supremo español dio por bueno el índice IRPH alegando que es un índice oficial aceptado por los reguladores, tesis que desactivaba un año después la Comisión Europea, al considerar en su informe que el carácter oficial del índice no constituye en sí mismo garantía suficiente para los consumidores españoles, por lo que no debe presuponerse que se haya aplicado con la suficiente transparencia.

El fallo del Supremo supuso, además, una importante limitación en la potestad que las Directivas europeas otorgan a los tribunales nacionales para evaluar si la comercialización de un producto financiero se ha llevado a cabo cumpliendo los requisitos necesarios de diligencia, transparencia e información por parte de la entidad.

Y ha sido, en efecto, el cuestionamiento de la decisión del Supremo por parte de diferentes tribunales de instancias inferiores, el que les ha llevado a presentar diversas cuestiones prejudiciales ante el Tribunal comunitario. Así, el informe elaborado por los servicios jurídicos de la Comisión en Septiembre pretende orientar al Tribunal de la UE en la resolución de una cuestión prejudicial elevada por un Juzgado de Primera Instancia de Barcelona que cuestiona la decisión del Supremo de diciembre del 2017 en relación a una demanda contra Kutxabank sobre una hipoteca referenciada al IRPH.

El Tribunal comunitario deberá decidir si la sentencia del Supremo es compatible con la normativa comunitaria y, por tanto, determinará en qué sentido se han de resolver todas las demandas que se encuentran actualmente paralizadas a la espera, precisamente, de esta decisión de la justicia comunitaria.

Si, como esperan muchos expertos, la sentencia es contraria a la doctrina del Tribunal Supremo, su efecto podría tener un impacto considerable sobre los bancos españoles, de dimensiones similares al efecto de la sentencia sobre las cláusulas suelo.

Según fuentes del sector, en el mercado hipotecario español habría más de un millón de créditos referenciados al IRPH y que han sido mayoritariamente concedidos por las antiguas cajas de ahorro. La sustitución de este índice por el euríbor, y una eventual compensación por el sobrecoste soportado por los consumidores durante años podría significar una nueva perdida millonaria para las entidades financieras españolas.

6. Competencia : Multa a Google

La Comisión hizo pública en Julio su decisión de imponer una multa de 4.343 millones de euros a Google, por abuso de posición dominante a través de Android, su sistema operativo para dispositivos móviles, convirtiénd-

dose en la sanción más elevada que Bruselas ha impuesto por prácticas monopolísticas a una empresa hasta la fecha.

El ejecutivo comunitario aseguró en un comunicado que el gigante de internet había impuesto «restricciones ilegales» a los fabricantes de dispositivos y operadores móviles para consolidar su posición de dominio en las búsquedas en internet».

En concreto, Bruselas justificaba la multa a Google por obligar a los fabricantes de móviles a preinstalar su buscador y su navegador Chrome como condición para otorgarles la licencia de uso de su tienda de aplicaciones (Play Store). Y también por exigirles el compromiso de no modificar Android (prohibición de venta de dispositivos con la versión abierta de Android) como condición para utilizar las aplicaciones creadas por Google, exigencia que, según Bruselas, impidió crear variantes de Android como la impulsada por Amazon. Una tercera acusación se refería a los pagos realizados a fabricantes y a operadores de redes móviles para que no incluyeran en su oferta preinstalada ningún buscador de la competencia de Google Search.

Pese al elevado importe de la multa, el mayor temor para la multinacional podrían ser las restricciones impuestas por Bruselas para poner coto a sus «prácticas anticompetitivas» con Android, con lo que el imperio móvil de Google podría tambalearse ya que a través de ese sistema operativo ha colocado su buscador, sus servicios Youtube y Google Maps, y su tienda de aplicaciones en más de 2.000 millones de teléfonos móviles en todo el mundo.

De hecho, la Comisión le daba un plazo de 90 días para corregirlas, bajo amenaza de imponerle una multa adicional de hasta el 5% de la facturación diaria de Alphabet, la matriz de Google.

Frente a estas acusaciones de haber utilizado Android para promocionar sus servicios digitales, la firma estadounidense argumentaba que su plataforma móvil habría permitido a los fabricantes de terminales no tener que comprar o construir un sistema operativo. Y fuentes de la empresa también destacaron que Android es un sistema mucho más abierto que el de Apple, lo que habría impulsado la economía de las *apps*.

Inmediatamente después del anuncio de la multa, Google aseguró a través de una nota que la recurriría, ya que según afirmaba, «Android ha creado más libertad de elección para todos, no menos». Un portavoz de la multinacional afirmó también que «un ecosistema vibrante, una innovación rápida y unos precios más bajos son los sellos clásicos de una competencia robusta».

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