

# Cuadernos Europeos de Deusto

ISSN: 1130-8354 (papel)

ISSN: 2445-3587 (digital)

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

*Deusto Journal of European Studies*

**No. 67/2022**

DOI: <https://doi.org/10.18543/ced672022>



J.A. López Jiménez, G. Colom-Piella, B. Cózar-Murillo,  
A. Priego, D. Ordóñez Solís, B. Iñarritu

**Instituto de  
Estudios Europeos**





# Cuadernos Europeos de Deusto

No. 67/2022

DOI: <https://doi.org/10.18543/ced672022>

*Cuadernos Europeos de Deusto* está incluida en:  
*Deusto Journal of European Studies* is included in:



Scopus®

SJR

latindex

Dialnet *plus*

DOAJ DIRECTORY OF  
OPEN ACCESS  
JOURNALS

EBSCO *host*

ÍnDICES  
CSIC

Google  
Académico

OCLC  
WorldCat®

*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:*

Cristina Arenas Alegría (Universidad de Deusto, España)

Steffen Bay Rasmussen (Universidad de Deusto, España)

Javier Bilbao Ubillos (Universidad del País Vasco, España)

Karolina Boronska-Hryniewiecka (Wroclaw University, Polonia)

Marta Casado Abarquero (Universidad de Deusto, España)

David Fernández Rojo (Universidad de Deusto, España)

Igor Filibi López (Universidad del País Vasco, España)

Inmaculada Herbosa Martínez (Universidad de Deusto, España)

Javier Larena Beldarrain (Universidad de Deusto, España)

Ainhoa Lasa López (Universidad del País Vasco, España)

Nerea Magallón Elosegui (Universidad del País Vasco, España)

Francesco Ricci (Universidad LUM Giuseppe Degennaro, Italia)

##### *Consejo Asesor:*

Joana Abrisketa Uriarte (Universidad de Deusto, España)

Francisco Aldecoa Luzárraga (Universidad Complutense de Madrid, España)

Cristina Churruza Muguruza (Universidad de Deusto, España)

Pablo Antonio Fernández Sánchez (Universidad de Sevilla, España)

Beatriz Iñarritu Ibarreche (Universidad de Deusto, España)

María Nagore Casas (Universidad de Deusto, España)

##### *Secretaría Técnica:*

Noemí Angulo Garzaro

##### *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 ESCI (desde 2019), 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 the Directorate General for External Action of 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 ESCI (since 2019) and SCOPUS (since 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*

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-Hryniewiecka, Wrocław University, Poland

Marta Casado Abarquero, University of Deusto, Spain

David Fernández Rojo, University of Deusto, Spain

Igor Filibi López, University of the Basque Country, Spain

Inmaculada Herbosa Martínez, University of Deusto, Spain

Javier Larena Beldarrain, University of Deusto, Spain

Ainhoa Lasa López, University of the Basque Country, Spain

Nerea Magallón Elosegui, University of the Basque Country, Spain

Francesco Ricci, LUM Giuseppe Degennaro University, Italy

##### *Advisory Board*

Joana Abrisketa Uriarte, University of Deusto, Spain

Francisco Aldecoa Luzárraga, Complutense University of Madrid, Spain

Pablo Antonio Fernández Sánchez, University of Seville, Spain

Beatriz Iñarritu Ibarreche, University of Deusto, Spain

María Nagore Casas, University of Deusto, Spain

##### *Technical Secretary*

Noemí Angulo Garzaro

##### *Contact:*

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

##### *Access and Copyright*

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

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

ISSN (Print) 1130-8354

ISSN (Online) 2445-3587

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

Printed in Spain

Legal deposit: BI-620-91



# Revista Cuadernos Europeos de Deusto

## Normas de publicación

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

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

### Formato

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

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

—Extensión máxima: 25 páginas, tamaño Dina 4.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

—Sumario:

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

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

- Ejemplo:

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

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

## Manual de estilo Chicago-Deusto

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

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

### Notas y bibliografía: ejemplos

—Cada vez que se cita una obra por primera vez se deben dar en nota todos los detalles. Sin embargo, las posteriores citas que se hagan de esa obra solo requieren una forma abreviada.

—En la bibliografía se invierte el nombre del autor. Nótese que en las obras con dos o más autores se invierte solo el nombre citado en primer lugar. En la mayoría de los ejemplos que siguen a continuación se ofrece la cita completa, la abreviada y la entrada bibliográfica (resaltada en nuestros ejemplos en color gris).

### 1. Libro

#### Un autor

—Lluís Duch, *Mito, interpretación y cultura* (Barcelona: Herder, 1998), 56-58.

—Duch, *Mito...*, 15.

—Santiago Segura, *Gramática latina* (Bilbao: Universidad de Deusto, 2012), 74-76.

—Segura, *Gramática...*, 75.

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

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

#### Dos autores

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

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

#### Tres autores

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

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

#### Cuatro o más autores

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

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

—Ojeda *et al.*, *La predicción...*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

—Rieger, introducción, XXXIII.

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

### **Libro publicado electrónicamente**

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

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

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

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

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

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

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

## Libro consultado en línea

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

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

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

## 2. Artículo de revista

### 2.1. Artículo en una revista impresa

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

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

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

### 2.2. Artículo en una revista en línea

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

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

## 3. Artículo en periódicos o magazines

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

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

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

#### 4. Reseña del libro

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

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

#### 5. Tesis o tesina

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

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

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

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

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

#### 7. Sitio web

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

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

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

## 8. Entrada de blog o comentario

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

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

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

## 9. Comunicación personal y entrevista

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

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

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

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

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

—Spock, entrevista.

## 10. Obra registrada en bases de datos

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

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

## 11. Documento legal y jurisprudencia

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

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

## Norma jurídica

- Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía (BOJA núm. 248 de 19 de diciembre de 2007).
- Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos (BOE núm. 213 de 5 de septiembre de 2007).
- Reglamento (UE) n.º 492/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativo a la libre circulación de trabajadores (DOUE L 241 de 27 de mayo de 2011).

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

## Política antiplagio

*Cuadernos Europeos de Deusto* (CED) mantiene una política antiplagio que vela para que todos los trabajos publicados sean inéditos, garantizando así la originalidad de todos los manuscritos. Como principal herramienta antiplagio, CED se sirve del sistema Turnitin para avalar la publicación de contribuciones científicas novedosas y de impacto.

## Derechos de autor

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

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

Asimismo, los trabajos editados en *Cuadernos Europeos de Deusto* pueden ser publicados con posterioridad en otros medios o revistas, siempre que el autor indique con claridad y en la primera nota a pie de página que el trabajo se publicó por primera vez en CED, con indicación del número, año, páginas y DOI (si procede). Cualquier otro uso de su contenido en cualquier medio o formato, ahora conocido o desarrollado en el futuro, requiere el permiso previo por escrito del titular de los derechos de autor.

**Aviso legal**

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

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

# Cuadernos Europeos de Deusto

**No. 67/2022**

DOI: <https://doi.org/10.18543/ced672022>

## Sumario/Contents

---

### **Presentación/Introduction**

Beatriz PÉREZ DE LAS HERAS 19

### **Estudios**

José Ángel LÓPEZ JIMÉNEZ, Ucrania: dilemas jurídicos e inseguridad regional en el vecindario compartido UE-Rusia 29

Guillem COLOM-PIELLA y Beatriz CÓZAR-MURILLO, Unión Europea y Reino Unido: ¿dueños de su propio destino? 61

Alberto PRIEGO, La estrategia europea contra el antisemitismo y apoyo a la vida judía. La reacción de la UE al neo-antisemitismo 95

### **Jurisprudencia**

David ORDÓÑEZ SOLÍS, Crónica de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea 139

### **Crónica**

Beatriz IÑARRITU, Actualidad institucional y económica de España en el marco de la Unión Europea (Junio 2022) 181



# **Presentación**

# **Introduction**



## Presentación

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

doi: <https://doi.org/10.18543/ced.2519>

Publicado en línea: septiembre de 2022

---

**Resumen:** El escenario geopolítico generado por la agresión rusa a Ucrania sigue marcando la actualidad internacional y europea, en particular. Este conflicto en las fronteras exteriores de la Unión Europea ha ralentizado el tímido proceso de recuperación post-Covid iniciado en 2021, al tiempo que ha añadido más incertidumbre. Aparte de la colosal emergencia humanitaria, la guerra en Ucrania está teniendo un impacto económico directo a nivel global, que se refleja principalmente en la subida significativa de la inflación arrastrada por el incremento de los precios de los productos energéticos y la interrupción intermitente en las cadenas internacionales de suministros. Con todo, aún a ritmo más lento, la UE y los Estados miembros continúan con sus planes de recuperación, iniciados con la adopción del mecanismo *Next Generation EU* in 2020.

En este contexto incierto y evolutivo, la UE se afana por adoptar medidas que respondan a los nuevos desafíos. Un ejemplo es el REPowerEU Plan, una nueva estrategia adoptada en mayo de 2022, que incluye financiación adicional, y con la que la UE espera reducir drásticamente su dependencia del gas y petróleo rusos antes de 2030 y acelerar así la transición verde hacia una economía europea climáticamente neutra. Como gesto geopolítico relevante, destaca también el reconocimiento de Ucrania y Moldavia como países candidatos a la adhesión a la UE.

Además de las habituales crónicas de jurisprudencia y de actualidad europea que firman nuestros fieles y valiosos colaboradores, David Ordóñez Solís y Beatriz Iñarritu, respectivamente, las contribuciones incluidas en este número misceláneo 67/2022 de *Cuadernos Europeos de Deusto* abordan algunos de los desafíos que encara actualmente la UE.

**Palabras clave:** Ucrania, OTAN, Espacio post-Soviético, Brexit, defensa europea, PESCO, judaísmo, antisemitismo, antijudaísmo.

---

**José Ángel López Jiménez**, Profesor Doctor de Derecho Internacional Pública y Relaciones Internacionales en la Universidad Pontificia de Comillas, ofrece un análisis profundo de las razones históricas y geopolíticas que explican la actual invasión de Ucrania por parte de Rusia. Bajo el título, «Ucrania: Dilemas jurídicos e inseguridad regional en el vecinda-

rio compartido UE-Rusia», el artículo desgana de forma pormenorizada los factores que han conducido al actual conflicto, iniciado ya en 2014 con la ocupación rusa de Crimea, como señala el autor. El análisis valora también el papel jugado hasta el momento por actores regionales, como la UE y la OTAN, y el pulso geoestratégico que el conflicto ha generado en sus relaciones con Rusia. Concluye el artículo adelantando algunos escenarios y consecuencias posibles derivados de esta agresión territorial, como el potencial retorno a un enfrentamiento de bloques o la revisión del sistema de gobernanza global, con la reforma de Naciones Unidas vislumbrándose ya en el horizonte.

**Guillem Colom-Piella**, Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Pablo de Olavide, y **Beatriz Cózar-Muriello**, Doctoranda en Ciencias Jurídicas y Políticas por la Universidad Pablo de Olavide y la Universidad de Gante, se adentran en la evolución de las relaciones entre la UE y el Reino Unido en materia de seguridad y defensa tras el Brexit. En su artículo «Unión Europea y Reino Unido: ¿dueños de su propio destino?», sostienen los autores que el Brexit ha tenido efectos de distinto signo para ambas partes en el plano de la defensa. Para la UE es, tal vez, una oportunidad para avanzar hacia una mayor europeización de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), porque el Reino Unido siempre fue reacio a este proceso por su deseo de preservar sus relaciones preferentes con Estados Unidos (EEUU) y no debilitar a la OTAN. Sin embargo, con el Brexit la UE ha perdido su principal potencia militar, lo que puede comprometer la consecución de su deseada autonomía estratégica. A Londres, la salida de la UE le ofrece la oportunidad de asumir responsabilidades globales y reforzar su alianza con EEUU, aún con el riesgo de acabar siendo rehén de Washington en su continuo pulso estratégico con China. Por ello, concluyen los autores, la UE y el Reino Unido están abocados a seguir colaborando en un mundo polarizado por la rivalidad de las grandes potencias. A tal fin, ambas partes deberán definir un marco normalizado, partiendo de una percepción común de riesgos y amenazas, así como de los lazos existentes en el plano de la industria militar. Apuntan los autores que estos puentes de entendimiento deberían facilitar el acomodo de la participación británica en algunos de los mecanismos de la PCSD, como la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO).

**Alberto Priego**, Doctor en Relaciones Internacionales de la Universidad Pontificia de Comillas, analiza de forma pormenorizada la Estrategia Europea de lucha contra el antisemitismo y apoyo a la vida judía, adoptada por la UE en 2021, valorando su potencial para combatir la ola de antisemitismo que recorre Europa. Bajo el título «Estrategia Europea de lucha contra el antisemitismo y apoyo a la vida judía. La reacción de la UE al neo-antisemitismo», el autor ofrece en primer lugar un repaso a la literatura

académica existente sobre el antisemitismo, para adentrarse a continuación en los perfiles identitarios de la comunidad judía presente en Europa desde hace siglos. La creciente tendencia antisemita en Europa es analizada seguidamente, distinguiendo el autor los perjuicios, los incidentes judicializados y los actos terroristas como dimensiones evidentes de su existencia. A continuación, el autor analiza el alcance y la potencialidad de la nueva Estrategia Europea adoptada 2021 para prevenir el antisemitismo y garantizar que la vida judía sea reconocida, en definitiva, como una de las comunidades existentes en Europa. La Estrategia obliga a los Estados miembros a elaborar sus propias estrategias nacionales contra el antisemitismo. Estará en aplicación hasta 2030, por lo que su impacto se podrá valorar gradualmente a medida que se vaya implementando.

## 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). Desde 2009 dirige la revista *Cuadernos Europeos de Deusto* 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. Desde septiembre de 2019 es la Coordinadora del proyecto «Jean Monnet Network European Union-Asia Pacific Dialogue: promoting European Integration and Mutual Knowledge across Continents» (EUNAP).



# Introduction

Beatriz Pérez de las Heras

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

beatriz.perez@deusto.es

doi: <https://doi.org/10.18543/ced.2519>

E-published: September 2022

---

**Abstract:** The geopolitical scenario generated by the Russian aggression against Ukraine continues to determine the international order and, in particular, the European context. This conflict at the external borders of the European Union (EU) has slowed down the timid post-Covid recovery process initiated in 2021, while adding more uncertainty. Apart from the colossal humanitarian emergency, the war in Ukraine is having a direct global economic impact, reflected primarily in the significant rise in inflation caused by rising energy prices and the intermittent disruption of international supply chains. However, even at a slower pace, the EU and the Member States keep on implementing their recovery plans, which began with the adoption of the Next Generation EU in 2020.

In this uncertain and evolving context, the EU strives to adopt measures that respond to new challenges. An example is the REPowerEU Plan, a new strategy adopted in May 2022, which includes additional financing, and with which the EU hopes to reduce its dependence on Russian oil and gas before 2030 and accelerate the green transition towards a climate-neutral European economy. As a relevant geopolitical gesture, it is to point out the recognition of Ukraine and Moldova as candidate countries to join the EU.

In addition to the usual case law commentary and European current affairs report signed by our faithful and valued collaborators, respectively, David Ordóñez Solís and Beatriz Iñarritu, the contributions included in this miscellaneous issue 67/2022 of *Deusto Journal of European Studies* deal with some of the challenges that the EU is currently facing.

**Keywords:** Ukraine, NATO, post-Soviet Space, Brexit, European defence, PESCO, Judaism, anti-Semitism, anti-Judaism

---

**José Ángel López Jiménez**, Doctor Lecturer of Public International Law and International Relations at the Pontificia University of Comillas, offers an in-depth analysis of the historical and geopolitical reasons that explain the current invasion of Ukraine by Russia. Under the title, “Ukraine: legal dilemmas and regional insecurity in the shared EU-Russia neighbourhood”, the article breaks down in detail the factors that have led to the current conflict, which began in 2014 with the Russian occupation of Crimea, as pointed out by the author. The analysis also assesses the role played to

date by regional actors, such as the EU and NATO, and the geostrategic tension that the conflict has generated in their relations with Russia. The article concludes by anticipating some possible scenarios and consequences derived from this territorial aggression, such as the potential return to a bloc confrontation or the review of the global governance system, with the reform of the United Nations already looming on the horizon.

**Guillem Colom-Piella**, Associate Professor of Political Science and Administration at Pablo de Olavide University, and **Beatriz Cózar-Murillo**, PhD candidate in Political and Legal Sciences at Pablo de Olavide University and the University of Ghent, delve into the evolution of the post-Brexit relations between the EU and the United Kingdom in the field of security and defence. In their article “European Union and United Kingdom: masters of their own destiny?”, the authors argue that Brexit has had various effects for both parties in terms of defence. For the EU, it is perhaps an opportunity to move towards a greater Europeanization of the Common Security and Defence Policy (CSDP), since the United Kingdom was always reluctant to this process due to its desire to preserve its preferential relations with the United States (US) and not weaken NATO. However, the EU has lost its main military power after Brexit, which could jeopardize progress towards its desired strategic autonomy. For London, leaving the EU offers an opportunity to take on global responsibilities and strengthen its alliance with the US, even at the risk of being held hostage by Washington in its ongoing strategic pulse with China. For this reason, the authors conclude, the EU and the United Kingdom are obliged to continue collaborating in a world polarized by the great powers’ rivalry. To do this, both parties must define a homogeneous framework, based on a common perception of risks and threats, as well as existing links in the military industry. The authors point out that these bridges of understanding should facilitate the accommodation of British participation in some CSDP mechanisms, such as the Permanent Structured Cooperation (PESCO).

**Alberto Priego**, Doctor of International Relations at the Pontificia University of Comillas, delves into the European Strategy on combatting anti-Semitism and fostering Jewish life, assessing its potential to combat the wave of anti-Semitism sweeping Europe. Under the title “European Strategy against anti-Semitism and support for Jewish life. EU reaction to neo anti-Semitism”, the author first offers a review of the existing academic literature on anti-Semitism to analyse next the identity profiles of the Jewish community that has existed in Europe for centuries. Then, the growing anti-Semitic trend in Europe is explained. To this regard, the damages, the judicialized incidents and the terrorist acts are highlighted as evident dimensions of its existence. Next, the author analyses the scope and potential of the new European Strategy adopted in 2021 to prevent anti-Semitism and

ensure that Jewish life is ultimately recognized as one of the existing communities in Europe. The Strategy requires Member States to develop their own national strategies against anti-Semitism. It will be in application until 2030, so its impact will gradually be assessed as it is implemented.

### **About the autor**

**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 (France), 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 *Deusto Journal of European Studies* and Main Researcher of the “Integración Europea y Derecho Patrimonial” research team. She is author of various books and articles on European legal issues. As of September 2019, she is the Coordinator of the Jean Monnet Project “European Union-Asia Pacific Dialogue: promoting European Integration and mutual Knowledge across Continents” (EUNAP).



# Estudios



# Ucrania: dilemas jurídicos e inseguridad regional en el vecindario compartido UE-Rusia

*Ukraine: Legal dilemmas and regional insecurity  
in the shared EU-Russia neighbourhood*

José Ángel López Jiménez  
Universidad Pontificia Comillas (ICADE)  
jalopez@icade.comillas.edu

doi: <https://doi.org/10.18543/ced.2520>

Recibido el 16 de mayo de 2022  
Aceptado el 23 de mayo de 2022  
Publicado en línea: septiembre de 2022

---

**Sumario:** I. Introducción.—II. El debate teórico.—III. Ucrania y la elección entre modelos de integración regional.—IV. *Novoróssiya*: Un proyecto geopolítico e ideológico.—V. La crisis de Ucrania: El desencuentro final entre la UE y Rusia.—VI. El Derecho Internacional y su interpretación creativa por parte de Rusia.—VII. Conclusiones.

---

**Resumen:** Son varios los objetivos planteados en este artículo, que intenta analizar las causas, las consecuencias y el papel desarrollado por los diversos actores en un escenario regional que ha concluido con la agresión en curso de Rusia contra la integridad territorial de Ucrania, ya iniciada en el año 2014. El marco teórico del debate, y la construcción de un relato que confronta los intereses con los principios, se analiza metodológicamente desde diversos prismas paradigmáticos. Ucrania representa el claro modelo de injerencia externa que socava la soberanía e independencia estatal y que viola la libertad de elección de su futuro. Lo que cuestiona, en definitiva, su existencia como un Estado independiente, al margen de tutelas. Además, es el actor interpuesto de unas relaciones complejas de largo recorrido entre Rusia y la UE, que representan modelos de integración regional antagónicas entre las que Ucrania se ha visto abocada a optar, con la OTAN como actor omnipresente. La agresión armada en curso presenta todavía notables incertidumbres. No obstante, está mostrando todo el abanico de instrumentos que han caracterizado al intervencionismo ruso en su extranjero próximo y vecindario común compartido con la UE. En particular, una interpretación creativa del ordenamiento jurídico internacional en numerosos marcos normativos con el propósito de justificar lo imposible: una intervención bélica de extrema gravedad que presenta notables desafíos a la seguridad regional y del conjunto de la comunidad internacional.

**Palabras clave:** Ucrania, Rusia, Unión Europea, Derecho Internacional, OTAN, Espacio post-Soviético.

**Abstract:** *There are several objectives set out in this article, which attempts to analyse the causes, consequences and the role played by the various actors in a regional scenario that has concluded with the ongoing aggression by Russia against the territorial integrity of Ukraine, already begun in the year 2014. The theoretical framework of the debate, and the construction of a story that confronts interests with principles, is methodologically analysed from various paradigmatic prisms. Ukraine represents the clear model of external interference that undermines state sovereignty and independence and violates the freedom to choose its future. What questions, ultimately, its existence as an independence state regardless of tutelage. In addition, it is the interposed actor in complex long-standing relations between Russia and EU, which represent antagonistic regional integration models between which Ukraine has been forced to choose, with NATO as an omnipresent actor. The ongoing armed aggression still presents notable uncertainties. However, it is displaying the full range of instruments that have characterized Russian interventionism in its near abroad and common neighbourhood shared with the EU. In particular, a creative interpretation of the international legal order in numerous regulatory frameworks with the purpose of justifying the impossible: an extremely serious military intervention that presents significant challenges to regional security and to the international community as a whole.*

**Keywords:** *Ukraine, Russia, European Union. International Law, NATO, post-Soviet Space.*

## I. Introducción

El 24 de febrero del año 2022 se concretaba la agresión de Putin contra Ucrania, finalizando el guión de una crónica anunciada desde finales del año anterior. Los argumentos esgrimidos desde el Kremlin para justificar la violación de principios estructurales básicos del ordenamiento jurídico internacional eran tan falaces como los intentos de alinear el comportamiento de Moscú al Derecho Internacional. La protección de la minoría rusófona residente en los distritos orientales de Ucrania —en la región del Donbás— de un genocidio perpetrado por las autoridades de Kiev activaba una intervención militar, de acuerdo con una interpretación interesada de la Responsabilidad de Proteger. Más, si cabe, cuando semejante proceso de comisión de un crimen internacional de esta envergadura solo existía en el imaginario creado *ad hoc* por el muñidor de la agresión.

Una segunda variable importante manejada en el argumentario defensivo de Rusia estaba conectada con su percepción de la seguridad regional, y de la específica de la Federación Rusa. La paulatina expansión de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en su flanco oriental ha chocado con la pieza clave codiciada por el Kremlin. Ucrania representa el eje esencial de los proyectos de reconfiguración del antiguo espacio soviético diseñados por Putin. Desde la perspectiva de las organizaciones internacionales de carácter regional lideradas por Rusia, como la Unión Económica Euroasiática (UEE) o la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC), la membresía de Ucrania se consideraba esencial en ambos proyectos. La cooperación económica, comercial y en los ámbitos militares y securitarios alejaba —de haberse concretado los planes tejidos desde el Kremlin— a Ucrania de las organizaciones occidentales antagónicas a Rusia: la Unión Europea (UE) y la OTAN.

La pretensión expresada abiertamente como un objetivo irrenunciable por parte de Putin respecto a conseguir garantías políticas y jurídicas de Kiev sobre su auto-exclusión de pertenencia futura a la OTAN constituyó un órdago inaceptable. Trasladar aspectos trascendentales que afectan a la arquitectura de la seguridad continental, que merecerían un debate político de amplio calado entre actores como la UE, OTAN, Rusia, Estados Unidos y la propia Ucrania, se convirtió en un chantaje inaceptable por parte de Moscú. La discutible legitimidad de su petición quedaba completamente invalidada por la violación de la legalidad internacional, convirtiéndose además en la coartada de una inaceptable agresión armada. La violación de principios estructurales de la Carta de Naciones Unidas, convertidos en normas de *ius cogens*, como el de no injerencia en asuntos internos de los Estados, el de igualdad soberana y —en particular— el recogido en el artículo 2.4 con la prohibición general del recurso a la amenaza y/o a

la fuerza armada ha sido consumada; por lo tanto, cualquier debate sobre cuestiones relativas a la seguridad regional y a las decisiones que pertenecen al marco de los poderes soberanos estatales —como la capacidad para decidir libremente sobre su pertenencia o no a determinadas organizaciones internacionales— debe de supeditarse, por el momento, a la finalización de los ilícitos internacionales en curso.

## II. El debate teórico

La actual intervención armada de Rusia sobre Ucrania se articula como una segunda fase del conflicto que se viene desarrollando desde el año 2014, con la anexión ilegal de Crimea y el apoyo indisimulado del Kremlin a los insurgentes de los distritos orientales —aunque durante un periodo de tiempo bajo operaciones de bandera falsa o encubiertas<sup>1</sup>— La contienda ideológica ha marcado, en buena medida, el debate teórico en el marco de la aplicación de diversos paradigmas de las Relaciones Internacionales. Desde la perspectiva constructivista y transnacional se han aportado notables trabajos en los que el análisis de las relaciones bilaterales entre la UE y Rusia se presenta como una divergencia perceptiva de ambos actores en torno a la forma de cooperación o ruptura de los diversos formatos establecidos —también en las instituciones multilaterales— al igual que respecto a las diferentes políticas implicadas o por explorar<sup>2</sup>. Sin ánimo de exhaustividad en el repaso doctrinal sobre la cuestión señalaremos algunos ejemplos desde diversos posicionamientos analíticos e interpretativos.

La aplicación del paradigma constructivista a la política exterior del tercer actor en el vecindario común —la agredida Ucrania— ha constituido una herramienta interpretativa en sucesivos trabajos publicados desde la declaración de soberanía republicana en el año 1990, antes incluso de la desaparición de la Unión Soviética. La percepción de las respectivas identidades de Ucrania y Rusia sufrió un periodo de notable crisis que, en muchos aspectos, permanece todavía abierta. Cuestiones como la consolidación de las independencias estatales, la estructura territorial en la que ambos actores comenzaron a desplegar sus competencias soberanas —con el contencioso de Crimea abierto desde su inicio—, o aspectos que en estos momentos forman todavía parte del contencioso político y normativo, como el estatus de neutralidad de Ucrania, la cuestión lingüística en torno al uso de la lengua

<sup>1</sup> Michael Carpenter, «Fighting in the Grey Zone: Lessons from Russian influence operations in Ukraine», *Biden Center for Diplomacy and Global Engagement*, 7 (2017): 1-9.

<sup>2</sup> Tom Casier y Joan DeBardeleben, *EU-Russia relations in crisis: Understanding diverging perceptions*, (Londres: Routledge, 2017).

rusa, o el desarme de la república, más allá de su desnuclearización inicial —por no mencionar la presunta «desnazificación» del Estado ucraniano— forman globalmente parte del análisis constructivista de las crisis identitarias post-soviéticas<sup>3</sup>.

La fusión de constructivismo y racionalismo en el análisis de las relaciones entre la UE y Rusia en el marco de la Política Europea de Vecindad (PEV) ya contaba con aportaciones teóricas relevantes desde los primeros años de desarrollo de la misma. Así, por ejemplo, tenemos la obra de Kratochvil y Tulmets del año 2010<sup>4</sup>. Concebido como un instrumento metodológico que tiende puentes de cooperación entre paradigmas y establece una síntesis pragmática, el constructivismo incide en el marco mental, de las ideas, que condiciona completamente el comportamiento de los actores implicados en la relación; el racionalismo otorga la prioridad a los intereses intrínsecos de los diversos agentes sociales y, por lo tanto, en la obtención de sus objetivos. Para la consecución de un equilibrio entre ambos modelos analíticos resulta imprescindible analizar los factores que inciden en el trasvase desde el plano de los constructos mentales —tan presentes en la contienda de los respectivos relatos en la actual crisis en Ucrania— hacia el puro utilitarismo de la consecución de los fines. Estas investigaciones iniciales carecían de suficiente perspectiva histórica, por lo que solo trabajos posteriores han tenido en cuenta la evolución de factores como la naturaleza dicotómica de las relaciones entre ambos actores y su relación con terceros (Ucrania, Georgia), así como la forma en la que el estudio de las relaciones de cooperación se torna en las causas y los efectos de los ámbitos de controversia y confrontación que han aparecido. Entre estos últimos, el más relevante es el que tiene que ver con las respectivas aproximaciones que, tanto la UE como Rusia, están realizando durante la última década hacia los estados «in between» con los que comparten la vecindad<sup>5</sup>.

Desde un enfoque neorrealista la explicación de la agresión armada contra Ucrania representa el arquetipo de los principales elementos de interpretación de las relaciones bilaterales y, particularmente, de la política exterior rusa en su «extranjero próximo». La confrontación entre los intereses divergentes de los dos actores, la búsqueda del equilibrio en términos de seguridad y de poder, así como la delimitación respectiva de esferas de

---

<sup>3</sup> Jennifer D. P. Moroney, Taras Kuzio y Mikhail Molchanov (eds.), *Ukrainian Foreign and Security Policy. Theoretical and Comparative Perspectives*, (Londres: Praeger, 2002).

<sup>4</sup> Petr Kratochvil y Elsa Tulmets, *Constructivism and Rationalism in EU External Relations: The Case of European Neighbourhood Policy*, (Baden Baden: Nomos, 2010).

<sup>5</sup> Petr Kratochvil, «Constructivism in the study of EU-Russia relations», en *The Routledge Handbook of EU-Russia Relations*, ed. por Tatiana Romanova y Maxine David, (Londres: Routledge, 2021): 129-138.

influencia domina el discurso y la acción para la consecución de los objetivos respectivos de las dos potencias regionales<sup>6</sup>. La preocupación rusa respecto a la influencia competitiva que la UE representa en el escenario regional está muy conectada con la capacidad que su despliegue normativo —en el marco de su Acción Exterior— ofrece a través de un conjunto de incentivos en numerosos planos: cooperación al desarrollo, acuerdos de asociación, protección y desarrollo de los derechos humanos y, en definitiva, una inserción en la comunidad internacional de Estados democráticos y de derecho para todas aquellas repúblicas ex soviéticas de reciente independencia que están todavía inmersas en complejos procesos de construcción estatal.

Este último elemento se encuentra muy presente en el origen de la denominada Revolución del Maidán y de todos los acontecimientos posteriores en Ucrania desde el año 2014 hasta la actualidad. El giro realizado por el entonces presidente de la república Yanukóvich con respecto a su potencial y futura candidatura a la adhesión a la UE sitúa uno de los ejes básicos de discrepancia competitiva en el plano de los intereses respectivos, especialmente con la solicitud de adhesión inmediata cursada por el actual presidente Zelensky a las instituciones comunitarias<sup>7</sup>, tras la agresión armada de Rusia<sup>8</sup>.

Resulta muy interesante constatar cómo se pueden encontrar, sin embargo, ámbitos de cooperación estratégica muy localizados y conectados con los perfiles geográficos transfronterizos entre la UE y Rusia en el marco de la PEV<sup>9</sup>, revirtiendo la confrontación en ventajas competitivas aunque muy lejos de lo que algunos analistas sostenían durante la primera década del presente siglo<sup>10</sup>. Sin embargo, el debate securitario entre ambos actores estaba muy lejos de cerrar la brecha que los separaba. Las propuestas cruzadas —más que proyectos maduros— relativas a la creación de un espacio común de seguridad regional de carácter inclusivo no consiguieron

<sup>6</sup> Andrey Makarychev y Alexander Sergunin, «The EU, Russia and models of international society in a wider Europe», *Journal of Contemporary European Research* 9, n.º 2 (2013): 313-329; disponible en <https://jcer.net/index.php/jcer/article/view/584/412>.

<sup>7</sup> Petición remitida al Consejo de la UE el 28 de febrero de 2022; disponible en <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/CM-2003-2022-INIT/en/pdf>. (todos los accesos se han realizado por última vez el 13 de mayo de 2022)

<sup>8</sup> Guillaume Van der Loo y Peter Van Elsuwege, «The EU-Ukraine Association Agreement after Ukraine's EU membership application: Still fit for purpose», *European Policy Center-Egmont Institute Publication* (14 de marzo de 2022), <https://biblio.ugent.be/publication/8745491/file/8745498>.

<sup>9</sup> Nikolai Bobylev *et al.*, «EU-Russia cross-border co-operation in the twenty-first century: Turning marginality into competitive advantage», *Regional Science Policy&Practice* 12 (2020): 847-865.

<sup>10</sup> Ted Hopf, *Russia's European choice*, (Nueva York: Springer, 2008).

ningún avance significativo<sup>11</sup>, confrontando de nuevo los modelos de sociedad internacional y las respectivas percepciones e interpretaciones<sup>12</sup>.

Desde el neorrealismo la aproximación a las relaciones, o ausencia de las mismas, entre la UE y Rusia encaja perfectamente en el contexto de Ucrania como pieza clave de sus respectivas estrategias de incorporación de este Estado a sus modelos regionales de cooperación o de integración. El interés nacional ruso y la proyección en su política exterior no podían prescindir de Ucrania, considerada la joya de la corona, en su proceso de reconfiguración geopolítica y geoestratégica del antiguo espacio soviético. Pieza esencial en términos de seguridad, frontera occidental —desde la perspectiva de Moscú— con la UE<sup>13</sup> y la OTAN<sup>14</sup>, la potencial integración de Kiev en alguna de estas dos organizaciones regionales antagonicas supondría una fractura tremenda, en términos de objetivos e intereses esenciales de Rusia, en el prisma analítico del neorrealismo defensivo<sup>15</sup>. La crisis originada con posterioridad a la Revolución del Maidán, en el año 2014, y la intervención rusa con la anexión de Crimea y el conflicto prolongado desde entonces en el Donbás han confirmado los análisis que refuerzan las posiciones rivales<sup>16</sup> respecto a la consolidación de las respectivas esferas de interés entre UE, OTAN y Rusia. De hecho, entre los argumentos (demandas) planteados por Rusia para justificar su agresión contra Ucrania, la auto-exclusión de su potencial adhesión a la OTAN ocupó la prioridad estratégica<sup>17</sup>.

La confrontación teórica entre el constructivismo y el neorrealismo alrededor de la crisis ucraniana se planteó de forma radicalizada a partir del año 2014. La inevitabilidad y prioridad de los intereses nacionales vinculados a la seguridad, a la prosperidad y a la propia supervivencia estatal,

<sup>11</sup> Alexander Sergunin, «Towards an EU-Russia common space on external security: Prospects for Cooperation», *Research Journal of International Studies* 24 (2012): 18-34.

<sup>12</sup> Andrey Makarychev y Alexander Sergunin, «Multipolarity, Intersubjectivity, and models of international society: Experiences of Russia-EU (mis) communication», *CGP Working Paper Series, 01/2012*, Berlin: Freie Universität Berlin, Center for Global Politics; disponible en <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-440795>

<sup>13</sup> Maximilian Klotz, «Russia and the Ukrainian Crisis: A Multiperspective Analysis of Russian Behaviour, by Taking into Account NATO's and the EU's Enlargement», *Croatian International Relations Review* 23, n.º 80 (2017): 259-287.

<sup>14</sup> Ibrahim Muradov, «The impact of NATO enlargement on Ukraine crisis: neorealist perspective», *Epistemological Studies in Philosophy, Social and Political Sciences* 1, n.º 1-2 (2018): 107-114.

<sup>15</sup> Elias Götz, «Neorealism and Russia's Ukraine Policy, 1991-present», *Contemporary Politics* 22, n.º 3 (2016): 301-323.

<sup>16</sup> Dmitri Trenin, «The Ukraine Crisis and the Resumption of Great- Power Rivalry», *Carnegie Endowment*, 9 de julio (2014): 1-17; disponible en <https://carnegiemoscow.org/2014/07/09/ukraine-crisis-and-resumption-of-great-power-rivalry/hfgs>

<sup>17</sup> Andrew Wolff, «The Future of NATO Enlargement After the Ukraine Crisis», *International Affairs* 91, n.º 5 (2015): 1103-1121.

como elementos básicos del neorrealismo, se oponían factores tan decisivos para los constructivistas como los valores, la historia, la cultura y el contexto social<sup>18</sup>. Las prioridades geopolíticas de Rusia en torno a Ucrania pivotarían, desde una posición netamente neorrealista, entre la construcción de una frontera occidental exterior de Rusia prolongada con el territorio ucraniano, sin contacto directo con la OTAN ni la UE, a una respuesta a la orientación pro-occidental de Kiev y de aproximación de Bruselas (UE y OTAN) a Ucrania, de forma netamente asertiva por parte del Kremlin<sup>19</sup>. No obstante, la construcción de los relatos en torno a cuestiones como las identidades nacionales, la protección lingüística, o la reparación de «errores históricos» —como la cesión de Crimea a Ucrania por parte de Kruschev en 1954 en el marco de un Estado federal— se reabrió de forma virulenta tras los acontecimientos del Maidán<sup>20</sup>. Aunque la identidad nacional no ocultaba las pretensiones geopolíticas rusas sobre Ucrania y el papel nuclear que esta antigua república soviética y actual Estado independiente ocupa en los intereses de la política exterior rusa<sup>21</sup>.

El papel jugado por las percepciones respectivas de la UE y Rusia alrededor de sus intereses y posiciones en torno a Ucrania ha marcado líneas de continuidad y discontinuidad. En el caso de Moscú, autores tan relevantes como Tsygankov resaltan de qué forma los cálculos realizados por Rusia han chocado frontalmente con una ausencia por parte de Occidente del reconocimiento de los valores e intereses que Eurasia representa para el Kremlin, haciendo inevitable un conflicto que podía haber sido reconducido convenientemente para ambos actores regionales<sup>22</sup>. Desde el plano puramente narrativo la escenificación de los diferentes intereses queda opacada mediante la construcción de relatos *ad hoc* que, en el caso del Kremlin, suelen incidir en aspectos que conectan con elementos identitarios, históricos y, en algunos casos, abiertamente neo-imperiales. La cuestión de Crimea representa, en esta línea, un ejemplo relevante cuando quedan ob-

<sup>18</sup> Alexandr Zverev, «Competing approaches: Neorealism versus constructivism in the Ukrainian crisis», *Working Papers, Centre for German and European Studies*, n.º 2 (2015): 1-14; disponible en [https://zdes.spbu.ru/images/working\\_papers/wp\\_2015/WP2\\_Zverev\\_Competing-approaches.pdf](https://zdes.spbu.ru/images/working_papers/wp_2015/WP2_Zverev_Competing-approaches.pdf)

<sup>19</sup> Elías Gotz, «It's Geopolitics, Stupid: Explaining Russia's Ukraine Policy», *Global Affairs* 1, n.º 1 (2015): 3-10.

<sup>20</sup> John Biersack y Shannon O'Lear, «The Geopolitics of Russia's annexation of Crimea: Narratives, Identity, Silences, and Energy», *Eurasian Geography and Economics* 55, n.º 3 (2014): 247-269.

<sup>21</sup> Taras Kuzio, «Russia-Ukraine Crisis: The Blame Game, Geopolitics and National Identity», *Europe-Asia Studies* 70, n.º 3 (2018): 462-473.

<sup>22</sup> Andrei Tsygankov, «Vladimir Putin's last stand: The Sources of Russia's Ukraine Policy», *Post-Soviet Affairs* 31, n.º 4 (2015): 279-303.

viados elementos tan importantes en ámbitos muy diversos como el energético, el geopolítico, el geoestratégico y el marítimo-territorial. El suministro de gas a China queda facilitado con el control de la península, así como el despliegue de la flota rusa del mar Negro y la salida hacia el Mediterráneo. Sin embargo, desde Moscú se potenciaron en el año 2014 los discursos que apelaban a la reparación de un error histórico y a la importancia que el enclave tenía en su reposicionamiento en el antiguo espacio soviético<sup>23</sup>.

Putin presentó la reintegración de Crimea, no como una anexión, sino enmarcada en un lógico proceso de irredentismo nacionalista a través del que se procedía a restituir la lógica histórica<sup>24</sup>. De esta manera, la retórica identitaria (cultura, lengua, historia común) constituía un instrumento al servicio de la política exterior y de una reconfiguración territorial en la que Ucrania sería la gran perdedora respecto a su integridad territorial. Un objetivo que, para algunos autores, no necesariamente estaría conectado con ninguna ideología intrínsecamente nacionalista<sup>25</sup>. Aunque, no obstante, si podría ser interpretado en clave de respuesta securitaria a diferentes procesos solapados desde el inicio del siglo XXI. Así, por ejemplo, Hall Gardner analiza la influencia que ha tenido lo que denomina como cuádruple proceso de ampliación en la política exterior rusa desde al año 2014: el protagonizado por la OTAN, por la UE, por los Estados árabes del Golfo, y por Turquía; todos alrededor de las esferas de influencia e intereses rusos en el ámbito de la seguridad. A partir de aquí se explicaría el intervencionismo ruso, no solo en Crimea y en la región del Donbás, sino también en el conflicto de Siria y —en último término— en la agresión contra Ucrania en el año 2022<sup>26</sup>.

La justificación de la anexión de Crimea desde el Kremlin formó parte de la «interpretación creativa» que realiza del ordenamiento jurídico internacional desde el año 2008 y su intervención militar en Osetia del sur y en Abjasia. La violación de principios estructurales como los de la integridad territorial de los estados, la prohibición general de la amenaza o del uso de la fuerza armada, o en principio de no injerencia en asuntos internos no pueden subordinarse a un ilegal derecho de autodeterminación del pueblo

---

<sup>23</sup> John Biersack y Shannon O'Lear, «The Geopolitics of Russia's annexation of Crimea: narratives, identity, silences, and energy», *Eurasian Geography and Economics* 55, n.º 3 (2014): 247-269.

<sup>24</sup> Tuomas Forsberg y Christer Pursiainen, «The Psychological Dimension of Russian Foreign Policy: Putin and the Annexation of Crimea», *Global Society* 31, n.º 2 (2017): 220-244.

<sup>25</sup> Yuri Teper, «Official Russian Identity Discourse in Light of the Annexation of Crimea: National or Imperial?», *Post-Soviet Affairs* 32, n.º 4 (2016): 378-396.

<sup>26</sup> Hall Gardner, «The Russian annexation of Crimea: Regional and Global Ramifications», *European Politics and Society* 17, n.º 4 (2016): 490-505.

de Crimea, vulnerando además la protección de las minorías residentes en este enclave, como en el caso de los tártaros<sup>27</sup>.

La Responsabilidad de Proteger y su aplicación interpretativa a la población rusa residente en las antiguas repúblicas soviéticas no se iniciaron en el año 2008 en Georgia<sup>28</sup>, aunque en ese momento alcanzó su máximo potencial como instrumento justificativo de las intervenciones de Moscú en Osetia del sur y en Abjasia. En la Moldavia todavía soviética, el apoyo al secesionismo en Transnistria y a las minorías rusa y ucrania contra una potencial reunificación con Rumanía —tras la declaración de soberanía de la república— fue el argumento utilizado por Rusia para no retirar al XIV Ejército ruso del enclave territorial durante estos treinta años de independencia de Moldavia<sup>29</sup>. Contribuyendo, de esta manera, a la conversión de un conflicto congelado en un secesionismo consolidado con la creación de un auténtico Estado *de facto*<sup>30</sup>.

En esta línea justificativa de la política intervencionista rusa, la introducción argumental de la respuesta de Moscú al genocidio en curso en la región del Donbás —perpetrado supuestamente por Ucrania— ha motivado la inteligente y pertinente demanda de este Estado ante la Corte Internacional de Justicia en virtud del artículo IX de la Convención para la Prevención y Sanción del Genocidio de 1948. De acuerdo con la misma: «Ucrania alega que Vladimir Putin inició *«operaciones militares especiales»* sobre la base de supuestos actos de genocidio que ocurrieron en los *oblasts* de Lugansk y Donetsk de Ucrania. El solicitante también sostiene que, de hecho, es la Federación Rusa la que *«planificación de actos de genocidio en Ucrania»*. Según Ucrania, desde la primavera de 2014, la Federación de Rusia ha suministrado sistemáticamente armamento pesado a los grupos armados ilegales, así como dinero, personal y entrenamiento. Ucrania ve esto como un intento de Rusia de afirmar su influencia y dominio sobre el país. Dos de estos grupos armados (la República Popular de Donetsk (DPR) y la República Popular de Lugansk (LPR)) ahora han sido reconocidos por Rusia, antes de iniciar operaciones militares» *con el propósito expreso de prevenir y sancionar supuestos actos de genocidio»*<sup>31</sup>.

<sup>27</sup> John O'Loughlin y Gerard Toal, «The Crimea Conundrum: Legitimacy and Public Opinion after Annexation», *Eurasian Geography and Economics* 60, n.º 1 (2019): 6-27.

<sup>28</sup> Gareth Evans, «Russia, Georgia and the Responsibility to Protect», *Amsterdam Law Forum* 1, n.º 2 (2009): 25-30.

<sup>29</sup> Stefan Wolff, «A Resolvable Frozen Conflict? Designing a Settlement for Transnistria», *Nationalities Papers* 39, n.º 6 (2011): 863-870.

<sup>30</sup> Helge Blakkisrud y Pal Kolsto, «From secessionist conflict toward a functioning state: processes of state-and nation-building in Transnistria», *Post-Soviet Affairs* 27, n.º 2 (2011): 178-210.

<sup>31</sup> International Court of Justice, Press Release, n.º 2022/4, 27 de febrero de 2022; disponible en <https://www.acerislaw.com/wp-content/uploads/2022/03/Ukraine-ICJ-Press-Release.pdf>

De nuevo hay que resaltar el papel que la memoria histórica juega en torno a la construcción de los diferentes relatos en conflicto. El carácter instrumental de la historia para defender los diversos discursos políticos está presente en las relaciones entre Rusia y Ucrania desde la creación de la Unión Soviética. El nacionalismo ucraniano, la reivindicación de sus elementos y rasgos identitarios, y la defensa de su independencia estatal ha sido respondida desde el Kremlin con referencias permanentes a la Segunda Guerra Mundial y al carácter nazi de Kiev y de sus políticas agresivas contra los distritos orientales rusófonos desde el año 2014<sup>32</sup>. Además, la discusión sobre la legitimidad histórica alrededor de la existencia independiente de Ucrania se remontan en el imaginario nacional-neo-imperial ruso a los orígenes de la *Rus* de Kiev<sup>33</sup>, su papel como *Malarrosiya* (Rusia Pequeña) en el núcleo duro eslavo<sup>34</sup>, y la construcción de la identidad nacional ucraniana en el marco de Europa sin estar sometida a Rusia<sup>35</sup>.

El retorno de Crimea a la soberanía territorial de Rusia significó una ruptura en el *modus operandi* de Moscú en el conjunto de los conflictos propiciados o utilizados por el Kremlin para defender sus intereses geopolíticos en su esfera de interés más próxima. A diferencia de lo acontecido en Transnistria (Moldavia), donde no ha reconocido hasta el momento presente su estatalidad independiente pese a su requerimiento por parte de las autoridades secesionistas de Tiraspol, o en los casos de Osetia del sur o Abjasia, en los que si se ha otorgado el reconocimiento internacional de independencia respecto a Georgia, la absorción territorial ha significado en el caso de Ucrania un salto cualitativo<sup>36</sup> que, como observamos en el conflicto actual contra Ucrania, evidencia la importancia que esta república representa en los intereses y objetivos marcados por Moscú en su política exterior hacia su vecindario más próximo.

Con esta intervención se dinamitaron todas las posibilidades de construcción de instrumentos cooperativos en el ámbito de la seguridad regional entre la UE y Rusia que, con muchas limitaciones, se habían explorado con anterioridad al año 2014<sup>37</sup>. De tal forma que la política exterior de Rusia ha

<sup>32</sup> Iryna Vushko, «Historians at War: History, Politics and Memory in Ukraine», *Contemporary European History* 27, n.º 1 (2018): 112-124.

<sup>33</sup> Taras Kuzio, «Nation Building, History Writing and Competition over the Legacy of Kyiv Rus in Ukraine», *Nationalities Papers* 33, n.º 1 (2018): 29-58.

<sup>34</sup> Serhii Plokky, «The History of a Non Historical Nation: Notes on the Nature and Current Problems of Ukrainian Historiography», *Slavic Review* 54, n.º 3 (1995): 709-716.

<sup>35</sup> Kataryna Wolczuk, «History, Europe and the National Idea: The Official Narrative of National Identity in Ukraine», *Nationalities Papers* 28, n.º 4 (2000): 671-694.

<sup>36</sup> Jeffrey Mankoff, «Russia's Latest Land Grab: How Putin Won Crimea and Lost Ukraine», 93, n.º 3 (2014): 60-68.

<sup>37</sup> Alexander Sergunin, «Towards an EU-Russia common space on external security: Prospects for cooperation.», *Research Journal of International Studies* 24 (2012): 18-34.

optado abiertamente por la opción intervencionista militar en el caso ucraniano<sup>38</sup>, rompiendo el modelo de conflictividad híbrida<sup>39</sup> que le había caracterizado hasta entonces en sus acciones en su extranjero próximo —no así en Siria, por ejemplo—. Los diferentes proyectos e instrumentos colaborativos desarrollados en el marco de las relaciones bilaterales UE y Rusia adolecieron desde sus inicios de la exclusión de Rusia del marco de la seguridad regional, fomentando el rechazo ruso y la desconfianza mutua<sup>40</sup>.

La cuestión lingüística también ha formado parte de la confrontación entre Rusia y Ucrania desde la disolución de la Unión Soviética y la creación de los dos Estados independientes<sup>41</sup>. La distribución de la población fundamentalmente rusófona en los distritos orientales de Ucrania —vecinos de Rusia— ha polarizado significativamente a la sociedad civil en torno a esta cuestión y como escenificación de una identidad étnico-cultural diferenciada<sup>42</sup>. Con anterioridad al conflicto bélico en curso, aunque desde el año 2014 ya se venía desarrollando en la región del Donbás, se había producido un fenómeno importante de «desplazados escolares» como producto de esta conflictividad entre identidades culturales beligerantes<sup>43</sup>. Además, hay que recordar que entre las múltiples exigencias planteadas por Moscú para alcanzar algún tipo de acuerdo que acabe con las hostilidades en Ucrania está la demanda de que ambos idiomas (ucraniano y ruso) tengan el carácter de cooficialidad en esta república.

La divergencia existente entre las respectivas visiones en torno a la arquitectura de la seguridad regional, lejos de haberse reducido ha profundizado la brecha entre la UE y Rusia. La desconfianza mutua se ha visto acentuada por la omnipresencia de Estados Unidos y, especialmente, de la OTAN. Los procesos de ampliación paulatina de la UE y de la OTAN han acentuado la percepción de inseguridad de Rusia, vaciando de contenido real los diversos proyectos de cooperación barajados con ambos actores<sup>44</sup>.

<sup>38</sup> Valery Konyshv y Alexander Sergunin, «Military», en ed. Andrei Tsygankov, *Routledge Handbook of Russian Foreign Policy*, (Londres: Routledge, 2018): 168-181.

<sup>39</sup> Mitchell A. Orenstein, *The Lands in between: Russia versus the West and the New Politics of Hybrid War*, (Oxford: Oxford University Press, 2019).

<sup>40</sup> Dmitry Danilov, «The political and Security Relationship», en *The Routledge Handbook of EU-Russia Relations*, (Londres: Routledge, 2021): 151-161.

<sup>41</sup> Dominique Arel, «Language Politics in Independent Ukraine: Towards One or Two State Languages», *Nationalities Papers* 23, n.º 3 (1995): 597-622.

<sup>42</sup> Stephen Shulman, «Competing versus Complementary Identities: Ukrainian-Russian Relations and the Loyalties of Russians in Ukraine», *Nationalities Papers* 26, n.º 4 (1998): 615-632.

<sup>43</sup> Anatoly Oleksiyenko *et al.*, «What do you Mean, You Are a Refugee in Your Own Country?: Displaced Scholars and identities in Embattled Ukraine», *European Journal of Higher Education* 11, n.º 2 (2021): 101-118.

<sup>44</sup> María Raquel Freire, «EU-Russia-US Relations. Diverging visions on European Security», en ed. por Tatiana Romanova y Maxine David, *The Routledge Handbook of EU-Russia Relations* (Londres: Routledge, 2021): 451-462..

Sin ánimo de exhaustividad, si hay que reseñar al menos otro de los ámbitos de análisis que más literatura científica cubre alrededor de las relaciones de Rusia con los principales actores regionales: el de la seguridad ontológica<sup>45</sup>. El sentimiento o la percepción de la seguridad de Rusia respecto a Occidente en general<sup>46</sup>, y la UE, OTAN y Estados Unidos, en particular, ha nutrido el relato discursivo del Kremlin durante más de una década y media y ha presidido toda la puesta en escena previa a la agresión armada contra Ucrania, transformándolo en una confrontación entre diversos modelos de civilización y, por consiguiente, de principios y valores<sup>47</sup>.

En este sentido, el papel de Ucrania<sup>48</sup>, como trágico actor interpuesto entre dos opciones de integración excluyentes entre sí, representa la concepción neo-imperial de la política exterior de Rusia<sup>49</sup> como un mecanismo de autoprotección. Ubicada en el corazón de las «tierras medias», constituye la pieza estratégica esencial de los proyectos de integración regional rusos y el buffer securitario por excelencia para Moscú, por lo que de entre el conjunto de intereses geopolíticos existentes en el vecindario compartido con la UE<sup>50</sup>, Ucrania ocupa una posición esencial e irrenunciable, acen tuando la colisión con los proyectos regionales occidentales<sup>51</sup>.

### III. Ucrania y la elección entre modelos de integración regional

Resulta en cierta medida paradójica la interrelación entre los elementos básicos que han caracterizado a la política interna ucraniana y los factores que han determinado la política exterior propia, y la de los actores que son objeto del presente trabajo (UE y Rusia). Además de la implicación de todo un conjunto de organizaciones internacionales —universales y regionales—

<sup>45</sup> Dina Moulioukova y Roger E. Kanet, «Ontological security: a framework for the analysis of Russia's view of the world», *Global Affairs* 7, n.º 5 (2021): 831-853.

<sup>46</sup> Flemming Hansen, «Russia's relations with the West: ontological security through conflict», *Contemporary Politics* 22, n.º 3 (2016): 359-375.

<sup>47</sup> Aliaksei Kazharski, «Civilizations as ontological security? Stories of the Russian trauma», *Problems of Post-Communism* 67, n.º 1 (2020): 24-36.

<sup>48</sup> Emil Edenborg, «Creativity, geopolitics and ontological security: satire on Russia and the war in Ukraine», *Postcolonial Studies* 20, n.º 3 (2017): 294-316.

<sup>49</sup> Tanya Narozhna, «Misrecognition, ontological security and state foreign policy: the case of post-Soviet Russia», *Australian Journal of International Affairs* 76, n.º 1 (2022): 76-97.

<sup>50</sup> Christopher S. Browning, «Geostrategies, geopolitics and ontological security in the Eastern neighbourhood: The European Union and the 'new Cold War', *Political Geography* 62 (2018): 106-115.

<sup>51</sup> Maria Raquel Freire, «EU and Russia competing projects in the neighbourhood: an ontological security approach», *Revista Brasileira de Política Internacional* 63 (2020): 1-18; disponible en <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/JcT5x3BTDHVHpTqKCCdnrtf/?format=pdf&lang=en>

desde el inicio de la crisis entre Rusia y Ucrania en el año 2014, como Naciones Unidas, la OSCE, el Consejo de Europa, la UE, la OTAN y la OTSC<sup>52</sup>.

Desde el momento de su independencia, hace ya tres décadas, la consolidación de Ucrania como un Estado independiente ha sufrido un complejo proceso de construcción política, económica e institucional que ha afrontado continuos desafíos internos y externos<sup>53</sup>. La participación de los dirigentes ucranianos en la disolución de la Unión Soviética y en la imposibilidad de revertir cualquier proyecto que no pasase por la adquisición de la independencia soberana fue fundamental. Leonid Kuchma fue el principal patrocinador del Tratado de Belavezha, el 8 de diciembre de 1991<sup>54</sup>. El nacionalismo ucraniano fue durante el periodo final soviético uno de los más beligerantes contra el fallido experimento<sup>55</sup>.

La firma del Memorándum de Budapest<sup>56</sup> sobre garantías de seguridad —el 5 de diciembre de 1994—, suscrito por Ucrania, Rusia, Estados Unidos y Reino Unido constituía una exigencia por parte de las potencias nucleares del momento para conseguir de Ucrania su adhesión al Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) y la cesión a Rusia de su armamento nuclear de diversa tipología. Las consecuencias derivadas a largo plazo de la firma de este compromiso de desarme nuclear pueden evaluarse en la actualidad a la luz de la agresión armada de Rusia contra Ucrania. De hecho, las garantías otorgadas en torno a su independencia e integridad territorial del nuevo Estado quedaron frustradas desde el año 2014<sup>57</sup>.

