

ISSN: 1130-8354 (paper)

ISSN: 2445-3587 (digital)

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

Cuadernos Europeos de Deusto

Deusto Journal of European Studies

No. 69/2023

DOI: <https://doi.org/10.18543/ced692023>



J.F. Rodríguez Ayuso, J. L. Perales García,
D. Presta Novello, D. Ordóñez Solís,
B. Iñarritu

**Instituto de
Estudios Europeos**



Cuadernos Europeos de Deusto

No. 69/2023

DOI: <https://doi.org/10.18543/ced692023>

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 (Wrocław 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)

Aitziber Emaldi Cirión (Universidad de Deusto, España)

Elena Atienza Macías (Universidad de Deusto, España)

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 Iñárritu 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 Filibí 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 Iñárritu Ibarreche, University of Deusto, Spain

María Nagore Casas, University of Deusto, Spain

Technical Secretary

Noemí Angulo Garzaro

Contact:

Email: estudios.europeos@deusto.es

Access and Copyright

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

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

ISSN (Print) 1130-8354

ISSN (Online) 2445-3587

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

Printed in Spain

Legal deposit: BI-620-91

Revista Cuadernos Europeos de Deusto

Normas de publicación

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

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

Formato

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

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

—Extensión máxima: 25 páginas, tamaño Dina 4.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

—Sumario:

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

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. 69/2023

DOI: <https://doi.org/10.18543/ced692023>

Sumario/Contents

Presentación/Introduction

Beatriz PÉREZ DE LAS HERAS 19

Estudios

Juan Francisco RODRÍGUEZ AYUSO, La disrupción tecnológica en el ámbito sanitario europeo: implicaciones de la telemedicina pública en la protección de datos de los pacientes 29

José Luis PERALES GARCÍA, Camino hacia la integración de Ucrania en la UE: la política cultural europea 57

Déborah PRESTA NOVELLO, Las relaciones entre la UE e Israel: ¿tiempo de repensar el papel de la UE en el Cercano Oriente? 95

Jurisprudencia

David ORDÓÑEZ SOLÍS, Crónica de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea 123

Crónica

Beatriz IÑARRITU, Actualidad institucional y económica de España en el marco de la Unión Europea 169

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.2810>

Publicado en línea: septiembre de 2023

Resumen: La crisis energética y las tensiones geopolíticas generadas por la guerra en Ucrania siguen determinando la agenda europea durante este año 2023. Para el Estado español, el segundo semestre de este año resulta de especial relevancia al asumir el ejercicio de la Presidencia del Consejo de la Unión y, por ende, de la Unión Europea (UE). La Presidencia española coincide con el último tramo del ciclo institucional actual, antes de las elecciones europeas de mayo de 2024, tras las cuales, no sólo se renovará la composición política del Parlamento Europeo, sino también la de la Comisión Europea. Esta circunstancia traslada a España una responsabilidad especial de impulsar las negociaciones y lograr los consensos necesarios en los ámbitos prioritarios de trabajo de la UE, como son la transición energética acelerada, la transformación digital, el reto migratorio, la agenda social y la estabilidad en su frontera oriental. Así mismo, la quinta presidencia española del Consejo de la UE coincidirá con un momento clave en la implementación de los planes nacionales de recuperación, ya que, para finales de 2023 los recursos europeos asignados deberán estar totalmente comprometidos.

Con estas perspectivas y en un contexto geopolítico todavía incierto y cambiante, este número misceláneo 69/2023 de *Cuadernos Europeos de Deusto* incluye diversas contribuciones que abordan cuestiones relativas a la digitalización de la medicina, la futura integración de Ucrania en la UE y las relaciones de la UE con el Estado de Israel. Este segundo ejemplar de 2023 incluye además las habituales crónicas de jurisprudencia y de actualidad europea que firman nuestros fieles y valiosos colaboradores, David Ordóñez Solís y Beatriz Iñarritu.

Palabras clave: telemedicina, datos personales de salud, servicio de intermediación en línea, integración, cultura, Ucrania, Israel, Política Europea de Vecindad, conflicto árabe-israelí.

Juan Francisco Rodríguez Ayuso, Profesor Ayudante Doctor (acreditado a Profesor Contratado Doctor) de Derecho Administrativo en la UNED, aporta un análisis detallado sobre la noción y naturaleza jurídica de la telemedicina como servicio de intermediación en línea. Bajo el título, «Disrupción tecnológica en el ámbito sanitario europeo: implicaciones de la

telemedicina pública en la protección de datos de los pacientes», el autor argumenta que el establecimiento de aplicaciones móviles implementadas por plataformas digitales, posibilita la prestación telemática del derecho de los pacientes a ser atendidos sanitariamente. En este contexto, el Prof. Rodríguez Ayuso desgrana el marco jurídico aplicable a los servicios de la telemedicina, distinguiendo para ello entre el servicio médico prestado y el canal empleado para proporcionarlo. Partiendo de esta regulación, el autor se adentra en las implicaciones que el tratamiento masivo de información sensible, como es la relativa a la salud, tiene en el derecho fundamental de los interesados a la protección de sus datos personales. A este respecto, concluye que resulta de máxima trascendencia el consentimiento como mecanismo para manifestar la voluntad del interesado, consentimiento que habrá de otorgarse cumpliendo los principios fundamentales de la normativa europea sobre el tratamiento de datos personales, especialmente el de transparencia y el de seguridad.

José Luis Perales García, Licenciado en Derecho por la Universidad de Barcelona y Doctorando en Ocio, Cultura y Comunicación para el Desarrollo Humano en la Universidad de Deusto, analiza las posibilidades de avanzar hacia la integración de Ucrania en la UE a través de la cooperación cultural. Con el título, «Camino hacia la integración de Ucrania en la UE: la política cultural europea», el autor arranca su análisis destacando cómo el conflicto actual entre Ucrania y Rusia se inició en 2014, a raíz de las protestas en la plaza Maidán de Kiev, que llevaron poco después a la conclusión del Acuerdo de Asociación entre la UE y Ucrania. En este marco de colaboración, Ucrania ha venido acometiendo reformas con el fin de converger hacia el modelo político y económico de la UE. La cultura y sus distintas manifestaciones ha sido uno de los aspectos de esa creciente colaboración. Tras la invasión del país por Rusia, la UE ha concedido a Ucrania, así como a Moldavia, la condición de Estado candidato a la adhesión. El camino de reformas será largo y, a la espera de que finalice primero el conflicto, el autor sostiene que una vía para acelerar el proceso y acercar Ucrania a la UE sería la de una integración diferenciada, esto es, distintos ritmos de integración según los capítulos de negociación, siendo el de la cultura uno de los ámbitos a priorizar.

Déborah Presta Novello, Investigadora Posdoctoral Margarita Salas en la Universidad de Lleida, analiza las relaciones de cooperación entre la UE y el Estado de Israel en el marco de la Política Europea de Vecindad (PEV) y de la Unión para el Mediterráneo. Bajo el título, «Las relaciones entre la UE e Israel: ¿tiempo de repensar el papel de la UE en el Cercano Oriente?», la autora argumenta que las relaciones entre la UE e Israel no han desarrollado todo su potencial debido a la posición ambigua de la UE sobre el conflicto árabe-israelí. Este prolongado antagonismo regional ha sido, a

su vez, un obstáculo permanente para promover la seguridad y la prosperidad en la región a través de la PEV. Tras analizar los diversos instrumentos y marcos de cooperación entre la UE e Israel, la autora sostiene que este Estado constituye un aliado indispensable en la región, al igual que el pueblo palestino y los países árabes, lo que proporciona a la UE la oportunidad de jugar un papel más destacado de mediador en el conflicto, promoviendo iniciativas de acercamiento y buena vecindad, en la línea de los Acuerdos de Abraham de 2020 auspiciados por EE.UU.

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.2810>

E-published: September 2023

Abstract: The energy crisis and the geopolitical tensions generated by the war in Ukraine continue to determine the European agenda during this year 2023. For Spain, the second semester of this year is especially relevant since it holds the Presidency of the Council of the Union and, therefore, of the European Union (EU). The Spanish Presidency coincides with the last stretch of the current institutional cycle, before the European elections in May 2024, after which not only the political composition of the European Parliament will be renewed, but also that of the European Commission. This circumstance confers on Spain a special responsibility to boost negotiations and achieve the necessary consensus in the EU's priority areas of work, such as the accelerated energy transition, digital transformation, the migration challenge, the social agenda and the stability at its eastern border. Likewise, the fifth Spanish presidency of the Council of the EU will coincide with a key moment in the implementation of the national recovery plans, since, by the end of 2023, the assigned European resources must be fully committed.

With these perspectives and in a still uncertain and changing geopolitical context, this miscellaneous number 69/2023 of *Deusto Journal of European Studies* includes various contributions that address issues related to the digitization of medicine, the future integration of Ukraine into the EU and the relations of the EU with Israel. This second issue of 2023 also includes the usual chronicles of jurisprudence and current affairs in Europe signed by our faithful and valued collaborators, David Ordóñez Solís and Beatriz Iñarritu.

Keywords: telemedicine, online brokering service, personal health data, integration, culture, Ukraine, Israel, European Neighbourhood Policy, Arab-Israeli conflict.

Juan Francisco Rodríguez Ayuso, Assistant Doctor Professor (accredited as Contracted Doctor Professor) of Administrative Law at UNED, provides a detailed analysis of the concept and legal nature of telemedicine as an online intermediation service. Under the title, "Technological disruption in the European healthcare: implications of public telemedicine for the protection of patient data", the author argues that the establishment of mobile applications

implemented by digital platforms enables the telematic provision of the patients' right to receive health care. In this context, Prof. Rodríguez Ayuso outlines the legal framework applicable to telemedicine services, distinguishing between the medical service provided and the channel through which it is provided. Drawing on this legislation, the author delves into the implications of the massive processing of sensitive information, such as that related to health, on the fundamental right of concerned parties to the protection of their personal data. In this sense, it concludes that consent is of the utmost importance as a mechanism to express the will of the interested party. Such a consent must be granted in compliance with the fundamental principles of European regulation on the processing of personal data, especially transparency and security.

José Luis Perales García, Degree in Law from the University of Barcelona and PhD student in Leisure, Culture and Communication for Human Development at the University of Deusto, analyses the possibilities of moving towards Ukraine's accession to the EU through cultural cooperation. With the title, "Road to Ukraine's integration into the EU: the European cultural policy", the author begins his analysis by highlighting how the current conflict between Ukraine and Russia began in 2014, as a result of the protests at Maidan Square in Kiev. The population protests led shortly thereafter to the conclusion of the Association Agreement between the EU and Ukraine. Within this framework of collaboration, Ukraine has been undertaking reforms in order to converge towards the political and economic model of the EU. Culture and its different manifestations have been one of the aspects of this growing dialogue. Following Russia's invasion of the country, the EU has granted Ukraine, as well as Moldova, the status of candidate State. The path of reforms will be long and, while waiting for the conflict to end first, the author argues that one way to speed up the process and bring Ukraine closer to the EU would be differentiated integration, that is, different paces of integration, according to the negotiation chapters, culture being one of the areas to prioritize.

Déborah Presta Novello, Margarita Salas Postdoctoral Researcher at the University of Lleida, analyses the cooperation relations between the EU and the State of Israel within the framework of the European Neighbourhood Policy (ENP) and the Union for the Mediterranean. Under the title, "Relations between the EU and Israel: time to rethink the EU's role in the Near East?", the author argues that EU-Israel relations have not untapped their full potential due to the EU's ambiguous position on the Arab-Israeli conflict. This long regional antagonism has, in turn, been a permanent obstacle to promoting security and prosperity in the region through the ENP. After providing an overview of the various cooperation instruments and frameworks between the EU and Israel, the author argues that this State constitutes an indispensable ally in the region, just like the

Palestinian people and the Arab countries. The good relationship with all the parties involved gives the EU the opportunity to play a more prominent role as mediator in the conflict, promoting initiatives for rapprochement and peaceful coexistence, in line with the 2020 Abraham Accords sponsored by the US.

About the author

Beatriz Pérez de las Heras is Professor of European Union Law and Jean Monnet Chair on European Integration at the University of Deusto (UD). PhD in Law (UD), she accomplished post-graduate studies at the Centre Européen Universitaire de Nancy (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

La disrupción tecnológica en el ámbito sanitario europeo: implicaciones de la telemedicina pública en la protección de datos de los pacientes¹

Technological disruption in european healthcare: implications of public telemedicine for the protection of patients' data

Juan Francisco Rodríguez Ayuso

Profesor Ayudante Doctor (acreditado a Profesor Contratado Doctor)

de Derecho Administrativo

Coordinador Académico del Grado en Ciencias Jurídicas de las Administraciones Públicas

Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)

jfrodriguez@der.uned.es

doi: <https://doi.org/10.18543/ced.2811>

Recibido el 22 de febrero de 2023

Aceptado el 18 de mayo de 2023

Publicado en línea: septiembre de 2023

Sumario: I. Introducción.—II. El impacto de los avances tecnológicos en el ámbito sanitario: la telemedicina. 1. Concepto y principales manifestaciones. 2. Las plataformas digitales como actores esenciales en la intermediación de servicios de medicina a distancia. 3. Marco jurídico aplicable.—III. La telemedicina y la protección de datos personales. 1. El refuerzo en la protección de categorías especiales de datos personales: el caso de los datos de salud. 2. El consentimiento como base de legitimación esencial en el tratamiento de datos sanitarios y especialidades del principio de limitación de la finalidad para un tratamiento seguro de la información.—IV. Conclusiones.—V. Referencias bibliográficas.

Resumen: El presente trabajo de investigación indaga en torno a la noción y naturaleza jurídica de la telemedicina como servicio de intermediación en línea que, merced a la configuración de aplicaciones móviles implementadas por plataformas digitales, posibilita la prestación telemática del derecho de los pacientes a ser

¹ Este trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto de Investigación «Nuevos retos en materia de protección de datos y de derechos digitales y efectos ante la crisis global propiciada por el COVID-19: análisis multidisciplinar» (DERPRODAT), de la Universidad Internacional de La Rioja, donde intervengo como Investigador Principal. También es fruto de la labor realizada en el seno del Grupo de Investigación «Derecho Público y Nuevas Tecnologías» (PUBLITECH), de la Universidad Internacional de La Rioja, donde intervengo como Director.

atendidos sanitariamente. Fruto de este análisis, se propone una aproximación al marco normativo aplicable, sobre la base de la necesaria distinción entre el servicio médico prestado y el medio virtual a través del cual se presta, fundamental para indagar en el entramado legal y la ferviente multiplicación de reglas orientadas a disciplinar figuras, como esta, surgidas al amparo de las TIC. Finalmente, se aborda una cuestión no menos relevante: la implicación que este tratamiento masivo de información altamente sensible tiene en el derecho fundamental de los interesados a la protección de sus datos, siendo preciso atender a aspectos tan importantes como la propia noción de datos de salud, la regla que prohíbe su tratamiento, la relevancia que presenta el consentimiento del paciente como elemento habilitador del mismo, los fines perseguidos por las apps de eHealth o las medidas a adoptar para garantizar una seguridad acorde al elevado riesgo que conllevan este tipo de operaciones.

Palabras clave: Telemedicina, servicio de intermediación en línea, plataforma digital, datos personales de salud, eHealth.

***Abstract:** This research work investigates the notion and legal nature of telemedicine as an online intermediation service which, thanks to the configuration of mobile applications implemented by digital platforms, makes possible the telematic provision of patients' right to health care. As a result of this analysis, an approach to the applicable regulatory framework is proposed, based on the necessary distinction between the medical service provided and the virtual medium through which it is provided, which is fundamental to investigate the legal framework and the fervent multiplication of rules aimed at disciplining figures, such as this one, that have arisen under the protection of ICTs. Finally, a no less relevant issue is addressed: the implication that this massive processing of highly sensitive information has on the fundamental right of the interested parties to the protection of their data, and it is necessary to address such important aspects as the very notion of health data, the rule that prohibits its processing, the relevance of patient consent as an enabling element, the purposes pursued by eHealth apps or the measures to be adopted to guarantee security in accordance with the high risk involved in this type of operation.*

Keywords: Telemedicine, online brokering service, digital platform, personal health data, eHealth, eHealth.

I. Introducción

La firme consolidación de lo que, no sin amplias confusiones y fuertes imprecisiones terminológicas, ha dado a conocerse como «sociedad de la información»² supone un dinamismo sin precedentes. En efecto, los avances tecnológicos, de todo tipo y entidad, han determinado una evolución constante, tanto más, vertiginosa, que ha tenido su plasmación en todos los órdenes principales del desenvolvimiento relacional de los individuos.

Sobre la base de esta afirmación, nada puede extrañar al constatar la dimensión que, en el ámbito médico, ha propiciado esta virtualización, posibilitando formas, hasta ahora inimaginables, de obtención masiva de datos y de procesamiento lógico y tratamiento inteligente de los mismos³. Estamos, pues, en presencia de la eSalud (o, en inglés, *eHealth*), que, como sostiene la doctrina, alude «[...] al conjunto de recursos y cuidados de salud que se llevan a cabo por medios electrónicos, esto es, mediante la aplicación de las TICs (Tecnologías de la Información y Comunicación) como herramienta en el entorno sanitario, tanto en materia de prevención, diagnóstico, tratamiento o seguimiento, como también en la gestión de la salud»⁴, procurando incrementar, de forma cuantitativa y cualitativa, los niveles de atención prestacional merced a las bondades que brinda el entorno virtual⁵.

² Definida, en los orígenes de su nacimiento, como aquella sociedad «[...] que crece y se desarrolla alrededor de la información y aporta un florecimiento general de la creatividad intelectual humana, en lugar de un aumento del consumo material» [Yoneji Masuda, *The information society as post-industrial society* (New Brunswick: Transaction Publishers, 1980), 14], pronto se advierte la relevancia que, para el tratamiento y difusión de la información, tendrá el avance, impulso y consolidación paralelos de las Nuevas Tecnologías de la Información y de la Comunicación, elemento inmaterial fundamental que, amén de dar nombre a este nuevo modelo de sociedad, determina y condiciona su funcionamiento.

³ María Falcón Romero y Aurelio Luna Ruiz-Cabello. «Las aplicaciones móviles en el ámbito sanitario. Consideraciones éticas y legales», en *Bioderecho y retos: m-health, genética, IA, robótica y criogenización*, ed. por Cristina Gil Membrado (Madrid: Dykinson, 2022), 15; Miguel Martínez Muñoz. «Los sujetos especialmente vulnerables ante los nuevos derechos digitales en el ámbito del consumo», en *Nuevos retos en materia de derechos digitales en un contexto de pandemia: perspectiva multidisciplinar*, ed. por Juan Francisco Rodríguez Ayuso (Cizur Menor: Aranzadi, 2022), 549-573.

⁴ María Nélica Tur Fernández. «E-salud, derecho a la información y consentimiento informado», en *Bioderecho y retos: m-health, genética, IA, robótica y criogenización*, ed. por Cristina Gil Membrado (Madrid: Dykinson, 2022), 33. En la misma línea, Organización Mundial de la Salud, *Perfiles de países de Atlas eSalud: basados en los resultados de la segunda encuesta mundial sobre salud electrónica* (Ginebra: WHO Library Cataloguing-in-Publication Data, 2010).

⁵ Gabriel Eisenbach, «What is health?», *The journal of medical Internet research*, n.º 3 (2001): 1-20. A su vez, cuando la eHealth se sirve de la tecnología móvil, personificada en teléfonos inteligentes o *smartphones*, podemos hablar de *mHealth* o salud móvil [Marcial Gar-

Más concretamente, y dentro de ella⁶, hemos de poner en el foco en el marco de la asistencia médica, tradicionalmente configurada como una relación presencial y de confianza entre el paciente y el especialista (que basaba su diagnóstico en el empleo de métodos tradicionales de recogida de información, como la auscultación, la anamnesis o la exploración) y que, en este nuevo contexto, se abre a grandes retos y desafíos (motivados, en parte, por las extraordinarias oportunidades que brindan técnicas como la Inteligencia Artificial y el empleo de algoritmos inteligentes en la atención, detección y predicción de enfermedades), pero también a importantes riesgos y amenazas, económicos, sociales, éticos o jurídicos, que un uso inadecuado de tan poderosos instrumentos puede traer consigo.

Las cuestiones a abordar, como se puede observar, son amplias y vienen condicionadas por una multiplicidad de factores (verbigracia, heterogeneidad cultural, desigual nivel formativo, especificaciones técnicas de las aplicaciones implementadas, exposición de la información). Empero, de todas ellas, resultan especialmente significativas, huelga decirlo, aquellas que suponen una mayor incidencia en los derechos fundamentales de los afectados, como el relativo a su privacidad, motivo por el que, a lo largo de las próximas líneas, trataremos de delinear, razonadamente, los contornos esenciales que nos permitan arrojar conclusiones certeras en torno a la plausibilidad de estas medidas en el campo de la telemedicina pública, a la vista de las competencias que tiene el Estado, las Comunidades Autónomas y los Entes locales en materia de sanidad.

II. El impacto de los avances tecnológicos en el ámbito sanitario: la Telemedicina

1. Concepto y principales manifestaciones

La telemedicina puede ser definida, siguiendo las palabras de la Organización Mundial de la Salud (en adelante, OMS), como «[...] la prestación de servicios de atención de la salud, donde la distancia es un factor crítico, por todos los profesionales de la salud que utilizan tecnologías de la infor-

cía Rojo, «mHealth (Salud móvil)», *I+S: Revista de la Sociedad Española de Informática y Salud*, n.º 110 (2015): 6-7].

⁶ La asistencia médica directa y virtual forma parte de la eSalud, que también comprende las técnicas de digitalización de registros médicos y de información sanitaria, haciéndolos interoperables; la telesalud, como término más amplio; la labor pedagógica que, sobre esta materia, se puede impartir a la ciudadanía, o el e-commerce, cuando aglutina productos y/o servicios relacionados con el cuidado y mantenimiento de la salud [Organización Mundial de la Salud, *eSalud: analizarán la aplicación de las tecnologías de la información y comunicación en la atención de la salud* (Ginebra: WHO Library Cataloguing-in-Publication Data, 2012)].

mación y de la comunicación para el intercambio de información válida para el diagnóstico, tratamiento y prevención de enfermedades y lesiones, la investigación y la evaluación, todo en aras de avanzar en la salud de los individuos y sus comunidades»⁷; estamos, en otras palabras, ante un conjunto integral de comunicaciones que, integradas virtualmente, posibilitan atender remotamente a todo aquel que así lo necesite⁸. Vemos, por tanto, que la telemedicina alude específicamente a la atención sanitaria de forma virtual y remota, frente al concepto, más aglutinador, de la eSalud⁹.

Bajo el término de telemedicina podemos incluir servicios de seguimiento sanitario del paciente, donde se subsume la petición, sincrónica o diacrónica, de diagnósticos o consejos médicos, sea cual fuere el medio de comunicación empleado para poder llevarlos a cabo. También la teleasistencia, que, como su propio nombre indica, permite al profesional sanitario desarrollar funciones de soporte y valorar a distancia al paciente desde su propio hogar y bajo su propia responsabilidad, o la telemonitorización o televigilancia, cuando el cuidado de los interesados se produce a través de dispositivos electrónicos que recaban datos que se transfieren ulteriormente a un equipo remoto que la hace inteligible, minorando los períodos de estancia en los centros sanitarios. Por último, nada impide agrupar, dentro de esta noción, la asistencia coordinada y a distancia que puedan llegar a realizar los sanitarios cuando las circunstancias así lo requieran¹⁰.

Tal y como se anticipaba, a modo de introito, al inicio del presente estudio, la potencialidad transformadora que la evolución digital trae consigo conforma un mundo líquido¹¹, en permanente cambio y plagado de bondades, pero también de amenazas. Las técnicas de Inteligencia Artificial son una clara muestra de ello.

⁷ World Health Organization, *Telemedicine: opportunities and developments in Member States* (Ginebra: WHO Library Cataloguing-in-Publication Data, 2010), 8.

⁸ Francesca Ferretti y María Paola Nico. «Telemedicina y responsabilidad civil», en *Bioderecho y retos: m-health, genética, IA, robótica y criogenización*, ed. por Cristina Gil Membrado (Madrid: Dykinson, 2022), 155-184.

⁹ Javier Sánchez Caro. «Telemedicina», en *Enciclopedia de Bioderecho y Bioética*, ed. por Carlos María Romeo Casabona (Granada: Comares, 2011); Javier Sánchez Caro y Fernando Abellán-García Sánchez. *Telemedicina y protección de datos sanitarios: aspectos legales y éticos* (Granada: Comares, 2002); Pilar Nicolás Jiménez. «Medicina personalizada de precisión y diagnóstico genético», en *Manual de Bioderecho (adaptado a la docencia en ciencias, ciencias de la salud y ciencias sociales y jurídicas)*, ed. por Carlos María Romeo Casabona, Pilar Nicolás Jiménez y Sergio Romeo Malanda (Madrid: Dykinson, 2022), 309-331.

¹⁰ Sandra Ferrer Gelabert. «E-salud: la tecnología al servicio de la salud», en *E-Salud, autonomía y datos clínicos. Un nuevo paradigma*, ed. por Cristina Gil Membrado (Madrid: Dykinson, 2021), 18.

¹¹ Zygmunt Bauman, *Tiempos líquidos. Vivir en una época de incertidumbre* (México D.F.: Tusquets Editores, 2007), 17.

Concebida como aquella vertiente de la informática centrada en el estudio y desarrollo de sistemas susceptibles de llevar a cabo actividades propias de la inteligencia humana, en particular, la capacidad de comportarse autónomamente¹², la Inteligencia Artificial ha promovido el progreso de la Medicina en los últimos años. Véase, por ejemplo, la creación de robots que actúan de manera autónoma o dirigida o la creación de dispositivos que facilitan y mejoran el diagnóstico o asisten en la movilidad, susceptibles, todos ellos, de concluir, técnica y mecánicamente, análisis cada vez más completos y complejos y en un menor período de tiempo.

Ahora bien, una valoración realista de estas herramientas de aprendizaje inteligente (donde se integrarían otras técnicas, como el *machine learning* o el *Internet of Things*, ambos sustentados en el empleo sistemático y a gran escala —*Big Data*— de datos, personales y no personales, capaces de extraer secuencias que nos permiten arrojar conclusiones lógicas, masivas e inmediatas en la toma de decisiones) exige, a la vez, tomar en consideración una serie de riesgos o amenazas que ponen de manifiesto, entre otras cuestiones, la necesidad de reforzar el nivel formativo y las habilidades técnicas que habrán de adquirir los especialistas sanitarios que, en mayor o menor medida, deberán ponerlas en valor. Asimismo, en el centro del sistema habrá que situar al paciente, deliberadamente empoderado, a fin de evitar su exclusión en todas aquellas decisiones que, de forma mediata o inmediata, conciernen a su estado, físico y/o mental¹³.

Todo ello pasa, necesariamente, por la necesidad de procedimentar reglas y protocolos que, amparados en una adecuada estructura clínica y jurídica, posibiliten esta práctica sanitaria virtual, sin que, por ello, sufran menoscabo aspectos como la intimidad, la confidencialidad, el secreto de las comunicaciones o, como no, el derecho fundamental de los interesados a la protección, adecuada y suficiente, de sus datos de carácter personal¹⁴.

¹² Al respecto, José Vida Fernández. «Los retos de la regulación de la Inteligencia Artificial: algunas aportaciones desde la perspectiva europea», en *Sociedad digital y Derecho*, ed. por Tomás de la Quadra Salcedo y José Luis Piñar Mañas (Madrid: Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, 2018), 2063-207.

¹³ Ana Isabel Herrán Ortiz. «Inteligencia Artificial, salud y Derechos Humanos: ¿hacia un gobierno de los algoritmos?», en *Bioderecho y retos: m-health, genética, IA, robótica y criogenización*, ed. por Cristina Gil Membrado (Madrid: Dykinson, 2022), 298-299. En la misma línea, Julián Valero Torrijos. «Los derechos en la era digital», en *Nuevos retos en materia de derechos digitales en un contexto de pandemia: perspectiva multidisciplinar*, ed. por Juan Francisco Rodríguez Ayuso (Cizur Menor: Aranzadi, 2022), 25-45.

¹⁴ Beatriz Pascual de la Piza, María José García Lozano y Juan González Lama, «Aspectos legales de la telemedicina», *FMC: Formación Médica Continuada en Atención Primaria*, n.º 10 (2021): 546-547.

2. *Las plataformas digitales como actores esenciales en la intermediación de servicios de medicina a distancia*

Como hemos podido observar hasta ahora, la prestación de servicios sanitarios de forma digital y no presencial se encuadra dentro de la categoría, ciertamente más amplia y aglutinadora, de «servicios de la sociedad de la información» (también denominados, a veces induciendo al error, «servicios digitales», «servicios en línea» o «servicios prestados a través de Internet»). Integran este espacio todos aquellos servicios que, de forma acumulada, cumplan cuatro características básicas: en primer lugar, que se presten, de forma habitual (por lo que admite excepciones), a cambio de una contraprestación (las aplicaciones que permiten la práctica de la telemedicina son, a menudo, onerosas); en segundo lugar, que lo hagan a distancia, es decir, que tanto el prestador (médico, en este caso) como el destinatario (paciente) no se hallen sincrónicamente presentes en un mismo espacio físico; en tercer lugar, electrónicamente (por lo que no basta con esta falta de presencialidad, sino que se requiere que el mecanismo empleado se articule a través de equipos electrónicos que traten y almacenen la información, excluyendo, entre otros, los que posibilitan la práctica de la telemedicina vía telefónica), y, en cuarto lugar, mediando la solicitud previa del interesado (de suerte que no cabe que el diagnóstico y el consecuente tratamiento y/o seguimiento obvien la voluntad primera del paciente de vehicular su atención sirviéndose de este medio)¹⁵.

A su vez, las personas, físicas o jurídicas, encargadas de prestar estos servicios son los denominados, también de forma amplia, «prestadores de servicios de la sociedad de la información». No obstante, dentro de ellos, es preciso circunscribirse a la labor concreta de quienes ponen en contacto a ambos lados¹⁶ de la relación (paciente y sanitario), es decir, debemos prestar atención a las plataformas digitales o, lo que es lo mismo, a los proveedores de servicios de intermediación en línea, definidos por el Reglamento (UE) 2019/1150 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de junio de 2019 sobre el fomento de la equidad y la transparencia para los usuarios profesionales de servicios de intermediación en línea (artículo 2, letra 2)¹⁷,

¹⁵ Juan Francisco Rodríguez Ayuso, *Privacidad y Coronavirus: aspectos esenciales* (Madrid: Dykinson, 2020), 37-39. En la misma línea, Juan Francisco Rodríguez Ayuso, «La firma electrónica como medio reforzado de verificación del consentimiento de los menores de edad en materia de protección de datos personales por parte de las Administraciones Públicas», *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías*, n.º 53 (2020): 53-54.

¹⁶ Cabe, incluso, que esta relación bilateral se convierta en multilateral si en ella intervienen, además, terceros que aportar servicios auxiliares o complementarios (por ejemplo, publicidad, suministro de equipos médicos, servicios de pago, etc.).

¹⁷ Diario Oficial de la Unión Europea (en lo sucesivo, DOUE) L 186/57, de 11 de julio de 2019.

como aquellos que «[...] permiten a los usuarios profesionales¹⁸ ofrecer bienes o servicios a los consumidores¹⁹, con el objetivo de facilitar el inicio de transacciones directas entre dichos usuarios profesionales y consumidores, con independencia de dónde aquellas concluyan en última instancia y se prestan a los usuarios profesionales sobre la base de relaciones contractuales entre el proveedor de los servicios y los usuarios profesionales que ofrecen los bienes o servicios a los consumidores».

Es el caso, en esencia, de las aplicaciones móviles (teléfonos inteligentes, tabletas y otros dispositivos de naturaleza similar) de salud (también conocidas como «salud móvil» o «M-health»), que, combinando el empleo de los avances tecnológicos con las comunicaciones electrónicas en el sector sanitario, permiten una mejora en el proceso asistencial de los interesados. Más allá de las incidencias que presentan en la captación masiva de categorías especiales de datos personales (de las que nos haremos eco más adelante), lo cierto es que su difusión ha experimentado un impulso exponencial en los últimos años, favoreciendo su empleo en el sector sanitario, tanto público como privado, en aras de conseguir una mejora en la calidad de vida de los pacientes²⁰.