Desde los inicios del siglo XXI y la llegada de Putin al Kremlin, Ucrania se convirtió en una pieza estratégica de la reconfiguración del espacio post-soviético. Estado clave en el intento de resurgimiento de Rusia como

<sup>52</sup> Alena F. Douhan, «International Organizations and Settlement of the Conflict in Ukraine», *Heidelberg Journal of International Law* 75, n.º 1 (2015): 195-214.

<sup>53</sup> Son muy numerosos los trabajos que han abordado los problemas y desafíos de Ucrania durante los primeros años de su independencia. Sirvan a modo de ejemplo, Denis JB Shaw, and Michael J. Bradshaw, «Problems of Ukrainian independence», *Post-Soviet Geography* 33, n.º 1 (1992): 10-20; Roman Solchanyk, «The politics of state building: Centre-periphery relations in Post-Soviet Ukraine», *Europe-Asia Studies* 46, n.º 1 (1994): 47-68.

<sup>54</sup> Taras Kuzio, *Ukraine: Perestroika to Independence* (Nueva York: St. Martin's Press, 2000).

<sup>55</sup> Scott Copper, «Political Perestroika and the Rise of the Rukh: Ukrainian Nationalism, 1989-90», *Sigma: Journal of Political and International Studies* 9, n.º 1 (1991): 12-23.

<sup>56</sup> Memorandum, Budapest, «Memorandum on Security Assurances in connection with Ukraine's accession to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons», disponible en <http://www.pircenter.org/media/content/files/12/13943175580.pdf> (1994).

<sup>57</sup> Mariana Budjeryn, Mariana, «The Breach: Ukraine's Territorial Integrity and the Budapest Memorandum», *Woodrow Wilson Center NPIHP, September* (2014), disponible en <https://www.wilsoncenter.org/publication/issue-brief-3-the-breach-ukraines-territorial-integrity-and-the-budapest-memorandum> (2014).

potencia regional, cuya integración en los proyectos de cooperación regionales eran vitales para frenar el expansionismo de la UE y la OTAN en el vecindario compartido. La Revolución Naranja en Ucrania y sus réplicas posteriores en Georgia y Kirguistán<sup>58</sup> reflejaron el giro drástico en la política exterior rusa hacia sus repúblicas vecinas, manifestando que la asertividad sería el instrumento prioritario en la consecución de sus objetivos irrenunciables.

El control difuso de Ucrania durante el mandato presidencial de Yanukóvich permitió a Moscú el mantenimiento de cierto nivel de percepción de seguridad en la antigua frontera occidental de la Unión Soviética. Mientras se planteaba la potencial integración de esta república en la OTSC y en la UEE, con Bielorrusia —la otra república occidental— mantenía una situación de extrema dependencia económica, energética, política y militar con Rusia, además de un Tratado de Unión de ambas repúblicas desde el año 1999. Sin embargo, el Euromaidán lo alteró todo<sup>59</sup>. Las prioridades de Kiev trastocaron los planes del Kremlin y Ucrania optó por orientar sus planes de cooperación hacia la UE y, en menor medida en el año 2014, a la OTAN. Aunque algunos analistas destacaron, desde la perspectiva neorrealista, los errores cometidos por Occidente en la gestión de la crisis ucraniana<sup>60</sup>.

#### IV. *Novoróssiya*: Un proyecto geopolítico e ideológico

La actual agresión en curso de Rusia contra Ucrania ha recuperado un proyecto geopolítico y de evidentes rasgos ideológicos ultranacionalistas y neo-imperialistas —el de *Novoróssiya*, o nueva Rusia— que comenzó a ser conocido durante la crisis de 2014. La ratificación oficial del mismo se produjo por parte de Putin durante el mes de abril de ese año. El soporte intelectual e histórico del mismo, que evoca la política exterior de Catalina de Rusia en la región durante la segunda mitad del siglo XVIII, está muy conectado con uno de los pensadores de cabecera de Putin, Alexander Dugin, ferviente partidario de la corriente eurasiánista<sup>61</sup> que reivindica para Rusia, desde un tradicionalismo específico, su carácter específico al margen de los

<sup>58</sup> Lincoln A. Mitchell, *The Color Revolutions*, (Filadelfia: University of Pennsylvania Press, 2012).

<sup>59</sup> Trenin, Dmitri, *The Ukraine crisis and the resumption of great-power rivalry*, (Moscú: Carnegie Moscow Center, 2014): 1-38.

<sup>60</sup> John J. Mearsheimer, «Why the Ukraine crisis is the West's fault: the liberal delusions that provoked Putin», *Foreign Affairs* 93 (2014): 77-89.

<sup>61</sup> Anton Shekhovtsov, «Alexandr Dugin Neo-Eurasianism: The New Right à la Russe», *Religion Compass: Political Religions* 3, n.º 4 (2009): 697-716.

valores defendidos por «Occidente»<sup>62</sup>. Aunque su papel es minusvalorado por algunos think tanks<sup>63</sup> y analistas internacionales, su influencia ideológica presenta rasgos afines a los que están animando la actual escalada bélica protagonizada por el Kremlin<sup>64</sup>.

Este proyecto que, hasta ahora, tenía su anclaje en el imaginario histórico ruso y en un futuro de carácter marcadamente utópico, ha recobrado cierto impulso ante la posibilidad de que las operaciones militares rusas en curso traspasen el territorio ucraniano y alcancen también a Transnistria<sup>65</sup>, enclave secesionista, conflicto congelado auspiciado y mantenido por Rusia desde hace tres décadas, y *Estado de facto* que viola el principio de integridad territorial de Moldavia<sup>66</sup>. Tuvo su momento de exacerbación ideológica con las declaraciones soberanistas de Donetsk y Lugansk y con la llegada de combatientes voluntarios —nacionales y foráneos— para defender militarmente los enclaves frente a las nuevas autoridades políticas de Kiev. La confluencia de intereses oligárquicos locales, de objetivos derivados de la política exterior del Kremlin en la región, por parte de un porcentaje mayoritario de la población local durante el año 2014 —como lo acreditan los trabajos del Centro Levada— e incluso de la Iglesia Ortodoxa rusa mantuvo la ola creciente en torno a la recreación del mencionado proyecto regional<sup>67</sup>.

Sin embargo, aunque los intereses rusos no cambiaron con respecto a la región del Donbás —como demuestra la agresión armada actual— la estrategia modificó la conflictividad en la zona convirtiendo en una suerte de guerra de baja intensidad el intervencionismo abiertamente soportado por las fuerzas armadas rusas. El derribo del avión MH17 de Malaysian Airlines pasaba a convertirse en un caso de responsabilidad de Estado<sup>68</sup> tras la investigación posterior sobre la autoría del ilícito. Pero los Acuerdos de Minsk I

<sup>62</sup> Marlene Laruelle, *Russian Nationalism: Imaginaries, Doctrines, and Political Battlefields*, (New York: Abington Oxon, 2019): 95-133.

<sup>63</sup> Andrew Radin y Clint Reach, *Russian Views of International Order*, (Santa Monica: RAND Corporation, 2017).

<sup>64</sup> Gerard Toal, «The Novorossiia Project», en Gerard Toal, *Near Abroad: Putin, the West and the Contest over Ukraine and the Caucasus*, (Oxford: Oxford University Press, 2017): 237-273.

<sup>65</sup> José Ángel López Jiménez, «¿Es Transnistria la siguiente pieza en el proyecto del Kremlin de crear la Rusia Nueva?», *The Conversation*, 3 de mayo de 2022; disponible en <https://theconversation.com/es-transnistria-la-siguiente-pieza-en-el-proyecto-del-kremlin-de-crear-la-rusia-nueva-182111>

<sup>66</sup> Marlene Laruelle, «The three colors of Novorossiia, or the Russian nationalist myth-making of the Ukrainian crisis», *Post-Soviet Affairs* 32, n.º 1 (2016): 55-74.

<sup>67</sup> Marc Laruelle, «Back From Utopia: How Donbas Fighters Reinvent Themselves in a Post-Novorossiia Russia», *Nationalities Papers* 47, n.º 5 (2019): 722.

<sup>68</sup> Ewa Jasiuka, Anna Konerta, Aleksandra Detynieckaa y Elwira Targońska, «The Responsibility of a State in the Shooting Down of Malaysian Airlines Flight MH17», *Transportation Research Procedia* 43 (2019): 113-18.

y II suscritos entre Ucrania y Rusia en el marco de la OSCE congelaron los planes de los secesionistas del Donbás respecto a la creación de *Novoróssiya*, relegando el mantenimiento de este espíritu a personajes como el escritor Zajar Prilepin, combatiente e instructor en el conflicto de Donetsk.

La revitalización de este proyecto en el conflicto en curso conecta, según Laruelle, tres paradigmas ideológicos (el rojo-soviético-, el blanco-ortodoxo- y el marrón-fascista) y como constructo político-ideológico pretendería sustentar el nacionalismo radical de carácter neo-imperial alimentado por filósofos como Alexander Dugin (tradicionalismo alternativo), para instrumentalizar el sentimiento de discriminación política, cultural y social que tienen algunas minorías rusas residentes en Transnistria, Osetia del sur, Abjasia, la región del Donbás y algunas localidades del sur de Ucrania<sup>69</sup>. El anti-occidentalismo de esta visión tradicionalista y el sentimiento proruso favorecería la anexión territorial de un amplio corredor que, si potencialmente consiguiese unir Odesa y Transnistria con Crimea, Mariupol y el Donbás proporcionaría a Rusia el control geoestratégico de los mares Azov y Negro, la salida al Mediterráneo y cercar a Ucrania geográficamente imposibilitando su acceso marítimo y estrangulando su comercio.

En cualquier caso, los supuestos barajados por Occidente hasta el momento presente respecto a los objetivos reales que el Kremlin considera estratégicos pueden no ser tan precisos como se presuponen. La prolongación del conflicto bélico, el desgaste prolongado y los costes derivados para una debilitada Ucrania, el efecto boomerang de las sanciones cruzadas para Rusia, pero también para la UE, pueden formar parte de la construcción —como objetivo final— de un nuevo totalitarismo en Rusia<sup>70</sup>. Es una hipótesis que podría validarse a medio plazo y que no podemos desestimar sin más.

## V. La crisis de Ucrania: el desencuentro final entre la UE y Rusia

Las relaciones entre la UE y Rusia culminaron con la crisis de 2014 en Ucrania un largo y complejo periodo que osciló entre los intentos de cooperación entre diversos ámbitos y la ruptura casi completa de relaciones, limpiando el formato de las mismas al cruce de sanciones y contramedidas<sup>71</sup>.

<sup>69</sup> Mikhail Minakov, *Development and Dystopia. Studies in post-Soviet Ukraine and Eastern Europe*, (Stuttgart: *Ibidem-Verlag*, 2018): 283.

<sup>70</sup> Kateryna Pishchikova, «After Bucha, The West Must Revisit Its Assumptions», *Carnegie Europe*, 19 de abril de 2022; disponible en <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/86929>

<sup>71</sup> Hiski Haukkala, «From Cooperative to Contested Europe? The Conflict in Ukraine as a Culmination of a Long-Term Crisis in EU-Russia Relations», *Journal of Contemporary European Studies* 23, n.º 1 (2015): 25-40.

El planteamiento inicial de la revolución del Maidán mostraba un escenario en el que parte de la sociedad civil ucraniana manifestaba su rechazo a la corrupción y el descontento hacia el giro prorruso del presidente Yanukovich, en detrimento de la opción europeísta manifestada previamente<sup>72</sup>. La única institución sólida en este periodo en el Estado ucraniano era, para un especialista como Aslund, la propia corrupción que, en manos presidenciales, impregnaba el desarrollo de los grandes proyectos en infraestructuras republicanas, el comercio del gas natural, y el conjunto del gobierno<sup>73</sup>.

Sin embargo, desde la óptica de Moscú, la percepción de la UE como una amenaza real a los intereses rusos sobre el papel que debería de desempeñar Ucrania en los proyectos de integración regional liderados por Rusia se intensificó de forma muy notable<sup>74</sup>. Hasta el punto de considerar la intervención comunitaria en diversos ámbitos (capacidades económicas y normativas, proyectos de cooperación regionales con diferentes repúblicas ex soviéticas, el estatus político, cultural, en el marco de los derechos humanos o, desde la extensión de unos valores, principios e intereses contrapuestos a los rusos) como una injerencia en los asuntos internos de Ucrania y —especialmente— una agresión en un área geopolítica de intereses vitales de la esfera del Kremlin<sup>75</sup>.

Se han señalado varias crisis sucesivas en torno a Ucrania que explicarían la deriva final actual adoptada por el Kremlin y que evidenciaría la agresión militar como la crónica de una intervención anunciada por los acontecimientos previos. En primer término, la disolución de la Unión Soviética desembocó en la creación de un conjunto de Estados independientes que, por primera vez —excepto en el caso de las Repúblicas bálticas—, afrontaban complejos procesos de transición caracterizados por una precaria edificación institucional y unas democracias muy deficitarias. En segundo lugar, la Rusia de Putin evolucionó desde un sistema formalmente democrático hacia uno con perfiles autoritarios cada vez más marcados desde las elecciones presidenciales del año 2012, acentuándose en sus relaciones con Ucrania desde el año 2013. Como consecuencia directa, un tercer elemento fue la confrontación directa entre dos modelos de integra-

<sup>72</sup> Felix Blatt y Caroline Schlauffer, «The influence of civil society on Ukrainian anti-corruption policy after the Maidan», *Central European Journal of Public Policy* 15, n.º 1 (2021): 15-30.

<sup>73</sup> Anders Åslund, «The Maidan and beyond: oligarchs, corruption, and European integration», *Journal of Democracy* 25, n.º 3 (2014): 64-73.

<sup>74</sup> Tetyana Malyarenko, «A gradually escalating conflict: Ukraine from the Euromaidan to the war with Russia», en Karl Cordell (ed.) y Stefan Wolff, *The Routledge Handbook of Ethnic Conflict* (Londres: Routledge, 2016): 349-368.

<sup>75</sup> Natalia Chaban, Ole Elgström, and Olga Gulyaeva, «Russian images of the European Union: Before and after Maidan», *Foreign Policy Analysis* 13, n.º 2 (2017): 480-499.

ción: la UE como máximo representante de los valores occidentales, y Rusia y su reivindicación del retorno al eurasiatismo y a sus peculiaridades normativas, aunque —en realidad— estamos ante la opción de la democracia liberal *versus* el autoritarismo colaborativo con Rusia<sup>76</sup>. Es decir, desde 2014 Rusia mostró abiertamente su irrenunciable voluntad a la integración de Ucrania en su zona de interés estratégico, fragmentando su integridad territorial y, como está demostrando su actuación desde el 24 de febrero de 2022, intentando la conversión de esta república en un modelo muy similar al de Bielorrusia<sup>77</sup> a través de la fuerza armada.

La presencia de intereses contrapuestos cruzados representados por los principales actores regionales hace que afloren algunos análisis en torno a la importancia que la defensa de los mismos puede haber tenido en el origen del actual conflicto en curso. Elementos como la reducción de la dependencia energética de Rusia, la penetración del gas norteamericano en el mercado europeo o el impulso a un incremento notable en el gasto militar, así como el giro estratégico que se presume en la OTAN con nuevos Estados adheridos a la organización regional, estarían entre las cuestiones a considerar por parte de investigadores que representan —según su propia calificación— las teorías conspirativas sobre la crisis ucraniana<sup>78</sup>. Sin embargo, resulta necesario destacar que la contienda por el predominio de unos u otros valores no debe de ocultar que los principios —incluidos los del ordenamiento jurídico internacional— están siendo socavados por la consecución de unos objetivos abiertamente divergentes de los diversos sujetos de Derecho Internacional (Estados y Organizaciones Internacionales). Por lo que la competencia entre modelos normativos y la integración de Ucrania en uno u otro constituye un instrumento fundamental de análisis en esta crisis<sup>79</sup>.

La diplomacia normativa de la UE se ha enfrentado a una asertividad geopolítica por parte de Rusia<sup>80</sup> que ha terminado derivando, finalmente, en una intervención militar a gran escala ante la imposibilidad de conseguir atraer a Ucrania a su esfera de influencia. El modelo de la UE ha resultado más

<sup>76</sup> Lilia Shevtsova, Lilia, «The Maidan and beyond: the Russia factor», *Journal of Democracy* 25, n.º 3 (2014): 74-82.

<sup>77</sup> Olga Onuch y Gwendolyn Sasse, «Anti-regime action and geopolitical polarization: understanding protester dispositions in Belarus», *Post-Soviet Affairs* 38, n.º 1-2 (2022): 62-87.

<sup>78</sup> Gregory T. Papanikos, *Europe, Ukraine, Russia and USA: a conspiracy theory approach*. Working Paper. 05/2022 (PDF) Europe, Ukraine, Russia and USA: A Conspiracy Theory Approach (researchgate.net), 2022.

<sup>79</sup> Joan DeBardeleben, «Ideas and normative competition in EU-Russian relations», en *The Routledge Handbook of EU-Russian Relations*, (Londres: Routledge, 2021): 58-68.

<sup>80</sup> José Ángel López Jiménez, «Diplomacia normativa *versus* asertividad geopolítica: Treinta años de desencuentros entre la UE y Rusia», en coord. por José Ángel López Jiménez, *Rusia, UE y Derechos Humanos: Treinta años de complejo encaje*, (Valencia: Tirant lo Blanch, 2021): 21-98.

atractivo para las repúblicas que están sufriendo —en algunos casos desde el mismo momento de la disolución de la Unión Soviética— el intervencionismo ruso en su soberanía territorial. Georgia, Moldavia, y la propia Ucrania comparten con la UE Acuerdos de Asociación desde el año 2014. Un necesario paso previo a una eventual o potencial adhesión a la organización regional que, sin embargo, parece improbable en el momento presente a pesar de las solicitudes cursadas por Moldavia y Georgia a la Presidencia francesa del Consejo Europeo (3 de marzo de 2022) tras la propia petición de Ucrania en el inicio de la agresión armada rusa. La petición de la articulación de un procedimiento de urgencia especial para acelerar la adhesión deriva de las especiales circunstancias, y del deseo de la Presidenta de Moldavia: «Queremos vivir en paz, democracia y prosperidad, siendo parte del mundo libre», manifestó Sandu, que alabó la respuesta «serena y decidida» del pueblo moldavo «en un momento en que un peligro real toca a la puerta»<sup>81</sup>. Todo ello, un día después de la visita a la capital moldava del Alto Representante de la UE, Josep Borrell, por lo que parece evidente la aquiescencia previa de la UE a la petición.

Las opciones de establecer diversos formatos de multilateralismo regional que no determinasen relaciones de cooperación excluyentes ha fracasado, creando marcos estancos, sin capacidad de interconexión o de cierta flexibilidad cooperativa. Por el contrario, la confrontación entre modelos, organizaciones y Estados miembros de las respectivas opciones recuerdan peligrosamente al periodo de la Guerra Fría<sup>82</sup>. El alcance que podría adquirir el pulso geopolítico de Putin con la UE y la OTAN con respecto a Ucrania estaba aún por determinar en el año 2014, a pesar del precedente creado por la anexión de Crimea. Pero sí marcaba un discurso y unas acciones caracterizadas por la asertividad que pretendía reparar lo que, a juicio del Kremlin, eran» injusticias históricas como la propia desaparición de la Unión Soviética»<sup>83</sup>.

Putin ha demostrado desde el inicio de sus mandatos —tanto como primer ministro como presidente de la Federación Rusa— su aversión a las denominadas revoluciones de colores en su extranjero próximo. Las movilizaciones en Georgia (2003), Ucrania (2004) y Kirguistán (2005) consolidaron la percepción de amenaza en el ámbito de la seguridad regional rusa<sup>84</sup>. Especialmente por

<sup>81</sup> Marcel Gascón, «Moldavia solicita oficialmente su ingreso en la Unión Europea», Euroefe-Euractiv, 3 de marzo de 2022; disponible en <https://euroefe.euractiv.es/section/politicas/news/moldavia-solicita-oficialmente-su-ingreso-en-la-union-europea/>

<sup>82</sup> Samuel Charap y Timothy J. Colton, *Everyone loses: The Ukraine crisis and the ruinous contest for post-Soviet Eurasia*, (Londres: Routledge, 2018).

<sup>83</sup> Serhii Plokyh, «The return of the empire: The Ukraine crisis in the historical perspective», *South Central Review* 35, n.º 1 (2018): 111.

<sup>84</sup> Evgeny Finkel y Yitzhak M. Brudny, «No more colour! Authoritarian regimes and colour revolutions in Eurasia», en *Coloured revolutions and authoritarian reactions* (Londres: Routledge, 2014): 9-22.

parte de aquellas repúblicas que se mostraban reticentes a la participación en los proyectos de integración regional liderados por Rusia. La intervención del Kremlin<sup>85</sup>, directa o indirectamente, en la represión de estos procesos ha propiciado la reversión de los mismos y la sustitución de los líderes políticos republicanos por otros más afines a Moscú —como Yanukovich en el caso de Ucrania— o bien la fragmentación de la integridad territorial de estos Estados, como ha sucedido en Georgia desde la guerra de agosto del año 2008 en Osetia del sur y Abjasia, y en Ucrania desde 2014 hasta el momento actual.

La Revolución del Maidán en Kiev tuvo para Putin un doble efecto de alarma. En primer término, la pérdida definitiva de Ucrania de su espacio de influencia —difusa o directa— con la salida de Yanukovich y la orientación europeísta y atlantista del Gobierno provisional, ratificado en las elecciones presidenciales posteriores. En segundo lugar, en clave doméstica, las posibilidades de inestabilidad social y de desafíos a la autoridad de Putin derivadas del efecto contagio, acabaron por plasmarse en la Nueva Doctrina Militar Rusa, aprobada por el presidente el 25 de diciembre de 2014. En ella, tanto la UE como especialmente Estados Unidos y la OTAN, se identificaban como los peligros evidentes de escalada conflictiva en el escenario regional<sup>86</sup>.

El conflicto iniciado en el Donbás en el año 2014 ha dividido a los analistas entre dos tipos de paradigmas a la hora de explicar los orígenes del mismo. En un extremo encontramos el conjunto de teorías que conectan con los elementos históricos e identitarios. La población de esta región se movilizó étnicamente en defensa de sus rasgos —fundamentalmente lingüísticos— que sintieron en peligro después del cambio violento de gobierno en Kiev. Se establece, por tanto, un vínculo emocional que impulsa la acción política y militar de la mayoría rusófona frente a una potencial agresión a sus derechos. Por otro lado, también encontramos numerosas referencias en un buen número de investigaciones que otorgan prioridad al protagonismo que en la crisis de 2014 y con posterioridad tuvieron terceros actores, especialmente Estados vecinos conectados con la región por vínculos étnico-nacionales, como la propia Rusia<sup>87</sup>.

Sin embargo, trabajos muy recientes abogan por una tesis diferenciada entre ciudades pertenecientes a la región del Donbás. En esta línea, en ciu-

---

<sup>85</sup> Evgeny Finkel y Yitzhak M. Brudny, «Russia and the colour revolutions», en *Coloured Revolutions and Authoritarian Reactions* (Londres: Routledge, 2014): 23-44.

<sup>86</sup> Margarete Klein, «Russia's new military doctrine: NATO, The United States and the colour revolutions», (SWP Comment, 9/2015). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik —SWP— Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit; disponible en <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/42331>

<sup>87</sup> Daria Platonova, *The Donbas Conflict in Ukraine: Elites, Protest and Partition* (Londres: Routledge, 2022): 2.

dades como Jarkov, la movilización prorrusa obedeció a un intento de oposición frontal a los protagonistas del Euromaidán; en el caso de los líderes políticos del Donetsk, se otorgó prioridad al mantenimiento de la legalidad presidencial de Yanukovich y el *statu quo* previo, con la renuncia ya expresada a la aproximación a la UE<sup>88</sup>.

A partir del año 2014 las relaciones bilaterales se han caracterizado por dos elementos que se mantienen hasta la actualidad: la mutua dependencia energética y las sanciones y contramedidas cruzadas. La UE ha tenido cerca de una década para reducir su suministro proveniente de Rusia, tanto de petróleo como de gas natural. Sin embargo potenció el monopolio ruso —en el caso de Alemania— con la construcción del Nord Stream II. Para Moscú, encontrar nuevos destinatarios ante la reducción del suministro a la UE—situación en curso en estos momentos— resulta más sencillo que para la UE fijar nuevos proveedores. Estamos ante un escenario abierto de difícil previsión en su evolución<sup>89</sup>. Respecto a las sanciones mantenidas y notablemente incrementadas contra Rusia por parte de la UE —acompañadas por contramedidas unilaterales de un buen número de Estados— han alcanzado a los bienes, propiedades y reservas de personas físicas y jurídicas afectas al régimen de Putin, incluyendo reservas que el Banco de Rusia mantiene en bancos europeos y norteamericanos<sup>90</sup>. Habrá que dotar de un marco legal adecuado el potencial destino que se apunta con el uso de estos fondos (la reconstrucción de Ucrania cuando finalice el conflicto ha sido la propuesta realizada desde el Parlamento Europeo). La capacidad lesiva que pueden tener en la economía rusa, en la sociedad civil y, en definitiva, en el propio régimen, habrá que esperar hasta que alcancen cierta profundidad temporal sumado al propio coste económico de la agresión bélica.

## VI. El Derecho Internacional y su interpretación creativa por parte de Rusia

Resulta en cierta medida paradigmática la forma en la que desde el Kremlin se intenta buscar permanentemente acomodo a sus acciones exteriores —tanto en el ámbito regional como en el conjunto de la comunidad internacional— (como, por ejemplo, en el intervencionismo en Siria en apoyo del

---

<sup>88</sup> *Ibidem*: 4.

<sup>89</sup> Iana Liadze, Iana, *et al.*, «The economic costs of the Russia-Ukraine conflict» *NIESR Policy Paper* 32 (2022).

<sup>90</sup> Toda la información sobre las sanciones impuestas por la UE desde 2014 están disponibles en <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/>

régimen de Bashar al Assad) en el ordenamiento jurídico internacional. Su comportamiento quiere proyectar un escrupuloso respeto por el conjunto de normas internacionales cuando, en puridad, constituye una violación de los principios estructurales recogidos en la Carta de Naciones Unidas y en la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General, de 24 de octubre de 1970, así como de las normas de *ius cogens* y eficacia *erga omnes*.

La intervención de Putin en la Conferencia de Seguridad de Múnich (2007) constituyó un punto de inflexión discursivo en torno al papel jugado por el Derecho Internacional que —a su juicio— defendía valores y comportamientos occidentales, tendentes a justificar los precedentes intervencionistas de Estados Unidos en Afganistán e Iraq, así como el apoyo a la fragmentación territorial de Serbia, la independencia de Kosovo, la intervención de la OTAN en Serbia en el año 1999 y, en último término, el expansionismo de la organización militar hasta las fronteras rusas sin ningún tipo de justificación en términos de seguridad<sup>91</sup>. Así, a partir de ese relato, cabría realizar un ajuste en sentido inverso: la norma pasaría a ser interpretada a partir del comportamiento del estado, y no al contrario. Por ejemplo, la intervención de las fuerzas armadas rusas en Georgia (Osetia del sur y Abjasia) mostró abiertamente la insolvencia de la defensa del Derecho Internacional por parte de Moscú. Nunca ilícitos internacionales pueden buscar ser avalados por la comisión de ilícitos previos realizados por otras potencias. La invocación del derecho de autodeterminación de los pueblos en un contexto muy diferente al previsto para su aplicación (fundamentalmente colonial en su vertiente externa) ha sido explotada convenientemente por Rusia en escenarios muy diferentes (Transnistria, Crimea, Osetia del sur, entre otros) con el objetivo de apoyar movimientos secesionistas que favorecen sus objetivos geopolíticos; todos, en abierta contradicción con el principio de integridad territorial de los Estados<sup>92</sup>.

La colisión entre conductas normativas de los diversos actores regionales «pueden provocar igualmente conflictos entre normas a través de la asignación de significados diferentes a una misma norma»<sup>93</sup>. Y no solo necesariamente entre contenidos normativos, sino también en el ámbito más subjetivo de las percepciones. En este sentido Makarychev distingue como el concepto de seguridad energética adopta interpretaciones divergentes entre los Estados

---

<sup>91</sup> El texto completo del discurso está disponible en [https://is.muni.cz/th/xlghl/DP\\_Fillinger\\_Speeches.pdf](https://is.muni.cz/th/xlghl/DP_Fillinger_Speeches.pdf)

<sup>92</sup> Cindy Wittke, «The Politics of International Law in the Post-Soviet Space: Do Georgia, Ukraine, and Russia “Speak” International Law in International Politics Differently?», *Europe-Asia Studies* 72, n.º 2 (2020): 180-208.

<sup>93</sup> Andrey Makarychev, «Rusia en un mundo multipolar: El papel de las identidades y los “mapas cognitivos”», *Revista CIDOB d’afers internacionals* (2011): 39.

dependientes de su suministro (UE) y aquellos que son proveedores o Estados de tránsito que se benefician económicamente de su situación (Rusia o Ucrania). En cuanto a la denominada como «seguridad humana», Moscú ha equiparado este concepto con el de «Responsabilidad de Proteger» del Estado matriz a las minorías rusas residentes en el extranjero (Osetia del sur y Abjasia); sin embargo, en líneas generales la interpretación normativa se ajusta más bien a la intervención de actores no estatales<sup>94</sup>.

Durante la celebración del 9 de mayo del presente año 2022 —la derrota de la Alemania nazi por parte de la Unión Soviética— Vladimir Putin realizó una nueva interpretación creativa del ordenamiento jurídico internacional: la legítima defensa preventiva<sup>95</sup>. La probable e inminente agresión de la OTAN a Crimea ha sido la causa que ha motivado la intervención anticipatoria de Rusia. De nuevo, ilícitos previos tan reprobables desde el punto de vista de la normativa internacional como la invasión de Iraq en el año 2003 por parte de Estados Unidos no puede servir al argumentario de una potencia reactiva como la Rusia de Putin. La búsqueda de la ratificación legal del uso de la fuerza a través de este tipo de mecanismos interpretativos resulta absolutamente reprobable e ineficaz. Teniendo en cuenta, además, que se basaría en un doble ilícito que se inició con la celebración de un referéndum de autodeterminación en Crimea<sup>96</sup> que quebraba la legalidad internacional, aunque se fundamentase en una base histórica discutible sobre la incorporación de la península a la República Socialista Soviética de Ucrania en el año 1954. En esta línea argumental, el relato construido por el Kremlin se remite a la expansión intervencionista de la OTAN en los Balcanes durante la década final del pasado siglo XX. Rusia, según la percepción realista, se siente amenazada geoestratégicamente por la expansión de la OTAN; desde un enfoque constructivista, además, se siente humillada y desplazada del eje de decisiones en el que, como potencia resurgida en un orden multipolar incipiente, no es considerada como tal por las potencias y las organizaciones internacionales occidentales<sup>97</sup>.

Por ello, el ordenamiento jurídico internacional de carácter eminentemente liberal no tiene en cuenta los valores y principios que Estados como Rusia pueden y deben aportar al conjunto de la comunidad internacional.

---

<sup>94</sup> *Ibídem*: 40.

<sup>95</sup> El texto de la intervención de Putin está disponible en el portal del Kremlin; <http://kremlin.ru/events/president/news/68366>

<sup>96</sup> Outi Korhonen, Outi, «Deconstructing the conflict in Ukraine: The relevance of international law to hybrid states and wars», *German Law Journal* 16 n.º 3 (2015): 452-478.

<sup>97</sup> Kimberley Marten, «Reconsidering NATO expansion: a counterfactual analysis of Russia and the West in the 1990s», *European Journal of International Security* 3, n.º 2 (2018): 160.

De acuerdo con esta visión desde la perspectiva de Moscú, y que el Kremlin tiene de la posición que la UE o la OTAN desarrollan en el escenario regional, el apoyo adicional que les sostiene deriva de una base normativa que favorece sus intereses<sup>98</sup>. Desde aquí surge la imagen que desprende la Rusia del siglo XXI como una potencia esencialmente neo-revisionista, especialmente con Putin al mando, caracterizada por explotar las contradicciones y las lagunas interpretativas del Derecho Internacional contemporáneo, como la Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre la Declaración Unilateral de independencia de Kosovo<sup>99</sup>. Sin embargo, cualquier reajuste normativo del actual ordenamiento debería de contar — aunque parezca una contradicción — con las potencias refractarias como Rusia, China, o aquellas que no han sido capaces de condenar la agresión contra Ucrania en el seno de la Asamblea General de Naciones Unidas. En caso contrario, la fragmentación normativa de la comunidad internacional la devolvería a la inseguridad y el conflicto permanente<sup>100</sup>.

El proceso de configuración de ese ordenamiento fragmentado estaría ya en marcha para algunos internacionalistas, de tal modo que tendríamos un Derecho Internacional liberal y otro de carácter autoritario, dependiendo del régimen político del Estado en cuestión<sup>101</sup>. Aunque afectaría al conjunto normativo, algunos ámbitos son mucho más sensibles a este proceso como los Derechos Humanos y el Derecho interno que emana de algunas organizaciones internacionales lideradas por esas potencias autoritarias. Un ejemplo revelador en este sentido es el de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC) que desde la crisis inicial en Ucrania en el año 2014 se ha convertido en un instrumento de control ruso de su área de interés en el Cáucaso y en las repúblicas de Asia Central<sup>102</sup>. A principios del año 2022 fuerzas armadas rusas desplegaron un contingente en Kazajistán para sofocar las protestas por las subidas de los precios energéticos en un ejercicio de apoyo al régimen de Tokayev. De nuevo el marco legal uti-

<sup>98</sup> Anne L. Clunan, «Russia and the liberal world order», *Ethics & International Affairs* 32, n.º 1 (2018): 45-59.

<sup>99</sup> Al respecto del Dictamen emitido el 22 de julio de 2010 por la CIJ, véase el artículo de Cesáreo Gutiérrez Espada y Romualdo Bermejo García; disponible en <https://www.realinstitutoelcano.org/documento-de-trabajo/de-la-opinion-consultiva-de-las-corte-internacional-de-justicia-de-22-de-julio-de-2010-sobre-kosovo/>

<sup>100</sup> Tatiana Romanova, «Russia's neorevisionist challenge to the liberal international order», *The International Spectator* 53, n.º 1 (2018): 76-91.

<sup>101</sup> Tom Ginsburg, «Authoritarian international law?», *American Journal of International Law* 114, n.º 2 (2020): 221-260.

<sup>102</sup> Pavel Baev, «The CSTO: Military Dimensions of the Russian Reintegration Effort», en S. Frederick Starr y Svante E. Cornell (eds.), *Putin's Grand strategy: The Eurasian Union and its Discontents*, (Washington: Central Asia-Caucasus Institute Silk Road Studies Program, 2014): 42.

lizado por el Kremlin para habilitar esta operación fue el despliegue de una operación de mantenimiento de paz, repitiendo un supuesto mandato de la organización militar que ha utilizado en otros conflictos (Nagorno-Karabaj, Transnistria, Osetia del sur) incluso cuando la OTSC no existía todavía como organización regional, sino que lo que se encontraba en vigor era el Tratado de Seguridad Colectiva surgido en el formato de cooperación de la Comunidad de Estados Independientes (CEI). En realidad, más allá de los formatos multilaterales, Moscú ha utilizado de forma más habitual y eficaz los acuerdos bilaterales como mecanismo de control más estrecho de las diversas repúblicas que considera estratégicas en el antiguo espacio soviético<sup>103</sup>. La preservación de las autocracias regionales, especialmente tras la retirada de la región de Estados Unidos<sup>104</sup>, es la mejor forma de prevenir las temidas revoluciones de colores a las que el Kremlin considera como una de las principales amenazas en términos de seguridad regional. Y la extensión de este tipo de regímenes iliberales potencia las normas y prácticas refractarias al Derecho Internacional.

El incumplimiento de los Acuerdos de Minsk I y II<sup>105</sup> ha constituido otro de los argumentos falaces esgrimidos por Rusia para justificar la inevitabilidad de su agresión. Ninguna interpretación creativa puede argüir que estos dos tratados que recogían el respeto a la integridad territorial de Ucrania han sido incumplidos precisamente por esta república, cuando la absorción ilegal de Crimea por parte de Rusia socavaba definitivamente la soberanía republicana.

La instrumentalización rusa de los diversos formatos negociadores de resolución política-diplomática de los conflictos post-soviéticos, fundamentalmente en el marco de la OSCE<sup>106</sup>, ha contribuido definitivamente a postergar *sine die* una solución definitiva de los mismos. La pasaportización —entrega de pasaportes rusos— de las poblaciones de los territorios secesionistas apoyados por Moscú ha ayudado a agitar la conflictividad interétnica en varias repúblicas —como se ha manifestado en la región del Don-

---

<sup>103</sup> Elena Kropatcheva, «Russia and the collective security treaty organisation: Multilateral policy or unilateral ambitions?», *Europe-Asia Studies* 68, n.º 9 (2016): 1526-1552.

<sup>104</sup> Ekaterina Stepanova, Ekaterina, «Russia, Central Asia and Non-traditional Security Threats from Afghanistan following the US Withdrawal», *Global Policy* 13, n.º 1 (2022): 138-145.

<sup>105</sup> Kristian Åtland, Kristian, «Destined for deadlock? Russia, Ukraine, and the unfulfilled Minsk agreements», *Post-Soviet Affairs* 36, n.º 2 (2020): 122-139.

<sup>106</sup> José Ángel López Jiménez, «La OSCE y el Espacio Post-Soviético: Treinta años de Prevención y Resolución de Conflictos. Una Valoración crítica», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* 41 (2021): 1-35; disponible en <http://www.reei.org/index.php/revista/num41/articulos/osce-espacio-post-sovietico-30-anos-prevencion-resolucion-conflictos-una-valoracion-critica>

bás— aunque han sido precisamente las mayorías nacionales residentes en ellos las que han sufrido las consecuencias más lesivas. En definitiva, los marcos normativos forzados por Rusia se han solapado con la consolidación de zonas grises y la hibridación de los conflictos, en los que el Derecho Internacional de los Conflictos Armados o el Derecho Humanitario son abiertamente vulnerados<sup>107</sup>, componiendo un escenario regional muy convulso con unas reglas al margen de cualquier formato regulatorio que propicie un nivel mínimo de cooperación.

## VII. Conclusiones

El desafío ruso con la actuación militar en Ucrania no obedece tan solo a un interés por crear una esfera de influencia en su extranjero próximo, ya que ese proceso era ya muy anterior. Más bien parece querer escenificar la voladura de cualquier posibilidad de participación en un orden institucional y normativo que considera liberal, ajeno a los valores rusos y al servicio de los intereses occidentales; en cuya configuración Rusia no ha participado y sobre sus eventuales reformas considera que ha sido excluida.

Los modelos de integración regional liderados por Rusia no responden a un genuino interés cooperativo entre los Estados miembros sino, más bien, a una forma de instrumentalizar su control interno por parte de Moscú. Así, la cesión de competencias soberanas en los órganos de la organización en cuestión se traslada directamente a la consecución de los intereses y objetivos planteados como prioritarios en la política exterior rusa. Los ejemplos de la OTSC o de la Unión Económica Euroasiática (UEE) así lo acreditan. A diferencia de lo que sucede en la UE, en la que la soberanía se diluye en las instituciones, y la voluntad individual de los miembros desaparece en aras de los intereses globales, en los ejemplos mencionados el Kremlin persigue una concentración utilitarista del poder de decisión y de las competencias de la organización.

Ante esta disyuntiva no resulta extraño que la opción prioritaria de Ucrania en el año 2014 —pero también con anterioridad a la Presidencia de Yanukovich— fuese la intensificación de las relaciones con la UE dando la espalda a Rusia. Sin embargo, para Moscú era la joya de la corona y la pieza estratégica de sus proyectos de integración regional; todo pasaba por la adhesión de Kiev. No solo desde el imaginario paneslavo esgrimido con virulencia durante la agresión actual, sino porque la pérdida de control de

---

<sup>107</sup> Monica Hakimi, «The Jus ad Bellum's Regulatory Form», *American Journal of International Law* 112 n.º 2 (2018): 151-190.

Ucrania de su esfera de influencia constituye una quiebra de su modelo de expansión geopolítica en el espacio post-soviético y, como consecuencia directa, la ruptura de su buffer de seguridad en las fronteras occidentales colindantes con la OTAN.

Las consecuencias de la agresión en curso sobre Ucrania son imprevisibles en numerosos ámbitos. Habrá que esperar a los términos en los que concluya la intervención militar para aventurar los potenciales cambios que, inevitablemente, se van a producir en el escenario regional y en el conjunto de la comunidad internacional. No obstante, no parece aventurado anticipar algunos rasgos que se insinúan en el corto y medio plazo. Desde la perspectiva de la UE, la respuesta global a Rusia constituye una prueba de alcance sobre el nivel de consenso entre sus Estados miembros. Las eventuales fisuras en torno a la aplicación de sanciones evidencia la fragilidad derivada de su dependencia energética de Moscú. Sin embargo, parece que la UE puede afrontar una transición desde el fin de la inocencia (parafraseando la obra de Stephen Koch) — un periodo caracterizado por la diplomacia normativa y el *soft power*— hacia un endurecimiento paulatino de su planteamiento estratégico en sus relaciones con Rusia. De hecho, los valores y libertades democráticas pueden ser compatibles, para su imprescindible defensa, de una mayor intensidad asertiva.

La apuesta de la UE por prestar asistencia y apoyo militar a Ucrania se enmarca en la preservación de las normas básicas que presiden la Carta de Naciones Unidas. Los principios estructurales de prohibición de la amenaza y /o del uso de la fuerza armada, el respeto a la integridad territorial, la igualdad soberana de los Estados, o la no injerencia en asuntos internos de otros Estados están siendo groseramente vulnerados por Rusia. A pesar de la interpretaciones creativas e interesadas de los mismos, en un ejercicio de cinismo jurídico-político del Kremlin. Son normas de *ius cogens* y, por tanto, de eficacia *erga omnes*. Es decir, cuya exigencia de cumplimiento constituye una responsabilidad del conjunto de la comunidad internacional. Otra derivada importante de la agresión rusa a Ucrania es la intensificación de los elementos militares en una organización como la UE que, hasta estos momentos, los había relegado esencialmente por pertenecer a las competencias soberanas de los Estados miembros. El incremento de la partida presupuestaria dedicada a la defensa viene acompañado por el eterno debate sobre la creación de un ejército genuinamente europeo. Además, la revitalización de los lazos de cooperación entre la UE y la OTAN ante el desafío planteado por el Kremlin podría alcanzar unas consecuencias imprevistas —o tal vez no tanto— para Putin. La solicitud exprés de adhesión a la OTAN por parte de Finlandia y de Suecia viene a socavar uno de los principios sagrados de la doctrina de seguridad de la Rusia independiente, ya que con Finlandia en la organización militar más de 1.300 kilómetros de

frontera rusa van a estar compartidas con el territorio OTAN con todas las consecuencias que esto implicará en las relaciones triangulares Finlandia-OTAN y Rusia.

La exigencia planteada a Ucrania sobre su neutralización permanente, acompañada con posterioridad de otras demandas adicionales —como el desarme— habría causado, con la intervención militar de Rusia, un error de cálculo respecto a los efectos desencadenados en dos Estados de histórica tradición de neutralidad. Aunque, tal vez, podría ser el coste asumible por mantener el verdadero objetivo irrenunciable de Moscú: la consolidación de un conjunto de repúblicas ex soviéticas en su órbita de interés esencial que, fragmentadas territorialmente, no se integrarán en un futuro próximo ni a la OTAN, ni a la UE. Así, Ucrania, Moldavia y Georgia no serían ya un extranjero próximo, sino directamente controlado por Rusia. Además, el relato del Kremlin sobre el acoso de la OTAN, su percepción de inseguridad por las sucesivas ampliaciones, y la «inevitable» operación técnico-militar especial en Ucrania como una suerte de legítima defensa preventiva frente a la agresividad occidental y la inminencia de acciones militares de la OTAN en la región, se verá reforzado como propaganda hacia la sociedad rusa y también para sus aliados activos o pasivos.

El nivel de polarización alcanzado entre dos actores regionales —como la UE y Rusia— llamados a ser socios estrechos frente a un conjunto cada vez más amplio de desafíos comunes no permite vislumbrar un escenario optimista en términos de seguridad. El antiguo espacio soviético, —como parte esencial del vecindario común compartido por ambos— nos muestra un escenario extremadamente complejo, fragmentado territorialmente al margen de las integridades estatales consolidadas por sus reconocimientos internacionales —al obtener las independencias tras la disolución de la Unión Soviética— y cada vez más controlado desde el Kremlin. Bien de manera directa o indirecta, a través de Gobiernos marioneta (Bielorrusia) o de autócratas afines a Moscú (Kazajistán). Las dependencias cruzadas del suministro energético ruso, de su respaldo militar, económico-financiero, comercial o respecto a su apoyo a diferentes secesionismos mantienen a repúblicas como Armenia, Georgia o Moldavia con muy escaso margen de maniobra al margen de Rusia condicionan la independencia soberana de estos Estados.

La construcción de un orden multipolar cada vez más incipiente que integra a potencias refractarias al ordenamiento jurídico internacional plantea todo un conjunto de dilemas alrededor de la creación y desarrollo de ámbitos normativos nuevos que respondan a nuevos desafíos y escenarios. La ciberseguridad, el carácter híbrido de los conflictos, el ciberespionaje, la amenaza creciente del uso de armas de destrucción masiva (nucleares, químicas y biológicas), la atribución de responsabilidad internacional a Estados y organiza-

ciones internacionales en escenarios más complejos, o la impunidad en la comisión de ilícitos de especial gravedad —como los que se están produciendo en Ucrania— exigen un replanteamiento de todo el sistema de gobernanza global. La propia estructura de las Naciones Unidas presenta un anquilosamiento y unas fisuras que nos recuerdan que el escenario de operaciones ha cambiado notablemente en estos ochenta años. La atomización de las decisiones no refleja una fragmentación en la soberanía de las grandes potencias. El multilateralismo creciente choca con frecuencia con los intereses de los hegemones regionales que, simultáneamente, están confrontados entre sí. La dificultad para llegar a acuerdos en torno a las normas que preserven los valores esenciales empieza por el reconocimiento global de los mismos. Pero si lo que está en cuestión es el enunciado y contenido de los mismos estamos retrocediendo al periodo anterior a la Segunda Guerra Mundial.

Cuando Rusia y China reclaman el discurso de la alteridad, envuelto en el carácter idiosincrático de sus particulares identidades, lo que hacen esencialmente es cuestionar el núcleo duro de los Derechos Humanos fundamentales. Uno de los múltiples debates que sobrevuelan en estas horas tiene que ver con la forma en la que se podría sustanciar la responsabilidad penal internacional de los múltiples crímenes de guerra, contra la humanidad y de agresión que comienzan a conocerse. Las dificultades para ver a Putin y los colaboradores políticos y militares de su régimen ante la Corte Penal Internacional son máximas, teniendo en cuenta los antecedentes en Georgia (2008) y en la propia Ucrania (2014). Evidenciando así, la renuencia de las principales potencias internacionales —no solo Rusia— a someter a la jurisdicción penal internacional a los potenciales responsables de su nacionalidad de los crímenes internacionales de especial gravedad.

El orden internacional se encuentra en una fase de cambio y, con frecuencia, suele preceder un periodo previo de desorden en la comunidad global. La política de rearme de los Estados, el realineamiento de la UE, la OTAN y Estados Unidos, la permanente búsqueda de una autonomía de la UE en términos de seguridad apoyándose —en una fase temporal que se eterniza— en su alianza transatlántica, una OTAN que puede haber encontrado la brújula estratégica y el refuerzo de la adhesión de Finlandia y Suecia y, en definitiva, el potencial retorno a un enfrentamiento entre nuevos bloques antagónicos son algunas consecuencias derivadas de la agresión de Rusia a Ucrania; fundamentalmente, pero no únicamente. Es muy probable que haya precipitado muchos de los desafíos y dilemas jurídicos que se estaban presentando desde la última década del pasado siglo, con la disolución de la Unión Soviética y sus consecuencias en el conjunto de la comunidad internacional, que habían quedado aplazados o diluidos por la unipolaridad del orden imperante en estas tres últimas décadas. No olvidemos que los Estados permanecen pero sus líderes, incluido Vladimir Putin, son temporales.

## Sobre el autor

**José Ángel López Jiménez** es Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología (Estudios Internacionales) y en Geografía e Historia (Historia Contemporánea) por la Universidad Complutense. Doctor en Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, desde el año 1998. Diplomado en Derecho Constitucional y Ciencia Política por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, y en Estudios Internacionales por la Sociedad de Estudios Internacionales. Profesor de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales desde 1999, primero en la Universidad Carlos III, y desde 2013 en la Universidad Pontificia Comillas (ICADE). Especializado en Europa oriental y en el antiguo espacio soviético, sus investigaciones se han traducido en numerosas publicaciones sobre temas como el papel de la OSCE, los conflictos en el vecindario común UE-Rusia, el papel de la CPI en Ucrania y Georgia y la política exterior de Rusia y los conflictos en su «extranjero próximo»; disponibles en <https://orcid.org/0000-0002-5787-5532> y en <https://web.comillas.edu/profesor/jalopez> Las dos últimas obras en el presente año 2022 son: *Bielorrusia, la última república soviética* (ed. Báltica Ensayo) y la coordinación y coautoría de *Rusia, UE y Derechos Humanos: Treinta años de complejo encaje* (ed. Tirant lo Blanch), con la introducción del volumen y el capítulo «Diplomacia normativa versus asertividad geopolítica: Treinta años de desencuentros entre la Unión Europea y Rusia», pp. 21-98.

## About the author

**José Ángel López Jiménez** holds a Degree in Political Science and Sociology (International Studies) and in Geography and History (Contemporary History) from the Complutense University. Doctor in Public International Law and International Relations since 1998. Diploma in Constitutional Law and Political Science from the Center for Political and Constitutional Studies, and International Studies from the Society for International Studies. Professor of Public International Law and International Relations since 1999, first at Universidad Carlos III, and since 2013 at Universidad Pontificia Comillas (ICADE). Specialized in Eastern Europe and the former Soviet space, his research has resulted in numerous publications on topics such as the role of the OSCE, conflicts on the common EU-Russia neighborhood, the role of the ICC in Ukraine and Georgia, and Russia's foreign policy and conflicts in its near abroad; available in <https://orcid.org/0000-0002-5787-5532> y en <https://web.comillas.edu/profesor/jalopez> The last two in the current year 2022 are: *Belarus, the last Soviet republic* (Baltic

Essay ed.) and *Russia, EU and Human Rights: Thirty years of complex fit* (Tirant lo Blanch ed.), with the introduction of the volume and the chapter «Normative diplomacy versus geopolitical assertiveness: Thirty years of disagreements between the European Union and Russia», pp. 21-98.

# Unión Europea y Reino Unido: ¿dueños de su propio destino?

*European Union and United Kingdom: Masters of their own destiny?*

Guillem Colom-Piella

Profesor de Ciencia Política en la Universidad Pablo de Olavide  
e Investigador asociado en la Universidad Autónoma de Chile  
gcolpie@upo.es

Beatriz Cózar-Murillo

Doctoranda en Ciencias Jurídicas y Políticas por la Universidad Pablo de Olavide  
y la Universidad de Gante  
bcozmur@alu.upo.es

doi: <https://doi.org/10.18543/ced.2521>

Recibido el 24 de enero de 2022

Aceptado el 8 de junio de 2022

Publicado en línea: septiembre de 2022

---

**Sumario:** I. Introducción.—II. Imprevisibilidad e incertidumbre.—  
III. Los pilares de la defensa británica tras el Brexit.—IV. Un divorcio  
imposible: cuestiones pendientes.—V. Conclusiones.

---

**Resumen:** Tras consumir el Brexit y definir la nueva estrategia de seguridad y defensa británica, Londres y Bruselas se enfrentan a la necesidad de continuar colaborando en un mundo caracterizado por una creciente competición entre grandes potencias. Aunque el Reino Unido ha optado por primar su libertad de acción estrechando su «relación especial» con Estados Unidos, reformando radicalmente sus fuerzas armadas y trazando una acción exterior más dinámica, la Unión Europea es y será siempre un paso ineludible en su camino, tal y como demuestran foros como E3 y EI2. Sin un marco definitivo que fije las normas que regirán las relaciones entre ambos actores en materia de defensa y atendiendo los nexos existentes en materia industrial y de percepción de riesgos y amenazas, Bruselas y Londres deberán establecer puentes y encontrar un acomodo a la participación británica en los mecanismos como la PESCO. Este trabajo incidirá sobre la definición de la política de defensa y seguridad británica tras el Brexit y las cuestiones que continúan pendientes en esta materia con la Unión Europea.

**Palabras clave:** Brexit, Reino Unido, Unión Europea, defensa europea, PESCO.

**Abstract:** *After having consummated Brexit and defined a new British security and defense strategy, London and Brussels face the need to continue collaborating in a world characterized by a growing competition great power competition. Although the United Kingdom has chosen to prioritize its freedom of action by strengthening its “special relationship” with the United States,*

---

*radically reforming its armed forces and drawing up a more dynamic foreign policy, the European Union is and will always be an inescapable step on its way, as demonstrated by forums such as E3 and EI2. Without a definitive framework that establishes the rules that will govern the relations between both actors in the field of defense, and taking into account the existing links in industrial matters and the perception of risks and threats, Brussels and London will have to establish bridges and find an accommodation for British participation in mechanisms such as PESCO. The article will focus on the definition of the post-Brexit British defence and security policies and the remaining open issues in this field with the European Union.*

**Keywords:** *Brexit, United Kingdom, European Union, European defence, PESCO.*

---

## I. Introducción

Tres años y medio después de celebrarse el referéndum sobre la permanencia del Reino Unido en la Unión Europea (UE), el 31 de enero de 2020 se consumó el Brexit. Todavía inconcluso, este divorcio tiene grandes consecuencias sobre las políticas comunitarias. Por su dimensión exterior, puede que la más significativa se relacione con la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Londres era el principal escollo para construir la Europa de la defensa: no solo frenó cualquier iniciativa en esta dirección argumentando que deterioraría las relaciones con Washington e incidiría negativamente sobre la Alianza Atlántica, sino que durante muchos años rehusó participar en las operaciones lideradas por la UE. Sin embargo, con la salida del Reino Unido, Bruselas también ha perdido a su principal potencia militar. Un país que, junto a Francia, posee un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y mantiene capacidades nucleares. Uno de los ocho países europeos que invertía más del 2% de su Producto Interior Bruto (PIB) en defensa<sup>1</sup> y que, con un presupuesto de 59.200M\$ en el 2020<sup>2</sup>, representaba casi una cuarta parte del gasto militar europeo. Un país que proveía una quinta parte de las capacidades críticas —desde medios terrestres, navales y aéreos a multiplicadores del poder<sup>3</sup>— europeas y uno de los pocos con capacidad para proyectar y sostener despliegues significativos de fuerzas<sup>4</sup>. En otras palabras, aunque el Brexit proporciona una oportunidad histórica para consolidar la Europa de la defensa, la salida del Reino Unido deja a una UE menos creíble militarmente y al albur de Francia, que ha logrado alzarse como su potencia militar indiscutible. Ello, a su vez, puede dificultar la consecución de la ansiada «autonomía estratégica» europea, cada vez más relevante a medida que se va consolidando esta nueva etapa de competición estratégica. Sin embargo, el Brexit también puede afectar a la defensa británica: aunque Londres considera este divorcio como una oportunidad para asumir mayores responsabi-

---

<sup>1</sup> OTAN, *Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2021)* (Bruselas: Public Diplomacy Division, 2021), acceso el 21 de enero de 2022, [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2021/6/pdf/210611-pr-2021-094-en.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2021/6/pdf/210611-pr-2021-094-en.pdf)

<sup>2</sup> «SIPRI Military Expenditure Database, Stockholm International Peace Research Institute, acceso el 12 de enero de 2022, [https://sipri.org/sites/default/files/SIPRI-Milex-data-1949-2020\\_0.xlsx](https://sipri.org/sites/default/files/SIPRI-Milex-data-1949-2020_0.xlsx).

<sup>3</sup> James Black *et al.*, *Defence and security after Brexit. Understanding the possible implications of the UK's decision to leave the EU* (Santa Mónica: RAND Corporation, 2017), acceso el 9 de enero de 2022, [https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research\\_reports/RR1700/RR1786/RAND\\_RR1786.pdf](https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR1700/RR1786/RAND_RR1786.pdf)

<sup>4</sup> Jamie Shea, «European Defence After Brexit: A Plus or a Minus?», *European View* 19, n.º 1 (2020): 88-94, <https://doi.org/10.1177%2F1781685820921617>.

lidades globales, también es probable que esta potencia media acabe siendo rehén de la relación especial con Washington frente a la competición sistémica con China.