3. Marco jurídico aplicable

A la hora de establecer una aproximación al marco legal de estos servicios de telemedicina, y dado el crecimiento exponencial y desordenado de las normas que, directa o indirectamente, les afectan, conviene hacer dos precisiones iniciales que permitirán configurar más adecuadamente el escenario normativo que disciplina esta vertiente de la eSalud:

¹⁸ Se refiere a cualquier persona, ya sea física o jurídica, que participa en el desarrollo de una actividad de carácter comercial o profesional a través de servicios de intermediación en línea [artículo 2.1) Reglamento (UE) 2019/1150].

¹⁹ Que, contraponiéndolos a los anteriores, intervienen al margen de su actividad comercial, negocio, oficio o profesión.

²⁰ Recurrente es, también, el debate en torno a la posible consideración de las apps de salud como productos sanitarios. Se trata de un tema complejo y abierto a debate que no alcanza a tener una respuesta unánime, aunque parte de la doctrina se inclina por afirmar la necesidad de efectuar una más amplia evaluación de estas aplicaciones en orden a concretar si han de estar sujetas, o no, a la normativa relativa a productos sanitarios; en esta línea, De Lorenzo Aparici, O. (2022). ¿Pueden todas las aplicaciones de salud considerarse productos sanitarios? Responsabilidad y aplicaciones de salud. En C. Gil Membrado (dirctora.). *Bioderecho y retos: m-health, genética, IA, robótica y criogenización* (87-109). Madrid: Dykinson; Lina Keutzer y Ulrika Simonsson, «Medical device apps: an introduction to regulatory affairs for developers», *JMIR Mhealth Uhealth*, n.º 8 (2020): 6.

De un lado, es preciso realizar una separación entre el servicio prestado (medicina) y el canal empleado para proporcionarlo (el electrónico, merced al empleo de instrumentos o herramientas tecnológicas). Únicamente de esta manera seremos capaces de especificar el compendio de reglas que resulta aplicable.

De otra parte, hemos de partir de una constatación, reforzada a medida que se consolida el impulso de las TIC: la técnica legislativa aplicada variará, de forma que, en unos casos, la normativa se organizará estratificadamente, estructurándola de la más general a la más especial y aplicándola de forma acumulada; en otros, empero, la norma aplicable desplazará a todas las demás.

Partiendo de esta premisa, seguidamente, podemos realizar un intento de sistematización, en nada sencillo ni excluyente, pero sí deliberadamente sistemático e integrador, del régimen jurídico básico:

Así, partiendo de la, *supra* indicada, separación entre el continente y el contenido y atendiendo al primero de ellos, deberíamos hacer mención:

1. A la legislación horizontal que, de forma general, establece criterios mínimos para todos los servicios de la sociedad de la información:

Si atendemos a la normativa europea, podemos afirmar que la normación de dichos servicios fue impulsada a finales de los noventa, mediante un texto que, justificado por la (temprana) época en la que vio la luz, quedo circunscrito a conseguir una supervisión de las medidas previstas por los países comunitarios en relación con los servicios digitales. Aludimos a la Directiva 98/34/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de junio de 1998, por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas²¹, más tarde suprimida por la, todavía vigente, Directiva (UE) 2015/1535 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015, por la que se establece un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información²².

Ahora bien, el verdadero punto de inflexión tuvo lugar inmediatamente después, con la aprobación de la Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2000, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de

²¹ Diario Oficial de las Comunidades Europeas (en lo sucesivo, DOCE) L 204/37, de 21 de julio del año 1998.

²² DOUE L 241/1, de 17 de septiembre de 2015.

la información, en particular el comercio electrónico en el mercado interior (Directiva sobre el comercio electrónico, también conocida como DCE), aún en vigor²³. La pretensión de este texto, abiertamente ambicioso, era consolidar un auténtico marco legal para los servicios de la sociedad de la información, disciplinando aspectos básicos, como el régimen de establecimiento y de responsabilidad o el deber de información de quienes los prestan.

2. Se encuentra la regulación, igualmente transversal, si bien especial, que avanza en esta conformación del régimen legal, esta vez atendiendo, bien a concretos servicios de intermediación en línea, bien a puntuales y determinados aspectos relacionados con ellos:

Por lo que respecta al marco concreto de aquellos servicios, también de la sociedad de la información, que no tienen una finalidad en sí misma, sino que posibilitan que otros puedan ser prestados (servicios de intermediación en sentido estricto²⁴), hemos de añadir la regulación contenida en el Reglamento (UE) 2022/2065 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de octubre de 2022 relativo a un mercado único de servicios digitales y por el que se modifica la Directiva 2000/31/CE (en adelante, Reglamento de Servicios Digitales o, también, DSA, acrónimo que alude a su denominación en inglés *Digital Services Act*)²⁵, que provoca un desplazamiento del régimen de responsabilidad previsto para estos prestadores en los artículos 12 a 15 DCE, que quedarían subsumidos en los preceptos 3, 4, 5 y 7 DSA.

Por contraposición, para aquellos otros servicios que sí tienen esta pretensión finalista, habremos de estar a lo que se dicta en el, antes citado, Reglamento 2019/1150. Aplicable a todos los Estados miembros, trata de coadyuvar al robustecimiento del mercado interior comunitario a través de la configuración de directrices orientadas a propugnar una actuación transparente y equitativa.

Finalmente, atendiendo a aspectos concretos de estos servicios prestados por plataformas digitales en línea, tendríamos que adicionar:

²³ DOCE L 178/1, de 17 de julio de 2000. La transposición en nuestro ordenamiento jurídico interno se produjo con la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico (Boletín Oficial del Estado —en adelante, *BOE*— número 166, de 12 de julio de 2007).

²⁴ Nos referimos a aquellos servicios de mera transmisión, de memoria tampón o de alojamiento de datos, entre otros, siguiendo la terminología empleada por la DCE.

²⁵ DOUE L 277/1, de 27 de octubre de 2022.

- a) la Directiva (UE) 2019/770 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de mayo de 2019 relativa a determinados aspectos de los contratos de suministro de contenidos y servicios digitales²⁶;
- b) el Reglamento (UE) N.º 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de julio de 2014 relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior y por la que se deroga la Directiva 1999/93/CE²⁷, que aglutina el régimen de los conocidos como «servicios de confianza», también relevantes a la hora de prestar determinados servicios médicos, como la receta electrónica, y en los que confluyen cumulativamente los aspectos esenciales, ya vistos, para merecer la consideración de servicios digitales, o
- c) el Reglamento (UE) 2022/1925 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de septiembre de 2022 sobre mercados disputables y equitativos en el sector digital y por el que se modifican las Directivas (UE) 2019/1937 y (UE) 2020/1828 (en lo sucesivo, Reglamento de Mercados Digitales o, como es comúnmente conocido, DMA, acrónimo que hace referencia a su denominación en inglés *Digital Markets Act*)²⁸. Este texto introduce una regulación hasta ahora inexistente y focalizada tan solo en aquellos grandes superintermediarios o influyentes plataformas digitales de intermediación, también conocidas como «gatekeepers» («guardianes de acceso»), dada la capacidad que tienen para influir significativamente en el mercado, sirviendo como elemento de entrada imprescindible a la hora de posibilitar la interacción de todos los actores intervinientes en este espacio, merced a la fuerte consolidación, presente o incipiente, que ostentan (apartado primero del artículo 3

²⁶ DOUE L 136/1, de 22 de mayo de 2019.

²⁷ DOUE L 257/73, de 28 de agosto de 2014.

²⁸ Diario Oficial de la Unión Europea (en adelante, DOUE) L 265/1, de 12 de octubre de 2022. El texto refuerza la necesidad de regular a las plataformas digitales mediante instrumentos supranacionales, al apuntar, entre otras cuestiones, un aspecto relevante, pues, «[...] aunque los guardianes de acceso tienden a adoptar modelos de negocio y estructuras algorítmicas mundiales o al menos paneuropeos, también pueden adoptar, y en algunos casos así lo han hecho, diferentes condiciones y prácticas comerciales en distintos Estados miembros, lo que puede crear disparidades entre las condiciones de competencia de los usuarios de los servicios básicos de plataforma prestados por guardianes de acceso, en detrimento de la integración del mercado interior».

DMA). En concreto, la DMA define (o más bien, describe los elementos que han de concurrir para adquirir la condición de tal) al guardián de acceso como aquella «empresa prestadora de servicios básicos de plataforma, designada de conformidad con el artículo 3» [artículo 2.1)], introduce un doble requisito para proceder al nombramiento de los guardianes de acceso, a saber: a) prestar servicios básicos de plataforma, es decir, servicios de intermediación de la sociedad de la información; b) ser designado de conformidad con el artículo 3.

Se antoja, pues, necesario analizar minuciosamente el contenido de este último precepto. De acuerdo con su apartado primero, tres serán los aspectos que, cumulativamente, deberá reunir una prestador digital que presta servicios básicos de plataforma para ser designado como guardián de acceso:

Uno, ha de tener una gran influencia en el mercado.

Dos, ha de prestar un servicio básico de plataforma que constituye una importante puerta de acceso²⁹, una barrera de entrada, de los usuarios profesionales a los usuarios finales intermediados (derivada de los efectos de red, de las economías de escala o de la cautividad de los usuarios³⁰).

Tres, ha de gozar, o presumiblemente gozará en un futuro cercano, de una posición afianzada y duradera, en lo que concierne a sus operaciones.

Para poder concretar estos requisitos (sustentados, a simple vista, en conceptos jurídicos indeterminados), el Reglamento establece una primera vía, amparada en criterios puramente cuantitativos, que presume (presunción *iuris tantum*) el cumplimiento de estos requisitos si [artículo 3.2, letras a) a c), DMA]:

En relación con el primero de ellos, la plataforma digital consigue un volumen de negocios anual en la Unión Europea de, como mínimo, 7.500.000.000 de euros en cada uno de los tres últimos ejercicios, o cuando su capitalización bursátil media o su valor justo de mercado equivalente ascienda como mínimo a esta cantidad en el último ejercicio, y preste el mismo servicio básico de plataforma en, al menos, tres Estados miembros de la Unión Europea.

²⁹ Como acertadamente precisan ZURIMENDI ISLA, Aitor y FERNÁNDEZ GARCÍA DE LA YEDRA, Ainhoa, *Revista General de Derecho de los sectores regulados: RSR*, n.º 6, 2020, p. 10, «[I]a relación de la plataforma tanto con cada nuevo oferente como con cada nuevo demandante surge de un contrato, que suele denominarse de acceso, por el que cada usuario se de alta en la plataforma, y que incluye el programa prestacional que define la actividad de la plataforma».

³⁰ MONTERO PASCUAL, Juan José, *Nuevas Tecnologías 2022*, p. 363.

En relación con el segundo, la plataforma digital proporciona un servicio básico de plataforma que, en el último ejercicio, ha tenido, como mínimo, 45.000.00 mensuales de usuarios finales activos establecidos o situados en territorio comunitario y, al menos, 10.000 usuarios profesionales activos anuales establecidos en la Unión Europea, identificados y calculados de conformidad con la metodología y los indicadores establecidos en el anexo de la DMA, a fin de proporcionar seguridad jurídica a las plataformas (metodología e indicadores que, por lo demás, podrán ser actualizados por medio de actos delegados adoptados por la Comisión, en los términos previstos en el artículo 49 DMA y de conformidad con el artículo 3.7 DMA)³¹.

El *Digital Markets Act*, junto con el DSA, integran el denominado *The Digital Services Act package*. Ambos adoptan la forma de reglamento, lo que coadyuva, fuera de toda duda, a generar una mayor seguridad jurídica y una más amplia armonización normativa (en detrimento, por tanto, de la fragmentación derivada de múltiples y dispares regulaciones en los distintos Estados miembros) en el mercado interior digital (artículo 1.5 DMA); ahora bien, esta vocación, claramente tendente a la unicidad, se acompaña, justo a continuación, de una previsión que deja abierta la posibilidad a que los países comunitarios puedan «[...] imponer a las empresas, incluidas las empresas prestadoras de servicios básicos de plataforma, obligaciones relativas a cuestiones que quedan fuera del ámbito de aplicación del presente Reglamento, siempre que estas obligaciones sean compatibles con el Derecho de la Unión y no deriven de la consideración de las empresas afectadas como guardianes de acceso en el sentido del presente Reglamento».

Como se puede observar, la DMA parte de un concepto básico en torno al cual articula la posterior delimitación del régimen de obligaciones de quienes, en determinadas condiciones y bajo ciertas salvaguardas, los prestan. Es el de «servicio básico de plataforma» [artículo 2.2) del Reglamento de Mercados Digitales], que, lejos de arrojar una definición de esta categoría general, se limita a delimitarla, incluyendo, a modo de elenco *numerus apertus*, una serie de servicios (gran parte de los cuales se refieren a plataformas que brindan servicios digitales, mientras que otras se centran en controlar e influir en el acceso a dichos servicios — como sucede, por ejemplo, con los sistemas operativos o los asistentes virtuales —) que, entonces sí, define y que, por su relevancia, pasamos a enumerar:

En primer lugar, se encuentran los servicios de intermediación en línea [artículo 2.2.a) DMA], definidos [artículo 2.5) DMA], por remisión, en el artículo 2.2 del Reglamento P2B como aquellos servicios que satisfacen,

³¹ Considerandos 20 y 97 DMA.

cumulativamente, tres requisitos: son servicios de la sociedad de la información, cualidad de la naturaleza jurídica de estos servicios extensible a todos los demás servicios básicos de plataforma; permiten a los usuarios profesionales ofrecer bienes o servicios a los consumidores (usuarios finales) con el objetivo de facilitar el inicio de transacciones directas entre ambos, con independencia de dónde aquellas concluyan en última instancia, y se prestan a los usuarios profesionales sobre la base de relaciones contractuales entre el proveedor de los servicios (la plataforma digital) y los usuarios profesionales que ofrecen los bienes o servicios a los usuarios finales.

En segundo lugar, los motores de búsqueda en línea [artículo 2.2.b) DMA], donde, de nuevo, se emplea la técnica de la remisión para definirlos. En concreto, tenemos que acudir, de nuevo, al Reglamento (UE) 2019/1150, cuyo artículo 2.5 aclara que un motor de búsqueda será aquel servicio «[...] que permite a los usuarios introducir consultas para hacer búsquedas de, en principio, todos los sitios web, o de sitios web en un idioma concreto, mediante una consulta sobre un tema cualquiera en forma de palabra clave, consulta oral, frase u otro tipo de entrada, y que en respuesta muestra resultados en cualquier formato en los que puede encontrarse información relacionada con el contenido solicitado» [artículo 2.6) DMA].

En tercer lugar, los servicios de redes sociales en línea [artículo 2.2.c) DMA]. Aquí sí, la norma aporta una definición del servicio como aquel que posibilita «[...] que los usuarios finales se conecten y se comuniquen entre sí, compartan contenidos y descubran contenidos y a otros usuarios a través de múltiples dispositivos y, en particular, mediante chats, publicaciones, vídeos y recomendaciones» [artículo 2.7) DMA].

En cuarto lugar, los servicios de plataforma de intercambio de vídeos línea [artículo 2.2.d) DMA], donde, de nuevo, acudimos a un texto normativo alternativo para encontrar su definición [artículo 2.8) DMA]. Este texto es la Directiva 2010/13/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de marzo de 2010 sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual (Directiva de servicios de comunicación audiovisual)³², que define este tipo de servicio como aquel «[...] servicio, tal como lo definen los artículos 56 y 57 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, cuya finalidad principal propia o de una de sus partes dissociables o cuya funcionalidad esencial consiste en ofrecer al público en general programas, vídeos generados por usuarios o ambas cosas, sobre los que no tiene responsabilidad editorial el prestador de la pla-

³² DOUE L 95/1, de 15 de abril de 2010.

taforma, con objeto de informar, entretener o educar, a través de redes de comunicaciones electrónicas tal como se definen en el artículo 2, letra a), de la Directiva 2002/21/CE, y cuya organización determina el prestador de la plataforma de intercambio de vídeos, entre otros medios con algoritmos automáticos, en particular mediante la presentación, el etiquetado y la secuenciación» [(artículo 1.1.a bis)].

En quinto lugar, los servicios de comunicaciones interpersonales independientes de la numeración [artículo 2.2.e) DMA]. Una vez más, la definición se vincula a otra norma [artículo 2.9 DMA], que no es otra que la Directiva (UE) 2018/1972 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018 por la que se establece el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas (en lo sucesivo, CECE)³³, cuyo artículo 2.7) lo concibe como aquel servicio cuya característica básica y fundamental reside en que «[...] no conecta a través de recursos de numeración pública asignados, es decir, de un número o números de los planes de numeración nacional o internacional, o no permite la comunicación con un número o números de los planes de numeración nacional o internacional».

En sexto lugar, los sistemas operativos [artículo 2.2.f) DMA], que el artículo 2.10) DMA concibe como el «software de sistema que controla las funciones básicas del hardware o del software y permite que se ejecuten en él aplicaciones informáticas».

En séptimo lugar, los navegadores web [artículo 2.2.g) DMA], fácilmente identificables por ser aquellas aplicaciones informáticas que permiten «[...] a los usuarios finales acceder a contenidos web alojados en servidores que están conectados a redes como internet e interactuar con dichos contenidos, incluidos los navegadores web independientes y los navegadores web integrados en software o similares» [artículo 2.11) DMA].

En octavo lugar, los asistentes virtuales [artículo 2.2.h) DMA], que, también conocidos como «mayordomos digitales», no son sino «un software que puede procesar peticiones, tareas o preguntas, también las formuladas mediante sonidos, imágenes, texto, gestos o movimientos y que, basándose en dichas peticiones, tareas o preguntas, proporciona acceso a otros servicios o controla dispositivos físicos conectados» [artículo 2.12) DMA].

En noveno lugar, los servicios de computación en la nube [artículo 2.2.i) DMA], que agrupa cualquier servicio de la sociedad de la información que haga posible «[...] el acceso a un conjunto modulable y elástico de recursos informáticos que se pueden compartir» [artículos 2.13) DMA y 4.19) de la Directiva (UE) 2016/1148 del Parlamento Europeo y del Consejo de 6 de julio de 2016 relativa a las medidas destinadas a garan-

³³ DOUE L 321/36, de 17 de diciembre de 2018.

tizarse un elevado nivel común de seguridad de las redes y sistemas de información en la Unión³⁴].

En décimo y último lugar, los servicios de publicidad en línea, incluidas las redes de publicidad, las plataformas de intercambio de publicidad y cualquier otro servicio de intermediación publicitaria, prestados por una empresa que preste cualquiera de los servicios básicos de plataforma antes enumerados [artículo 2.2.j) DMA]. Es este el único servicio básico de plataforma que no cuenta con definición, ni directa ni indirecta, en el texto del Reglamento de Mercados Digitales.

d) Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos o RGPD)³⁵, en todo lo concerniente, como tendremos oportunidad de analizar, con los datos personales (datos de salud, en su mayoría) implicados en el tratamiento médico a proporcionar al paciente por el sanitario.

Centrándonos en el servicio en sí de prestación médica en que consiste la telemedicina, debemos aludir a la regulación vertical que, en su caso, puede llegar a desplazar a las ya descritas. Acudimos, a falta de normativa específica (ni siquiera la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica³⁶, hace alusión a la telemedicina), a aquella regulación aplicable a la actuación sanitaria presencial y tradicional, plasmada en:

De un lado, la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias³⁷, que propugna la plena autonomía, científica y técnica, con la que cuentan los profesionales sanitarios en el ejercicio de su actividad, sin más límites que los previstos en el ordenamiento jurídico y los propios de los principios deontológicos (artículo 4.7).

De otro, la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud³⁸, que, en su artículo 21.2, adiciona lo siguiente: «[...] Las nuevas técnicas, tecnologías o procedimientos serán sometidas a evaluación, con carácter preceptivo y previo a su utilización en el Sistema

³⁴ DOUE L 194/1, de 19 de julio de 2016.

³⁵ DOUE L 119/1, de 04 de mayo de 2016. Adaptándolo y completándolo surge, en nuestro país, la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD —BOE número 294, de 06 de diciembre de 2018—).

³⁶ BOE número 274, de 15 de noviembre de 2002.

³⁷ BOE número 280, de 22 de noviembre de 2003.

³⁸ BOE número 128, de 29 de mayo de 2003.

Nacional de Salud, por la Red Española de Agencias de Evaluación de Tecnologías Sanitarias y Prestaciones del Sistema Nacional de Salud»; sin embargo, los requisitos de esta evaluación, previstos en el apartado siguiente, no han sido acreditados a día de hoy, motivo por el que, actualmente, carecemos de información cierta de cuáles de ellas (incluida la telemedicina) podrán llegar a ser utilizadas por dicho Sistema.³⁹

A la vista de ello, procede acudir a la jurisprudencia, que reitera la necesidad de apoyarse en el código deontológico para completar el marco jurídico aplicable a la telemedicina. Buen exponente de ello son las Sentencias del Tribunal Supremo 1267/2006, de 05 de diciembre, y del Tribunal Constitucional 219/1989, de 21 de diciembre, que sostienen la conveniencia de acudir, por una parte, al conjunto normativo que contiene los deberes de carácter profesional de los especialistas médicos y, por otra, a las reglas morales previstas en los códigos de conducta, pues, aun cuando estas carecen de fuerza coactiva, sirven en la configuración de los principios rectores (especialmente los relacionados con el nivel de diligencia de los profesionales sanitarios) que inciden en la práctica médica y definen el contenido de las obligaciones a cumplir en la praxis asistencial.

Destaca, al respecto, la aprobación, a finales de diciembre del año 2022, por parte de la Asamblea General del Consejo General de Colegios Oficiales de Médicos de España (CGCOM), de un nuevo Código de Deontología Médica, que incorpora, en lo que aquí interesa, novedosos capítulos en los que se regulan aspectos deontológicos relevantes, como los relativos a la telemedicina, los médicos y las redes sociales, la seguridad del paciente, las grandes bases de datos sanitarias y la Inteligencia Artificial aplicada a la Medicina. Más concretamente, introduce un capítulo XXIII, titulado «Telemedicina y Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC)», que comprende los artículos 80 a 84, que, por su relevancia, pasamos a transcribir:

«Artículo 80

1. El uso de los medios telemáticos u otros sistemas de comunicación no presenciales destinados a la ayuda en la toma de decisiones dentro del ámbito profesional es conforme a la Deontología Médica, siempre que sea inequívoca la identificación de quienes intervienen, se asegure

³⁹ Cristina Gil Membrado. «Una asignatura pendiente: la regulación de la prestación sanitaria a través de telemedicina (TDM)», en *El nuevo marco legal del teletrabajo en España: Presente y futuro, una aproximación multidisciplinar*, ed. por Juan Francisco Rodríguez Ayuso y Elena Atienza Macías (Madrid: Wolters Kluwer, 2021), 193-215. Elena Atienza Macías. «Legal challenges for robots and autonomous artificial intelligence systems in the healthcare context with special reference to Covid-19 health crisis», *IUS ET SCIENTIA: Revista electrónica de Derecho y Ciencia*, n.º 1 (2021): 119-134.

la confidencialidad y se usen vías de comunicación que garanticen la máxima seguridad disponible.

2. Se debe registrar en la historia clínica el medio de telemedicina por el que se ha realizado la consulta, así como el tratamiento médico pautado y recomendaciones dadas.

Artículo 81

1. En el uso de la telemedicina y todas las modalidades de atención no presencial rigen los preceptos deontológicos de este Código acerca de la relación médico-paciente, la defensa de los derechos y la seguridad del paciente, así como el respeto y autonomía de los profesionales sanitarios.

2. Cuando un médico hace uso de los sistemas de comunicación, debe ser responsable de sus actos y de los daños directos e indirectos que de su actuación se puedan derivar.

3. Cuando el médico utilice la telemedicina, sus intervenciones deben estar presididas por base científica, profesionalidad, veracidad y prudencia, y siempre serán conformes al contenido de este Código.

4. En los sistemas de comunicación social el médico debe cuidar su actitud y su imagen, así como emplear un lenguaje adecuado en forma y contenido.

5. La contribución a divulgar informaciones falsas y no contrastadas que van contra la evidencia científica es contraria a la Deontología Médica.

Artículo 82

1. El médico que utiliza la telemedicina y todas las modalidades de atención no presencial con fines asistenciales o docentes debe extremar las medidas destinadas a proteger la seguridad y la confidencialidad del paciente, poniendo especial atención en la configuración de la privacidad de dichos medios.

2. La investigación y otras actividades relacionadas con las bases de datos de salud y la Inteligencia Artificial deben ser en beneficio de la sociedad y de los objetivos de salud pública.

3. En la Inteligencia Artificial es fundamental que el médico se comprometa en la protección de la confidencialidad, control y propiedad de los datos del paciente y en desarrollar modelos que incluyan el consentimiento y la gestión de los datos.

Artículo 83

1. Las publicaciones o la difusión del conocimiento a cargo de un médico en las redes sociales e internet deben realizarse con el rigor y la seriedad establecidos en este Código, y siempre con la debida identificación del autor.

2. El médico no debe difundir información que cree falsas expectativas, alarma social o que genere confusión o dudas respecto al cuidado, el mantenimiento o la prevención de la salud.

Artículo 84

1. La publicidad médica, el marketing sanitario y el proceso de creación de una marca en la red deben cumplir las normas establecidas en este Código con respecto a la publicidad.

2. El médico que difunde contenidos profesionales en medios telemáticos o de análoga naturaleza debe mencionar explícitamente los patrocinios recibidos y los posibles conflictos de intereses».

Junto al anterior, se encuentra el importante Capítulo XXIV, sobre «Inteligencia Artificial (IA) y bases de datos sanitarios», que establece la necesidad de que el médico exija un control ético y finalista de la investigación con Inteligencia Artificial basado en la transparencia, la reversibilidad y la trazabilidad de los procesos en los que intervenga, para garantizar la seguridad del paciente, además de que los datos de salud extraídos de grandes bases de datos sanitarias o los sistemas robóticos puedan servir de ayuda en la toma de decisiones clínicas y sanitarias, siempre que no sustituyan a la obligación que el médico tiene de utilizar los métodos necesarios para la buena práctica profesional. De igual modo, obliga al médico a no colaborar en la manipulación intencionada de datos o de resultados obtenidos de grandes bases de datos sanitarias.

III. La Telemedicina y la protección de datos personales

1. *El refuerzo en la protección de categorías especiales de datos personales: el caso de los datos de salud*

Los datos de salud forman parte de la categoría, más amplia, de datos personales, definidos por el RGPD como «toda información sobre una persona física identificada o identificable» (artículo 4.1). En consecuencia, cualquier información que, directa o mediatamente, sea susceptible de identificar al interesado en cuanto titular de la misma será susceptible de ser considerada como dato personal⁴⁰.

A su vez, los datos personales se estructuran en torno a una triple clasificación, atendiendo a la incidencia que su difusión a terceros pueda llegar a tener en la intimidad o privacidad del afectado⁴¹. Hablamos, así, en orden creciente exposición, de datos personales básicos, datos relativos a condenas o infracciones penales y datos especialmente protegidos o categorías especiales de datos personales.

Sólo estos últimos aparecen circunscritos, a modo de listado *numerus clausus*, que los restringe a aquellos «[...] que revelen el origen étnico o ra-

⁴⁰ Juan Francisco Rodríguez Ayuso, «Estado de alarma y protección de la privacidad en tiempos de pandemia: licitud del tratamiento de categorías especiales de datos», *Revista de Derecho político*, n.º 110 (2021): 302.

⁴¹ Así lo puso de manifiesto, entre otras, la paradigmática Sentencia del Tribunal Constitucional 70/2009, de 23 de marzo.

cial, las opiniones políticas, las convicciones religiosas o filosóficas, o la afiliación sindical, y el tratamiento de datos genéticos, datos biométricos dirigidos a identificar de manera unívoca a una persona física, datos relativos a la salud o datos relativos a la vida u orientación sexual de una persona física» (artículo 9.1 RGPD). Ello conlleva que esta categoría, por ser más sensible, esté investida de determinadas reglas especiales que la refuerzan y dotan de una mayor protección⁴², reglas, todas ellas, presididas por la general prevista en el mencionado apartado, que preceptúa la prohibición de proceder al tratamiento de este tipo de datos, salvo que este tratamiento se produzca en alguna de las circunstancias excepcionales previstas en su apartado segundo⁴³.

Entre los datos personales especialmente protegidos se encuentran, precisamente, como hemos podido ver, los relativos a la salud del interesado, es decir, los concernientes «[...] a la salud física o mental de una persona física, incluida la prestación de servicios de atención sanitaria, que revelen información sobre su estado de salud» (artículo 4.15 RGPD⁴⁴). También, como categorías específicas en ellos subsumida, los datos genéticos y biométricos, definidos en las letras 13 y 14 del mismo precepto del Reglamento, respectivamente.

2. *El consentimiento como base de legitimación esencial en el tratamiento de datos sanitarios y especialidades del principio de limitación de la finalidad para un tratamiento seguro de la información*

Como hemos podido ver, el consentimiento constituye una de las bases de legitimación por antonomasia en el tratamiento de datos personales,

⁴² Manuel Medina Guerrero. «Categorías especiales de datos», en *Tratado de protección de datos: actualizado con la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales*, ed. por Artemi Rallo Lombarte (Valencia: Tirant lo Blanch, 2019), 257-258; Juan Francisco Rodríguez Ayuso, «Criterios para el acceso oficial de ciudadanos especialmente vulnerables a servicios prestados por las Administraciones Públicas», *Revista jurídica de Castilla y León*, n.º 53 (2021): 151.

⁴³ En cambio, las demás categorías de datos personales podrán tratarse sin necesidad de que concurra situación excepcional alguna. En cualquier caso, todo tratamiento deberá respetar el principio de licitud, que exige estar amparado en alguna de las bases jurídicas previstas en el artículo 6 RGPD [consentimiento del interesado, ejecución de un contrato en el que el titular de los datos personales sea parte, cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento (en cuanto persona, física o jurídica, que determina los fines y medios del tratamiento —artículo 4.7 RGPD—), necesidad de proteger los intereses vitales del afectado, cumplimiento de una misión realizada en interés público o en la satisfacción de intereses legítimos del responsable del tratamiento].

⁴⁴ En la misma línea, y para una acepción más completa y detallada de esta noción, el considerando 35 RGPD.

amén de ser la única de todas ellas que, cuando es explícito (por contraposición al expresado mediante una clara acción afirmativa), sirve para anular la regla general que impide el tratamiento de categorías especiales de datos personales, como son los de salud⁴⁵. Y es que, el consentimiento, tras la promulgación del Reglamento general de protección de datos, experimenta una redacción novedosa, que lo convierte en «toda manifestación de voluntad libre, específica, informada e inequívoca por la que el interesado acepta, ya sea mediante una declaración o una clara acción afirmativa, el tratamiento de datos personales que le conciernen» (artículo 4.11), anulando la posibilidad, prevista en el régimen anterior⁴⁶, de consentimientos tácitos o implícitos y exigiendo, entre otras cuestiones, una previa información (sobre la base de los artículos 12 a 14 RGPD, reforzada con los artículos 7 y 8 RGPD y 7 LOPD-GDD) sobre los fines específicos (expresados en un lenguaje claro, sencillo, cognoscible y comprensible) perseguidos con el pretendido tratamiento⁴⁷.

Aplicado al caso que nos ocupa, será necesario, pues, que las aplicaciones móviles sanitarias, en cuanto plataformas digitales a través de las cuales se prestan servicios de telemedicina, recaben adecuadamente la voluntad del interesado de ser sometido a determinadas acciones (como el diagnóstico inicial, el asesoramiento médico o el seguimiento de su evolución). En otras palabras, deben poder probar que el consentimiento se produjo y que este tuvo lugar explícitamente después de que el paciente fuese informado de todas las circunstancias que rodean al tratamiento, circunstancias de entre las que destaca, por su relevancia en el ámbito de la medicina a distancia, la finalidad perseguida por el responsable del tratamiento, especialmente cuando este tiene naturaleza pública y, por ende, está investido de la obligación de procurar el interés general de todos los ciudadanos.

Al respecto, tales finalidades deberán ser, igualmente, explícitas, amén de determinadas y legítimas, no pudiendo ser tratados los datos de salud del

⁴⁵ Bien es cierto que esta aseveración ha de verse acompañada por la rigidez del artículo 9.1 LOPD-GDD, que excluye la posibilidad de superar la prohibición del artículo 9.1 RGPD cuando los datos especiales tratados sean algunos de los en él citados, no incluyéndose, entre ellos, a los datos personales relativos a la salud del interesado.

⁴⁶ Este régimen jurídico venía representado por la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (*BOE* número 298, de 14 de diciembre de 1999) y por el Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal (*BOE* número 17, de 19 de enero de 2008), que emanan de la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (DOCE L 281/31, de 23 de noviembre de 1995).

⁴⁷ Al respecto, Juan Francisco Rodríguez Ayuso, «Instrumentos cualificados para el registro identificativo en el entorno de la e-Administración Pública», *Revista española de Derecho administrativo*, n.º 210 (2021): 162.

afectado, a la postre, de manera incompatible con aquellos fines sobre los que recayó, en este caso, su consentimiento. Se exceptúan, de esta incompatibilidad, los tratamientos posteriores que se realicen con fines de archivo en interés público, investigación científica e histórica o estadísticos, al amparo de lo dispuesto por el artículo 89.1 RGPD.

En las apps de salud, estos fines se centrarán en garantizar el bienestar del paciente, analizando su situación física y/o psíquica para ofrecerle un diagnóstico, realizarle pruebas sanitarias o someterle a un seguimiento sobre la base de una autorización que se haya producido con carácter previo. No obstante, para poder implementar estas operaciones de forma adecuada, será preciso exponer las funcionalidades de estas herramientas de manera separada (si, por ejemplo, se persigue el diagnóstico de una patología y, además, el posterior seguimiento del tratamiento recetado por el médico, es preciso hacer constar por separado qué datos de salud serán tratados para uno y otro fin y qué legitimación requiere cada uno de ellos), a fin de que el usuario tenga el mayor control posible sobre los datos que permiten satisfacerlas, lo que requiere conocer qué información está en posesión de terceros y con qué objetivo. Lo anterior impone a los poderes públicos la prohibición de convertir los datos así captados en información disponible sin revestirlos de garantías suficientes, previniendo los riesgos que puedan suscitarse derivados de un acceso o divulgación no autorizadas a dicha información por parte de terceros.

En el seno de la telemedicina, será necesario, por tanto, redactar una política de privacidad que, contenida en la aplicación descargada, proporcione, con carácter previo al consentimiento del interesado, una explicación minuciosa de los datos personales a tratar, la/s finalidad/es perseguidas, la posible cesión a terceros (donde cabe incluir a todos aquellos que gestionan las complementariedades recogidas en la plataforma como servicios auxiliares) o, entre otros, los derechos que amparan al paciente para garantizar, en definitiva, un tratamiento lícito, transparente, seguro, coherente, temporal y responsable de la información personal y sensible que le concierne.

Lo anterior no será posible si, además de las correspondientes garantías jurídicas, el tratamiento no se ve acompañado de medidas técnicas que proporcionen una seguridad adecuada de los datos en su triple dimensión: confidencialidad⁴⁸, disponibilidad⁴⁹ e integridad⁵⁰. Partiendo de esta premisa [recogida en el

⁴⁸ La confidencialidad es aquella dimensión de la seguridad que evita que los datos personales sean revelados a terceros no autorizados.

⁴⁹ La disponibilidad, por su parte, engloba todas aquellas medidas que impiden la pérdida de los datos a tratar por el responsable del tratamiento.

⁵⁰ La integridad, por último, procura que el contenido de la información concerniente al afectado (al paciente, en este caso) no se vea alterado o modificado sin su autorización ni consentimiento.

artículo 5.1.f) RGPD], el artículo 32 RGPD establece la necesidad de realizar un análisis de riesgos que permita concretar qué medidas, técnicas y organizativas (cifrado, seudonimización, nombramiento de un delegado de protección de datos, copias de seguridad, etc.)⁵¹, requiere aplicar el servicio digital de telemedicina para prever un nivel de seguridad acorde al tratamiento de los datos de salud que posibilitará atender a las necesidades del afectado⁵².

Cuando, como en este caso, los datos personales implicados son especialmente sensibles, el riesgo previsible del tratamiento será elevado, motivo por el que, además de realizar el correspondiente análisis de riesgos, será necesario proveer una evaluación del impacto previsto con las operaciones de tratamiento (artículo 35 RGPD). Más específicamente, este procedimiento habrá de seguirse cuando, como sucede en el seno de la *eHealth*, se produzcan evaluaciones sistemáticas y exhaustivas de aspectos personales de los interesados, sobre la base de un tratamiento automatizado, que permitan la adopción de decisiones que generen consecuencias jurídicas para ellos o que les afecten significativamente de modo similar; también, como previsiblemente sucederá con la recogida masiva de datos a través de aplicaciones móviles, para tratamientos a gran escala de datos de salud. En consecuencia, antes de proceder a estos tratamientos, el responsable del tratamiento (aplicación sanitaria que reúne a los profesionales médicos encargados de prestar los servicios digitales asistenciales en que se traduce la telemedicina) deberá efectuar una consulta previa a la autoridad de control (Agencia Española de Protección de Datos, en nuestro caso) para que, mediando la información requerida por el artículo 36.3 RGPD, esta se pronuncie en torno a la idoneidad (o falta de ella) de las medidas propuestas para mitigar los posibles efectos negativos o perjudiciales previstos con el tratamiento.

⁵¹ Manuel Carpio Cámara. «Seguridad del tratamiento de los datos personales y notificaciones de violaciones de seguridad», en *Reglamento general de protección de datos: hacia un nuevo modelo europeo de privacidad*, ed. por José Luis Piñar Mañas (Madrid: Reus, 2016), 335-350.

⁵² Con la normativa anterior, esta delimitación de las medidas de seguridad aplicables era automática y estaba ligada, no tanto al riesgo que comporta el tratamiento, cuanto al dato personales sobre el que este se efectuaba. En consecuencia, bastaba con acudir al elenco de medidas de seguridad aplicables, predefinido en el Real Decreto 1720/2007, en función de si estábamos ante (clasificación ya extinta) datos personales de nivel bajo, medio o alto. Ahora, en cambio, el enfoque cambia de manera sustancial, toda vez que lo verdaderamente importante no es el dato personal en sí (que, no obstante, condiciona el resultado final del análisis), sino el contexto en el que se desarrolla dicho tratamiento, es decir, el riesgo.

IV. Conclusiones

A lo largo de estas líneas, se ha puesto de manifiesto cómo la telemedicina comparte una doble dimensión: la de ser un servicio de la sociedad de la información que, cuando es articulado (como suele suceder) a través de aplicaciones móviles, lo convierte, además, en un servicio de intermediación en línea, prestado por plataformas virtuales que ejercen de canalizadoras para poner en contacto a los profesionales sanitarios disponibles, de un lado, con los pacientes necesitados de atención en forma de diagnóstico, seguimiento y prevención, de otro.

La evolución de las Nuevas Tecnologías brinda, a través de avances como la Inteligencia Artificial (y, con ella, el empleo masivo de información —*Big Data*—, utilizada de forma lógica para extraer conclusiones relevantes mediante la utilización de algoritmos inteligentes), la posibilidad de extender los cuidados de la salud a distancia, de modo que cada vez un mayor número de personas (muchas de las cuales presentan dificultades ostensibles de movilidad o de ubicación geográfica) pueden beneficiarse de un derecho constitucionalmente protegido por el artículo 43 CE⁵³.

Lo anterior conlleva una consecuencia relevante, plasmada en la necesidad de configurar un complejo marco jurídico en el que confluya, a la vez, una legislación que atiende al elemento nuclear, es decir, a la naturaleza sanitaria de los servicios prestados, con otra que, por su parte, pone el foco en el medio (virtual) a través del cual estos se canalizan. Es preciso, por tanto, tratar de estructurar este régimen mediante la ordenación, no siempre sencilla, de toda la normativa horizontal y vertical que, de forma general o específica, resulta aplicable a la telemedicina.

Por último, también será fundamental abordar los efectos que trae consigo el tratamiento de datos personales especialmente sensibles, como son los datos de salud, por parte de los responsables del tratamiento que prestan estos servicios digitales sanitarios. Al respecto, hemos podido constatar la relevancia que presenta el consentimiento como mecanismo para manifestar la voluntad del interesado, consentimiento que habrá de venir precedido de toda una suerte de garantías que aseguren el cumplimiento de todos y cada uno de los principios relativos al tratamiento (artículo 5 RGPD), especialmente el de transparencia (con una clara separación de los fines perseguidos y de la base jurídica aplicable a cada uno de ellos) y el de seguridad (en su triple dimensión: integridad, disponibilidad y confidencialidad).

⁵³ BOE número 311, de 29 de diciembre de 1978.

V. Referencias bibliográficas

- Ana Isabel Herrán Ortiz. «Inteligencia Artificial, salud y Derechos Humanos: ¿hacia un gobierno de los algoritmos?», en *Bioderecho y retos: m-health, genética, IA, robótica y criogenización*, ed. por Cristina Gil Membrado (Madrid: Dykinson, 2022), 297-335.
- Beatriz Pascual de la Piza, María José García Lozano y Juan González Lama, «Aspectos legales de la telemedicina», *FMC: Formación Médica Continuada en Atención Primaria*, n.º 10 (2021): 544-550.
- Cristina Gil Membrado. «Una asignatura pendiente: la regulación de la prestación sanitaria a través de telemedicina (TDM)», en *El nuevo marco legal del teletrabajo en España: Presente y futuro, una aproximación multidisciplinar*, ed. por Juan Francisco Rodríguez Ayuso y Elena Atienza Macías (Madrid: Wolters Kluwer, 2021), 193-215.
- Elena Atienza Macías. «Legal challenges for robots and autonomous artificial intelligence systems in the healthcare context with special reference to Covid-19 health crisis», *IUS ET SCIENTIA: Revista electrónica de Derecho y Ciencia*, n.º 1 (2021): 119-134.
- Francesca Ferretti y María Paola Nico. «Telemedicina y responsabilidad civil», en *Bioderecho y retos: m-health, genética, IA, robótica y criogenización*, ed. por Cristina Gil Membrado (Madrid: Dykinson, 2022), 155-184.
- Gabriel Eisenbach, «What is health?», *The journal of medical Internet research*, n.º 3 (2001): 1-20.
- Javier Sánchez Caro. «Telemedicina», en *Enciclopedia de Bioderecho y Bioética*, ed. por Carlos María Romeo Casabona (Granada: Comares, 2011).
- Javier Sánchez Caro y Fernando Abellán-García Sánchez. *Telemedicina y protección de datos sanitarios: aspectos legales y éticos* (Granada: Comares, 2002).
- José Vida Fernández. «Los retos de la regulación de la Inteligencia Artificial: algunas aportaciones desde la perspectiva europea», en *Sociedad digital y Derecho*, ed. por Tomás de la Quadra Salcedo y José Luis Piñar Mañas (Madrid: Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, 2018), 203-224.
- Juan Francisco Rodríguez Ayuso, *Privacidad y Coronavirus: aspectos esenciales* (Madrid: Dykinson, 2020).
- Juan Francisco Rodríguez Ayuso, «La firma electrónica como medio reforzado de verificación del consentimiento de los menores de edad en materia de protección de datos personales por parte de las Administraciones Públicas», *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías*, n.º 53 (2020): 1-27.
- Juan Francisco Rodríguez Ayuso, «Estado de alarma y protección de la privacidad en tiempos de pandemia: licitud del tratamiento de categorías especiales de datos», *Revista de Derecho político*, n.º 110 (2021): 299-318.
- Juan Francisco Rodríguez Ayuso, «Criterios para el acceso oficial de ciudadanos especialmente vulnerables a servicios prestados por las Administraciones Públicas», *Revista jurídica de Castilla y León*, n.º 53 (2021): 147-175.
- Juan Francisco Rodríguez Ayuso, «Instrumentos cualificados para el registro identificativo en el entorno de la e-Administración Pública», *Revista española de Derecho administrativo*, n.º 210 (2021): 159-182.

- Julián Valero Torrijos. «Los derechos en la era digital», en *Nuevos retos en materia de derechos digitales en un contexto de pandemia: perspectiva multidisciplinar*, ed. por Juan Francisco Rodríguez Ayuso (Cizur Menor: Aranzadi, 2022), 25-45.
- Lina Keutzer y Ulrika Simonsson, «Medical device apps: an introduction to regulatory affairs for developers», *JMIR Mhealth Uhealth*, n.º 8 (2020): 6-21.
- Manuel Carpio Cámara. «Seguridad del tratamiento de los datos personales y notificaciones de violaciones de seguridad», en *Reglamento general de protección de datos: hacia un nuevo modelo europeo de privacidad*, ed. por José Luis Piñar Mañas (Madrid: Reus, 2016), 335-350.
- Manuel Medina Guerrero. «Categorías especiales de datos», en *Tratado de protección de datos: actualizado con la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales*, ed. por Artemi Rallo Lombarte (Valencia: Tirant lo Blanch, 2019), 251-274.
- Marcial García Rojo, «mHealth (Salud móvil)», *I+S: Revista de la Sociedad Española de Informática y Salud*, n.º 110 (2015): 6-7.
- María Falcón Romero y Aurelio Luna Ruiz-Cabello. «Las aplicaciones móviles en el ámbito sanitario. Consideraciones éticas y legales», en *Bioderecho y retos: m-health, genética, IA, robótica y criogenización*, ed. por Cristina Gil Membrado (Madrid: Dykinson, 2022), 15-32.
- María Nérida Tur Fernández. «E-salud, derecho a la información y consentimiento informado», en *Bioderecho y retos: m-health, genética, IA, robótica y criogenización*, ed. por Cristina Gil Membrado (Madrid: Dykinson, 2022), 33-55.
- Miguel Martínez Muñoz. «Los sujetos especialmente vulnerables ante los nuevos derechos digitales en el ámbito del consumo», en *Nuevos retos en materia de derechos digitales en un contexto de pandemia: perspectiva multidisciplinar*, ed. por Juan Francisco Rodríguez Ayuso (Cizur Menor: Aranzadi, 2022), 549-573.
- Organización Mundial de la Salud, *Perfiles de países de Atlas eSalud: basados en los resultados de la segunda encuesta mundial sobre salud electrónica* (Ginebra: WHO Library Cataloguing-in-Publication Data, 2010).
- Organización Mundial de la Salud, *eSalud: analizarán la aplicación de las tecnologías de la información y comunicación en la atención de la salud* (Ginebra: WHO Library Cataloguing-in-Publication Data, 2012).
- Pilar Nicolás Jiménez. «Medicina personalizada de precisión y diagnóstico genético», en *Manual de Bioderecho (adaptado a la docencia en ciencias, ciencias de la salud y ciencias sociales y jurídicas)*, ed. por Carlos María Romeo Casabona, Pilar Nicolás Jiménez y Sergio Romeo Malanda (Madrid: Dykinson, 2022), 309-331.
- Sandra Ferrer Gelabert. «E-salud: la tecnología al servicio de la salud», en *E-Salud, autonomía y datos clínicos. Un nuevo paradigma*, ed. por Cristina Gil Membrado (Madrid: Dykinson, 2021), 18-41.
- World Health Organization, *Telemedicine: opportunities and developments in Member States* (Ginebra: WHO Library Cataloguing-in-Publication Data, 2010).
- Yoneji Masuda, *The information society as post-industrial society* (New Brunswick: Transaction Publishers, 1980).
- Zygmunt Bauman, *Tiempos líquidos. Vivir en una época de incertidumbre* (México D.F.: Tusquets Editores, 2007).

Sobre el autor

Juan Francisco Rodríguez Ayuso es Licenciado en Derecho y en Administración y Dirección de Empresas por la Universidad de Córdoba. Doctor en Derecho por la Universidad de Bolonia (Italia). Máster en Derecho Autonómico y Local por la Universidad de Córdoba. Profesor Ayudante Doctor de Derecho Administrativo y Coordinador Académico del Grado en Ciencias Jurídicas de las Administraciones Públicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Autor de diversas publicaciones (monografías, libros colectivos y artículos en revistas especializadas) en los campos del Derecho Administrativo y de las Nuevas Tecnologías (protección de datos, firma digital, plataformas digitales).

About the author

Juan Francisco Rodríguez Ayuso holds a degree in Law and Business Administration and Management from the Universidad de Córdoba. He holds a PhD in Law from the Università degli Studi di Bologna (Italy). Master's Degree in Autonomous and Local Law from the Universidad de Córdoba. Assistant Professor of Administrative Law and Academic Coordinator of the Degree in Legal Sciences of Public Administration at the Faculty of Law of the Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Author of several publications (monographs, collective books and articles in specialised journals) in the fields of Administrative Law and of the New Technologies (data protection, digital signature, digital platforms).

Camino hacia la integración de Ucrania en la UE: la política cultural europea

*Road to Ukraine's integration into the EU:
the European cultural policy*

José Luis Perales García
Doctorando
joseluis.perales@opendeusto.es

doi: <https://doi.org/10.18543/ced.2812>

Recibido el 20 de abril de 2023
Aceptado el 7 de junio de 2023
Publicado en línea: septiembre de 2023

Sumario: I. Introducción.—II. Integración como proceso. – III. La política cultural de la UE multidimensional.—IV. La cultura en las negociaciones de adhesión de Ucrania. 1. La dimensión económica de la cultura. 2. La dimensión digital de la cultura. 3. La dimensión social de la cultura. 4. La dimensión verde de la cultura. 5. La dimensión exterior de la cultura.—V. Conclusiones.

Resumen: Una de las consecuencias inmediatas de la guerra de Rusia contra Ucrania ha sido el reconocimiento taxativo de que Ucrania «forma parte de la familia europea». El inicio de este conflicto puede retrotraerse, sin embargo, hasta marzo de 2014. Poco después de las protestas de Euromaidán, la UE firmó en 2014 con Ucrania el Acuerdo de Asociación que ha servido para enmarcar la política de vecindad con este país y posibilitar sus reformas. Tras el impacto de la pandemia del COVID-19, la invasión rusa de Ucrania a gran escala de 2022 ha supuesto el despertar de una UE geopolítica más asertiva en un mundo más inestable. Como consecuencia de ello, la UE ha relanzado las negociaciones de adhesión con los países de los Balcanes Orientales y ha admitido como candidatos a Ucrania y Moldavia. En este contexto ha nacido la Comunidad Política Europea, que podría servir de antesala a la adhesión de estos países a la UE. Sin embargo, sin un final de la guerra en el horizonte, Ucrania podría avanzar en el camino hacia la plena integración en la UE negociando el capítulo dedicado a la cultura entendiendo esta en sentido amplio, y beneficiándose de los programas e iniciativas comunitarios como otros Estados miembros por medio de una integración diferenciada.

Palabras clave: Integración, cultura, Ucrania, Unión Europea, Comunidad Política Europea.

Abstract: *One of the immediate consequences of Russia's war against Ukraine has been the clear recognition that Ukraine "is part of the European family." The start of this conflict can be traced back, however, to March 2014. Shortly after the Euromaidan protests, the EU signed the Association Agreement with Ukraine in 2014, which has served to frame the neighborhood policy with this country and enable its reforms. Following the impact of the COVID-19 pandemic, the large-scale Russian invasion of Ukraine in 2022 has ushered in the awakening of a more assertive geopolitical EU in a more unstable world. As a result, the EU has relaunched the accession negotiations with the Eastern Balkan countries and has admitted Ukraine and Moldova as candidates. In this context, the European Political Community was born, which could serve as a prelude to the accession of these countries to the EU. However, with no end to the war on the horizon, Ukraine could advance on the path towards its full EU integration by negotiating the chapter dedicated to culture, understanding culture in a broad sense, and benefiting from the EU programs and initiatives like any other Member State through differentiated integration.*

Keywords: *Integration, culture, Ukraine, European Union, European Political Community.*

I. Introducción

En la Cumbre del Consejo Europeo de Copenhague de 1993, en la que se adoptaron los criterios que llevan el nombre de la capital danesa, y cuyo cumplimiento es esencial para formar parte de la UE, se hacía una mención a Ucrania¹. En concreto, se destacaba el interés de ampliar la cooperación con Ucrania ligado al cumplimiento de sus compromisos bajo el protocolo de Lisboa para ratificar el Tratado Start 1² y para adherirse al Tratado de no proliferación (TNP)³ como Estado no poseedor de armas nucleares. Cuando colapsó la Unión Soviética, Ucrania tenía en su territorio el tercer arsenal nuclear más grande del mundo, más que el de la suma del Reino Unido, Francia y China conjuntamente. Ucrania se mostró favorable a transferir su arsenal nuclear para su desmantelamiento en Rusia, pero a cambio del respeto a su independencia, su soberanía y la integridad territorial de Ucrania, y al no uso de la fuerza o amenaza de fuerza contra Ucrania. En 1994, Ucrania firmó el Memorándum de Budapest⁴ sobre las garantías de seguridad en el marco de su adhesión al TNP. Veinte años después, Rusia se anexionó la península de Crimea e invadió las regiones del Dombás en el este de Ucrania. Se podría especular si Rusia hubiese hecho lo mismo entonces y en 2022, si Ucrania hubiese seguido siendo un país con armas nucleares. Como afirma Mariana Budjeryn⁵, hay que analizar la desnuclearización de Ucrania en un contexto muy concreto, que se produjo, entre otros motivos, por la presión diplomática y la necesidad de recibir ayuda internacional para mejorar su débil situación económica.

¹ Punto 10 de las Conclusiones del Consejo Europeo del 22-23 de junio de 1993, Comisión Europea, acceso el 28 de febrero de 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_93_3

² El Tratado de Reducción de Armas Estratégicas o START 1 fue firmado por Estados Unidos y la Unión Soviética en 1991, y entró en vigor en 1994. Por el protocolo de Lisboa de 1992, los Estados herederos de la Unión Soviética, con armas nucleares, es decir, Rusia, Ucrania, Kazajistán y Bielorrusia, se comprometieron a respetar los acuerdos firmados en 1991. Ucrania, junto a Kazajistán y Bielorrusia transfirieron su arsenal nuclear a Rusia poco después. Más información: <https://2009-2017.state.gov/t/avc/trty/146007.htm>

³ El Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares de 1968, entró en vigor en 1970 y fue ratificado por Ucrania en 1994. <https://treaties.unoda.org/t/npt>

⁴ El Memorándum de Budapest fue firmado el 5 de diciembre de 1994 por parte de Ucrania, Rusia, el Reino Unido y Estados Unidos. El texto se registró en el registro de NN.UU. en 2014. <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%203007/Part/volume-3007-I-52241.pdf>

⁵ Mariana Budjeryn hace un análisis sobre el tema en su libro *Inheriting the Bomb: The Collapse of the USSR and the Nuclear Disarmament of Ukraine* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2023).

La invasión a gran escala de Rusia en Ucrania, el 24 de febrero de 2022, supuso un cambio de época (*zeitenwende*) para el Viejo Continente, en el que «el mundo de después ya no será el mismo que el de antes», en palabras del canciller alemán Olaf Scholz⁶. Efectivamente, la guerra en Ucrania no cambió solo la política de seguridad y defensa de Alemania, sino que aceleró la aprobación del *concepto estratégico* por parte de la OTAN⁷, y la petición de entrada en este organismo por parte de Suecia y Finlandia. Además, en 2022, la UE presentó la llamada *Brújula estratégica*⁸, suministró armas y material civil a Ucrania, acogió a millones de refugiados ucranianos y admitió su solicitud como candidato a la adhesión⁹. Para Mark Leonard¹⁰, la paradoja de la guerra de Ucrania es que Occidente está más unido, pero tiene menos influencia en el mundo que nunca. Para corregir esta situación, reclamaba el director del *European Council on Foreign Relations* la necesidad urgente de una nueva narrativa. Por su parte, el Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad de la UE, Josep Borrell¹¹, propuso en la Conferencia de Seguridad de Múnich, el 19 de febrero de 2023, trabajar para hacer frente a los siguientes desafíos: primero, la credibilidad de la UE como actor global; en segundo lugar, la responsabilidad estratégica de la UE como proveedora de seguridad y defensa, es de-

⁶ El discurso del canciller alemán Olaf Scholz fue pronunciado ante el Parlamento alemán el domingo 27 de febrero de 2022, tres días después de la invasión. En él proponía un presupuesto de 100.000 millones de euros para mejorar sus capacidades militares y cumplir el compromiso de gasto del 2% que pedía la OTAN. También anunció medidas para evitar la dependencia energética de Rusia. <https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/policy-statement-by-olaf-scholz-chancellor-of-the-federal-republic-of-germany-and-member-of-the-german-bundestag-27-february-2022-in-berlin-2008378>

⁷ El *concepto estratégico* se presentó en la cumbre de la OTAN en Madrid de 29-30 de junio de 2022. En él se abordan los desafíos estratégicos a los que se enfrenta la Alianza y la respuesta que debe dar a nivel político y militar. <https://www.nato.int/strategic-concept/index.html>

⁸ La *Brújula estratégica* fue aprobada en el Consejo del 21 de marzo de 2022, dotando a la UE de un ambicioso plan de acción para reforzar la política de seguridad y defensa de la UE hasta 2030. Más información en el documento del Servicio Europeo de Acción Exterior: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf

⁹ El 28 de febrero de 2022, 4 días después de la invasión de Rusia, Ucrania solicitó formalmente ser candidato a la UE. El 17 de junio de 2022, la Comisión emitió su opinión favorable y el Consejo Europeo del 23 y 24 de junio de 2022, aceptó a Ucrania como país candidato, junto a Moldavia.

¹⁰ Timothy Garton Ash, Ivan Krastev y Mark Leonard, «United West, divided from the rest: Global public opinion one year into Russia's war on Ukraine. Policy Brief. 22 February 2023», *The European Council on Foreign Relations (ECFR)*, acceso el 1 de marzo de 2023, <https://ecfr.eu/publication/united-west-divided-from-the-rest-global-public-opinion-one-year-into-russias-war-on-ukraine/>

¹¹ El AR/VP intervino en la Conferencia de Seguridad de Múnich el 19 de febrero de 2023. Su discurso se puede leer aquí: https://www.eeas.europa.eu/eeas/munich-security-conference-speech-high-representativevice-president-josep-borrell-european_en

cir, cómo utilizar el lenguaje de poder en la Europa geopolítica; y, tercero, preservar o incluso reconstruir una cooperación de confianza con muchos de los países del llamado *sur global*¹².

El recurso a nuevas narrativas no es nuevo en la UE. Ya en 2013, y frente a la «fatiga europea», el entonces presidente de la Comisión, José Manuel Durão Barroso¹³ proponía en su discurso *Una nueva narrativa para Europa*, dar un impulso a la construcción europea, «un proyecto de cambio que nació y creció entre las ruinas de un continente desmoralizado y dividido durante mucho tiempo», con una nueva narrativa, pero sin renunciar a los valores europeos o a la cultura, en definitiva, al modo de vida europeo. En estos diez años transcurridos desde el discurso de Barroso, la UE ha superado las crisis internas del euro (2009-2014), la llegada masiva de refugiados (2015-2016), el Brexit (2016-2020), y la ola de ataques terroristas (2015-2017). Estas crisis internas han servido al mismo tiempo como acicate y freno en pos de una mayor profundización y ampliación. Sin embargo, desde 2019 la UE ha dado un nuevo impulso al proceso de integración, como señala Juan Antonio Sanahuja¹⁴, a través de tres ejes interrelacionados que han operado como catalizadores de un nuevo cambio: la respuesta a la pandemia de la COVID-19, el Pacto Verde Europeo y la «autonomía estratégica» vinculada a la invasión a gran escala de Rusia en Ucrania.

En esta época de definición de un nuevo mundo, de retroceso o avance (*breakdown or breakthrough*) como apunta el secretario general de Naciones Unidas, António Guterres¹⁵, nos preguntamos qué papel juega la cultura y si, a partir del análisis del proceso de integración de Ucrania a la UE, su

¹² El informe de la Conferencia de Seguridad de Múnich de 2023 ilustra muy bien el cambio que mencionamos. Se titula *Re:vision* y alude en sus páginas al revisionismo del orden mundial. Pone especial énfasis en los países del sur global como defensores, bien de una visión liberal, bien de los posicionamientos autocráticos. Véase: Tobias Bunde *et al.*, *Munich Security Report 2023: Re:vision*, (Munich: Munich Security Conference, February 2023) 33, <https://doi.org/10.47342/ZBJA9198>

¹³ El discurso *Una nueva narrativa para Europa* lo pronunció José Manuel Durão Barroso el 23 de abril de 2013 en Bozar, Bruselas, Comisión Europea, acceso el 1 de marzo de 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_13_357

¹⁴ José Antonio Sanahuja, «El Pacto Verde, NextGenerationEU y la nueva Europa geopolítica, en «Relanzar las relaciones entre América Latina y la Unión Europea Autonomía estratégica, cooperación avanzada y recuperación digital, verde y social». *Fundación Carolina* (2022), <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/05/LibroRelanzamientoRelacionesALyUE.pdf>

¹⁵ Las palabras del secretario general de NN.UU. António Guterres se recogen en el informe que abogaba por una renovación del contrato social a nivel mundial, antes de la guerra en Ucrania. Véase: António Guterres, «Our Common Agenda, Report of the Secretary General» (New York: United Nations, 2021). https://www.un.org/en/content/common-agenda-report/assets/pdf/Common_Agenda_Report_English.pdf

ejemplo puede servir como patrón para otros países que sean candidatos o potenciales candidatos a la adhesión de la UE; y, al mismo tiempo, si puede ser útil como arquetipo de las relaciones culturales de la UE con otras zonas del mundo. Previamente se hace preciso detenerse brevemente en explicar la historia reciente de Ucrania, y hacer un examen sucinto del sector cultural del país antes y después de la guerra. La posible futura integración de Ucrania en la UE no puede ser analizada solo a la luz de la invasión de Rusia desde 2014, si bien la guerra sí ha jugado un papel determinante a la hora de aceptar su solicitud en un contexto internacional convulso. Es importante recordar que Ucrania formaba parte, antes de la agresión rusa, de la política de vecindad de la UE, una de las líneas principales de la acción exterior comunitaria. Sin embargo, no ha sido hasta 2022, cuando la UE ha reaccionado de una manera más comprensiva y contundente en relación con el país de su flanco Este, signatario de la Carta de Naciones Unidas en 1945 y que fue independiente tras el desmantelamiento de la Unión Soviética en 1991.