A pesar de su relevancia científica y política por sus potenciales implicaciones sobre la UE y la OTAN, no existe ningún trabajo en nuestro país que analice la defensa británica tras el Brexit. Precisamente, este artículo pretende cubrir este vacío analizando su configuración para observar cómo se ha producido este divorcio, qué impacto está teniendo en términos estratégicos y cómo Londres está diseñando su defensa tras el Brexit. Aunque muchas negociaciones en materia de seguridad y defensa entre Londres y Bruselas continúan abiertas (como la posible colaboración del país en la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO) y su actual implicación en la Iniciativa de Intervención Europea), su estudio permitirá constatar que Londres ha aprovechado este suceso para redefinir varios aspectos centrales de su política de seguridad y defensa. Para ello, el trabajo se dividirá en tres partes: la primera repasará este divorcio en los aspectos de seguridad y defensa, la segunda analizará la configuración de la defensa británica tras el Brexit, y la tercera expondrá los principales asuntos pendientes en estas materias y que pueden condicionar el futuro de las relaciones de seguridad y defensa entre el Reino Unido y la Unión Europea.

## II. Imprevisibilidad e incertidumbre

Si hay dos palabras que puedan describir la situación entre la Unión Europea y el Reino Unido desde que se conoció el resultado del referéndum estas serían *imprevisibilidad* e *incertidumbre*. Precisamente, desde junio de 2016 ha podido asistirse a un vaivén continuo entre Bruselas y Londres caracterizado por el desacuerdo, periodos de estancamiento, prórrogas de los plazos iniciales, declaraciones contradictorias a golpe de *tweet*, luchas políticas internas en el bando británico y diversos enfoques nacionales por parte de los 27.

Este divorcio debía consumarse a través de dos textos fundamentales. De un lado, el Acuerdo de Retirada, es decir, la primera traducción a la práctica del artículo 50 del Tratado de la Unión Europea y, de otro, el Acuerdo sobre las Relaciones Futuras. Si algo tienen en común estos dos acuerdos es precisamente la tensión que han generado al apurar los plazos al máximo para su adopción.

En el caso del primero, y tras la elección del Primer Ministro Boris Johnson, obtuvo el visto bueno de la Cámara de los Lores, así como la aprobación de la Reina el 22 de enero de 2020. El único trámite que restaba, por tanto, era la aprobación del Acuerdo en el Parlamento Europeo y que tuvo

lugar siete días después. Es decir, las perspectivas de una salida abrupta, sin acuerdo, se mantuvieron hasta el final, ya que Reino Unido dejaría de ser Estado miembro a todos los efectos unos días después, el 31 de enero.

Pese al cansancio de ambos equipos negociadores al iniciar el periodo transitorio, la siguiente tarea también se presentaba como ardua: llevar a buen puerto las negociaciones sobre las relaciones futuras a ambos lados del Canal. Oficialmente, la apertura de las negociaciones se produjo el 25 de febrero de 2020<sup>5</sup> siguiendo el mandato de la Comisión Europea acordado unos días antes, el 3 de febrero<sup>6</sup>. Los equipos se encontraban fundamentalmente con tres puntos que anticipaban la dificultad y complejidad del acuerdo a obtener en los próximos meses: pesca, competencia justa (el llamado *level playing field*) y las reglas de gobernanza. A estas materias, seguirían sumándose los especiales esfuerzos para preservar las relaciones entre Irlanda del Norte e Irlanda existentes antes del Brexit.

El objetivo principal de las negociaciones no era otro que lograr las bases para una nueva asociación entre la UE, Euratom y el Reino Unido de carácter global y que cubriese las áreas de interés puestas de manifiesto en la Declaración Política en la que se expone el marco de las relaciones futuras entre la Unión Europea y el Reino Unido<sup>7</sup>, adoptada el 17 de octubre de 2019 en su versión revisada<sup>8</sup>. A saber: cooperación comercial y económica, cooperación policial y judicial en materia penal, política exterior, seguridad y defensa.

Teniendo esto en mente, el nuevo acuerdo debía sostenerse sobre tres pilares esenciales: i) arreglos de carácter general relacionados con principios y valores básicos sobre gobernanza; ii) acuerdos de índole económica que incluyesen provisiones sobre garantías para el comercio y la competencia justa; y iii) disposiciones sobre seguridad que contemplasen aquellas cuestiones relativas a la aplicación de la ley y la cooperación judicial en materia penal, así como a la política exterior, seguridad y defensa<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> Decisión 5870/20 del Consejo por la que se autoriza la apertura de negociaciones con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte para un nuevo acuerdo de asociación, de 25 de febrero de 2020. Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/media/42737/st05870-en20.pdf>

<sup>6</sup> Recomendación de Decisión del Consejo por la que se autoriza la apertura de negociaciones para una nueva asociación con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, COM (2020) 35 final, 3 de febrero de 2020. Disponible en <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-annex-negotiating-directives.pdf>

<sup>7</sup> DO C 384 I/02, de 12 de noviembre de 2019.

<sup>8</sup> Decisión del Consejo por la que se autoriza la apertura de negociaciones (25 de febrero de 2020), 10.

<sup>9</sup> Recomendación..., 2.

Centrando ya el análisis en lo relativo a seguridad y defensa, para comprender el trasfondo del contenido de la Declaración Política deben conocerse con anterioridad algunas de las consecuencias que inciden directamente en esta política. A este respecto, y en línea con las consecuencias enumeradas por el negociador jefe europeo, Michel Barnier, en la Conferencia de Seguridad de Berlín en noviembre de 2017<sup>10</sup>, pueden enumerarse las siguientes:

- Pérdida de su poder de decisión a nivel europeo y *desconexión* de las misiones y operaciones, tanto civiles como militares, promovidas en el marco de la PCSD.
- Reino Unido dejará de contar representación en el Comité Político y de Seguridad, así como en otros comités y grupos de trabajo, y la Unión perderá parte de su personal diplomático. Consecuentemente, el Reino Unido no participará en los procesos de toma de decisiones ni en la planificación de los instrumentos europeos de defensa y seguridad.
- El Reino Unido ya no podrá ser una nación marco por lo que no podrá tomar el mando de operaciones dirigidas por la UE ni liderar grupos de combate de la UE.
- Pérdida de su condición de miembro de la Agencia Europea de Defensa (EDA) y de Europol.
- El Reino Unido tampoco puede beneficiarse del Fondo Europeo de Defensa (EDF) del mismo modo que los miembros de la UE y no puede ser Estado participante de pleno derecho en la PESCO. Deberá acogerse, por tanto, a las previsiones establecidas con carácter general para terceros Estados.

A pesar de que el impacto pueda ser profundo en algunos de los aspectos aquí destacados, no puede omitirse la actitud de Reino Unido, que podría definirse como tendente a «poner palos en las ruedas». Máxime cuando esta no solo ha podido observarse durante las negociaciones, sino que en numerosos aspectos ha sido la tónica general británica. Especialmente en materia de seguridad y defensa<sup>11</sup>:

- La contribución británica a las operaciones militares dirigidas por la UE era limitada, ya que suponía apenas el 5% del personal desplegado<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Discurso de Michel Barnier en la Conferencia de Seguridad de Berlín (29 de noviembre de 2017).

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> Tania Latici, *What role in European defence for a post-Brexit United Kingdom?* (Bruselas: European Parliamentary Research Service, 2019), acceso el 24 de enero de 2022, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/637941/EPRS\\_](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/637941/EPRS_)

- Los británicos siempre se han resistido a la creación de un Cuartel General Europeo, incluso aunque este nunca competiría con la OTAN. Sin embargo, después de haber optado por salir de la Unión Europea, se creó la Capacidad Militar de Planificación y Ejecución (MPCC) en 2017 y consecuentemente el Brexit no ha tenido impacto negativo en su estructura, pues dada la fecha de creación Reino Unido no había llegado a aportar personal.

A todo lo anterior se suma que la membresía de Reino Unido *per se* podría calificarse de *particular*. Dejando a un lado el hecho de que se trata de una potencia nuclear y que es miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, su estatuto como Estado miembro ha estado caracterizado por la invocación de distintas cláusulas *opt-out* en relación con la aplicación de los Tratados y del acervo comunitario<sup>13</sup>.

Viendo la otra cara de la moneda, sería injusto poner toda la carga en el antiguo socio para argumentar que su tendencia atlantista y sus intereses nacionales no permitieron una mayor integración en defensa. En este sentido, «...*el veto del Reino Unido ha proporcionado hasta ahora una conveniente “coartada” para enmascarar los desacuerdos entre otros miembros de la UE reacios a comprometerse con las iniciativas de la UE*»<sup>14</sup>. De la misma manera, que el Reino Unido abandone el club no significa que las diferencias entre sus socios desaparezcan y ahora cuenten, por ejemplo, con una visión más homogénea en lo que a cultura estratégica, priorización de las amenazas o medios financieros y militares se refieren<sup>15</sup>.

No obstante, y pese tanto a lo estipulado en el mandato negociador como a las distintas consecuencias derivadas de la retirada, las cuestiones relativas a la seguridad y a la defensa se dejaron fuera de la mesa de negocia-

---

BRI(2019)637941\_EN.pdf, y House of Lords, *Brexit: Common Security and Defence Policy missions and operations. European Union Committee. 16th Report of Session 2017 – 2019* (Londres: HMSO, 2019), acceso el 24 de enero de 2022, <https://publications.parliament.uk/pa/ld201719/ldselect/ldcom/132/132.pdf>.

<sup>13</sup> Al respecto, ver Protocolo 20 sobre la aplicación de determinados aspectos del artículo 26 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea al Reino Unido y a Irlanda, Protocolo 21 sobre la posición de Reino Unido e Irlanda respecto del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ), Protocolo 30 sobre la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea a Polonia y al Reino Unido. En relación con la Unión Económica y Monetaria (UEM), por ejemplo, tampoco suscribió el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza adoptado en 2012.

<sup>14</sup> Black *et al.*, *Defence...*, 22.

<sup>15</sup> *Ibid.*, 146. Más concretamente, «*Europe after Brexit still faces the long-standing difficulties posed by the divergent strategic cultures, threat prioritisation, financial and military means of 27 members. These include major differences in the positions of its two largest powers, Germany and France, with Berlin's latest White Book suggesting a more proactive military role, but Germans still more reluctant to use force than the French*»

ción. Igualmente, no puede obviarse el hecho de que las rondas negociadoras previstas en relación con otras materias tuvieron que enfrentarse al escenario resultante de la llegada de un nuevo e inesperado invitado: el covid-19.

En consecuencia, la única base de la que se dispone como marco para la articulación de la colaboración entre Reino Unido y la UE en materia de defensa es precisamente la mencionada Declaración Política, cuyo contenido se plasmó en la Recomendación que debía inspirar las negociaciones<sup>16</sup>. No obstante, se trata de una Declaración Política y, por ende, no es jurídicamente vinculante *stricto sensu*. De ahí las tensiones con el Primer Ministro cuando este no mostraba voluntad de acogerse a lo acordado o, incluso, el contenido del mandato negociador británico se mostraba menos ambicioso que el de la Declaración<sup>17</sup>. Dejando al margen las cuestiones de índole puramente jurídica, como la pertinente aplicación del principio *pacta sunt servanda* al caso, tal y como lo puso de manifiesto el hasta hace poco Presidente del Parlamento Europeo David Sassoli<sup>18</sup>, el foco de atención debe ponerse en el texto de la Declaración.

Por supuesto, se promueve una cooperación estrecha, flexible y duradera que debería estar basada en «...*el diálogo, la consulta, el intercambio de información y mecanismos de cooperación adecuados, junto con un carácter flexible y modulable que sea proporcional a la disposición del Reino Unido para combinar sus esfuerzos con los de la Unión*» (párrafo 93).

En términos generales, se plantean dos cuestiones fundamentales. De un lado, se recoge la voluntad de participar en las operaciones y misiones y, de otro, plantea posibles vías de colaboración en la que cada una de las partes conserve su autonomía estratégica en diversas áreas temáticas. Desde disposiciones relativas al intercambio de inteligencia en materia de lucha contra el terrorismo, amenazas híbridas y ciberamenazas, ciberseguridad, o la posibilidad de concluir acuerdos de cooperación en el ámbito espacial, hasta perspectivas de colaboración en el ámbito del desarrollo de capacidades.

Uno de los principales temas respecto de los cuales deberá establecerse la posible colaboración del Reino Unido es el relativo a las misiones y operaciones civiles y militares de la PCSD. Se le dedica una especial atención en la Declaración si bien es cierto que la participación británica podría articularse a través de un Acuerdo Marco de Participación como los ya adop-

---

<sup>16</sup> Párrafos 122 a 137.

<sup>17</sup> Prime Minister's Office, *The Future Relationship with the EU: The UK's Approach to Negotiations* (Londres: HMSO, 2020), acceso el 10 de enero de 2022, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/868874/The\\_Future\\_Relationship\\_with\\_the\\_EU.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/868874/The_Future_Relationship_with_the_EU.pdf).

<sup>18</sup> Declaraciones del presidente del Parlamento Europeo tras la reunión con el negociador Jefe de la UE (8 de septiembre de 2020).

tados con otros terceros Estados como Marruecos<sup>19</sup>. En cualquier caso, el acuerdo deberá respetar la autonomía tanto de la Unión como la del Reino Unido y será este el que mantenga «...*el derecho de determinar cómo responder a toda invitación u opción de participar en operaciones o misiones*» (párrafo 99). Sin embargo, la Declaración se muestra poco ilustrativa al no establecer por ejemplo cuál sería el verdadero papel del Reino Unido dentro del proceso de toma de decisiones. En el caso de que la UE no le ofrezca representación en este proceso resultaría «...*difícil imaginar que el Reino Unido quiera participar más en la PCSD que cuando era miembro de pleno derecho*»<sup>20</sup>.

Junto con las previsiones relativas a las misiones y operaciones, es de obligada mención aquella parte de la Declaración dedicada al desarrollo de las capacidades de defensa (párrafo 102). En este sentido, las medidas concretas adoptadas giran en torno a tres grandes ejes:

- La colaboración del Reino Unido en los proyectos actuales y futuros pertinentes de la EDA mediante un Acuerdo Administrativo.
- La participación de entidades elegibles del Reino Unido en proyectos de colaboración en el ámbito de la defensa que reúnan a entidades de la Unión respaldadas por EDF.
- La colaboración del Reino Unido en proyectos en el marco de la PESCO, cuando el Consejo de la UE en su formación de PESCO le invite a participar con carácter excepcional.

Estos tres ejes no deben sorprender, ya que dos de las iniciativas en ellos mencionadas están directamente relacionadas con el impulso renovado que se dio a la PCSD desde la publicación de la Estrategia Global de Seguridad de la UE y forman parte del «paquete de invierno» sobre defensa europea<sup>21</sup>.

El Brexit, junto con otros acontecimientos en la arena internacional, han actuado como los acelerantes que han propiciado el renacer de la PCSD y, con ello, de las viejas y nuevas iniciativas. El mejor ejemplo de esto se encuentra en la activación de la Cooperación Estructurada Permanente que, pese a ser concebida en el nonato Tratado Constitucional y contenida posteriormente en el Tratado de Lisboa, no se puso en marcha hasta diciembre de 2017. Sobre este mecanismo se ahondará al exponer aquellas cuestiones

---

<sup>19</sup> Miguel Ángel Acosta, «Operaciones militares de la UE, participación de terceros Estados y Marruecos», *Documento de Opinión del IEEE* 10 (2016), acceso el 11 de enero de 2022, <https://www.ieee.es/contenido/noticias/2016/01/DIEEEE010-2016.html>

<sup>20</sup> Malcom Chalmers, «Brexit and European Security». *Briefing Paper RUSI* (2018), 5.

<sup>21</sup> María José Molina y Miguel Ángel Benedicto, «Autonomía estratégica bajo el prisma de la Estrategia Global Europea: directrices de su marco regulatorio», *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 62 (2020): 59-98.

que siguen pendientes de resolver entre Bruselas y Londres, pero antes debe profundizarse en los nuevos pilares que sustentan la política de defensa británica en esta nueva etapa.

### III. Los pilares de la defensa británica tras el Brexit

Para Londres, el Brexit ha representado tanto una liberación de los corsés impuestos por Bruselas como una oportunidad única para asumir mayores responsabilidades a nivel global<sup>22</sup>. De hecho, un mes después de producirse este divorcio, el controvertido Boris Johnson declaraba: «*Se trata de un momento decisivo en la manera en que el Reino Unido se relaciona con el resto del mundo y queremos aprovechar esta oportunidad única para re-evaluar nuestras prioridades y la manera de lograrlas.*»<sup>23</sup>. Este discurso parlamentario daba el pistoletazo de salida definitivo a la Revisión Integrada de la Seguridad, Defensa, Desarrollo y Política Exterior del país<sup>24</sup>, destinada a convertirse en «*...la evaluación más radical de la posición del Reino Unido en el mundo desde el fin de la Guerra Fría.*»<sup>25</sup>. Encaminada a definir el nivel de ambición, fijar el marco de relaciones con sus socios y aliados, identificar las capacidades necesarias para afrontar los riesgos y amenazas a la seguridad y diseñar una estrategia que garantice su cumplimiento, la elaboración de este documento se dilató durante más de un año<sup>26</sup>. El producto final se presentó el 16 de marzo de 2021 en medio de una gran

<sup>22</sup> Recuérdese que Boris Johnson terminó su tristemente famoso discurso de Greenwich del 3 de febrero de 2020 con un «*I believe we can make a huge success of this venture, for Britain, for our European friends, and for the world.*»

<sup>23</sup> Discurso del Primer Ministro en el Parlamento (26 de febrero de 2020).

<sup>24</sup> Formalmente, la revisión empezó a fraguarse tras los comicios parlamentarios de 2019, donde la mayoría absoluta conservadora acabó con la parálisis política que se había adueñado del Reino Unido tras el referéndum sobre la permanencia en la UE. Aprovechando la nueva situación doméstica e internacional del país, la necesidad de revisar la estrategia de seguridad cada quinquenio (la última *Strategic Defence and Security Review* databa de 2015) y la voluntad de plasmar su huella política, el gobierno salido de estos comicios esperó a culminar el Brexit para emprender la revisión.

<sup>25</sup> Discurso de la reina Isabel II en la ceremonia de apertura de la legislatura (19 de diciembre de 2019).

<sup>26</sup> De hecho, la pandemia retrasó varios meses su elaboración y paralizó la *Comprehensive Spending Review* que debería haberse realizado en paralelo para establecer su dotación económica. Sin embargo, para proporcionar un escenario de gasto realista, Londres aprobó una partida extraordinaria de 16.500 millones de libras para el Ministerio de Defensa (*BBC*, «*Defence funding boost “extends British influence”, says PM*», 19 de noviembre de 2020, acceso el 11 de enero de 2022, <https://www.bbc.com/news/uk-54988870>). Al mismo tiempo se redujo el gasto en ayuda exterior en 4.000 millones de libras, algo que generó enormes controversias en el seno del Partido conservador (Victoria Honeyman, «*Inside the Tory rebel-*

expectación<sup>27</sup>. Titulada *Global Britain in a Competitive Age*<sup>28</sup>, se trata de toda una declaración de intenciones del papel que quiere jugar Londres tras consumir el divorcio con Bruselas.

Considerada como la plasmación práctica del lema *Global Britain* que Johnson venía propugnando desde 2016<sup>29</sup>, esta revisión fija los ejes de la acción exterior y de seguridad para la era post-Brexit. Una oportunidad histórica que, según Whitehall, «...nos permitirá actuar con mayor rapidez y agilidad, amplificando nuestra voz fuerte e independiente.»<sup>30</sup>. De hecho, la voluntad de consolidar el Reino Unido como potencia media con vocación global, que tenga voz propia en los asuntos internacionales para defender el orden liberal, comprometida con sus socios y el principal aliado europeo de la OTAN son asuntos que se repetirán a lo largo de la revisión. Paradójicamente, las referencias a la UE se limitan a proclamar que «...mantendremos relaciones constructivas y productivas con nuestros vecinos de la Unión Europea, basadas estas en el respeto mutuo por la soberanía y la libertad del Reino Unido de hacer las cosas de manera distinta, tanto económica como políticamente, allí donde estén nuestros intereses.»<sup>31</sup>. En materia de seguridad y defensa, la apuesta británica no da lugar a dudas porque, «...continuaremos siendo el principal aliado europeo dentro de la OTAN, reforzando la Alianza abordando las amenazas de forma conjunta y comprometiendo nuestros recursos a la seguridad colectiva de la región euroatlántica»<sup>32</sup>. En consecuencia, «...nuestro compromiso con la seguridad europea es inequívoco a través de la OTAN, la Fuerza Conjunta Expedicionaria y fuertes relaciones bilaterales»<sup>33</sup>. En otras palabras, cualquier relación estratégica entre Londres y Bruselas pasará por el filtro de la Alianza Atlántica (en virtud de los acuerdos *Berlín Plus*) o se realizará de forma bilateral (con los Estados europeos con los que el país posee acuer-

---

lion against foreign aid cuts», *The Conversation*, 9 de junio de 2021, acceso el 11 de enero de 2022, <https://theconversation.com/inside-the-tory-rebellion-against-foreign-aid-cuts-162373>).

<sup>27</sup> Más concretamente, este documento agrupa (1) la visión del Primer Ministro sobre el país en 2030, (2) la valoración que el gobierno hace de las tendencias internacionales en el horizonte 2030, (3) el marco estratégico para 2025, (4) el plan de implementación de este marco y (5) la memoria económica para posibilitar su implementación.

<sup>28</sup> HM Government, *Global Britain in a competitive age. The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy* (Londres: HMSO, 2021).

<sup>29</sup> Muchos también la consideran un ejercicio de oportunismo político: Martin Kettle, «Like Brexit, Boris Johnson's vision for 'global Britain' is an idea not a policy», *The Guardian*, 17 de marzo de 2021, acceso el 14 de enero de 2022 <https://www.theguardian.com/commentisfree/2021/mar/17/brexit-boris-johnson-global-britain-defence-review>.

<sup>30</sup> HM Government, *Global...*, 17.

<sup>31</sup> *Ibid.*, 6.

<sup>32</sup> *Ibid.*, 6.

<sup>33</sup> *Ibid.*, 11.

dos de defensa o que esta estrategia considera prioritarios) o minilateral (usando como marco prioritario la *Joint Expeditionary Force* como fuerza de alta disponibilidad)<sup>34</sup>.

Según la revisión, el Reino Unido salido de este divorcio se encuentra en un mundo cada vez más fragmentado, competitivo y peligroso, marcado por la confluencia de varios factores que vienen gestándose desde hace años y que pueden consolidarse durante esta década:

- Cambios geopolíticos y geoeconómicos como la consolidación china como potencia y su creciente asertividad internacional, la traslación del centro de gravedad mundial al Indo-Pacífico, la apertura de nuevos mercados o la consolidación de una clase media global. Al mismo tiempo, el mundo continuará su proceso de desglobalización y regionalización económica y comercial, el covid-19 incidirá negativamente sobre el crecimiento de muchos países y aumentarán las desigualdades socioeconómicas. Estas transformaciones consolidarán un mundo más multipolar.
- Cambios tecnológicos que transformarán las sociedades, sus economías y las relaciones entre los Estados, ciudadanos y el sector privado. Aunque los avances científicos y tecnológicos proporcionarán notables beneficios a nivel global, también se convertirán en campos de competición geopolítica. Precisamente, la capacidad de desarrollar y explotar estos avances condicionará el auge y caída de las potencias. Además, la dependencia tecnológica incrementa las vulnerabilidades individuales, sociales y nacionales en dominios como el espacio, ciberespacio o la información, y facilita la proyección del poder en la zona gris<sup>35</sup>.
- Retos transnacionales como el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, los riesgos sanitarios, los flujos migratorios, el crimen

<sup>34</sup> Esta fuerza constituida fue constituida por el Reino Unido en 2014. Teniendo como nación marco este país, en ella pueden contribuir unidades de Dinamarca, Finlandia, Estonia, Islandia, Letonia, Lituania, Países Bajos, Suecia y Noruega. Su marco de interés es la antigua brecha GIUK (Groenlandia, Islandia, Reino Unido), el Atlántico Norte y el Mar Báltico frente, obviamente, a Rusia. Como puede observarse, la mayoría de estos países también forman parte de la UE (Ministry of Defence [MoD], *Joint Expeditionary Force (JEF) – Policy Paper* (Londres: HMSO, 2021).

<sup>35</sup> En términos generales, la zona gris es el espacio existente entre la paz y la guerra, convertido actualmente en un campo de competición geopolítica por la dificultad de atribuir responsabilidades y mantener el control de la escalada. Estudios detallados pueden hallarse en: Josep Baqués, *De las guerras híbridas a la zona gris: la metamorfosis de los conflictos en el siglo XXI* (Madrid: UNED, 2021) o Javier Jordán, «El conflicto internacional en la zona gris: una propuesta teórica desde la perspectiva del realismo ofensivo», *Revista Española de Ciencia Política* 48 (2018): 129-51, <https://doi.org/10.21308/recp.48.05>.

organizado, la radicalización o el terrorismo. Estos problemas pueden amenazar la seguridad y prosperidad del país y solo pueden abordarse de manera colectiva y multilateral.

- Una competición sistémica que determinará el orden internacional futuro: inclusivo, abierto y cooperativo o fragmentado entre ecosistemas geopolíticos, geoeconómicos y tecnológicos opuestos. Realizada en múltiples planos (militar, diplomático, político, cultural, tecnológico, económico o informativo), esta competición podrá manifestarse en cualquier campo: la pugna por normas, instituciones y regímenes internacionales, carreras de armamentos, constitución de bloques geopolíticos o las actividades en la zona gris para alcanzar sus objetivos sin cruzar el umbral del conflicto.

Precisamente, esta competición determinada por el auge de potencias revisionistas que buscan acabar con el orden liberal consolidado tras la Guerra Fría definirá las relaciones internacionales en la próxima década. Junto con ellas, otros países oportunistas buscarán aumentar su poder relativo explotando y debilitando los sistemas democráticos y las economías abiertas. En consecuencia, las relaciones internacionales se definirán por un creciente antagonismo entre valores y gobiernos democráticos versus autoritarios, y una pugna sobre las normas, reglas, regímenes e instituciones internacionales. Su resultado determinará el futuro del sistema internacional, por lo que será necesario establecer alianzas entre los regímenes democráticos para contrapesar la influencia de países autocráticos como China o Rusia.

En este marco estratégico, las mayores amenazas que se ciernen sobre Reino Unido vuelven a proceder de Estados, no de actores no-estatales como planteaban los trabajos anteriores<sup>36</sup>. Aunque la estrategia menciona Irán o Corea del Norte, los competidores sistémicos son Rusia y China<sup>37</sup>. Mientras la primera constituye la principal amenaza por su arsenal nuclear, capacidades convencionales y actividades en la zona gris, China es su principal condicionante geopolítico. Su potencial económico, tecnológico o militar y creciente asertividad suponen un riesgo para la economía e intereses británicos (cada vez más incardinados al Indo-Pacífico), así como para la seguridad, bienestar y valores democráticos.

---

<sup>36</sup> Sin embargo, no significa que desaparezcan. De hecho, la revisión no solo considera que el apoyo estatal de grupos terroristas podrá incrementarse, sino que es probable que un grupo terrorista pueda cometer un ataque nuclear, biológico, químico o radiológico en la próxima década (HM Government, *Global...*, 32). Para minimizar este riesgo, además de incrementar la cooperación multilateral y las capacidades de la policía regional y local, se halla la creación de un nuevo centro de operaciones contraterroristas (*Ibid.*, 20).

<sup>37</sup> *Ibid.*, 49.

En consecuencia, la contención de Rusia combinará la disuasión, defensa, presión, atribución, apoyo a terceros países en la generación de capacidades, promoción de un frente común contra Moscú o la mejora de la resiliencia de los países de Europa oriental frente a sus actividades maliciosas<sup>38</sup>. En cambio, la estrategia frente a China será más ambivalente al combinar la confrontación y la cooperación. Este último punto no deja de ser interesante, puesto que, si bien la posición hacia Moscú apenas ha variado, la política hacia China ha cambiado sustancialmente, pasando de la era dorada de la cooperación abierta en 2015 por David Cameron a la competición sistémica<sup>39</sup>. Sin embargo, esta ambigüedad entre reconocer los retos que presenta China y la necesidad de mantener relaciones cordiales para facilitar los vínculos comerciales y afrontar problemas globales no es exclusiva de Londres, sino que también se observa en las estrategias europea y estadounidense<sup>40</sup>. Sin embargo, también es cierto que las élites occidentales han tomado conciencia de estos retos en fechas recientes, coincidiendo con su consolidación como potencia clásica, y que este enfoque ha generado enormes críticas entre los halcones del partido conservador, que pedían una línea más dura con China<sup>41</sup>.

Ante esta competición entre poderes protectores y revisionistas del *statu quo*, Londres hace dos consideraciones: primero, Estados Unidos continuará siendo la única potencia económica, militar y diplomática del mundo (al menos durante el horizonte de aplicación de esta revisión) y el principal aliado de Reino Unido<sup>42</sup>. Segundo, el país no se limitará a man-

<sup>38</sup> *Ibid.*, 61.

<sup>39</sup> Jonathan Ford y Laura Hughes, «UK-China relations: from 'golden era' to the deep freeze», *Financial Times*, 14 de julio de 2020, acceso el 15 de enero de 2022, <https://www.ft.com/content/804175d0-8b47-4427-9853-2aded76f48e4>.

<sup>40</sup> Fue necesario esperar hasta la administración Trump para que Washington adoptara una posición más asertiva con Pekín. Por su parte, la UE califica a China como rival sistémico y socio comercial, buscando un equilibrio entre competición, cooperación y rivalidad. Sin embargo, Londres parece subrayar esta última, quizás por su renovado interés por el Indo-Pacífico y su alineamiento con Washington, tal y como sugieren sus decisiones respecto al 5G, Hong Kong o Xinjiang.

<sup>41</sup> Dan Sabbach, «Tory rebels are far from finished in push for tougher China policy», *The Guardian*, 20 de julio de 2020, acceso el 15 de enero de 2022 <https://www.theguardian.com/politics/2020/jul/20/tory-rebels-are-far-from-finished-in-push-for-tougher-china-policy>.

<sup>42</sup> Se trata de la relación bilateral más importante, su papel es esencial la Alianza Atlántica o los *Five Eyes* y es el principal socio comercial e inversor (obviando interesadamente a la UE). De hecho, el pasado junio ambos países firmaron la «nueva carta del Atlántico», que plasmaba una visión común en asuntos como la democracia, derechos humanos y multilateralismo, seguridad y defensa, ciencia y tecnología, comercio y prosperidad, medio ambiente, naturaleza y bienestar o el equilibrio en Irlanda del Norte (Joint Statement on the Visit to the United Kingdom of the Honorable Joseph R. Biden JR. President of the U.S at the Invitation of the Rt. Hon. Boris Johnson M.P. The Prime Minister of the United Kingdom of Great Brit-

tener el orden existente, sino que intentará modelar el orden futuro. Más concretamente, «...*pasará de defender el statu quo dentro del sistema internacional de la posguerra fría a modelar, de manera dinámica, el orden post-COVID, extendiéndolo a las fronteras futuras del ciberespacio y el espacio, y protegiendo los valores democráticos.*»<sup>43</sup>. Además, parece que el momento indicado para hacerlo es ahora, tras la salida de la UE y la configuración del *Global Britain*.

Condicionada por estas dinámicas estratégicas, basada en la defensa de la soberanía, seguridad y prosperidad del pueblo británico y articulada en torno al compromiso del país con la democracia, los derechos humanos, el estado de derecho, la igualdad y la libertad de expresión y credo, esta revisión pretende lograr cuatro grandes objetivos de seguridad:

- Mantener una ventaja estratégica mediante la inversión en ciencia y tecnología<sup>44</sup>. Ello se conseguirá apostando por la innovación científica y convirtiendo al Reino Unido en una potencia cibernética responsable, democrática y capaz de proteger y promover sus intereses en el ciberespacio.
- Modelar el orden internacional del futuro. Para ello, el Reino Unido incrementará su proactividad, resiliencia y cooperación con los países defensores del orden liberal para promover sociedades y economías abiertas, democráticas y basadas en el respeto a los derechos humanos<sup>45</sup>. Estos principios se proyectarán también al espacio, ciberespacio y tecnologías emergentes. Dentro de esta línea, la inclinación Indo-Pacífica<sup>46</sup> y la desaparición práctica de

---

ain and Northern Ireland, 10 de junio de 2021, acceso el 19 de enero de 2022 [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/992985/UK-US\\_Joint\\_Statement\\_-\\_June\\_10.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/992985/UK-US_Joint_Statement_-_June_10.pdf).

<sup>43</sup> Condicionada por los acontecimientos que se han producido a lo largo de la última década, esta declaración supone un cambio en la política británica ya que las revisiones de 2010 y 2015 solamente se referían a la contribución del país para modelar un orden internacional estable.

<sup>44</sup> Como ya se había avanzado en los debates parlamentarios sobre el modelo futuro de fuerzas armadas, la prioridad otorgada a la tecnología es uno de los elementos definidores de esta estrategia.

<sup>45</sup> Ello motivará que el país refuerce relaciones bilaterales, multilaterales selectivas (el E-3 con Alemania y Francia, los *Five Eyes*, el G-7 o el diálogo de seguridad cuadrilateral), multilaterales (principalmente OTAN y ONU) o participe en nuevas organizaciones como el Acuerdo Transpacífico (cuya pertenencia a la UE le impedía participar) o el AUKUS con Australia y Estados Unidos para contrapesar a China.

<sup>46</sup> Esta «inclinación» hacia el Indo-Pacífico tiene muchas reminiscencias al «giro estratégico» de Obama en 2012 y con el que daba el carpetazo definitivo a la Guerra contra el Terror y las campañas de Afganistán e Iraq. Sin embargo, no es el primer ni el único país europeo en realizar este giro. Ya en 2013 Francia se autodenominó como «potencia en los océ-

la UE como interlocutor han despertado gran interés. Mientras la primera se justifica porque la región será vital para la economía, seguridad e intereses británicos e implica la vuelta al «este de Suez» de la política imperial británica<sup>47</sup>, la segunda es consecuencia directa del Brexit. Aunque Londres continuará comprometido con la seguridad y prosperidad del continente, esta se plasmará mediante la colaboración con Bruselas allí donde los intereses coincidan, como el cambio climático y la diversidad<sup>48</sup>. El resto de las relaciones serán bilaterales a tres niveles: el primero con Francia, Alemania e Irlanda, el segundo con Italia y Polonia y un tercero con el resto de los países europeos, incluyendo a España. Por lo tanto, como ya se ha expuesto, el compromiso con la seguridad europea se realizará a nivel bilateral, minilateral y aliado, excluyendo los mecanismos intergubernamentales europeos. Sin embargo, tampoco es algo sorprendente, ya que el Reino Unido nunca fue un gran valedor de la integración europea en seguridad y defensa e incluso rehusó discutir la cooperación en esta materia durante las negociaciones para el Brexit.

- Reforzar la seguridad nacional y proyectar la defensa al exterior. La degradación del entorno de seguridad y la asertividad rusa requieren un enfoque más enérgico que se logrará mediante el refuerzo de las capacidades de disuasión, defensa y resiliencia del país y el compromiso con la defensa colectiva<sup>49</sup>. Para ello, Londres continuará siendo el principal contribuyente europeo a la seguridad euroatlántica, invirtiendo más del 2% del PIB en defensa y poniendo a disposición

---

anos Índico y Pacífico», y muchas de las propuestas británicas en la región emulan las francesas. Además, en 2019, Londres, Berlín y París publicaron una declaración conjunta sobre el mar del sur de la China y en primavera de 2021, Bruselas publicó su primera estrategia para Indo-Pacífico. Sin embargo, el AUKUS ha puesto de manifiesto la posición marginal de Francia y la UE en la región.

<sup>47</sup> James William, «Here and Back Again: The fall and Rise of Britain's "East of Suez" Basing Strategy», *War on the Rocks*, 18 de febrero de 2021, acceso el 15 de enero de 2022 <https://warontherocks.com/2021/02/there-and-back-again-the-fall-and-rise-of-britains-east-of-suez-basing-strategy/>

<sup>48</sup> Sobre las áreas de cooperación entre ambos actores, Rem Korteweg, «UK Integrated Review: a basis for more Euro-British cooperation?», *Atlantisch perspectief* 2 (2021): 39-45, acceso el 21 de enero de 2022, <https://www.atcom.nl/artikel-atlantisch-perspectief/uk-integrated-review-a-basis-for-more-euro-british-cooperation/>.

<sup>49</sup> Precisamente, la omisión de la UE en los debates de seguridad del continente ha generado importantes controversias. Un ejemplo puede hallarse en: Ian Bond, «Can the UK be secure if Europe is not? The UK's (un)Integrated Review», *Centre for European Reform*, 28 de abril de 2021, acceso el 15 de enero de 2022 [https://www.cer.eu/sites/default/files/insight\\_IB\\_integrated1\\_review\\_28.4.21.pdf](https://www.cer.eu/sites/default/files/insight_IB_integrated1_review_28.4.21.pdf).

de la OTAN sus fuerzas convencionales, nucleares y cibernéticas en defensa del Artículo 5. Precisamente, la determinación de aumentar las ojivas nucleares en un 40% (hasta las 260 cabezas) ha sido uno de los asuntos más debatidos de la revisión<sup>50</sup>.

- Mejorar la resiliencia interna e internacional. Planteado en las revisiones de 2010 y 2015, este objetivo ha adquirido un mayor protagonismo tras el COVID-19. Mediante el refuerzo de la coordinación interagencias, el incremento de medios especializados y el diseño de sistemas de medición de riesgos, Londres mejorará sus capacidades de anticipación, prevención, respuesta y recuperación de crisis. Además de la resiliencia, el cambio climático y la pérdida de biodiversidad serán asuntos prioritarios en la acción gubernamental en esta materia.

Este diagnóstico del panorama internacional y las líneas estratégicas planteadas para proyectar su influencia sirvieron para que el Ministerio de Defensa elaborara el documento *Defence in a Competitive Age*<sup>51</sup>. Presentado una semana después de la *Integrated Review*, este trabajo que expone la contribución militar a la estrategia tampoco dejó a nadie indiferente. No solo porque propone elevar considerablemente el presupuesto de defensa (24.100M€ para el conjunto de la legislatura)<sup>52</sup>, incrementar el arsenal nuclear y deshacerse de muchas capacidades heredadas para desarrollar el ejército futuro, sino también porque desaparece cualquier mención a la UE. Atendiendo los planteamientos de la Revisión Integrada, aunque la estabilidad euroatlántica es vital para Londres y el país continuará comprometido en la defensa del continente, este vínculo se construirá en torno a la OTAN, a las relaciones bilaterales y minilaterales (siendo Francia calificada como «socio vital» y Ale-

---

<sup>50</sup> Ello responde al incremento, modernización y diversificación de los arsenales nucleares de países como Rusia. Aunque no se explican las razones de esta cifra, probablemente se trata del mínimo necesario para mantener la credibilidad de la disuasión frente a Moscú, que ha mejorado sus medios de defensa antimisil. La revisión también se compromete a mantener los cuatro submarinos lanzamisiles en servicio y garantizar su reemplazo en la próxima década. Aunque estos movimientos alejan a Londres de su objetivo de mantener 180 ojivas a mitad de la década previsto en otras revisiones, el país continúa manifestando su compromiso con la no-prolifерación y el desarme nuclear (Tom Plant y Matthew Harries, «Going Ballistic: The UK's Proposed Nuclear Build-up», *RUSI*, 16 de marzo de 2021, acceso el 16 de enero de 2022 <https://rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/going-ballistic-uks-proposed-nuclear-build>).

<sup>51</sup> MoD: *Defence in a competitive age* (Londres: HMSO, 2021). Este documento se publicó en paralelo a la estrategia industrial de defensa, que establece el marco de colaboración con la industria para alcanzar los objetivos de ambas revisiones.

<sup>52</sup> Junto con el compromiso de incrementar el presupuesto de defensa por encima de la inflación en un 0'5% hasta 2024, en noviembre de 2020 el Gobierno aprobó una partida extraordinaria de 16.500M€ para los próximos cuatro años. Ello situará el presupuesto de defensa en un 2'2% del PIB británico.

mania como «miembro crucial» de la Alianza<sup>53</sup>) y un renovado compromiso en el Mar Negro, el Alto Norte, Balcanes Occidentales o países bálticos.

Profundizando en el panorama expuesto por la revisión, aspectos como la difusión de tecnologías avanzadas, la maduración de estrategias para degradar los pilares del poder militar occidental o la fusión civil-militar a la innovación tecnológica están acabando con la estabilidad estratégica existente e incrementando la vulnerabilidad de los ejércitos occidentales. En consecuencia, los medios heredados de la Guerra Fría no solo son cada vez menos efectivos, sino que en un futuro próximo se producirán cambios disruptivos que los convertirán en obsoletos. Junto con estos cambios, la modernización de los arsenales nucleares chino o ruso, la degradación de la seguridad euroatlántica, la transición hacia el Indo-Pacífico o la contribución militar a la base tecnológico-industrial nacional son otros elementos que justifican los cambios propuestos en la estructura de fuerzas y catálogo de capacidades británico<sup>54</sup>. En consecuencia, el Ministerio de Defensa apoyará los objetivos de la revisión de la siguiente forma:

- Para mantener la ventaja científico-tecnológica, el departamento apoyará la *National Cyber Force*<sup>55</sup>, actuará como dinamizador del ecosistema de innovación de defensa y orientará la I+D+i hacia áreas clave como enjambres de *drones*, armas de energía dirigida, inteligencia artificial, sistemas sintéticos-digitales, cibernéticos y espaciales.
- La contribución militar para modelar el orden internacional futuro se plasmará en la conducción de actividades de libertad de navegación (como se ha podido comprobar en el litoral chino y la península de Crimea), la promoción de un comportamiento responsable en el espacio y el ciberespacio o el compromiso con el desarrollo ético de las nuevas tecnologías.
- Para reforzar la seguridad nacional y proyectar la defensa al exterior, se incrementarán las capacidades de evacuación de no-combatientes (un requerimiento que ha vuelto a observarse en Afganistán), disuasión y resiliencia. También se reforzarán las redes de agregados de defensa<sup>56</sup>

<sup>53</sup> MoD, *Defence...*, 29.

<sup>54</sup> *Ibid.*, 5-8; 27-34.

<sup>55</sup> Creada en 2020, esta unidad compuesta por personal militar, de la inteligencia criptográfica, del MI6 y del laboratorio de ciencia y tecnología de la defensa actúa contra una amplia gama de contingencias – desde ciberterrorismo a desinformación a ataques patrocinados por Estados – apoyando las labores diplomáticas, políticas, económicas y militares del país (Joe Devanny *et al.*, *The National Cyber Force that Britain Needs?* (Londres: King's College London, 2021), acceso el 23 de enero de 2022 <https://www.kcl.ac.uk/policy-institute/assets/the-national-cyber-force-that-britain-needs.pdf>).

<sup>56</sup> Su función no sólo se circunscribirá a generar relaciones con terceros países y demostrar el compromiso de Londres con su seguridad, sino que también facilitará la venta de material militar.

y las instalaciones en el exterior para incrementar la presencia avanzada y repositionar material<sup>57</sup>. Finalmente, se incrementará la participación británica en operaciones de paz y en labores antiterroristas en Iraq, Siria o Sahel.

- Para mejorar la resiliencia, el Ministerio de Defensa proporcionará apoyo militar a las autoridades civiles y asistencia humanitaria a desastres.

La plasmación de estos objetivos requerirá implementar cambios de enorme calado para convertir «...un ejército hueco en una fuerza creíble, relevante y adecuada a la era de la información»<sup>58</sup>. Una fuerza capaz de operar permanentemente bajo el umbral del conflicto en labores de protección, compromiso y contención<sup>59</sup>. Una fuerza más asertiva y dinámica, capaz de disuadir, prevenir y responder —junto con el resto de los instrumentos del poder nacional— a cualquier amenaza en la zona gris y escalar hacia el combate convencional cuando sea necesario. Una fuerza capaz de maniobrar en todo el espectro operativo, en todos dominios y de manera integrada tanto con el resto de los instrumentos del poder nacional, como con los aliados y socios de Londres. Una fuerza más ligera y fácil de generar, proyectar, sostener y dotar con los últimos avances tecnológicos. Una fuerza que poco tendrá que ver con los ejércitos del continente europeo.

Por todos estos elementos es posible concluir que la *Integrated Review* constituye la plasmación práctica del *Global Britain* sobre la que el Reino Unido pretende guiar su política exterior, seguridad y defensa tras consumarse el Brexit. Una salida que le permite incrementar su libertad de acción global pero también provocar su fractura en el supuesto de producirse la independencia de Escocia<sup>60</sup>. En cualquier caso, se trata de una aproximación

---

<sup>57</sup> Uno de estas instalaciones es Gibraltar, un punto vital para facilitar la presencia naval británica desde el Golfo de Guinea al Mediterráneo Oriental. Por otro lado, como es tradicional, se establece que las fuerzas británicas tendrán la misión de proteger las (inexistentes) aguas británicas que se proyectan en el istmo (MoD, *Defence...*, 20).

<sup>58</sup> Discurso de Ben Wallace en la presentación del *Defence Command Paper* (22 de marzo de 2021).

<sup>59</sup> Varias de estas ideas ya se habían introducido en el concepto de empleo de las fuerzas armadas de 2020 (MoD, *Introducing the Integrated Operating Concept* (Londres: HMSO, 2020)).

<sup>60</sup> Eve Hepburn, Michael Keating y Nicola McEwen (eds.), *Scotland's new choice Independence after Brexit* (Edinburg: Centre on Constitutional Change, 2021), acceso el 20 de enero de 2022 <https://www.centreonconstitutionalchange.ac.uk/sites/default/files/2021-03/Scotlands-New-Choice.pdf>. Téngase en cuenta que la eventual independencia de Escocia tendría una importante consecuencia a nivel militar: el desmantelamiento de la base de submarinos nucleares lanzamisiles de Falsane. Ello obligaría a mover el elemento máspreciado de la defensa británica fuera de las islas británicas. En este sentido, se ha barajado la posibilidad de emplazarlos en Gibraltar o en la base francesa de Île Longue que, situada a orillas del Océano Atlántico, es donde se hallan los submarinos galos.

revolucionaria en los medios, pero continuista en unos objetivos alineados con su cultura estratégica: la voluntad para proyectarse por encima de su peso real, un sentido de responsabilidad global, la predilección por la disuasión nuclear y un atlantismo casi instintivo<sup>61</sup>.

Reivindicando su papel de potencia media con ambiciones globales, esta estrategia sitúa el país en esta nueva etapa histórica marcada por la salida de la UE, el declive del orden internacional liberal, la transición del poder global al lejano oriente, una creciente pugna geopolítica para definir el mundo del mañana y una cuarta revolución industrial que transformará todos los aspectos de la vida humana. Entre las recetas planteadas para posicionarse en esta nueva etapa histórica se halla el giro hacia el Indo-Pacífico o el estrechamiento de la relación especial con Estados Unidos para consolidarse como su principal interlocutor europeo en la seguridad euroatlántica y un importante colaborador en la estabilidad asiática. Precisamente, el lanzamiento del AUKUS —constituido para defender los intereses británicos, estadounidenses y australianos en el Indo-Pacífico (y contener la influencia china)<sup>62</sup>— parece ser el primer gran paso en esta dirección<sup>63</sup>.

En el ámbito militar, el incremento del arsenal nuclear se combinará con la redefinición de la estructura de fuerzas y el catálogo de capacidades militares. Mientras el primero se realizará en estrecha colaboración con Washington y lo situará muy cerca de Francia (con 290 ojivas atómicas repartidas en misiles de lanzamiento submarino y aéreo), el segundo implicará reemplazar masa por tecnología (siendo el mayor damnificado el Ejército), potenciar la Armada (que recuperará su proyección global y su primacía europea) y reducir capacidades existentes con promesas futuras susceptibles de proporcionar ventajas competitivas. Aunque muchas de ellas poco tienen que ver con los proyectos planteados por Bruselas en el

---

<sup>61</sup> Alister Miskimmon, «Continuity in the Face of Upheaval: British Strategic Culture and the Blair Government», *European Security* 13, n.º 3 (2004): 87-113, <https://doi.org/10.1080/09662830490499975>.

<sup>62</sup> Aunque todavía es pronto para realizar una valoración completa del impacto que puede tener el AUKUS tanto a nivel regional como global, si parece que su firma es un paso para Londres en su alineamiento estratégico. Dos valoraciones complementarias de esta alianza pueden hallarse en: Georgina Wright, «AUKUS, a Golden Opportunity for «Global Britain»?», *Institut Montaigne*, 23 de septiembre de 2021, acceso el 17 de enero de 2022, <https://www.institutmontaigne.org/en/blog/aukus-golden-opportunity-global-britain>, Richard Whitman, «AUKUS, the implications for EU security and defence», *UK in a Changing Europe*, 24 de septiembre de 2021, acceso el 17 de enero de 2022 <https://ukandeu.ac.uk/aukus-eu-security-and-defence/>.

<sup>63</sup> Otros pasos que también apoyan este giro son las nuevas bases al este de Suez y el repositionamiento de medios militares, la firma de acuerdos de defensa con Japón o la India, la participación en maniobras aeronavales en estas latitudes o el despliegue del buque insignia de la flota, el portaaviones *HMS Queen Elizabeth*, a la región.

marco de la PESCO, otras —como el sistema de combate aéreo futuro *Tempest* que se convertirá en la espina dorsal de la fuerza aérea británica a partir de 2035— podrán acabar fusionadas con el NGWS-FCAS que pretende surcar los cielos franceses, alemanes y españoles en 2040. En cualquier caso, se hace difícil creer que la industria de defensa británica se quedará fuera del pastel de los proyectos europeos.

#### IV. Un divorcio imposible: cuestiones pendientes

El Brexit ha abierto importantes cuestiones sobre el futuro de las relaciones de defensa entre Londres y Bruselas que ni la estrategia de seguridad ni la hoja de ruta militar parecen haber abordado satisfactoriamente. El refuerzo —que incluso podría calificarse como seguidismo ante la nueva etapa de competición estratégica—de la relación especial con Washington, la (lógica) apuesta por la Alianza Atlántica como garante de la seguridad euroatlántica o la búsqueda de aproximaciones bilaterales o minilaterales a los problemas comunes de defensa son algunos de los rasgos que definirán la estrategia británica en esta materia. Una política que ha borrado a Bruselas como socio estratégico en asuntos de defensa. Tampoco debe extrañarnos, puesto que tal y como nos recuerda la crisis ucraniana, la UE continúa siendo un gusano militar. Además, ni la «brújula estratégica»<sup>64</sup> servirá para generar capacidades de defensa creíbles ni la ansiada «autonomía estratégica» proporcionará medios para actuar con cierta libertad de acción allí donde otros no quieran participar. De hecho, aunque el Reino Unido siempre fue un freno a las aspiraciones de defensa europeas, la mera provisión de capacidades militares al catálogo de fuerzas europeo —desde medios de proyección (incluyendo el 50% de los aviones de transporte estratégico), multiplicadores (como capacidades de planeamiento, observación, reconocimiento o mando y control) o plataformas (desde aviones de caza y fuerzas mecanizadas a submarinos de ataque)<sup>65</sup>— dotaba a la UE, al menos sobre el papel, de mayor entidad estratégica. Sin embargo, tampoco puede olvidarse que en otros ámbitos —desde el normativo, ambiental, comercial, económico, humanitario o diplomático hasta, incluso, el estratégico— Bruselas

<sup>64</sup> Beatriz Cózar-Murillo, «La Defensa Europea en 2022: ¿qué esperar cuando estás esperando?», *Ejércitos* 32 (2022), acceso el 24 de enero de 2022, <https://www.revistaejercitos.com/2022/01/12/la-defensa-europea-en-2022-que-esperar-cuando-estas-esperando/>

<sup>65</sup> Bastian Giegerich y Christian Mölling, *The United Kingdom's contribution to European security and defence* (Londres: International Institute for Strategic Studies, 2018), acceso el 22 de enero de 2022, [https://dgap.org/system/files/article\\_pdfs/the\\_united\\_kingdoms\\_contribution\\_to\\_european\\_security\\_and\\_defence.pdf](https://dgap.org/system/files/article_pdfs/the_united_kingdoms_contribution_to_european_security_and_defence.pdf).

continúa siendo un actor relevante y un socio necesario, aunque su influencia va disminuyendo a medida que se consolida la competición entre Estados Unidos, China y Rusia.

De hecho, la desaparición práctica de la UE y la ausencia de planteamientos sobre cómo abordar las relaciones de seguridad y defensa abren numerosas cuestiones: ¿este alejamiento de Bruselas puede erosionar la seguridad euroatlántica y dificultar el papel de Londres como principal interlocutor europeo con la Alianza Atlántica<sup>66</sup>? ¿Está perdiendo Londres una oportunidad histórica para convertirse en un vector indispensable capaz de influir tanto en Washington como en Bruselas<sup>67</sup>? ¿Es realista que Londres pretenda convertirse en una potencia marítima para actuar en el Indo-Pacífico cuando la realidad geopolítica la sitúa en el continente europeo<sup>68</sup>? ¿Qué efectos puede tener la salida del país en los procesos de generación de capacidades militares<sup>69</sup>? ¿Es posible que se produzca un refuerzo de las relaciones trilaterales de defensa entre Berlín, París y Londres en detrimento de la UE<sup>70</sup>? ¿Asumirá el Reino Unido quedarse fuera del pastel —por pequeño que este sea— de los programas de defensa europeos<sup>71</sup> o intentará obtener un estatuto si no igual, similar al noruego? ¿Cómo se articulará finalmente la participación británica en misiones y operaciones de la PCSD?

<sup>66</sup> Amelia Hadfield y Nicholas Wright, «Fog in Channel? The impact of Brexit on EU and UK foreign affairs», *European Union Institute for Security Studies*, Brief 13 (2021): 1-9, acceso el 22 de enero de 2022, [https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief\\_13\\_2021\\_0.pdf](https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief_13_2021_0.pdf)

<sup>67</sup> Alice Billon-Galland, *UK defence policy and Brexit: Time to rethink London's European strategy* (Londres: European Leadership Network, 2019), acceso el 22 de enero de 2022, <https://www.europeanleadershipnetwork.org/wp-content/uploads/2019/10/ABG-Brexit-Final-Oct-25-2019.pdf>

<sup>68</sup> Jeremy Shapiro y Nick Witney, «Beyond Global Britain: A realistic foreign policy for the UK», *European Council for Foreign Relations*, Policy Brief 426 (2021): 1-30, acceso el 22 de enero de 2022, <https://ecfr.eu/publication/beyond-global-britain-a-realistic-foreign-policy-for-the-uk/>.

<sup>69</sup> Martin Quencez y Sophia Besch, «The Challenges Ahead for EU Defense Cooperation», *German Marshall Fund of the United States*, Policy Brief 2 (2020): 1-7, acceso el 22 de enero de 2022, <https://www.gmfus.org/sites/default/files/Besch%20%20Quencez%20-%20European%20defense%20-%202022%20Jan.pdf>.

<sup>70</sup> Jean-Pierre Maulny *et al.*, *European security after Brexit. A British, French and German perspective* (Berlín: Friederich Ebert Stiftung, 2020), acceso el 22 de enero de 2022, <http://library.fes.de/pdf-files/id/16865-20201215.pdf>. Para una visión sobre algunos de los asuntos de fondo de la cooperación franco-británica y la crisis de liderazgo – o antagonismo estratégico – que parece haberse desatado en los últimos tiempos, véase: Delphine Deschaux-Dutard, «The French-German Military Cooperation and the Revival of European Defence After Brexit: Between Reality and Political Myth», en *Peace, Security and Defence Cooperation in Post-Brexit Europe: Risks and Opportunities*, ed. por Cornelia-Adriana Baciú y John Doyle (Luxemburgo: Springer, 2019), 53-77.

<sup>71</sup> Shea, *European Defence...*, 89-92.

En cualquier caso, parece que la gran cuestión abierta en las relaciones entre Londres y Bruselas es la siguiente: ¿Qué vía o vías de colaboración van a establecerse? Tal es la importancia del asunto que al inicio de las negociaciones del Acuerdo de las relaciones futuras el bloque dedicado a seguridad y defensa se decidió que se quedase al margen, permaneciendo desde entonces en *standby*.

Además, nadie parece recordar que en esta materia no contamos con la cobertura de ningún acuerdo más allá de la Declaración Política. Esto incita al establecimiento de asociaciones bilaterales, trilaterales o minilaterales, o bien impulsa la adhesión a iniciativas que no proceden estrictamente de la UE, tal y como se verá a continuación. Una de las razones que pueden motivar lo anterior reside precisamente en que el Reino Unido si algo busca es la flexibilidad y el mantenimiento de su libertad de acción, algo que se desprende de lo ocurrido en las distintas rondas negociadoras. Un ejemplo de ello es, precisamente, cómo tras la apertura de las negociaciones se declaró por parte del Reino Unido «*esperemos cooperar estrechamente con nuestros aliados, incluida la UE*», pero «*no creemos que necesitemos un marco institucional*»<sup>72</sup>. Se refieren, por tanto, a la innecesaria adopción de un nuevo tratado, lo que supondría, en definitiva, constricciones y una mayor burocracia. En resumen, la cooperación se realizará caso por caso, eludiendo así también cualquier posible interacción con el Tribunal de Justicia de la UE. De la misma manera, el gobierno británico apoya esta decisión recordando que su participación en la seguridad europea queda justificada a través de su condición de estado miembro de la OTAN<sup>73</sup>.

Ahondando en las distintas opciones viables para estrechar la cooperación entre el Reino Unido y la UE, debe comenzarse en primer lugar por la PESCO. Supone una de las opciones más al alcance del Reino Unido para seguir manteniendo lazos con la UE en un formato institucionalizado. Debido a su potencialidad, y tomando en consideración las intrincadas relaciones entre la industria de defensa europea y británica (que se remontan al periodo de posguerra<sup>74</sup>), también se considera la vía más idónea. Esta visión parecía compartida al menos, en parte por el Reino Unido como puede derivarse expresamente de la Declaración Política anteriormente comentada.

---

<sup>72</sup> Gabriela Baczyńska, «Britain refuses EU push for security treaty after Brexit», *National Post*, 27 de febrero de 2020, acceso el 12 de enero de 2022, <https://nationalpost.com/pmn/news-pmn/politics-news-pmn/britain-refuses-eu-push-for-security-treaty-after-brexit>.

<sup>73</sup> *Ibid.*

<sup>74</sup> Beatriz Cózar-Murillo, «PESCO as a Game-changer for Differentiated Integration in CSDP after Brexit» (*EP-JMN Workshop «The EU after Brexit: New Options for Differentiated Integration?»*), Universidad de Salamanca, 28-29 de octubre de 2021).

Si bien es cierto que el Reino Unido no firmó la Notificación Conjunta de 13 de noviembre de 2017 por razones obvias, sí se mostró receptivo en cuanto a su futura participación en el mecanismo, siempre que este se configurase como complementario a la OTAN. Prueba de ello, es el interés que los británicos mostraron respecto del proyecto *Military Mobility* liderado por Países Bajos y el más multitudinario de los 60 proyectos que se están desarrollando. Igualmente, el Gobierno declaró que solo participarían en aquellos proyectos de la PESCO en los que haya un valor claro para el Reino Unido, particularmente en lo relativo a la industria, y que tomarían decisiones autónomas sobre si participar o no<sup>75</sup>. En consecuencia, cabía esperar que el Reino Unido fuese el primer tercer Estado en mostrar interés en participar en proyectos de la PESCO y en este en particular, algo que finalmente no ha ocurrido.

En cierto modo y teniendo en cuenta que la participación de terceros Estados en PESCO es posible desde el 5 de noviembre de 2020<sup>76</sup>, puede considerarse que estas disposiciones vienen a cubrir la ausencia de acuerdo concreto en defensa y permitir que a la finalización del periodo transitorio Reino Unido pudiese, al menos, contar con la opción ya habilitada para participar en el mecanismo. Asimismo, la Decisión sobre la participación de terceros Estados se ha gestado en paralelo a las negociaciones de las relaciones futuras por lo que el Brexit también ha impulsado finalmente su adopción, permitiendo que se superen las distintas posturas y bloqueos nacionales. Además, ya no solo es que esta Decisión se haya adoptado en paralelo, sino que todas las iniciativas y medidas previstas en el «paquete de invierno» entre ellas, la PESCO, el EDF o la Revisión Anual Coordinada de la Defensa (CARD) se han desarrollado e implementado completamente en paralelo al proceso del Brexit en general<sup>77</sup>.

Sin embargo, los primeros interesados han sido Estados Unidos, Canadá y Noruega. Así las cosas, este proyecto cuenta con todos los Estados miembros participantes en PESCO salvo Irlanda junto con los tres nuevos invitados<sup>78</sup>. En lo concerniente al Reino Unido, puede constatarse que su

---

<sup>75</sup> *Ibid.*

<sup>76</sup> Decisión (PESC) 2020/1639 del Consejo por la que se establecen las condiciones generales en las que se podrá invitar excepcionalmente a terceros Estados a participar en proyectos individuales de la Cooperación Estructurada Permanente. Al respecto, véase Beatriz Cózar, «La Cooperación Estructurada Permanente y la Participación de Terceros Estados», *Revista General de Derecho Europeo* 53 (2021), s.n.

<sup>77</sup> José Luis de Castro y Diego Borrajo, «El futuro de la seguridad y la defensa en la UE post-Brexit: el salto a la integración», *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 60 (2019): 187-217.

<sup>78</sup> Consejo de la Unión Europea, «CEP: se invitará a Canadá, Noruega y Estados Unidos a participar en el proyecto de movilidad militar», Comunicado de prensa de 6 de mayo de 2021 <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/05/06/pesco-canada-norway-and-the-united-states-will-be-invited-to-participate-in-the-project-military-mobility/>

postura ha pasado de ser proclive a participar o, incluso, ambigua al mantener la puerta abierta, a completamente reacia. Tras el debate que tuvo lugar en la Cámara de los Comunes el día 7 de diciembre de 2020 se constata este cambio de postura y en lo que respecta a la administración Johnson la cuestión parece estar zanjada<sup>79</sup>. En palabras del Secretario de Estado de Defensa, Ben Wallace<sup>80</sup>:

...no tenemos planes de participar en él [PESCO] porque nos preocupan mucho los derechos de propiedad intelectual y los controles de exportación que trataría de imponer. Sin embargo, siempre estaremos abiertos a trabajar con las industrias europeas, por ejemplo, en el futuro sistema aéreo de combate. Nos hemos comprometido con los suecos y los italianos, por ejemplo, porque la seguridad colectiva de Europa se basa a menudo en una buena capacidad soberana en nuestra base industrial. Seguiremos haciéndolo caso por caso, y haciéndolo con nuestros otros aliados, como los Estados Unidos. Gran Bretaña es también la piedra angular de la seguridad europea.

En consonancia con lo dispuesto para la participación de terceros Estados en el mecanismo, para tomar parte el Reino Unido tendrá que encontrar aceptables unas condiciones de participación que pueden llegar a implicar un compromiso más amplio de compartir ciertos valores de la UE y de fortalecer la PCSD. Esto nuevamente choca de manera directa con el proceso de toma de decisiones diseñado. Del mismo modo, en caso de decidir participar deberían superar el requisito consistente en contar con un acuerdo administrativo con la EDA. Acuerdo que por el momento no se ha anunciado y que no repercute únicamente en su participación en PESCO.

Precisamente, son las cuestiones no perfiladas acerca de la soberanía tecnológica junto con los procesos de decisión en los que el papel primordial lo ostentan los Estados miembros participantes dos factores cruciales que dificultan la participación británica. Atendiendo al texto de la Decisión, resulta imposible obviar los numerosos problemas que podrían llegar a surgir a la hora de su efectiva implementación, en vista de las numerosas cuestiones que, en materia de gobernanza, no han sido completamente definidas (como es el caso, precisamente, de aquellas cuestiones relacionadas con la soberanía tecnológica referidas anteriormente). No son asuntos

---

<sup>79</sup> Claire Mills, «EU Permanent Structured Cooperation (PESCO): a future role for UK defence?», *House of Commons Library Briefing Paper* 9058 (2021), acceso el 24 de enero de 2022, <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9058/CBP-9058.pdf>

<sup>80</sup> Comparecencia del Secretario de Estado de Defensa ante la comisión de defensa del Parlamento (7 de diciembre de 2020), acceso el 24 de enero de 2022, <https://hansard.parliament.uk/debates/GetDebateAsText/8600C66D-A7C7-4B66-95DD-0FF35E6630D2>.

baladíes, toda vez que afectan tanto a la negociación de entrada de terceros Estados como al funcionamiento de los proyectos en el día a día o al mecanismo de revisión anual de la Cooperación Estructurada Permanente. Más importante, podrían dar lugar a importantes obstáculos a la hora de suspender o finalizar la participación de un tercer Estado. De este discurso pueden inferirse temas clave, como la importancia de los derechos de propiedad intelectual y la soberanía tecnológica, algo a lo que hemos hecho referencia. Además, se cita expresamente el proyecto *Tempest*, desarrollado en colaboración con Italia y Suecia y en clara competencia con el NWGS-FCAS hispano-franco-alemán.

En otro orden de cosas, no conviene centrar el debate exclusivamente en la participación —o no— del Reino Unido en la PESCO. Al fin y al cabo, este mecanismo de cooperación reforzada no es sino una más entre las múltiples formas de colaboración que Londres puede establecer con sus antiguos socios dentro de la Unión. Está en el interés del país la supervivencia de las numerosas alianzas industriales, así como nacionales establecidas en las décadas previas a su salida de la UE y a la puesta en marcha de la PESCO, objetivo que cobra más sentido si cabe a la luz de las sucesivas reformulaciones de la Estrategia de Defensa británica y muy especialmente de la última de ellas, que ya ha sido expuesta<sup>81</sup>. Es por eso por lo que el Reino Unido mantiene tendidos numerosos puentes con Estados miembros de la UE, mostrándose totalmente coherente con la práctica de establecer acuerdos bilaterales y minilaterales. Buen ejemplo de ello es la estrecha relación que el país mantiene con Francia<sup>82</sup>, tal y como demuestran la Iniciativa Europea de Intervención (EI2), los acuerdos de Lancaster House —de los que se celebró su primera década de existencia hace unos meses<sup>83</sup>— o la creación de una Fuerza Expedicionaria conjunta liderada por Reino Unido.

A pesar de la posición actual del Reino Unido, si no reacia a llegar a un acuerdo definitivo con la UE, sí bastante tibia al respecto, es de esperar que a medio y largo plazo acabe prevaleciendo la especial y también antigua relación entre las industrias de defensa de uno y otro lado del Canal de la Mancha, así como la lógica de los múltiples intereses y amenazas compartidos. De esta forma, con o sin un acuerdo formal que estableciese en

---

<sup>81</sup> Christian Villanueva-López, «La estrategia de defensa británica (1945-2021)», *Ejércitos* 25 (2021), acceso el 18 de enero de 2022, <https://www.revistaejercitos.com/2021/06/01/la-estrategia-de-defensa-britanica-1945-2021/>

<sup>82</sup> Alice Pannier, *Rivals in Arms. The Rise of UK-France Defence Relations in the Twenty-First Century*, (Montreal: McGill-Queen's University Press, 2020).

<sup>83</sup> Claire Mills y Ben Smith, «End of Brexit transition: implications for defence and foreign policy cooperation», *House of Commons Library Briefing Paper* 9917 (2021), acceso el 24 de enero de 2022, <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9117/CBP-9117.pdf>.

detalle las relaciones entre el Reino Unido y la UE en materia de seguridad y defensa, el país terminaría por convertirse en un socio clave e incluso en un participante habitual en los futuros proyectos PESCO, algo seguramente inevitable a pesar de las desavenencias momentáneas provocadas por su participación en la iniciativa AUKUS, junto con Estados Unidos y Australia. De hecho, tal y como señala Shea<sup>84</sup>, la mejor forma de contrarrestar los efectos del Brexit pasa por que la UE continúe avanzando en todas aquellas iniciativas a las que el Reino Unido se ha opuesto, de tal forma que una vez en Londres perciban que estas realmente funcionan, acepten tomar parte en ellas como parte de un enfoque más pragmático.

Mientras esto ocurre, el Reino Unido en concordancia con lo recogido en su última revisión estratégica, ha emprendido la búsqueda de sus propios intereses. Prueba de ello es su participación en la iniciativa AUKUS en la que el país se inclina hacia su principal aliado, Estados Unidos, en detrimento de Francia, habiendo resultado esta última particularmente perjudicada también a nivel comercial al perder el contrato de compraventa de los submarinos para Australia.

Esto no ha impedido que las relaciones entre ambos estados sigan siendo sólidas, pese al lógico enfado francés. Buena prueba de la especial y estrecha relación franco-británica es la participación del Reino Unido en la EI2, iniciativa lanzada el 25 de junio de 2018 por Francia que surge con el principal objetivo de fomentar el surgimiento de una cultura estratégica europea<sup>85</sup>. Nace también con una cierta vocación operativa, dado su objetivo de reforzar la capacidad de los europeos a la hora de actuar conjuntamente en operaciones militares<sup>86</sup>. Junto con el Reino Unido, ya se han sumado Bélgica, Dinamarca, Estonia, Alemania, Países Bajos, Portugal y España.

A pesar de lo anterior, podrían surgir puntos de fricción en caso de darse un solapamiento entre las distintas iniciativas, ya sean dentro del marco de la UE o al margen de este —por ejemplo, entre la EI2 y la PESCO. No debería existir igualmente una duplicidad con las iniciativas emprendidas en el seno de la OTAN especialmente, pero sin olvidar que Reino Unido coincide con sus socios europeos en otros foros regionales e internacionales como la OSCE, la OCCAR, las Naciones Unidas, el G7 o G20, entre otros.

Al mismo tiempo, habida cuenta de que 2022 se plantea por las Instituciones comunitarias como el año de la defensa europea y que Fran-

---

<sup>84</sup> Shea, *European Defence...*, 88.

<sup>85</sup> Ministère des Armées, *European Intervention Initiative* (París, Ministère des Armées, 2021), acceso el 18 de enero de 2022 <https://www.defense.gouv.fr/english/dgris/international-action/1-iei/1-initiative-europeenne-d-intervention>

<sup>86</sup> *Ibid.*

cia ostentaría la presidencia rotatoria del Consejo de enero a junio, surge una pregunta obligada en relación con las inicialmente expuestas: ¿daría la presidencia francesa un mayor ímpetu a las relaciones UE-Reino Unido, o bien seguirá alimentando su relación con los británicos a nivel bi-, tri- o minilateral?

Este interrogante debe relacionarse, obligatoriamente, con la existencia de una segunda vía de colaboración entre el Reino Unido y las principales potencias comunitarias al margen de la UE: la iniciativa E3. Se trata de un foro informal puesto en marcha en 2003 para abordar las negociaciones con Irán en relación con su programa nuclear y que desde entonces ha venido operando, permitiendo a Reino Unido, Francia y Alemania mantener un contacto más fluido que el ofrecido por los lentos y excesivamente burocratizados canales comunitarios.

De cara a los intereses británicos y en concordancia con su mentalidad<sup>87</sup>, la cooperación bajo el formato E3 se plantea como una posibilidad atractiva precisamente por su escasa complejidad y generosa flexibilidad. Estas son, además, características compartidas con la EI2, ya que está dotada de un proceso de toma de decisiones y diseño a nivel institucional menos complejo que los existentes en el seno de la UE.

En cualquier caso, cooperar más estrechamente bajo el formato E3 podría suponer una distorsión del proceso negociador entre el Reino Unido y la propia UE. Al fin y al cabo, cabe pensar que muchas de las decisiones que se adopten en el marco E3 serán las que presumiblemente Francia y Alemania trasladan a posteriori a las Instituciones europeas, especialmente, en el Consejo en su formación de Asuntos Exteriores y de Defensa y en el Consejo Europeo. Es decir, que de alguna forma el Reino Unido ve en esta iniciativa una suerte de puerta trasera mediante la que hacer valer sus intereses en el seno de la UE; ¿Será la iniciativa E3 el nuevo caballo de Troya británico?

Este punto de vista debe ser complementado con otro totalmente contrario y es que, al fin y al cabo, E3 y EI2 sirven a Francia para evitar un mayor distanciamiento entre Londres, París y Berlín, pero también entre Londres y Bruselas. Una relación que Francia impulsa a pesar de la retórica en torno a AUKUS, porque conviene a sus propios intereses, toda vez que le permiten negociar al margen de la UE con uno de sus principales socios comerciales y en materia de defensa.

---

<sup>87</sup> Alice Billon-Galland y Richard Whitman, *Towards a strategic agenda for the E3. Opportunities and risks for France, Germany and the UK* (Londres: Chatham House, 2021), 5-6, acceso el 24 de enero de 2022 <https://www.chathamhouse.org/2021/04/towards-strategic-agenda-e3>.

Como es lógico, desde la perspectiva de los otros 25 Estados miembro de la UE, la existencia de estos foros se percibe con cierto recelo, especialmente en el caso de España e Italia, los dos países con mayor peso económico y demográfico tras Alemania y Francia y dos de los estados con un interés más acusado y mayor implicación en todo lo relativo a PCSD y PESCO. En este caso, las suspicacias de los socios tienen que ver con el temor a la aparición de un «directorio» francoalemán que, en la práctica, actúe como un gobierno paralelo dentro de la UE y sobre el que el Reino Unido pueda ejercer su influencia a través de los citados foros en detrimento de aquellos estados con menor peso en el seno de las Instituciones europeas<sup>88</sup>.

Con todo, tal y como apuntan Billon-Galand y Whitman<sup>89</sup>, E3 debería considerarse más como una práctica que como un formato en sí mismo. Si bien es crucial para que los tres países que lo forman consulten entre sí ciertos temas (Irán, Libia, Siria...), establezcan posiciones más o menos comunes o llegado el caso, actúen, esto sólo es posible en la medida en que existe una confluencia de intereses de base, algo que no está asegurado en el futuro y menos aún en todos los escenarios, existiendo importantes divergencias por ejemplo en los intereses a defender y métodos a utilizar en escenarios tan complejos como Indo-Pacífico<sup>90</sup>. Quizá por ello, junto con la E3, también se ha puesto sobre la mesa por parte de Francia principalmente la posibilidad de impulsar la creación de un Consejo de Seguridad Europeo del que Reino Unido también formase parte<sup>91</sup>.

Por último, puede mencionarse como tarea pendiente la cuestión de Gibraltar. Asunto de especial interés e importancia para España y sobre el que ostenta un papel destacado en las negociaciones acerca de las relaciones futuras UE-Reino Unido. De hecho, ningún acuerdo entre la UE y el Reino Unido sobre Gibraltar puede concluirse sin el consentimiento previo de España<sup>92</sup>. No obstante, pese a las rondas negociadoras mantenidas a este respecto sigue pendiente de alcanzarse un acuerdo entre Reino Unido, España y la UE sobre la situación final de Gibraltar. Como medida paliativa mientras se concluye el nuevo Acuerdo UE-Reino Unido sobre Gibraltar —anunciado para el primer trimestre de 2022— se han prorrogado los Memorandos de Entendimiento

<sup>88</sup> *Ibid.*, 12.

<sup>89</sup> *Ibid.*, 15.

<sup>90</sup> Guillermo Pulido, «El AUKUS, los submarinos nucleares y la Gran Estrategia de Australia», *Ejércitos* 28 (2021), acceso el 24 de enero de 2022, <https://www.revistaejercitos.com/2021/09/16/el-aukus-los-submarinos-nucleares-y-la-gran-estrategia-de-australia/>.

<sup>91</sup> Maulny *et al.*, *European Security*..., 8-9.

<sup>92</sup> Declaraciones para el Acta de la Reunión extraordinaria del Consejo Europeo (Art. 50) de 25 de noviembre de 2018, EUCO XT 20017/18. <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2018/11/25/>

(MoUs) firmados entre España y el Reino Unido relativos a la Cooperación Policial y Aduanera, Cooperación Medioambiental y Tabaco y Otros Productos, cuyo vencimiento estaba fijado el 31 de diciembre de 2021<sup>93</sup>, así como otros acuerdos bilaterales<sup>94</sup>.

## V. Conclusiones

Dos años después de haberse consumado el Brexit, Londres y Bruselas todavía no han consensuado ningún marco de relaciones estable, viable y satisfactorio para ambas partes. Algo que también se proyecta a las dimensiones de seguridad interior (incluyendo asuntos de cooperación policial, intercambio de inteligencia o lucha contra el terrorismo y crimen organizado que han quedado fuera del objeto de estudio) y de defensa exterior, tal y como ha expuesto este artículo.

Cuando formaba parte de la Unión Europea, el Reino Unido siempre fue un freno para la construcción de la Europa de la defensa, aunque tampoco dudó en adoptar posiciones más pragmáticas cuando identificó que esta colaboración podía proporcionarle beneficios estratégicos. Ahora que ha salido del club, Bruselas ha perdido a su principal potencia militar y el contrapeso natural de Francia, incrementando con ello las tensiones existentes entre París y Berlín por el liderazgo de los veintisiete. En este sentido, aunque el Brexit podía contribuir a consolidar la PESCO y avanzar hacia la materialización de la ansiada «autonomía estratégica», esta salida también dejaba una UE con menor credibilidad estratégica, sin apenas capacidad disuasoria, con un músculo militar atrofiado y cada vez más dependiente de Washington para la seguridad euroatlántica. Sin embargo, el Brexit también amenazaba con afectar a la defensa británica: aunque este divorcio se presentaba como una oportunidad histórica para asumir un mayor protago-

---

<sup>93</sup> Gobierno de España, «Los Ministros de Asuntos Exteriores de España y Reino Unido analizan el estado de las negociaciones con la UE sobre Gibraltar», 15 de diciembre de 2021, acceso el 22 de enero de 2022, [https://www.lamoncloa.gob.es/lang/en/gobierno/news/Paginas/2021/20211215\\_gibraltar-negotiations.aspx](https://www.lamoncloa.gob.es/lang/en/gobierno/news/Paginas/2021/20211215_gibraltar-negotiations.aspx)

<sup>94</sup> Ver Orden PCM/1482/2021, de 28 de diciembre, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de diciembre de 2021, por el que se prorrogan las medidas contenidas en los artículos 11 y 15 del Real Decreto-ley 38/2020, de 29 de diciembre, por el que se adoptan medidas de adaptación a la situación de Estado Tercero del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte tras la finalización del periodo transitorio previsto en el Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, de 31 de enero de 2020, «BOE» núm. 313, de 30 de diciembre de 2021, páginas 166953 a 166955. [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-21792](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-21792)

nismo global, también podía acabar convirtiendo al Reino Unido en rehén de Estados Unidos en la competición estratégica entre grandes potencias. Entre las recetas planteadas para posicionarse en esta nueva etapa histórica marcada por la salida de la UE, el declive de un orden internacional liberal más aspiracional que real, la transición del centro de gravedad global al lejano oriente, la pugna geopolítica para definir el mundo del mañana y una cuarta revolución industrial que transformará nuestras vidas, se hallaban el giro hacia el Indo-Pacífico y el estrechamiento de la relación especial con Washington para convertirse en un socio prioritario en la estabilidad asiática y su principal interlocutor para la seguridad euroatlántica. Un compromiso que se realizaría a nivel bilateral (con un papel destacado de París y Berlín), minilateral (mediante las alianzas ya existentes o desarrollando nuevos mecanismos de cooperación militar) o aliado (el único actor capaz de garantizar la disuasión y defensa del continente europeo), pero sin colaborar directamente con la UE.

Muchos de estos planteamientos están en línea con la cultura estratégica británica. Sin embargo, cabe preguntarse si el nivel de ambición que ha trazado Londres para esta nueva etapa histórica es excesivo. De hecho, todas las revisiones estratégicas británicas tienden a ser recordadas por la brecha que generan entre los objetivos propuestos y los medios para llevarlos a cabo<sup>95</sup>, y esta tampoco parece ser una excepción. Aunque el Reino Unido se proclama como una potencia media con vocación global (algo similar ocurre en nuestro país, pero careciendo de los resortes del poder necesarios o la voluntad de emplearlos), esta ambición puede no corresponderse con una realidad internacional determinada por la competición entre grandes potencias. Una situación que ha motivado que Londres lo fie casi todo a la «relación especial» con Washington para proteger el orden liberal, consolidarse como su interlocutor europeo y apoyar su presión sobre China. Tras unos inicios poco prometedores como la salida de Afganistán, la gran prueba de fuego de esta renovada relación fue la firma del AUKUS (2021) para proyectar la estabilidad en el Indo-Pacífico y contener la expansión china.

Aunque todavía es pronto para evaluar los costes y beneficios del estrechamiento de las relaciones con Estados Unidos y del giro hacia el Indo-Pacífico, lo que sí parece claro es que estos movimientos tendrán implicaciones sobre la OTAN y la UE. No solo porque difícilmente el país podrá mantener un nivel de compromiso militar suficiente en los teatros europeo y asiático, sino también porque un ejército más pequeño y ligero podrá afectar su credibilidad en relación con la seguridad europea y erosionar su

---

<sup>95</sup> Guillem Colom-Piella, «El ocaso de la defensa británica durante la Guerra Fría», *Ayer* 93 (2014): 215-38.

posición como interlocutor europeo con la Alianza Atlántica. Aunque numerosas voces habían alertado de esta posibilidad, la guerra de Ucrania ha puesto de manifiesto esta realidad al revelar la enorme atrición que sufren los ejércitos convencionales en enfrentamientos simétricos y los ingentes requerimientos logísticos y materiales para mantenerlos en combate. Todavía es pronto para extraer lecciones militares de este conflicto, pero parece evidente que Londres —como todos los países del continente europeo— deberá revisar su política de defensa y aumentar el volumen y entidad de sus fuerzas terrestres, incrementar sus arsenales militares o reforzar su presencia en el frente oriental aliado para potenciar la disuasión<sup>96</sup>. Para ello, varias voces del partido laborista abogan por incrementar el gasto militar hasta el 3% del PIB<sup>97</sup>. Aunque el gobierno conservador parece haber descartado repuntes del gasto, si se ha alzado —en línea con su tradicional posición respecto a Moscú— como uno de los principales apoyos de Ucrania y aliados de los países del Este de Europa para reforzar, precisamente, esta posición como el principal interlocutor europeo de la OTAN y garante de la seguridad de los países este-europeos.

Queda por ver cómo progresarán los debates sobre asuntos de defensa europea entre Londres y Bruselas y las relaciones bilaterales con París y Berlín tras los sucesos del 24 de febrero de 2022. Y es que la invasión rusa de Ucrania a este orden liberal más aspiracional que real, terminó con un sistema de seguridad europeo herido de muerte tras la desaparición de las últimas medidas de confianza mutua —como los tratados INF, FACE o Cielos Abiertos— existentes y significó el retorno a la geopolítica del poder. Parece que la guerra ha servido para que la UE despierte de su largo letargo estratégico y empiece a tomarse en serio la defensa. Queda por ver si Bruselas logrará su ansiada «autonomía estratégica», si los 27 serán más coherentes a la hora de obtener nuevas capacidades militares y cuál será el futuro de la defensa del continente: si continuará fundamentándose en la OTAN y en el paraguas militar estadounidense o la UE empezará a tener un papel más activo en ella. Lo que parece evidente es que el nuevo escenario que se abre tras la guerra condicionará la triangulación británica con la seguridad europea y aliada tras el Brexit.

---

<sup>96</sup> John Rathbone, Laura Hughes y Sylvia Pfeifer, «Does the UK need to change its defence strategy after the Ukraine war?», *Financial Times*, 29 de marzo de 2022, acceso el 27 de mayo de 2022 <https://www.ft.com/content/413f6ce6-c66c-4916-bb5c-c59f1f7bb81c>

<sup>97</sup> Dan Sabbagh, «Labour calls for increase in defence spending in response to Ukraine war», *The Guardian*, 30 de marzo de 2022, acceso el 27 de mayo de 2022 <https://www.theguardian.com/uk-news/2022/mar/30/labour-calls-for-increase-defence-spending-response-to-ukraine-war>. En 2020, el presupuesto de defensa era del 2'29% del PIB (OTAN, *Defence...*, 3).

## Sobre los autores

**Guillem Colom-Piella** es licenciado en Sociología y en Ciencias Políticas, y Máster en Relaciones Internacionales por la Universidad Autónoma de Barcelona, y Doctor en Seguridad Internacional por el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (UNED). Es profesor titular de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Pablo de Olavide, investigador asociado de la Universidad Autónoma de Chile y miembro de número de la Academia de las Ciencias y las Artes Militares. Antes de incorporarse a la universidad, trabajó en la Unidad de Transformación de las Fuerzas Armadas del Estado Mayor de la Defensa, apoyando los procesos de transformación militar, planeamiento de la defensa y generación de capacidades militares. Desde entonces, continúa participando como *subject matter expert* en proyectos europeos, aliados o multinacionales. Sus líneas de investigación versan sobre los estudios estratégicos, en particular políticas de defensa y procesos de innovación militar. Es autor de numerosos trabajos científicos, de divulgación y profesionales en materia de defensa y asuntos militares. Ha recibido el Tercer Premio de la Revista Ejército (2005), el Primer Premio de la Revista Ejército (2015 y 2019) y el Primer Premio en divulgación de la Revista Aeronáutica y Astronáutica (2016).

**Beatriz Cózar Murillo** es graduada en Derecho por la Universidad de Sevilla. Máster en Estudios Europeos por la Universidad de Salamanca. Candidata doctoral en Ciencias Jurídicas y Políticas en la Universidad Pablo de Olavide (Sevilla) y en Political Sciences en la Universidad de Gante (Bélgica). Profesora Sustituta Interina de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Universidad de Cádiz, en la que ha impartido docencia en inglés y español durante el periodo 2020-2022. Autora de diversas publicaciones en el campo de los Estudios Estratégicos y, en particular, sobre la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea.

## About the authors

**Guillem Colom-Piella** holds BA degrees in Sociology and Political Science, and a MA degree in International Relations from the Autonomous University of Barcelona, and a PhD in International Security from the General Gutiérrez Mellado University Institute (UNED). He is a professor of Political Science at the Pablo de Olavide University, an associate researcher at the Autonomous University of Chile and a full member of the Academy of Military Sciences and Arts. Before joining the university, he worked in the Armed Forces Transformation Unit of Spanish Defence Staff, supporting the processes of military transformation, defence planning and

capability development. He still participates as a subject matter expert in EU, NATO and multinational defence and military projects. His lines of research focus on Strategic Studies, in particular defence policies and military innovation processes. He is the author of numerous academic and professional works in defence and military affairs. He has received the 3<sup>rd</sup> Army Prize (2005), the 1<sup>st</sup> Army Prize (2015 and 2019) and the 1<sup>st</sup> Prize of the Aeronautics and Astronautics Magazine (2016).

**Beatriz Cózar Murillo** holds a bachelor's degree in Law from the University of Seville. Master in European Studies from the University of Salamanca. PhD candidate in Legal and Political Sciences at Pablo de Olavide University (Seville) and in Political Sciences at the University of Gent (Belgium). Assistant lecturer of Public International Law and International Relations at the University of Cadiz, in which she has taught in English and Spanish during the period 2020-2022. Author of several publications in the field of Strategic Studies and, in particular, on the Common Foreign and Security Policy of the European Union.

# La estrategia europea contra el antisemitismo y apoyo a la vida judía. La reacción de la UE al neo-antisemitismo

*The European strategy against anti-Semitism and support for Jewish life. EU reaction to neo anti-Semitism*

Alberto Priego

U.P. Comillas

Facultad de Derecho (ICADE)

apriego@icade.comillas.edu

doi: <https://doi.org/10.18543/ced.2522>

Recibido el 21 de abril de 2022

Aceptado el 27 de mayo de 2022

Publicado en línea: septiembre de 2022

---

**Sumario:** I. Introducción.—II. Estado de la Cuestión.—III. Planteamiento Metodológico 1. Preguntas. 2. Objetivos. 3. Metodología. 4. Fuentes 5. Marco Temporal y Geográfico—IV. La Comunidad judía en Europa. 1. ¿Quién es judío? 2. ¿Dónde están las comunidades judías? 3. ¿Cómo expresan su condición de judíos? 4. ¿Cómo de asimiladas están?—V. El antisemitismo actual. 1. Los prejuicios. 2. Los incidentes judicializados 3. Los incidentes más graves (terrorismo).—VI. La Estrategia Europea contra el Antisemitismo y apoyo a la vida judía.—VII. Conclusiones.

---

**Resumen:** En los últimos años se han disparado los crímenes de odio en Europa, especialmente aquellos contra minorías. En este clima de odio generalizado, hay un grupo sobre el que se está concentrando buena parte de las acciones violentas. Me estoy refiriendo al antisemitismo, una plaga presente en Europa desde hace siglos pero que en los últimos años se está disparando. Atentados como los Halle o Hanau en Alemania o el Port de Vincennes son solo un ejemplo del clima de antisemita que se vive en Europa. Debido a esta hostilidad, que, si bien no es exclusivamente antisemita si que ha puesto en el centro a la comunidad judía, la Comisión Europea se ha visto obligada a elaborar una estrategia para mejorar la situación de los judíos en Europa. Por ello este trabajo, tratará de evaluar en que medida esta estrategia es adecuada para la problemática que sufre Europa haciendo una revisión del antisemitismo imperante en Europa y como el documento se adapta a las necesidades de la comunidad judía de nuestro continente.

**Palabras clave:** Judaísmo, Europa, Antisemitismo, Anti-judaísmo.

**Abstract:** *Hate crimes in Europe, especially those against minorities, have soared in recent years. In this climate of widespread hatred, there is one group on which much of the violence is being concentrated. I am referring to anti-Semitism,*

---

*a plague that has been present in Europe for centuries, but which has been on the rise in recent years. Attacks such as the Halle or Hanau attacks in Germany or the Port de Vincennes are just one example of the anti-Semitic climate in Europe. Because of this hostility, which, although not exclusively anti-Semitic, has put the Jewish community at the center, the European Commission has been forced to develop a strategy to improve the situation of Jews in Europe. Therefore, this paper will try to evaluate to what extent this strategy is adequate for the problems Europe is facing by reviewing the prevailing anti-Semitism in Europe and how the document is adapted to the needs of the Jewish community in our continent.*

**Keywords:** *Judaism, Europe, Antisemitism, Anti-Judaism.*

---

## I. Introducción

En la primera década de este siglo, Europa sufrió 15 atentados terroristas antisemitas. En la segunda la cifra ascendió hasta 25 con acciones tan crueles como la del ataque a la Sinagoga de Halle o el ataque al Museo Judío de Bruselas. Europa vive una ola de antisemitismo solo comparable a los tiempos previos a la Segunda Guerra Mundial. Según la Comisión Europea el 85% de los judíos europeos consideran que el antisemitismo en Europa es un serio problema, y el 44% de los jóvenes judíos reconoce haber sufrido un ataque antisemita. Así es comprensible que el 71% de los jóvenes haya optado por no llevar nada que pueda identificarles como judíos.

Ante este panorama, en el año 2015 la Comisión Europea decidió tomar cartas en el asunto dando pasos para intentar revertir esta situación. El primero de estos pasos fue el nombramiento en diciembre de 2015 de Katharina von Schnurbein como Coordinadora de la Comisión Europea para la lucha contra el Antisemitismo. El segundo fue la adopción de la definición de antisemitismo de la International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA) y el tercero la aprobación por parte del Consejo de un grupo de Trabajo que a la postre ha sido quien ha elaborado la Estrategia Europea de lucha contra el antisemitismo y apoyo a la vida judía (2021). Este texto supone un antes y un después en la lucha de la UE contra el antisemitismo.

Este artículo buscará evaluar en qué medida dicho documento puede servir para luchar contra el antisemitismo. Para ello, en primer lugar, se analizará cómo la academia ha tratado el tema del antisemitismo destacando a aquellos autores más relevantes. A continuación, se dibujarán los rasgos fundamentales de la actual comunidad judía en Europa, para pasar en tercer lugar a analizar cómo es el antisemitismo al que se tienen que enfrentar los judíos europeos. Por último, se verá en qué medida el documento aprobado por la UE puede servir para combatir este problema.

## II. El Estado de la Cuestión

En primer lugar, hay que decir que resultaría inabarcable la realización de un estado de la cuestión completo y riguroso sobre el antisemitismo en un espacio limitado como éste. En este sentido, reconociendo de antemano que la revisión de la literatura es incompleta, voy a tratar de realizar un recorrido por los principales trabajos llevados a cabo sobre antisemitismo con el único fin de destacar cuáles han sido las aportaciones más relevantes y los debates más significativos. Mi intención es que cuando el lector aborde

los posteriores apartados pueda tener una idea más adecuada de qué es el antisemitismo.

Tal y como afirmó Jean Paul Sartre<sup>1</sup>, el antisemitismo no es un problema judío sino un problema para los gentiles. De hecho, algunos autores como Paul Johnson<sup>2</sup> lo consideran una enfermedad con profundas raíces en lo más profundo de las sociedades occidentales y otros como Theodor Issac Rubin<sup>3</sup>, apuntan a que no es más que una enfermedad mental.

Antes de entrar a fondo con los autores que más han trabajado el antisemitismo, debemos comenzar por el concepto mismo. Tal y como recogieron autores como Avner Falk<sup>4</sup> y Alex Bein<sup>5</sup>, el origen del término antisemitismo se lo debemos atribuir a Moritz Steinschneider, quien reaccionó críticamente al filósofo racista Ernest Renan cuando este afirmaba que las «Razas Semíticas<sup>6</sup>» eran inferiores a las «Razas Arias». Sin desmentir la afirmación de Falk y Bein sobre Renan, Steven Beller<sup>7</sup> también planteó que otro autor como Arthur de Gobineau ya había destacado como algo negativo la «semitización de las razas arias europeas» lo que también debe ser tomado en consideración a la hora de establecer el origen del término antisemitismo. Sobre este concepto de razas semíticas resulta especialmente interesante la posición de Bernard Lewis quien considera que, en un planteamiento riguroso del concepto, los árabes no deberían ser antisemitas pues ellos forman parte del grupo de razas semíticas<sup>8</sup>.

Uno de los aspectos que, curiosamente, más debate han suscitado en la academia, es el uso o no uso del guion en el termino antisemitismo<sup>9</sup>. Es decir, si se debe escribir antisemitismo o anti-semitismo. Se trata este de un debate lingüístico, pero con unas consecuencias claras para la forma en la

<sup>1</sup> Jean-Paul Sartre, *Réflexions sur la question juive* (Paris: Editions Gallimard, 2017)

<sup>2</sup> Paul Johnson, *A History of the Jews* (New York: Harper and Row Publishers, 1988)

<sup>3</sup> Theodore Issac Rubin, *Anti-Semitism: A Disease of the Mind: a Psychiatrist Explores the Psychodynamics of a Symbo Sickness* (New York: Silver, Burdett & Ginn Inc, 1990)

<sup>4</sup> Avner Falk, *Anti-Semitism: A History and Psychoanalysis of Contemporary Hatred* (Westport: Praeger, 2008), 21.

<sup>5</sup> Alex Bein, *The Jewish question. A Biography of a World Problem* (Cranbury: Associated University Presses, 1990), 594.

<sup>6</sup> Por semitas se entienden los pueblos descendientes de Sem, hijo de Noé. Esta idea dio lugar a las lenguas semitas entre las que además del hebreo encontramos otras como el arameo, el acadio (extinta) o el tigríña. También se incluye el árabe clásico lo que ha hecho que algunos autores como Matti Buzl o Fernado Bravo López hayan estudiado la islamofobia y el antisemitismo de forma conjunta.

<sup>7</sup> Steven Beller, *Antisemitism. A very short introduction* (Oxford: Oxford University Press), 57

<sup>8</sup> Bernard Lewis, *Semites and Anti-Semites: An Inquiry Into Conflict and Prejudice* (W.W. Norton: New York, 1990)

<sup>9</sup> Steven Bowman, «Anti-Semitism and Antisemitism: A Review Essay» *American Jewish History* 79, n.º 4 (1990): 553-564.

que se aborda la cuestión. Algunos autores como Shmuel Almog<sup>10</sup> o Emil Fackenheim usan el término sin guion para reforzar la idea o el concepto de comunidad semita a la que se opone el antisemitismo. Por el contrario, otros autores entre los que se encuentran Clark Freshman<sup>11</sup> o Yehuda Bauer<sup>12</sup> son partidarios de usarlo con un guion en medio para reflejar el antagonismo e incluso el conflicto entre unos y otros. En este artículo se va a optar por usarlo sin guion.

Una vez aclarados el origen y la grafía del antisemitismo, debemos atender a cuáles han sido las principales aportaciones sobre la definición del concepto y se pueden distinguir dos grandes grupos de definiciones: las académicas y las institucionales. Comenzando por las académicas, lo primero que debemos destacar es la cantidad de trabajos llevados a cabo desde este ámbito para lograr una definición de antisemitismo. Entre otros muchos se pueden destacar a Walter Laqueur<sup>13</sup>, Brian Klug<sup>14</sup>, Gavin Langmuir<sup>15</sup>, Kenneth Marcus<sup>16</sup> o Bern Halpern<sup>17</sup>. Si bien todas estas definiciones tienen puntos comunes como el antagonismo, la racialización o el desprecio, otros autores como Ben Zion Netanyahu han preferido destacar elementos que han hecho único al antisemitismo, como por ejemplo la intensidad en el odio hacia los judíos, algo que para el padre de Benjamín Netanyahu no se daría en otras fobias como la islamofobia o ailurofobia. A caballo entre lo académico y lo institucional tenemos que destacar un trabajo de gran interés llevado a cabo por Dina Porat<sup>18</sup> en el que la autora trata de sistematizar las definiciones que ella califica como «de trabajo» entre las que cabe destacar la de la European Monitoring Center on Racism and Xenophobia (EMCR) la de la Conferencia de Córdoba (OSCE) o la Working

<sup>10</sup> Shmuel Almog «What's in a Hyphen?», *SICSA Report: Newsletter of the Vidal Sassoon International Center for Study of Antisemitism* (Summer 1989), acceso 12 de febrero de 2022, <https://bheinfo.org/wp-content/uploads/Why-antisemitism-with-no-hyphen.pdf>

<sup>11</sup> Clark Freshman, «Whatever Happened to Anti-Semitism? How Social Science Theories Identify Discrimination and Promote Coalitions Between «Different» Minorities» *Cornell Law Review*, (2000), 313.

<sup>12</sup> Yehuda Bauer «Beyond the Fourth Wave: Contemporary Anti-Semitism and Radical Islam» *Judaism: A Quarterly Journal of Jewish Life and Thought*, 55, n.º 1-2, 55-62.

<sup>13</sup> Walter Laqueur, *The Changing face of Anti-Semitism. From Ancient times to the Present Day* (Oxford: Oxford University Press, 2008).

<sup>14</sup> Brian Klug, *What do we mean when we say Antisemitism? Echoes of Shattering glass* (Berlin: Judisches Museum Berlin)

<sup>15</sup> Gavin I Langmuir *Towards a definition of antisemitism* (Los Angeles: University of California, 1996)

<sup>16</sup> Kenneth L. Marcus, *The Definition of Antisemitism* (Oxford: Oxford University Press, 2015)

<sup>17</sup> Ben Halpern «What is Antisemitism» *Modern Judaism* 1, n.º 3 (1981).

<sup>18</sup> Dina Porat «The International Working Definition of Antisemitism and its detractors» *Israel Journal of Foreign Affairs* 5, n.º 3 (2011).

Definition on Antisemitism (WDA). Con este espíritu de pragmatismo, hay que enfatizar la que para la mayor parte de los estudiosos y activistas es la definición de antisemitismo más aceptada. Concretamente me estoy refiriendo a la definición adoptada por la International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA) en 2016 en Budapest<sup>19</sup>. Por ser la más aceptada y la que usa la Unión Europea (a partir de ahora UE) esta definición será la que usemos en este trabajo.

Para concluir con las definiciones sobre antisemitismo, debemos aludir a la recientemente adoptada (2021) *Jerusalem Declaration on Antisemitism*<sup>20</sup>. En esencia, este documento trata de ser una alternativa a la declaración de la IHRA por entender sus firmantes que esta última no permitía la crítica constructiva a Israel<sup>21</sup>. De hecho, esta preocupación es compartida por autores como Jonathan Judaken<sup>22</sup> o Nathan Sharanski<sup>23</sup> quien, para distinguir crítica de antisemitismo, ha desarrollado la denominada prueba de las tres Ds.

El antisemitismo es una realidad y, como tal, está presente en nuestro día a día de diferentes formas. Por ello, los académicos siempre han buscado esclarecer las diferentes versiones en las que se muestra este sentimiento negativo. De esta forma el antisemitismo puede ser clasificado de varias formas atendiendo a criterios tales como el objetivo de la acción, el momento histórico en el que se presenta o el campo en el que se manifiesta. Una autora que ha hecho una clasificación de gran originalidad es Dara Horn<sup>24</sup> quien, diferencia entre el antisemitismo de Hanukka y el de Purim. Mientras que el primero —el de Hanukka— busca la erradicación de los elementos culturales propios del judaísmo, el segundo —el de Purim— apunta a la eliminación de la existencia física de los judíos.

<sup>19</sup> La IHRA entiende por antisemitismo «a certain perception of Jews, which may be expressed as hatred toward Jews. Rhetorical and physical manifestations of antisemitism are directed toward Jewish or non-Jewish individuals and/or their property, toward Jewish community institutions and religious facilities» <https://holocaustremembrance.com/resources/working-definitions-charters/working-definition-antisemitism>

<sup>20</sup> «Antisemitism is discrimination, prejudice, hostility or violence against Jews as Jews (or Jewish institutions as Jewish)» Disponible en <https://jerusalemdeclaration.org>

<sup>21</sup> Ron Kampeas «Over 200 scholars create new anti-Semitism definition that excludes backing Israel boycotts» *Jewish Telegraph Agency*, 25 de marzo de 2021, acceso el 17 de marzo de 2010, <https://www.jta.org/quick-reads/new-anti-semitism-definition-excludes-backing-israel-boycotts>

<sup>22</sup> Jonathan Judaken «So what's new? - Rethinking the "new antisemitism" in a global age», *Patterns of Prejudice* 42 n.º 4-5, (2008): 531-560.

<sup>23</sup> Natan Sharansky, «3D Test of Anti-Semitism: Demonization, Double Standards, Delegitimization», *Jewish Political Studies Review* 16, n.º 3-4 (2004), 1-4.

<sup>24</sup> Dara Horn, *People love dead Jews: Report from a Haunted Present*, (Nueva York: W.W. Norton & Company, 2021)

La clasificación del antisemitismo que mayor consenso académico ha logrado, es la que usa como criterio el campo en el que se materializa este prejuicio. Entre otros muchos autores podemos destacar a Edward Flannery<sup>25</sup>, a Louis Harap<sup>26</sup> o a Bernard Lazare<sup>27</sup> como estudiosos que han trabajado en una sistematización del antisemitismo poniendo el énfasis en el campo en el que se manifiesta. Si bien es cierto que cada autor tiene sus propios criterios, como común denominador a todos, podemos destacar los siguientes campos como aquellos en los que se materializa el antisemitismo: cultural, racial, económico, político y religioso.

En cierto sentido, todos estos tipos de antisemitismo que hemos visto coinciden con los seleccionados por autores como Jerome Chanes<sup>28</sup> o Julia Neuberger<sup>29</sup>, quienes han optado por usar una línea temporal para hacer la clasificación. Sin rechazar la aproximación anterior, existe un cierto consenso en pensar que el antisemitismo puede dividirse en las siguientes etapas: Antisemitismo de la antigüedad, pagano o precristiano, el cristiano-medieval, el del mundo musulmán, el de la Ilustración, el racial (finales XIX y primera mitad del XX) y el Nuevo Antisemitismo.

Antes de la aparición del cristianismo, ya existían significativas manifestaciones de antisemitismo en lugares como Egipto o Babilonia. Esta fase ha sido estudiada por autores tales como Louis Felman<sup>30</sup>, Benjamin Isaac<sup>31</sup> o Peter Schäfer<sup>32</sup> quienes han destacado hitos tales como la revuelta de los Macabeos frente Antioquio IV que da lugar a la fiesta de la Hanuka o incluso el Éxodo de Egipto que da lugar a la fiesta del Pesaj. Esta línea de establecer el inicio del antisemitismo en la antigüedad también es defendida por David Niremberg<sup>33</sup>, un autor que considera que el antisemitismo

---

<sup>25</sup> Edward H. Flannery, *The Anguish of the Jews: Twenty-three Centuries of Antisemitism*. (Mahwah: Paulist Press, 1985), 16.

<sup>26</sup> Louis Harap, *Creative Awakening: The Jewish Presence in Twentieth-century American Literature 1900-1940*, (New York: Greenwood Press/American Jewish Archives, 1987) 26.

<sup>27</sup> Bernard Lazare, *Anti-Semitism: Its History and Causes*, (New York: Cossimo Classic, 2005), 224.

<sup>28</sup> Jerome A. Chanes, *Antisemitism: a Reference Handbook*. (Santa Barbara: ABC Clío, 2004)

<sup>29</sup> Julia Neuberger, *Antisemitism. What it is. What it isn't. Why it matters* (London: Weidenfeld & Nicolson, 2019)

<sup>30</sup> Louis H. Feldman, *Jew and Gentile in the Ancient World: Attitudes and Interactions from Alexander to Justinian* (Princeton: Princeton University Press, 1996)

<sup>31</sup> Benjamin Isaac, *The Invention of Racism in Classical Antiquity* (Princeton: Princeton University Press, 2004)

<sup>32</sup> Peter Schäfer, *Judeophobia: Attitudes toward the Jews in the Ancient World* (Cambridge: Harvard University Press, 1998)

<sup>33</sup> Niremberg utiliza el concepto anti-judaísmo en lugar de antisemitismo

es algo inherente a la civilización<sup>34</sup> occidental. Precisamente Niremberg es uno de los autores que más y mejor ha estudiado la siguiente fase del antisemitismo, la cristiano-medieval. Si bien es cierto que Niremberg es un estudioso del antisemitismo en general y de la Edad Media en particular, también ha abordado el odio a otros colectivos como los musulmanes o los leprosos. Esta línea de trabajo le ha llevado a desarrollar un concepto de gran interés para el estudio del antisemitismo, las comunidades de violencia<sup>35</sup>, entendidas éstas como colectivos que por sus hechos diferenciales estuvieron en el foco de la persecución. Para otros autores como Edwin Shuker, judío nacido en Irak, musulmanes y judíos compartían el martirio de ser comunidades de violencia lo que les hacía tener una relación cooperativa. Sin embargo, la relación entre musulmanes y judíos se complicó en los años 30 y 40 del siglo XX, aunque este asunto lo abordaré cuando trate mos el nuevo antisemitismo.

La Edad Media ha sido uno de los periodos que más interés han suscitado entre los estudiosos del antisemitismo. Podemos destacar algunos autores como Robert Chazan<sup>36</sup>, Roy Eckart<sup>37</sup>, Marvin Perry, Frederick Schweitzer<sup>38</sup>, Alan Dundes<sup>39</sup> o el controvertido Michael Brown<sup>40</sup>. Todos ellos han centrado sus investigaciones en este periodo y han desarrollado trabajos muy críticos con la Iglesia y en muchos casos muy polémicos. Entre las narrativas antisemitas más populares de la época, encontramos la de que los judíos fueron los culpables de la muerte de Jesús<sup>41</sup>, o la que decía que raptaban y asesinaban a niños para hacer *matzas*<sup>42</sup> (líbelo de sangre<sup>43</sup>) o

<sup>34</sup> David Niremberg, *Anti-Judaism: The Western Tradition* (New York: W. W. Norton, 2013), 22.

<sup>35</sup> David Niremberg, *Communities of Violence: Persecution of Minorities in the Middle Ages* (Princeton: Princeton University Press, 2016)

<sup>36</sup> Robert Chazan, *Church, State, and Jew in the Middle Ages*, (West Orange: Behrman House, 1979); Robert Chazan, *Under Crescent and Cross: The Jews in the Middle Ages* (Princeton: Princeton University Press, 2008), Robert Chazan, *In the Year 1096*, (Philadelphia: The Jewish Publication Society, 1996)

<sup>37</sup> Roy Eckart, *Your People, My People; The Meeting of Christians and Jews* (New York: Quadrangle/The New York Times Book, 1974)

<sup>38</sup> Marvin Perry and Frederick M Schweitzer, *Myth and Hate from Antiquity to the Present* (Basingstoke: Palgrave, 2005)

<sup>39</sup> Alan Dundes, *The Blood Libel Legend. A Casebook in Anti-Semitic Folklore* (Madison: University of Wisconsin: 1991)

<sup>40</sup> Michael L Brown, *Our Hands Are Stained with Blood: The Tragic Story of the «Church» and the Jewish People* (Shippensburg: Destiny Image Publishers, 1990) Michael L Brown, *Christian Antisemitism: Confronting the Lies in Today's Church* (Lake Mary; Carisma House, 2021)

<sup>41</sup> El Papa Pablo VI publicó en 1964 el documento *Nostra Aetate* donde se eliminaba toda duda sobre la responsabilidad de los judíos en la muerte de Jesús.

<sup>42</sup> Panes sin levadura usado para la celebración de la Pascua Judía.

<sup>43</sup> Alan Dundes, *The Blood Libel...*

la de que eran los culpables de la Peste Negra. Un tema repetidamente tratado entre los académicos que trabajan el antisemitismo, es la figura de Lutero, un personaje que es considerado por autores como David M Whitford, Eric Gritsch o Peter Wiener como un ejemplo de antisemitismo<sup>44</sup> e incluso como un precursor de Hitler.

Sin salir de la Edad Media, el mundo musulmán tampoco fue una excepción al antisemitismo, aunque tal y como apuntan Robert Wistrich<sup>45</sup> o el mismo Bernard Lewis<sup>46</sup> la situación de los judíos en estas zonas era mejor que la que tenían en los territorios con gobernantes cristianos. Algunos autores como Julia Neuberger<sup>47</sup> incluso apuntan a que Mahoma tenía una cierta admiración por los judíos y que por esa admiración hizo que el islam recogiera algunos elementos propios del judaísmo como el ayuno en determinadas fiestas, las horas de oración o incluso que durante los primeros años del desarrollo del islam los musulmanes rezaran mirando a Jerusalén en lugar de a la Meca.

En los siglos XVII, XVIII y XIX el antisemitismo sufre una transformación significativa, abandonando la dimensión religiosa para acercarse a otras como la política y la económica. En buena medida, este cambio debe atribuirse a la emergencia de figuras como Wilhelm Marr, Heinrich von Treitschke o el anteriormente mencionado Ernest Renan. Esta transformación no fue más que una respuesta al proceso de emancipación por el que los judíos europeos se convirtieron en ciudadanos. Su normalización propició que muchos de ellos cosecharan éxitos profesionales, lo que generó envidias y discriminación en el ámbito público. Esta transformación del antisemitismo ha sido estudiada por muchos autores entre los que podemos destacar a Julie Kalman<sup>48</sup>, Paula Hyman<sup>49</sup>, Michael Marrus<sup>50</sup>, Werner Mosse<sup>51</sup> o Peter Gray<sup>52</sup>.

---

<sup>44</sup> Peter F. Wiener, *Martin Luther: Hitler's Spiritual Ancestor* (Cranford: American Atheist Press, 1999); David M Whitford, *Luther: A Guide for the Perplexed (Guides for the Perplexed)* (2011 T&T Clark) Eric Gritsch, *Martin Luther's Anti-Semitism: Against His Better Judgement* (Grand Rapids: William B. Eerdmans Publishing Company, 2012)

<sup>45</sup> Robert Wistrich, *Muslim Anti-Semitism: A Clear and Present Danger* (New York: American Jewish Committee, 2002), 6.

<sup>46</sup> Bernard Lewis *The Jews of Islam* (Princeton: Princeton University Press, 1984)

<sup>47</sup> Julia Neuberger, *Antisemitism. What it is. What it isn't. Why it matters* (London: Weidenfeld & Nicolson, 2019), 14-15.

<sup>48</sup> Julie Kalman, *Rethinking Antisemitism in Nineteenth-Century France* (Cambridge, Cambridge University Press, 2009)

<sup>49</sup> Paula H. Hyman, *The Jews of Modern France* (Los Angeles, University of California Press, 1998)

<sup>50</sup> Michael R. Marrus, *The Politics of Assimilation: The French Jewish Community at the Time of Dreyfus Affairs* (Oxford: Clarendon, 1971)

<sup>51</sup> Werner L. Mosse, *Jew in the German Economy: The German-Jewish Economic Elite, 1820-1935* (Oxford: Clarendon, 1987)

<sup>52</sup> Peter Gray, *Jew and other Germans: Master and Victims in Modernist Culture* (Oxford: Oxford University Press, 1978)

El comienzo del siglo XX supuso la racialización de los judíos o al menos del prejuicio. Wilhem Marr planteaba que la emancipación no había supuesto una solución a la «cuestión judía» y por lo tanto comenzaron a surgir teorías raciales y eugenésicas que abogaban por políticas más contundentes tales como el genocidio<sup>53</sup>. A esta postura se unió la narrativa alimentada por los «Protocolos de los Sabios de Sion» que plantean la existencia de una conspiración mundial judía para controlar el mundo. Esta concatenación puso las condiciones óptimas para que pudiera llevarse a cabo la máxima expresión del antisemitismo: el Holocausto, o como es conocido entre los judíos, la Shoah. En este punto tenemos que destacar entre otros muchos a autores como Christopher R. Browning<sup>54</sup>, David Cesarini<sup>55</sup> o Jan Gross<sup>56</sup>.