II. La integración como proceso

Puede resultar paradójica hoy en día, por tener una guerra a las puertas de la UE, la afirmación de Bowman H. Miller¹⁶ cuando dice que la lógica original de evitar la guerra para defender la integración europea en la década de 1950 está pasada de moda y no es ya un argumento suficiente. Para el autor, si los europeos quieren volver a suscribirse a la idea de una unión cada vez más estrecha, basada en la soberanía compartida, se hace imprescindible encontrar una justificación más actual y «vendible». La reflexión va dirigida a los ciudadanos europeos, que forman parte de la UE, precisamente en un momento de crisis interna de la construcción europea. Lo cierto es que la actual UE tuvo en su origen la aspiración de conseguir una paz duradera entre sus miembros, pero no por ello se pudieron evitar los conflictos armados que se produjeron posteriormente en el resto del continente. Podríamos preguntarnos también si se hubiese producido o no la agresión rusa de 2014 y de 2022, de haber formado parte Ucrania de la UE. Ucrania siempre ha tenido un anhelo de pertenecer a la UE. Las relaciones entre la UE y Ucrania se remontan a los años 90 del siglo pasado. Tras su independencia, la UE firmó con Ucrania, en junio de 1994, un Acuerdo de Cooperación. Desde 2004, año precisamente de la llamada

¹⁶ Bowman H. Miller, «Tomorrow's Europe: a never closer union», *Journal of European Integration*, 39:4 (2017): 421-433. <https://doi.org/10.1080/07036337.2017.1309037>

Revolución Naranja, Ucrania se convirtió en socio prioritario dentro de la Política Europea de Vecindad, hecho que se vio reforzado con el lanzamiento de la Iniciativa para la Asociación Oriental en 2009. En 2007 se empezaron las negociaciones para la firma de un Acuerdo de Asociación, pero su firma no se produjo hasta 2014. En noviembre de 2013, empezaron las protestas en la plaza Maidán de Kiev exigiendo al gobierno del presidente Víktor Yanukóvich, que se mostraba favorable a firmar un acuerdo con Rusia para unirse a la Unión Aduanera Euroasiática, retomar las negociaciones con la UE. La *Revolución de la Dignidad* de febrero de 2014 terminó por provocar la caída de Yanukóvich, y la anexión de la península de Crimea en marzo de ese año, así como la ocupación de los territorios del Este de Ucrania por las tropas rusas. Tras estos sucesos condenados por la comunidad internacional, las autoridades ucranianas firmaron en 2014, finalmente, el Acuerdo de Asociación (AA)¹⁷ y la Zona de Libre Comercio (Deep and Comprehensive Free Trade Area, o DCFTA en su abreviatura en inglés)¹⁸. Ambos acuerdos, que entraron en vigor en 2017, sientan las bases para la asociación política y la integración económica entre la UE y Ucrania hasta la fecha. El 28 de febrero de 2022, días después de que Rusia lanzara su campaña a gran escala contra Ucrania, esta presentó su solicitud de ingreso en la UE. El 7 de marzo, el Consejo solicitó a la Comisión su opinión que se presentó el 17 de junio¹⁹, tras los preceptivos cuestionarios obtenidos de las autoridades ucranianas. En la reunión del 23 y 24 de junio, el Consejo Europeo aceptó a Ucrania como país candidato poniendo de manifiesto los avances conseguidos en los últimos años, y vino a ratificar la declaración política de Versalles²⁰, del 11 de marzo previo, cuando se afirmó que «Ucrania pertenece a la familia europea».

La integración de Ucrania en la UE es parte de un proceso histórico inacabado y más amplio, en el que gradualmente los países europeos se van incorporando a una entidad jurídica singular en la escena internacional. De 6 Estados originarios, en la actualidad, la UE está formada por 27 Estados miembros, siendo el último en acceder Croacia, en 2013. Han pasado diez

¹⁷ Acuerdo de Asociación entre la Unión europea y sus Estados miembros, por una parte, y Ucrania, por otra. DO L 161 de 29.5.2014, p. 3/2137. http://publications.europa.eu/resource/cellar/4589a50c-e6e3-11e3-8cd4-01aa75ed71a1.0022.03/DOC_1

¹⁸ Para más detalles sobre las relaciones comerciales entre la UE y Ucrania: <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/content/eu-ukraine-deep-and-comprehensive-free-trade-area>

¹⁹ Opinión de la Comisión en: Comunicación COM(2022) 407 final: <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-06/Ukraine%20Opinion%20and%20Annex.pdf>

²⁰ Los días 10 y 11 de marzo de 2022, los jefes de Estado y de Gobierno de la UE se reunieron de manera informal en Versalles, bajo la presidencia francesa del Consejo. La Declaración de Versalles se puede consultar aquí: <https://www.consilium.europa.eu/media/54773/20220311-versailles-declaration-en.pdf>

años y no hubo en este tiempo ninguna perspectiva de ampliación. En el periodo 2014-2019, la Comisión Juncker se centró en resolver los problemas derivados por las sucesivas crisis y proponer distintos escenarios sobre la profundización en la integración europea para 2025²¹. La Comisión Von der Leyen tuvo que hacer frente por su parte, poco después de estrenarse en su mandato, el 1 de diciembre de 2019, a una pandemia de dimensiones globales como la COVID-19, y a las consecuencias de la nueva agresión armada en Ucrania. Todo ello puso en evidencia las vulnerabilidades de la UE, pero al mismo tiempo, provocó un cambio de mentalidad en las instituciones europeas, pasando a la acción de manera más asertiva en un contexto mundial lleno de incertidumbres. Es en este nuevo marco donde se produce la suma de dos voluntades. Por un lado, la de la UE de llevar a cabo las prioridades que se recogen en la Agenda Estratégica para la UE (2019-2024)²², en especial la de «Promover los intereses y valores europeos en el mundo»; y, particularmente, construir una política exterior sólida basada en una ambiciosa política de vecindad, entre otras razones, para hacer frente a un riesgo de mayor inestabilidad resultante de la influencia de potencias extranjeras, singularmente de Rusia, como se ha podido ver en últimos meses en los casos de Serbia, Moldavia y Georgia. Y, por otro, está el deseo por parte de los países europeos de la vecindad con aspiraciones a unirse a la UE, de presionar a los estamentos comunitarios para acelerar su incorporación.

«Una política de ampliación creíble es una inversión geoestratégica en paz, estabilidad y seguridad y el crecimiento económico en toda Europa. Con cada ampliación sucesiva, la UE ha podido extender sus beneficios a más ciudadanos. La clave para lograr esto es garantizar que el proceso siga basándose en una condicionalidad estricta pero justa y en el principio de méritos propios», según se pone de manifiesto en la Comunicación de la Comisión *sobre la política de ampliación de la UE*, COM(2021) 644 final, del 19 de octubre de 2021²³. Efectivamente, la ampliación, ciertamente, provee de oportunidades y constituye un beneficio mutuo tanto para la UE como para los países candidatos. Ya las perspectivas de convertirse en miembros de la UE implican un efecto transformador en los países afect-

²¹ En el «Libro blanco sobre el futuro de Europa» de 2017, el entonces presidente de la Comisión, Jean-Claude Juncker, proponía 5 escenarios para Europa en 2025 con distintos niveles de integración. https://wayback.archive-it.org/12090/20181216204531/https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/libro_blanco_sobre_el_futuro_de_europa_es.pdf

²² La Agenda Estratégica para la UE (2019-2024) fue aprobada por el Consejo Europeo del 20 de junio de 2019, y define las prioridades de trabajo de las instituciones europeas para este periodo. Véase el documento: <https://www.consilium.europa.eu/media/39914/a-new-strategic-agenda-2019-2024.pdf>

²³ La COM(2021) 644 final: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52021DC0644>

tados, con un impacto positivo en su estabilidad democrática, política, económica y social. Para que ello suceda, la política de ampliación está sujeta a la condicionalidad del respeto a los valores incluidos en el artículo 2 del TUE y de satisfacer los *criterios de Copenhague*, antes mencionados. Es decir, tener: instituciones estables que garanticen la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y protección de las minorías; una economía de mercado que funcione y sea capaz de hacer frente a la competencia y a las fuerzas del mercado; y, la capacidad de asumir y aplicar de manera eficaz desde el punto de vista administrativo e institucional el acervo comunitario (*acquis communautaire*). Cumplir estos requisitos requiere, por parte de los candidatos, la necesidad de acometer reformas que pueden dilatarse en el tiempo y, por ende, retrasar su entrada en la UE. Polonia, en tiempos de paz, con una población similar a la de Ucrania y con un pasado vinculado al Pacto de Varsovia, tardó diez años desde su solicitud hasta su ingreso en 2004. Destacados líderes europeos, como el propio primer ministro polaco, Mateusz Morawiecki o el canciller alemán, Olaf Scholz han presentado una serie de propuestas para resolver el tema²⁴, siendo la del presidente francés, la que ha generado más aceptación. Así, el 9 de mayo de 2022, Emmanuel Macron en el contexto de la invasión rusa de Ucrania y de su posible aceptación como país candidato a la adhesión, junto a Moldavia y Georgia, y en el marco de las Conclusiones de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, durante la presidencia francesa del Consejo de la UE, lanzó la idea de crear una Comunidad Política Europea²⁵, en su discurso en el Parlamento Europeo, también como una manera de ais-

²⁴ El primer ministro Morawiecki ofreció su discurso el 20 de marzo de 2023 en la Universidad de Heilderberg, y se pronunció a favor de la ampliación respetando la soberanía de los Estados nación, en clara alusión a Ucrania, recalando la necesidad de evitar la «maddonaldización» de una Europa centralizada, accesible el 22 de marzo de 2023, <https://www.gov.pl/web/premier/wystapienie-premiera-mateusza-morawieckiego-na-universytecie-w-heidelbergu> Véase la versión en inglés en: <https://youtu.be/mGwm9fmZ7Q> Por su parte, el canciller Olaf Scholz, habló en Universidad Carlos de Praga, el 29 de agosto de 2022, sobre la Europa geopolítica, ampliada a 30 o 36 miembros; y reformada, con el sistema de voto por mayoría cualificada en el Consejo, pero defendió también hacer más ágil la Comisión y el Parlamento Europeo, para resolver los grandes desafíos del continente, accesible el 4 de marzo de 2023, <https://www.bundeskanzler.de/bk-en/news/scholz-speech-prague-charles-university-2080752>

²⁵ La Comunidad Política Europea fue una idea que surgió pareja a la Comunidad Europea de Defensa en 1953, impulsada por los 6 Estados miembros de la CEEA y liderada por Francia (El Plan Pléven, nombre del primer ministro francés). La idea era crear una entidad política con una asamblea bicameral, un Consejo ejecutivo europeo, un consejo de Ministros y una Corte de Justicia. Pero la idea fue rechazada por la Asamblea Nacional francesa en 1954. Para saber más: <https://www.cvce.eu/en/recherche/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/6550430e-98c0-4441-8a60-ec7c001c357b> y <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aa19000>

lar a Rusia. Como ya lo hizo François Mitterrand en 1989, con la caída del Muro de Berlín y el Telón de Acero, presentó la propuesta de crear una confederación europea, en la que, en este caso, se incluiría a Rusia. Precisamente, ante un Occidente secuestrado por la geopolítica, del que hablaba Milan Kundera²⁶, se podría volver, a juicio de Marciacq y Parmentier²⁷, a la idea fracasada de François Mitterrand, pero adaptándola a las realidades geopolíticas actuales, combinando además profundización y ampliación, dentro de las lógicas de integración destinadas a dar a Europa un alma política y a los europeos una conciencia activa de su ciudadanía europea. Esta nueva entidad no reemplazaría a las ya existentes en Europa como el Consejo de Europa o la OSCE, y estaría abierta a todos los países europeos, que compartiesen los mismos valores. Podrían formar parte todos aquellos países del continente europeo, que cumpliesen con el primero de los criterios de Copenhague y hubiesen ratificado la Carta de Derechos Fundamentales de la UE. Recordemos que este término nació de la ampliación de 2004²⁸, y que como se interrogaba James Wesley Scott²⁹, se enmarcaba en

La propuesta del presidente Macron, finalmente, fue discutida en el Consejo Europeo del 23 y 24 de junio de 2022, bajo el epígrafe *Wider Europe*. La primera reunión tuvo lugar en Praga el 6 de octubre de 2022, bajo la presidencia checa del Consejo de la UE, a la que asistieron 44 países, 27 de la UE, y los países de los Balcanes Occidentales (Albania, Kosovo, Montenegro, Macedonia del Norte, Bosnia y Herzegovina, Serbia), los otros candidatos a la adhesión (Ucrania y Moldavia), del Cáucaso (Armenia, Azerbaiyán, Georgia), los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (Islandia, Liechtenstein, Noruega, y Suiza), además de Turquía y el Reino Unido. Esta plataforma de coordinación política tiene por objetivo fomentar el diálogo político y la cooperación para tratar cuestiones de interés común; y reforzar la seguridad, la estabilidad y la prosperidad del continente europeo. Los debates de la reunión de Praga se centraron en dos cuestiones: la paz y la seguridad, especialmente la guerra de Rusia en Ucrania; y la crisis energética. La segunda reunión de la Comunidad Política Europea tuvo lugar el 1 de junio de 2023, fuera de la UE, en un lugar simbólico, en el castillo Mimi de Bulboaca, cerca de Chişinău, la capital de Moldavia. Las próximas reuniones se organizarán en España (segundo semestre de 2023) y el Reino Unido (primer semestre de 2024). Así, se alternan una en un país de la UE; otra, en otro no UE.

²⁶ Milan Kundera, «Un Occident kidnappé, ou la tragédie de l'Europe centrale». *Le Débat* n.º 27 (1983/5): 3-23.

²⁷ Florent Marciacq y Florent Parmentier, «Une Confédération pour bâtir l'Europe politique et citoyenne post-Ukraine?», *Fondation Jean Jaurès*. 2022, acceso el 3 de marzo de 2023, <https://www.jean-jaures.org/publication/une-confederation-pour-batir-leurope-politique-et-citoyenne-post-ukraine>

²⁸ «Wider Europe — Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbour. COM(2003) 104 final», European Commission, Brussels. 2003. https://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/pdf/com03_104_en.pdf

²⁹ James Wesley Scott, «The EU and 'Wider Europe': Toward an Alternative Geopolitics of Regional Cooperation?» *Geopolitics*, 10:3 (2005): 429-454. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14650040591003471>

una geopolítica alternativa de la cooperación regional. También se podría entender, siguiendo a Franz Mayer y otros³⁰, no tanto como un «sustituto» para la adhesión, sino más bien como un «acelerador» para aquellos países que quieran formar parte de la UE. Para aquellos que no tengan este objetivo, serviría como un espacio en el que estructurar la cooperación con la UE. Para Milica Delevic³¹, la Comunidad Política Europea puede suponer un avance en la integración a partir de la cooperación en determinadas políticas sectoriales³². Esto es algo que se había puesto en práctica en el pasado con la cooperación sectorial con Estados no miembros, por ejemplo, ampliando el radio de acción de los programas comunitarios como Horizonte Europa, liberando la necesidad del visado para entrar en el espacio Schengen o facilitando el acceso al mercado interior. Marise Cremona y Niamh Nic Shuibhne³³ entienden, por su parte, en el marco de la propuesta de Macron, que respecto los países de vecindad, con aspiraciones a la adhesión, la integración tanto interna como externa de la UE se debe construir sobre la base de los valores comunes, la confianza mutua y la solidaridad, siguiendo lo establecido en el artículo 8 del TUE. Su propuesta está encaminada a reflexionar sobre una posible *integración sin pertenencia* insertada en la propia vecindad.

Es muy pronto para ver la viabilidad de la Comunidad Política Europea, pero una solución para Ucrania sería la integración diferenciada³⁴, en la que determinadas políticas se aplican a unos Estados miembros y a otros no, e incluso se extienden a los Estados no miembros. Ha sido debatida desde hace tiempo y van más allá de la operatividad de la Comunidad Política Eu-

³⁰ Franz Mayer *et al.*, «Enlarging and deepening: giving substance to the European Political Community», Policy Contribution 15, *Bruegel* (2022), acceso el 3 de marzo de 2023, <https://www.bruegel.org/policy-brief/enlarging-and-deepening-giving-substance-european-political-community>

³¹ Milica Delevic, «Friends with benefits: How the European Political Community can further European integration». *European Council on Foreign Relations (ECFR)*. 16 December 2022, acceso el 5 de marzo de 2023, <https://ecfr.eu/article/friends-with-benefits-how-the-european-political-community-can-further-european-integration/>

³² En 2020, la Comisión publicó la Comunicación COM(2020) 57 final «Enhancing the accession process-A credible EU perspective for the Western Balkans» en la que abogaba por garantizar un proceso de integración basado en los méritos y una condicionalidad positiva, mediante el avance progresivo en cada una de las políticas sectoriales. Véase el texto de la Comunicación: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2020-02/enlargement-methodology_en.pdf

³³ Marise Cremona y Niamh Nic Shuibhne, «Integration, membership, and the EU Neighbourhood», *Common Market Law Review* 2:52 (2022): 155-180, <https://doi-org.proxy-oceano.deusto.es/10.54648/cola2022149>

³⁴ Sobre el concepto de «diferenciación» en la UE, véase: Gaëtane Ricard-Nihoul, *Pour une Fédération européenne d'États-nations. La vision de Jacques Delors revisitée* (Bruxelles, Larcier, 2012).

ropea. Alexander Stubb³⁵ proponía ya en 1996 distintos niveles de integración en Europa a partir de tres modelos que tendrían como característica el tiempo, para el caso de la integración a distintas velocidades (*multi-speed*); el espacio, para la integración en círculos concéntricos; y la materia, para la integración *à la carte*. De hecho, para autores como Leuffen, Rittberger y Schimmelfennig³⁶, la historia de la UE no deja de ser una historia permanente de integración y de diferenciación. El propio Schimmelfennig, junto a Sedelmeier³⁷ defienden los beneficios de una integración diferenciada porque acarrea un proceso de europeización de los Estados no miembros. Así, estos Estados no miembros irían paulatinamente aplicando en sus respectivos países las reglas de la UE, participando de las políticas y programas europeos, y asumiendo sus valores. De esta manera, los Estados no miembros no solo se verían beneficiados, sino también la propia UE al acercar a estos países a sus intereses. La manera para conseguirlo sería condicionando la obtención de unas metas establecidas a cambio de una serie de recompensas. Las condiciones de la UE a los Estados no miembros abarcarían tanto las de naturaleza política (como la democracia y el Estado de derecho), como aquellas que implican la transposición de las normas europeas en el ordenamiento nacional. Las recompensas, por su lado, irían desde la asistencia financiera y técnica hasta ser candidato a la UE y, en última instancia, miembro de pleno derecho. Estos mismos argumentos resultan válidos para Ucrania y su alineamiento con la política cultural de la UE. La revolución Euromaidán de 2013-2014, por ejemplo, dio un impulso a las demandas de cambio en la política cultural, gracias a la acción de las organizaciones de la sociedad civil y a fuerzas parlamentarias en Ucrania, según Marina Pesenti³⁸. También influyó el hecho de que Ucrania comenzó a ocupar un lugar más destacado en la política exterior de la UE y de algunos de sus Estados miembros, que aumentaron notablemente su financiación y desplegaron numerosos programas culturales y educativos, administrados por instituciones culturales occidentales. Estos cambios tuvieron luego un im-

³⁵ Alexander Stubb, «A Categorization of Differentiated Integration», *Journal of Common Market Studies* 34 (2) (1996): 283-295.

³⁶ Dirk Leuffen, Berthold Rittberger y Frank Schimmelfennig, *Integration and Differentiation in the European Union. Theories and policies (2nd edition)*, (Cham: Palgrave Macmillan, 2022).

³⁷ Frank Schimmelfennig y Ulrich Sedelmeier, «The Europeanization of Eastern Europe: the external incentives model revisited», *Journal of European Public Policy* 27:6 (2020): 814-833. <https://doi.org/10.1080/13501763.2019.1617333>

³⁸ Marina Pesenti. «Cultural revival and social transformation in Ukraine. The role of culture and the arts in supporting post-Euromaidan resilience», *Ukraine Forum. Research Paper. Chatham House* (2020), https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2020-11/2020-11-16-cultural-policy-and-social-transformation-in-Ukraine-pesenti_0_1.pdf

pacto en las medidas legislativas para favorecer el desarrollo de los sectores culturales y creativos, así como el nacimiento de instituciones homologables con las de la UE, y que transformaron las estructuras y dejaron atrás mentalidades de la época soviética. Se reformó la Agencia Ucraniana del Cine y se crearon, por ejemplo, instituciones como el Instituto del Libro, o la Ukrainian Cultural Foundation que, adscrita al Ministerio de Cultura, canaliza las ayudas al sector cultural y creativo; y el Ukrainian Institute, encargado de proyectar una imagen positiva de Ucrania en el exterior, adscrito por su parte al Ministerio de Exteriores.

Como apunta Caterina Carta³⁹, frente a las crisis internas o externas que han podido afectar a la construcción europea, más allá de la cohesión, la cultura se ha utilizado con la vocación de fomentar y de avanzar en la integración, y en la resiliencia de las sociedades europeas. Es lo que los teóricos funcionalistas de la integración llamarían el *spill-over effect*. Es decir, la integración en una de las políticas llevaría a la necesidad de cooperar más estrechamente en las áreas circundantes. En este sentido, la cultura como bien público, que sirve favorablemente a la integración, se ha convertido en un punto de referencia en la acción normativa por parte de las instancias europeas, apreciándose un progresivo grado de convergencia en las políticas culturales a nivel europeo, según defienden Rius-Ulldemolins, Pizzi y Arostegui⁴⁰. La UE lleva brindando su apoyo a Ucrania, antes de la invasión de Rusia a gran escala del 2022, para llevar a cabo reformas integrales como parte de la política de vecindad y los acuerdos de asociación antes mencionados⁴¹. Igualmente, desde 2016, Ucrania ha ido

³⁹ Caterina Carta, «Introduction. Culture, Strategy and Resilience», En *Cultural Diplomacy in Europe: Between the Domestic and the International*, de Caterina Carta and Richard Higgott (eds.), 1-4. Cham: Palgrave Macmillan, 2020.

⁴⁰ Joaquim Rius-Ulldemolins, Alejandro Pizzi, y Juan Arturo Arostegui. «European models of cultural policy: towards European convergence in public spending and cultural participation?», *Journal of European Integration*, 41:8 (2019): 1045-1067, <https://doi.org/10.1080/07036337.2019.1645844>

⁴¹ Desde 2014, la UE y las instituciones financieras (el Banco Europeo de Inversiones y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo) han asignado más de 17.000 millones de euros en subvenciones y préstamos para ayudar a Ucrania a estabilizar su economía, llevar a cabo reformas globales, mejorar la vida de sus ciudadanos y mitigar las consecuencias del conflicto en las regiones orientales del país. Esto ha incluido una asistencia financiera y técnica bilateral en el marco del Instrumento Europeo de Vecindad (más de 1 565 millones de euros para el período 2014-2020). El Marco Financiero Plurianual 2021-2027 tenía previsto la asistencia bilateral a Ucrania en el marco del «Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional - Europa Global» (IVDCI-Una Europa Global), dando prioridad a los ámbitos de la economía, el Estado de Derecho, la resiliencia climática, la transformación digital, el apoyo a la sociedad civil y la respuesta a los conflictos. El presupuesto bilateral indicativo para el período 2021-2024 ascendía a 640 millones de euros, aunque la agresión rusa de 2022 cambió el panorama. Véase el apartado de la web de la Dirección General NEAR de

ampliando progresivamente su participación en los programas de la UE de distinta índole, favoreciendo la convergencia con las políticas de la UE. Como consecuencia de la ayuda técnico-financiera en el pasado, Ucrania se ha ido acercando a los estándares requeridos para la adhesión. Así lo destacaba la presidenta Ursula von der Leyen, en junio de 2022, a la hora de presentar la opinión de la Comisión sobre la candidatura de Ucrania a la UE, al subrayar que este país ya había aplicado el 70% del acervo de la UE y estaba dando los pasos para ser una economía de mercado completamente operativa, con un sólido nivel de déficit de solo el 2% y una deuda pública por debajo del 50%. Ucrania se estaba integrando en el mercado único europeo en ámbitos como el de transportes, la energía, y las comunicaciones. Al mismo tiempo, señalaba lo que se había avanzado en el Estado de derecho, aunque todavía queda camino por recorrer⁴². La ayuda que la UE ha prestado a Ucrania no ha hecho más que incrementarse tras la invasión de Rusia de 2022⁴³, y continuará también en la fase de reconstrucción del país, como se destacó en la XXIV Cumbre UE-Ucrania, que tuvo lugar en Kiev, el 3 de febrero de 2023⁴⁴. Paralelamente, la Comisión está trabajando con Ucrania para ayudarla a que cumpla con el acervo comunitario restante, ya con el estatus de país candidato, y con la nueva metodología para la adhesión aprobada en 2020, que divide las negociaciones en seis clústeres temáticos (los criterios fundamentales para la adhesión; el mercado interior; competitividad y crecimiento inclusivo; agenda verde y conectividad sostenible; recursos, agricultura y cohesión; y, relaciones externas) y 33 capítulos. El último informe que sirve de base para las negociaciones de adhesión entre la UE y Ucrania data del 22 de febrero de

la Comisión dedicado a Ucrania: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/european-neighbourhood-policy/countries-region/ukraine_en

⁴² Declaración de la presidenta von der Leyen sobre las opiniones de la Comisión sobre las solicitudes de adhesión a la UE de Ucrania, Moldavia y Georgia, el 17 de junio de 2022, Comisión Europea, acceso el 8 de marzo de 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_22_3822

⁴³ Desde el comienzo de la guerra, la asistencia total prometida a Ucrania por la UE, los Estados miembros de la UE y las instituciones financieras europeas asciende a unos 50.000 millones de euros. Este dato viene recogido en la nota de prensa previa al viaje del colegio de Comisarios a Kiev, con motivo de la XIV Cumbre UE-Ucrania, del 3 de febrero de 2023. Véase: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_461 Por otro lado, la Comisión ha dedicado una página web especial en la que se recogen todas las acciones emprendidas por la Comisión en relación con Ucrania: https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/index_en

⁴⁴ Declaración conjunta del presidente del Consejo Europeo, Charles Miches, la presidenta de la Comisión Ursula von der Leyen, y el presidente Volodímir Zelenski tras la cumbre, Consejo, acceso el 8 de marzo de 2023, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/02/03/joint-statement-following-the-24th-eu-ukraine-summit/>

2023⁴⁵. Para otoño de 2023, se publicará el llamado *paquete de la adhesión*, con un examen riguroso sobre los avances alcanzados en el proceso de integración de Ucrania a la UE.

III. La política cultural de la UE multidimensional

La cultura en la UE, que viene regulada en el artículo 167 del TFUE, es una competencia llamada de apoyo a los Estados miembros. Las competencias de apoyo son aquellas en las que la UE solo puede apoyar, coordinar o complementar la actuación de aquellos (art. 6 TFUE), rigiéndose por el principio de subsidiariedad y de proporcionalidad. Las negociaciones para la adhesión de Ucrania a la UE las lleva la Comisión acordando cada capítulo con las autoridades ucranianas, y gracias a su trabajo pueden impulsar cambios estructurales en este país, en particular en el ámbito de la cultura. Los Estados miembros, por su lado, intervienen una vez las negociaciones en todas las áreas hayan finalizado, y basándose en el informe de la Comisión deciden por unanimidad si dan por concluidas las negociaciones, debiendo recibir el visto bueno del Parlamento Europeo. Los Estados miembros firmarían, como último paso, un tratado de adhesión con Ucrania para considerarlo como miembro de pleno derecho. La UE puede favorecer la integración Ucrania contemplando en el capítulo cultural de las negociaciones la visión multidimensional que tiene la cultura en el seno de la UE.

La cultura puede verse con cierta ambivalencia a nivel comunitario, ya que los tratados niegan una competencia legislativa a la UE, pero sí que ocupa un lugar destacado en ellos. Esta importancia se recoge ya en el preámbulo mismo del TUE⁴⁶ donde se señala que la Unión se inspira «en la herencia cultural, religiosa y humanista de Europa, a partir de la cual se han desarrollado los valores universales de los derechos inviolables e inalienables de la persona, así como la libertad, la democracia, la igualdad y el Estado de Derecho». Y que tiene como objetivos (art. 3.3 TUE) respetar «la riqueza de su diversidad cultural y lingüística» y velar «por la conservación y desarrollo del patrimonio cultural europeo». Además, la normativa comunitaria que afecta a la cultura, y que inspira los programas e iniciativas europeos, está plenamente en consonancia con otros artículos de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, a saber, la libertad de expresión

⁴⁵ La Comisión publicó el 22 de febrero de 2023 el documento de trabajo SWD (2023) 30 final, como continuación a la opinión recogida en la Comunicación COM(2022) 407 final, acceso el 10 de marzo de 2023, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-02/SWD_2023_30_Ukraine.pdf

⁴⁶ DO C 115 de 9.5.2008

(art. 11), la libertad para buscar un empleo, trabajar, establecerse o prestar servicios en cualquier Estado miembro (art. 15), la no discriminación (art. 21), la igualdad entre hombre y mujeres (art. 23), el derecho de las personas mayores a participar en la vida social y cultural (art. 25), la integración de personas discapacitadas (art. 26), y las condiciones de trabajo justas y equitativas (art. 31). No existe ninguna definición propia de la UE de lo que es cultura. Podríamos deducir que la UE y sus Estados miembros, como signatarios de las declaraciones y convenciones de la UNESCO, asumen su marco conceptual, desde entender la cultura como el conjunto de los rasgos distintivos espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o a un grupo social, hasta considerarla un bien público mundial, como se acordó en la cumbre MONDIACULT 2022. Esta visión amplia del término cultura también viene recogida en el punto cuarto del art. 167 del TFUE, pues se subraya el carácter transversal de la cultura en relación con otras acciones comunitarias. Cabe señalar aquí que la cultura tiene una dimensión múltiple y afecta a otros ámbitos comunitarios con distinta graduación competencial, como, y sin exclusión: el empleo (arts. 145-150), la política social (arts. 151-161), la educación (art. 165), la formación profesional (art. 166), las redes transeuropeas (arts. 170-172), la industria (art. 173), la cohesión económica, social y territorial (arts. 174-178), la investigación y desarrollo tecnológico (arts. 179-190), el medio ambiente (arts. 191-193), el turismo (art. 195); y la acción exterior común, que abarca a su vez, la acción de la Unión en la escena internacional (art. 205), la política comercial común (arts. 206 y 207), la cooperación para el desarrollo (arts. 208-211), los acuerdos internacionales (arts. 216-219) y las relaciones de la Unión con organizaciones internacionales y con terceros países y delegaciones de la Unión (arts. 220 y 221).

Esta visión amplia se ha reflejado en la acción de las instituciones europeas, también en su relación con Ucrania, principalmente por parte del Consejo y de la Comisión, que han dado pasos a favor de una mayor integración de las políticas culturales a nivel europeo, respaldados por el Parlamento Europeo⁴⁷. Ello ha sucedido gracias a dos instrumentos que establecen los parámetros de la actuación en materia cultural y que vienen amparados por la Agenda Estratégica de la UE para 2019-2024 aprobada por el Consejo Europeo⁴⁸. Por un lado, está la Nueva Agenda Euro-

⁴⁷ Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de octubre de 2022, sobre la solidaridad cultural con Ucrania y un mecanismo conjunto de respuesta de emergencia para la recuperación cultural en Europa (2022/2759(RSP)), acceso el 12 de marzo de 2023, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0374_ES.html

⁴⁸ «Agenda Estratégica de la UE para 2019-2024», Consejo Europeo, acceso el 14 de marzo de 2023, <https://www.consilium.europa.eu/en/eu-strategic-agenda-2019-2024/>

pea para la Cultura, propuesta por la Comisión y aprobada por el Consejo en 2018⁴⁹. La Nueva Agenda refleja la vocación de superar años de crisis internas aprovechando, en el marco de la Estrategia 2020 de la Comisión Juncker, el efecto transformador de la cultura para ayudar a construir una UE más integradora y justa, apoyando la innovación, la creatividad, el crecimiento y el empleo sostenibles. Hace un planteamiento holístico de la cultura al abordar tres objetivos estratégicos con una dimensión social, una económica y una externa. Por otro lado, el Plan de Trabajo para la Cultura del Consejo de la UE para 2023-2026⁵⁰, que se alinea con las seis prioridades de la Comisión Von der Leyen⁵¹, sirve para ejecutar en el periodo señalado las prioridades establecidas en la Nueva Agenda, viniendo a actualizar su contenido y los propósitos en política cultural a nivel europeo, sobre todo después de la pandemia del COVID-19 y la agresión a gran escala de Rusia a Ucrania. Las cuatro prioridades generales para reforzar en los próximos años la cooperación cultural y el valor añadido europeo son: a) Artistas y profesionales de la cultura: capacitación de los sectores cultural y creativo; b) Cultura para las personas: refuerzo de la participación cultural y del papel de la cultura en la sociedad; c) Cultura para el planeta: liberación del poder de la cultura; y, d) Cultura para unas asociaciones cocreativas: refuerzo de la dimensión cultural de las relaciones exteriores de la UE. Estos dos documentos, la Nueva Agenda y el Plan de Trabajo sirven de base para las negociaciones de adhesión con Ucrania en material cultural y para estudiar el potencial que tiene la cultura en el camino hacia su integración en la UE.