Autores como Bernard Lewis o Gustavo Perednik<sup>57</sup> consideran que actualmente nos encontramos en una etapa del antisemitismo que podríamos llamar Nuevo Antisemitismo o Neoantisemitismo. Su origen está en la creación del Estado de Israel y sobre todo en la Guerra de los Seis Días, un hecho que propició que el antisemitismo se disfrazara de antisionismo poniendo en el centro de sus críticas a Israel. Si bien es cierto que son muchos los autores como Michel Wieviorka<sup>58</sup>, Bernard Lewis<sup>59</sup> o Bari Weiss<sup>60</sup> que han adoptado esta nueva perspectiva del antisemitismo, Pierre-André Taguieff<sup>61</sup> es probablemente quien la ha tratado de forma más detallada. El autor francés —que prefiere usar el vocablo neoantijudaísmo— destaca una serie de elementos propios de esta nueva versión del antisemitismo: las acusaciones de racismo a Israel, la banalización del Holocausto, las críticas a la globalización y la demonización de Israel<sup>62</sup>. Especialmente importante es la

<sup>53</sup> George L. Mosse, *Towards the Final Solution: A history of European Racism* (London: Dent, 1978)

<sup>54</sup> Christopher R. Browning, *The Path to Genocide: Essays on Launching the Final Solution* (Cambridge: Cambridge University Press)

<sup>55</sup> David Cesarini, *The Final Solutions: Origins and Implementation* (London: Routledge, 1994)

<sup>56</sup> Jan T. Gross, *Neighbors: The Destruction of the Jewish Community in Jedwabne, Poland* (Princeton: Princeton University Press, 2001)

<sup>57</sup> Gustavo D. Perednik, *La judeofobia: cómo y cuándo nace, dónde y por qué pervive* (Barcelona: Flor del Viento Ediciones, 2001)

<sup>58</sup> Michel Wieviorka, *El antisemitismo explicado a los jóvenes* (Buenos Aires: Libros del Zorzal, 2018).

<sup>59</sup> Bernard Lewis, «The New Antisemitism» *The American Scholar* 75, n.º 1 (2006) 1-10.

<sup>60</sup> Bari Weiss, *How to fight anti-Semitism* (New York: Crow, 2019)

<sup>61</sup> Pierre-André Taguieff, *La nueva judeofobia*, (Barcelona: Gedisa, 2002).

<sup>62</sup> James Wald, «The New Replacement Theory. Anti-Zionism, Antisemitism, and the Denial of History» 3-29 en Alvin Rosenfeld (ed.) *Antizionism and Antisemitism. The Dynamics of Delegitimation*, (Bloomington: Indiana University Press, 2019)

banalización —e incluso negación del Holocausto— encarnada en individuos como David Irving, David Icke o Robert Faurisson. Si bien es cierto que estos autores han desarrollado narrativas que se han hecho muy populares, no es menos cierto que autores como Deborah Lipstadt<sup>63</sup> o Richard Evans<sup>64</sup> han sabido contrarrestarlas con gran habilidad y rigor.

Este Nuevo Antisemitismo tiene tres grandes agentes: la extrema izquierda, la extrema derecha y el islamismo radical. Estos tres actores, que a simple vista parecen no tener nada en común, tratan de limar la legitimidad del Estado de Israel con el único fin de extender un antisemitismo que ahora se disfraza de sentimiento antisionista y antisraelí. Hoy, parece aceptado que el Nuevo Antisemitismo es el imperante y que estos actores son los principales responsables del odio hacia los judíos. De hecho, como veremos más adelante, la estrategia de la UE contra el antisemitismo parte de este postulado y reconoce a estos agentes. No podemos dejar de mencionar un trabajo de a Deborah Lipstadt en el que, siguiendo una escala de menor a mayor, la autora norteamericana establece los siguientes tipos de individuos antisemitas: *polite*, *accidental*, *enabler* y *extremist*<sup>65</sup>. Mientras que en los dos primeros casos los agentes no son del todo conscientes o al menos no lo reconocen públicamente, en el tercero que podríamos traducir como cómplice, sí lo hace. En el último caso el antisemita no solo lo es de forma abierta, sino que además está orgulloso de mostrar esa hostilidad.

Para concluir debemos hacer, aunque sea de forma breve, una alusión a los autores españoles que han trabajado el antisemitismo destacando por encima del resto a un clásico como Reyes Maté<sup>66</sup> y otros más contemporáneos como Paula López<sup>67</sup>, Alejandro Baer<sup>68</sup> y Fernando López Bravo<sup>69</sup>.

<sup>63</sup> Deborah E. Lipstadt, *Antisemitism: Here and Now* (New York: Schocken, 2019) 139-146, Deborah E. Lipstadt, *History on Trial: My Day in Court With a Holocaust Denier* (London: Harper Perennial, 2006)

<sup>64</sup> Richard J. Evans, *Hitler y las teorías de la conspiración* (Barcelona: Crítica, 2021) 22-24.

<sup>65</sup> Arlene Caplan Appelrouth «Lipstadt Defines 4 Types of Anti-Semites» *Atlanta Jewish Time*, 23/08/2016, acceso 23 de marzo de 2022, <https://www.atlantajewishtimes.com/lipstadt-defines-4-types-anti-semites/>

<sup>66</sup> Manuel-Reyes Maté Rupérez «¿Qué significa el antisemitismo hoy?» *Público*, 4 de abril de 2019.

<sup>67</sup> Alejandro Baer y López, Paula «The blind spots of secularization. A qualitative approach to the study of antisemitism in Spain» *European Societies* 24, n.º 2, (2012), 203-221.

<sup>68</sup> Alejandro Baer «Memoria de Auschwitz y antisemitismo secundario...y tres tesis sobre el prejuicio anti-judío en la España actual» *Constelaciones – Revista de la Teoría Crítica* n.º 4 (2012): 99-118.

<sup>69</sup> Fernando López Bravo, *En casa ajena. Bases intelectuales del antisemitismo y la islamofobia* (Barcelona: Bellaterra, 2012)

### III. Planteamiento metodológico

A pesar de que la literatura sobre antisemitismo es muy extensa, todavía quedan algunas cuestiones por resolver, cuestiones que han quedado sistematizadas en las siguientes preguntas de investigación y que serán la base de este trabajo.

#### 1. Preguntas

Después de hacer una extensa revisión de la literatura podemos plantearnos las siguientes preguntas: ¿cómo es la comunidad judía en Europa hoy? ¿dónde están los principales grupos? ¿cuál es su nivel de integración? ¿qué características tiene el antisemitismo hoy? ¿qué características tiene el antisemitismo en Europa? ¿qué estrategias son las más eficaces para combatirlo o si es eficaz la estrategia europea contra el antisemitismo adoptada por la UE en 2021?

#### 2. Objetivos

El artículo tiene un objetivo principal que es valorar el grado de eficacia que tiene la estrategia europea contra el antisemitismo hoy, pero además de este objetivo principal también hay otros secundarios, que están subordinados al principal y que servirán para alcanzar éste. Como objetivos secundarios podemos destacar el conocer las características del antisemitismo hoy, ver si en Europa ese antisemitismo tiene características propias, conocer las características de la comunidad judía en Europa y como le está afectando el antisemitismo. También deben ser planteados como objetivos de este artículo el buscar las estrategias más eficaces frente al antisemitismo y valorar como puede contribuir la estrategia europea contra el antisemitismo.

#### 3. Aproximación metodológica

Este trabajo va a tener un planteamiento metodológico mixto en el que se combinará una aproximación empírica e interpretativa. Por un lado, se va a hacer uso de bases de datos para construir el tipo actual de antisemitismo imperante en Europa, y por el otro se hará un análisis semántico interpretativo del documento aprobado por la Comisión Europea para combatir el antisemitismo.

En lo que a las bases de datos se refiere, se van a usar esencialmente tres. La primera es la que elaborada por la Anti-Defamation League donde se recogen los prejuicios en Europa, diferenciados tanto por región (Europa Occidental y Europa Oriental) como por país. El estudio tiene un marco temporal de 6 años con tres momentos en los que se realizaron encuestas 2014, 2015 y 2020<sup>70</sup> que coinciden con nuestro marco temporal de referencia. La segunda base de datos que vamos a usar es la que nos proporciona la European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) sobre incidentes judicializados ocurridos en Europa entre 2010 y 2020. Por último, vamos a usar una base de datos propia construida sobre la desarrollada por *Global Terrorism Database* donde se recogen los incidentes antisemitas más graves ocurridos en Europa que además conllevan un componente terrorista. Con estas tres herramientas cuantitativas se construirá la panorámica actual del antisemitismo en Europa.

Para analizar la Estrategia Europea contra el Antisemitismo vamos a realizar un análisis cualitativo interpretativo del documento. Así se analizarán los términos, la cadencia de los mismos, el uso conjunto de palabras etc...y en qué medida el documento recoge los principales problemas de los judíos europeos. En definitiva, se busca comprender cuál es el espíritu real del texto y como éste puede contribuir a la lucha de la UE contra el Antisemitismo.

#### 4. Fuentes

En lo que a las fuentes se refiere, se usaran tanto fuentes bibliográficas como hemerográficas destacando entre estas últimas las divulgativas, las científicas y técnicas. También hay que señalar el uso de las ya mencionadas bases de datos de ADL, Global Terrorism Database y los recursos de la Fundamental Right Agency de la UE.

#### 5. Marco temporal y geográfico

En lo que al marco temporal se refiere, si bien no podemos olvidar que el antisemitismo en general y el caso europeo en particular se remonta muchos siglos atrás, el estudio va a limitarse a los últimos 12 años, es decir hasta 2010. No obstante, se harán alusiones a hechos que ocurrieron con anterioridad a esa fecha por considerarse como muy relevantes para el de-

---

<sup>70</sup> En algunos estados no se han llevado a cabo las tres encuestas.

sarrollo del trabajo. El marco geográfico será la Unión Europea de los 27 más el Reino Unido ya que si bien es cierto que desde el 2020 ya no forma parte de la unión, sí que fue miembro durante la mayor parte el tiempo seleccionado en este estudio.

#### IV. La Comunidad judía en Europa

La presencia judía en Europa se remonta muchos siglos atrás en el tiempo, incluso antes de la llegada de Jesucristo. Desde entonces, los judíos han tenido una presencia muy activa en el viejo continente, hasta el punto de ser, como reconoce la estrategia de lucha contra el antisemitismo de la UE, una parte muy significativa de la cultura y la civilización europea. La presencia judía en Europa se ha notado en todos los campos, desde las artes escénicas con actores como Marcel Marceau, hasta la filosofía crítica con autores como Karl Marx, pasando por científicos de la talla de Albert Einstein o Sigmund Freud. Para tener un conocimiento adecuado de la comunidad judía en Europa, antes de nada, tenemos que plantearnos quién es judío, en que lugares de Europa viven, como de integrados están, cuáles son las particularidades de estas comunidades y como manifiestan su condición de judío.

##### 1. ¿Quién es judío?

Lo primero que debemos advertir es que no existe un único criterio sobre quién es y quién no judío. Como dice David Arias<sup>71</sup> realmente la respuesta a la pregunta de quién es judío, dependerá en buena medida de quién esté formulándola. De acuerdo con la *Halajá* (Ley Judía) es judío aquel que descende de una madre judía o que accede por conversión (*guer*). La aplicación de este criterio nos llevaría a una aproximación normativa a la condición de judío. Sin embargo, existen otros casos que o bien poseen ascendencia judía o bien llevan una vida judía, pero quienes a pesar de sentirse judíos y de ser observantes de sus normas no cumplen con este requisito *halájico*. Esta otra aproximación, que es más amplia, podría ser denominada como operacional.

Si seguimos esta aproximación operacional, que es la que sigue el mejor estudioso de la demografía del mundo judío Sergio DellaPergola, se pueden establecer cuatro formas de entender quién es o no judío.

---

<sup>71</sup> David Arias «¿Quién es judío? Depende, ¿Quién pregunta?» *Diario Judío*, 2 de agosto de 2017. Disponible en <https://eldiariojudio.com/2017/08/02/quien-es-judio-depende-quien-pregunta/>

- a) En primer lugar, estaría lo que se considera la *Core Jewish Population* (CJP)<sup>72</sup> que acogería a personas que se identifican como judías por su religión, así como otras que sin identificarse como judíos por su religión se ven a sí mismas como tales por etnia o por criterios culturales. También incluiría a aquellos que sin identificarse como judíos descienden de padres judíos y no tienen otra identidad religiosa.
- b) En segundo lugar, estaría *Parent(s) Jewish Population* (PJP) un concepto que fue introducido gracias a los trabajos previos del US National Jewish Population Survey<sup>73</sup> y del Pew Center<sup>74</sup>. Siguiendo el criterio de PJP se incluiría como judío a todos aquellos que están en el *Core Jewish Population* (CJP) más aquellos que sin identificarse como judíos tienen al menos un padre judío.
- c) En tercer lugar, encontramos el concepto *Enlarged Jewish Population* (EJP) que estaría compuesto por:
  - (a) la población judía incluida en el CJP
  - (b) ...las personas que declaran ser parcialmente judías<sup>75</sup>
  - (c) ...todas las demás personas de origen judío que, según los criterios de la población judía principal, no son actualmente judías
  - (d) ...todas las demás personas no judías con un origen judío más lejano que un progenitor judío
  - (e) y todos los respectivos miembros no judíos del hogar (cónyuges, hijos, etc.)
- d) El cuarto concepto relativo a la población judía es el que el Estado de Israel aplica en la Ley de Retorno (*Law of Return population* o LRP) para conceder la nacionalidad israelí. Siguiendo este criterio, un judío es cualquier persona nacida de madre judía o convertida al judaísmo (independientemente de la denominación religiosa judía), y que no tenga otra identidad religiosa, es decir que ni siquiera tiene que identificarse como tal.

<sup>72</sup> Sergio DellaPergola and Daniel Staetsky «Jews in Europe at the turn of the Millennium. Population trends and estimates» JPR-European Jewish Demographic Unit, October 2020, 22.

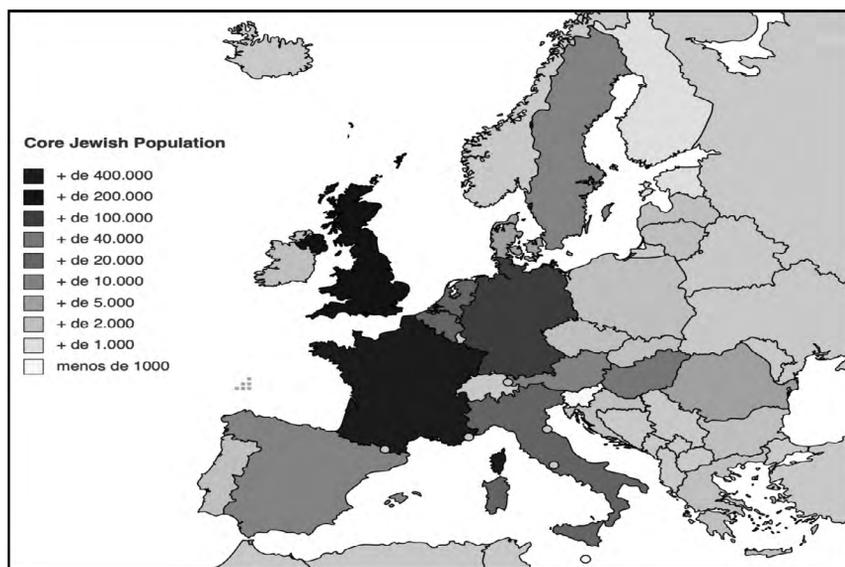
<sup>73</sup> En el año 2000 el NJPS introdujo el término Person of Jewish Background (PJB) United Jewish Communities «The National Jewish Population Survey 2000-01. Strength, Challenge and Diversity In The American Jewish Population». Disponible en <https://cdn.fed-web.org/fed-34/136/National-Jewish-Population-Study.pdf>

<sup>74</sup> Pew Research Center «A Portrait of Jewish Americans» 2013, Disponible en <https://www.pewresearch.org/religion/2013/10/01/jewish-american-beliefs-attitudes-culture-survey/>

<sup>75</sup> En buena medida coincide con la PJP.

## 2. ¿Dónde están las principales comunidades judías de Europa?

Dependiendo del criterio que usemos para definir a la población judía, tendremos un número mayor o menor. El criterio más restrictivo es el aplicado por el Core Jewish Population y el más amplio el aplicado por la Ley de Retorno. Así, si nos basáramos en el criterio de la Ley de Retorno para definir a la población judía, en la Unión Europea habría un total de 1.505.700 judíos. Sin embargo, si optamos por el criterio usado por los defensores del *Core Jewish Population* esta cifra descendería hasta 788.800<sup>76</sup> lo que viene a ser un 0,17% del total de la población de la UE. Por ser el más usado en la academia y en las instituciones, vamos a seguir este criterio restrictivo para definir a la población judía de la UE. Una vez definido quién es y quién no es judío vamos a ver como se distribuyen por los diferentes estados de la UE.



**Mapa 1**

Población Judía (CJP) en la Unión Europea en 2020

Fuente: Elaboración propia con datos de European Jewish Demographic Unit.

<sup>76</sup> Sergio DellaPergola and Daniel Staetsky «Jews in Europe at the turn of the Millennium. Population trends and estimates» *JPR-European Jewish Demographic Unit*, October 2020, 30.

**Tabla 1**  
La población judía (CJP) en la UE en 2020

Estado	Población	Estado	Población
Francia	448.000	Portugal	3.100
Reino Unido	292.000	Irlanda	2.700
Alemania	118.000	Eslovaquia	2.600
Hungría	47.200	Lituania	2.400
Holanda	29.800	Croacia	2.000
Bélgica	29.000	Bulgaria	2.000
Italia	27.300	Finlandia	1.300
Suecia	15.000	Estonia	1.900
España	13.000	Luxemburgo	700
Austria	10.300	Chipre	300
Rumanía	8.900	Eslovenia	100
Dinamarca	6.400	Malta	100
Polonia	4.500		
Letonia	4.500		
Grecia	4100	<b>TOTAL UE</b>	<b>788.800*</b>
Chequia	3.900	<b>TOTAL UE + RU</b>	<b>1.080.897</b>

\* El total está basado en las predicciones hechas por Sergio DellaPergola en Sergio DellaPergola and Daniel Staetsky «Jews in Europe at the turn of the Millenium. Population trends and estimates» *JPR-Europeanm Jewish Demographic Unit*, October 2020.

Fuente: European Jewish Demographic Unit.

Es importante resaltar que, en Europa en general y en la UE en particular, desde hace ya bastantes décadas la población judía ha venido experimentando un descenso imparable. Si en el año 1945 la población judía de Europa suponía el 35% de los judíos del mundo, en el año 1970 esta cifra descendió al 26% y hoy en día es solo el 9%. Si nos remontamos un siglo atrás, los datos son aun más abrumadores ya que en 1880 el 85% de los judíos de todo el mundo vivían en Europa<sup>77</sup>. Estas cifras nos muestran que, desde hace más de un siglo, los judíos abandonan el viejo continente a un ritmo alarmante, ritmo que evidentemente se vio acelerado con la Shoah<sup>78</sup>.

<sup>77</sup> Sergio DellaPergola, «World Jewish Population 2020» en *American Jewish Year Book 2020* por Arnold Dashefsky and Ira M. Sheskin (Zurich: Springer, 2021) 5.

<sup>78</sup> Sergio DellaPergola, «Entre ciencia y ficción: notas sobre la demografía de la Shoá, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*», 51(228), 211-234.

No obstante, hay tres países —España, Alemania y Suecia— donde, en los últimos 30 años esta tendencia parece revertirse, algo que se explica por la llegada de emigrantes judíos procedentes de América Latina en el caso de España y de la antigua URSS en los casos de Alemania y Suecia. Esta tendencia a la baja ha sido una de las preocupaciones que han llevado a la UE a adoptar la estrategia de lucha contra el antisemitismo.

Si bien es cierto que cada comunidad nacional tiene unas particularidades propias, se puede trazar una división clara entre aquellas que están en países occidentales<sup>79</sup> y aquellas que están en países orientales de la UE. La primera de estas diferencias la encontramos en los propios números, ya que mientras que en los países occidentales viven 587.000 judíos (74,41%) en los países orientales viven tan solo 79.700 (25,59%). En otras palabras, tres de cada cuatro judíos que viven en la UE lo hacen en países occidentales. Si en el concepto de países occidentales metemos al Reino Unido, la cifra se dispara hasta las 877.000 personas, lo que supone un 80 por ciento del total. Por lo tanto, el primer rasgo de la comunidad judía de la UE es que predominantemente se encuentra en la parte occidental de la unión.

En lo que a la identidad se refiere, hay que señalar que la mayor parte de los judíos europeos se definen así mismos como «solo judíos» (38%) aunque hay una parte muy significativa (24%) que lo hace como tradicional y un grupo considerable (15%) que opta por definirse como reformista o progresista. En lo que a opciones más conservadoras se refiere, tan solo un 8% se considera así mismo como judío ortodoxo y tan solo el 5% es *haredi*<sup>80</sup>, es decir ultra-ortodoxo.

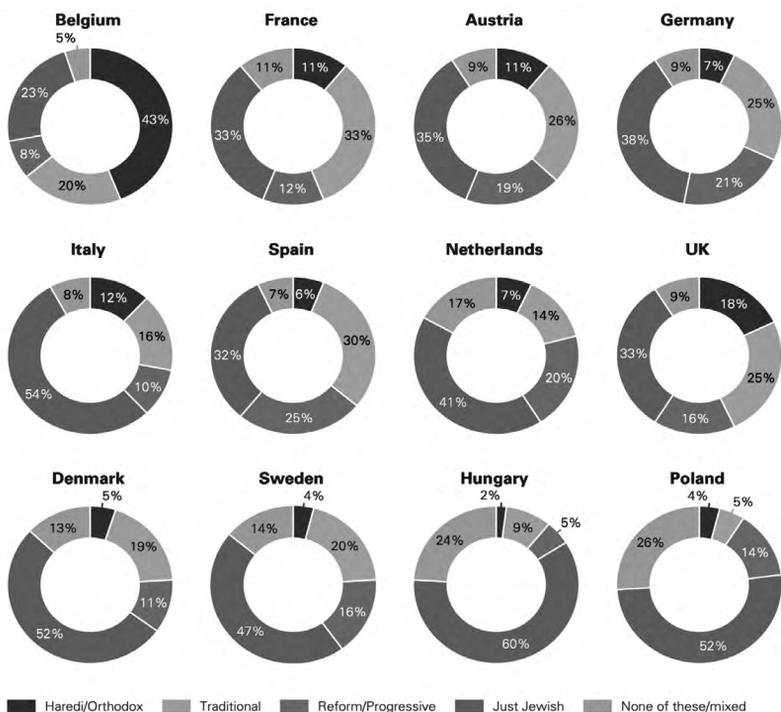
Si bien es cierto que tal y como se aprecia en el **Gráfico 1** en la mayor parte de las comunidades los judíos liberales son mayoritarios, en algunos países occidentales —Reino Unido, Italia, Francia o Austria— los porcentajes de judíos religiosos ortodoxos y ultraortodoxos son muy significativos. Ésta es otra de las diferencias entre las comunidades judías de los países occidentales y aquellas que viven en los países orientales. Por encima de los demás casos está Bélgica, país en el que el porcentaje de judíos religiosos conservadores asciende hasta el 43%. Esta población se encuentra concentrada en las ciudades de Bruselas y Amberes, ciudad esta que acapara 30 de las 45 sinagogas del país, siendo todas ellas ortodoxas<sup>81</sup>. Las comunidades *ortodoxas* y *ultraortodoxas*, al ser fácilmente identificables, son

<sup>79</sup> Por países occidentales vamos a entender todos aquellos que no estuvieron bajo la órbita de la URSS, ya estuvieran dentro del bloque occidental o ya fueran neutrales.

<sup>80</sup> Haredí significa literalmente «el que tiembla». Ese temblor se produce por el temor a Dios.

<sup>81</sup> «Belgium has 45 active synagogues, 30 of which —all Orthodox— are in Antwerp» Word Jewish Congress,

más vulnerables a los ataques antisemitas un hecho que queda probado<sup>82</sup> con los ataques que se cometieron contra diferentes centros religiosos conservadores en Londres<sup>83</sup>, Amberes<sup>84</sup> o Viena.



**Gráfico 1**

Composición religiosa de comunidades judías por país

Fuente: Sergio DellaPergola and Daniel Staetsky «The Jewish identities of European Jews What, why and how» *JPR-European Jewish Demographic Unit*, December 2021.

<sup>82</sup> «Paris Synagogue Firebombed in anti-Semitic Attack» *Haaretz*, 13 de julio 2014, acceso 6 de abril de 2022 <https://www.haaretz.com/jewish/paris-synagogue-firebombed-1.5255322>

<sup>83</sup> «Six arrested after Stamford Hill synagogue attack» 22-3-2015. Disponible en <https://www.bbc.com/news/uk-england-london-32007767>

<sup>84</sup> «Man Arrested After Anti-Semitic Attack in Belgium» *Hamodia*, 28 de enero de 2021 acceso 6 de abril de 2022 <https://hamodia.com/2021/01/28/man-arrested-anti-semitic-attack-belgium/> «Four passengers threaten to blow up train (between Antwerp and Mechelen) unless ‘cancer Jews’ get off» *Jerusalem Post* 11 de diciembre de 2020, acceso 7 de abril de 2022, <https://www.jpost.com/diaspora/antisemitism/four-passengers-threaten-to-blow-up-train-unless-cancer-jews-get-off-651808>

Para concluir con este análisis de las comunidades judías, debemos decir que existe una división entre el este y el oeste de la UE. Las comunidades de los países orientales no solo son menos numerosas, sino que también el componente religioso es mucho menos importante. Por el contrario, la parte occidental de la UE acoge a la mayor parte de los judíos europeos y éstos no solo son más religiosos, sino que las comunidades más conservadoras se encuentran ubicadas en estos países.

### 3. ¿Cómo expresan su condición de judíos?

Siguiendo con esta línea de diversidad de las identidades, cabe preguntarse en qué se traduce la condición de judío para los judíos europeos. Al igual que ocurre con la religiosidad de los judíos, en este punto también existen diferencias importantes entre los judíos que viven en los países occidentales y los que viven en los países orientales de la UE.

**Tabla 2**

Forma de expresar la condición de judío

Estado	Religión	Etnia	Parentesco	Herencia	Cultura	Educación	Otro
Reino Unido	61%	12%	5%	8%	6%	3%	5%
Italia	49%	7%	14%	16%	5%	6%	4%
España	43%	19%	13%	6%	4%	14%	1%
Austria	41%	28%	10%	4%	8%	8%	1%
Bélgica	38%	19%	18%	15%	2%	7%	2%
Alemania	36%	36%	7%	4%	6%	9%	2%
Francia	36%	20%	22%	11%	2%	5%	3%
Dinamarca	30%	23%	11%	16%	11%	6%	1%
Suecia	23%	23%	8%	21%	18%	4%	3%
Holanda	19%	52%	8%	7%	5%	6%	3%
Polonia	11%	52%	14%	7%	9%	6%	1%
Hungría	9%	16%	5%	2%	54%	11%	2%

Fuente: 2018 FRA Survey.

Como se muestra en la **Tabla 2**, y en una línea similar con lo visto anteriormente, para la mayor parte de los judíos que viven en los países occidentales de la UE, la religión es el principal elemento que da sentido a su condición de judío. Por el contrario, este aspecto está menos presente en los

países orientales de la UE quienes expresan su identidad judía a través de elementos culturales y étnicos. Este hecho tiene su origen en la represión ejercida contra la religión en general y contra el judaísmo en particular por los regímenes comunistas.

En el caso de Hungría, donde buena parte de los líderes Mátyás Rákosi, Ernő Gerő o Peter Gabor procedían de familias judías, se eliminó toda manifestación o identificación con el judaísmo. El sionismo se prohibió como ideología y se restringió al máximo la observancia religiosa judía<sup>85</sup>. En Polonia la situación tampoco fue mejor y el fin de la Segunda Guerra Mundial no supuso el fin de la discriminación. Los judíos vivían en peores condiciones que los demás polacos y eran sospechosos de ser quintas columnas de Occidente. El punto más tenso llegó con la Guerra de los Seis Días — momento en el que nace el nuevo antisemitismo— cuando en Polonia el sionismo se convirtió en una ideología prohibida y 4000 judíos polacos acusados de doble lealtad<sup>86</sup> fueron expulsados del país<sup>87</sup>.

Esta herencia ha marcado no solo la forma de vivir y de identificarse de las comunidades judías de Europa del Este, sino también la de la población no judía de estos estados quienes se acostumbraron a mantener posiciones abiertamente antisemitas sin recibir siquiera una reprimenda social. Por ello resulta comprensible que los prejuicios antisemitas estén más presentes en los países orientales que en los occidentales, algo que se va a analizar en el siguiente apartado.

#### 4. *¿Cómo de asimiladas están?*

Un dato importante a la hora conocer la naturaleza de las comunidades judías es el grado de asimilación de sus miembros. Si bien es cierto que este elemento es difícil de medir por tratarse de un aspecto subjetivo, podemos usar dos indicadores para tratar de hacernos una idea. El primero es la identificación con la Unión Europea y el segundo el porcentaje de judíos que han optado por matrimonios mixtos. Como se aprecia en la **Tabla 3**, hasta en once estados al menos 1 de cada 3 judíos están casados con cónyuges no judíos.

---

<sup>85</sup> Andras Kovacs «Jews and Jewishness in Post-war Hungary» *Issues on Contemporary Jewish History*, 1 (2010), 34-54

<sup>86</sup> Dariusz Stola «Anti-Zionism as a Multipurpose Policy Instrument: The Anti-Zionist Campaign in Poland, 1967–1968» *Journal of Israeli History* 25, n.º 1 (2006), 177.

<sup>87</sup> Anat Ploker, *The Expulsion of Jews from Communist Poland. Memory Wars and Homeland Anxieties*, (Bloomington: Indiana University Press, 2002), 36-38.

**Tabla 3**  
 Porcentaje de matrimonios mixtos por Estado

Estado	Porcentaje de matrimonios mixtos
Polonia	76%
Suecia	62%
Dinamarca	55%
Hungría	54%
Alemania	46%
Italia	42%
España	38%
Austria	33%
Francia	31%
Reino Unido	24%
Bélgica	14%

*Fuente:* European Union for Fundamental Rights «Experiences and perceptions of antisemitism - Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU»<sup>88</sup>.

El hecho de que los estados que tienen comunidades religiosas más conservadoras (Reino Unido, Bélgica, Francia y Austria) tengan menores índices de matrimonios mixtos, nos indica que el grado de asimilación es menor. Por el contrario, aquellos países donde se ha limitado la identidad judía (Polonia y Hungría) presentan importantes porcentajes de matrimonios mixtos, lo que indica que al menos socialmente los judíos están mezclados.

El segundo de los indicadores que podemos usar para valorar el grado de asimilación es la identificación con otra comunidad política que no sea la del estado al que pertenece. En este punto si que encontramos grandes diferencias entre los países occidentales de la UE y los orientales. En general en el caso de los países occidentales no hay grandes diferencias entre judíos y no judíos ya que su identificación con la UE no varía sustancialmente. Sin embargo, en el caso de los países orientales, la diferencia puede llegar hasta los 30 puntos en favor de la UE, lo que nos hace pensar en que el nivel político la asimilación es mucho menor que en el nivel social y que los judíos de Hungría y Polonia buscan referencias otras políticas con las que identificarse.

<sup>88</sup> Citado por Sergio DellaPergola and Daniel Staetsky «Jews in Europe at the turn of the Millenium. Population trends and estimates» *JPR-European Jewish Demographic Unit*, October 2020, 51.

**Tabla 4**  
Grado de identificación con la UE (población judía y no judía)

Estado	Población judía muy identificada con la UE	Población no judía muy identificada con la UE	Diferencia en favor de la población judía
Hungría	51%	19%	32%
Polonia	45%	18%	27%
Austria	29%	18%	11%
Italia	22%	8%	14%
Alemania	21%	18%	2%
Bélgica	20%	14%	6%
Francia	20%	16%	4%
España	18%	18%	0%
Reino Unido	14%	13%	1%
Suecia	14%	11%	3%
Dinamarca	14%	12%	2%
Holanda	8%	6%	2%

*Fuente:* European Union for Fundamental Rights «Experiences and perceptions of antisemitism - Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU<sup>89</sup>».

Como foto final de la comunidad judía europea, podemos afirmar que sus miembros están concentrados en Europa Occidental, donde pueden expresar con mayor facilidad su condición de judíos con mayor facilidad, incluyendo a los judíos ortodoxos colectivo que está casi desaparecido del oriente de la UE. A nivel social, los judíos de la parte oriental están más mezclados con los gentiles, pero al mismo tienen más dificultades para identificarse con sus estados, por lo que buscan en la UE un referente político. Estas diferencias deben ser tenidas en cuenta a la hora de la elaboración de políticas públicas de lucha contra el antisemitismo, como es la estrategia de la UE.

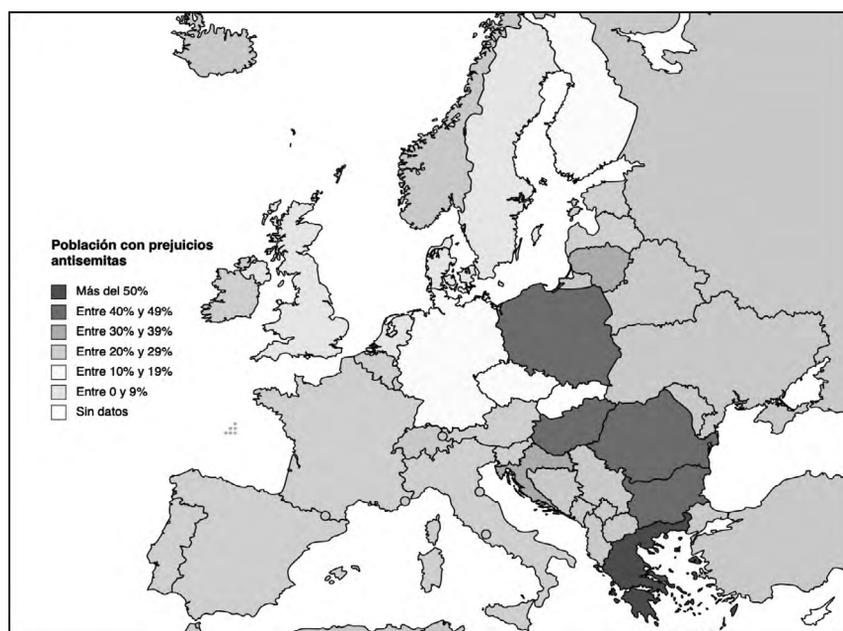
## V. El antisemitismo en Europa

Este análisis del antisemitismo en la Europa actual se va a dividir en tres partes. En la primera veremos los prejuicios antisemitas más comunes, en la segunda los incidentes judicializados y en tercer y último lugar los casos graves que han sido calificados de actos terroristas.

<sup>89</sup> Citado por Sergio DellaPergola and Daniel Staetsky «Jews in Europe at the turn of the Millenium. Population trends and estimates» *JPR-Europeanm Jewish Demographic Unit*, October 2020, 7.

## 1. Los prejuicios

Al igual que ocurre en otros aspectos destacados anteriormente, en lo que a los prejuicios antisemitas se refiere también encontramos una división entre el occidente y el oriente de la UE. A nivel regional, un 34%<sup>90</sup> de los europeos orientales presentan prejuicios antisemitas mientras que en occidente el porcentaje baja al 26%. Si lo analizamos por países, la tendencia es incluso más evidente ya que tal y como se aprecia en el **Mapa 2** los mayores índices de antisemitismo no solo están en los países orientales de la UE, sino que se da en aquellos que se encuentran más al este del continente.



**Mapa 2**

Porcentaje de población con prejuicios antisemitas

*Fuente:* Elaboración propia usando el ADL Antisemitic Index<sup>91</sup>.

<sup>90</sup> ADL Global 100 «Eastern Europe» Disponible en <https://global100.adl.org/map/europe>

<sup>91</sup> Se ha realizado la media de los porcentajes presentes en las tres encuestas realizadas por ADL en 2014, 2015 y 2020.

De hecho, en lo que al prejuicio antisemita se refiere podemos distinguir tres zonas claramente definidas. La primera, donde el prejuicio es más elevado, estaría compuesta por los países más orientales de la UE. La segunda, donde el prejuicio es menos elevado, estaría compuesta por los países católicos (España, Portugal, Francia, Austria e Irlanda) y en tercer lugar estaría la Europa Central y Escandinava (Suecia, Finlandia, Dinamarca, Reino Unido, Alemania y Holanda) donde el prejuicio es sensiblemente menor.

**Tabla 5**  
Resultados del ADL Antisemitic Index 2020

Enunciado	% en Occidente	% en Oriente
Jews are more loyal to Israel than to [this country/to the countries they live in]	45	45
Jews have too much power in the business world	35	53
Jews have too much power in international financial markets	34	48
Jews still talk too much about what happened to them in the Holocaust	39	45
Jews don't care what happens to anyone but their own kind	25	39
Jews have too much control over global affairs	28	39
Jews have too much control over the United States government	31	28
Jews think they are better than other people	23	40
Jews have too much control over the global media	24	30
Jews are responsible for most of the world's wars	12	16
People hate Jews because of the way Jews behave	22	33

*Fuente:* Anti Defamation League. <https://global100.adl.org/map/eeurope> y <https://global100.adl.org/map>

Si vamos a los prejuicios concretos tal y como muestra la **Tabla 5**, el prejuicio más extendido en Europa es el de la «doble lealtad». Para casi la mitad de los europeos (45%) los judíos son más leales a Israel que a sus propios países, algo que nos hace remontarnos al siglo XIX con los discursos de Marr y von Treitschke y a lo ocurrido con el caso Dreyfus.

Uno de los aspectos que más llaman la atención es la percepción casi generalizada que hay en los países orientales de que los judíos tienen un gran poder en el mundo de las finanzas y de los negocios. Mientras que en estos países el 53% de los ciudadanos creen que los judíos tienen mucho poder en el mundo de los negocios, en la parte occidental este porcen-

taje disminuye hasta el 35%. Algo similar ocurre cuando se pregunta por el poder de los judíos en los mercados financieros. Solo el 34% de los ciudadanos de la parte occidental creen que las finanzas están contraladas por los judíos, mientras que en la parte oriental el porcentaje asciende hasta el 48%. Por lo tanto, el prejuicio del judío avaro que controlan la economía está más extendido en el Este de la UE que en el Oeste. En este punto parece que los Protocolos de Zion y la idea de la conspiración mundial sigue presente en la mente de muchos europeos, sobre todo en el Este.

Resulta especialmente interesante la última de las premisas de la **Tabla 5** en la que se afirma que los judíos son odiados por la forma en la que se comportan. Si bien en ambos casos el porcentaje no es tan alto como en otras preguntas, de nuevo vemos que el 33% de los encuestados en Europa Oriental contestó afirmativamente, mientras que el 22% lo hizo en Occidente. Esta diferencia debe ser leída teniendo en cuenta algo ya mencionado aquí: los judíos de Europa Oriental evitan expresar su condición de judíos con cuestiones religiosas, ya que eso provoca reacciones negativas entre sus compatriotas.

Por último, tenemos que hablar del nuevo antisemitismo en general y de la influencia que tiene la animadversión hacia el Estado de Israel en la percepción de los judíos europeos en particular. Al igual que ocurría con la «Doble Lealtad», el antisionismo y el «antisraelismo», están muy arraigados ya que, ¿ante la pregunta «Would you say that the actions Israel takes generally give you a better opinion of Jews or a worse opinion of Jews?» el 55%<sup>92</sup> de los europeos del este y el 64%<sup>93</sup> de los del oeste contestaron «peor». Este es uno de los pocos casos en los porcentajes son más elevados en el oeste que en el este.

Para concluir con este apartado, de nuevo, debemos ser conscientes que en la parte oriental de la UE los prejuicios están más arraigados pero que en la parte occidental la hostilidad hacia el sionismo y hacia Israel es mayor.

## 2. *Los incidentes judicializados*

El segundo aspecto que se va a analizar es la evolución de los incidentes judicializados de naturaleza antisemita<sup>94</sup>. Si bien estos datos están des-

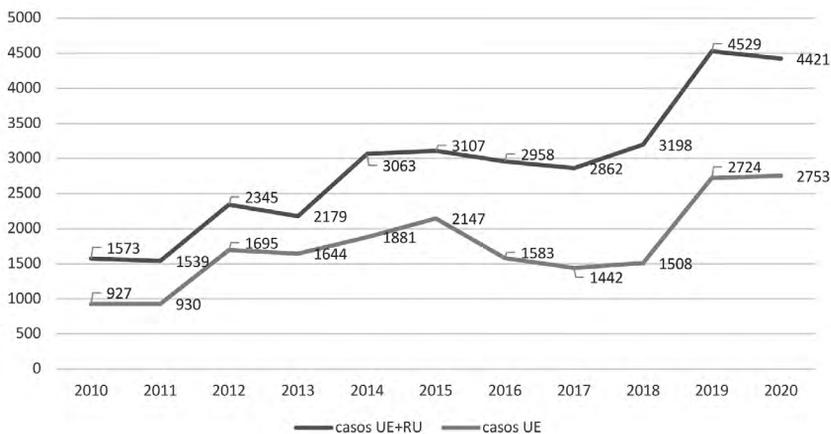
---

<sup>92</sup> «Eastern Europe», ADL Global 100, acceso 6 de abril de 2022, <https://global100.adl.org/map/eeurope>

<sup>93</sup> «Western Europe» ADL Global 100, acceso 6 de abril de 2022, <https://global100.adl.org/map>

<sup>94</sup> Se han usado los datos proporcionados por la Fundamental Rights Agency de la UE. Se han sumado los datos de todos los estados miembros salvo los de aquellos que no han sido facilitado por sus autoridades (Estonia, Letonia, Lituania Eslovenia, Malta y Portugal)

glosados por país, no podemos hacer comparaciones entre ellos ya que las metodologías de recolección y las tipologías de los delitos varían sustancialmente de un estado a otro. No obstante, lo que sí nos permiten estos datos es conocer la evolución de este tipo de incidentes a nivel europeo.



**Gráfico 2**

Evolución de los casos judicializados en la UE y UE+Reino Unido

*Fuente:* Elaboración propia usando datos de Fundamental Rights Agency y Community Security Trust.

Como se aprecia en el **Gráfico 2**, existe una tendencia alcista en los casos de antisemitismo, tendencia que se aprecia tanto si tomamos solo los casos ocurridos en la UE como si añadimos los casos del Reino Unido. De cualquier manera, lo relevante es que la propensión es de naturaleza alcista como prueba que desde el 2010 hasta el 2020 se produjera un aumento del 67.0% en estos delitos. La tendencia es ligeramente mayor si incluimos en la ecuación al Reino Unido, con un aumento de casos entre 2010 y 2020 del 69%.

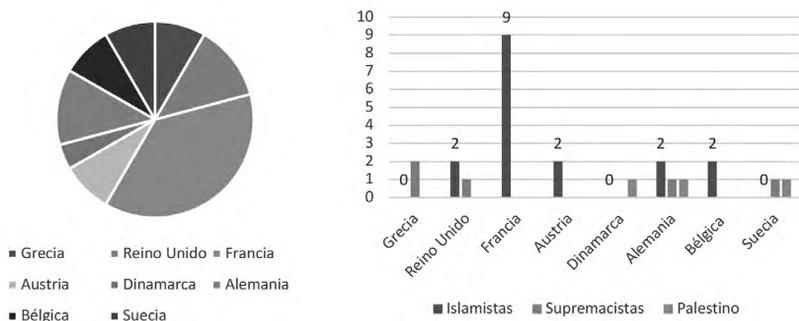
Llama la atención el ascenso tan acusado que se produjo en 2018, algo que no solo debe circunscribirse a Europa, sino que se extiende al resto del mundo<sup>95</sup>, con sucesos tan trágicos como el atentado terrorista contra la Sinagoga Tree of Life (Pittsburg) donde murieron 11 personas. Si bien es cierto que el incremento es un hecho, no existe una causa concreta que lo

<sup>95</sup> Anti-Semitic attacks rise worldwide in 2018, led by U.S., west Europe: study

explique, aunque sí que podemos señalar algunos elementos que lo favorecieron como la emergencia de políticos como Trump o Corbyn, la extensión del conflicto palestino-israelí a Europa o el auge de partidos populistas. En todo caso hay que ser consciente de que el número de casos no ha parado de subir desde el año 2010.

### 3. Los incidentes más graves calificados como terrorismo antisemita

El tercero de los puntos que se va a abordar es el de los atentados terroristas<sup>96</sup> antisemitas. En total entre 2010 y 2020 se han registrado 25 atentados terroristas antisemitas en Europa, todos ellos en los países occidentales de la Unión Europea y ninguno en los orientales



**Gráfico 3**

Atentados antisemitas en Europa

*Fuente:* Elaboración propia usando datos de Global Terrorism Database.

Si lo analizamos por Estados vemos que, Francia con 9, es el país donde se registran casi la mitad de los atentados, seguido muy de lejos por Reino Unido, Alemania y Bélgica con 3. En cierto sentido, esta tasa tan elevada puede explicarse debido a que en Francia viven el 56% de los judíos

<sup>96</sup> La definición de terrorismo que se usa aquí es con la que trabaja Global Terrorism Database «The threatened or actual use of illegal force and violence by a non-state actor to attain a political, economic, religious, or social goal through fear, coercion, or intimidation.» GTD, *codebook: methodology, inclusion criteria, and variables* (Maryland: University of Maryland, 2021), 11.

Europeos. Si incluimos al Reino Unido en la ecuación el porcentaje de población judía residente en Francia 41,44% cifra que casi coincide con el porcentaje de atentados sufridos por los judíos franceses que es del 44%. Este hecho ha provocado que el 89%<sup>97</sup> de los judíos franceses haya pensado en huir del país por motivos de seguridad<sup>98</sup>, una cifra que está nueve puntos por encima de la media europea (89%).

No podemos dejar de mencionar que el 68% de los atentados sufridos por los judíos en Europa tiene una naturaleza yihadista, una categoría en la que Francia de nuevo está a la vanguardia. En segundo lugar, con 5, están los atentados de naturaleza supremacista, que si bien aun no pueden compararse con los yihadistas en los últimos años han crecido mucho sobre todo en centro-europa. En tercer lugar, con tres atentados, estarían los cometidos en favor de la causa palestina o por descendientes de palestinos. Esta radiografía de los atentados antisemitas nos hace ver que los países occidentales de la UE están afectados por el Nuevo Antisemitismo ya que, si bien es cierto que no encontramos grupos de izquierdas, sí que vemos que los principales agentes de este terrorismo antisemita son los grupos yihadistas y los supremacistas.

Para concluir este apartado debemos decir que Europa vive una ola de antisemitismo que se refleja tanto en los prejuicios como en los actos judicializados incluyendo los atentados terroristas. En líneas generales el antisemitismo que sufre Europa tiene mucho que ver con el denominado Nuevo Antisemitismo. En términos geográficos la situación es distinta en la parte occidental donde parece que se concentran los atentados terroristas y los principales actos violentos. En cambio, en la parte oriental hay porcentajes mayores de población con prejuicios antisemitas, prejuicios que en muchos casos parecen estar anclados en el día a día de sus ciudadanos.

## VI. La Estrategia Europea contra el Antisemitismo y apoyo a la vida judía

Antes de iniciar su análisis hay que decir que la estrategia es la culminación de un proceso que se inició hace algunos años con el nombramiento de la Coordinadora de la lucha contra el Antisemitismo (2015), que continuó con la Resolución del Parlamento Europeo sobre la lucha contra el an-

---

<sup>97</sup> La cifra está compuesta por los que consideran marcharse o incluso lo han hecho (44%) y aquellos que lo han considerado pero que finalmente lo han desechado (45%)

<sup>98</sup> «Experiences and perceptions of antisemitism - Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU» European Union for Fundamental Rights, 39, acceso 1 de abril de 2022, [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2018-experiences-and-perceptions-of-antisemitism-survey\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-experiences-and-perceptions-of-antisemitism-survey_en.pdf)

tisemitismo<sup>99</sup> (2017) y que se completó con la declaración del Consejo en 2020<sup>100</sup>. Además, la estrategia se enmarca en el contexto del artículo 21 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE<sup>101</sup> donde se prohíbe de forma explícita la discriminación por motivos religiosos. En líneas generales se trata de un buen documento<sup>102</sup>, que recoge tanto la diversidad de los judíos de Europa como las diferentes caras del antisemitismo. A lo largo de sus 26 páginas, plantea tres grandes objetivos centrales: la prevención del antisemitismo, el fomento de la vida judía y la promoción de la investigación, la educación y el recuerdo del Holocausto.

Un aspecto muy importante de la estrategia es el reconocimiento explícito de la contribución del pueblo judío al progreso de Europa, un pueblo al que le reconoce como «elemento inextricable» de la identidad europea<sup>103</sup>. Además, el documento plantea que el antisemitismo no se agotó con el Holocausto y que hoy Europa vive un resurgir del antisemitismo al que califica como «incompatible con los valores esenciales de Europa<sup>104</sup>». La consideración de que el antisemitismo es un problema que supera al pueblo judío no es algo ni mucho menos nuevo, ya que como hemos visto anteriormente autores como Sartre o Johnson ya adoptaron esa posición.

En lo que a la consideración<sup>105</sup> y a la definición del antisemitismo se refiere, el documento es muy claro. Por un lado, se adhiere a la definición adoptada por la IRHA y al *Handbook for practical use of the Ihra working definition of antisemitism* desarrollada por la propia Comisión Europea<sup>106</sup> y por el otro, reconoce las distintas caras de éste, así como sus agentes, a los que en una línea muy similar a la defendida por Deborah

<sup>99</sup> Parlamento Europeo «Resolución del Parlamento sobre la lucha contra el antisemitismo». 1 de junio de 2017

<sup>100</sup> Consejo «Declaración del consejo sobre la lucha contra el antisemitismo». Comunicado 851/20, Consejo, 2-12-2020, Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/12/02/antisemitism-council-declaration-on-fighting-antisemitism/>

<sup>101</sup> «Se prohíbe toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual» Carta de Derechos Fundamentales de la UE

<sup>102</sup> La estrategia formalmente se divide en las siguientes tres partes: prevención y lucha contra el antisemitismo, protección y apoyo a la vida judía y pedagogía, investigación y memoria. Sin embargo, para su análisis no se va a seguir ese orden.

<sup>103</sup> Comisión Europea «Estrategia de la UE de lucha contra el antisemitismo y apoyo a la vida judía (2021-2030)» COM(2021) 615 final, 5-10-2021, 1.

<sup>104</sup> *Idem*, 1.

<sup>105</sup> Habla de viejo y de nuevo antisemitismo

<sup>106</sup> Comisión Europea, Dirección General de Justicia y Consumidores, Steinitz, B., Stoller, K., Poensgen, D., et al., *Handbook for the practical use of the IHRA working definition of antisemitism*, (Bruselas: Publications Office, 2021) <https://data.europa.eu/doi/10.2838/07516>

Lipstadt define como *abiertos, velados, conscientes o inconscientes*<sup>107</sup>. Esencialmente el documento reconoce que el tipo de antisemitismo que sufre hoy Europa es «nuevo antisemitismo»<sup>108</sup> e identifica a los grupos de «extrema derecha, de extrema izquierda y al islamismo radical» como sus perpetradores. Esta radiografía del fenómeno resulta acertada ya que va en la línea planteada por los principales autores que han sido destacados en el apartado anterior.

Siguiendo con el artículo 22 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE<sup>109</sup> el documento reconoce que los judíos en general y los judíos europeos en particular, son un pueblo diverso y como tal, la estrategia menciona explícitamente la existencia de judíos laicos, liberales, reformistas, agnósticos, ortodoxos o ultraortodoxos<sup>110</sup>. En otras palabras, se alerta que cualquier política para luchar contra el antisemitismo debe tener diferentes enfoques ya que las comunidades son diferentes y por tanto no tienen los mismos problemas. De hecho, al hablar de los atentados terroristas hemos visto que las comunidades ultraortodoxas de Europa han sido objetivo prioritario de las acciones antisemitas más violentas. Si bien es cierto que la diversidad de las comunidades judías ha quedado reflejada en el documento, el texto debería haber planteado que existen diferencias importantes entre los judíos que viven en la parte oriental y aquellos que viven en la parte occidental de la UE, algo que ha quedado probado en este trabajo cuando se ha tratado la naturaleza de la comunidad judía en Europa.

Uno de los elementos en los que más incide la estrategia es en la necesidad de que los judíos puedan desarrollar de forma plena su vida como judíos, un aspecto que también está recogido en los artículos 21 y 22 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE. De hecho, el título del documento incluye la expresión «apoyo a la vida judía» una cuestión que la propia estrategia plantea que debe desarrollarse sin miedo porque de lo contrario es imposible. En este sentido, se menciona de forma explícita que el 38% de los judíos europeos se ha planteado en algún momento huir de Europa por miedo a sufrir ataques y que un 34% ya se plantea no acudir a lugares públicos judíos por miedo a ser atacados<sup>111</sup>. Para la UE resulta básico que los judíos puedan desarrollar su vida sin miedo a ser atacados o discriminados, ya que en cierto sentido se ha atribuido este resurgir del antisemitismo en Europa al «renacimiento de la vida y de la

<sup>107</sup> Comisión Europea «Estrategia de la UE..», 5

<sup>108</sup> Lo califica como antisemitismo contemporáneo. *Idem*, 5.

<sup>109</sup> Art. 22 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE (2000/C 364/01) «La Unión respeta la diversidad cultural, religiosa y lingüística»

<sup>110</sup> Comisión Europea «Estrategia de la UE..»,16.

<sup>111</sup> *Idem*, 14.

cultura judía<sup>112</sup>« que se ha experimentado en nuestro continente en las últimas décadas.

El documento establece que los judíos no deben temer ser discriminados por portar signos identificativos tales como «una kipá o un colgante con la estrella de David<sup>113</sup>» ya que esto forma parte de la «vida judía». También establece que los judíos no deben temer ser marginados en sus trabajos por su condición religiosa y alude expresamente tanto a la protección que ofrecen la «Directiva sobre igualdad racial<sup>114</sup>» como la «relativa a la igualdad de trato en el empleo<sup>115</sup>». De hecho, el documento no solo reconoce el derecho de los judíos a ser judíos, sino que exhorta a la promoción de la cultura judía entre los no judíos promoviendo formación específica en estos asuntos<sup>116</sup>, como remedio eficaz para reducir el prejuicio hacia este colectivo. También se indica de forma explícita la necesidad de protección de los lugares públicos, destacando de forma especial los cementerios y las sinagogas por ser estos como hemos visto anteriormente, dos de los objetivos prioritarios de los ataques antisemitas<sup>117</sup> más violentos. En este sentido, también se menciona que el coste de la protección de los lugares públicos debería correr de parte de los estados miembros, ya que el no hacerlo no solo implicaría una discriminación respecto de otros credos que no necesitan proteger sus templos, sino también porque la protección a manos de personal privado es menos eficaz que la ejercida por fuerzas de seguridad pública. La prueba de ello la vemos en atentados como los de Viena en 2020 o el del Museo Judío de Bruselas donde algunas de las víctimas eran personal privado de seguridad. En esta misma línea, la estrategia se preocupa de forma especial por el patrimonio judío y llama a protegerlo a través de los diferentes programas de la UE como son Europa Creativa, Horizonte Europa, Erasmus+ o CIDV<sup>118</sup>. En definitiva, todas estas acciones se enmarcan en el segundo objetivo de la estrategia: el fomento de la vida judía.

---

<sup>112</sup> *Idem*, 4.

<sup>113</sup> *Idem*, 12

<sup>114</sup> Consejo «Directiva relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico», 2000/43/CE de 29 de junio de 2000, <https://www.boe.es/doue/2000/180/L00022-00026.pdf>

<sup>115</sup> Consejo «Directiva relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación», 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2000-82357>.

<sup>116</sup> Comisión Europea «Estrategia de la UE..», 17.

<sup>117</sup> *Idem* 14.

<sup>118</sup> En el año 2022 está previsto la inversión de 24 millones de euros destinados a proyectos para proteger mejor los lugares de culto. Lazar Berman «EU reléase first-ever strategy to fight antisemitism, promote Jewish life» *Times of Israel*, 5 de octubre de 2021.

Uno de los aspectos que hemos señalado en este trabajo como más deficitario es el diferente tratamiento que reciben los delitos antisemitas en los diferentes estados de la UE. De hecho, la comparación de incidentes antisemitas judicializados no es posible porque no existe una armonización de estos en la UE. La estrategia se plantea que éste es uno de los aspectos a mejorar y para ello señala a la «Decisión Marco de la UE relativa a la lucha contra el racismo y la xenofobia mediante el derecho penal<sup>119</sup>» como un aspecto básico. En el caso de España, si bien es cierto que el 2007 el Tribunal Constitucional consideró que el artículo que criminalizaba la negación el Holocausto era inconstitucional por quedar dentro de la libertad de expresión, tras la reforma de 2015 del Código Penal el artículo 510.1 establece penas entre 1 y 4 años para quienes cometan estas acciones. No obstante, es importante reseñar que la voluntad de la UE es tratar el problema desde una perspectiva regional, y como tal, la Comisión plantea que los delitos de odio deberían estar dentro de los delitos transfronterizos recogidos en el artículo 83(1) del Tratado de Funcionamiento de la UE. Sin salir de la perspectiva jurídica, es importante señalar que la estrategia insta a los estados a desarrollar programas de formación para policías y jueces con la idea de mejorar la gestión de los delitos y sobre todo el tratamiento a las víctimas<sup>120</sup>.