El Consejo no tiene la capacidad de llevar a cabo los objetivos marcados por las instituciones europeas y responder al mandato de los Tratados, si no es a través de la Comisión. Esta dispone de una amalgama de programas o iniciativas que se alinean con las prioridades del periodo de su mandato y las limitaciones presupuestarias recogidas en el Marco Financiero Plurianual 2021-2027 y el programa NextGenerationEU, un instrumento temporal para la recuperación tras la pandemia del COVID-19⁵². La diver-

⁴⁹ La Comunicación de la Comisión (COM(2018) 267 final) *Una Nueva Agenda Europea para la Cultura*, acceso el 14 de marzo de 2023, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM:2018:0267:FIN>

⁵⁰ Resolución del Consejo sobre el Plan de Trabajo de la UE en materia de Cultura para el período 2023-2026 2022/C 466/01. *DO C 466 de 7.12.2022, p. 1/118*. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32022G1207\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32022G1207(01))

⁵¹ «Prioridades de la Comisión para el periodo 2019-2024», Comisión Europea, acceso el 14 de marzo de 2023, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024_es

⁵² «The EU's 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU: facts and figures», Publications Office of the European Union», 2021, <https://data.europa.eu/doi/10.2761/808559>

sidad de programas de la Comisión hace difícil visualizar los pasos que se han dado hasta la fecha en favor de la integración de las políticas culturales desde las instituciones de la UE. Europa Creativa, si bien es el programa dedicado exclusivamente a la cultura, no es el único que le destina fondos a esta materia. A través de otros instrumentos gestionados desde competencias no referidas a cultura estrictamente, también se financian los objetivos marcados en el artículo 167 y la Nueva Agenda y el Plan de trabajo cuatrienal del Consejo. En 2021 se lanzó desde Europa Creativa el portal *CultureEU Funding Guide* para orientar a los operadores de los sectores culturales y creativos a sortear la pluralidad de canales de financiación europea. Esta guía ofrece un listado de los programas⁵³ en los que se incluye apoyo a la cultura en sentido amplio. Los siguientes programas o fondos conceden ayudas para proyectos culturales, además de Europa Creativa⁵⁴, de los que se podría beneficiar Ucrania y facilitarían su integración: Erasmus+, el Cuerpo Europeo de Solidaridad, Horizonte Europa, el programa Europa Digital, el mecanismo «Conectar Europa», la Nueva Bauhaus Europea, InvestEU, el programa sobre el Mercado Único, el programa de Medio Ambiente y Acción por el Clima (LIFE), el Fondo de Cohesión (FC), el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo de Transición Justa (FTJ), el Fondo Social Europeo+, el Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para Atenuar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (SURE), el mecanismo de Recuperación y Resiliencia, el programa Ciudadanos, Igualdad, Derechos y Valores, el Fondo para el Asilo, Migración e Integración (FAMI), la Política Agraria Común (PAC), el Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura (FEMPA), y el Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional (IVDCI). Además, como país candidato, Ucrania se podrá beneficiar de los fondos del Instrumento de Ayuda Preadhesión (IPA III), en el que se incluye financiación para proyectos culturales.

La cultura tiene una dimensión interna pero también externa, figurando como parte de la acción exterior de la UE en su condición de actor global. Simon Schunz y Chad Damro⁵⁵ consideran que la actoridad de la UE en el ex-

⁵³ En otros documentos de trabajo de la Comisión también se ofrecía una visión panorámica de la relación de otros programas europeos y la cultura. Como ejemplo: el documento de trabajo de la Comisión - *Inventario sobre acciones comunitarias en el ámbito de la Cultura* [SEC (2007) 570] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52007SC0570>

⁵⁴ Más información de la guía de financiación publicada por la Comisión Europea en 2021 y que recoge la Oficina de Europa Creativa (MEDIA) de España: https://www.oficina-mediaespana.eu/images/media_europa/cultureu-funding-guide.pdf

⁵⁵ Simon Schunz y Chad Damro, «Expanding actorness to explain EU external engagement in originally internal policy areas» *Journal of European Public Policy*, 27:1 (2020): 122-140. <https://doi.org/10.1080/13501763.2018.1561742>

terior puede explicar su compromiso sobre materias que son de carácter interno pero que tienen una dimensión externa, como en el caso de la cultura. Esta convergencia entre las políticas internas y externas la entienden también Arne Niemann y Julian Bergmann⁵⁶, para quienes la política exterior de la UE ha sido impulsada, al menos parcialmente, por la dinámica interna de la integración. Tanto la Comisión como el Consejo han entendido la utilidad de la cultura en las relaciones internacionales. La Comisión publicó en 2016 la Comunicación *Hacia una estrategia de la UE para las relaciones culturales internacionales*, cuyas líneas esenciales se reflejaron más tarde en la tercera prioridad de la Nueva Agenda para la Cultura de la UE de 2018: «la dimensión exterior de la cultura». Por su lado, el Consejo a través de los sucesivos Planes de Trabajo ha incluido a la cultura como parte integrante de la acción exterior de la UE. Además, en 2019, el Consejo aprobó las *Conclusiones sobre el planteamiento estratégico de la UE para las relaciones culturales internacionales y el marco de actuación*⁵⁷, en consonancia con las líneas principales de la Nueva Agenda. Estas Conclusiones destacan la importancia que tienen la diversidad cultural y el diálogo intercultural por formar parte integrante de los valores de la UE y por contribuir al fomento de los derechos humanos, el respeto y la tolerancia, la comprensión mutua, la prevención de conflictos, la lucha contra los extremismos, la reconciliación, la democratización y el buen gobierno. Esta postura también viene reafirmada por la propia Comisión, ya desde el inicio de su mandato para el período 2019-2024, al considerar esencial la promoción de un orden internacional basado en normas y valores que consigan «una Europa más fuerte en el mundo». Vendría a ser lo que François Duchêne llama el poder civil o Mario Telò⁵⁸ poder civilizatorio de la UE. Un término que iría más allá del *poder blando* como opuesto al *poder duro*, tal y como lo acuñó Joseph Nye, y que se ejecutaría a través de herramientas al alcance de la UE, como la diplomacia a través del multilateralismo, la ayuda humanitaria y el mantenimiento de la paz en zonas posconflicto. Otros autores ponen el foco en la dimensión ética de la política exterior de la UE centrada en la promoción de su valores y principios,

⁵⁶ Arne Niemann y Julian Bergmann, «Theorizing EU external action: a neo-functionalist perspective», En *The External Action of the European Union. Concepts, Approaches, Theories*, por Sieglinde Gstöhl y Simon Schunz, (London: Red Globe Press, 2021), 165-180.

⁵⁷ Council Conclusions on an EU strategic approach to international cultural relations and a framework for action. ST/8361/2019/INIT. OJ C 192, 7.6.2019, p. 6-10. Brussels [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52019XG0607\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52019XG0607(01))

⁵⁸ François Duchêne, «Europe's role in world peace». In *Europe tomorrow* por Richard Mayne (ed.) (Londres: Fontana, 1972). Y, Mario Telò, *Europe: a Civilian Power?* (Londres: Palgrave Macmillan, 2014).

como Urfan Khaliq⁵⁹. En palabras de Lisbeth Aggestam⁶⁰, se trataría de «un cambio conceptual que iría de lo que *es* la UE a lo que *hace*. La UE pasaría de ser un simple modelo a seguir, a trabajar de manera proactiva para cambiar el mundo en la dirección de su visión del *mundo global*». En cualquier caso, en las Conclusiones se reconoce a la cultura por su valor en sí misma, y por el efecto positivo que puede producir en el bienestar socioeconómico y en las relaciones exteriores. El Consejo, además, llama a integrar las relaciones culturales en el ámbito de los instrumentos de la política exterior con el objeto de reforzar la eficacia y la incidencia de la política exterior de la UE. Las Conclusiones del Consejo reconocen una concepción transversal de la cultura y ven la necesidad de un planteamiento descentralizado, con políticas y proyectos adaptados al contexto, siendo flexibles en cuanto a los procedimientos y vías de financiación, sin dejar de lado los proyectos pequeños y medianos. Y, por último, el Consejo considera imprescindible explicar y concienciar acerca de las funciones específicas y las expectativas comunes de las instituciones comunitarias, y de los Estados miembros, a través de sus misiones diplomáticas y consulares, y sus institutos culturales y la red de institutos culturales de la UE (EUNIC).

IV. La cultura en las negociaciones de adhesión de Ucrania

En el Dictamen de la Comisión sobre la solicitud de adhesión de Ucrania a la UE del 17 de junio de 2022 no se hacía mención alguna a la cultura, pero sí en el informe antes referido, donde la cultura figura en el capítulo 26, dentro del clúster «competitividad y crecimiento inclusivo». La alusión es casi telegráfica: «En cuanto a la cultura, la política de Ucrania refleja ampliamente las prioridades generales de la Nueva Agenda para la Cultura. En particular, Ucrania ratificó la Convención de la UNESCO sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales en 2010. Ucrania está asociada a los capítulos Cultura e Intersectoriales, y parcialmente al capítulo MEDIA del programa Europa Creativa». Este marco de actuación nos puede servir para encuadrar el camino que puede recorrer Ucrania hacia una mayor integración en la UE a través de la cultura. A la luz de los principales instrumentos de política cultural europea, la Nueva Agenda de la Comisión y el Plan de Trabajo del Consejo, iremos desgra-

⁵⁹ Urfan Khaliq, *Ethical Dimensions of the Foreign Policy of the European Union: A Legal Appraisal*. Cambridge Studies in European Law and Policy. (Cambridge: Cambridge University Press, 2008).

⁶⁰ Lisbeth Aggestam, «Introduction: Ethical Power Europe?», *International Affairs* 84, no. 1 (2008): 1-11.

nando las posibilidades que ofrecen los distintos programas europeos que financian proyectos culturales dentro de la UE para facilitar la integración de Ucrania en la UE desde la visión multidimensional de la cultura.

1. La dimensión económica de la cultura

A pesar de su brevedad, las menciones que hace el documento de trabajo para las negociaciones en materia cultural con Ucrania tienen gran trascendencia, no solo en el camino de su adhesión a la UE adaptándose a los estándares europeos, sino también para la reconstrucción del país tras la guerra. Por un lado, se incluye el capítulo de la cultura en el clúster con un marcado peso económico. Esta identificación con la cultura y los sectores e industrias culturales y creativos coincide con la Nueva Agenda y el Plan de Trabajo, al igual de lo expresado en el Reglamento que regula Europa Creativa⁶¹ o el documento de trabajo de la Comisión sobre el Mercado Único Europeo⁶². Tradicionalmente, la UE tiende más a ligar la noción de cultura a la producción o creación artística (y al patrimonio cultural) dentro de la lógica de entenderla en un contexto más amplio, alineada con la agenda política de las instituciones europeas. Y, más específicamente, como parte de la integración económica comunitaria o del paradigma de la economía de la cultura, al igual que otras políticas internas, según afirma Evangelia Psychogiopoulou⁶³. En esta línea, la primera de las cuatro áreas prioritarias del Plan de Trabajo del Consejo, y que coincide con la dimensión económica de la Nueva Agenda, está dedicada a los SICC. Se pone en este caso un énfasis particular en la mejora de las condiciones de trabajo de los artistas y trabajadores de estos sectores, un colectivo muy dañado por la pandemia del COVID-19. Con datos previos a la pandemia, el sector empleaba a 8,02 millones de personas, representaba el 3,95% del valor añadido de la UE (477.000 millones euros) e involucraba a 1,2 millones de empresas, de las cuales el 99,9% eran pymes⁶⁴. Sin embargo, la COVID-19 puso en evi-

⁶¹ Artículo 2 (Definiciones), del Reglamento (UE) 2021/818 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2021.

⁶² Commission Staff Working Document SWD(2021) 351 final *Annual Single Market Report 2021* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0351&from=EN>

⁶³ Evangelia Psychogiopoulou, «Conclusion: Culture and the European Union», En *Cultural Governance and the European Union. Palgrave Studies in European Union Politics*, de Evangelia Psychogiopoulou (ed.) (London: Palgrave Macmillan, 2015): 237-246.

⁶⁴ En abril de 2022 se publicó un análisis temático para conocer el impacto del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) con el objetivo de apoyar a las economías y sociedades europeas a recuperarse de la pandemia COVID-19 y fortalecer su resiliencia frente

dencia los grandes desafíos estructurales del sector, que no se resolvieron con la anterior crisis de 2008⁶⁵ y que se exacerbaron con la guerra de Rusia en Ucrania. Por su parte, el sector cultural ucraniano, antes de la guerra del 2022, contribuía al menos con el 4,04% del PIB nacional⁶⁶. Más de 200.000 personas trabajaban en el sector cultural, 350.000 si hablamos de las industrias culturales y creativas. Existían 33.807 instituciones culturales (1000 de las cuales eran organizaciones independientes) que recibían financiación pública, ya fuese a nivel nacional o local. Con la guerra, un 10% del personal se ha perdido, es decir, unas 20.000 personas. De estas, dos tercios se han visto obligadas a desplazarse a otros lugares del país o han buscado refugio en el extranjero; y, un tercio han sido movilizadas en las Fuerzas Armadas. Otra de las consecuencias de la guerra en el sector cultural y creativo ucraniano⁶⁷ es la pérdida de recursos financieros al que hay que hacer frente. Desde 2018, según datos del Ministerio de Cultura ucraniano⁶⁸, los visitantes a las instituciones culturales aumentaron un 15% (llegando a los 22 millones de personas). El total de la financiación cultural a nivel estatal o local creció un 22% (llegando a 900 millones de euros en 2021). Con la guerra, el 50% de las instituciones culturales han visto paralizadas sus actividades parcialmente o bien se han visto abocadas a cerrar completamente lo cual ha provocado una caída en picado de sus ingresos por venta de entradas, sumado al 40% de recortes en la financiación estatal o local,

a futuras crisis. Los datos económicos aquí aportados proceden del informe anual del Mecanismo Único de 2021. Más información: https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/assets/thematic_analysis/scoreboard_thematic_analysis_culture.pdf

⁶⁵ Los SICC resistieron bien a la crisis de 2008 según destaca el informe del Parlamento Europeo de 2018. Véase: Magdalena Pasikowska-Schnass. *Promoting culture*. European Parliament Research Service. PE 623.555-June 2019 [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/623555/EPRS_BRI\(2018\)623555_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/623555/EPRS_BRI(2018)623555_EN.pdf)

⁶⁶ «Culture & Creativity EU-Eastern Partnership Programme. UNESCO Culture for Creativity Indicators. Ukraine's Analytical Brief, March 2017», acceso el 20 de marzo de 2023, [https://www.culturepartnership.eu/upload/editor/2017/2017/CDIS%20_%20Analytical%20Brief%20_%20ENG%20\(1\).pdf](https://www.culturepartnership.eu/upload/editor/2017/2017/CDIS%20_%20Analytical%20Brief%20_%20ENG%20(1).pdf)

⁶⁷ Para conocer la situación de los sectores cultural y creativo antes de la guerra a gran escala de 2022, véase el informe de Cristina Farinha para la plataforma Culture Partnership, «Developing cultural and creative industries in Ukraine» (2017), acceso el 20 de marzo de 2023, <https://www.culturepartnership.eu/upload/editor/2017/Research/171205%20Creative%20Industries%20Report%20for%20Ukraine.pdf>

⁶⁸ Datos ofrecidos por el ministro de Cultura ucraniano, Oleksandr Tkachenko en la reunión del Consejo de Ministros de Cultura de la UE, el 29 de noviembre de 2022. Véase el vídeo: <https://europa.eu/!TcJ6xg> En esta reunión, el ministro Tkachenko solicitó el 1% anual de los presupuestos de los ministerios de Cultura de la UE para el periodo 2023-2026, justo el mismo día que se presentó el Plan de Trabajo del Consejo de Cultura de la UE para ese periodo. Para saber más sobre las iniciativas del Ministerio de Cultura de Ucrania durante la guerra: <https://mkp.gov.ua/>

además de la congelación de los fondos de la Fundación Cultural de Ucrania y del Instituto del Libro; y a suprimir la financiación por completo destinada a los operadores independientes. Por otro lado, la falta de recursos económicos y de recursos humanos ha reducido considerablemente la capacidad de continuar con la actividad artística, y de proveer de servicios culturales a la ciudadanía, de ahí la petición de fondos por parte del gobierno ucraniano a la UE. Ucrania viene participando del programa Europa Creativa desde 2016, y ha visto como la UE, por su parte, ha respondido solidariamente con la ayuda de los sectores culturales y creativos del país incrementando con una partida de 5 millones de euros para 2023. Dentro de este programa, la UE también ha estado apoyando a los artistas y creadores ucranianos fomentando los intercambios culturales y las asociaciones entre entidades de la UE y de Ucrania, en particular, a través de su iniciativa *Culture Moves Europe*, liderado por el Goethe-Institut. Para visibilizar las oportunidades que tienen a su alcance los profesionales de los sectores cultural y creativo de Ucrania de encontrar financiación y de construcción de redes, la UE financia también el portal web *Creatives Unite*⁶⁹. El programa Erasmus+, por su lado, brinda oportunidades para que estudiantes y artistas ucranianos estudien y trabajen en otros países europeos. Por otro lado, Ucrania se podría beneficiar de la iniciativa SURE, que está destinada a Estados miembros que deseen financiar los costes directos de las organizaciones culturales y a los agentes que se vieron fuertemente afectados por el brote de COVID-19. En el marco del tercer pilar del programa Horizonte Europa, Ucrania podría participar también como parte de la Comunidad de Conocimiento e Innovación (KIC), conocida como *EIT Culture and Creativity*, para fortalecer y transformar los SICC, contribuyendo con la conexión con creativos y organizaciones en la red de innovación más grande de Europa con el objetivo que la cultura y la creatividad ayuden a mejorar las vidas de los ciudadanos, a transformar comunidades, a generar empleo y crecimiento, y a crear efectos indirectos en otros sectores. Igualmente, Ucrania podría recibir fondos de otros programas destinados para los SICC de la UE. La financiación proveniente de los FEDER, FSE+, FC va dirigida, en el contexto de la política de cohesión europea a nivel regional y local, a apoyar la inversión en capital humano y los negocios creativos, con la creación de nuevos puestos de trabajo y la incorporación de tecnologías avanzadas. Además de los anteriores instrumentos financieros existe el InvestEU que puede facilitar el acceso a créditos bancarios a los pequeños operadores como las pymes, microorganizaciones y organizaciones pequeñas y media-

⁶⁹ Web «Creative Unite», financiada por la Comisión Europea, acceso el 22 de marzo de 2023, <https://creativesunite.eu/>

nas de los sectores cultural y creativo, así como desarrollar sus habilidades en un campo poco explorado para el SICC. El uso de este instrumento financiero busca al mismo tiempo reforzar el efecto palanca de los fondos de la UE que pueden atraer financiación privada y nuevas oportunidades para las empresas culturales y creativas generando nuevos modelos de financiación, con el fin de evitar la dependencia de los recursos públicos, un problema muy acuciante en Ucrania. Uno de los ámbitos en los que se traduce este efecto palanca es la inversión en la protección, conservación y difusión del patrimonio cultural. Existen diversos programas comunitarios que tienen este objetivo dado su carácter transversal como recurso para el crecimiento económico de los SICC y las zonas urbanas y rurales, la creación de empleo y la cohesión social, y el sentido de identidad europeo⁷⁰. En su vertiente exterior, cabe destacar las Conclusiones del Consejo de 2021⁷¹ *sobre el enfoque de la UE sobre el patrimonio cultural en conflictos y crisis*. Las conclusiones reconocen que el patrimonio cultural debe formar parte de la acción exterior porque puede desempeñar un papel clave en la promoción de la paz, la democracia y el desarrollo sostenible fomentando la tolerancia, el diálogo intercultural e interreligioso y el entendimiento mutuo. Pero, al mismo tiempo, se destaca que el patrimonio también puede instrumentalizarse como desencadenante y objetivo de conflictos. Por ello, las conclusiones exigen la protección y salvaguardia del patrimonio cultural durante los períodos de conflicto y crisis. Esta estrategia complementa el valor que le otorga la UNESCO a la protección del patrimonio cultural en situaciones de crisis o conflicto bélico, ya que considera que después de un desastre o de un conflicto armado, las comunidades suelen encontrar en el patrimonio un elemento esencial de apoyo material y psicológico. La capacidad de acceder al propio patrimonio puede proporcionar un sentimiento de identidad, dignidad y empoderamiento. Además, en situaciones posteriores a emergencias, la cultura puede ser un motor para reconstruir la economía y la sociedad y promover la tolerancia y la reconciliación, atenuando las tensiones y evitando escaladas que puedan generar un nuevo conflicto⁷². El Ministe-

⁷⁰ Véase: Evelien Campfens *et al.*, «Protecting cultural heritage from armed conflicts in Ukraine and beyond», *European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies* (Bruselas, 2023), [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU\(2023\)733120](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU(2023)733120)

⁷¹ «Conclusiones del Consejo del 21 de junio de 2021 (9837/21)», <https://www.consilium.europa.eu/media/50557/st09837-en21.pdf> En las Conclusiones se define el «Concepto de patrimonio cultural en conflictos y crisis. Un componente para la paz y la seguridad en la acción exterior de la Unión Europea, propuesto por el SEAE».

⁷² Para este tema, véase: Alison Baily, *The art of peace: The value of culture in post-conflict recovery*, (London: British Council, 2019), acceso el 23 de marzo de 2023, https://www.britishcouncil.org/sites/default/files/the_art_of_peace_0419.pdf

rio de Cultura de Ucrania alcanzó en 2021 un nivel máximo de inversión en la restauración del patrimonio cultural con 24 millones de euros, para 57 sitios. Para 2022 estaba planificado invertir 104 millones para 150 sitios. Sin embargo, en noviembre de 2022, el estado de la cultura tras la invasión de Rusia a gran escala era de más de 1000 edificios culturales gravemente dañados o totalmente destruidos (40% de los cuales en las regiones del este y del sur). Hasta el 22 de marzo de 2023, la UNESCO⁷³ ha verificado los daños sufridos en 248 sitios desde el 24 de febrero 2022: 107 edificios religiosos, 21 museos, 89 edificios de interés histórico y/o artístico, 19 monumentos, y 12 bibliotecas. El Ministerio de Cultura ucraniano reclama como necesidades más urgentes las de proteger y recuperar el patrimonio cultural dañado (museos, bibliotecas, colecciones, monumentos, edificios, etc.).

2. La dimensión digital de la cultura

La Nueva Agenda contemplaba el aspecto digital de la cultura como un eje transversal, mientras que el Plan de Trabajo lo vincula a la dimensión económica al destacar la necesidad de estimular la transformación digital de los sectores cultural y creativo, de acuerdo con la prioridad *Una Europa adaptada a la nueva era digital* de la Comisión. La relación de la cultura con la digitalización se materializa de diversas maneras, como subraya Pasikowska-Schnass⁷⁴, lo que lleva a las instituciones comunitarias a intervenir en un mercado regulatorio (el Mercado Digital Europeo) para garantizar los derechos de los ciudadanos, por medio del acceso a bienes y servicios culturales en el ámbito digital, la libertad de expresión, una remuneración digna a los creadores, o la participación cultural digital, y fomentando la diversidad cultural y lingüística en el entorno digital. Este modelo regulatorio lo podría emular Ucrania para adaptarse mejor a las exigencias futuras de la UE. Además, la UE provee de medios financieros para mejorar las infraestructuras o los equipos, o incluso las competencias para su manejo, así como facilitar la conexión a internet en los países miembros, o fomentar la creación de plataformas digitales que

⁷³ Para más detalles, visitar la web de la UNESCO dedicada a la guerra en Ucrania: <https://www.unesco.org/es/ukraine-war>

⁷⁴ Magdalena Pasikowska-Schnass habla de la digitalización del contenido cultural, como es el caso del patrimonio cultural; de la creación de contenido digital por los profesionales de la cultura o por los propios consumidores; compartiendo opiniones e información sobre temas o productos culturales a través de plataformas digitales. Véase su informe: «Digital Culture-Access issues (Briefing)» *European Parliamentary Research Service*. (Bruselas, Parlamento Europeo, 2020). [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651942/EPRS_BRI\(2020\)651942_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651942/EPRS_BRI(2020)651942_EN.pdf)

ofrecen contenido cultural. Según el Ministerio de Cultura ucraniano sería necesaria la ayuda externa para acometer la digitalización del sector cultural en 3-5 años con un coste de 16,5 millones de euros para: digitalizar los servicios, los fondos estatales (12 millones de objetos museísticos); equipos para el proceso de digitalización en museos y bibliotecas; y la creación por parte del Ministerio de una base de datos segura. La UE, a través del Centro Europeo de Competencia para el Patrimonio Cultural (4CH), ya está contribuyendo a la digitalización del rico patrimonio cultural del país para preservar su memoria y apoyar la futura restauración de activos de los daños causados por la guerra. Un ejemplo concreto de esta iniciativa de digitalización es el proyecto SUM (*Salvemos los monumentos ucranianos*)⁷⁵. La UE contribuye con 2 millones de euros para financiar a través de la Fundación Aliph la protección de emergencia del patrimonio cultural de Ucrania durante la guerra⁷⁶. Además, Ucrania, como país asociado al programa Horizonte Europa, puede participar en la iniciativa la Nube del Patrimonio Cultural, infraestructura digital que conectará a partir de 2023 a instituciones y profesionales del patrimonio cultural en toda la UE, y que trabajará en conjunto con otras iniciativas europeas, como Europeana. Pero, la UE podría ir más allá y, en la línea de crear una integración diferenciada con Ucrania, podría hacerla partícipe de otros programas que benefician la digitalización de la cultura. La cultura digital se incluye en la dimensión verde o regional, y también hay ayudas concretas a los SICC desde el Programa Europa Digital, que facilitan que empresas digitales mejoren sus procesos y productos con miras a impulsar su competitividad en cinco áreas clave como son la supercomputación, la inteligencia artificial; la seguridad cibernética; las habilidades digitales (reforzando este apartado que también aborda Erasmus+)⁷⁷; y la puesta en marcha y accesibilidad de tecnologías digitales. También Ucrania podría recibir fondos de manera excepcional del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y de los Fondos Estructurales que sirvieron para contrarrestar el impacto de la COVID-19. En este caso, al igual que lo han hecho los Estados miembros, Ucrania podría diseñar unos planes

⁷⁵ Más información en la web: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/european-competence-centre-cultural-heritage-creates-initiative-save-ukraine-monuments-sum>

⁷⁶ La Fundación Aliph recibe fondos de otras entidades además de la UE. Para más detalles: <https://www.aliph-foundation.org/en/projects/aliph-action-plan-for-ukraine>

⁷⁷ La transformación digital de la educación es una de las prioridades del programa Erasmus+ 2021-2027, existiendo una Plan de Acción concreto para este tema durante el mismo periodo en que se alude a la diversidad cultural y creativa de Europa. Ver la Comunicación COM(2020) 624 final *Adaptar la educación y la formación a la era digital* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0624> Más información sobre el Plan: <https://education.ec.europa.eu/focus-topics/digital-education/action-plan>

estatales para hacer frente al impacto de la guerra, y recibir apoyo a las pymes para capacitar y mejorar las habilidades digitales de los trabajadores; a la industria tecnológica relacionada con lingüística y la IA⁷⁸; o a la creación, sobre la base de Europea, del *Dataspace for Cultural Heritage* que tiene como objetivo poner en marcha un espacio de datos común para apoyar la transformación digital del sector del patrimonio cultural de Europa. La financiación de Europea proviene del Mecanismo Conectar Europa para la infraestructura digital. En el marco de Europa Creativa, ya se ha visto el apoyo directo a la innovación y digitalización de los SICC. Sin embargo, dentro del capítulo intersectorial para el periodo 2021-2027, y en línea con la estrategia digital de la Comisión, se crearon específicamente unos mecanismos para acelerar el proceso innovador y estudiar los impactos de la digitalización, los llamados laboratorios para la innovación creativa (*Creative Innovation Lab*) en los que se podría integrar Ucrania. Su objetivo es incentivar a los actores de diferentes sectores culturales y creativos a diseñar y probar soluciones digitales innovadoras con un potencial impacto positivo a largo plazo, como herramientas, modelos y metodologías que puedan apoyar a estos sectores en la transformación verde y digital. Por otro lado, en Horizonte Europa, dentro del pilar 2 (clúster 4), se da también soporte a investigaciones y proyectos relacionados con el *Media Lab* de Realidad Virtual (VR) y a tecnologías y aplicaciones de Realidad Extendida (XR). Así como la Comunidad de Conocimiento e Innovación de la *EIT Culture and Creativity* con la misión de impulsar la innovación y la competitividad de las ICC europeas, como se ha visto anteriormente. Igualmente, la dimensión digital de la cultura está relacionada con el Mercado Único y la Nueva Estrategia Industrial de 2021, en concreto, con asegurar el cumplimiento de la aplicación de la Directiva de Derechos de Autor y Servicios de Medios Audiovisuales (AVMSD), capítulo que debería completar Ucrania para su plena integración en la UE y que no le permite actualmente recibir fondos de la sección MEDIA de Europa Creativa. Además, sería una oportunidad para Ucrania adaptarse a la Ley de Mercados Digitales (Digital Market Act-DMA) y la Ley de Servicios Digitales (Digital Service Act-DSA) para completar la reforma de los derechos de autor y la revisión de la AVMSD para garantizar un entorno en línea justo para los sectores creativos y promover la igualdad de las condiciones laborales, ya que es crucial para fortalecer el contenido europeo y apoyar valores esenciales europeos como la diversidad cultural y el pluralismo mediático en el contexto digital.

⁷⁸ El PE elaboró un informe sobre la inteligencia artificial en los sectores educativo, cultural y audiovisual (2020/2017(INI)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0127_ES.pdf

3. La dimensión social de la cultura

La cultura puede jugar un papel a la hora de reforzar la cohesión social, fundamental para evitar y resolver conflictos⁷⁹. La cultura constituye un medio ideal para integrar a los colectivos desfavorecidos, fomentar los valores democráticos, luchar contra la brecha de género o el racismo o cualquier tipo de discriminación. Además, la participación cultural también mejora la salud y el bienestar de los ciudadanos⁸⁰. El Consejo y la Comisión han dado una serie de pasos para incluir la dimensión social de la cultura en sus trabajos e iniciativas. Así, la Nueva Agenda Europea para la Cultura la recoge como su primer objetivo estratégico: «Dimensión social: Utilizar el potencial de la cultura y la diversidad cultural para el bienestar y la cohesión social». Durante la presidencia portuguesa del Consejo de la UE en 2021 se presentó la Carta de Porto Santo⁸¹, un mapa con recomendaciones para implementar y desarrollar un paradigma de *democracia cultural* en Europa. En cuanto al Plan de Trabajo de 2023-2026, la dimensión social de la cultura figura en una de sus áreas prioritarias de trabajo: «Cultura para la gente: potenciar la participación cultural y el papel de la cultura en la sociedad».

La dimensión social de la cultura viene cubierta por Europa Creativa y por otros programas de la UE, de cuya financiación se podría beneficiar Ucrania. El programa Horizonte Europa le dedica la acción «Cultura, creatividad y sociedad inclusiva»⁸² y en el programa de trabajo para 2023-2024⁸³ se contempla la financiación de proyectos destinados a cumplir con

⁷⁹ La cultura es uno de los factores que determinan el capital social, definido por Stephen Aldridge, David Halpern, Sarah Fitzpatrick en *Social capital: a discussion paper*. London. Cabinet Office Performance and Innovation Unit. 2002. <http://www.social-capital.net/docs/PIU%20Paper%20by%20S%20Aldridge.pdf> La manera de medir el capital social es a través del nivel de confianza en otra gente. También tratado en: «The Well-Being of Nations: the Role of Human and Social Capital», *Centre for Educational Research and Innovation* (París: OCDE, 2001).

⁸⁰ Para este tema amplio, consultar: Lähdesmäki, Tuuli, Katja Mäkinen, Viktorija L. A. Čeginskas, and Sigrid Kaasik-Krogerus. *Europe from Below: Notions of Europe and the European among Participants in EU Cultural Initiatives*. Brill, 2021. <http://www.jstor.org/stable/10.1163/j.ctv1sr6j1b>

⁸¹ «Carta de Porto Santo-La cultura y la promoción de la democracia: por una ciudadanía cultural europea» (2021), <https://portosantocharter.eu/wp-content/uploads/2021/05/PortoSantoCharter.pdf>

⁸² «Horizon Europe: strategic plan 2021-2024», EU Publications Office, European Commission (2021), <https://data.europa.eu/doi/10.2777/083753>

⁸³ El Plan de Trabajo del programa Horizonte Europa para 2023-2024, en el que se incluye un apartado específico para la cultura y la sociedad inclusiva se aprobó por la Decisión C(2022)7550, de la Comisión Europea, de 6 de diciembre de 2022. <https://op.europa.eu/en/web/eu-law-and-publications/publication-detail/-/publication/3c6ffd74-8ac3-11eb-b85c-01aa75ed71a1>

los objetivos y las prioridades de la UE para mejorar la gobernabilidad democrática y la participación ciudadana⁸⁴, la salvaguarda y promoción del patrimonio cultural, y responder y dar forma a múltiples facetas sociales, económicas, transformaciones tecnológicas y culturales. Otro de los programas que se ha mencionado con anterioridad es Erasmus+, que tiene fuertes vínculos con la política cultural europea y en el que pueden participar escuelas, universidades, bibliotecas, museos o centros culturales de Ucrania. En el programa de trabajo para 2023 se ha aumentado el presupuesto, sobre todo, para integrar a los estudiantes y personal docente desplazado en los países de la UE. Sin embargo, sería interesante que se reforzasen financieramente las acciones vinculadas a los sectores cultural y creativo en Ucrania. Erasmus+ financia proyectos de movilidad, residencias artísticas o culturales, e intercambios de conocimiento que promuevan el diálogo intercultural y la adquisición de competencias (también lingüísticas); el desarrollo de redes, el impulso de la internacionalización y el acceso a nuevos mercados, y la innovación, la digitalización y la creación de nuevos modelos de negocio, así como la excelencia profesional y educativa, a través de la investigación buscando sinergias con el programa Horizonte Europa; y también el desarrollo de políticas de mejora en el ámbito de la educación. El Ministerio de Cultura de Ucrania tendrá que hacer frente al restablecimiento del sistema educativo ucraniano en aquellas zonas ocupadas por Rusia desde 2014 e implementar programas educativos con contenido cultural ucraniano para recuperarlas de su aislamiento cultural con el resto del país. Además, existen las llamadas Actividades Jean Monnet, que apoyan cátedras o centros de excelencia, el debate político en el mundo académico y las asociaciones relacionadas con la integración europea.

En el marco de Estrategia Europea para la Juventud se lanzó en 2016 el Cuerpo Europeo de Solidaridad, de cuyos fondos se podría beneficiar también Ucrania. Este programa tiene por objetivo crear un sentimiento de pertenencia al proyecto europeo entre los jóvenes entre 18 y 30 años (35 años para los casos de proyectos de ayuda humanitaria), favorecer la cohesión social y promover la ciudadanía activa, todo ello mediante un espíritu de solidaridad y acciones de voluntariado, incluidas las que tienen una vertiente cultural. Por otro lado, está el programa Ciudadanos, Igualdad, Derechos y Valores (CERV), que financia proyectos culturales relacionados con la promoción de los valores de la UE, la vida democrática, la igualdad,

⁸⁴ «¿Europa se está convirtiendo en un continente menos cultural?», los resultados del Eurobarómetro de 2013 sobre acceso y participación cultural, el primero sobre el tema desde 2007, sugerían que este podría ser el caso por el descenso en la participación ciudadana en las actividades culturales. Para más información sobre el eurobarómetro de 2013, ver la página de Eurostat: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_13_1023

la no discriminación y la mejora de las respuestas al racismo y la xenofobia. Igualmente aborda las vulnerabilidades de grupos y comunidades específicos particularmente afectados por la discriminación (grupos LGTBI+; comunidades gitana, judía o musulmana; o personas con discapacidad). Por último, el CERV hace hincapié en la financiación de proyectos que trabajan la lucha contra la violencia, incluida la violencia de género y la violencia contra los niños, también en línea. Además, con la crisis migratoria de 2015⁸⁵, la UE financió proyectos culturales relacionados con la integración de los refugiados, a través de los programas Europa Creativa y Horizonte Europa, además del fondo específico para este tema, el Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI). En el caso ucraniano, entre el 22 de febrero de 2022 y el 21 de marzo de 2023, más de 4 millones de refugiados se han beneficiado del programa de protección temporal, facilitando su estancia en la UE y su acceso a la vivienda, la educación, a los sistemas de salud públicos y al mercado de trabajo. Este fondo también interactúa con el FEDER y FSE+ ayudando a los países candidatos a adoptar medidas similares a los países de la UE. Además, vía el «Instrumento Europa Global», la UE podría ayudar a facilitar la vuelta de los refugiados que deseen regresar a Ucrania una vez acabada la guerra.

Por último, la dimensión social de la cultura también está relacionada con la salud, como lo ha demostrado la pandemia del COVID-19. Los vínculos entre salud y cultura han sido tratados ampliamente por diversos organismos internacionales, entre otros, por la OMS⁸⁶ o la OCDE⁸⁷. En la Nueva Agenda Europea para la Cultura sí que se habla del impacto que tiene la cultura en el bienestar y la salud de los ciudadanos (punto 1). E igualmente se incluye el tema en los planes de trabajo del Consejo de 2019-2022 y de 2023-2026. Los programas Europa Creativa, Erasmus+ y Horizonte Europa ya abordan esta temática, pero resultaría importante crear

⁸⁵ En el marco del diálogo estructurado, la plataforma *Voices of Culture* organizó en 2016 unas sesiones sobre cultura e inmigración cuyo resultado es el informe que lleva por título: «The role of culture in promoting inclusion in the context of migration», accesible el 25 de marzo de 2023, https://www.voicesofculture.eu/wp-content/uploads/2018/07/5.Brainstorming_Report_Migration.pdf

⁸⁶ La OMS tiene un apartado sobre cultura y salud: <https://www.who.int/initiatives/arts-and-health> Véase el informe de la OMS: Daisy Fancourt y Saoirse Finn, «What is the evidence on the role of the arts in improving health and well-being? A scoping review. Health Evidence Network synthesis report 67»; (Ginebra: OMS, 2019), acceso el 25 de marzo de 2023, <https://www.who.int/europe/publications/i/item/9789289054553>

⁸⁷ OCDE, «How is life? Measuring Well-being», (París: OECD Publishing, 2020), <https://www.oecd.org/statistics/how-s-life-23089679.htm> y OCDE (2019). *The Economy of Well-being. Creating opportunities for people's well-being and economic growth*. OECD Publishing, París. [https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=SDD/DOC\(2019\)2&docLanguage=En](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=SDD/DOC(2019)2&docLanguage=En)

unas partidas específicas para Ucrania con el objetivo de apoyar proyectos destinados a favorecer la resiliencia de la población ucraniana en un escenario posconflicto mediante proyectos culturales⁸⁸. La plataforma *Voices of Culture*, a través de la cual se estructura el diálogo entre la Comisión y la sociedad civil, publicó el informe *El papel de los SICC en la mejora de la salud mental de la juventud (2022)*⁸⁹. Se podría estudiar financiar informes parecidos para el caso de Ucrania.

4. La dimensión verde de la cultura

La cultura como el medioambiente comparten valores. Los recursos naturales no renovables, como argumenta John Holden⁹⁰, guardan cierto paralelismo con el contenido de ciertos museos o la música tradicional: son escasos y si se pierden no son reemplazables. De ahí la idea de sostenibilidad y el deber de cuidar, preservar, conservar o mantener; de responsabilidad hacia las generaciones futuras (la equidad intergeneracional); regular el acceso; la idea de tomar medidas de precaución, y de la diversidad o pluralidad del ecosistema para evitar una pérdida irrevocable en el futuro. El Plan de Trabajo del Consejo incluye como tercera de las prioridades la «Cultura para el planeta», pudiéndose relacionar con una nueva dimensión verde de la cultura, no incluida taxativamente en la Nueva Agenda, que recordemos fue aprobada en 2018, o sea, anterior al equipo de la Comisión 2019-2024 que lanzó el Pacto Verde. Este tercer gran objetivo del plan de trabajo hace referencia a la acción climática a través de la cultura, o la importancia de salvaguardar el patrimonio contra los desastres naturales y provocados por el hombre. Se mencionan otros temas que tienen resonancia en el contexto bélico de Ucrania, como la gobernanza cultural, el intercambio de información sobre el tráfico de bienes culturales, y de la necesidad de contar con estadísticas culturales fiables para desarrollar la resiliencia en y a través de la cultura. En el programa de trabajo de Europa Creativa para 2023 se menciona como objetivo específico hacer de los sectores culturales y creativos más verdes e inclusivos. Como acción transversal, se centra en la *ecologización* de Europa Creativa, en particular con vistas a contribuir a la conse-

⁸⁸ «Get inspired!: culture, a driver for health and wellbeing in the EU», Publications Office of the European Union, European Commission (2022), <https://data.europa.eu/doi/10.2766/09124>

⁸⁹ El informe final: https://voicesofculture.eu/wp-content/uploads/2023/01/YMHC_BrainstormingReport_FINAL-1.pdf

⁹⁰ John Holden, *Capturing Cultural Value. How culture has become a tool of government policy* (London: DEMOS, 2004), <https://www.demos.co.uk/files/CapturingCulturalValue.pdf>

cucción de un objetivo global del 30% de los gastos del presupuesto de la Unión en apoyo de los objetivos climáticos. Ucrania, además de aprovechar esta oportunidad para conseguir fondos de la UE vía Europa Creativa, se podría beneficiar del fondo destinado a la transición ecológica (FTJ) así como del programa LIFE relacionados con el Pacto Verde Europeo. Los proyectos culturales que tienen como objetivo proporcionar soluciones ambientales, protegiendo la biodiversidad, contribuyendo a la economía circular y resiliente al clima, reduciendo las emisiones de gases de efecto invernadero o aprovechando la energía renovable, son admisibles para recibir apoyo en el marco de este programa. En marzo de 2023, en el marco de la iniciativa Nueva Bauhaus Europea (NBE), junto con sus socios ucranianos, la UE lanzó el programa de desarrollo de capacidades para que los municipios ucranianos preparen la reconstrucción. Además, se conectará ciudades ucranianas con ciudades en la UE para intercambiar experiencias en su camino hacia la neutralidad climática y una mayor eficiencia energética. El apoyo a este proyecto se canalizará junto con la financiación de Horizonte Europa para Ciudades Climáticamente Neutrales e Inteligentes y del Programa LIFE, con una movilización inmediata de al menos 7 millones de euros para estas acciones preparatorias.

5. *La dimensión exterior de la cultura*

La invasión de Rusia a Ucrania en 2022 ha hecho que el público en Ucrania y en el extranjero se haya interesado más por explorar la cultura ucraniana y conocer mejor a Ucrania como país, según ponen de manifiesto Anna Karnaukh y Kateryna Kravchuk⁹¹. La UE ha prestado atención a la cultura ucraniana y sus profesionales desde hace tiempo, y no solo a través de la asociación de Ucrania a programas internos. También la cooperación con Ucrania se ha enmarcado desde la dimensión exterior de la cultura de la UE, prioridad destacada tanto en la Nueva Agenda de la Cultura de la UE como del Plan de Trabajo del Consejo para 2023-2026. En la Comunicación de la Comisión de 2018 se señala la finalidad de la dimensión externa de la cultura en estos términos: «La Nueva Agenda permite una promoción más efectiva de la cultura como vector de identidad y cohesión, motor del desarrollo socioeconómico y factor que nutre directamente las relaciones pacíficas, también a través de contactos interpersonales derivados de proyectos de educación y juventud, con un enfoque específico en torno

⁹¹ Anna Karnaukh y Kateryna Kravchuk, «Ukrainian cultural actors mapping and needs assessment», *Cultural Relations Platform* (2022), acceso el 22 de marzo de 2023, <https://www.cultureinexternalrelations.eu/downloader/download-file?file=2022/11/Ukraine-Latest-Report-1.pdf>

a los Balcanes Occidentales y los países candidatos a la adhesión. La Comisión también tiene previsto utilizar la Agenda para hacer hincapié en la dimensión cultural del desarrollo sostenible y para contribuir a la implantación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas». La Nueva Agenda habla del «Refuerzo de las relaciones culturales internacionales»⁹², y en el Plan de Trabajo 2023-2026 se hace hincapié en la perspectiva de la co-creación en las asociaciones internacionales que desarrolla la UE. En este documento se apunta como líneas fundamentales de actuación: la gobernanza del enfoque estratégico de la UE en las relaciones culturales internacionales y la definición del marco operativo, por regiones o temáticas y proyectos destacados; la preservación del patrimonio cultural y fortalecer los sectores culturales y creativos en Ucrania; y el papel de la cultura y de los profesionales de la cultura en la promoción y defensa de la democracia y derechos humanos en contextos frágiles.

La cultura también formó parte del Acuerdo de Asociación entre la UE y Ucrania, firmado en 2014. Concretamente, en el capítulo 24 (artículos 437-440), se venía a mencionar el compromiso de promover la cooperación cultural y fomentar el diálogo intercultural entre personas e instituciones de la UE y Ucrania. Además de cooperar en los foros internacionales, según el acuerdo, las partes se comprometían a potenciar el desarrollo de las industrias culturales y creativas, en el marco de la aplicación de la Convención de la UNESCO sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, de 2005, aspecto prioritario en la política cultural exterior de la UE. La UE empezó a canalizar la ayuda a Ucrania desde 2011 a través de la cooperación regional, es decir, de la Política Europea de Vecindad. La UE dedicó fondos a Ucrania dentro del Programa Cultural para Asociación Oriental (Eastern Partnership Cultural Programme I, II), y que beneficiaron también a operadores culturales de Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia y Moldavia. El montante total del programa para 2011-2014 ascendía a 12 millones de euros; y el de período de 2015-2018, a 5,17 millones de euros⁹³. Su objetivo fue apoyar por

⁹² Para un análisis crítico es interesante leer el informe del servicio de investigación del Parlamento Europeo: *Culture: In or out? Implementation of the EU strategy for international cultural relations and the new European agenda for culture since 2018. Impact, shortcomings and recommendations* EPRS (2022), [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/734663/EPRS_STU\(2022\)734663_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/734663/EPRS_STU(2022)734663_EN.pdf)

⁹³ Decisión de 2013 sobre la financiación de la segunda fase del Programa Cultural de la AO a través del entonces instrumento europeo para la asociación (European Neighbourhood Partnership Instrument, ENPI, en inglés). Cabe notar que esta segunda fase también contó con el apoyo económico del Consejo de Europa, como se ve en el documento siguiente: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/enpi_2013_c2013_8293_rap_east_partii_culture.pdf

esta vía los esfuerzos de reforma de la política cultural de los socios a nivel gubernamental y ayudar a mejorar la profesionalidad de los operadores en los sectores cultural y creativo⁹⁴. Desde la UE quien lideró la ejecución de los fondos sobre el terreno fue el British Council. El sucesor de esta iniciativa para el periodo 2021-2024 es el proyecto *EU4Culture*⁹⁵, financiado con 7,8 millones de euros a través del antiguo Instrumento Europeo de Vecindad (ahora reconvertido en el «Instrumento Europa Global»), y administrado por la DG NEAR y las delegaciones de la UE en los países afectados, aunque implementado por el Goethe-Institut (líder), el Instituto Francés, el Instituto Cultural Danés y el Centro Checo. Su objetivo es apoyar la cultura y el sector creativo a través del desarrollo y puesta en marcha de estrategias culturales basadas en un enfoque participativo y un diálogo público-privado con un enfoque especial en las ciudades y pueblos que no son capitales en los países de la Asociación Oriental, basándose en la experiencia de la UE con las Capitales Culturales Europeas. En el marco bilateral, a partir de 2019, la ayuda (exterior) dedicada específicamente a Ucrania se ha canalizado principalmente a través del proyecto *House of Europe*⁹⁶, financiado por la UE con 12 millones de euros y que sigue operativo a pesar del COVID-19 y la invasión rusa a gran escala. Se trata de un consorcio liderado, esta vez, por el Goethe-Institut y en el que participan, además, el British Council, el Centro Checo, el Instituto Francés y la Delegación de la UE en Ucrania. Tiene como misión fomentar el intercambio de profesionales y creadores de Ucrania y los países de la UE. El programa abarca diferentes campos: cultura e industrias creativas, educación, salud, emprendimiento social, medios de comunicación y juventud. Este tipo de acciones de la UE complementan a otras de la DG NEAR, que dedicó en el presupuesto de 2019, diez millones de euros como parte del programa de trabajo con Ucrania en las áreas de apoyo a la sociedad civil y a la cultura. El objetivo de este tipo de ayudas fue favorecer la participación de la ciudadanía y fortale-

⁹⁴ Aquí se puede consultar la web en la que se recogían todas las iniciativas del programa: <https://www.culturepartnership.eu/>

⁹⁵ En esta página web se puede encontrar más información del proyecto: <https://euneighbourseast.eu/projects/eu-project-page/?id=1487> En Tom Fleming, «Baseline Report on Culture and Creativity in Non-Capital Cities and Towns in Eastern Partnership Countries (Armenia, Azerbaijan, Georgia, Republic of Moldova, and Ukraine)», Proyecto *EU4Culture* financiado por la UE (2022), acceso el 25 de marzo de 2023, https://euneighbourseast.eu/wp-content/uploads/2022/06/eu4culture_baseline-report-on-culture-and-creativity-in-non-capital-cities-and-towns-in-eastern-partnership-countries.pdf se hace una panorámica sobre la cooperación cultural con los países de la Asociación Oriental y los planes culturales estratégicos adoptados hasta 2022.

⁹⁶ Más información sobre este proyecto en su web: <https://houseofeurope.org.ua/> Su financiación forma parte de un paquete mayor de 18 millones de euros financiados a cargo del IEV y que busca favorecer la participación de Ucrania en programas de la UE, como Europa Creativa o Erasmus +.

cer el sector cultural por su potencial para promover un pensamiento crítico y hacer frente a narrativas hostiles o simplificadas en un momento de reconstrucción nacional. Además, se entendía que el sector cultural y creativo es un motor para la creación de empleo y el crecimiento económico.

Hasta la admisión de la solicitud de Ucrania como país candidato a la UE, Ucrania ha recibido fondos a través del anterior Instrumento Europeo de Vecindad y el actual «Instrumento Europa Global», la principal partida presupuestaria para acción exterior. Antes del estallido de la guerra a gran escala, el programa indicativo multianual (2021-2027) para Ucrania de este instrumento no incluía ninguna mención específica a la cooperación cultural⁹⁷. En el momento que Ucrania sea receptor de las ayudas financieras y técnicas del Instrumento de Ayudas Preadhesión (IPA) dejará de percibir las por esta vía. Aunque se ha visto que existen avenidas de cooperación en muchas políticas internas de la UE, sería deseable que se mantuviesen los proyectos ya en marcha o incluso se incrementase la financiación para proyectos que fomenten la recuperación y preservación del patrimonio cultural ucraniano afectado por la guerra, y que ayuden a los sectores culturales y creativos en Ucrania a integrarse y poder competir en igualdad de condiciones que sus socios europeos.

V. Conclusiones

La guerra de Rusia contra Ucrania no empezó en febrero de 2022, sino en marzo de 2014, pero no ha sido hasta ahora que se ha reconocido taxativamente que Ucrania «forma parte de la familia europea». Ursula von der Leyen hizo esta afirmación en su visita a Kiev el 8 de abril de 2022 en la que entregó al presidente Volodímir Zelenski el cuestionario para evaluar la disposición de Ucrania a que se le concediese el estatuto de país candidato y abrir luego las negociaciones para su adhesión a la EU⁹⁸. La presidenta de la Comisión añadió en su discurso: «Ucrania comparte nuestros valores. Y debido a nuestro acuerdo de asociación, Ucrania ya está estrechamente alineada con nuestra Unión. Por lo tanto, aceleraremos este proceso tanto como podamos, al mismo tiempo que nos aseguramos de que se respeten todas las condiciones».

⁹⁷ Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument Multi-Annual indicative programme (2021-2027). Multi-annual Indicative Programme (MIP) 2021-2027 for Ukraine, Comisión Europea (2021), https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-01/C_2021_9351_F1_ANNEX_EN_V2_P1_1618650.PDF

⁹⁸ Véase la declaración de la presidenta Von der Leyen, del 8 de abril de 2022 en Kiev: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/statement_22_2381

La defensa de los valores europeos no solo constituye un requisito esencial en el camino hacia la adhesión, sino que además es una de las líneas básicas de la acción exterior de la UE. El marco normativo basado en una comunidad de valores, del que habla Dario Damen⁹⁹, es igualmente aplicable a la cultura, habida cuenta de que la cultura, a pesar del reparto competencial comunitario que podemos inferir, entre otros, del art. 167 del TFUE, es una de las políticas internas que tienen una dimensión exterior. El camino no está exento de obstáculos y no son todos ellos referidos a la guerra y sus consecuencias. Anna Karnaukh y Kateryna Kravchuk señalan que ya antes de la invasión de Rusia, existía un divorcio entre los profesionales de los SICC y las autoridades públicas ucranianas ligadas a la cultura. Ucrania, como otros países de la órbita soviética, tuvo que lidiar con unas estructuras y mentalidades que poco tenían que ver con los valores europeos de democracia, libertad de creación o de expresión, o respeto a las minorías.

Las manifestaciones de Maidán y, finalmente, la firma del Acuerdo de Asociación de 2014 marcaron el inicio de una serie de transformaciones en Ucrania para homologarse con los estándares de la UE, también en el ámbito de la cultura. Desde entonces, la UE y Ucrania han estrechado su cooperación cultural, trabajando conjuntamente en distintos programas europeos donde la cultura está presente. En los documentos que establecen el marco de las futuras negociaciones, también se recoge un capítulo dedicado a la cultura, enmarcándolo en las prioridades de la Nueva Agenda para la Cultura de 2018. Entendiendo que este puede ser un instrumento básico para estudiar los progresos de Ucrania, su contenido puede haber quedado desfasado en el tiempo, haciéndose necesario guiarse también por el Plan de Trabajo para la Cultura 2023-2026 del Consejo. Ambos ofrecen una visión amplia de la definición de cultura tanto en su dimensión interna como externa, por lo que la UE debería aprovechar todos los mecanismos de financiación a su alcance para poder así allanar el camino de la integración de Ucrania.

Stefan Keukeleire y Tom Delreux¹⁰⁰ hablan de una política exterior de la UE *multi-faceted*, *multi-method* y *multi-level* que hace difícil medir su verdadero impacto. Lo mismo se podría decir de la cultura en las relaciones UE-Ucrania. No resulta fácil saber el grado de convergencia de Ucrania con

⁹⁹ Dario Damen, «Values on the retreat? The role of values in the EU's external policies», *Directorate General for External Policies of the Union*, Parlamento Europeo (2022). [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/639318/EXPO_STU\(2022\)639318_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/639318/EXPO_STU(2022)639318_EN.pdf)

¹⁰⁰ Stephan Keukeleire y Tom Delreux, *The Foreign Policy of the European Union* (London: Bloomsbury Publishing, 2022), 11-41.

las políticas culturales comunitarias ya que la multidimensión de la cultura ofrece un panorama disperso. Al mismo tiempo, la inaccesibilidad de Ucrania a la financiación de otros programas que no sean los que fácilmente se pueden identificar con la cultura, como Europa Creativa u Horizonte Europa, de los que ya se beneficia Ucrania, hacen más complicado una mayor cohesión con los parámetros de la UE. Por otro lado, una acción exterior multi-método en la que se puede aplicar unas veces el método intergubernamental y otros el comunitario, tampoco simplifica el diseño de las estrategias y el desarrollo de los proyectos. A ello habría que añadir que la política exterior de la UE se ejerce en distintos planos, implicando un nivel estatal y otro comunitario. Al igual que la UE ha mostrado su solidaridad con Ucrania, también lo han hecho de manera bilateral muchos Estados miembros¹⁰¹.

Con todo, la suma de esfuerzos por parte de la UE y sus Estados miembros dan muestra de la voluntad real de que Ucrania forme parte de la Unión. En el estado actual de las cosas, sin un fin de la guerra a la vista, se prevé que el recorrido hasta la plena integración sea largo. Una manera de proporcionar una esperanza tangible sería a través de una integración diferenciada, bien por capítulos de la negociación, bien por la vía de la participación activa de Ucrania en la Comunidad Política Europea.

Sobre el autor

José Luis Perales García es Licenciado en Derecho por la Universidad de Barcelona. Máster en Asia Oriental (Experto en Economía y Negocios en Asia Oriental) por la Universitat Oberta de Catalunya. Doctorando en Ocio, Cultura y Comunicación para el Desarrollo Humano por la Universidad de Deusto. Ha impartido conferencias en University of Technology Sydney (UTS) y en University of New South Wales (UNSW), en Australia. Jefe de Actividades Culturales en el Instituto Cervantes (Varsovia, Bruselas, Sídney y Pekín). Presidente del clúster de EUNIC (European Union National Institutes for Culture) en Varsovia 2021/22. Coordinador-adjunto al Embajador en Misión Especial para el Año de España en China 2007. Subdirector de Relaciones Externas de la Sociedad Estatal para Exposiciones Internacionales. Experto/asesor de la Dirección General Asia-Pacífico durante la presidencia de España del Consejo de la UE (2002) en el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

¹⁰¹ El Secretario de Estado de Cultura de los Países Bajos se reunió con el Ministro de Cultura ucraniano el 14 de marzo de 2023, comprometiéndose a cooperar en la preservación del patrimonio cultural y el desarrollo cultural de Ucrania. Véase la página web del Ministerio de Cultura de Ucrania: <https://mkp.gov.ua/news/8787.html>

About the author

José Luis Perales García holds a degree in Law from the University of Barcelona. Master in East Asia (Expert in Economics and Business in East Asia) from the Universitat Oberta de Catalunya. PhD candidate in Leisure, Culture and Communication for Human Development from the University of Deusto. He has lectured at the University of Technology Sydney (UTS) and the University of New South Wales (UNSW), in Australia. Head of Cultural Activities at the Instituto Cervantes (Warsaw, Brussels, Sydney and Beijing). President of the EUNIC (European Union National Institutes for Culture) cluster in Warsaw 2021/22. Coordinator-Deputy to the Ambassador-at-large for the Year of Spain in China 2007. Deputy Director of External Relations of the State Company for International Exhibitions. Expert/advisor to the Asia-Pacific Directorate General during the Spanish presidency of the Council of the EU (2002) at the Ministry of Foreign Affairs, European Union and Cooperation.

Las relaciones entre la UE e Israel ¿tiempo de repensar el papel de la UE en el Cercano Oriente?

*Relations between the EU and Israel,
time to rethink the EU's role in the Near East?*

Déborah Presta Novello
Investigadora Posdoctoral Margarita Salas
Universidad de Lleida
deborah.presta@udl.cat

doi: <https://doi.org/10.18543/ced.2813>

Recibido el 13 de febrero de 2023
Aceptado el 2 de junio de 2023
Publicado en línea: septiembre de 2023

Sumario: I. Introducción.—II. Contextualización de las relaciones con Israel. La vecindad sur de la Unión Europea. 1. El camino de la Política Europea de Vecindad. 2. Una nueva agenda para el Mediterráneo.—III. La relación bilateral de la UE con Israel. 1. La base jurídica: el Acuerdo de asociación. 2. La cooperación económica entre las partes.—IV. Paz y estabilidad en el Cercano Oriente. 1. La UE ante el conflicto árabe-israelí. 2. La cooperación europea con Palestina. 3. Los Acuerdos de Abraham. La UE, tan solo una observadora. 4. Un futuro incierto para las relaciones entre la UE e Israel.—V. Conclusiones.

Resumen: La Unión Europea se relaciona con los países del Cercano Oriente y el Norte de África mediante la Política Europea de Vecindad y la Unión por el Mediterráneo. Estos instrumentos deberían ser una herramienta útil en la consecución de cierta estabilidad y en la promoción de la paz en la región. El análisis realizado en este trabajo pretende demostrar que el interés de la UE en cooperar a la estabilización del conflicto árabe israelí se ha mostrado de manera ambigua resultando en unas relaciones entre la UE e Israel muy limitadas. A su vez, se analiza el papel pasivo de la Unión en la resolución del conflicto, obviando su potencial como mediador diplomático y dejando en manos de EE.UU. la promoción de la paz entre Israel y sus vecinos.

Palabras clave: Unión Europea, Israel, Política Europea de Vecindad, Cercano Oriente, conflicto árabe-israelí.

Abstract: *The European Union relates to the countries of the Near East and North Africa through the European Neighborhood Policy and the Union for the Mediterranean. These instruments should be a useful tool in achieving some*

stability and promoting peace in the region. The analysis carried out in this paper aims to demonstrate that the interest of the EU in cooperating to stabilize the Arab-Israeli conflict has been shown to be ambiguous, resulting in very limited relations between the EU and Israel. In turn, the Union's passive role in resolving the conflict is analyzed, ignoring its potential as a diplomatic mediator and leaving the promotion of peace between Israel and its neighbors in the hands of the US.

Keywords: European Union, Israel, European Neighborhood Policy, Near East, Arab-Israeli conflict.

I. Introducción

En pro de la consecución de los objetivos europeos de promoción de la paz y estabilidad en la región, la vecindad de la Unión Europea es crucial, o por lo menos debería serlo. La Unión es consciente de ello, y se relaciona con los países del Cercano Oriente y el Norte de África a través de su Política Europea de Vecindad (en adelante, PEV) y de la Unión por el Mediterráneo (en adelante, UpM).

Mediante la PEV, la UE pretende apoyar y fomentar la estabilidad, seguridad y prosperidad en los países vecinos. A su vez, con la UpM, la Unión trabaja enfocada en acciones de cooperación regional. Esta región se ha ido convirtiendo en una zona cada vez más relevante para la UE, lo que se evidencia a través de su interés en posicionarse como actor político en el territorio con capacidad para cooperar en la estabilización de esta.

Las relaciones entre la UE y sus países vecinos, articulados a las orillas del Mediterráneo plantean muchos retos en la coyuntura actual. La pandemia de la Covid-19 ha provocado nuevas crisis, actuando como agravante de varios de los problemas políticos y socioeconómicos con los que ya venía lidiando el Mediterráneo. La Vecindad de la Unión se ha caracterizado por ser una zona de conflictos, inestabilidad e inseguridad, lo que ha repercutido claramente en que la cooperación entre los países sea muchas veces frágil. Más concretamente, la persistencia del conflicto árabe-israelí ha sido un obstáculo constante para la política europea en la región.

Por su parte, la política comercial de la UE tiene un claro interés en la inversión sostenible en los países que forman parte de la Vecindad Sur. Aparece también como necesidad estratégica para la estabilidad regional a largo plazo el fomento de las interdependencias estratégicas y la integración económica de la UE con esta política.

A pesar de que la UE ha evidenciado su interés creciente en la región con vistas a cooperar en su estabilización, la persistencia del conflicto árabe-israelí se ha mantenido como un obstáculo para la consecución de dichos objetivos. Israel se encuentra enmarcado tanto en la PEV como en la UpM y como tal aparece como uno de los países con los que la Unión mantiene iniciativas de colaboración bilaterales.

Este artículo parte de la hipótesis de que las relaciones históricas entre la Unión Europea e Israel se caracterizan por ser «especiales» y ambiguas. Todo parece indicar que los resultados consecuencia de las relaciones entre la UE e Israel son limitados y modestos, en líneas generales. A lo largo de este artículo podremos analizar que, si la pretensión de la Unión es crear una zona de seguridad en el Mediterráneo, es muy probable que sea necesario promover antes que nada la paz entre Israel y sus vecinos. A pesar de

que la Unión Europea tiene un potencial considerable como mediador diplomático, aparece como un gran reto para la misma asumir dicho rol.

II. Contextualización de las relaciones con Israel. La vecindad sur de la Unión Europea

1. *El camino de la Política Europea de Vecindad*

La creación de la PEV se materializó en 2003, apareciendo como un nuevo modelo de asociación política y de integración económica, en el contexto de la ampliación del 2004. La Unión proclama como objetivo principal de la PEV el reforzar la prosperidad, la estabilidad y la seguridad para todos los Estados miembros y asegura basarse en la democracia, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos.