Si bien el antisemitismo afecta a toda la esfera pública, hay dos sectores que por su repercusión social reciben un tratamiento especial en el texto. Me estoy refiriendo al mundo del deporte y al de los medios de comunicación. El deporte de alto nivel por la exposición pública que tienen sus practicantes, y los medios de comunicación por la capacidad de difundir mensajes, son señalados como «actores muy importantes para fomentar la inclusión<sup>121</sup>». Por ello, desde estos ámbitos es desde donde se deben llevar a cabo acciones que contribuyan a la reducción del prejuicio. Lamentablemente, en los últimos años el mundo del deporte se ha caracterizado por ser uno de los lugares donde más incidentes antisemitas se han registrados. Una prueba de ello fue el ocurrido en la final de la Copa de Holanda donde se oyeron cánticos tales como «Hamás, Hamás judíos al gas<sup>122</sup>»

En lo que a la puesta en práctica se refiere, la estrategia plantea que debe llevarse a cabo de forma transversal en todas las políticas de la UE<sup>123</sup>.

---

<sup>119</sup> Consejo «Decisión Marco de la UE relativa a la lucha contra el racismo y la xenofobia mediante el derecho penal», 2008/913/JAI del Consejo de 28 de noviembre de 2008, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:133178&from=ES>

<sup>120</sup> Comisión Europea «Estrategia de la UE...», 8.

<sup>121</sup> *Idem* 18.

<sup>122</sup> «Cánticos antisemitas en la Copa de Holanda: Judíos al gas» *La Voz de Galicia*, 5 de marzo de 2020, acceso 20 de abril de 2022. <https://www.lavozdeg Galicia.es/noticia/deportes/2020/03/05/canticos-antisemitas-copa-holanda-judios-gas/00031583424340104419504.htm>

<sup>123</sup> Comisión Europea «Estrategia de la UE...», 6.

Además de esta perspectiva comprensiva, el plan pretende implicar tanto a los estados nacionales<sup>124</sup> como a las sociedades civiles, señalando de forma concreta a las comunidades judías<sup>125</sup> como unos actores imprescindibles para su implementación. Esta visión permite implicar no solo a los actores fundamentales de la sociedad civil, sino también a los actores afectados directamente por el antisemitismo: las comunidades judías. Concretamente hay que mencionar la propuesta de creación de una red de «jóvenes embajadores» para promover el conocimiento de la Shoah, una red de lugares vinculados a este hecho, así como la creación de un centro para la investigación del antisemitismo. Todas estas iniciativas, tendrán como promotores y protagonistas a las comunidades judías y están enmarcadas en el tercero de los objetivos de la estrategia: la promoción de la investigación, la educación y el recuerdo del Holocausto. Estas acciones resultan fundamentales ya que una parte importante del (nuevo) antisemitismo, gira en torno a la banalización o incluso la negación del Holocausto. Este asunto es especialmente importante en Europa Oriental ya que el 22% de su población considera que el número de judíos asesinados durante el Holocausto fue exagerado por la historia, y el 45% considera que los judíos hablan demasiado sobre el Holocausto<sup>126</sup>. En Europa Occidental la cifra no es muy diferente, 39%.

No podemos olvidar que la estrategia es una política pública con una aplicación en un horizonte temporal medio. La Comisión se da de plazo para implementarla hasta 2030. A lo largo de ese periodo se prevén revisiones periódicas de su puesta en práctica, siendo la primera de ellas en 2024 y la siguiente en 2029. En ambas fechas, la Comisión llevará a cabo informes de seguimiento para evaluar su eficacia. Además de los esfuerzos llevados a cabo por la propia UE, los estados también deberán adoptar sus propias estrategias nacionales, documentos que también serán evaluadas por la Comisión a lo largo de 2023. Para concluir con el papel de los estados, aunque sin ser miembro de la UE, la estrategia reconoce la importancia de Israel en la lucha contra el antisemitismo.

En definitiva, el espíritu del documento que aquí se analiza queda perfectamente reflejado en una frase pronunciada por la presidenta de la Comisión —Úrsula von der Layen— durante la presentación de la estrategia: «queremos que la vida judía prospere nuevamente en el corazón de nuestras comunidades»

---

<sup>124</sup> Los estados deberán adoptar la estrategia a lo largo de 2022.

<sup>125</sup> Comisión Europea «Estrategia de la UE...» 6.

<sup>126</sup> «Eastern Europe», ADL Global 100, acceso 6 de abril de 2022, <https://global100.adl.org/map/eeurope>

## VII. Conclusiones

Desde hace ya algunos años Europa vive una ola de antisemitismo que ha encendido las alarmas en la UE. Por ello, desde el año 2015 Bruselas ha ido tomando una serie de medidas cuya culminación ha sido la Estrategia Europea contra el Antisemitismo y apoyo a la vida judía. Si bien es cierto que en líneas generales se trata de un documento bien elaborado, quizás debiera haber reflejado la fractura que existe entre las comunidades judías de la parte oriental y occidental de Europa. Dejando a un lado esta cuestión, la estrategia aborda el antisemitismo en su versión actual, (el nuevo antisemitismo) y con esta perspectiva identifica bien a los principales actores que lo llevan a cabo: los grupos de extrema izquierda, de extrema derecha y el islamismo radical.

El documento tiene por objetivo la prevención del antisemitismo y la facilitación de la vida judía reconociendo que la existencia de estas comunidades en Europa es parte fundamental de la identidad de la unión. De hecho, la estrategia —en la línea de promoción de la diversidad que marca la Carta de Derechos Fundamentales de la UE— busca el apoyo a estas comunidades para fomentar esa diversidad que tanto caracteriza a Europa. Así, y usando una serie de acciones previas, se incide en la necesidad de facilitar las condiciones de vida y de trabajo de los judíos europeos, al tiempo que busca la armonización de los delitos de odio de naturaleza antisemita. También se plantea formación a policías y jueces no solo para lograr una mejor gestión de los delitos y sino también para proporcionar un tratamiento apropiado a las víctimas

En los últimos años hemos visto como los judíos y sus lugares de culto, especialmente los ortodoxos, han sido objeto de atentados terroristas supremacistas y yihadistas. La estrategia se hace eco de esta realidad, que si bien no es nueva parece haberse intensificado en los últimos años. Por ello plantea acciones tales como la protección pública de los lugares de culto para evitar que los judíos y sus templos sigan siendo el blanco de estas acciones terroristas.

Otro de los puntos en los que la estrategia pone un mayor énfasis es en la memoria del Holocausto como forma de evitar su banalización o negación, algo que autores como Pierre-André Taguieff o Bernard Lewis lo han incluido entre los fundamentos del neo-antisemitismo. Por ello, además de algunas medidas fomentadas desde la propia UE, la estrategia empodera a las propias comunidades judías para que sean éstas las que den a conocer lo ocurrido en los campos de concentración, al tiempo que promuevan iniciativas pedagógicas más ambiciosas para educar a la siguiente generación en este asunto. En este sentido, la estrategia busca prevenir el antisemitismo en el futuro.

También es destacable que la UE «obligue» a los estados miembros a adoptar sus propias estrategias nacionales contra el antisemitismo, documentos que deberán ser validados por la propia UE a lo largo de 2023. De esta forma, no solo se coordinarán las políticas nacionales, sino que también se evitarán situaciones como la que hoy vive la UE en la que no hay una consideración común del delito de odio, ni tampoco estadísticas equiparables de los incidentes antisemitas judicializables o judicializados.

Para concluir este trabajo, hay que decir que la Estrategia Europea contra el Antisemitismo y apoyo a la vida judía, es un documento bien elaborado, que cuenta con el aval de importantes expertos en el tema, que ha sido dotado económicamente y que parece enfocar correctamente el problema. Tendremos que esperar primero a 2024 y después a 2029 para ver si, como parece, es una herramienta eficaz para combatir la plaga que se extiende por Europa: el antisemitismo.

## Bibliografía

- ADL Global 100 «Eastern Europe» Disponible en <https://global100.adl.org/map/europe>
- Almog, Shmuel. «What's in a Hyphen? », *SICSA Report: Newsletter of the Vidal Sassoon International Center for Study of Antisemitism* (Summer 1989), acceso 12 de febrero de 2022, <https://bheinfo.org/wp-content/uploads/Why-antisemitism-with-no-hyphen.pdf>
- Appelrouth, Arlene C. «Lipstadt Defines 4 Types of Anti-Semites» *Atlanta Jewish Time*, 23/08/2016, acceso 23 de marzo de 2022, <https://www.atlantajewishtimes.com/lipstadt-defines-4-types-anti-semites/>
- Arias, David. «¿Quién es judío? Depende, ¿Quién pregunta?» *Diario Judío*, 2 de agosto de 2017. Disponible en <https://eldiariojudio.com/2017/08/02/quien-es-judio-depende-quien-pregunta/>
- Baer, Alejandro y Paula López. «The blind spots of secularization. A qualitative approach to the study of antisemitism in Spain» *European Societies* 24, n.º 2, (2012), 203-221.
- Baer, Alejandro. «Memoria de Auschwitz y antisemitismo secundario...y tres tesis sobre el prejuicio anti-judío en la España actual» *Constelaciones – Revista de la Teoría Crítica* n.º 4 (2012): 99-118.
- Bauer, Yehuda. «Beyond the Fourth Wave: Contemporary Anti-Semitism and Radical Islam» *Judaism: A Quarterly Journal of Jewish Life and Thought*, 55, n.º 1-2, (1981): 55-62.
- Bein, Alex. *The Jewish question. A Biography of a World Problem*. Cranbury: Associated University Presses, 1990.
- Beller, Steven. *Antisemitism. A very short introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Berman, Lazar. «EU reléase first-ever strategy to fight antisemitism, promote Jewish life» *Times of Israel*, 5 de octubre de 2021.

- Bowman, Steven «Anti-Semitism and Antisemitism: A Review Essay» *American Jewish History* 79, n.º 4 (1990): 553-564.
- Brown, Michael L. *Christian Antisemitism: Confronting the Lies in Today's Church*. Lake Mary; Carisma House, 2021.
- Brown, Michael L. *Our Hands Are Stained with Blood: The Tragic Story of the «Church» and the Jewish People*. Shippenburg: Destiny Image Publishers, 1990.
- Browning, Christopher R. *The Path to Genocide: Essays on Launching the Final Solution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Carta de Derechos Fundamentales de la UE (2000/C 364/01) «La Unión respeta la diversidad cultural, religiosa y lingüística»
- Cesarini, David. *The Final Solutions: Origins and Implementation*. London: Routledge, 1994.
- Chanes, Jerome A. *Antisemitism: A Reference Handbook*. Santa Barbara: ABC Clio, 2004.
- Chazan, Robert. *Church, State, and Jew in the Middle Ages*, West Orange: Behrman House, 1979.
- Chazan, Robert. *In the Year 1096*. Philadelphia: The Jewish Publication Society, 1996.
- Chazan, Robert. *Under Crescent and Cross: The Jews in the Middle Ages*. Princeton: Princeton University Press, 2008.
- Comisión Europea «Estrategia de la UE de lucha contra el antisemitismo y apoyo a la vida judía (2021-2030)» COM(2021) 615 final, 5-10-2021, 1.
- Comisión Europea, Dirección General de Justicia y Consumidores, Steinitz, B., Stoller, K., Poensgen, D., et al., *Handbook for the practical use of the IHRA working definition of antisemitism*, (Bruselas: Publications Office, 2021) <https://data.europa.eu/doi/10.2838/07516>
- Consejo «Declaración del consejo sobre la lucha contra el antisemitismo». Comunicado 851/20, Consejo, 2-12-2020, Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/12/02/antisemitism-council-declaration-on-fighting-antisemitism/>
- Consejo «Directiva relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico», 2000/43/CE de 29 de junio de 2000, <https://www.boe.es/doue/2000/180/L00022-00026.pdf>
- DellaPergola Sergio y Daniel Staetsky «Jews in Europe at the turn of the Millennium. Population trends and estimates» *JPR-European Jewish Demographic Unit*, October 2020, 22.
- DellaPergola, Sergio «Entre ciencia y ficción: notas sobre la demografía de la Shoá, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*», 51(228): 211-234.
- DellaPergola, Sergio. «World Jewish Population 2020» en *American Jewish Year Book 2020* Editado por Arnold Dashefsky y Ira M. Sheskin, 273-373. Zurich: Springer, 2021.
- Dundes, Alan. *The Blood Libel Legend. A Casebook in Anti-Semitic Folklore*. Madison: University of Wisconsin: 1991.
- Eckart, Roy. *Your People, My People; The Meeting of Christians and Jews*. New York: Quadrangle/The New York Times Book, 1974.

- Evans, Richard J. *Hitler y las teorías de la conspiración*. Barcelona: Crítica, 2021.
- Falk, Avner. *Anti-Semitism: A History and Psychoanalysis of Contemporary Hatred*. Westport: Praeger, 2008.
- Feldman, Louis H. *Jew and Gentile in the Ancient World: Attitudes and Interactions from Alexander to Justinian*. Princeton: Princeton University Press, 1996.
- Flannery, Edward H. *The Anguish of the Jews: Twenty-three Centuries of Antisemitism*. Mahwah: Paulist Press, 1985.
- Freshman, Clark. «Whatever Happened to Anti-Semitism? How Social Science Theories Identify Discrimination and Promote Coalitions Between «Different» Minorities» *Cornell Law Review*, (2000), 315-334.
- Gray, Peter. *Jew and other Germans: Master and Victims in Modernist Culture*. Oxford: Oxford University Press, 1978.
- Gritsch, Eric. *Martin Luther's Anti-Semitism: Against His Better Judgement*. Grand Rapids: William B. Eerdmans Publishing Company, 2012.
- Gross, Jan T. *Neighbors: The Destruction of the Jewish Community in Jedwabne, Poland*. Princeton: Princeton University Press, 2001.
- GTD, *codebook: methodology, inclusion criteria, and variables*. Maryland: University of Maryland, 2021.
- Halpern, Ben. «What is Antisemitism» *Modern Judaism* 1, n.º 3 (1981): 51-62
- Harap, Louis. *Creative Awakening: The Jewish Presence in Twentieth-century American Literature 1900-1940*. New York: Greenwood Press/American Jewish Archives, 1987.
- Horn, Dara. *People love dead Jews: Report from a Haunted Present*. Nueva York: W.W. Norton & Company, 2021.
- Hyman, Paula H. *The Jews of Modern France*. Los Angeles, University of California Press, 1998.
- Isaac, Benjamin. *The Invention of Racism in Classical Antiquity*. Princeton: Princeton University Press, 2004.
- Johnson, Paul . *A History of the Jews*. New York: Harper and Row Publishers, 1988.
- Judaken, Jonathan. «So what's new? - Rethinking the "new antisemitism" in a global age», *Patterns of Prejudice* 42 n.º 4-5, (2008): 531-560.
- Kalman, Julie. *Rethinking Antisemitism in Nineteenth-Century France*. Cambridge, Cambridge University Press, 2009.
- Kampeas, Ron. «Over 200 scholars create new anti-Semitism definition that excludes backing Israel boycotts» *Jewish Telegraph Agency*, 25 de marzo de 2021, acceso el 17 de marzo de 2010, <https://www.jta.org/quick-reads/new-anti-semitism-definition-excludes-backing-israel-boycotts>
- Klug, Brian. *What do we mean when we say Antisemitism? Echoes of Shattering glass*. Berlin: Judisches Museum Berlin.
- Kovacs, Andras. «Jews and Jewishness in Post-war Hungary» *Issues on Contemporary Jewish History*, 1 (2010): 34-54
- Langmuir, Gavin I. *Towards a definition of antisemitism*. Los Angeles: University of California, 1996.
- Laqueur, Walter. *The Changing face of Anti-Semitism. From Ancient times to the Present Day*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

- Lazare, Bernard. *Anti-Semitism: Its History and Causes*. New York: Cossimo Classic, 2005.
- Lewis, Bernard. «The New Antisemitism» *The American Scholar* 75, n.º 1 (2006): 1-10.
- Lewis, Bernard. *Semites and Anti-Semites: An Inquiry Into Conflict and Prejudice*. W.W. Norton: New York, 1990.
- Lewis, Bernard. *The Jews of Islam*. Princeton: Princeton University Press, 1984.
- Lisztatd, Deborah E. *Antisemitism: Here and Now*. New York: Schocken, 2019.
- Lisztatd, Deborah E. *History on Trial: My Day in Court with a Holocaust Denier*. London: Harper Perennial, 2006.
- López-Bravo, Fernando. *En casa ajena. Bases intelectuales del antisemitismo y la islamofobia*. Barcelona: Bellaterra, 2012.
- Marcus, Kenneth L. *The Definition of Antisemitism*. Oxford: Oxford University Press, 2015.
- Marrus, Michael R. *The Politics of Assimilation: The French Jewish Community at the Time of Dreyfus Affairs*. Oxford: Clarendon, 1971.
- Maté Rupérez, Manuel-Reyes «¿Qué significa el antisemitismo hoy?» *Público*, 4 de abril de 2019.
- Mosse, George L. *Towards the Final Solution: A history of European Racism*. London: Dent, 1978.
- Mosse, Werner L. *Jew in the German Economy: The German-Jewish Economic Elite, 1820-1935*. Oxford: Clarendon, 1987.
- Neuberger, Julia. *Antisemitism. What it is. What it isn't. Why it matters*. London: Weidenfeld & Nicolson, 2019.
- Neuberger, Julia. *Antisemitism. What it is. What it isn't. Why it matters*. London: Weidenfeld & Nicolson, 2019.
- Niremberg, David. *Anti-Judaism: The Western Tradition*. New York: W. W. Norton, 2013.
- Niremberg, David. *Communities of Violence: Persecution of Minorities in the Middle Ages*. Princeton: Princeton University Press, 2016.
- Parlamento Europeo «Resolución del Parlamento sobre la lucha contra el antisemitismo». 1 de junio de 2017
- Perednik, Gustavo D. *La judeofobia: cómo y cuándo nace, dónde y por qué pervive*. Barcelona: Flor del Viento Ediciones, 2001.
- Perry Marvin y Frederick M Schweitzer. *Myth and Hate from Antiquity to the Present*. Basingstoke: Palgrave, 2005.
- Pew Research Center «A Portrait of Jewish Americans» 2013, Disponible en <https://www.pewresearch.org/religion/2013/10/01/jewish-american-beliefs-attitudes-culture-survey/>
- Ploker, Anat. *The Expulsion of Jews from Communist Poland. Memory Wars and Homeland Anxieties*. Bloomington: Indiana University Press, 2002.
- Porat, Dina. «The International Working Definition of Antisemitism and its detractors» *Israel Journal of Foreign Affairs* 5, n.º 3 (2011): 93-101.
- Rubin, Theodore Issac. *Anti-Semitism: A Disease of the Mind: a Psychiatrist Explores the Psychodynamics of a Symbo Sickness*. New York: Silver, Burdett & Ginn Inc, 1990.

- Sartre, Jean-Paul. *Réflexions sur la question juive*. Paris: Editions Gallimard, 2017.
- Schäfer, Peter. *Judeophobia: Attitudes toward the Jews in the Ancient World*. Cambridge: Harvard University Press, 1998
- Sharansky, Natan. «3D Test of Anti-Semitism: Demonization, Double Standards, Delegitimization», *Jewish Political Studies Review* 16, n.º 3-4 (2004): 1-4.
- Stola, Dariusz. «Anti-Zionism as a Multipurpose Policy Instrument: The Anti-Zionist Campaign in Poland, 1967–1968» *Journal of Israeli History* 25, n.º 1 (2006): 175-201.
- Taguieff, Pierre-André. *La nueva judeofobia*. Barcelona: Gedisa, 2002.
- United Jewish Communities «The National Jewish Population Survey 2000-01. Strength, Challenge and Diversity In The American Jewish Population». Disponible en <https://cdn.fedweb.org/fed-34/136/National-Jewish-Population-Study.pdf>
- Wald, James. «The New Replacement Theory. Anti-Zionism, Antisemitism, and the Denial of History» 3-29 en Alvin Rosenfeld (ed.) *Antizionism and Antizemitism. The Dynamics of Delegitimation*. Bloomington: Indiana University Press, 2019.
- Weiss, Bari. *How to fight anti-Semitism*. New York: Crow, 2019.
- Whitford, David M. *Luther: A Guide for the Perplexed (Guides for the Perplexed)*. T&T Clark: 2011.
- Wiener, Peter F. *Martin Luther: Hitler's Spiritual Ancestor*. Cranford: American Atheist Press, 1999.
- Wieviorka, Michel. *El antisemitismo explicado a los jóvenes*. Buenos Aires: Libros del Zorzal, 2018.
- Wistrich, Robert. *Muslim Anti-Semitism: A Clear and Present Danger*. New York: American Jewish Committee, 2002.

## Sobre el autor

**Alberto Priego** es Doctor en Relaciones Internacionales, Licenciado en Ciencias Política y de la Administración -Especialidad en Relaciones Internacionales, con Mención en Estudios Europeos (UCM) . Ha sido visiting scholar en think tanks como East West y universidades extranjeras como, University of Reading, Coimbra o en la School of Oriental and African Studies (Postdoctoral Fellow) Se incorporó a la Universidad Pontificia Comillas en 2010. Colabora con asiduidad con diferentes medios de comunicación (El Mundo, El Confidencial, El País, RNE, la Cope etc...)

## About the author

**Alberto Priego** holds a PhD in International Relations, a degree in Political Science and Administration, specialising in International Relations, with a specialisation in European Studies (UCM). He has been a visiting

scholar at think tanks such as East West and foreign universities such as the University of Reading, Coimbra or the School of Oriental and African Studies Postdoctoral Fellow) He joined the Universidad Pontificia Comillas in 2010. He is a regular contributor to different media (El Mundo, El Confidencial, El País, RNE, la Cope etc...).



# **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: <https://doi.org/10.18543/ced.2523>

Publicado en línea: septiembre de 2022

---

**Sumario:** I. Introducción.—II. Primera parte. Los desarrollos jurisprudenciales del derecho de la Unión Europea. 1. La lucha del Tribunal de Justicia por el Estado de Derecho. 2. La reiteración de los principios fundamentales de la Unión: primacía, efecto directo y responsabilidad. 3. El alcance del derecho a la protección de datos personales. 4. La responsabilidad de las plataformas digitales respecto de los derechos de autor. 5. La aplicación de la Directiva 1999/70 sobre empleo temporal en Italia. 6. El reconocimiento mutuo y la confianza y cooperación leal de las administraciones en la Unión Europea.—III. Segunda parte. La jurisprudencia europea provocada desde España y sus efectos. 1. Una notaria no puede plantear una cuestión prejudicial: auto Frontera Capital. 2. El Tribunal de Justicia suspende el suplicatorio de los eurodiputados independentistas catalanes. 3. La protección de los consumidores por los jueces españoles frente a cláusulas abusivas. 4. La indemnización de daños del cártel de camiones: el cómputo del plazo de prescripción. 5. Los accionistas del Banco Popular y los derechos derivados de las Directivas europeas. 6. La discriminación de la mujer en la Seguridad Social: la prestación por desempleo de las empleadas del hogar y la acumulación de pensiones. 7. El estatuto de los extranjeros no comunitarios y sus vínculos con los ciudadanos de la Unión y los menores. 8. Los empleados públicos españoles: movilidad en la Unión y discriminación entre temporales y fijos. 9. El «Modelo 720» de declaración de bienes en el extranjero de la legislación tributaria española es contrario al Derecho de la Unión. 10. El procedimiento español para hacer efectiva la responsabilidad del legislador por incumplimiento del Derecho de la Unión no es apropiado.—IV. Relación de las sentencias comentadas.

## I. Introducción

Con estupor en el mundo asistimos el 24 de febrero de 2022 en Europa a la invasión de Ucrania por parte del ejército de la Federación Rusa. Esta guerra constituye una agresión ilícita desde el punto de vista del Derecho internacional, ha traído gran dolor y ha producido una grave crisis económica. Sin embargo, esta situación crítica también ha tenido, al menos, como efecto principal, profundizar y cohesionar la Unión Europea para responder a la violación del Derecho.

Entre tanto, el Tribunal de Justicia ha seguido un ritmo de resolución sostenido y, en particular, han sido numerosas las sentencias dictadas con la composición de la Gran Sala e incluso en algún caso por el Pleno del Tribunal de Justicia que tienen una especial trascendencia para la integración europea.

La actividad del Tribunal de Justicia sigue centrada, como en años anteriores, en las cuestiones prejudiciales. Así, en 2021 se habían remitido a Luxemburgo 567 cuestiones prejudiciales, de las cuales 9 se tramitaron por el procedimiento prejudicial de urgencia (PPU). Entre los jueces que más preguntaron en 2021 destacan los alemanes, con 106, los búlgaros con 58 y los italianos con 46.

En cambio, los recursos directos ante el Tribunal de Justicia solo fueron 29, de los cuales 22 son por incumplimiento. Los recursos de casación contra resoluciones del Tribunal General alcanzaron los 232.

La duración media de los procedimientos fue de 16,6 meses, aunque los procedimientos prejudiciales de urgencia consumieron menos de cuatro meses ante el Tribunal de Justicia.

Por materias, los asuntos más numerosos se refieren al espacio de libertad, seguridad y justicia con 136, ayudas de Estado y competencia 115 y fiscalidad 80.

Ante unas cifras tan impresionantes esta *Crónica* solo puede ofrecer algunos detalles de la evolución general de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. De nuevo intentaré tratar algunas de las sentencias importantes, pero con más exhaustividad abordo las propiciadas por los tribunales españoles por vía prejudicial, aunque también será preciso examinar algunos recursos de anulación de gran trascendencia sobre la condicionalidad de los fondos europeos y en el caso de España dos importantes recursos por incumplimiento, uno en materia tributaria y el otro sobre la regulación legislativa española del procedimiento para reclamar la responsabilidad del legislador por violación del Derecho de la Unión.

## II. Primera parte. Los desarrollos jurisprudenciales del derecho de la Unión Europea

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia se ha centrado, nuevamente, en variaciones sobre los mismos temas: unos, que cobran actualidad en estos últimos años, como es el caso del Estado de Derecho; otros, que insisten en la clarificación de los principios tradicionales del efecto, la primacía y la responsabilidad; en fin, los demás constituyen un desarrollo de los grandes conceptos del mercado único europeo y del espacio de libertad, seguridad y justicia, aunque ya en un contexto tecnológico que tanto ha cambiado nuestras vidas.

El Tribunal de Justicia sigue desarrollando su jurisprudencia sobre el Estado de Derecho en relación, principalmente, con Polonia, respondiendo a los reenvíos prejudiciales recibidos, pero también contestando dos recursos directos de anulación, interpuestos por Polonia y Hungría contra un Reglamento europeo que pretende limitar la aplicación de los Fondos europeos en los Estados miembros que no cumplan las exigencias del Estado de Derecho. En fin, el Tribunal General ha propuesto aplicar de manera novedosa en el ámbito de la cooperación administrativa los principios de reconocimiento mutuo y de confianza recíproca elaborados en el marco de la cooperación judicial.

### 1. La lucha del Tribunal de Justicia por el Estado de Derecho

Las cuestiones prejudiciales procedentes de los tribunales polacos han permitido al Tribunal de Justicia reafirmar sus razonamientos sobre el Estado de Derecho en estrecha coordinación con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, con la jurisprudencia de Estrasburgo.

La *sentencia BN y otros/Getin Noble Bank*, C-132/20, constituye una ocasión para que la Gran Sala repita la posición del Tribunal de Justicia sobre los efectos de la falta de independencia e imparcialidad de un tribunal polaco.

La Sala de lo Civil del Tribunal Supremo de Polonia le plantea al Tribunal de Justicia si se comprometen los principios de independencia e imparcialidad de un tribunal cuando uno de sus miembros fue nombrado en 1978, cuando estaba vigente un régimen dictatorial como era el de la República Popular de Polonia.

El Tribunal de Justicia pone de manifiesto que las circunstancias del nombramiento del referido juez se produjeron con anterioridad a la adhesión de Polonia a la Unión Europea el 1 de mayo de 2004. Y también subraya que en esta fecha de la adhesión, en principio, se consideraba que el

sistema judicial polaco era conforme con el Derecho de la Unión. Por tanto y a juicio del Tribunal de Justicia las circunstancias alegadas por el Tribunal polaco no tienen la naturaleza de suscitar dudas legítimas y serias, en el espíritu de los justiciables, en cuanto a la independencia y a la imparcialidad de ese determinado juez con ocasión del ejercicio de funciones jurisdiccionales ulteriores.

Del mismo modo y en cuanto al nombramiento de los jueces por el Consejo Superior de la Magistratura de Polonia, el Tribunal de Justicia considera que por el solo hecho de haberse declarado inconstitucional la ley relativa a los nombramientos por el Consejo no conduce a poner en duda la independencia de este órgano ni, por tanto, a hacer nacer, en el espíritu de los justiciables, dudas razonables en cuanto a la independencia de los jueces afectados en lo que se refiere a los elementos externos.

Puntualiza el Tribunal de Justicia que tales irregularidades no son de una naturaleza o de una gravedad tales que creen un riesgo real para que otras ramas del poder, en particular el Ejecutivo, puedan ejercer un poder discrecional indebido que ponga en peligro la integridad del resultado al que conduce el proceso de nombramiento y sembrando así en el espíritu de los justiciables, dudas serias y legítimas en cuanto a la independencia y a la imparcialidad de un juez determinado.

En dos sentencias del Pleno, el Tribunal de Justicia desestima sendos recursos de anulación presentados por Hungría, C-156/21, y Polonia, C-157/21, en los que se impugnaba la legalidad del Reglamento 2020/2092 titulado de una manera aséptica: sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión. En realidad, el título de este Reglamento debería ser más explícito, como hacía la inicial propuesta de la Comisión Europea, COM (2018) 324, que se refería a la protección del presupuesto de la Unión en caso de deficiencias generalizadas del Estado de Derecho en los Estados miembros y porque lo que pretende es «determinar las medidas que deben adoptarse en caso de vulneraciones de los principios del Estado de Derecho y el procedimiento que debe seguirse para la adopción de tales medidas».

En el Reglamento se establecen medidas financieras, a saber, «la suspensión de los pagos y de los compromisos, la suspensión del desembolso de los tramos o el reembolso anticipado de préstamos, la reducción de la financiación prevista en compromisos existentes y la prohibición de contraer nuevos compromisos con los beneficiarios o de suscribir nuevos acuerdos sobre préstamos u otros instrumentos garantizados por el presupuesto de la Unión».

No hace falta decir que cuando se incumple el Derecho de la Unión Europea se cometen irregularidades que el Reglamento (UE) n.º 1303/2013 sobre los fondos estructurales europeos define en estos términos: «todo in-

cumplimiento del Derecho de la Unión o del Derecho nacional relativo a su aplicación, derivado de un acto u omisión de un operador económico que participa en la ejecución de los Fondos EIE, que tenga o pueda tener un efecto perjudicial en el presupuesto de la Unión al imputar a este una partida de gasto injustificado».

Por tanto y en caso de irregularidades, debe intervenir la Comisión Europea aplicando correcciones financieras porque, como señala el artículo 85.1 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013: «La Comisión realizará correcciones financieras anulando la totalidad o parte de la contribución de la Unión a un programa y recuperando importes abonados al Estado miembro de que se trate, a fin de excluir de la financiación de la Unión gastos que incumplan el Derecho aplicable».

El Tribunal de Justicia se había pronunciado sobre esta vinculación entre irregularidad y menoscabo del presupuesto europeo.

Así, por ejemplo, en la *sentencia Compania Națională de Administrare a Infrastructurii Rutiere SA*, C-408/16, EU:C:2017:940, el Tribunal de Justicia había subrayado: «una violación del Derecho de la Unión sólo constituye una «irregularidad» en el sentido de dicha disposición si tiene o si puede tener por consecuencia causar un perjuicio al presupuesto general de la Unión al cargarle un gasto injustificado. Por tanto, el Tribunal de Justicia ha declarado que tal violación debe considerarse una irregularidad siempre que pueda, como tal, tener una incidencia en el presupuesto. En cambio, no se exige demostrar la existencia de una incidencia financiera concreta» (apartado 60).

En este contexto se produce la impugnación del Reglamento 2020/2092 por dos destinatarios naturales de los fondos europeos, Hungría y Polonia. El Reglamento impugnado tiene un significado especial porque su objetivo es sancionar a aquellos Estados miembros que no cumplan las exigencias del Estado de Derecho. Se trata de una norma que ofrece grandes dificultades para su formulación y para su aplicación porque, en realidad, tiene que definir qué es el Estado de Derecho, tiene que determinar en qué supuestos se incumple por las autoridades nacionales el Estado de Derecho; tiene que determinar el procedimiento que se seguirá; y, finalmente, debe fijar el alcance de la sanción.

En menos de un año (del 11 de marzo de 2021 hasta el 16 de febrero de 2022) el Tribunal de Justicia, formando pleno con 25 de sus 27 jueces, dictó dos sentencias que desestiman sendos recursos de anulación de Hungría y Polonia contra el Reglamento 2020/2092.

En primer lugar, tanto Hungría como Polonia impugnan ante el Tribunal de Justicia el Reglamento invocando la falta de una base jurídica para adoptarlo ya que se hizo a partir del artículo 322 TFUE sobre la ejecución del presupuesto europeo.

El Tribunal de Justicia considera que esta es una base jurídica suficiente para aplicar un procedimiento de protección de la ejecución del presupuesto de la Unión y de sus intereses financieros. Adicionalmente, a juicio del Tribunal de Justicia esta vía no supone una manera de esquivar el procedimiento del artículo 7 TUE y, finalmente, concluye desestimando las demás alegaciones. A tal efecto, el Tribunal de Justicia señala el distinto objetivo que tienen el artículo 7 TUE y el artículo 269 TFUE que se refieren al procedimiento de control judicial de la legalidad de la actuación del Consejo en esta materia.

En segundo lugar, Hungría y Polonia alegan la falta de seguridad jurídica de la infracción del Estado de Derecho. Sin embargo, el Tribunal de Justicia rechaza la impugnación y argumenta: aun cuando los Estados miembros dispongan de identidades nacionales distintas, inherentes a sus estructuras fundamentales políticas y constitucionales, que la Unión respeta, se adhieren a una noción de Estado de Derecho que comparte, en tanto que valor común a sus tradiciones constitucionales propias y que se comprometen a respetar de manera continuada (apartado 234 y apartado 266 de las respectivas sentencias).

En definitiva y con dos sentencias muy similares y particularmente complejas el Tribunal de Justicia reafirma la importancia del Estado de Derecho y admite la legalidad del nuevo procedimiento que condiciona la aplicación de los fondos europeos al respeto de los valores fundamentales de la Unión.

Sin embargo y aun cuando la finalidad del Reglamento impugnado es merecedora de encomio, no resulta suficientemente claro que exista una base indubitante que permita condicionar la canalización de los fondos europeos al cumplimiento de un valor o un concepto europeo pero necesariamente etéreo, político, como para permitir un control judicial.

En caso de que se intentase utilizar esta vía, no hay duda de que la cuestión se judicializaría nuevamente ante el Tribunal de Justicia que debe determinar el alcance de las ‘irregularidades’ en cuanto al cumplimiento del Estado de Derecho a los efectos de reducir o incluso impedir la financiación del Presupuesto europeo a determinadas medidas nacionales del Estado inculpidor.

A la vista de la doctrina del Tribunal de Justicia, la Comisión Europea parece dispuesta a utilizar esta vía de presión y ya ha adoptado las Orientaciones para la aplicación del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión (*DOUE* núm. 123, de 18 de marzo de 2022, p. 12).

Es muy significativo que a la hora de referirse a las denuncias, la Comisión Europea copie, ciertamente, el artículo 3 del Reglamento sobre la vulneración de los principios de Estado de Derecho y se lo ofrezca a los ciuda-

danos en estos términos para que los indique o complete. Serán, por tanto, estos los parámetros del cumplimiento del Estado de Derecho:

- Poner en peligro la independencia de los jueces.
- No impedir, corregir o sancionar decisiones arbitrarias o ilícitas por parte de las autoridades públicas, incluidas las autoridades policiales, o retener recursos financieros y humanos que afecten a su buen funcionamiento.
- No garantizar la ausencia de conflictos de interés.
- Limitar la disponibilidad y eficacia de las vías de recurso, a través, entre otros medios, de normas procesales restrictivas y de la no ejecución de las resoluciones judiciales.
- Limitar la investigación, la persecución o sanción efectivas de las infracciones del Derecho.
- Otros.

No hay duda de que el procedimiento en sí, sin considerar las dificultades de culminarlo con éxito, resulta especialmente persuasivo por el objeto de lo denunciado, nada más y nada menos que las bases de nuestra democracia, y, desde luego, por las consecuencias financieras que puede suponer el recorte de los fondos europeos.

Al final, sin embargo, se impondrá el talante negociador de unos y otros y la dimensión eminentemente práctica de lo que está en juego cumpliendo los fondos como nunca su función de incentivo de la integración pero siendo la amenaza de su restricción un poderoso argumento para orientar las políticas públicas a una mejora de la calidad del Estado de Derecho.

## 2. *La reiteración de los principios fundamentales de la Unión: primacía, efecto directo y responsabilidad*

El Tribunal de Justicia no ha dejado de proclamar los viejos principios de primacía, efecto directo y responsabilidad lo que puede interpretarse como una reafirmación de la jurisprudencia tradicional o, también, como una debilidad de estos principios que es preciso apuntalar de nuevo.

Me propongo traer a colación cinco sentencias dictadas en este primer semestre de 2022 que tienen en común la consideración de estos principios fundamentales del Derecho de la Unión.

La *sentencia Minister Sprawiedliwości y Prokurator Krajowy/Rzecznicz Dyscyplinarny Izby Adwokackiej, C-55/20*, se refiere a un procedimiento disciplinario contra un abogado. El Ministerio de Justicia y el Fiscal General impugnaban una decisión adoptada en el marco de la competencia del Tribunal Disciplinario del Colegio de Abogados de Varsovia.

La cuestión prejudicial fue remitida por el Tribunal Disciplinario del Colegio de Abogados de Varsovia y, planteada la excepción de la inadmisibilidad, el Tribunal de Justicia concluye considerando que cumple los requisitos exigidos para poder ser considerado un órgano jurisdiccional en el sentido del artículo 267 TFUE.

En cuanto al fondo del asunto, la cuestión controvertida se limitaba a determinar si se aplicaba el artículo 47 de la Carta, sobre el derecho a la tutela judicial efectiva, en un procedimiento disciplinario seguido contra un abogado.

El Tribunal de Justicia se refiere al alcance del artículo 47 de la Carta pero vincula su aplicación a que sea un ámbito cubierto por el Derecho de la Unión, en este caso, por la Directiva 2006/123/CE relativa a los servicios en el mercado interior.

Después del examen del procedimiento disciplinario concreto el Tribunal de Justicia llega a la conclusión de que no se aplica el artículo 10.6 de la Directiva 2006/123 dado que no se trata de una decisión de excluir a un abogado del Colegio de Abogados acompañada por ello de la exclusión del interesado de la lista de abogados y, por tanto, de una retirada de la autorización para ejercer la profesión. Por tanto, esta disposición tampoco puede justificar la aplicabilidad del artículo 47 de la Carta.

La Gran Sala del Tribunal de Justicia dictó la *sentencia Thelen Technopark Berlin/MN*, C-261/20, relativa al efecto de las directivas y a la responsabilidad del Estado.

La cuestión prejudicial la planteaba el Tribunal Supremo Federal Civil y Penal alemán que conocía de un litigio entre particulares, una sociedad inmobiliaria, y un ingeniero, en el que se invocaba el artículo 15.1.2.g) y el artículo 15.1.3 de la Directiva 2006/123 relativa a la prestación de servicios en el mercado interior frente a la legislación alemana que sanciona con la nulidad los acuerdos que fijan importes mínimos de honorarios para las prestaciones de servicios de arquitectos e ingenieros.

El Tribunal de Justicia subraya que ya se había pronunciado en virtud de un recurso por incumplimiento que condenaba a Alemania por esta regulación (sentencia de 4 de julio de 2019, Comisión/Alemania, C-377/17, EU:C:2019:562) y que había dado una interpretación en el mismo sentido en respuesta a una cuestión prejudicial contenida en el auto de 6 de febrero de 2020, *hapeg dresden*, C-137/18, EU:C:2020:84.

El Tribunal de Justicia recuerda el principio de primacía y el efecto directo del artículo 15.1 de la Directiva pero también comprueba que la invocación de tal disposición se hace entre particulares. Por tanto, considera que se aplica el principio de responsabilidad del Estado por violación del Derecho de la Unión en estos términos: «incumbe a cada Estado miembro garantizar que los particulares obtengan la reparación del daño ocasionado por

el incumplimiento del Derecho de la Unión, sea cual fuere la autoridad pública que haya incurrido en dicho incumplimiento y sea cual fuere aquella a la que, con arreglo al Derecho del Estado miembro afectado, le corresponda en principio hacerse cargo de dicha reparación».

Y le adelanta el Tribunal de Justicia al Tribunal Supremo alemán la solución del recurso autónomo para reclamar la responsabilidad de Alemania, es decir, se refiere a los tres requisitos que deben concurrir, a saber, «que la norma del Derecho de la Unión violada tenga por objeto conferir derechos a los particulares, que la violación de dicha norma esté suficientemente caracterizada y que exista una relación de causalidad directa entre la violación y el daño sufrido por estos particulares».

De hecho, el Tribunal de Justicia parece considerar que se cumplen dos de los requisitos, el efecto directo y la violación del Derecho de la Unión. Respecto de este último, el Tribunal de Justicia puntualiza: «una violación del Derecho de la Unión está manifiestamente caracterizada cuando ha perdurado a pesar de haberse dictado una sentencia en la que se declara la existencia del incumplimiento reprochado, una sentencia prejudicial o una jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia en la materia, de las que resulte el carácter de infracción del comportamiento controvertido».

La Gran Sala del Tribunal de Justicia dictó la *sentencia Vysočina Wind*, C-181/20, donde se refiere a la invalidez de una disposición de la Directiva 2012/19/UE sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos y a la responsabilidad de la República Checa por haber aprobado una legislación contraria a la Directiva que, no obstante, había sido adoptada con posterioridad.

El Tribunal de Justicia anula el artículo 13.1 de la Directiva 2012/19/UE en la medida en que impone a los productores la financiación de los costes correspondientes a la gestión de los residuos derivados de paneles fotovoltaicos introducidos en el mercado entre el 13 de agosto de 2005 y el 13 de agosto de 2012. La razón de ser de la anulación está en la vulneración del principio de seguridad jurídica, que forma parte de los principios del Derecho de la Unión.

El Tribunal de Justicia define la seguridad jurídica subrayando, por una parte, que «exige que las normas jurídicas sean claras, precisas y de efectos previsibles, en especial cuando puedan tener consecuencias desfavorables para los particulares y las empresas, con el fin de que los justiciables puedan conocer sin ambigüedad sus derechos y obligaciones y adoptar las medidas oportunas en consecuencia»; y, por otra parte, el Tribunal de Justicia insiste en que «el principio de seguridad jurídica se opone a que una norma jurídica nueva se aplique retroactivamente, es decir, a una situación consolidada con anterioridad a su entrada en vigor, el mismo principio exige que toda situación de hecho sea apreciada, normalmente y salvo indicación ex-

presa en contrario, a la luz de las normas jurídicas que le son contemporáneas» (apartado 47).

En el litigio concreto el Tribunal de Justicia comprueba que «cuando el legislador de la Unión permite primero a los Estados miembros determinar el reparto de los costes correspondientes a la gestión de los residuos derivados de determinados productos y decide, posteriormente, establecer una norma en virtud de la cual dichos costes deben ser soportados, en todos los Estados miembros, por los productores, incluso en relación con los productos que estos ya habían introducido en el mercado en un momento en que la citada legislación anterior de la Unión estaba en vigor, debe considerarse que dicha norma se aplica retroactivamente [y] puede, por tanto violar el principio de seguridad jurídica» (apartado 56).

De la sentencia del Tribunal de Justicia se deduce la contradicción de la legislación checa con la Directiva. Sin embargo, el Tribunal europeo, a la hora de determinar la procedencia de la responsabilidad por violación suficientemente caracterizada del Derecho de la Unión, comprueba que la Ley checa sobre los residuos se aprobó antes incluso de que esta Directiva fuera adoptada y publicada en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, de modo que el plazo de transposición aún no había comenzado a correr, y antes incluso de que dicha Directiva pudiera producir efectos jurídicos respecto de los Estados miembros destinatarios.

Por tanto, en este caso el Tribunal de Justicia cierra el paso a la indemnización por responsabilidad de la República checa dado que «la consecución del resultado prescrito por dicha directiva no puede considerarse gravemente comprometida antes de que esta forme parte del ordenamiento jurídico de la Unión» por la legislación checa contraria a la Directiva.

La *sentencia Stichting Rookpreventie Jeugd y otros/Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, C-160/20*, tiene su origen en un litigio que se sigue en un tribunal de primera instancia de Róterdam donde la Fundación neerlandesa para la Prevención del Tabaquismo entre la Juventud y otras 14 entidades de la misma naturaleza habían impugnado la aplicación de la Directiva 2014/40/UE sobre el tabaco.

El Tribunal de Justicia, respondiendo en vía prejudicial, desestima cualquier tacha de invalidez de la Directiva porque, en primer lugar, el método de medición establecido por la Directiva y que consiste en que el hecho de recurrir únicamente a los métodos previstos por las normas ISO para medir el nivel de emisiones de alquitrán, nicotina y monóxido de carbono de los cigarrillos responde al objetivo de buen funcionamiento del mercado interior y garantiza su acceso al mercado europeo sin que lo obstaculicen diferentes métodos nacionales de medición.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia tampoco acoge el motivo conforme al cual se habría vulnerado el principio de transparencia en relación

con el principio de seguridad jurídica. A tal efecto, señala el Tribunal de Justicia que, aun cuando las normas ISO no se hayan publicado en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, han de tenerse en cuenta «las particularidades del sistema establecido por la ISO, conformado por una red de organismos nacionales de normalización que permite que esos organismos nacionales, previa solicitud, den acceso a la versión oficial y auténtica de las normas establecidas por la ISO». Por tanto, cuando las empresas tienen acceso a la versión oficial y auténtica de las normas ISO, estas normas le son oponibles (apartado 52).

En tercer lugar, a juicio del Tribunal de Justicia, las políticas europeas contra los intereses de la industria tabaquera no implican la prohibición de «toda participación de la industria del tabaco en la definición y aplicación de la normativa de control del tabaco, sino que busca únicamente impedir que los intereses de esa industria influyan en las políticas de control del tabaco».

En fin, la Gran Sala dicta la *sentencia Procedimiento incoado por RS* (Efectos de las sentencias de un tribunal constitucional), C-430/21, que responde la cuestión prejudicial remitida por un tribunal de apelación rumano de Craiova sobre la aplicación del artículo 47 de la Carta y del artículo 19.1.2 TUE.

En el caso concreto, relativo a la denuncia contra un fiscal y dos abogados en un procedimiento penal, se planteaba en qué medida, según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional de Rumanía, los tribunales ordinarios no pueden examinar la compatibilidad con el Derecho de la Unión de la legislación rumana que el Tribunal Constitucional considera conforme con la Constitución.

El Tribunal de Justicia considera que no se aplica el artículo 47 de la Carta dado que el denunciante no invoca ninguna normativa de la Unión Europea. Sin embargo, se aplica el artículo 19.1.2 TUE en la medida en que esta disposición, que concreta el valor del Estado de Derecho del artículo 2 TUE, confía a las jurisdicciones nacionales y al Tribunal de Justicia la obligación de garantizar la aplicación plena del Derecho de la Unión en el conjunto de los Estados miembros así como la protección judicial que deriva de este Derecho para los justiciables.

Esto permite al Tribunal de Justicia repasar su jurisprudencia histórica para concluir que corresponde a los jueces nacionales el poder de hacer, en el momento mismo de la aplicación del Derecho de la Unión, todo lo que sea necesario para inaplicar una reglamentación o una práctica nacional que constituya eventualmente un obstáculo a la plena eficacia de las normas de efecto directo y el ejercicio de este poder constituye una garantía inherente a la independencia de los jueces que deriva del artículo 19.1.2 TUE (apartado 62).

Esta excepción no se puede justificar por el hecho de que sea aplicable el artículo 4.3 TUE lo que no impide que en este caso el Tribunal de Justicia pueda ser llamado a interpretar si una obligación del Derecho de la Unión desconoce la identidad nacional de un Estado miembro.

Y también el Tribunal de Justicia considera que la responsabilidad disciplinaria de los jueces ordinarios, derivada de un desconocimiento de las decisiones del Tribunal Constitucional rumano, no puede descartarse para el supuesto de conductas graves y totalmente inexcusables por parte de jueces que desconozcan deliberadamente y de mala fe o por negligencias particularmente graves y sustanciales de las reglas del Derecho nacional y de la Unión o que impliquen la arbitrariedad o la denegación de justicia en la medida en que los jueces ordinarios están llamados, en tanto que depositarios de la función de juzgar, a decidir en los litigios que les someten los justiciables (apartado 83).

Ahora bien, en el caso concreto la jurisprudencia constitucional rumana va más allá de tales supuestos que justificarían la responsabilidad disciplinaria de los jueces y, en consecuencia, es contraria a la primacía del Derecho de la Unión.

### 3. *El alcance del derecho a la protección de datos personales*

El derecho a la protección de datos personales se ha ido consolidando con la actuación combinada del legislador y del juez de la Unión.

La *sentencia G.D./Commissioner of the Garda Síochána y otros*, C-140/20, permite a la Gran Sala pronunciarse sobre el alcance del derecho de protección de datos en el ámbito penal.

En este caso se había planteado ante el Tribunal Supremo de Irlanda la conformidad de legislación nacional relativa a la conservación generalizada e indiferenciada de los datos de tráfico y de localización para luchar contra la delincuencia grave.

La respuesta del Tribunal de Justicia es particularmente compleja porque matiza y distingue las situaciones que plantea la aplicación de la Directiva 2002/58 y de los derechos reconocidos por la Carta.

El origen del litigio está en una condena a cadena perpetua de G.D. por el asesinato de una persona desaparecida en agosto de 2012 y cuyos restos aparecieron en septiembre de 2013. El recurrente alegaba que se le había condenado a partir de pruebas consistentes en datos de tráfico y de localización de llamadas telefónicas que conservaba la Policía y que vulneraban el Derecho de la Unión.

La primera cuestión que le plantea el Tribunal irlandés al Tribunal de Justicia es si cabe la conservación de datos con fines de lucha contra la delincuencia grave. A tal efecto, el Tribunal de Justicia hace un exhaustivo re-

paso de su jurisprudencia y llega a la conclusión de que para estos casos y los de la seguridad nacional la legislación nacional puede imponer una conservación selectiva delimitada, sobre la base de elementos objetivos y no discriminatorios, en función de las categorías de personas afectadas o mediante un criterio geográfico, para un período temporalmente limitado a lo estrictamente necesario, que podrá renovarse.

También cabe, a juicio del Tribunal de Justicia, una conservación generalizada e indiferenciada de las direcciones IP atribuidas al origen de una conexión, de los datos relativos a la identidad civil de los usuarios de comunicaciones electrónicas y, en fin, cabe un requerimiento a los proveedores de servicios de comunicaciones electrónicas siempre que esté sujeto a control jurisdiccional efectivo para conservar los datos.

En todo caso las medidas deben garantizar, mediante normas claras y precisas, que la conservación de datos esté supeditada al respeto de las condiciones materiales y procesales contra los riesgos de abuso.

En una segunda respuesta, el Tribunal de Justicia interpreta que atribuir el control de este procedimiento a un funcionario de la Policía no cumple los requisitos de la Directiva.

En efecto, el Tribunal de Justicia considera que el control debe conferirse a un órgano judicial o a un órgano administrativo independiente y en este caso debe gozar de un estatuto que le permita actuar en el ejercicio de sus funciones con objetividad e imparcialidad y a resguardo de toda influencia externa. De hecho, expresamente el Tribunal de Justicia descarta que el control se confíe al Ministerio Fiscal que dirige el procedimiento de investigación y ejerce la acusación pública.

La última pregunta se refiere a si los jueces nacionales pueden limitar en el tiempo una declaración de invalidez de una ley irlandesa que fue adoptada para transponer la Directiva 2006/24 que había sido anulada por el Tribunal de Justicia por la sentencia de 8 de abril de 2014, *Digital Rights Ireland y otros*, C-293/12 y C-594/12, EU:C:2014:238. La respuesta del Tribunal de Justicia es tajante: el tribunal irlandés no puede limitar en el tiempo los efectos de una declaración de invalidez del Tribunal de Justicia.

#### 4. *La responsabilidad de las plataformas digitales respecto de los derechos de autor*

La *sentencia Polonia/Parlamento y Consejo*, C-401/19, desestima un recurso de anulación contra la Directiva 2019/790 por la que se regulan determinados derechos de autor en la sociedad de la información y en particular en cuanto se refiere al régimen de responsabilidad de los prestadores de servicios a la hora de compartir contenidos en línea.

En la modificación introducida por la Directiva se impone la responsabilidad de los prestadores de servicios para compartir contenidos en línea protegidos por derechos de autor salvo que demuestren que han hecho los mayores esfuerzos por obtener una autorización, han hecho, de acuerdo con normas sectoriales estrictas de diligencia profesional, los mayores esfuerzos por garantizar la indisponibilidad de obras que les hayan facilitado los titulares de los derechos de autor, y han actuado de modo expeditivo al recibir una notificación suficientemente motivada de los titulares de derechos para inhabilitar el acceso a las obras.

Polonia invocaba la vulneración del derecho a la libertad de expresión y de información garantizado por el artículo 11 de la Carta.

El Tribunal de Justicia establece a modo de principio que compartir información en Internet a través de plataformas de intercambio de contenidos en línea entra en el ámbito de aplicación del artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y del artículo 11 de la Carta.

En su examen del nuevo régimen de responsabilidad que establece la Directiva, el Tribunal de Justicia considera que se trata de una limitación del ejercicio del derecho a la libertad de expresión y de información. Sin embargo, también reconoce que esta limitación está justificada y es proporcionada en la medida en que se debe garantizar un justo equilibrio entre la libertad de expresión y de información del artículo 11 de la Carta y el derecho de propiedad intelectual protegido por el artículo 17.2 de la Carta.

### 5. *La aplicación de la Directiva 1999/70 sobre empleo temporal en Italia*

Es en el sur de Europa donde más incidencia ha tenido la Directiva 1999/70 sobre el Acuerdo marco relativo al trabajo de duración determinada, especialmente en el empleo público.

La *sentencia YT y otros*, C-282/19, se pronuncia a raíz de una cuestión prejudicial de un tribunal napolitano sobre la interpretación de la Directiva 1999/70 aplicable a varios profesores de religión católica en centros de enseñanza pública que pretendían que sus contratos de trabajo de duración determinada fuesen recalificados como indefinidos.

El Tribunal de Justicia estudia la particularidad de los profesores de religión en Italia y considera que, en principio, están sometidos a la Directiva. No obstante, también recuerda que la cláusula 5 del Acuerdo Marco «no impone a los Estados miembros una obligación general de transformar en contratos por tiempo indefinido los contratos de trabajo de duración determinada».

Ahora bien, el Tribunal de Justicia recuerda, por una parte, que la cláusula 5 no enuncia sanciones específicas en caso de abusos; sin embargo,

corresponde a las autoridades nacionales adoptar medidas proporcionadas, efectivas y disuasorias para garantizar la plena eficacia de las normas adoptadas en aplicación del Acuerdo marco.

Asimismo, dada la falta de efecto directo de la cláusula 5 (apartado 120), solo cabe que el juez italiano aplique la interpretación conforme del Derecho italiano respecto del Derecho de la Unión, aunque tenga sus límites «en los principios generales de seguridad jurídica e irretroactividad y no pueda servir de base para una interpretación *contra legem* del Derecho nacional (apartado 123).

La *sentencia PG*, C-236/20, la dicta el Tribunal de Justicia a requerimiento del Tribunal administrativo de Emilia-Romaña y se refiere a los jueces de paz y su vinculación laboral en relación con el Acuerdo Marco sobre el trabajo a tiempo parcial contenido en la Directiva 97/81 y con el Acuerdo Marco sobre el trabajo de duración determinada de la Directiva 1999/70.

Por una parte, se plantea si es conforme con el Derecho de la Unión que los jueces de paz italianos no tengan el derecho a disfrutar de treinta días de vacaciones anuales retribuidas ni de un régimen de prestaciones sociales y pensiones como el establecido para los jueces de carrera.

Con carácter previo, el Tribunal de Justicia recuerda su propia jurisprudencia relativa a las diferencias entre los jueces de carrera y los jueces de paz, y admite que «la existencia de una oposición inicial especialmente concebida para los jueces de carrera con el fin de acceder a la judicatura, que no es inherente al nombramiento de los jueces de paz, permite la posibilidad de que no gocen de todos los derechos de los jueces de carrera» (apartado 47).

Sin embargo y con igual claridad, el Tribunal de Justicia puntualiza: «la diferencia entre los procedimientos de acceso a la judicatura aplicables a estas dos categorías de trabajadores no puede justificar la exclusión de los jueces honorarios del disfrute de vacaciones anuales retribuidas y del régimen de prestaciones sociales y pensiones del que gozan los jueces de carrera en una situación comparable» (apartado 48).