El fundamento jurídico de dicha creación se asienta en el artículo del Tratado de la Unión Europea, a través del cual la Unión se propone «...establecer un espacio de prosperidad y de buena vecindad basado en los valores de la Unión y caracterizado por unas relaciones estrechas y pacíficas fundadas en la cooperación¹».

El instrumento del que hace uso la PEV para lograr sus objetivos es el Instrumento Europeo de Vecindad², que canaliza la gran mayoría de sus fondos de manera bilateral para financiar las reformas y prioridades establecidas en los Planes de Acción con cada socio en particular. En esta línea, volviendo al artículo 8, en su apartado dos concreta «...la Unión podrá celebrar acuerdos específicos con dichos países. Estos acuerdos podrán incluir derechos y obligaciones recíprocos, así como la posibilidad de realizar acciones en común...³»

Por tanto, la PEV materializa su política firmando acuerdos con el fin de establecer relaciones privilegiadas con los países que comparten fronteras con la Unión. La implementación de tales acuerdos se financia a través del Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA). El nuevo Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional (IVCDI) «Europa Global» es un nuevo marco para combinar sub-

¹ Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea, (*Diario Oficial de la Unión Europea*, 30 de marzo de 2010, C 83/15), artículo 8.

² (European Neighbourhood and Partnership Instrument —ENI—), que sustituyó al antiguo Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (European Neighbourhood and Partnership Instrument —ENPI—)

³ Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea, (*Diario Oficial de la Unión Europea*, 30 de marzo de 2010, C 83/15), artículo 8.

venciones de la UE con préstamos de instituciones financieras europeas e internacionales para reforzar la cooperación con los países vecinos de la Unión. Israel es uno de los países que forma parte de la Política Europea de Vecindad⁴ (PEV), concretamente integrada en la Dimensión Sur de la PEV. La dimensión Sur de la PEV incluye a nueve países más, además de Israel: Argelia, Egipto, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, Territorios palestinos, Siria y Túnez.

La PEV ha sido revisada en varias ocasiones desde su creación. En 2011, durante la secuencia de protestas en algunos países árabes, más conocidas como «Primavera árabe», la Unión se percató de la necesidad de que el desarrollo económico reforzara su carácter integrador, así como de prestar más atención al fomento de la democracia en términos de profundidad y sostenibilidad⁵. En 2015, el Parlamento Europeo lanzó la resolución del 9 de julio, donde destacaba la necesidad de que la PEV fuera más estratégica, específica, flexible y coherente⁶. En noviembre del mismo año, el SEAE y la Comisión Europea presentaron una comunicación conjunta donde plasaban los resultados de una consulta lanzada meses antes para volver a revisar la PEV.

Más adelante, en el informe sobre la aplicación de la revisión de la PEV, el SEAE y la Comisión destacaban la mayor flexibilidad y sensibilidad con la que estaba actuando la Unión en el marco de su cooperación con los socios de la PEV, además de un uso más eficiente de los recursos⁷. Podemos destacar también la Resolución del Parlamento Europeo de 27 de marzo de 2019, a través de la que se destacó la necesidad de reformas económicas, democráticas y sociales. El Parlamento decía observar con preocupación que las aspiraciones legítimas de dignidad, derechos humanos y

⁴ Junto con Argelia, Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Egipto, Georgia, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, Moldavia, Siria, Territorios Palestinos, Túnez y Ucrania.

⁵ La Unión apuesta por una democracia profunda y sostenible, lo que en la práctica implica elecciones libres y justas, medidas de lucha contra la corrupción, independencia judicial, control democrático sobre las fuerzas armadas, y libertad de expresión, reunión y asociación.

European Parliament, *The European Neighbourhood Policy*, Fact Sheets on the European Union, 1-7, 1. Acceso el 3 de enero de 2023. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/170/the-european-neighbourhood-policy>

⁶ European Parliament. *Resolución del Parlamento Europeo, de 9 de julio de 2015, sobre la revisión de la Política Europea de Vecindad* (2015/2002(INI)), P8_TA(2015)0272, 1-16, 4. Acceso el 3 de enero de 2023. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0272_ES.pdf

⁷ European Commission/High Representative Of The Union For Foreign Affairs And Security Policy, *Joint report to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Report on the Implementation of the European Neighbourhood Policy Review*, Brussels, 18.05.2017 JPIN(2017) 18 final. Acceso el 20 de enero de 2023. https://eeas.europa.eu/sites/default/files/2_en_act_part1_v9_3.pdf

reformas políticas y sociales de la población de la región no se habían cumplido todavía en la mayoría de los países⁸.

En estos momentos, los documentos más recientes que contienen las perspectivas de actuación de la Unión en la PEV para los próximos años son el Plan de acompañamiento de inversiones para los socios meridionales y la Comunicación conjunta «Asociación renovada con los países vecinos meridionales-Una nueva Agenda para el Mediterráneo», ambos publicados por la Comisión Europea y el alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad en febrero de 2021⁹.

Durante la última década, la Unión se ha centrado en hacer frente a crecientes flujos migratorios y de refugiados, así como a luchar contra las amenazas terroristas. No obstante, la PEV no puede verse absorbida por esta problemática, ya que dentro de sus objetivos debe fortalecer asociaciones con prioridades conjuntas que respondan a intereses comunes y más amplios, tanto para la Unión como para sus socios del Sur.

2. Una nueva agenda para el Mediterráneo

Para los países que forman parte de la Vecindad Sur, la Unión por el Mediterráneo (UpM) ha destacado al pasar por distintas etapas de inestabilidad. Su creación partió de una propuesta del, para ese entonces candidato a la presidencia de Francia, Nicolas Sarkozy. Algunos Estados miembros, como Alemania y España mostraron resistencia con la idea de que la Unión se centrara en los países mediterráneos de manera exclusiva, lo que parecía un intento de saltarse el Proceso de Barcelona, donde participaban todos los Estados miembros¹⁰.

Estos reparos finalizaron con la inclusión de todos los Estados miembros en la iniciativa presentada en París en julio de 2008. A partir de este momento, las dificultades han sido varias y han venido marcadas principalmente por el conflicto árabe-israelí, en el que la Unión parece completamente incapaz de

⁸ European Parliament., *Resolución del Parlamento Europeo, de 27 de marzo de 2019, sobre le tema «Después de la Primavera Árabe: el camino a seguir en la región MENA (Oriente Próximo y África del Norte)»*, (2018/2160(INI)), P8_TA(2019)0318, 1-19, 6. Acceso el 5 de enero de 2023. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0318_ES.pdf

⁹ High Representative Of The Union For Foreign Affairs And Security Policy, Joint communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Renewed partnership with the Southern Neighbourhood, A new Agenda for the Mediterranean*, (SWD(2021) 23 final), Brussels, 9.2.2021, JOIN(2021) 2 final, 1-24. Acceso el 5 de enero de 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021JC0002&from=EN>

¹⁰ Olga Shumylo-Tapiola e Vivien Pertusot, «La Política Europea de Vecindad. Aún queda camino por recorrer» , *Anuario Internacional CIDOB 2011-Europa*, (2011): 217-223, 219.

aportar algo de luz, y por el elevado nivel de copropiedad¹¹ que ha propuesto la UpM para hacer tentadora la propuesta ante los países socios del Sur. El constante uso del «veto» y el hecho de que los países del Sur no han mejorado sus contribuciones dejan en entredicho esta forma de cooperación. Cuando se lanza la idea de una reconfiguración de las relaciones transmediterránicas con la campaña electoral de Sarkozy, la copropiedad aparece como el remedio para la debilitada cooperación euromediterránea y esta línea de argumentación siguió siendo un aspecto central incluso cuando las propuestas de la Unión Mediterránea eventualmente evolucionaron hacia la UpM en 2008¹².

A priori, con la creación de la UpM, la Unión pretendía revitalizar la Asociación Euromediterránea y constituir un marco regional de cooperación entre los Estados miembros de la Unión y quince países mediterráneos, incluidos los diez socios meridionales. Con este paso se tratan de diferenciar los dos vecindarios europeos y al mismo tiempo, aportar una institucionalidad común para una apropiación conjunta y un marco especial para el desarrollo de proyectos comunes¹³.

La UpM, desde sus inicios en 2008, pretende complementar la dimensión bilateral de la PEV, dotando de una dimensión multilateral y una regionalización expresa a la política europea hacia el Mediterráneo¹⁴. Como innovación, con la UpM se presenta la ventaja de poder buscar recursos financieros adicionales fuera del presupuesto de la UE, ya que se constituye como un organismo internacional intergubernamental, conformado por los Estados miembros participantes y la UE¹⁵.

A pesar de las buenas intenciones y el (discutible) esfuerzo político para conseguir una verdadera «unión» por el Mediterráneo, la UE se ha ca-

¹¹ Según los franceses, la copropiedad debería abarcar la paridad funcional en el establecimiento de la agenda y la toma de decisiones para todos los socios y en todos los niveles de la UpM en el sentido más clásico de cooperación intergubernamental basada en el consenso. Elisabeth Johansson-Nogués, «The UfM's Institutional Structure: Making Inroads towards 'Co-ownership'?', *Mediterranean Politics*, Vol. 16, N.º 1, marzo de 2011, (2011): 21-38, 23.

¹² Tanto la Unión como sus Estados miembros eran conscientes de que, hasta ese momento, la estructura institucional del Proceso de Barcelona daba la impresión de estar sesgada a favor de los intereses de la Unión Europea.

¹³ Mercedes Guinea, «La Política Europea de Vecindad hacia el Mediterráneo (2003-2015): impotencia de la Unión Europea ante un entorno cada vez más hostil», *Revista UNISCI*, n.º 39, octubre, (2015): 253-272, 255.

¹⁴ Vid. Esther Barbé, «La Unión por el Mediterráneo: de la europeización de la política exterior a la descomunitarización de la política mediterránea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 32, (2009): 9-46 y Antonio Blanc Altemir, *La Unión Europea y el Mediterráneo. De los primeros acuerdos a la Primavera Árabe*, (Madrid: Tecnos, 2012), 165-194.

¹⁵ Francesc Granell, «La Unión por el Mediterráneo como organismo internacional y como catalizadora de la cooperación europea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 46, (2013): 1037-1039.

racterizado por presentar ciertas debilidades basadas en los intereses divergentes entre sus Estados miembros y, en consecuencia, la dificultad de formular una política común hacia el Mediterráneo¹⁶. En un primer momento, el enfoque se planteó de manera pragmática, bajo el objetivo de trabajar en torno a proyectos que unieran a las dos orillas del Mediterráneo y que promovieran el desarrollo económico, la cooperación regional y las interdependencias. No obstante, la UpM no ha tenido los resultados esperados. Poco después de su creación, este proyecto político queda sin contenido, hecho que se agrava con la crisis económica y que conlleva que la captación de recursos financieros necesarios para la puesta en marcha de los proyectos, especialmente de capital privado, haya sido extremadamente difícil¹⁷.

En cuanto al tema que nos interesa, y desde un punto de vista político, en los primeros meses de la UpM, en 2009, la causa fundamental de las dificultades fueron las tensiones generadas en la Franja de Gaza¹⁸. En la actualidad, el conflicto árabe-israelí sigue sin resolver, amenazando constantemente la seguridad de este territorio. Además, la región del Mediterráneo se nutre de otros y diversos factores desestabilizadores como la amenaza del estado Islámico en Siria y crecientemente en Libia o las presiones migratorias.

III. La relación bilateral de la UE con Israel

1. *La base jurídica: el Acuerdo de Asociación*

En el marco de la PEV, la Unión y sus socios meridionales (excepto Libia y Siria) han adoptado planes de acción bilaterales, prioridades de asociación o programas de asociación donde se han establecido programas de reforma política y económica.

El Acuerdo de Asociación constituye la base jurídica para las relaciones bilaterales de la UE con Israel. Desde la Asociación Euromediterránea, establecida en la Conferencia de Barcelona en 1995, la UE inició su asociación privilegiada con los países ubicados en la parte este y sur del Mediterráneo, con el fin de establecer un área de paz, estabilidad y prosperidad económica que defienda los valores democráticos y los derechos humanos.

¹⁶ Guinea, «La Política Europea de Vecindad hacia el Mediterráneo (2003-2015): impotencia de la Unión Europea ante un entorno cada vez más hostil», 254.

¹⁷ Diana Hunt, «The UfM and Development Prospects in the Mediterranean: Making a Real Difference?», *Mediterranean Politics*, vol. 16, n.º 1, (2011): 171-192.

¹⁸ Guinea, «La Política Europea de Vecindad hacia el Mediterráneo (2003-2015): impotencia de la Unión Europea ante un entorno cada vez más hostil», 261.

Las relaciones entre la Unión e Israel se sustentan en importantes intercambios económicos y comerciales y en la cooperación técnica. El Acuerdo de Asociación entró en vigor en el 2000 y a partir de ahí las relaciones se fueron expandiendo en numerosos sectores. En 2005, con la aprobación del plan de acción UE-Israel, se trató de fomentar la inclusión de Israel en las políticas y programas europeos, basándose en los valores comunes compartidos de la democracia y el respeto de los derechos humanos, el Estado de derecho y las libertades fundamentales.

La cooperación entre ambas partes se mantiene sobre la base del plan de acción de la PEC de 2005. En noviembre de 2020 se celebró el 25 aniversario del Proceso de Barcelona, donde se discutió sobre esta asociación estratégica en medio de los desafíos políticos, socioeconómicos, financieros y ambientales que se han visto sobredimensionados por la pandemia de Covid-19. Asimismo, nos encontramos en un momento de reevaluación de la asociación de la UE con Israel.

La voluntad europea de mantener las relaciones y fomentar nuevos proyectos con sus vecinos del sur quedó recientemente manifiesta en la nueva Agenda para el Mediterráneo, publicada conjuntamente por el Alto Representante y la Comisión Europea¹⁹ a principios de 2021. Los cinco ámbitos prioritarios que identifica la nueva agenda son: desarrollo humano, buen gobierno y Estado de derecho; digitalización; paz y seguridad; migración y movilidad; y transición ecológica. No obstante, y a pesar de que la Unión se propone una estrategia geopolítica con mayor autonomía estratégica, la nueva agenda no especifica de qué manera la UE planea promover las reformas en estos países o los riesgos que está dispuesta a asumir con el fin de conseguir una verdadera transformación de la dimensión Sur del Mediterráneo²⁰.

2. La cooperación económica entre las partes

El marco jurídico en el que se enmarcan las relaciones comerciales entre la Unión Europea e Israel está fundamentado en el previamente mencionado Acuerdo de Asociación UE-Israel. Con este acuerdo se dispone del

¹⁹ High Representative Of The Union For Foreign Affairs And Security Policy, Joint communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Renewed partnership with the Southern Neighbourhood, A new Agenda for the Mediterranean*, (SWD(2021) 23 final), Brussels, 9.2.2021, JOIN(2021) 2 final, 1-24. Acceso el 30 de diciembre de 2022. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021JC0002&from=EN>

²⁰ Haizam Amirah Fernández e Eduard Soler i Lecha, «Europa y el Mediterráneo: ¿Qué futuro en común?», en *CIDOB notes internacionals*, 261, Noviembre (2021): 1-7, 4.

marco legal e institucional adecuado para el diálogo político y la cooperación económica entre ambas partes.

Dichas relaciones se rigen por un Área de Libre Comercio, instaurada por el Acuerdo de Asociación. Por su parte, desde enero de 2010 está en vigor el Acuerdo que establece de manera adicional la liberalización del comercio agrícola entre la UE e Israel²¹. En el sector farmacéutico, y con el objetivo de facilitar el comercio bilateral, eliminar barreras y proporcionar el reconocimiento mutuo de la certificación farmacéutica, en 2012 se firmó el Protocolo del Acuerdo Euromediterráneo por el que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros y el Estado de Israel, sobre evaluación de la conformidad y aceptación de productos industriales (ECA)²².

Otro ámbito donde se ven reforzadas estas relaciones comerciales es el de aviación. Se trata del Acuerdo Euromediterráneo de Aviación, que entró en vigor recientemente en 2018 y supuso una mayor apertura en los viajes aéreos entre la UE e Israel²³. Israel ocupa el puesto veinticuatro en la lista de socios comerciales de la Unión, representando el 0.9% del comercio total de mercancías de la UE²⁴. Teniendo en cuenta los socios comerciales que tiene la UE en la zona del Mediterráneo, Israel también se encuentra dentro de los principales aliados.

²¹ The Council of The European Union, *Council Decision of 20 October 2009 on the signing and conclusion of an Agreement in the form of an Exchange of Letters between the European Community and the State of Israel concerning reciprocal liberalisation measures on agricultural products, processed agricultural products and fish and fishery products, the replacement of Protocols 1 and 2 and their Annexes and amendments to the Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the State of Israel, of the other part* (2009/855/EC), 29.11.2009, Official Journal of the European Union, L 313/81. Acceso el 28 de diciembre de 2022. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:313:0081:0082:EN:PDF>

²² The Council Of The European Union, *Council Decision of 20 November 2012 on the conclusion of a Protocol to the Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the State of Israel, of the other part, on Conformity Assessment and Acceptance of Industrial Products (CAA)*, (2013/1/EU), 4.1.2013, Official Journal of the European Union, L 1/1. Acceso el 30 de diciembre de 2022. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2013.001.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2013%3A001%3ATOC#L_2013001EN.01000201

²³ Eu-Israel, *Euro-Mediterranean Aviation Agreement between the European Union and its Member States, of the one part and the government of the State of Israel, of the other part*, 2.8.2013, Official Journal of the European Union, L 208/3. Acceso el 5 de enero de 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A22013A0802%2801%29>

²⁴ Dicho porcentaje lo ocupó durante el 2020.

Si analizamos esta relación a la inversa, la Unión ocupa el primer lugar como socio comercial de Israel, representando el 29,3% de su comercio en mercancías²⁵. Durante el 2020, el 34,4% de las importaciones de Israel procedieron de la UE. Estas exportaciones de la UE a Israel alcanzaron los 19.500 millones de euros, en su mayor parte maquinaria y equipos de transporte, productos químicos, agricultura y materias primas y otros bienes manufacturados. El 21,9% de las exportaciones de Israel se dirigieron hacia la Unión, ascendiendo a 11.500 millones de euros y dominadas por productos químicos, maquinaria y equipos de transporte y otros productos manufacturados.

En cuanto al comercio bidireccional de servicios entre ambas partes, la cifra alcanzó los 15.900 millones de euros²⁶. En cifras totales, durante el 2020 el comercio total de mercancías entre ambas partes ascendió a 31.000 millones de euros²⁷.

¿Hacia dónde vamos? La Unión Europea está decidida a seguir fortaleciendo una política comercial abierta, sostenible y firme con sus vecinos del Sur. Por lo menos esto es lo que manifiesta en su último informe sobre Revisión de la Política Comercial, en el que se propone fomentar las interdependencias estratégicas y mejorar las relaciones y la integración económica con los países que forman parte de Sur del Mediterráneo.

Pero la Unión afirma que, más allá de la importancia económica y el impacto de los acuerdos comerciales, estos son utilizados para promover objetivos políticos. No obstante, en sus relaciones con Israel es difícil identificar una conexión entre la posición normativa de la UE y sus políticas económicas²⁸.

IV. Paz y estabilidad en el Cercano Oriente

1. La UE ante el conflicto árabe-israelí

La Unión Europea, así como toda la comunidad internacional, se enfrenta a grandes problemas que podemos ver reflejados en los países del Mediterráneo. Cuando hablamos de paz y estabilidad, la situación a las ori-

²⁵ También durante el 2020.

²⁶ Las importaciones de servicios de la UE representaron 6.600 millones de euros y las exportaciones representaron 9.300 millones de euros.

²⁷ Cifras obtenidas de European Commission, European Union, *Trade in goods with Israel*, Directorate-General for Trade, 02/06/2021, (2021): 1-10. Acceso el 30 de diciembre de 2022. https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_israel_en.pdf

²⁸ Neve Gordon e Sharon Pardo, «Normative Power Europe Meets the Israeli-Palestinian Conflict», *Asia Europe Journal* · Mayo (2015): 270.

llas del Mediterráneo no es alentadora. Desde las revueltas conocidas como «primaveras árabes» que se repitieron en varios países de esta zona, los vecinos del Sur del Mediterráneo han sufrido otras crisis, en particular la pandemia del Covid-19. Todo ello ha provocado un impacto socioeconómico que puede fácilmente mutar hacia convulsiones sociales, violencia o colapso de los servicios e instituciones estatales²⁹.

Países como Siria y Libia han sufrido en los últimos años guerras civiles devastadoras. El Líbano y Argelia, entre otros, se han visto sometidos a tensiones entre el Estado y una sociedad totalmente insatisfecha y agotada. La situación de alerta está claramente acelerada por la reciente pandemia, que fácilmente puede aumentar las tensiones y conflictos alrededor del Mediterráneo. No obstante, este nuevo contexto de vecindad al que debe hacer frente la Unión Europea puede verse como un nicho de oportunidades en torno a la cooperación y al desarrollo inclusivo.

Tomando como ejemplo el mismo proceso de integración europea, para lograr la paz y la seguridad en una región se necesitan tres requisitos previos. En primer lugar, una reconciliación entre los antiguos vecinos enfrentados. En segundo lugar, la normalización de las relaciones entre todos los países implicados. Y, por último, el reconocimiento mutuo de las fronteras.

Si nos centramos en el conflicto árabe-israelí, estos tres requisitos aparecen, desafortunadamente, como utópicos. Pero si la Unión tiene alguna posibilidad de impulsar estas dinámicas en la región, ¿por qué parece que su voluntad política no acompaña esta intención? ¿cuál es la encrucijada en la que se encuentra la Unión que no es capaz de apoyar un Estado que respeta la pluralidad, la democracia, el Estado de derecho y los derechos humanos? —me atrevería a decir que Israel es el único país de la región que realmente cumple con ello—.

Los objetivos de promover la estabilidad, abanderada por la democracia y el respeto a las cuatro libertades de la UE se han visto en demasiadas ocasiones reemplazados por los intereses económicos y la estabilidad del autoritarismo en algunos Estados de la región. La UE reconoce en sus discursos, comunicados, resoluciones, declaraciones y cualquier tipo de manifestación pública la importancia del diálogo cultural con sus países vecinos, en ámbitos como la prevención de conflictos y la consolidación de la paz.

En una breve mirada en retrospectiva, en su momento la Comunidad Económica Europea asumió una posición común europea hacia el conflicto árabe-israelí con la Declaración de Venecia en 1980³⁰. En esta Cumbre, Eu-

²⁹ Amirah Fernández, «Europa y el Mediterráneo: ¿Qué futuro en común?», 1.

³⁰ European Economic Community, *Venice Declaration on the Middle East*, Venice European Council, EEC 6/1980. June 13, (1980), Acceso el 15 de enero de 2023. https://eeas.europa.eu/archives/docs/mepp/docs/venice_declaration_1980_en.pdf

ropa reconoció el derecho a la existencia del Estado de Israel, a la vez que mostró su apoyo al derecho del pueblo palestino de alcanzar una solución justa al conflicto. Tras este primer paso, la influencia europea disminuyó abruptamente ante la invasión israelí del Líbano y la preponderancia de las iniciativas norteamericanas en la consecución de un acuerdo que permitiera la retirada de combatientes palestinos³¹.

Desde la década de los 80, la Unión apostó por la autonomía de los llamados Territorios Ocupados como premisa para que Israel negociara con sus vecinos una solución definitiva al conflicto. Esta postura se mantuvo ambigua al no reconocer la Unión explícitamente el derecho de autodeterminación del pueblo palestino. Esto cambió con la Conferencia de Paz de Madrid de 1991 donde se reconoció tal derecho, condicionándolo a una negociación entre las partes basada en las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU y con la participación de la OLP como representante del pueblo palestino³². Respecto a Israel, la Unión rechazaba las anexiones territoriales del Golán y la Jerusalén Oriental y catalogaba los asentamientos de Gaza y Cisjordania de ilegales.

Desafortunadamente, el discurso europeo ha sido históricamente recibido como hostil por parte de Israel. Esto ha dificultado la confianza y credibilidad a los intentos europeos de mediación en el conflicto. Con los Acuerdos de Oslo, en los que Israel y la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) adelantaban avances para la paz en el Cercano Oriente, los líderes de países europeos mostraron su apoyo en relación con la ayuda financiera, a pesar de que Noruega fue el gran protagonista³³. Toda esta época gestó y fomentó la idea europea sobre la creación de un espacio económico que incluyera el Mediterráneo y el Cercano Oriente, siendo expuesta en las Conferencias de Casablanca, en 1994, y Ammán, en 1995. La percepción que tenía Israel sobre la Unión Europea se percibía más amable, mientras las negociaciones en el proceso de paz seguían su propio cauce.

Sin el objetivo de ser exhaustivos en las conferencias y eventos que fueron gestando estas relaciones, la historia muestra como la UE ha ido creando un espacio que permitió la firma del Acuerdo de Asociación con Israel y la celebración de la primera Conferencia de Seguridad y Cooperación en el Mediterráneo en Barcelona, en 1995. Por mucho tiempo la Unión ha invertido en la construcción de paz entre israelíes y palestinos. Actual-

³¹ Bernard Ravel, «¿Señales de paz en el Mediterráneo?», *Tiempo de Paz*, 13, (1989): 53.

³² Javier Lión Bustillo, «La UE, ¿actor principal o secundario en el Próximo Oriente? La Conferencia de Barcelona de 1995», en *Historia Actual Online*, HAOL, Núm. 12, Invierno, (2007): 33-41, 35.

³³ Vid. Bichara Kadher, «The European Union and the Palestinian Question (1957-2013): Soft Diplomacy and Hard Realities», *Institut Medea Publications*, (2013).

mente, la UE es el mayor socio comercial de Israel y uno de los más importantes donantes de ayuda a la Autoridad Palestina, lo que debería permitirle ser un actor estratégico en la consecución de la paz.

La realidad es que la fórmula europea para una paz justa ha sido consistente a lo largo de los años, mostrando su apoyo al derecho a la libre autodeterminación de los pueblos israelí y palestino a través de la implementación de la solución de los dos Estados, respetando los derechos humanos y el derecho internacional³⁴. A pesar de que su «intervención» ha sido muchas veces nula en distintos momentos de negociaciones de paz, su visión política, sus iniciativas y su compromiso han inspirado en cierta forma, a la vez que influenciado, las negociaciones entre las partes, y deberían ser consideradas como actividades de mediación³⁵.

El ingreso de la UE en el «Cuarteto», integrado a su vez por los Estados Unidos, Rusia y las Naciones Unidas y establecido en 2002 para facilitar las negociaciones del proceso de paz en el Cercano Oriente, dio un impulso a la visibilidad del rol de mediadora de la Unión en el conflicto. No obstante, en la última década, la implicación de los Estados Miembros a nivel individual ha sido más activa e intencional que la de la propia Unión. Este rol problemático de la Unión Europea como mediador se puede atribuir a la predominante mediación de los Estados Unidos, a las divisiones internas de la UE, a las percepciones negativas de Israel hacia la Unión y a, en cierta medida, las percepciones palestinas hacia la UE³⁶.

2. La cooperación europea con Palestina

Para una aproximación sobre las relaciones de la UE con Palestina podemos hacer uso de la declaración europea que aparece en la página de inicio de la página web de la Oficina del Representante de la Unión Europea en Cisjordania y la Franja de Gaza, en los siguientes términos: «The European Union (EU) has a long-standing commitment to the vision of an in-

³⁴ Vid. Nachalie Tocci, «Firm in Thetoric, Compromising in Reality: The EU in the Israeli-Palestinian Conflict», *Ethnopolitics* 8, (2009): 387-401.

³⁵ Ole Elgstrom et al, «Perceptions of the EU's Role in the Ukraine-Russia and the Israel-Palestine Conflicts: A Biased Mediator? », en *International Negotiation* 23, (2018): 299-318, 307.

³⁶ Vid. Anders Persson, *Defining, Securing and Building a Just Peace: The EU and the Israeli-Palestinian Conflict*. (Lund: Lund University, Department of Political Science, 2013). Harpaz, G. e Shamis, A., «Normative Power Europe and the State of Israel: An Illegitimate Eutopia?», *Journal of Common Market Studies* 48, (2010): 579-616; y Sharon Pardo, «Between Attraction and Resistance: Israeli Views of the European Union», in *External Perceptions of the European Union as a Global Actor*, por S.Lucarelli and L.Fioramonti, ed., (New York, Routledge, 2010).

dependent and sovereign state of Palestine, living side by side with Israel in peace and security. The EU and the Palestinian Authority (PA) enjoy a strong partnership guided by the principles of mutual accountability, transparency and deep democracy that are essential to the establishment of a future democratic Palestinian state³⁷».

La cooperación entre la UE y los refugiados palestinos remonta a más de 50 años atrás. En estrecha colaboración con las Naciones Unidas, la Unión Europea muestra su apoyo a los refugiados palestinos de manera expresa e inequívoca. Además, la Unión ha aplaudido su apoyo al Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente —OOPS—, también conocido como UNRWA, por sus siglas en inglés, en diversas ocasiones³⁸.

Entre 2016 y 2017, la UE y sus Estados miembros aportaron de manera conjunta 814 millones de euros al OOPS. En 2018, el apoyo se materializó en 82 millones de euros. Recientemente, en 2021, la UE firmó una declaración conjunta con la UNRWA para continuar renovando el apoyo financiero a la agencia. En un comunicado de prensa, el actual Alto Representante de la UE para la Política Exterior, Josep Borrell, afirmó que el apoyo europeo a la UNRWA es un elemento clave de la estrategia europea de promoción de la seguridad, estabilidad y desarrollo en la región y mantiene vivas las perspectivas de paz entre israelíes y palestinos³⁹.

La Unión conserva una asignación bilateral anual por 300 millones de euros, que constituye el principal apoyo financiero para la Autoridad Nacional Palestina. Según la Unión, el objetivo principal de esta ayuda es contribuir a la creación de capacidades de un futuro Estado palestino democrá-

³⁷ The Office Of The European Union Representative (West Bank and Gaza Strip, UNRWA). Acceso el 30 de enero de 2023. https://www.eeas.europa.eu/delegations/palestine-occupied-palestinian-territory-west-bank-and-gaza-strip_en?s=206

³⁸ En 2018 la UE anunció la disposición de 82 millones de euros para el OOPS, financiando el acceso a la educación, atención sanitaria primaria y asistencia a refugiados en situación de vulnerabilidad. En ese momento el comisario de Política Europea de Vecindad y Negociaciones de Ampliación, Johannes Hahn, declaró: «La fundamental contribución de hoy reafirma el compromiso duradero de la Unión Europea con el apoyo al trabajo del OOPS, que presta servicios básicos a los refugiados palestinos (...) El OOPS necesita recursos adecuados y predecibles, y me complace confirmar que la UE va a mantener el nivel de su contribución tanto en 2019 como en 2020 (...)». Comisión Europea, *La UE apoya las actividades del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS) con 82 millones de euros*, Comunicado de prensa, 15 de marzo de 2018, Bruselas. (2018). Acceso el 5 de enero de 2023. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_18_1926

³⁹ Europapress, *La UE renueva el apoyo a la agencia de la ONU para los refugiados palestinos*, *europapress internacional*, 17 de noviembre de 2011. Acceso el 25 de enero de 2023 <https://www.europapress.es/internacional/noticia-ue-renueva-apoyo-agencia-onu-refugiados-palestinos-20211117185654.html>

tico e independiente. En 2013 entró en vigor el plan de acción en el marco de la PEV entre la UE y la Autoridad Nacional Palestina. Más recientemente, en 2022, la Comisión Europea aprobó otra asignación bilateral para Palestina, por un valor de 224,8 millones de euros y destinada al apoyo de la Autoridad Nacional Palestina y a proyectos llevados a cabo en los Territorios Palestinos Ocupados.

Estas asignaciones bilaterales se sustentan sobre la base del Acuerdo Euromediterráneo interino de asociación en materia de comercio y cooperación, de 1997. Este acuerdo propuso, entre otros objetivos, ofrecer un marco apropiado para un diálogo global que permita el desarrollo de estrechas relaciones entre ambas partes, establecer las condiciones para una progresiva liberalización del comercio, fomentar el desarrollo de las relaciones económicas y sociales de las partes, contribuir al desarrollo social y económico en Cisjordania y la Franja de Gaza y fomentar la cooperación en otros ámbitos de interés recíproco⁴⁰.