Precisamente en la sentencia se argumenta sobre la configuración del derecho a las vacaciones en la Directiva 2003/88 relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo y de las prestaciones sociales en la Directiva 97/81/CE relativa al Acuerdo Marco sobre el trabajo a tiempo parcial y, en fin, en la Directiva 1999/70/CE relativa al Acuerdo Marco sobre el trabajo de duración determinada, de tal manera que se aplicaría el principio de *pro rata temporis*.

Por otra parte, el Tribunal de Justicia examina la aplicación de la Directiva 1999/70 a los nombramientos de los jueces interinos en la medida en que se prevé un máximo de tres renovaciones sucesivas, de cuatro años

cada una, por un período total que no exceda de dieciséis años, sin que se establezca la posibilidad de sancionar de manera efectiva y disuasoria la renovación abusiva de relaciones laborales.

Es precisamente la falta de sanción efectiva y disuasoria de las renovaciones abusivas lo que considera el Tribunal de Justicia contrario a la Directiva. A tal efecto el Tribunal de Justicia lo explica en estos términos: «si bien los Estados miembros disponen de un margen de apreciación en cuanto a las medidas de prevención de los abusos, no pueden poner en peligro el objetivo o el efecto útil del Acuerdo Marco sobre el trabajo de duración determinada».

## 6. *El reconocimiento mutuo y la confianza y cooperación leal de las administraciones en la Unión Europea*

Los principios de reconocimiento mutuo, de confianza mutua y de cooperación leal constituyen la base del funcionamiento del espacio de libertad, seguridad y justicia. El Tribunal de Justicia ha establecido en su jurisprudencia los límites de estos principios y sus consecuencias.

Pues bien, el Tribunal General ha adoptado una novedosa sentencia en la que aplica esta misma jurisprudencia a la ejecución administrativa del Derecho europeo de la competencia: la *sentencia Sped-Pro/Comisión*, T-791/19.

El litigio se planteaba entre una empresa polaca de transporte que presentó ante la Comisión una denuncia contra una empresa de transporte ferroviario de mercancías controlada por el Estado polaco. Sin embargo, la Comisión desestimó la denuncia por considerar que la Autoridad Polaca de la Competencia estaba en mejor situación para examinarla.

La empresa alegó, entre otros motivos, que correspondía a la Comisión tramitar la denuncia, habida cuenta de las deficiencias sistémicas o generalizadas del Estado de Derecho en Polonia y, en particular, por la falta de independencia de la autoridad polaca de la competencia y de los órganos jurisdiccionales nacionales competentes en la materia.

El Tribunal General recuerda y aplica la jurisprudencia del Tribunal de Justicia contenida en la *sentencia Minister for Justice and Equality* (Deficiencias del sistema judicial), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586.

Y a tal efecto, el principio deducido por el Tribunal General es el siguiente: «al igual que el espacio de libertad, seguridad y justicia, la cooperación, a efectos de la aplicación de los artículos 101 TFUE y 102 TFUE, entre la Comisión, las autoridades de competencia de los Estados miembros y los órganos jurisdiccionales nacionales se basa en los principios de reconocimiento mutuo, de confianza mutua y de cooperación leal,

que obligan a cada una de esas autoridades y órganos jurisdiccionales a considerar, salvo en circunstancias excepcionales, que todas las demás autoridades y órganos jurisdiccionales respetan el Derecho de la Unión y, muy especialmente, los derechos fundamentales reconocidos por ese Derecho» (apartado 88).

Lo que reprocha el Tribunal General a la Comisión en este caso es que, dados los indicios alegados por la empresa denunciante, la institución europea tenía que haber comprobado, de manera específica y precisa, a la luz de las inquietudes concretas expresadas por la denunciante y de la información eventualmente aportada, si existían razones serias y fundadas para creer que la demandante corría un riesgo real de que se vulnerasen sus derechos si su asunto era examinado por las autoridades polacas.

Se trata, en realidad, de una aplicación de gran interés de principios básicos del funcionamiento de la Unión y que, en particular, determinan el éxito y el fracaso de la ejecución del Derecho de la Unión Europea.

Por último, en este apartado me permito recordar la *sentencia London Steam-Ship Owners' Mutual Insurance Association Limited/Reino de España, C-700/20*, en la que la Gran Sala responde una cuestión prejudicial remitida por la High Court of Justice británica.

El Tribunal de Londres conocía en apelación del reconocimiento que se había hecho en instancia de un auto de ejecución de 1 de marzo de 2019 de la Audiencia Provincial de A Coruña que, de acuerdo con la sentencia penal del Tribunal Supremo español, fijaba las cuantías debidas por los daños causados por el naufragio del Prestige en noviembre de 2002 y por importe de 2.300 millones de euros, que en el caso de la aseguradora del buque, el London P&I Club, limitaba a 855 millones de euros.

El Tribunal de Justicia interpreta el Reglamento (UE) n.º 1215/2012 relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil y la objeción para el reconocimiento de la resolución judicial española se centraba en la existencia de un laudo arbitral confirmado por la justicia británica.

Ahora bien, el Tribunal de Justicia considera que el objetivo y uno de los principios que inspiran la cooperación judicial civil establecida por el Reglamento es la reducción al máximo del riesgo de procedimientos paralelos.

También el Tribunal de Justicia recuerda su jurisprudencia conforme a la cual: «un acuerdo atributivo de competencia celebrado entre un asegurador y un tomador del seguro no puede vincular a la persona perjudicada por el daño asegurado que, allí donde el Derecho nacional lo permita, desee entablar una acción directa por responsabilidad delictual o cuasidelictual contra el asegurador ante el tribunal del lugar en que se produjo el hecho dañoso o ante el tribunal del lugar de su domicilio».

De modo que la sentencia dictada por un tribunal británico en los términos de un laudo arbitral no puede en ese caso impedir el reconocimiento en el Reino Unido del auto de la Audiencia de A Coruña. Y tampoco el intento de invocar la existencia de una causa de orden público es admitido por el Tribunal de Justicia porque el concepto de «orden público» queda excluido cuando el problema planteado es el de la compatibilidad de una resolución extranjera con una resolución nacional.

En definitiva, todo parece indicar que el auto de la Audiencia coruñesa obtendrá el reconocimiento judicial en Londres y podrán ejecutarse las reclamaciones dirigidas por el Gobierno español contra con la aseguradora del *Prestige* sin que esta pueda oponer el laudo arbitral ni la sentencia adoptados en el Reino Unido que lo confirmaba exonerando de responsabilidad a la aseguradora del barco naufragado en la medida en que, conforme al Derecho inglés, los perjudicados, incluido el Gobierno español, debían reclamar primero la responsabilidad a los propietarios del buque y solo después podrían eventualmente ir contra la aseguradora.

### III. Segunda parte. La jurisprudencia europea provocada desde España y sus efectos

La actividad del Tribunal de Justicia en relación con España viene provocada especialmente por respuestas a cuestiones prejudiciales y solo excepcionalmente se pronuncia como consecuencia de recursos directos, en particular el recurso por incumplimiento.

Aunque ambos procedimientos judiciales sean sensiblemente diferentes el resultado es, prácticamente, el mismo en la medida en que permite que el Tribunal de Justicia fije la interpretación sobre determinadas cuestiones por lo general sensibles.

Sigue siendo frecuente la interpretación de la Directiva sobre contratos de duración determinada, en este período referido a los empleados públicos, y de la Directiva sobre cláusulas abusivas de los consumidores.

En cambio, por su trascendencia social ha sido extraordinariamente importante la consideración como discriminatoria la ausencia de una regulación específica relativa a la prestación por situación de desempleo de las empleadas del hogar.

El recurso por incumplimiento relativo al modelo 720 sobre la declaración de bienes en el extranjero ha desautorizado una práctica ya demasiado habitual del legislador en materia fiscal debido, fundamentalmente, a intervenciones absolutamente desproporcionadas de las Administraciones tributarias.

Y lo mismo se puede decir de la sentencia que declara el incumplimiento del legislador español en lo que se refiere al procedimiento para hacer efectiva la responsabilidad por violación del Derecho de la Unión.

### 1. *Una notaria no puede plantear una cuestión prejudicial: auto Frontera Capital*

Como respuesta a peticiones pintorescas es preciso anotar el *auto Frontera Capital*, C-722/21, por el que el Tribunal de Justicia inadmite una cuestión prejudicial planteada por una notaria de Andalucía.

La cuestión se refería a la interpretación del Reglamento (CE) n.º 1896/2006 por el que se establece un proceso monitorio europeo y se inscribía en un procedimiento sancionador seguido contra la referida notaria por haber expedido, infringiendo la normativa española aplicable, requerimientos europeos de pago contra varios deudores que tienen su residencia habitual en España.

El Tribunal de Justicia recuerda su jurisprudencia conforme a la cual: «el procedimiento establecido en el artículo 267 TFUE constituye un instrumento de cooperación entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales, por medio del cual el primero proporciona a los segundos los elementos de interpretación del Derecho de la Unión que precisan para resolver los litigios que deban dirimir. La justificación de la remisión prejudicial no es la formulación de opiniones consultivas sobre cuestiones generales o hipotéticas, sino su necesidad para la resolución efectiva de un litigio. Como se desprende de los propios términos del artículo 267 TFUE, la decisión prejudicial solicitada debe ser «necesaria» para que el tribunal remitente pueda «emitir su fallo» en el asunto de que conoce».

La notaria argumentaba que ejercía funciones jurisdiccionales. Sin embargo, con un breve razonamiento el Tribunal de Justicia comprueba que no cabe identificar la existencia de un litigio pendiente ante la notaria en el que esta deba dictar una resolución judicial. Por lo que el Tribunal de Justicia inadmite la cuestión prejudicial.

### 2. *El Tribunal de Justicia suspende el suplicatorio de los eurodiputados independentistas catalanes*

En casación, el *auto Puigdemont i Casamajó y otros/Parlamento*, C-629/21 P(R), del Vicepresidente del Tribunal de Justicia estima la casación contra el auto del Tribunal General que denegaba la suspensión de los suplicatorios contra los eurodiputados catalanes independentistas que reclama la justicia penal española.

En instancia, el Tribunal General había desestimado la suspensión de la ejecución de las decisiones del Parlamento Europeo, de 9 de marzo de 2021, sobre los suplicatorios de suspensión de su inmunidad de los eurodiputados Puigdemont, Comín y Ponsatí.

En cambio, el auto del Vicepresidente del Tribunal de Justicia anula el auto de instancia concede la medida cautelar solicitada una vez comprobada la concurrencia de una apariencia de buen derecho, constatada la urgencia y después de haber ponderado los intereses en juego.

En cuanto al *fumus boni iuris*, el Tribunal de Justicia recuerda que se cumple cuando al menos uno de los motivos invocados por la parte que solicita las medidas provisionales en apoyo de su recurso principal parezca, a primera vista, no carente de fundamento serio.

En este caso, el motivo que podría estar fundado, a juicio del Tribunal de Justicia, es el relativo a la parcialidad del ponente y del presidente de la Comisión del Parlamento Europeo que tramita el procedimiento de suspensión de la inmunidad de los eurodiputados.

En lo que se refiere a la urgencia, el Tribunal de Justicia constata que también concurre porque «una orden de detención europea no solo conlleva la obligación de detener a la persona buscada, sino también la de entregarla a la autoridad judicial emisora».

Por último, la ponderación de los intereses en juego permite decantarse al Tribunal de Justicia por conceder la suspensión en la medida en que «la suspensión de la inmunidad de un miembro del Parlamento que se realizara de modo irregular y que llevara a su detención o a su privación de libertad menoscabaría el buen funcionamiento de la democracia representativa en la Unión».

Además, añade el Tribunal de Justicia una constatación en cuanto a los efectos temporales recordando que la cuestión ya se viene planteando desde 2017, por lo que «la concesión de las medidas provisionales solicitadas solo implicaría el restablecimiento temporal de la inmunidad parlamentaria de los recurrentes, no supondría finalmente más que el mantenimiento, por un período limitado, del *statu quo* que ha existido durante varios años».

### 3. *La protección de los consumidores por los jueces españoles frente a cláusulas abusivas*

Por el momento, la saga de las sentencias europeas sobre cláusulas abusivas de los consumidores tiene su último episodio significativo con las sentencias de la Gran Sala y dictadas en la misma fecha, *sentencia Ibercaja Banco*, C-600/19, y *sentencia Unicaja Banco*, C-869/19, en las que el Tribunal de Justicia, a preguntas de la Audiencia Provincial de Zaragoza y de

la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo, interpreta la Directiva 93/13/CEE sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores en relación con la legislación española.

Un Juzgado de Primera Instancia de Valladolid había anulado un contrato de préstamo hipotecario con cláusula suelo y le había reconocido al consumidor la restitución de intereses desde el 9 de mayo de 2013, como había fijado la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

En apelación la Audiencia Provincial se pronunció únicamente y como se había solicitado sobre las costas en primera instancia. No obstante, en casación el consumidor solicitó que se le aplicase la jurisprudencia europea establecida en la sentencia de 21 de diciembre de 2016, Gutiérrez Naranjo y otros (C-154/15, C-307/15 y C-308/15, EU:C:2016:980), conforme a la cual no procedía limitar en el tiempo los efectos restitutorios vinculados a la declaración judicial del carácter abusivo de una cláusula.

Pues bien, el Tribunal de Justicia considera que «la protección del consumidor no es absoluta» y, por tanto, «el Derecho de la Unión no obliga a un tribunal nacional a dejar de aplicar las normas procesales internas que confieren fuerza de cosa juzgada a una resolución, aunque ello permitiera subsanar la infracción de una disposición, cualquiera que sea su naturaleza, contenida en la Directiva 93/13 [...] siempre que, no obstante, se respeten los principios de equivalencia y efectividad».

Sin embargo y en este caso el consumidor no había interpuesto el recurso de apelación dado que no se había pronunciado el Tribunal de Justicia en la *sentencia de 21 de diciembre de 2016, Gutiérrez Naranjo y otros*, antes citada. Por tanto y en este caso la aplicación de los principios procesales españoles privarían al consumidor de los medios procesales que le permiten hacer valer sus derechos en virtud de la Directiva 93/13, al hacer imposible o excesivamente difícil la protección de tales derechos y vulnerando de este modo el principio de efectividad.

En consecuencia y aun cuando el consumidor se hubiese aquietado en primera instancia a la solución del litigio, en casación puede invocar los derechos en los términos reconocidos por la jurisprudencia europea posterior.

En el asunto ante la Audiencia aragonesa la invocación de las cláusulas abusivas se hace en fase ejecutiva, primero ante el Juzgado de Zaragoza y luego ante la Audiencia Provincial. Se plantea, por tanto, si las normas procesales españolas relativas al efecto de cosa juzgada y a la preclusión en la oposición a la ejecución son conformes con la Directiva sobre cláusulas abusivas.

En este sentido, el Tribunal de Justicia establece los tres requisitos para que el consumidor ya no pueda invocar el eventual carácter abusivo de las cláusulas: solo si el juez indica expresamente, en su resolución en que despacha ejecución hipotecaria, que ha examinado de oficio el carácter abusivo

de las cláusulas del título que da lugar al procedimiento de ejecución hipotecaria; si dicho examen, motivado al menos sucintamente, no ha puesto de manifiesto la existencia de ninguna cláusula abusiva; y, en fin, si el consumidor no formula oposición dentro del plazo establecido en el Derecho nacional.

Precisamente y en relación con un procedimiento de ejecución hipotecaria, el Tribunal de Justicia admite que, una vez que el procedimiento de ejecución hipotecaria ha concluido y los derechos de propiedad respecto del bien han sido transmitidos a un tercero, el juez, actuando de oficio o a instancias del consumidor, ya no puede proceder a un examen del carácter abusivo de cláusulas contractuales que llevase a la anulación de los actos de transmisión de la propiedad y cuestionar la seguridad jurídica de la transmisión de la propiedad ya realizada frente a un tercero.

Sin embargo, esto no impide que, en aplicación de la Directiva sobre cláusulas abusivas, el consumidor pueda hacer valer sus derechos en un procedimiento posterior con el fin de obtener la reparación de las consecuencias económicas resultantes de la aplicación de cláusulas abusivas.

#### 4. *La indemnización de daños del cártel de camiones: el cómputo del plazo de prescripción*

La Audiencia Provincial de León planteó una cuestión prejudicial sobre la interpretación de la aplicación en el tiempo de la Directiva 2014/104/UE relativa a las acciones por daños por infracciones de disposiciones del Derecho de la competencia.

La *sentencia Volvo y DAF Trucks, C-267/20*, responde la cuestión prejudicial relativa al cártel de camiones y al intento de los que adquirieron estos vehículos de resarcirse de los daños sufridos como consecuencia de la vulneración por los fabricantes del Derecho europeo de la competencia.

El litigio se había planteado ante el Juzgado de lo Mercantil de León y ahora en apelación la Audiencia Provincial leonesa remitió al Tribunal de Justicia tres cuestiones sobre la prescripción de la reclamación de los daños.

Ya el Abogado General le propuso al Tribunal de Justicia que, por una parte, considerase que el artículo 101 TFUE se interpretaba en el sentido de que no se opone a una norma nacional que excluye la aplicación retroactiva del plazo de ejercicio de la acción de cinco años y la presunción *iuris tantum* del perjuicio causado por los cárteles. Pero, por otra parte, también considera que el artículo 101 TFUE y el principio de efectividad exigen a la normativa española reguladora de la acción por daños que el plazo de prescripción únicamente comience a correr a partir del día de la publicación del resumen de la decisión de la Comisión en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

El Tribunal de Justicia reformula las preguntas y aclara el alcance de la aplicación de la Directiva a una infracción del Derecho de la competencia anterior a su entrada en vigor.

A tal efecto, a juicio del Tribunal de Justicia, la Directiva 2014/104/UE establece dos criterios de aplicación: uno de las normas sustantivas y otro de las normas procesales.

En el caso de las normas sustantivas no cabe aplicarlas con efectos retroactivos respecto de la fecha en que termina el plazo de trasposición de la Directiva, es decir, antes del 27 de diciembre de 2016.

En cambio, si las normas no son sustantivas, es decir, si son procesales, la retroactividad no puede aplicarse antes del 26 de diciembre de 2014.

Qué sean normas sustantivas o procesales lo determina el Tribunal de Justicia acudiendo a la regulación de la propia Directiva, por lo que tratándose de cómo se aplica un plazo de prescripción el Tribunal de Justicia deduce que es una norma sustantiva porque, «a diferencia de los plazos procesales, el plazo de prescripción, al conllevar la extinción de la acción judicial, se refiere al Derecho material, ya que afecta al ejercicio de un derecho subjetivo que la persona afectada ya no podrá invocar de manera efectiva ante un tribunal».

Por tanto, el plazo de prescripción establecido por la Directiva de cinco años solo se aplica a partir del 27 de diciembre de 2016. En el caso concreto y dada la transposición tardía de la Directiva por el legislador español, en realidad, la fecha a partir de la cual se aplica el plazo de prescripción de cinco años en España es desde el 27 de mayo de 2017, cuando se publica la norma española de transposición de la Directiva.

Esto significa que el plazo de prescripción aplicable en el caso del cártel de los camiones será en España de un año pero con la precisión, decisiva, del Tribunal de Justicia de que «los plazos de prescripción aplicables a las acciones por daños por infracciones del Derecho de la competencia de los Estados miembros y de la Unión no pueden empezar a correr antes de que haya finalizado la infracción y de que la persona perjudicada tenga conocimiento o haya podido razonablemente tener conocimiento tanto del hecho de que ha sufrido un perjuicio por razón de dicha infracción como de la identidad del autor de esta».

En el caso concreto la discusión radicaba en si los perjudicados podrían haber conocido todos estos datos cuando la Comisión publicó un comunicado de prensa el 19 de julio de 2016 o cuando publicó en el *Diario Oficial de la Unión Europea* el 6 de abril de 2017 un resumen de la decisión que castigaba la infracción del Derecho de la competencia. Finalmente el Tribunal de Justicia considera que «la plena efectividad del artículo 101 TFUE exige considerar que, en el caso de autos, el plazo de prescripción comenzó a correr el día de dicha publicación [en el DOUE]».

Por tanto, el Tribunal de Justicia adelanta que la acción sometida a un año de prescripción no estaba prescrita porque la demanda se había presentado el 1 de abril de 2018 y el plazo había empezado a correr el 6 de abril de 2017.

El artículo 17.1 de la Directiva, que se refiere a la carga de la prueba y al nivel de la prueba relativos a la efectividad de las acciones por daños derivados de la infracción del Derecho de la competencia, es calificado por el Tribunal de Justicia como norma procesal por lo que, una vez incorporadas al Derecho nacional, sus efectos no pueden retrotraerse con anterioridad al 26 de diciembre de 2014. Esto quiere decir en el litigio concreto, en que la demanda se había presentado el 1 de abril de 2018 y después de la transposición de 27 de mayo de 2017, que serían aplicables las referidas normas procesales.

En cambio, el artículo 17.2 de la Directiva que establece la presunción *iuris tantum* de la producción de daños por la infracción al Derecho de la competencia, el Tribunal de Justicia la califica como norma sustantiva porque, a juicio del Tribunal de Justicia, «la presunción *iuris tantum* establecida por esa disposición está directamente relacionada con la imputación de la responsabilidad civil extracontractual al autor de la infracción de que se trate y, en consecuencia, afecta directamente a la situación jurídica de este».

Esto quiere decir que, como el cártel duró desde el 17 de enero de 1997 hasta el 18 de enero de 2011, la norma sustantiva no sería aplicable a hechos anteriores a la fecha de terminación del plazo de transposición, el 27 de diciembre de 2016 o, incluso, en el caso español, dada la reclamación entre particulares, desde que se produjo la transposición por el legislador español el 27 de mayo de 2017.

En definitiva, en una sentencia brillante el Tribunal de Justicia parece resolver un problema de gran importancia por los derechos que están en juego.

## 5. *Los accionistas del Banco Popular y los derechos derivados de las Directivas europeas*

En poco menos de un mes llegaron malas noticias desde Luxemburgo para los antiguos accionistas del Banco Popular porque tanto el Tribunal de Justicia, el 5 de mayo de 2022, como el Tribunal General, el 1 de junio de 2022, desestimaron sus pretensiones.

En la cuestión prejudicial el Tribunal de Justicia da preferencia a los intereses del sistema financiero sobre el de los accionistas; y en los recursos de anulación el Tribunal General no acogió ninguno de los numerosos motivos que atacaban la legalidad de las decisiones de la Junta Única de Resolución y de la Comisión Europea, de 7 de junio de 2017, relativas al procedimiento de resolución del Banco Popular Español.

La *sentencia Banco Santander/J.A.C. y M.C.P.R.*, C-410/20, resuelve una cuestión prejudicial remitida por la Audiencia Provincial de A Coruña referida al alcance de la protección que confiere la Directiva 2014/59/UE sobre el marco para la recuperación y la resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión en relación con los derechos de los accionistas y acreedores del Banco Popular.

El 7 de junio de 2017 el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) redujo a cero el valor nominal del capital social del Banco Popular y todas las acciones que constituían dicho capital social fueron íntegramente amortizadas sin indemnización alguna. En 2018 el Banco Santander adquirió la totalidad de las acciones de nueva emisión del Banco Popular y lo absorbió.

Dos accionistas que habían adquirido en 2016 acciones del Banco Popular demandaron al Banco Santander la nulidad del contrato de suscripción de acciones, bien por error, al haberse firmado dicho contrato sobre la base de una información contable y patrimonial proporcionada de forma incompleta e inexacta en el folleto publicado en virtud de la Directiva 2003/71, bien por dolo, al haberse falseado y ocultado la información patrimonial.

En 2019 el Juzgado de Primera Instancia n.º 2 de A Coruña anuló el contrato de suscripción de acciones y ordenó la restitución a los dos accionistas de la inversión correspondiente, más intereses. En apelación, la Audiencia Provincial planteó la cuestión prejudicial sobre la interpretación de la Directiva 2014/59/UE.

El Tribunal de Justicia señala que, de conformidad con esta Directiva, por una parte, «son los accionistas, seguidos por los acreedores, de una entidad de crédito o una empresa de servicios de inversión objeto del procedimiento de resolución quienes deben soportar prioritariamente las pérdidas sufridas como consecuencia de la aplicación de dicho procedimiento».

Asimismo y, por otra parte, el Tribunal de Justicia considera que «si bien existe un claro interés general en garantizar en toda la Unión una protección fuerte y coherente de los inversores, no puede considerarse que ese interés prevalezca en todo caso sobre el interés general consistente en garantizar la estabilidad del sistema financiero».

Esto supone, en el caso de los accionistas del Banco Popular, que no pueden ejercitar una acción de responsabilidad prevista en el artículo 6 de la Directiva 2003/71 o una acción de nulidad del contrato de suscripción de acciones contra el Banco Santander con posterioridad a la adopción de la decisión de resolución sobre la base de dichas disposiciones.

Esto se justifica, como indica el Tribunal de Justicia, en que «ni el derecho de propiedad recogido en el artículo 17 de la Carta de los Derechos Fundamentales, ni el derecho a la tutela judicial efectiva garantizado en el artículo 47 de dicha Carta son derechos absolutos».

En todo caso y frente a las alegaciones de los antiguos accionistas del Banco Popular, el Tribunal de Justicia recuerda que se les reconoce el derecho a un reembolso o a una indemnización por sus créditos que no sea inferior a la estimación de lo que habrían recibido si la totalidad de la entidad bancaria hubiera sido liquidada con arreglo a los procedimientos de insolvencia ordinarios.

De manera complementaria, mediante cinco sentencias de 1 de junio de 2022, *Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno y SFL/JUR*, T-481/17, *Del Valle Ruiz y otros/Comisión y JUR*, *Eleveté Invest Group y otros/Comisión y JUR*, T-523/17, *Algebris (UK) y Anchorage Capital Group/Comisión*, T-570/17, y *Aeris Invest/Comisión y JUR*, T-628/17, el Tribunal General confirma las decisiones de la Junta Única de Resolución (JUR) y de la Comisión Europea, de 7 de junio de 2017, que habían aprobado el procedimiento de resolución del Banco Popular, lo que suponía su venta al Banco Santander por un euro.

Estas decisiones se adoptaron en un procedimiento en el que previamente habían intervenido, de conformidad con el Reglamento (UE) n.º 806/2014, el Banco Central Europeo y, desde España, el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB).

Los cinco recursos de anulación formulados por inversores del Banco Popular fueron desestimados por el Tribunal General que rechazó los numerosos motivos de anulación, centrados tanto en los defectos de forma como de fondo, que se achacaban a las decisiones de la Junta Única de Resolución y de la Comisión Europea.

En primer lugar, el Tribunal General desestima las excepciones de ilegalidad formuladas contra el procedimiento europeo de resolución porque el Reglamento (UE) n.º 806/2014 no vulnera el derecho a ser oído, ni el derecho de propiedad ni la libertad de empresa consagrados por la Carta.

Y también el Tribunal General desestima los motivos de anulación esgrimidos contra la propia decisión de resolución del Banco Popular porque se ha respetado la obligación de motivar, los interesados han podido acceder al expediente, no se ha vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva, y se cumplían los presupuestos para aplicar el procedimiento de resolución, a saber, que el Banco Popular tenía graves dificultades o probablemente iba a tenerlas, sin que existiesen medidas alternativas a la resolución y a la venta del banco.

A juicio del Tribunal General, tampoco se habría vulnerado el principio de prudencia bancaria ni el principio de protección de la confianza legítima.

En fin, tampoco se acreditó la vulneración del derecho de propiedad de los inversores ni el principio de proporcionalidad consagrados en los artículos 16 y 52 de la Carta, ni se conculcó norma alguna en la valoración del banco ni en la venta realizada al Banco Santander.

A la vista de la respuesta previa del Tribunal de Justicia en la cuestión prejudicial, se hace especialmente complicado el eventual recurso de casación contra las referidas sentencias del Tribunal General.

#### 6. *La discriminación de la mujer en la Seguridad Social: la prestación por desempleo de las empleadas del hogar y la acumulación de pensiones*

En el ámbito de las prestaciones de la Seguridad Social el Tribunal de Justicia ha aplicado en dos sentencias de gran trascendencia la Directiva 79/7/CEE relativa a la aplicación progresiva del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de seguridad social.

En la *sentencia CJ/Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS)*, C-389/20, el Tribunal de Justicia considera que la legislación española que excluye las prestaciones por desempleo de las prestaciones de seguridad social concedidas a los empleados de hogar es contraria a la Directiva 79/7/CEE.

La sentencia responde una cuestión prejudicial remitida por el Juzgado de lo Contencioso-administrativo n.º 2 de Vigo que conocía de una reclamación de una empleada del hogar. La pretensión era poder cotizar para la protección frente a la contingencia de desempleo que le denegaba la legislación española y así la aplicaba la Tesorería General de la Seguridad Social.

En principio, el Tribunal de Justicia admite las razones dadas por el Gobierno español para justificar la exclusión de los empleados del hogar de este tipo de prestaciones debido al objetivo de mantener la tasa de empleo, fomentar la contratación y luchar contra el empleo ilegal y el fraude a la seguridad social en aras de la protección social de los trabajadores.

Sin embargo, el Tribunal de Justicia comprueba que los medios elegidos, que implican excluir a las empleadas de hogar de la protección por desempleo, no son adecuados para alcanzar los objetivos legítimos de política social perseguidos.

Por lo que el Tribunal de Justicia llega a la conclusión de que estamos ante una discriminación indirecta, prohibida por la Directiva 79/7/CEE, en la medida en que dicha disposición sitúa a las trabajadoras en desventaja particular con respecto a los trabajadores y no está justificada por factores objetivos y ajenos a cualquier discriminación por razón de sexo.

La sentencia de 17 de mayo de 2022, del Juzgado de lo Contencioso-administrativo n.º 2 de Vigo, ES:JCA:2022:16, magistrado: Amboage López, reconoce el derecho de la demandante a cotizar, como empleada de hogar, por la contingencia de desempleo en los términos legales que se establezcan. La propia sentencia del Juzgado de Vigo subraya que no se trata de un reconocimiento programático sino que «tendrá plena efectividad cuando la Ley lo desarrolle, disciplinando su contenido, sin que esta circunstancia suponga que

la efectividad de este pronunciamiento sea meramente programática, ya que la estimación de la demanda supone el acogimiento de una pretensión condenatoria de la TGSS, por tanto, susceptible de ejecución forzosa en caso de que no se produzca su cumplimiento voluntario».

La *sentencia KM/INSS, C-625/20*, se refiere a la discriminación en la acumulación de pensiones de invalidez absoluta. Se trataba de determinar si la compatibilidad de prestaciones de la Seguridad Social del régimen general y del régimen de trabajadores autónomos era conforme al principio de igualdad entre trabajadores masculinos y femeninos.

En este caso el Juzgado de lo Social n.º 26 de Barcelona le planteó al Tribunal de Justicia que en España dos pensiones por incapacidad permanente total eran compatibles siempre que se hubieran causado en regímenes diferentes. En cambio, cuando se trata del mismo régimen de la Seguridad Social no cabe acumular las prestaciones reconocidas: en este caso una trabajadora que había cotizado al régimen general primero como auxiliar administrativa y luego como subalterna de casal; al haber generado una incapacidad permanente total para la primera profesión y al haberle reconocido la Seguridad Social una segunda incapacidad total.

El juez barcelonés le explicaba al Tribunal de Justicia que del total de los trabajadores afiliados al Régimen General de la Seguridad Social, el 48,09 % son mujeres, porcentaje que desciende al 36,15 % en el caso del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, por lo que las mujeres tendrían menos probabilidades que los hombres de compatibilizar las prestaciones de estos dos regímenes.

Según los datos aportados y a juicio del Abogado General: «mientras que aproximadamente dos de cada tres hombres que tienen reconocidas diversas incapacidades probablemente podrán compatibilizar las prestaciones de dos o más regímenes, solamente en torno a una de cada dos mujeres que tienen reconocidas diversas incapacidades probablemente podrá hacer lo propio».

El Tribunal de Justicia admite que puede existir una discriminación indirecta prohibida por la Directiva 79/7/CEE relativa a la aplicación progresiva del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de seguridad social. En cambio y a este caso concreto, no se aplicaría, como pretendía el juez barcelonés, la Directiva 2006/54/CE relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación.

Por eso, después de numerosas puntualizaciones sobre la operación que debe realizar el juez español para resolver la cuestión de hecho en que se funda la discriminación indirecta, el Tribunal de Justicia responde que el artículo 4.1 de la Directiva 79/7 debe interpretarse en el sentido de que se opone a la normativa española que impide a los trabajadores afiliados a la

seguridad social percibir simultáneamente dos pensiones de incapacidad permanente total cuando corresponden al mismo régimen de seguridad social, mientras que permite tal acumulación cuando dichas pensiones corresponden a distintos regímenes de seguridad social.

### 7. *El estatuto de los extranjeros no comunitarios y sus vínculos con los ciudadanos de la Unión y con los menores*

El Tribunal de Justicia sigue elaborando el estatuto de los extranjeros y, en particular, se ha pronunciado sobre las dos cuestiones más espinosas en España: la expulsión de los no comunitarios y el alcance de su derecho de residencia cuando los extranjeros cuentan con familiares que son ciudadanos de la Unión.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia considera que la estancia irregular de un extranjero no comunitario permite la imposición de una multa y el incumplimiento de la orden de salida del extranjero justifica la expulsión.

Así se deduce de la *sentencia UN/Subdelegación del Gobierno en Pontevedra*, C-409/20, en la que el Tribunal de Justicia considera que la legislación española, que prevé la imposición de una multa por estancia irregular y, a continuación, la expulsión por no cumplir la orden de abandonar el territorio nacional, no es contraria a la Directiva 2008/115/CE sobre el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular.

La sentencia responde una cuestión prejudicial remitida por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 de Pontevedra que conocía de un recurso de una ciudadana colombiana a la que se le había impuesto la sanción de expulsión por estancia irregular.

El Tribunal de Justicia recuerda su jurisprudencia previa pronunciada en la sentencia de 23 de abril de 2015, *Zaizoune* (C-38/14, EU:C:2015:260) y en la sentencia de 8 de octubre de 2020, *Subdelegación del Gobierno en Toledo* (Consecuencias de la sentencia *Zaizoune*) (C-568/19, EU:C:2020:807).

A juicio del Tribunal de Justicia, «la Directiva 2008/115 establece con precisión el procedimiento que debe aplicar cada Estado miembro al retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular y fija el orden de desarrollo de las diferentes fases que integran sucesivamente ese procedimiento».

Esto significa que cuando se adopte una decisión de retorno respecto a un nacional no comunitario que no sea respetada, las autoridades nacionales deben adoptar todas las medidas necesarias para proceder a la expulsión, esto es, al transporte físico del interesado fuera del Estado miembro de que se trate. La autoridad nacional competente solo estará obligada a adoptar

una orden de expulsión cuando el extranjero no haya regularizado su situación ni haya abandonado voluntariamente el territorio. Por tanto, la multa impuesta al extranjero en situación irregular lleva necesariamente aparejada la obligación de abandonar el territorio nacional en el plazo fijado.

La *sentencia Subdelegación del Gobierno en Toledo/XU y QP*, C-451/19 y C-532/19, interpreta el Derecho de la Unión Europea aplicable a los nacionales no comunitarios vinculados a cónyuges de nacionalidad española, sin ingresos suficientes pero con hijos a cargo, que son también ciudadanos de la Unión.

El Tribunal de Justicia se pronuncia a petición de la Sala de lo Contencioso-administrativo de Castilla-La Mancha, con sede en Albacete, que conoce de dos recursos de apelación contra sendas sentencias de los Juzgados de lo Contencioso-administrativo n.º 1 y n.º 2 de Toledo que habían estimado los recursos contencioso-administrativos interpuestos por nacionales no comunitarios, por una parte, una venezolana y, por otra parte, un peruano, que habían contraído matrimonio con españoles y que solicitaban la tarjeta de residencia que les denegaron por carecer de recursos económicos. En ambos casos estos extranjeros no comunitarios alegaban los vínculos matrimonial y filiales con otros ciudadanos de la Unión.

El Tribunal de Justicia recuerda su jurisprudencia relativa a la reagrupación familiar conforme a la cual «un nacional de un tercer país solo puede aspirar a que se le conceda un derecho de residencia derivado, al amparo del artículo 20 TFUE, si, en el supuesto de que no se le concediera tal derecho, tanto él como el ciudadano de la Unión, miembro de su familia, se verían obligados a abandonar el territorio de la Unión».

Sin embargo, las autoridades nacionales no pueden denegar sistemáticamente la solicitud de reagrupación familiar con un ciudadano de la Unión de nacionales no comunitarios sin haber examinado si entre ese ciudadano de la Unión y dicho miembro de su familia existe una relación de dependencia de tal naturaleza que, en caso de denegarse a este último un derecho de residencia derivado, el propio ciudadano de la Unión se vería obligado a abandonar el territorio de la Unión en su conjunto, quedando con ello privado del disfrute efectivo de la esencia de los derechos conferidos por su estatuto de ciudadano de la Unión.

Ahora bien, el Tribunal de Justicia considera que el mero vínculo matrimonial no implica que exista una relación de dependencia que pueda justificar la concesión de un derecho de residencia derivado. En cambio, cuando la relación es con un menor la relación de dependencia se presume *iuris tantum* cuando ese progenitor convive de forma estable con el otro progenitor, ciudadano de la Unión, de ese menor.

Termina la sentencia considerando que existe una relación de dependencia que puede justificar la concesión de un derecho de residencia derivado en favor del hijo menor no comunitario del cónyuge, también no co-

munitario, si el hijo común que es ciudadano de la Unión se viera obligado a abandonar el territorio español.

#### 8. *Los empleados públicos españoles: movilidad en la Unión y discriminación entre temporales y fijos*

Los empleados públicos españoles han visto transformarse su estatuto jurídico como consecuencia de la aplicación del Derecho de la Unión, especialmente por efecto de las libertades económicas fundamentales y de la aplicación de la Directiva 1999/70 sobre contratos de duración determinada.

La *sentencia Gerencia Regional de Salud de Castilla y León/Delia*, C-86/21, del Tribunal de Justicia interpreta que la experiencia profesional adquirida por una enfermera en un servicio público de salud, el Hospital de Santa María de Lisboa, debería computarse en el reconocimiento no solo de los trienios por antigüedad sino también en la carrera profesional en el Servicio de Salud.

El Tribunal de Justicia se pronuncia a petición de la Sala de lo Contencioso-administrativo de Valladolid que conoce de un recurso de apelación contra una sentencia del Juzgado n.º 3 de Valladolid que había estimado el recurso.

En sus razonamientos el Tribunal de Justicia se basa en la libre circulación de personas que tiene por objeto facilitar a los ciudadanos europeos el ejercicio de cualquier tipo de actividad profesional en el territorio de la Unión y se opone a las medidas que pudieran colocar a estos nacionales en una situación desfavorable en el supuesto de que desearan ejercer una actividad económica en otro Estado miembro.

En particular y por lo que se refiere a los trabajadores, el Tribunal de Justicia recuerda su jurisprudencia conforme a la cual las disposiciones nacionales que impidan o disuadan a un trabajador de abandonar su país de origen para ejercer su derecho a la libre circulación constituyen restricciones prohibidas. Y esto podría suceder cuando no se tengan en cuenta la totalidad de los períodos de actividad laboral en la medida en que puede hacer menos atractiva la libre circulación de trabajadores.

El Tribunal de Justicia considera que la discriminación prohibida puede ser directa o indirecta. También admite que pueda haber restricciones si persiguen un objetivo de interés general, son adecuadas para garantizar la realización de dicho objetivo y no van más allá de lo necesario para alcanzarlo.

Ahora bien, aplicado este test de proporcionalidad al caso concreto, el Tribunal de Justicia termina comprobando que, aun cuando las autoridades españolas pretendan legítimamente garantizar los objetivos y la organiza-

ción del servicio de salud, lo cierto es que en la Unión se ha establecido un sistema de reconocimiento de títulos y diplomas que permite garantizar el objetivo de calidad.

En definitiva, el Tribunal de Justicia termina contestando a la Sala de lo Contencioso-administrativo de Valladolid que debe tomar en consideración a efectos de la carrera profesional el tiempo de desempeño como enfermera en el servicio público de salud de Portugal.

Otras cuatro resoluciones del Tribunal de Justicia se refieren a la aplicación de la Directiva 1999/70/CE a los empleados públicos.

El *auto Servicio de Salud de Castilla-La Mancha (Sescam)/BF*, C-151/21, del Tribunal de Justicia contesta una cuestión prejudicial procedente de la Sala de lo Contencioso-administrativo de Castilla-La Mancha, con sede en Albacete, en relación con la aplicación de la Directiva 1999/70/CE relativa al Acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada a los empleados públicos en promoción interna temporal, es decir y en este caso, a un estatutario fijo con la categoría de auxiliar de enfermería que pasó a desempeñar temporalmente la categoría de enfermero.

Se planteaba si la cláusula 4 del Acuerdo que equipara al personal temporal con el personal fijo se aplicaba a la percepción de los trienios de antigüedad de la categoría profesional desempeñadas temporalmente, la de enfermero y no la de auxiliar.

Sin embargo, el Tribunal de Justicia considera que la cláusula 4 se aplica únicamente al conjunto de los trabajadores que presten servicios remunerados en el marco de una relación laboral de duración determinada que los vincule a su empleador pero no al personal fijo del servicio de salud pública y que, en consecuencia, no está vinculado a su empleador mediante una relación de trabajo de duración determinada.

De modo que, a juicio del Tribunal de Justicia, la promoción interna temporal, no está comprendida en el ámbito de aplicación personal de la Directiva 1999/70 ni en el del Acuerdo Marco, ya que la cláusula 4 se refiere únicamente a las diferencias de trato existentes entre trabajadores con contrato de duración determinada y trabajadores fijos comparables.

En cambio, el Tribunal de Justicia ha interpretado la cláusula 4 de la Directiva 1999/70 considerando que los médicos interinos también tienen derecho a la exención de guardias. En el *auto KQ/Servicio de Salud de Castilla-La Mancha (Sescam)*, C-226/21, el Tribunal de Justicia responde al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 de Toledo sobre la exención de guardias médicas que se aplicaba únicamente al personal estatutario fijo pero no al personal estatutario temporal.

Interpretando la Directiva 1999/70/CE y, en particular, la cláusula 4ª del Acuerdo, el Tribunal de Justicia llega a la conclusión de que la Ley castellano-manchega, conforme a la cual la exención de guardias se concede

a los trabajadores mayores de 55 años que cuenten con un período mínimo de actividad previa de al menos diez años, realizando, de manera efectiva, un servicio de guardia y que tengan una relación de empleo de carácter fijo, pero no al personal temporal, es contraria a la referida Directiva.

Concluye señalando el Tribunal de Justicia que la cláusula 4 del Acuerdo es incondicional y suficientemente precisa para que los particulares puedan invocarla frente al Estado ante un juez nacional.

El Tribunal de Justicia ha respondido con la *sentencia Clemente/Comunidad de Castilla y León (Dirección General de la Función Pública)*, C-192/21, sobre la cuestión de la consolidación de grado personal de los funcionarios interinos.

Se trata de una cuestión prejudicial remitida por la Sala de lo Contencioso-administrativo con sede en Valladolid ante la que se plantea un recurso de apelación de un veterinario interino, de 2001 a 2008, puesto de nivel 24. Una vez que ingresó en el cuerpo, destinado a un puesto de nivel 22, solicitó como funcionario de carrera que se le reconociese el grado consolidado de nivel 24.

En el auto de planteamiento se pone de manifiesto la jurisprudencia del Tribunal Supremo español conforme a la cual un funcionario de carrera consolida el grado, por lo general, cuando ocupa el puesto con carácter definitivo.

A juicio del Tribunal de Justicia, si bien la Directiva 1999/70 y el Acuerdo Marco no se oponen a que la consolidación del grado personal se reserve exclusivamente a los funcionarios de carrera, la normativa de un Estado miembro no puede imponer un requisito general y abstracto relacionado únicamente con la naturaleza temporal del trabajo de los funcionarios interinos, sin tener en cuenta la naturaleza concreta de las tareas desempeñadas y las características inherentes a estas.

Ahora bien, el Tribunal de Justicia comprueba que permitir que un funcionario de carrera consolide el grado más elevado que tenía cuando era interino podría constituir una discriminación inversa en perjuicio de los funcionarios de carrera que hayan sido destinados temporalmente a un puesto al que corresponde un grado superior al correspondiente al puesto para el que fueron nombrados con carácter definitivo.

Finalmente, el Tribunal de Justicia, que expresamente excluye la consolidación automática del grado personal, concluye reconociendo que la cláusula 4.1 del Acuerdo Marco de la Directiva se opone a una normativa nacional en virtud de la cual, a efectos de la consolidación del grado personal, no se tengan en cuenta los servicios que un funcionario ha prestado como interino antes de adquirir la condición de funcionario de carrera.

Se trata de una respuesta ambigua que será preciso aquilatar desde la perspectiva del Derecho español.

Por último, el *auto QL/Universitat de Barcelona*, C-464/21, delimita el concepto de trabajador con contrato de duración determinada, a petición del Juzgado de lo Social n.º 3 de Barcelona.

A tal efecto, el Tribunal de Justicia señala: «la conversión de la relación laboral entre las partes en el litigio principal en «indefinida no fija» es una sanción por el recurso abusivo a sucesivos contratos de trabajo de duración determinada, pero no modifica la propia naturaleza de estos contratos».

### 9. *El «Modelo 720» de declaración de bienes en el extranjero de la legislación tributaria española es contrario al Derecho de la Unión*

La *sentencia Comisión/España*, C-788/19, del Tribunal de Justicia declara el incumplimiento del Derecho de la Unión Europea al haber adoptado una legislación en virtud de la cual los residentes fiscales en España estén obligados a declarar sus bienes o derechos en el extranjero a través del *Modelo 720. Declaración Informativa. Declaración sobre bienes y derechos situados en el extranjero*. De no cumplir esta obligación, los contribuyentes incurrirían en infracciones tributarias que son sancionadas con severidad.

El Tribunal de Justicia subraya que la legislación tributaria española, que restringe la libre circulación de capitales, puede estar justificada para garantizar la eficacia de los controles fiscales y luchar contra el fraude fiscal.

Sin embargo, en determinados aspectos resulta desproporcionada. Por una parte, cuando el incumplimiento o el cumplimiento perfecto o extemporáneo de la obligación de declarar mediante el modelo 720 impidan la prescripción. Y, por otra parte, cuando se sancione esta infracción con una multa del 150% del impuesto calculado sobre el valor de los bienes controlados, que puede acumularse con multas de cuantía fija y que no guarden proporción alguna con las sanciones previstas para infracciones similares cometidas en el territorio español.

### 10. *El procedimiento español para hacer efectiva la responsabilidad del legislador por incumplimiento del Derecho de la Unión no es apropiado*

En su sentencia de 28 de junio de 2022, *Comisión/España*, C-278/20, el Tribunal de Justicia, en formación de Gran Sala, ha declarado que la legislación española relativa a la responsabilidad del Estado legislador por violación del Derecho de la Unión, contenida en la Ley 39/2015, de 1 de oc-

tubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, es contraria al Derecho de la Unión.

De hecho, el Abogado General ya se había pronunciado en el sentido de que varias exigencias de la legislación española para obtener la reparación (que haya declaración previa del Tribunal de Justicia de que el Derecho nacional es incompatible con el Derecho de la Unión, que se interponga con carácter previo un recurso contra el acto administrativo lesivo en el marco del cual se alegue la infracción del Derecho de la Unión posteriormente declarada en la sentencia del Tribunal de Justicia, o, en fin, que tanto el plazo de prescripción de la acción de responsabilidad del Estado legislador como la limitación de los daños indemnizables dependa también de una sentencia previa del Tribunal de Justicia) son contrarias al principio de efectividad del Derecho de la Unión.

En su sentencia el Tribunal de Justicia confirma la vulneración del Derecho de la Unión por incumplimiento del principio de efectividad pero, a su juicio, no hay incumplimiento del principio de equivalencia.

En efecto, el Tribunal de Justicia recuerda cuál es el marco de la responsabilidad del Estado por violación del Derecho de la Unión y que, como es sabido, se basa en tres postulados:

Conforme al primero y en palabras del Tribunal de Justicia: «el principio de la responsabilidad del Estado por daños causados a los particulares por infracciones del Derecho de la Unión que le son imputables es inherente al sistema de los Tratados en los que esta se funda».

El segundo postulado se refiere a los tres requisitos que deben cumplirse: «que la norma infringida del Derecho de la Unión tenga por objeto conferirles derechos, que la infracción de esta norma esté suficientemente caracterizada y que exista una relación de causalidad directa entre tal infracción y el perjuicio sufrido por esos particulares».

Y el tercer postulado se refiere a la aplicación de esta responsabilidad en los Derechos nacionales dado que no se han establecido procedimientos en el Derecho de la Unión.

A juicio del Tribunal de Justicia: «el derecho a indemnización que está basado directamente en el Derecho de la Unión desde el momento en que se reúnen los tres requisitos [...] incumbe al Estado, en el marco del Derecho nacional en materia de responsabilidad, reparar las consecuencias del perjuicio causado, entendiéndose que los requisitos establecidos por las legislaciones nacionales en materia de indemnización de daños no pueden ser menos favorables que los que se aplican a reclamaciones semejantes de naturaleza interna (principio de equivalencia) y no pueden articularse de manera que hagan en la práctica imposible o excesivamente difícil obtener la indemnización (principio de efectividad)».

En primer lugar, el Tribunal de Justicia constata las limitaciones de la legislación española contrarias al Derecho de la Unión, en concreto, al principio de efectividad.

El Tribunal de Justicia explica cómo debe entenderse en principio de efectividad, es decir, su límite está representado por una disposición procesal nacional que hace en la práctica imposible o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos que confiere a los particulares el Derecho de la Unión y para determinar si tal norma procesal es contraria al principio de efectividad «debe analizarse teniendo en cuenta el lugar que ocupa esa disposición dentro del conjunto del procedimiento, así como el desarrollo y las peculiaridades de este, ante las diversas instancias nacionales, y tomando en consideración, en su caso, los principios en los que se basa el sistema jurisdiccional nacional de que se trate, como, entre otros, el principio de seguridad jurídica y el necesario buen desarrollo del procedimiento».

El Tribunal de Justicia reputa como contraria al principio de efectividad la legislación española porque si bien establece la vía contencioso-administrativa, esta vía «no cubre la indemnización por los daños ocasionados directamente por un acto u omisión del legislador nacional como consecuencia de la infracción del Derecho de la Unión cuando tales daños no puedan ser imputados a la actividad de los servicios públicos».

En suma, estas exigencias de la legislación española son contrarias al principio de efectividad: que exista una sentencia del Tribunal de Justicia que haya declarado el carácter contrario al Derecho de la Unión de la norma con rango de ley aplicada; que el particular perjudicado haya obtenido, en cualquier instancia, una sentencia firme desestimatoria de un recurso contra la actuación administrativa que ocasionó el daño, sin establecer ninguna excepción para los supuestos en los que el daño deriva directamente de un acto u omisión del legislador, contrarios al Derecho de la Unión, cuando no exista una actuación administrativa impugnada; que se establezca un plazo de prescripción de un año desde la publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea* de la sentencia del Tribunal de Justicia que declare el carácter contrario al Derecho de la Unión de la norma con rango de ley aplicada, sin abarcar aquellos supuestos en los que no exista tal sentencia; y, en fin, que solo son indemnizables los daños producidos en los cinco años anteriores a la fecha de dicha publicación, salvo que la sentencia disponga otra cosa.

En cambio, en segundo lugar, el Tribunal de Justicia considera que la misma legislación española no es contraria al principio de equivalencia porque, siguiendo en esto al Abogado General, «este principio no puede fundamentar la obligación de los Estados miembros de permitir que nazca un derecho a indemnización conforme a requisitos más favorables que los previstos en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia».

Por tanto, los requisitos son únicamente los determinados por la jurisprudencia europea por lo que la Comisión no puede cuestionar los propios requisitos para exigir responsabilidad del Estado legislador por infracciones del Derecho de la Unión que le sean imputables, tal como se definen en Derecho español, los cuales es indudable, por lo demás, como subraya el Tribunal de Justicia, que reproducen fielmente los establecidos en la jurisprudencia europea.

Y, en consecuencia, termina el Tribunal de Justicia subrayando: «aun suponiendo que los requisitos para exigir la responsabilidad del Estado legislador por las infracciones del Derecho de la Unión que le sean imputables sean menos favorables que los requisitos para exigir la responsabilidad del Estado legislador en caso de vulneración de la Constitución, el principio de equivalencia no está destinado a aplicarse en ese supuesto».

#### IV. Relación de las sentencias comentadas

1. TJUE, auto de 13 de diciembre de 2021, SESCOAM/BF, C-151/21, EU:C:2021:1005 (la Directiva 1999/70 no se aplica a la promoción interna temporal de personal estatutario).
2. TJUE, auto de 13 de diciembre de 2021, KQ/SESCAM, C-226/21, EU:C:2021:1010 (la no exención de guardias de los médicos interinos es discriminatoria).
3. TJUE, sentencia de 13 de enero de 2022, YT y otros/Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca y Ufficio Scolastico Regionale per la Campania, C-282/19, EU:C:2022:3 (empleo público docente temporal en materia de religión).
4. TJUE, sentencia de 13 de enero de 2022, Minister Sprawiedliwości/Prokurator Krajowy y Rzecznik Dyscyplinarny Izby Adwokackiej, C-55/20, EU:C:2022:6 (procedimiento disciplinario contra un abogado).
5. TJUE (Gran Sala), sentencia de 18 de enero de 2022, Thelen Technopark Berlin/MN, C-261/20, EU:C:2022:33 (efecto de las directivas y responsabilidad del Estado).
6. TJUE (Gran Sala), sentencia de 25 de enero de 2022, Vysočina Wind/Ministerstvo životního prostředí, C-181/20, EU:C:2022:51 (responsabilidad y legislación nacional contraria a una directiva aprobada con posterioridad).
7. TJUE, sentencia de 27 de enero de 2022, Comisión/España (formulario 720 sobre información tributaria de bienes en el extranjero), C-788/19, EU:C:2022:55.
8. TJUE (Pleno), sentencia de 16 de febrero de 2022, Hungría/Parlamento y Consejo (legalidad del Reglamento 2020/2092 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión y Estado de Derecho), C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97.
9. TJUE (Pleno), sentencia de 16 de febrero de 2022, Polonia/Parlamento y Consejo (legalidad del Reglamento 2020/2092 sobre un régimen general de con-

- dicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión y Estado de Derecho), C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98.
10. TJUE (Gran Sala), sentencia de 22 de febrero de 2022, Procedimiento incoado por RS (Efectos de las sentencias de un tribunal constitucional), C-430/21, EU:C:2022:99.
  11. TJUE (Gran Sala), sentencia de 22 de febrero de 2022, Stichting Rookpreventie Jeugd y otros/Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, C-160/20, EU:C:2022:101 (Directiva 2014/40/UE sobre tabaco).
  12. TJUE, sentencia de 24 de febrero de 2022, TGSS (subsidio de paro de las empleadas del hogar), C-389/20, EU:C:2022:120.
  13. TJUE, sentencia de 3 de marzo de 2022, UN/Subdelegación del Gobierno en Pontevedra, C-409/20, EU:C:2022:148 (multa o expulsión de nacional no comunitario).
  14. TJUE (Gran Sala), sentencia de 22 de marzo de 2022, M. F./J. M. (Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo — Nomenclación), C-508/19, EU:C:2022:201.
  15. TJUE (Gran Sala), sentencia de 29 de marzo de 2022, BN y otros/Getin Noble Bank, C-132/20, EU:C:2022:235 (independencia e imparcialidad de un tribunal polaco).
  16. TJUE (Gran Sala), sentencia de 5 de abril de 2022, G.D./Commissioner of the Garda Síochána y otros, C-140/20, EU:C:2022:258 (protección de datos en la investigación de delitos graves).
  17. TJUE, sentencia de 7 de abril de 2022, PG/Ministero della Giustizia y otros (Estatuto de los jueces de paz italianos y la Directiva de trabajo de duración determinada), C-236/20, EU:C:2022:263.
  18. TJUE (Gran Sala), sentencia de 26 de abril de 2022, Polonia/Parlamento y Consejo, C-401/19, EU:C:2022:297 (responsabilidad de las plataformas digitales y derechos de autor).
  19. TJUE, sentencia de 28 de abril de 2022, Gerencia Regional de Salud de Castilla y León/Delia, C-86/21, EU:C:2022:310 (carrera profesional y méritos obtenidos en un hospital público de Lisboa).
  20. TJUE, auto de 26 de abril de 2022, QL/Universitat de Barcelona, C-464/21, EU:C:2022:337 (trabajador con contrato de duración determinada).
  21. TJUE, sentencia de 5 de mayo de 2022, Banco Santander/J.A.C. y M.C.P.R., C-410/20, EU:C:2022:351 (protección de los derechos de los accionistas y acreedores del Banco Popular).
  22. TJUE, sentencia de 5 de mayo de 2022, Subdelegación del Gobierno en Toledo/XU y QP (Residencia de un miembro de la familia — Insuficiencia de recursos), C-451/19 y C-532/19, EU:C:2022:354.
  23. TJUE (Gran Sala), sentencia de 17 de mayo de 2022, MA/Ibercaja Banco, C-600/19, EU:C:2022:394 (cláusulas abusivas de los consumidores).
  24. TJUE (Gran Sala), sentencia de 17 de mayo de 2022, L/Unicaja Banco, C-869/19, EU:C:2022:397 (cláusulas abusivas de los consumidores).
  25. TJUE, auto, de 19 de mayo de 2022, Procedimiento incoado por Frontera Capital, C-722/21, EU:C:2022:412 (inadmisibilidad de cuestión prejudicial de una notaría).

26. TJUE, auto, de 24 de mayo de 2022, Puigdemont i Casamajó y otros/Parlamento, C-629/21 P(R), EU:C:2022:413 (suspensión de los suplicatorios contra eurodiputados).
27. TJUE (Gran Sala), sentencia de 20 de junio de 2022, London Steam-Ship Owners' Mutual Insurance Association Limited/Reino de España, C-700/20, EU:C:2022:488 (reconocimiento de sentencia española sobre responsabilidad por el naufragio del Prestige por los tribunales de Londres).
28. TJUE, sentencia de 22 de junio de 2022, Volvo y DAF Trucks, C-267/20, EU:C:2022:494 (cártel de camiones y prescripción de la acción por daños).
29. TJUE, sentencia de 28 de junio de 2022, Comisión/España (violación del Derecho de la Unión por el legislador español), C-278/20, EU:C:2022:503.
30. TJUE, sentencia de 30 de junio de 2022, KM/INSS (discriminación por razón del sexo en la acumulación de pensiones de invalidez absoluta), C-625/20, EU:C:2022:508.
31. TJUE, sentencia de 30 de junio de 2022, Clemente/Comunidad de Castilla y León (Dirección General de la Función Pública), C-192/21, EU:C:2022:513 (consolidación del grado personal del tiempo de desempeño como funcionario interino).
32. TGUE, sentencia de 9 de febrero de 2022, Sped-Pro/Comisión, T-791/19, EU:T:2022:67 (principios de reconocimiento mutuo, de confianza mutua y de cooperación leal en la aplicación del Derecho europeo de la competencia).
33. TGUE, sentencia de 1 de junio de 2022, Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno y SFL/JUR, T-481/17, EU:T:2022:311 (procedimiento de resolución del Banco Popular Español).
34. TGUE, sentencia de 1 de junio de 2022, Del Valle Ruiz y otros/Comisión y JUR, T-510/17, EU:T:2022:312 (procedimiento de resolución del Banco Popular Español).
35. TGUE, sentencia de 1 de junio de 2022, Elevanté Invest Group y otros/Comisión y JUR, T-523/17, EU:T:2022:313 (procedimiento de resolución del Banco Popular Español).
36. TGUE, sentencia de 1 de junio de 2022, Algebris (UK) y Anchorage Capital Group/Comisión, T-570/17, EU:T:2022:314 (procedimiento de resolución del Banco Popular Español).
37. TGUE, sentencia de 1 de junio de 2022, Aeris Invest/Comisión y JUR, T-628/17, EU:T:2022:315 (procedimiento de resolución del Banco Popular Español).



# Crónica



# Actualidad institucional y económica de España en el marco de la Unión Europea (Junio 2022)

Beatriz Iñarritu

Profesora de «Deusto Business School», Universidad de Deusto  
binarritu@deusto.es

doi: <https://doi.org/10.18543/ced.2524>

Publicado en línea: septiembre de 2022

---

**Sumario:** I. Introducción.—II. El Estado de la Integración.—  
III. Cuestiones generales de la actualidad económica.

## I. Introducción

A lo largo del primer semestre de 2022, los europeos hemos sido testigos del inicio de una nueva guerra en el continente que ha cambiado radicalmente las perspectivas económicas y nuestra visión respecto a la necesidad de conseguir una mayor autonomía en materia de defensa.

La escalada de la inflación ha provocado medidas inéditas como la «excepción ibérica» para limitar el precio del gas en España y Portugal o el brusco cambio en la política monetaria del Banco Central Europeo que ha reducido las compras netas de deuda y que promete próximas subidas de los tipos de interés en la Eurozona.

Los conflictos con el Reino Unido, por el protocolo de Irlanda del Norte, y con Argelia, por la eventual suspensión de relaciones económicas con España, han sido también noticias preocupantes que añaden incertidumbre al futuro económico de la UE.

Por el contrario, la nueva prórroga de la suspensión de las normas fiscales (el llamado Pacto de Estabilidad y Crecimiento) y la anunciada transferencia de otros 12.000 millones de euros de los fondos de recuperación son parte del «contrapeso» positivo para la Economía española, que podrían ayudar a compensar los efectos negativos de la inflación y de la nueva política monetaria.

During this first half of 2022, we Europeans, have been witnesses of the start of a new war in the continent, that has radically changed the economic forecasts and our vision regarding the need of achieving a higher autonomy in the field of defence.

The rising of inflation has provoked unprecedented measures such as the “Iberian exemption” to limit the price of gas in Spain and Portugal or the sharp change in the monetary policy driven by the European Central Bank, which has reduced the net purchases of debt and has announced increases of interest rates in the Euro area.

Conflicts with the United Kingdom, due to the Northern Ireland protocol, and with Algeria, due to the eventual suspension of economic relations with Spain, have also been worrying news as they add uncertainty to the EU economic future.

On the other hand, the renewed extension of the suspension of the fiscal rules (the so-called Stability and Growth Pact) and the announcement of the payment of other 12 billion euro from the recovery funds seem to be the positive “counterweight” for the Spanish Economy, as they might help to compensate the negative effects of inflation and the new monetary policy.

## II. El estado de la integración

### 1. *Parlamento Europeo: intento de moción de censura contra la Comisión por aprobar el Plan de Recuperación de Polonia*

Apenas una semana después de que la Comisión Europea avalara el Plan de Recuperación presentado por Polonia, que permitiría iniciar los desembolsos de las ayudas previstas en el principal Fondo de Recuperación, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, MRR, por un importe total de 35.400 millones de euros, tres eurodiputados del grupo liberal «Renovar Europa» iniciaron, a comienzos de Junio, los trámites para presentar una moción de censura contra el ejecutivo comunitario por la «pérdida de confianza» que esta aprobación del plan polaco significaba en el pulso que mantiene, desde hace meses, el gobierno de Varsovia respecto al cuestionamiento de la independencia judicial y el respeto del Estado de Derecho en el país.

El primer paso que los tres diputados (el belga Guy Verhofstadt, la holandesa Sophie In’t Veld y el español Luis Garicano) debían dar se preveía difícil, puesto que debían recabar el apoyo de al menos 71 diputados de los 705 eurodiputados para, en efecto, dar inicio a una moción contra el ejecutivo de Von der Leyen, si éste decidiera realizar las transferencias de fondos a Polonia antes de que este país cumpliera con las sentencias europeas que cuestionan la aplicación de los estándares democráticos de la UE. «Si la Comisión ya no cumple su papel de guardiana de los Tratados, el Parlamento debería retirarle su confianza», afirmaban los diputados.

A pesar de que la Comisión Europea se defendía argumentando que los desembolsos sólo se producirían cuando existan «garantías» del respeto de los valores y derechos fundamentales, lo cierto es que el ultraconservador Partido de Ley y Justicia, que gobierna en Polonia, suma siete años de injerencias en su sistema judicial y de erosión de la separación de poderes, lo que ha desembocado en numerosas denuncias de la propia Comisión y en diferentes sentencias reprobatorias del Tribunal de Justicia de la UE, contrarias todas ellas a las reformas de las leyes polacas que han desdibujado la separación de poderes, y que han provocado la destitución de un colectivo de jueces, sin olvidar la sentencia del Tribunal Constitucional de Polonia que estableció la primacía del derecho nacional sobre el de la Unión.

En todo caso, y a pesar de la unanimidad de los grupos pro-europeos de la Eurocámara respecto a la necesidad de verificar que Polonia cumpla todas las condiciones en materia de independencia judicial, una mayoría de éstos ya declaraba entonces que consideraba la propuesta de censura como prematura y poco oportuna, y que, por tanto, no la apoyarían.

El grupo mayoritario en la Cámara, el de los populares europeos al que pertenece Von der Leyen, ya desde que tuvo conocimiento de la iniciativa, se mostró claramente dispuesto a protegerle, y su líder, Manfred Weber declaró «no ver la necesidad» de promover la moción; por su parte, Iratxe García, líder de los socialistas europeos, argumentó que «hay que ser menos populistas y más responsables» y pidió «trabajo, dedicación y responsabilidad» para reclamar a la Comisión que no proceda a ejecutar los desembolsos sin garantías de la implementación de las reformas judiciales exigidas por el Tribunal europeo. Incluso el líder del grupo liberal, Stéphane Séjourné, recordó que la propuesta de la moción era una «iniciativa individual» de tres diputados y no del grupo en su conjunto.

Estas posiciones iniciales de los grupos mayoritarios auguraban el fracaso de la iniciativa, puesto que, aunque inicialmente sólo era necesario el apoyo del 10% de los diputados (71 de los 705), la votación hubiera requerido una mayoría superior a dos tercios para salir adelante en el pleno de la Eurocámara. De hecho, de las ocho mociones de censura que hasta la fecha han sido presentadas contra la Comisión, ninguna ha llegado a prosperar.

Si en Octubre de 2021, el Tribunal de la UE había impuesto una multa de un millón de euros a Polonia al día mientras no paralizase, de forma cautelar, las actividades de la sala disciplinaria del Tribunal Supremo polaco, tal como ya había solicitado anteriormente en el mes de julio, en Enero de 2022, la constatación del impago de la sanción provocó que la Comisión Europea decidiera reclamar a Varsovia un total de 69 millones de euros por los atrasos en el pago de la multa, correspondientes al período entre el 3 de noviembre de 2021 y el 10 de enero de 2022, ambos inclusive, incluyendo

la amenaza de que ante nuevos retrasos, la Comisión podría decidir la retención de los pagos de la financiación comunitaria asignados al país.

## 2. *Incorporación de Croacia a la Eurozona en 2023 y estatus de país candidato para Ucrania*

En Junio la Comisión Europea hizo público el Informe de Convergencia anual que evalúa los progresos de los siete Estados miembros de la UE no pertenecientes a la zona del euro y que están comprometidos legalmente a adoptar el euro, e integrarse en la Unión Monetaria Europea. Estos países son Bulgaria, Chequia, Croacia, Hungría, Polonia, Rumanía y Suecia, puesto que Dinamarca dispone de una cláusula de exclusión legal y, por tanto, no está incluida en el compromiso de integración en la Eurozona y en la evaluación.

La valoración contenida en el Informe, respecto a cada uno de los «criterios de convergencia», se resumía en los términos siguientes:

- solo Croacia y Suecia cumplían el criterio de estabilidad de precios,
- todos los Estados miembros examinados cumplían el criterio relativo a las finanzas públicas, excepto Rumanía (único Estado miembro sometido a un procedimiento de déficit excesivo),
- Bulgaria y Croacia son los dos Estados miembros que cumplían el criterio del tipo de cambio,
- Bulgaria, Croacia, Chequia y Suecia cumplían el criterio de tipos de interés a largo plazo.

A la luz de la evaluación, la Comisión confirmaba que Croacia cumplía todas las condiciones para la adopción del euro y que, además, su legislación nacional en el ámbito monetario es plenamente compatible con la legislación de la Unión Económica y Monetaria y con los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo.

Y, en consecuencia, el ejecutivo europeo decidía adoptar una propuesta de Decisión del Consejo y una propuesta de Reglamento del Consejo en relación con la introducción del euro en Croacia, previéndose que el Consejo pudiera adoptar estas decisiones definitivas en la primera quincena de julio, tras los debates en el Eurogrupo y en el Consejo Europeo, y después de que el Parlamento Europeo y el Banco Central Europeo emitan sus preceptivos dictámenes.

La presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, hizo unas declaraciones cargadas de solemnidad: «Hoy, Croacia ha dado un paso significativo hacia la adopción del euro, nuestra moneda común. Menos de un decenio tras su adhesión a la UE, Croacia está ahora dispuesta a entrar

en la zona del euro el 1 de enero. Ello reforzará la economía de Croacia y proporcionará beneficios a sus ciudadanos, a sus empresas y a su sociedad en general. La adopción del euro por parte de Croacia también reforzará el euro. Veinte años después de la puesta en circulación de los primeros billetes y monedas en euros, el euro se ha convertido en una de las divisas más fuertes a nivel mundial, mejorando las condiciones de vida de millones de ciudadanos en toda la Unión. El euro es un símbolo de la fortaleza y unidad de Europa. ¡Enhorabuena, Croacia!».

Por tanto, Croacia adoptará el euro, previsiblemente, el 1 de enero de 2023, sustituyendo la moneda común a la kuna, y haciendo que el número de Estados miembros de la zona euro se eleve a veinte.

Por otra parte, otra decisión relevante del primer semestre de 2022 respecto a la configuración futura de la Unión fue la decisión del Consejo Europeo de junio de otorgar a Moldavia y a Ucrania el estatus de países candidatos a integrarse en la UE, tras haber recibido el dictamen favorable de la Comisión europea, y también la decisión de los líderes europeos de conceder la «perspectiva europea» a Georgia, como paso previo a su condición de país candidato.

A la finalización de la cumbre, su presidente Charles Michel señaló que los líderes europeos habían tenido ocasión de «acordar seguir con el apoyo a Ucrania en el ámbito financiero y militar», y reiteró, también, el compromiso de la UE de «reavivar el proceso europeo con los Balcanes Occidentales».

Por su parte, la presidenta de la Comisión Von der Leyen insistió en el hecho de que los tres países «van a avanzar en las reformas exigidas, porque son positivas para los países, para la democracia y para reforzar la competitividad de los países, y porque son buenas para sus ciudadanos».

En todo caso, y a pesar de que la guerra en Ucrania ha situado la cuestión de la ampliación de la UE en el centro de los debates, lo cierto es que los líderes europeos debieron reconocer los escasos o nulos avances conseguidos en el proceso de adhesión del grupo de países que componen los Balcanes occidentales, identificando como una de las dificultades más relevantes en este progreso el veto que mantiene Bulgaria sobre el inicio de conversaciones de adhesión con Albania y Macedonia del Norte por cuestiones de política interna, cuestión que, en efecto, impidió de nuevo despejar el camino a estos dos países hacia la integración en la UE, pasados respectivamente 17 y 8 años desde que fueron declarados candidatos. Esta experiencia explicaba el comentario del primer ministro albanés, Edi Rama, a los ucranianos: «Mejor que no se hagan ilusiones».

El reconocimiento del estatus de candidatos para Ucrania y Moldavia es el paso previo y necesario para una hipotética apertura de negociaciones de adhesión que a día de hoy se antojan lejanas, ya que exigiría la introducción de reformas profundas en estos dos países. En concreto, en su informe previo, la Comisión Europea aconsejaba a Kiev, entre otras, la aplicación de

nuevas leyes para garantizar la imparcialidad en el nombramiento de jueces y fiscales, la puesta en marcha del organismo anticorrupción recientemente creado y la aplicación plena de la ley para recortar el poder de los oligarcas. Según Bruselas, todas estas reformas serán clave para garantizar los avances en el Estado de derecho, la independencia judicial y la lucha contra la corrupción.

### 3. *Finalización de la Conferencia sobre el futuro de la UE*

La Conferencia sobre el Futuro de Europa, la COFOE, dio por finalizados sus debates el pasado 9 de mayo, con la presentación de un conjunto de 49 propuestas y 300 medidas concretas, que apuestan, en particular, por reforzar la soberanía de la Unión y la defensa de sus valores.

En Estrasburgo y en el día en que se conmemoraba el día de Europa, los presidentes de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, del Parlamento Europeo, Roberta Metsola, y del Consejo de la UE, el francés Emmanuel Macron, fueron los encargados, en representación de las tres instituciones europeas, de recibir estas 49 iniciativas propuestas por la ciudadanía de los Veintisiete en el cierre de la Conferencia, un foro de debate en el que durante un año se había invitado a los europeos a repensar el futuro de la Unión Europea.

«El futuro de Europa es más poderoso que los tanques de Putin», afirmó Von der Leyen durante su intervención en la sede del Parlamento, comprometiéndose, junto a Metsola y Macron, a cumplir con las propuestas planteadas por los ciudadanos, incluso si para ello fuera necesario reformar los Tratados.

«Necesitamos una Europa económicamente autónoma en materia de energía, agricultura, industria y sanidad» señaló Jean Régis, un ciudadano francés de 68 años ante el pleno del Parlamento Europeo en Estrasburgo. «La guerra nos recuerda hasta qué punto son frágiles nuestras democracias. La lucha por nuestra libertad no se debe olvidar nunca», subrayó.

En las propuestas también tuvieron cabida temas relacionados con las migraciones y la acogida de refugiados, así como el refuerzo de Frontex, la agencia europea de la guardia de fronteras y costas.

### 4. *Tribunal de Justicia: aprobación del Reglamento de condicionalidad de la asignación de fondos europeos al cumplimiento del Estado de Derecho*

En febrero, el Tribunal de Justicia de la UE validó finalmente el Reglamento comunitario que permite suspender, desde el 1 de enero de 2022, los pagos de los fondos europeos a los países cuestionados por una dudosa aplicación de los valores y principios del Estado de Derecho.

La Corte europea respondía así a las impugnaciones de la norma que habían presentado los gobiernos húngaro y polaco, puesto que ambos ejecutivos se encuentran, desde hace años, en el punto de mira de la Unión por sus prácticas totalitaristas.

De hecho, ambos países acusaban al Consejo de la UE y al Parlamento Europeo de haber aprobado un Reglamento sin base legal adecuada con el único objetivo de castigarles, esquivando el proceloso procedimiento del artículo 7 del Tratado de la UE, que requiere la unanimidad de todos los socios comunitarios para sancionar a los países que vulneren los valores fundamentales de la UE.

Sin embargo, en su decisión, el Tribunal europeo llegaba a señalar que la nueva norma es de «importancia excepcional» y de una «relevancia constitucional innegable», y destacaba, además, que el mecanismo de condicionalidad había sido adoptado sobre una base jurídica adecuada, conforme con el procedimiento previsto en el artículo 7 del TUE y que respeta los límites de las competencias atribuidas a la Unión y el principio de seguridad jurídica. «La buena gestión financiera del presupuesto de la Unión y los intereses financieros de la Unión pueden verse seriamente amenazados por la vulneración de los principios del Estado de Derecho que se produzca en un Estado miembro», destacaba en su razonamiento.

El fallo consideraba, por tanto, que este incumplimiento de los principios básicos de la UE podría significar que los gastos cubiertos por el presupuesto europeo no contribuyan a la consecución de sus objetivos cuando los financia. De este modo, un «mecanismo de condicionalidad horizontal que supedita el acceso a financiación procedente del presupuesto de la Unión al respeto de los principios del Estado de Derecho tiene perfectamente cabida dentro de las competencias de las que goza la UE para establecer normas financieras que supervisen la ejecución presupuestaria».

Este «Mecanismo de condicionalidad», que había sido aprobado en diciembre de 2020, entró en vigor en enero de 2021, pero la Comisión Europea se había comprometido con Polonia y Hungría a no activarlo hasta que el Tribunal diera su visto bueno.

Ambos países habían defendido su oposición al Reglamento durante una vista ante una sesión plenaria del Tribunal en octubre, alegando que esta norma presupuestaria había sido concebida para dar vida a «un procedimiento de contenido y significado político con el que Bruselas pretendía inmiscuirse en sus asuntos internos». Y, en este sentido, en su sentencia de febrero, el Tribunal precisaba que la activación del mecanismo deberá producirse siempre que se acredite un vínculo real entre una vulneración de un principio del Estado de Derecho y una amenaza de grave afectación de la buena gestión financiera de la Unión o de sus intereses financieros, y que tal vulneración «deberá referirse a una situación o a una actuación imputable a

una autoridad de un Estado y pertinente para la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión».

Los jueces también destacaban que las medidas a adoptar «deberán ser estrictamente proporcionadas a la incidencia sobre el presupuesto de la Unión de la vulneración apreciada». Según el Tribunal de Justicia, estas medidas podrían tener por objeto acciones o programas distintos de aquellos afectados por tal vulneración «solo en el grado estrictamente necesario para alcanzar el objetivo de proteger dicho presupuesto en su conjunto».

### 5. *Brexit: escalada en el conflicto sobre el protocolo de Irlanda del Norte*

Las desavenencias entre el Reino Unido y la Unión Europea en torno al protocolo de Irlanda del Norte, pactado como parte del acuerdo de salida del Reino Unido de la UE, han entrado en una nueva fase en este primer semestre del año.

La crisis comenzaba a comienzos de febrero, cuando el gobierno de Irlanda del Norte anunció la suspensión de los controles aduaneros sobre productos agroalimentarios procedentes de la vecina isla de Gran Bretaña y a pesar de que el citado protocolo obliga a realizar dichas inspecciones en sus puertos, desde enero de 2021 con fin de evitar la entrada incontrolada de productos al mercado comunitario europeo.

El sector del gobierno norirlandés del Partido Democrático Unionista, DUP, se hacía eco, una vez más, del profundo rechazo que el citado protocolo suscitaba entre la población unionista-protestante de la región, en cuanto que esta comunidad considera que los controles aduaneros son una «frontera aduanera interior» dentro del Reino Unido, que les debilita y les aleja del resto del país, y que impulsa, por el contrario, el objetivo histórico de los nacionalistas de reunificar la isla de Irlanda.

Y ya en mayo, se supo que el gobierno de Boris Johnson se encontraba preparando un proyecto de ley para eliminar, unilateralmente, partes clave del protocolo, suspendiendo los preceptivos controles de mercancías entre Gran Bretaña e Irlanda del Norte, y pretendiendo también eliminar los poderes del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y las exigencias para las empresas de Irlanda del Norte respecto a las regulaciones de la UE.

Esta decisión se había visto precipitada, sin duda, por el triunfo histórico de los republicanos del Sinn Féin en las elecciones a la Asamblea norirlandesa que se habían celebrado a comienzos de ese mismo mes de mayo, por lo que Londres recurrió al argumento de que su proyecto legislativo resultaba ser necesario para proteger la paz en el Ulster y la integridad del Reino Unido.

Sin embargo, la UE consideró la iniciativa británica totalmente incomprensible e inaceptable, ya que, ciertamente, había sido Londres quien ha-

bía decidido y aceptado sacar al Reino Unido del mercado único y de la unión aduanera y, también, había decidido «trasladar» la frontera que separa Irlanda del Norte de la República de Irlanda al Mar de Irlanda, otorgando a la provincia británica un estatus diferente al del resto del Reino Unido, y admitiendo unos controles que, a todas luces, generarían tensiones entre católicos y protestantes además de problemas burocráticos.

Y, en cambio, ahora Londres acusa a Bruselas de intransigencia, pese a que la UE ya se había ofrecido a eliminar hasta el 80% de los controles sobre alimentos que lleguen a Irlanda del Norte, además de reducir a la mitad el papeleo necesario.

La negativa de los protestantes del DUP a formar parte del gobierno norirlandés tras el triunfo de los católicos del Sinn Féin en las elecciones regionales, y que ponía fin a la histórica hegemonía unionista en Irlanda del Norte, reflejaba el creciente malestar y el profundo sentimiento de abandono y traición de los unionistas respecto al gobierno de Johnson, y planteaba un inédito bloqueo institucional con unas eventuales graves e inciertas consecuencias políticas para la región.

De hecho, el líder del DUP, Jeffrey Donaldson, señalaba entonces que «llevamos meses advirtiendo que el protocolo es la causa de la inestabilidad en Irlanda del Norte y nuestro compromiso con los votantes es su sustitución por otro tipo que acuerdo que restaure nuestro papel dentro del mercado interior del Reino Unido».

El contencioso se agravó el 13 de junio, cuando el gobierno británico presentó en el Parlamento de Westminster el proyecto de ley anunciado en mayo, con el que, en efecto, pretende anular unilateralmente partes del protocolo de Irlanda del Norte, y entre cuyos objetivos figuran, específicamente, la eliminación de la jurisdicción del Tribunal de Justicia de la UE sobre las disputas referidas a Irlanda del Norte, y la creación de un mecanismo que exima de controles aduaneros, sanitarios y fitosanitarios, a las empresas que únicamente comercien dentro del territorio británico, proporcionando a éstas la oportunidad de elegir qué normativa sobre seguridad alimentaria quieren cumplir, si la de la UE, la británica o ambas. Londres también pretende con esta propuesta normativa modificar la aplicación de la normativa comunitaria sobre ayudas públicas y fiscalidad en Irlanda del Norte.

La reacción de la Comisión Europea fue inmediata y contundente, ya que su vicepresidente para las Relaciones Interinstitucionales, Maros Sefcovic, señaló apenas unas horas después de conocerse la noticia que «se estaba poniendo en riesgo un equilibrio delicado y que cualquier renegociación solo generaría incertidumbre a escala económica y social». Y advirtió de que Bruselas consideraría la posibilidad de reactivar el expediente que abrió contra Londres en 2021, y que podría derivar en la imposición

de multas contra el Reino Unido por parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

También una mayoría de miembros de la Asamblea de Irlanda del Norte, 52 de sus 90 diputados, firmaron una carta dirigida al premier británico en la que manifestaron su rechazo hacia su proyecto, por ser «imprudente» e «ir en contra» de la mayoría de los empresarios y de ciudadanos de la región.

Y la Comisión Europea hizo efectivas sus amenazas puesto que el mismo 15 de junio decidió activar una ofensiva judicial contra el Reino Unido.

El vicepresidente Sefcovic anunció hasta tres acciones legales contra Londres. Por una parte, Bruselas decidía reabrir, en efecto, el proceso de infracción que había iniciado en marzo de 2021 contra el Reino Unido por no implementar correctamente los controles fitosanitarios fijados en el protocolo de Irlanda del Norte, y que había dejado en suspenso a petición del gobierno de Johnson con el objetivo de recuperar la vía del diálogo. Y, por otra parte, también iniciaba otros dos nuevos procesos de infracción, uno por no llevar a cabo los controles acordados y no proporcionar la infraestructura necesaria para hacerlo, y otro por no aportar los datos y estadísticas necesarios sobre el comercio entre las partes.

El gobierno británico debería ahora responder satisfactoriamente a la acusación antes de dos meses y, de no ser así, Bruselas procedería a remitir el caso al Tribunal de Justicia de la UE, quien podría fijar un castigo económico ante el incumplimiento, aunque la negativa del Reino Unido a reconocer la jurisdicción de este Tribunal podría derivar en una situación todavía más complicada.

Y, entre tanto, el 27 de junio, el proyecto de ley presentado por el gobierno de Boris Johnson consiguió superar su primer escrutinio en la Cámara de los Comunes con 295 votos a favor y 221 en contra, a pesar de las discrepancias mostradas tanto desde buena parte de la oposición como desde la propia bancada de los conservadores del partido de Johnson. Se trataba de la primera prueba parlamentaria, que allanaría el camino para las siguientes fases en los Comunes, y ante la Cámara de los Lores, aunque en esta última el ejecutivo conservador no dispone de una mayoría de miembros, lo que podría provocar la introducción de modificaciones o frenos en la propuesta.

El fracaso en la búsqueda de una solución aceptable para ambas partes podría llegar a provocar, incluso, la suspensión del Acuerdo de Comercio y Cooperación firmado entre ambas partes, lo que podría desembocar en la imposición de aranceles mutuos en los intercambios comerciales e, incluso, podría desatar una guerra comercial entre ambos lados del canal, en un momento particularmente inoportuno, por la gran incertidumbre económica que atraviesan ambos bloques.

## 6. Argelia: tensiones con España y la UE

El presidente de Argelia, Abdelmayid Tebune, anunció el 8 de junio la suspensión del Tratado de amistad suscrito con España en 2002, como respuesta al «injustificado» apoyo español al plan de autonomía de Marruecos sobre el Sáhara Occidental, lo que significó el bloqueo de facto de las relaciones comerciales hispano-argelinas.

Argelia es el suministrador principal de gas natural de España, por lo que la ruptura política de las relaciones bilaterales encendió las alarmas sobre sus posibles consecuencias económicas y activó, también, los esfuerzos diplomáticos del ejecutivo español, que hizo públicas declaraciones sobre Argelia en las que destacaba su consideración de «país vecino y amigo» y reiteraba «su plena disponibilidad para seguir manteniendo y desarrollando las especiales relaciones de cooperación entre los dos países, en beneficio de ambos pueblos».

Y apenas dos días después, el día 10, la decisión argelina recibió una contundente respuesta por parte de la Comisión Europea en un comunicado oficial, tras la reunión mantenida por su vicepresidente, Valdis Dombrovskis, con el ministro de Exteriores español, José Manuel Albares.

Bruselas declaraba entonces que el bloqueo del país magrebí al comercio con España podría constituir una violación del Acuerdo de Asociación de la UE con Argelia firmado en Valencia en 2002 y en vigor desde 2005, y que, por tanto, podría producirse una reacción de la UE que, incluso, podría dejar sin efecto el acuerdo europeo en un plazo de seis meses, provocando graves consecuencias económicas para el país norteafricano.

A pesar de que la representación argelina ante las instituciones europeas acusó de «precipitación» a la Comisión, por reaccionar «sin consulta ni verificación previa con el gobierno argelino» y «sin asegurarse de que esta medida no afecta directa o indirectamente a sus compromisos en el marco del Acuerdo de Asociación Argelia-UE», el país magrebí declaró, de forma inmediata, su compromiso para garantizar el suministro de gas y negaba, incluso, haber interrumpido las transacciones económicas con España. Desde fuentes diplomáticas españolas esta declaración fue interpretada como una marcha atrás en el bloqueo del comercio exterior con España, aunque también señalaban que eran unas declaraciones que debían interpretarse con mucha cautela y que, por tanto, debía esperarse a su aplicación práctica.

Es importante tener en cuenta que el Acuerdo entre la UE y Argelia potenció las relaciones comerciales entre ambas partes con un desarme arancelario generalizado. El comercio bilateral aumentó un 136% entre 2002 y 2014, según datos de la Comisión Europea, de tal manera que la UE es, en la actualidad, el mayor socio comercial de Argelia, ya que este

país destina al mercado comunitario casi el 47% de sus exportaciones, aunque Argelia, en cambio, solo representa el 0,7% de las exportaciones de bienes europeos.

### III. Cuestiones generales de la actualidad económica

#### 1. Sanciones económicas de la UE a Rusia

De manera inmediata, tras conocer la invasión rusa de Ucrania, la Unión Europea decidió la imposición de un amplio e inédito paquete de sanciones económicas contra el Kremlin, adoptadas de forma coordinada con sus socios internacionales.

Estas sanciones incluían la paralización «sine die» de la entrada en funcionamiento del gasoducto Nord Stream 2 que conecta Alemania con Rusia, la restricción de su acceso a los mercados financieros y de capitales con la prohibición de que el Banco Central ruso utilizara sus reservas internacionales en bancos extranjeros y el anuncio de sanciones a un listado de bancos rusos a los que se desconectaría del sistema internacional de pagos interbancarios Swift y, también, sanciones a los llamados «oligarcas rusos».

La réplica de Moscú se concretó en marzo, cuando su Banco Central puso en marcha una serie de medidas de control de capitales con las que contener la fuga de divisas; los bancos tienen prohibido, hasta el 9 de septiembre, vender divisas a los ciudadanos y solo pueden obtener dólares (u otra divisa fuerte, como el euro) los ahorradores que hubieran abierto previamente una cuenta corriente denominada en divisas. Los ciudadanos rusos que dispongan de estas cuentas en moneda extranjera pueden retirar los fondos, pero con el límite de un máximo de 10.000 dólares en efectivo y los reembolsos superiores a este límite únicamente pueden ejecutarse en rublos. Las retiradas en divisas se deben pagar en dólares estadounidenses, independientemente de la divisa original de la cuenta y las nuevas cuentas en divisas solo pueden obtener reembolsos en rublos.

Asimismo, los inversores extranjeros no pueden vender activos rusos, ni las empresas rusas abonar dividendos o intereses a inversores extranjeros. Tampoco están permitidas las transferencias o los préstamos que impliquen cambiar rublos por una divisa fuerte, y las empresas exportadoras de energía están obligadas a cambiar a rublos cuatro quintas partes de sus reservas.

Con este catálogo de restricciones, Moscú intentaba compensar la pérdida de reservas en divisas provocada por la prohibición occidental de retirada de divisas por parte del Banco Central ruso, lo que en la práctica privaba a Rusia de aproximadamente la mitad de sus reservas.

En total, la UE ha impuesto, hasta finales de junio, seis paquetes de sanciones contra Rusia, incluidas medidas restrictivas selectivas, sanciones económicas y medidas diplomáticas.

El último paquete de sanciones, adoptado el 3 de junio, contemplaba una prohibición total de las importaciones de productos petrolíferos rusos, sujeta a determinados plazos transitorios, para que el sector y los mercados mundiales puedan adaptarse y a una exención temporal para el petróleo crudo por oleoducto, a fin de garantizar que el suministro del petróleo ruso se reduzca de forma ordenada, y de garantizar, también, la existencia de suministros alternativos para reducir al mínimo la incidencia en los precios mundiales del petróleo. Según los cálculos de la Comisión Europea, las sanciones reducirán el 92% del comercio de petróleo ruso en el bloque para finales de 2022.

Por lo que se refiere a las restricciones a la exportación, el paquete incluía restricciones a las sustancias químicas que podrían utilizarse en la fabricación de armas químicas. Y la Unión también decidía excluir a más bancos rusos del sistema de pago internacional Swif, incluyendo esta vez al banco mayor de Rusia, el Sberbank, así como al Banco de Crédito de Moscú, el Banco Agrícola de Rusia y el Banco de Desarrollo y Reconstrucción de Bielorrusia.

La UE también incluyó en las sanciones a una lista de oficiales militares de alto rango y a otras personas acusadas de cometer crímenes de guerra en Bucha y a responsables del asedio inhumano de la ciudad de Mariúpol. Y también incluyó a entidades implicadas en el sector militar y en la fabricación de equipos y programas informáticos utilizados en la agresión de Rusia a Ucrania.

Y prohibió el funcionamiento de tres nuevos medios estatales rusos en la UE, Rossiya RTR/RTR Planeta, Rossiya 24/Russia 24 y TV Center International, porque según la Unión, estos medios son instrumentos «para manipular la información y promover la desinformación sobre la invasión de Ucrania, incluyendo propaganda, con el objetivo de desestabilizar a los países vecinos de Rusia, a la UE y a sus Estados miembros».

El 27 de junio Rusia «entró» en zona de impago técnico de su deuda externa en dólares, al no haber abonado, según indicaban agencias financieras, Reuters y Bloomberg, 100 millones de dólares de intereses de una emisión que debería haber pagado el día 27 de mayo, cumpliéndose en junio el periodo de gracia de 30 días especificados en los folletos de emisión de deuda. Esta situación no se había producido desde la revolución bolchevique en 1918.

En todo caso, Rusia señaló que el impago había sido forzado por Estados Unidos ya que, como consecuencia de las sanciones occidentales, Rusia había dejado de tener acceso a los mercados de capitales internacionales y sus reservas de divisas estaban congeladas, y por esta razón su intención,

que seguía siendo atender los pagos de su deuda extranjera se realizaría en rublos, en lugar de en dólares u otras divisas.

Moscú señaló, en este sentido, que el impago había sido consecuencia de una situación de «fuerza mayor» creada artificialmente por occidente a través del levantamiento de obstáculos financieros que impedían el pago en dólares de una economía que sí tiene reservas de divisas suficientes para hacerlo. Y, también, diferentes expertos rusos señalaron que «el default o impago de la deuda externa de Rusia tendrá limitadas implicaciones financieras, ya que Rusia seguirá beneficiándose de importantes ganancias extraordinarias por sus exportaciones de petróleo y gas debido a los altos precios de la energía, lo que, posiblemente, reducirá la necesidad de endeudamiento de Rusia en los mercados de deuda extranjera».

## 2. Autorización en los topes del precio del gas para España y Portugal

La llamada «excepción ibérica» logró el 8 de junio el visto bueno de la Comisión Europea, con lo que se aprobaba un mecanismo ideado por Madrid y Lisboa para contener de forma temporal y extraordinaria el alza de los precios de la luz.

La decisión, que llegaba dos meses y medio después de que los dirigentes europeos reconocieran durante una cumbre a finales de marzo en Bruselas la particularidad de España y Portugal como «isla energética», daba paso a un eventual giro en la UE hacia tesis más intervencionistas en el sistema ya que la excepción ibérica debía permitir que, durante los seis primeros meses, se aplicaría un límite máximo sobre el precio del gas que alimenta las centrales eléctricas de 40 euros por megavatio hora (MWh) para ir subiendo progresivamente hasta alcanzar los 50 euros de media durante los 12 meses en que la excepción debería estar en vigor, hasta el 31 de mayo de 2023.

Ante el pleno del Parlamento Europeo en Estrasburgo, la presidenta de la Comisión Europea Ursula Von der Leyen hizo referencia a la obsolescencia del funcionamiento del sistema marginalista de fijación de precios energéticos. Y criticó, en este sentido, que el gas, la fuente de energía más cara en la actualidad, es el determinante del precio total, «en un sistema que ya no funciona, ya que se diseñó hace 20 años, cuando las fuentes renovables empezaban a entrar en el «mix».

«Seguimos teniendo un mercado de la electricidad que está diseñado de una manera que era la necesaria hace 20 años, cuando empezamos a introducir las renovables», señaló. «Tenemos que reformarlo», añadió, lo que, en su opinión, implicará una «reforma enorme» que llevará tiempo, pero «tenemos que dar un paso adelante para adaptar nuestro mercado eléctrico a las condiciones modernas».

### 3. Nueva prórroga de la suspensión del Pacto de Estabilidad y Crecimiento

A finales de mayo la Comisión Europea hizo pública su propuesta de prorrogar un año más, hasta 2024, la suspensión de las reglas fiscales europeas que establecen los límites del déficit y la deuda públicos, así como los procedimientos y las trayectorias para recortarlos, pero solicitando «prudencia», sobre todo a los países con mayores niveles de deuda.

Según el ejecutivo comunitario, la activación de la llamada «cláusula de escape del Pacto de Estabilidad y Crecimiento», que se decidió en marzo de 2020, permitió a los Estados miembros reaccionar con rapidez para adoptar medidas con las que mitigar el impacto económico y social de la pandemia, allanando el camino hacia una recuperación sólida en 2021. Pero, como detallaba también la Comisión en un comunicado, «la naturaleza específica de la conmoción macroeconómica provocada por la invasión rusa de Ucrania, así como sus implicaciones a largo plazo para las necesidades de seguridad energética de la UE, exigen un diseño cuidadoso de la política fiscal en 2023, con una expansión de la inversión pública para las transiciones verde y digital, así como para garantizar la seguridad energética.

La Comisión declaraba que el aumento de la incertidumbre en el contexto de la guerra en Ucrania, con el aumento sin precedentes de los precios energéticos y las continuas perturbaciones en las cadenas de suministros, justifican el mantenimiento de la cláusula general de escape del PEC durante 2023, a pesar de que «los planes fiscales para el próximo año deben basarse en trayectorias prudentes de ajuste a medio plazo, que reflejen los desafíos de sostenibilidad fiscal asociados a los altos niveles de deuda, que han aumentado aún más debido a la pandemia».

### 4. Nuevo desembolso de 12.000 millones de euros de los Fondos de Recuperación para España

A finales de junio, la Comisión Europea hizo pública su decisión de avalar el pago de otros 12.000 millones de euros procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia a España, aunque necesitará la ratificación por parte de los Estados miembros, para lo que éstos disponen de un mes.

Se trata de un tramo vinculado a dos grandes reformas estructurales, la laboral, y el mecanismo de sostenibilidad de las pensiones, tema éste sobre el que la Comisión mostró su preocupación y sobre el que deberá realizar una evaluación el próximo año, una vez que el gobierno español lo apruebe a finales de este año 2022.

El Plan de Recuperación y Resiliencia de España, que prevé un total de 69.500 millones de euros en transferencias condicionadas al cumpli-

miento de una serie de inversiones y reformas, ha facilitado ya el pago de 9.000 millones en pre-financiación en el verano de 2021, y otros 10.000 millones a finales de ese mismo año.

En este nuevo desembolso de 2022 la Comisión explicó que «entre las áreas cubiertas se encuentran la sanidad, la educación, el apoyo a colectivos vulnerables, el emprendimiento y las microempresas, la prevención de la evasión fiscal y la fiscalidad verde, así como el gasto público eficiente y sostenible».

### 5. BCE: próxima subida de los tipos de interés

Tras la reunión celebrada el 9 de junio, el Banco Central Europeo anunció la subida de los tipos de interés en la zona euro, la primera desde 2011, con el objetivo de combatir la escalada de la inflación.

En concreto, el anuncio pronosticaba una primera subida de 25 puntos básicos que tendría lugar en julio y avanzaba la posibilidad de volver a subirlos 50 puntos en septiembre. «Dependerá de las expectativas de inflación en el medio plazo. Si persisten, un incremento de tipos más elevado sería apropiado en la reunión de septiembre», explicaba la institución en un comunicado.

Como paso previo para la subida de tipos, el BCE ya había decidido en marzo la aceleración en el proceso de retirada de estímulos monetarios, en concreto, la reducción de la compra de deuda de una forma más rápida que la prevista; en esta primera reunión tras el estallido de la guerra en Ucrania y, ante una subida de precios desbocada en el continente, el Banco anunció que sus compras de deuda dentro del programa tradicional de compras de activos (APP, por sus siglas en inglés), debían finalizar el 1 de julio, cuando tras su reunión de diciembre, el Banco había afirmado que seguiría comprando deuda a un ritmo de 40.000 millones euros al mes durante todo el segundo trimestre (es decir, hasta junio), de 30.000 millones en el tercer trimestre, y de 20.000 millones en el cuarto trimestre.

En ese mismo mes de marzo también se dieron por finalizadas las compras netas en el programa extraordinario antipandemia (PEPP), a pesar de que las reinversiones de ambos programas deberían continuarse, al menos hasta finales de 2024 en el caso del PEPP y «durante un prolongado periodo de tiempo» en el caso del APP, el tiempo necesario «para mantener unas amplias condiciones de liquidez y una apropiada política monetaria».

Sin embargo, apenas unos días después, el 15 de junio, el BCE convocó una inédita reunión extraordinaria de su consejo de gobierno ante la alarmante escalada de las primas de riesgo en los países del sur de la Unión, ascenso que se vio acelerado por el anuncio de subidas de tipos

de la semana anterior y por el deterioro de las perspectivas económicas (la rentabilidad de los bonos italianos y españoles se habían disparado en una semana a su nivel más alto en ocho años, 4,17% y 3,11% respectivamente).

Para «calmar las tensiones en los mercados» y contrarrestar las subidas de las primas de riesgo, la autoridad monetaria de la Eurozona anunciaba, tras esta reunión extraordinaria, la puesta en marcha de un plan flexible de reinversión de los bonos comprados a los países afectados durante la pandemia (programa PEPP).

Ante la posibilidad de una nueva crisis de deuda, como la sufrida en 2012, el BCE, que afirmaba no estar dispuesto a «tolerar» un incremento desordenado de las primas de riesgo, decidía apoyar a los países más vulnerables a través de estas reinversiones que, previsiblemente, actuarán como defensa eficaz contra las turbulencias de los mercados de bonos.

El BCE también acordó, en esta reunión, diseñar una nueva herramienta con la que abordar futuras crisis y aliviar la deuda periférica. El Banco ordenaba a los Bancos Centrales nacionales que presentaran sus propuestas sobre el diseño del que debería convertirse en un «nuevo instrumento contra la fragmentación de los mercados de deuda» y con el que sería posible «garantizar una transmisión más homogénea e igualitaria de la política monetaria europea».

## 6. *Aprobados los Reglamentos sobre los Servicios y los Mercados Digitales*

El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión consiguieron pactar en abril el contenido de la conocida como Ley de Servicios Digitales (Digital Services Act, DSA en inglés), que incluye un catálogo extenso de medidas para poner límites, obligaciones y deberes a las plataformas y empresas digitales como de Google, Facebook y Amazon.

Entre otras cuestiones, el nuevo Reglamento contempla la responsabilización de las plataformas digitales de sus algoritmos y el mayor control de sus contenidos, en particular sobre productos, servicios y contenidos ilegales, y procedimientos claros para su retirada; también añade opciones para publicidad sin rastreo y la prohibición del uso de datos de menores para ofrecerles anuncios personalizados, y el derecho a reclamaciones por daños y perjuicios para quienes adquieran un servicio por internet.

Asimismo, la DSA deberá facilitar la labor de control de los supervisores nacionales. Las corporaciones de mayor dimensión deberán someterse a una auditoría anual independiente, en la que se realizará una evaluación de riesgos en materia de derechos fundamentales, discriminación, libertad de expresión o manipulación de contenidos.

Según la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, se trata de seguir el principio de que «lo que es ilegal fuera de línea también debe ser ilegal en online», siendo los objetivos fundamentales de la nueva norma la protección del espacio digital contra la difusión de contenidos ilegales y la garantía de la protección de los derechos fundamentales de los usuarios.

Una segunda norma relativa a la actividad de las grandes tecnológicas en Europa, la conocida como Ley de Mercados Digitales (Digital Markets Act, DMA en inglés) ya había sido acordada en marzo, con el objetivo de poner límites al abuso de poder de las plataformas y sus prácticas contrarias a la libre competencia.

Este Reglamento reforzará el control de la UE sobre el dominio de mercado conseguido por las grandes corporaciones tecnológicas, las conocidas como «gatekeepers», convertidas en puerta de entrada inevitable hacia la red y convertidas, incluso, en «legisladoras privadas» en el mundo digital dictando las reglas del mercado. Con esta nueva normativa se tratará de impedir que estas empresas usen los datos de los clientes en su propio beneficio, bloqueen a usuarios dependiendo del software que tengan instalado o decidan restringir el acceso a quienes hayan adquirido productos fuera de su plataforma. Además de establecer un régimen de sanciones por infracciones, también prevé la imposición del desmantelamiento del grupo tecnológico mediante desinversiones o mediante la separación de unidades de negocio, en caso de incumplimientos sistemáticos.

## Digital services package

### A safe and open digital space for EU citizens and businesses

The digital services package is the EU's response to the need to regulate the digital space. The two legislative acts it contains aim to define measures to protect users while supporting innovation in the digital economy.

**The Digital Services Act (DSA)** proposal aims to protect EU citizens' fundamental rights online. **The Digital Markets Act (DMA)** proposal aims to create a level playing field for EU businesses by regulating big tech.

- Digital Markets Act (DMA): agreement between the Council and the European Parliament (press release, 25 March 2022)
- Digital Services Act: Council and European Parliament provisional agreement for making the internet a safer space for European citizens (press release, 23 April 2022)

*Fuente:* <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/digital-services-package/>

La DMA es considerada como el movimiento regulatorio más importante adoptado hasta la fecha por la UE para actuar contra los comportamientos «anticompetitivos» de las big tech, y aunque recibió fuertes críticas por parte de éstas, los autores de la norma argumentaban que la nueva legislación no perjudicará la innovación, sino que, más bien al contrario, la mayor competencia la fomentará.

Expertos y juristas conocedores de la materia también señalaron que estas dos leyes europeas, la DSA y la DMA, que buscan el control sobre la difusión de contenidos ilegales, la protección de los derechos fundamentales de los usuarios y la prevención del abuso de poder de las big tech, podrían convertirse en un punto de referencia mundial como legislación pionera en cuanto a la regulación internacional de la era tecnológica.

## *7. Acuerdo sobre el Salario Mínimo en la UE*

El 7 de junio se alcanzó un acuerdo político entre el Consejo de la UE y el Parlamento Europeo sobre una Directiva que establece un marco común para establecer unos salarios mínimos «dignos y adecuados» en la UE».

Ambas instituciones acordaron que las actualizaciones de los salarios mínimos legales se realizarán al menos cada dos años o, como máximo cada cuatro años para aquellos países que utilizan un mecanismo de indexación automática. Y los interlocutores sociales deberán participar en los procedimientos de su fijación y actualización.

La futura Directiva establece unos criterios básicos y comunes para calcular cuál debería ser el salario mínimo adecuado para cada país, aconsejando a los gobiernos que establezcan una cesta de bienes y servicios a precios reales para determinar cuál es el coste de la vida y cuál sería el salario mínimo necesario para tener un nivel de vida digno. Se deberán tener en cuenta necesidades básicas como alimentos, ropa o vivienda, pero también se podrán contemplar la participación en actividades educativas o sociales. «Este es el instrumento para asegurar que la pobreza en el trabajo es cosa del pasado», sentenció el comisario de Trabajo, Nicolas Schmit.

Según especificó entonces la presidencia francesa del Consejo de la UE, se trata de una normativa que «respete la diversidad de los modelos nacionales», y que «promoverá la adecuación de los salarios mínimos en la Unión mediante el desarrollo de la negociación colectiva».

«La Directiva establece procedimientos para la adecuación de los salarios mínimos legales, promueve la negociación colectiva sobre la fijación de salarios y mejora el acceso efectivo a la protección del salario mínimo para aquellos trabajadores que tienen derecho a un salario mínimo en virtud

de la legislación nacional, por ejemplo, mediante un salario mínimo legal o convenios colectivos», resumieron las mismas fuentes del Consejo.

Por su parte, representantes de la negociación en la Eurocámara señalaron su satisfacción por haber sido capaces de establecer las normas que debe cumplir un salario mínimo justo, con el que combatir la desigualdad y fortalecer a los trabajadores y a los sindicatos en la negociación colectiva.

El acuerdo provisional alcanzado también prevé que cuando la tasa de cobertura de la negociación colectiva sea inferior al umbral del 80%, los Estados miembros deben establecer un plan de acción, con un cronograma claro y con medidas concretas para aumentar progresivamente la tasa de cobertura de dichas negociaciones colectivas.

El Consejo y el Parlamento Europeo también acordaron una serie de medidas para mejorar el acceso efectivo de los trabajadores a la protección del salario mínimo, lo que incluye el control por parte de las inspecciones laborales y el desarrollo de la capacidad de las autoridades encargadas de hacer cumplir la normativa y de perseguir a los empleadores que no la cumplan.

Según los datos más recientes de Eurostat, en enero de 2022, veintiuno de los veintisiete Estados miembros de la UE tenían salarios mínimos en su legislación laboral, con unos niveles muy diferentes, desde los 332 euros mensuales de Bulgaria a los 2.257 de Luxemburgo. España, por su parte, se sitúa en el grupo de países con un salario mínimo entre 1.000 y 1.500 euros mensuales. Los seis países sin salario mínimo son Dinamarca, Italia, Chile, Austria, Finlandia y Suecia.

El texto del acuerdo tendrá que ser refrendado formalmente tanto en el Consejo como en la Eurocámara antes de ser publicado en el Diario Oficial de la UE y, para su aplicación efectiva, los Estados miembros dispondrán entonces de dos años para transponer el contenido de la Directiva a su legislación nacional.

## 8. *El Parlamento Europeo apoya el fin de la venta de vehículos de combustión en 2035*

La Unión Europea dio un paso importante a comienzos de junio hacia el fin de los vehículos con motores de combustión, cuando el Parlamento Europeo formalizó su conformidad sobre la propuesta de la Comisión Europea de prohibir la fabricación de nuevos coches y furgonetas que emitan CO<sub>2</sub> a partir de 2035, una fecha que tiene en cuenta la necesidad de un periodo de transición para la adaptación de la industria.

La medida, que cuenta con el apoyo importante de gran parte de los fabricantes, significa que, a partir de 2035, todos los vehículos ligeros nuevos deberían ser eléctricos o de hidrógeno.

Por su parte, la Comisión Europea se ha comprometido a habilitar hasta un millón de puntos de recarga para el vehículo eléctrico en Europa en 2025, una cifra que todavía está lejos de conseguirse según un último informe del Tribunal de Cuentas de la UE, que contabilizó 250.000 puntos en 2020, con lo que en el conjunto de los Estados miembros faltarían todavía 750.000 puntos de recarga.

### 9. Eurogrupo: presentación de un nuevo plan sobre la Unión Bancaria

El Eurogrupo anunció en mayo su intención de relanzar la llamada Unión Bancaria, un proyecto que, en efecto, continúa incompleto desde que se puso en marcha en 2012, mediante un nuevo plan que pretende, en efecto, culminar la tarea pendiente en la Unión Bancaria sobre el diseño y puesta en marcha de un tipo de seguro de depósitos común para todos los clientes de las entidades de crédito de la Eurozona que equipare los riesgos que estos ahorradores soportan en caso de quiebras bancarias.

Aunque su presidente, el irlandés Paschal Donohoe, admitió que el camino no iba a ser fácil, presentó el plan a sus colegas, los ministros de Finanzas de la zona euro, que contempla plazos largos y siempre supeditando los progresos a que exista un consenso no solo sobre el proyecto final, sino sobre cada uno de los pasos que se vayan dando. «Sigue siendo un proyecto muy complejo técnica y políticamente», admitió.

Se trata, por tanto, de culminar la tercera «pata» de la Unión Bancaria, el Sistema Único de Garantía de Depósitos, sin la cual sigue existiendo una importante asimetría en la zona euro; si llegara a producirse una crisis financiera tan grave como la de la pasada década, la amenaza de que se cuarte el área monetaria seguiría siendo muy elevada.

El impedimento fundamental para llegar a un acuerdo se centra en la existencia de dos frentes, uno liderado por Alemania que, en línea con su tradicional aversión a mutualizar riesgos, se resiste a crear esa garantía de depósitos común y pone sus condiciones, una de las cuales es la limitación de bonos soberanos que los bancos pueden comprar de su propio país y que cuente menos para medir su capital, o que las aportaciones de las entidades a ese seguro de depósitos sea mayor si la calidad del título de deuda pública es más baja. En el frente opuesto se sitúan Italia y España que no admiten estas exigencias.

El enfrentamiento ha llevado a Donohoe a cambiar de estrategia, con el diseño de un nuevo plan de trabajo con el que pretende asegurar, en todo momento, la participación política de los países y que éstos puedan ralentizar el proceso si no les convencen los avances. «Habría un checkpoint político entre las fases y este checkpoint es un momento importante. Primero

daría una garantía a los Estados miembros para evaluar si se dan las condiciones para pasar a la siguiente fase y para evaluar la forma en que se aplicarían las medidas adicionales basadas en principios que ya están incluidos en el plan de trabajo», señaló el presidente del Eurogrupo.

La propuesta plantea comenzar por habilitar líneas de liquidez para los fondos de garantía nacionales por si llegado el caso de que tuvieran que salir al rescate de los depositantes (que en la eurozona tienen garantizados 100.000 euros en caso de quiebra del banco) se quedaran sin recursos. Después, en la segunda fase, se crearía un reaseguro que permitiría mutualizar, parcialmente, el riesgo.

A partir de la presentación del plan, los países del Eurogrupo deberían comenzar a debatirlo a un nivel inferior al de los ministros (secretarios de Estado y secretarios generales), para poder acordar, en su caso, la fijación de un plan de acción definitivo.

### 10. *Tribunal de Justicia: sentencia sobre la disolución del Banco Popular*

En una sentencia emitida el 1 de junio, el Tribunal de la UE avalaba la disolución de Banco Popular acontecida en junio de 2017 y rechazaba cualquier compensación en favor de los accionistas.

La sentencia argumenta que la Junta Única de Resolución (JUR) y la Comisión Europea «no incurrieron en un error manifiesto de apreciación» al considerar que el Banco Popular «se hallaba en grandes dificultades o probablemente fuera a estarlo», por lo que concluye que la liquidación del Banco Popular fue válida y «no constituye una intervención desmesurada e intolerable que afecte a la propia esencia del derecho de propiedad de las partes demandantes».

Los jueces europeos desestimaron, por tanto, los recursos presentados por distintos colectivos de accionistas del Banco Popular puesto que éstos no llegaron a demostrar que existieran medidas alternativas a la resolución, o que la JUR y la Comisión se equivocaran al interpretar que no existían perspectivas razonables de que se pudiera evitar la inviabilidad del banco gracias a una actuación desde el sector privado o los supervisores. «La medida de resolución era necesaria y proporcionada a la luz de los objetivos de interés público perseguidos», señalaba el texto de la sentencia.

Además, los jueces avalaron la legalidad del proceso de venta del Banco Popular, en el que los demandantes consideran que hubo irregularidades. Y negaron que detrás de la caída del Popular estuvieran unas declaraciones de la presidenta de la JUR, Elke König, que presumiblemente hubieran acelerado la fuga de depósitos. «No se ha demostrado que la JUR o la Comisión divulgaran información confidencial relativa a la

aplicación del procedimiento de resolución de Banco Popular y, por consiguiente, no ha podido apreciarse ninguna vulneración del principio de confidencialidad o del deber de secreto profesional», apuntaban los magistrados.

La decisión del Tribunal General de la UE puede ser recurrida en un plazo de dos meses y diez días, como probablemente sucederá.

# Cuadernos Europeos de Deusto

*Deusto Journal of European Studies*