3. *Los Acuerdos de Abraham. La UE, tan solo una observadora*

El 28 de enero de 2020, el entonces presidente de Estados Unidos, Donald Trump anunció un Acuerdo del siglo enfocado a solucionar el conflicto entre palestinos e israelíes. El plan se titulaba «Paz para la prosperidad. Una visión para mejorar las vidas de los pueblos israelí y palestino⁴¹». Contra todo pronóstico, el documento no tuvo la mala acogida que se esperaba, tanto por el mundo árabe como por la comunidad internacional⁴².

En realidad, y de manera obvia, fueron la Liga Árabe y la Unión Africana los grandes detractores del plan Trump, calificándolo en duros términos⁴³. Pero más allá de esto, destacan las declaraciones que realizó abruptamente

⁴⁰ Comunidad Europea Y Organización Para La Liberación De Palestina (Olp), *Acuerdo Euromediterráneo Interino De Asociación en materia de comercio y cooperación entre la Comunidad Europea y la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), actuando por cuenta de la Autoridad Palestina de Cisjordania y la Franja de Gaza*. Diario Oficial n.º L 187 de 16/07/1997. (1997): 0003 – 0135, Acceso el 10 de enero de 2023. [https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21997A0716\(01\):ES:HTML](https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21997A0716(01):ES:HTML)

⁴¹ White House, *Peace to prosperity. A Vision to Improve the Lives of the Palestinian and Israeli People*, January 2020. Acceso el 5 de enero de 2023. <https://trumpwhitehouse.archives.gov/peacetoprosperity/>

⁴² Vid. Romualdo Bermejo García, «Los retos del presidente Biden en el Medio Oriente tras los éxitos? Obtenidos por el expresidente Trump. De Trump a Biden: ¿ruptura o continuidad?», *Revista UNISCI/UNISCI Journal*, n.º 57, Octubre (2021): 9-99. <http://dx.doi.org/10.31439/UNISCI-122>

⁴³ Ahmed Aboul Gheit, secretario general de la Liga Árabe definió el plan Trump como «un gran desperdicio de los derechos legítimos de los palestinos en su territorio». Por su

tamente el Alto representante para Política Exterior, Josep Borrell sobre el plan de paz de Trump, asegurando que violaba el derecho internacional y que contradecía la visión europea sobre la solución de los dos Estados⁴⁴. Estas declaraciones no fueron nada bien recibidas por el Ministerio de Asuntos Exteriores israelí, que calificó como «lamentable» y «anormal» la posición de Borrell⁴⁵.

Con la firma de los acuerdos entre Israel y varios países árabes estamos ante un cambio de paradigma en el mundo árabe. El rechazo al derecho de Israel a existir empieza, de manera histórica, a dar un giro. Estados Unidos auspició todo el proceso de negociación y la firma de los Acuerdos de Abraham, abanderando esta declaración de paz, inicialmente entre Israel y los Emiratos Árabes Unidos, y a la que se añadieron meses más tarde Baréin, Sudan y Marruecos.

El 15 de septiembre de 2020 marcó un punto de inflexión en la historia de la región. Estos acuerdos honran el nombre del patriarca Abraham compartido por las tres religiones abrahámicas, el judaísmo, el islam y el cristianismo. El objetivo de la normalización de estos vínculos se dirige a afianzar relaciones comerciales, políticas y sociales entre las partes.

Los Acuerdos de Abraham no alcanzan las expectativas de muchos de los sectores implicados. No obstante, la trascendencia de la decisión es innegable. Este pacto quiebra el consenso árabe de no estrecharle la mano a Israel hasta la creación de un Estado palestino. La motivación de semejante giro geopolítico viene claramente impulsada por la necesidad de hacer frente a la potencia nuclear de Irán, amenaza común para Israel y otros países árabes como los Emiratos Árabes Unidos. Sin duda, el reconocimiento

parte, Musa Faki Mahamat, presidente de la Comisión de la Unión Africana, afirmó que dicho plan «ignora los derechos legítimos del pueblo palestino y constituye una grave violación de los derechos fundamentales». *Vid.*, Fernando Prieto Arellano, «El desafío de Biden en Oriente Medio. Del Acuerdo del siglo a los Acuerdos de Abraham y el pragmatismo de la nueva geopolítica regional», *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de Opinión, 15/2021, 9 de febrero (2021): 1-16.

⁴⁴ EEAS, MEPP: *Statement by the High Representative/Vice-President Josep Borrell on the US initiative*, Brussels, 04/02/2020, Statements by the HR/VP. Acceso el 5 de enero de 2023. [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/73960/MEPP:%20Statement%20by%20the%20High%20Representative/Vice-President%20Josep%20Borrell%20on%20the%20US%20initiative\)](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/73960/MEPP:%20Statement%20by%20the%20High%20Representative/Vice-President%20Josep%20Borrell%20on%20the%20US%20initiative)

⁴⁵ Lior Haiat, portavoz del Ministerio de Relaciones Exteriores de Israel difundió en Twitter que «El hecho de que Josep Borrell haya elegido usar un lenguaje amenazador hacia Israel, al poco de haber asumido el cargo y solo horas después de mantener una reunión en Irán, es lamentable y, como mínimo, anormal (...) La continuación de estas políticas y conductas es la mejor vía para garantizar que el papel de la UE en cualquier proceso quedará minimizado». EL PAIS Internacional, *Europa se desmarca del plan de paz de Trump para Oriente Próximo*, Bruselas/Jerusalén, 04 de febrero de 2020. Acceso el 30 de enero de 2023. https://elpais.com/internacional/2020/02/04/actualidad/1580824879_001527.html

de Israel por los Emiratos Árabes Unidos y Baréin marca un inicio del fin del conflicto árabe-israelí, lo que supone un paso de gigante⁴⁶.

Tal y como asegura Robert Nicholson «la paz nunca comienza con buena voluntad, esta produce buena voluntad»⁴⁷. La esperanza es que el ejemplo de que existan países árabes que hayan renunciado a no-negociar con Israel, aceptar su derecho a existir y aprovechar los beneficios que se pueden generar de establecer relaciones pacíficas con este país sirva de motor para otros países a seguir los mismos pasos.

No podemos olvidar el consenso histórico que ha existido entre los Estados árabes que han visto a Israel como un enemigo común. Este compromiso se vio plasmado en la Resolución de Jartum del 1 de septiembre de 1967, donde quedaba instaurada la regla de los «tres noes» con respecto a las relaciones árabe-israelíes: no a la paz con Israel, no al reconocimiento del Estado de Israel, no a las negociaciones con Israel. Después de Egipto en 1979 y Jordania en 1994, esta es la primera vez que algún país árabe decide establecer relaciones diplomáticas con Israel. Estamos hablando de veintiséis años sin que ningún otro país árabe haya aceptado reconocer a Israel, y de repente, en un lapso de cinco meses, cuatro lo hacen en cadena.

El futuro de los acuerdos o de si más países árabes se unirán a este cambio de paradigma es ciertamente difícil de vislumbrar. A priori, podemos confiar en que los países firmantes cumplirán con el acuerdo por el simple hecho de mantener las ventajas que han conseguido gracias al mismo. El cambio de gobierno estadounidense podría afectar a su vez la durabilidad y eficacia de los Acuerdos de Abraham, al estar en revisión muchas de las políticas que aplicó el expresidente Trump⁴⁸.

Países como Irán y grupos como Hezbolá fueron los primeros en rechazar dichos acuerdos. Obviamente Irán, a través de su tejido de grupos terroristas, ha saboteado de manera histórica cualquier perspectiva de estabilidad en el Cercano Oriente.

La cuestión aparece otra vez aquí, ¿qué papel ocupa la Unión Europea? Si la promoción de la paz y la estabilidad en la dimensión Sur de su PEV es

⁴⁶ Romualdo Bermejo García, «La política de Trump ante el conflicto israelo-palestino a la luz del Derecho internacional: un balance positivo», *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 27 (2021): 9-70, 68.

⁴⁷ «...peace never starts with goodwill-it produces goodwill», Robert Nicholson, «Real progress toward peace in the Middle East. Lessons from the Abraham Accords», *World News Group*, Opinions, November 10, (2021). Acceso el 5 de enero de 2023. <https://wng.org/opinions/real-progress-toward-peace-in-the-middle-east-1636545555>

⁴⁸ Vid. Juanjo Sánchez Arreseigor, «Dudas sobre la verdadera trascendencia y eficacia de los Acuerdos de Abraham», en *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de opinión, 41/2021, 13 de abril, (2021): 281-292. Acceso el 22 de enero de 2023. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEEO41_2021_JUASAN_Acuerdos.pdf

uno de sus mayores objetivos, quizá los Acuerdos de Abraham pueden ser un punto de inflexión para que la Unión reconsidere su papel en el Cercano Oriente. Si bien es cierto que la política exterior europea no dispone de una línea clara de acción, el solo hecho de que haya sido posible un cambio de paradigma en el mundo árabe debería alentar a la UE a repensar su capacidad geopolítica en la región.

Ante el acercamiento inicial entre Israel y los Emiratos Árabes Unidos, la UE celebró de manera muy escasa, a modo de comunicado de prensa, la normalización de las relaciones entre ambas partes. En su declaración asegura que la propia Unión ha promovido durante muchos años el desarrollo de estas relaciones y que tanto Israel como los Emiratos Árabes Unidos son socios importantes para la UE. Reitera el compromiso europeo con la solución de dos Estados y en su breve declaración no evita hacer referencia a los «territorios ocupados»⁴⁹.

Un mes más tarde, a través de otro breve comunicado de prensa, la Unión declara acoger con satisfacción el anuncio sobre el establecimiento de relaciones diplomáticas entre Israel y el Reino de Baréin. Mantiene su apoyo para encontrar una solución global al conflicto árabe-israelí y su disposición hacia la solución de dos Estados para pacificar la relación entre Israel y Palestina⁵⁰.

Después de estas dos escuetas declaraciones, lo único que encontramos al respecto es la respuesta del Alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad en nombre de la Comisión Europea a una pregunta parlamentaria con solicitud de respuesta escrita. Algunos parlamentarios manifiestan que el Acuerdo de Abraham contrasta con las iniciativas políticas de la Unión en la región de Medio Oriente y aseguran que estas han sido perjudiciales para la consecución de la paz. En particular, destacan el apoyo europeo al régimen mulá de Irán y la falta de voluntad de incluir a Hezbolá en su totalidad en la lista de organizaciones terroristas de la Unión. Con base en esto, lanzan dos cuestiones al Alto representante: en primer lugar, el papel que prevé que tendrá la Unión en el proceso

⁴⁹ Consejo De La Ue, *Declaración del Alto Representante en nombre de la Unión Europea sobre el anuncio de la normalización de relaciones entre Israel y los Emiratos Árabes Unidos*, Comunicado de prensa, 15 de agosto de 2020. Acceso el 5 de enero de 2023. <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/08/15/declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-european-union-on-the-announcement-of-a-normalisation-of-relationships-between-israel-and-the-uae/>

⁵⁰ Consejo De La Ue, *Baréin/Israel: Declaración del Alto Representante, en nombre de la Unión Europea, sobre el establecimiento de relaciones diplomáticas*, Comunicado de prensa, 12 de septiembre de 2020 Acceso el 5 de enero de 2023. <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/09/12/bahrain-israel-declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-european-union-on-the-establishment-of-diplomatic-relations/>

de paz de la región y, en segundo lugar, cuál iba a ser el mensaje oficial de la Unión en relación con los Acuerdos de Abraham. Más explícitamente, si la Unión animaría a las autoridades palestinas a aceptar los acuerdos como una oportunidad para consolidar la paz⁵¹.

En respuesta, Borrell manifiesta que la UE considera el proceso de normalización entre Israel y algunos países árabes como una contribución importante y positiva a la paz y la estabilidad regionales. Reitera su compromiso en pro de una solución negociada y viable de dos Estados y declara su disposición a colaborar con las partes en sus esfuerzos por generar confianza y diálogo y reanudar las negociaciones con el fin de lograr una paz justa y duradera⁵².

La posición de observadora de la Unión Europea contrasta con la decisión de estos cuatro países árabes de normalizar sus relaciones con Israel sin que ello dependa ya de una solución a la causa palestina. El discurso europeo que sigue condicionando la paz árabe-israelí a la paz entre Israel y Palestina quizá haya quedado obsoleto y, paradójicamente, han sido países árabes los que han roto con esta conexión. Un dato muy llamativo que no podemos dejar de mencionar es la ausencia de protestas en los países firmantes de estos acuerdos. Contra todo pronóstico, no se produjeron revoluciones internas ni protestas populares ante el reconocimiento oficial del estado de Israel.

4. *Un futuro incierto para las relaciones entre la UE e Israel*

En julio de 2021 el nuevo ministro israelí de Exteriores, Yair Lapid, visitó Bruselas ante la invitación del Alto Representante de Política Exterior, Josep Borrell. La visita coincidió con el 30.º Aniversario de la Conferencia de Paz de Madrid que lanzó el proceso para los Acuerdos de Oslo. Con esta visita, la Unión puso de manifiesto su intención de volver a situar el conflicto árabe-israelí en su agenda y cobrar algo de protagonismo en su difícil resolución.

⁵¹ European Parliament, Parliamentary questions, 10 November 2020, *Question for written answer E-006093/2020 to the Vice-President of the Commission/High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy*, Rule 138. Subject: The Abraham Accords and the future role of the EU in the Middle East peace process. Acceso el 10 de enero de 2023. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2020-006093_EN.html

⁵² European Parliament, Parliamentary questions, 14 January 2021, *Answer given by High Representative/Vice-President Borrell on behalf of the European Commission*. Question reference: E-006093/2020. Acceso el 23 de enero de 2023. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2020-006093-ASW_EN.html

La UE defiende la solución de dos Estados para resolver la situación entre Israel y Palestina. Pero esta solución nunca podrá ser viable mientras la violencia de Hamás siga teniendo un papel preponderante en el conflicto. Tras casi una década de desacuerdos con las políticas del expresidente Benjamín Netanyahu, el cambio de gobierno en Israel parece que abre una ventana para las relaciones con la UE.

Con los Acuerdos de Abraham, especialmente con el acercamiento de Emiratos Árabes Unidos al Estado de Israel, se deriva cierta presión sobre las instituciones palestinas para que se acerquen a un acuerdo de paz con el este último. La solución de dos Estados pues, parece pasar ya a otra dinámica. Palestina cada vez cuenta con menos Estados aliados que mantengan el compromiso de luchar contra un enemigo común, llamado Israel. La República Islámica de Irán sigue siendo el gran aliado de la causa palestina, apoyándola a través de la financiación de los grupos terroristas de Hamas y la Yihad Islámica Palestina⁵³. En cualquier breve y escueto pronunciamiento relacionado con la situación en Medio Oriente, la Unión repite su posición a favor de los dos Estados como «única manera realista de poner fin al conflicto»⁵⁴.

La UE deberá en algún momento definir una posición clara que sea coherente con la promoción de la paz y estabilidad en la región. Si en un futuro cercano presenciamos nuevos acuerdos de Israel con países árabes, que inequívocamente llevarían a debilitar la posición palestina. ¿Cuál será la línea de actuación de la Política Exterior Europea?

Algo que parece evidente es que si la Unión pretende ser un mediador efectivo en el conflicto, resulta de vital importancia que sus acciones e intermeditaciones sean vistas como legítimas, relevantes y efectivas para las partes en conflicto.

⁵³ Almudena Garcia Perucha, «La situación palestina ante la anexión israelí de los territorios ocupados: un análisis de los acuerdos firmados por Israel en 2020», *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documentos de Opinión, 144/2020, 12 de noviembre (2020):, 1-13, 12. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO144_2020ALMGAR_territoriosocupados.pdf

⁵⁴ En un comunicado de prensa a principios de 2020, Josep Borrell declaró que la UE estudiaría y evaluaría cualquier propuesta «...a partir de la posición establecida de la UE y de su compromiso firme y unitario con una solución negociada y viable de dos Estados que tenga en cuenta las aspiraciones legítimas tanto de los palestinos como de los israelíes, respetando todas las Resoluciones pertinentes de las Naciones Unidas y los parámetros acordados internacionalmente». Consejo De La Ue, *Declaración del Alto Representante Josep Borrell, en nombre de la UE, sobre el proceso de paz en Oriente Próximo*, Comunicado de prensa, 28 de enero de 2020. Acceso el 5 de enero de 2023. <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/01/28/declaration-by-the-high-representative-josep-borrell-on-behalf-of-the-eu-on-the-middle-east-peace-process/>

V. Conclusiones

La UE propaga su intención de establecer fructíferas relaciones con Israel, pero un primer paso hacia ello podría ser el reconocimiento de que las buenas intenciones proclamadas en la Declaración de Barcelona hacia sus vecinos del Mediterráneo no han ido acompañadas de una voluntad política adecuada.

El proceso de paz árabe-israelí ha colapsado en distintas ocasiones y es uno de los principales factores desestabilizadores de la región. A ello se suman las distintas tensiones geopolíticas entre los Estados del Cercano Oriente. Teniendo en cuenta el contexto actual y los retos inminentes en el sur del Mediterráneo, la Unión debe replantearse su posición frente a un estado fructífero como lo es Israel. Si el objetivo es reforzar una verdadera cooperación e integración euromediterránea, el enfoque y discurso hacia este país es vital.

La Unión proclama su intención de garantizar la paz y la seguridad en la región mediterránea. Esta buena intención tendría que verse acompañada de una alianza real con los Estados democráticos y pacíficos de la región, con el fin de armonizar una estabilidad fuerte que se vea menos frágil ante los estados autoritarios y convulsos que rodean la zona.

Con la PEV, la Unión no ha logrado ningún tipo de éxito en la estabilización del conflicto árabe-israelí. Es más, el papel que ha desempeñado en la región del Cercano Oriente ha sido casi nulo.

Percibimos una fuerte desconexión entre los pronunciamientos, objetivos y valores que la Unión dice promover en su PEV y la débil y poco intensa cooperación que tiene establecida con el Estado de Israel. En varios de sus informes la Unión constata de manera expresa que existe una estrecha interrelación entre desarrollo democrático y socioeconómico, que cuando un Estado alcanza una democracia sostenible, el Estado de Derecho, la reducción de la burocracia o una educación de calidad, todo ello redundando en beneficio de la estabilidad política, el bienestar social y la cohesión, sino que a su vez ello estimula un crecimiento económico.

Quizá una mirada humilde desde la UE hacia otras iniciativas de paz y otros actores internacionales sería un buen paso para posicionar el papel europeo en la consecución de la paz en el Cercano Oriente. Con el ejemplo de los Acuerdos de Abraham, otra gran potencia como lo es EE.UU., aceptó a finales de 2020 cambios modestos que se adaptaran a la región y que han hecho posible un acercamiento entre Israel y cinco países de mayoría musulmana: Emiratos Árabes Unidos, Bahrein, Sudán, Marruecos y Kosovo.

Las políticas que se han mantenido a lo largo de la historia han sostenido el proceso de paz del Cercano Oriente en un eterno punto muerto. La UE conserva fructíferas relaciones con Israel, convirtiéndose en un aliado indispen-

sable para este Estado. Pero, a su vez, es el mayor proveedor de asistencia externa para la población palestina y un socio económico y diplomático para los países árabes. La Unión debería valerse de esta intersección de intereses para aprovechar su capacidad política y ejercer una verdadera voluntad que promueva un cambio positivo en el paradigma mundial que gira entorno Israel.

Puede afirmarse que el papel de la UE en el Cercano Oriente no ha logrado contribuir de una forma sustancial a la paz y estabilidad del conflicto árabe israelí, lo que contradice y atenta directamente a la coherencia de la PEV y la UpM, y más aún al papel de la UE como principal actor en la región mediterránea. En cualquier caso, una nueva agenda para el Mediterráneo en un marco de permanencia del conflicto árabe israelí se verá permanentemente lastrada en sus resultados, imposibilitando la construcción de unas relaciones basadas en los valores de paz, estabilidad y seguridad proclamados en la Conferencia de Barcelona de 1995.

Bibliografía

- Amirah Fernández, Haizam e Soler i Lecha, Eduard. «Europa y el Mediterráneo: ¿Qué futuro en común?», en *CIDOB notes internacionals*, 261, Barcelona: Noviembre 2021.
- Barbé, Esther. «La Unión por el Mediterráneo: de la europeización de la política exterior a la descomunitarización de la política mediterránea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 32, 2009.
- Blanc Altemir, Antonio. *La Unión Europea y el Mediterráneo. De los primeros acuerdos a la Primavera Árabe*, Madrid: Tecnos, 2012.
- Bermejo García, Romualdo. «Los retos del presidente Biden en el Medio Oriente tras los éxitos? Obtenidos por el expresidente Trump. De Trump a Biden: ¿ruptura o continuidad?», *Revista UNISCI/UNISCI Journal*, n.º 57, Octubre 2021.
- Bermejo García, Romualdo. «La política de Trump ante el conflicto israelo-palestino a la luz del Derecho internacional: un balance positivo», *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 27, 2021.
- Comisión Europea. *La UE apoya las actividades del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS) con 82 millones de euros*, Comunicado de prensa, 15 de marzo de 2018, Bruselas.
- Comisión Europea. *European Union, Trade in goods with Israel*, Directorate-General for Trade, 02/06/2021.
- Consejo de la Unión Europea. *Declaración del Alto Representante Josep Borrell, en nombre de la UE, sobre el proceso de paz en Oriente Próximo*, Comunicado de prensa, 28 de enero de 2020.
- Consejo de la Unión Europea. *Declaración del Alto Representante en nombre de la Unión Europea sobre el anuncio de la normalización de relaciones entre Israel y los Emiratos Árabes Unidos*, Comunicado de prensa, 15 de agosto de 2020.

- Consejo de la Unión Europea. *Baréin/Israel: Declaración del Alto Representante, en nombre de la Unión Europea, sobre el establecimiento de relaciones diplomáticas*, Comunicado de prensa, 12 de septiembre de 2020
- EEAS, MEPP: *Statement by the High Representative/Vice-President Josep Borrell on the US initiative*, Brussels, 04/02/2020, Statements by the HR/VP
- Elgstrom, Ole; Chaban, Natalia; Knodt, Michele; Muller, Patrick e Pardo, Sharon. «Perceptions of the EU's Role in the Ukraine-Russia and the Israel-Palestine Conflicts: A Biased Mediator?», en *International Negotiation* 23, 2018.
- EU-ISRAEL, *Euro-mediterranean Aviation Agreement between the European Union and its Member States, of the one part and the government of the State of Israel, of the other part*, 2.8.2013, Official Journal of the European Union L 208/3.
- Europapress, *La UE renueva el apoyo a la agencia de la ONU para los refugiados palestinos*, europapress internacional, 17 de noviembre de 2011.
- European Commission/High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, *Joint report to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Report on the Implementation of the European Neighbourhood Policy Review*, Brussels, 18.05.2017 JPIN(2017) 18 final.
- European Economic Community, *Venice Declaration*, EEC 6/1980. June 13, 1980.
- European Parliament. *The European Neighbourhood Policy*, Fact Sheets on the European Union,
- European Parliament. *Resolución del Parlamento Europeo, de 9 de julio de 2015, sobre la revisión de la Política Europea de Vecindad (2015/2002(INI))*, P8_TA(2015)0272.
- European Parliament. *Resolución del Parlamento Europeo, de 27 de marzo de 2019, sobre le tema «Después de la Primavera Árabe: el camino a seguir en la región MENA (Oriente Próximo y África del Norte)»*, (2018/2160(INI)), P8_TA(2019)0318.
- European Parliament. Parliamentary questions, 10 November 2020, *Question for written answer E-006093/2020 to the Vice-President of the Commission/High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy*, Rule 138. Subject: The Abraham Accords and the future role of the EU in the Middle East peace process
- European Parliament. Parliamentary questions, 14 January 2021, *Answer given by High Representative/Vice-President Borrell on behalf of the European Commission*. Question reference: E-006093/2020
- García Perucha, Almudena. «La situación palestina ante la anexión israelí de los territorios ocupados: un análisis de los acuerdos firmados por Israel en 2020», *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documentos de Opinión, 144/2020, 12 de noviembre de 2020.
- Guinea, Mercedes. «La Política Europea de Vecindad hacia el Mediterráneo (2003-2015): impotencia de la Unión Europea ante un entorno cada vez más hostil», *Revista UNISCI*, n.º 39, octubre 2015.
- Gordon, Neve e Pardo, Sharon. «Normative Power Europe Meets the Israeli-Palestinian Conflict», *Asia Europe Journal*, mayo 2015.

- Granell, Francesc. «La Unión por el Mediterráneo como organismo internacional y como catalizadora de la cooperación europea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 46.
- Harpaz, G e Shamis A. «Normative Power Europe and the State of Israel: An Illegitimate Eutopia?» *Journal of Common Market Studies* 48, 2010.
- High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. Joint communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Renewed partnership with the Southern Neighbourhood, A new Agenda for the Mediterranean*. (SWD(2021) 23 final), Brussels, 9.2.2021, JOIN(2021) 2 final.
- Hunt, Diana. «The UfM and Development Prospects in the Mediterranean: Making a Real Difference?», *Mediterranean Politics*, vol. 16, n.º 1, 2011.
- Johansson-Nogués, Elisabeth. «The UfM's Institutional Structure: Making Inroads towards 'Co-ownership'?»», *Mediterranean Politics*, Vol. 16, N.º 1, marzo de 2011.
- Khader, Bichara. «The European Union and the Palestinian Question (1957-2013): Soft Diplomacy and Hard Realities». *Institut Medea Publications*, 2013.
- Lión Bustillo, Javier. «La UE, ¿actor principal o secundario en el Próximo Oriente? La Conferencia de Barcelona de 1995», en *Historia Actual Online*, HAOL, Núm12, Invierno, 2007.
- Nicholson, Robert. «Real progress toward peace in the Middle East. Lessons from the Abraham Accords», *WORLD NEWS GROUP*, Opinions, November 10, 2021.
- Pardo, Sharon. «Between Attraction and Resistance: Israeli Views of the European Union», in S.Lucarelli and L.Fioramonti, ed., *External Perceptions of the European Union as a Global Actor*, New York, Routledge, 2010.
- Persson, Anders. *Defining, Securing and Building a Just Peace: The EU and the Israeli-Palestinian Conflict*. Lund: Lund University, Department of Political Science, 2013.
- Prieto Arellano, Fernando. «El desafío de Biden en Oriente Medio. Del Acuerdo del siglo a los Acuerdos de Abraham y el pragmatismo de la nueva geopolítica regional», *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de Opinión, 15/2021, 9 de febrero de 2021.
- Ravanel, Bernard. «¿Señales de paz en el Mediterráneo?»», *Tiempo de Paz*, 13, 1989.
- Sánchez Arreseigor, Juanjo. «Dudas sobre la verdadera trascendencia y eficacia de los Acuerdos de Abraham», en *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de opinión, 41/2021, 13 de abril de 2021.
- Shumylo-Tapiola, Olga e Pertusot, Vivien. «La Política Europea de Vecindad. Aún queda camino por recorrer», *Anuario Internacional CIDOB 2011-Europa*, p. 219.
- Tocci, N. «Firm in Thetoric, Compromising in Reality: The EU in the Israeli-Palestinian Conflict», *Ethnopolitics* 8, 2009.
- White House. *Peace to prosperity. A Vision to Improve the Lives of the Palestinian and Israeli People*, January 2020.

Sobre la autora

Déborah Presta Novello es licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma de Barcelona. Máster en Integración Europea por la misma universidad y Máster en Desarrollo y Cooperación Internacional por la Universidad de Lleida. Doctora en Derecho desde 2018 y actualmente investigadora posdoctoral en la Universidad de Lleida, beneficiaria de una Beca Margarita Salas para jóvenes doctores, del Ministerio de Universidades de España y financiada por la Unión Europea (NextGenerationEU).

Ha impartido docencia en la Universidad de Lleida, la Universitat Oberta de Catalunya, la Universidad Pontificia Comillas de Madrid y la Universidad Carlos III de Madrid, en áreas como *Derechos Humanos* y *género*, *Derecho de la Unión Europea*, así como en la tutorización de Trabajos Finales en el *Máster Universitario de Derechos Humanos, Democracia y Globalización*. Ha realizado estancias de investigación en prestigiosas universidades. En la Universidad de los Andes (Colombia), como investigadora predoctoral, y en la Tel Aviv University (Israel) e Universidad de Ibagué (Colombia), como investigadora posdoctoral.

About the author

Déborah Presta Novello holds a degree in Law from the Autonomous University of Barcelona. Master in European Integration from the same university and Master in Development and International Cooperation by the University of Lleida. Doctor in Law since 2018 and currently postdoctoral researcher at the University of Lleida, beneficiary of a Margarita Salas Scholarship for young doctors, from the Ministry of Universities of Spain and financed by the European Union (NextGenerationEU).

She has taught at the University of Lleida, the Open University of Catalonia, the Comillas Pontifical University of Madrid and the Carlos III University of Madrid, in areas such as Human Rights and gender, European Union Law, as well as in the tutoring of Works Finals in the Master's Degree in Human Rights, Democracy and Globalization. She has carried out research stays at prestigious universities. At the University of Los Andes (Colombia), as a predoctoral researcher, and at the Tel Aviv University (Israel) and University of Ibagué (Colombia), as a postdoctoral researcher.

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.2814>

Publicado en línea: septiembre de 2023

Sumario: I. Introducción.—II. Primera parte. Los desarrollos jurisprudenciales del derecho de la Unión Europea. 1. El poder judicial en la Unión Europea: independencia y diálogo con el Tribunal de Justicia: a) La independencia de los jueces nacionales: las deficiencias en Rumanía y en Polonia b) La suspensión parcial del litigio principal y la cuestión prejudicial. 2. Los desarrollos de la Carta de los derechos fundamentales: a) La protección de los datos personales en el ámbito penal. b) La motivación de la autorización de escuchas telefónicas: sentencia HYA. c) La protección de los profesores por videoconferencia: sentencia Comité del Personal Docente de Hesse. d) La protección de datos personales en el proceso civil: sentencia Norra Stockholm Bygg. e) La independencia del delegado de protección de datos: sentencia X-FAB Dresden. 3. El espacio de libertad, seguridad y justicia. 4. La realización del mercado único europeo y las políticas europeas: a) El dieselgate y la sentencia Mercedes-Benz Group AG. b) Lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales y efecto directo de las directivas: sentencia ALD Automotive. c) La armonización fiscal: el IVA. d) La protección de los consumidores en los viajes combinados durante la pandemia. e) La protección del medio ambiente y los efectos en el ámbito judicial.—III. Segunda parte. La jurisprudencia europea provocada por los jueces españoles y sus efectos en el derecho interno. 1. La confianza mutua en el espacio judicial europeo: sentencia Puig Gordi y otros. 2. La realización del mercado interior europeo: medicamentos, transporte urbano y contratación pública: a) Licencias de transporte urbano, taxis y VTC. b) La regulación administrativa de los medicamentos. c) La contratación y las Administraciones. 3. La aplicación en España del Derecho europeo de la competencia: a) La Directiva de daños por infracción del Derecho de la competencia: auto Deutsche Bank. b) La indemnización de los daños producidos: sentencia Repsol. c) El cártel de los camiones: sentencia Tráficos Manuel Ferrer y auto Dalarjo. 4. Las cláusulas abusivas: sentencia Caixabank y la comisión de apertura de un préstamo con garantía hipotecaria. 5. La interpretación de las directivas de armonización fiscal.—IV. Relación de las sentencias comentadas.

I. Introducción

Del 31 de mayo al 3 de junio de 2023 se celebró en Sofía, Bulgaria, el XXX Congreso de la Federación Internacional de Derecho Europeo (Fide). Se trata de un evento académico de gran interés para conocer la evolución del Derecho de la Unión Europea.

En octubre de 1961 se constituyó la Fide, integrada por las asociaciones nacionales de los seis países fundadores de las Comunidades Europeas y que ahora cuenta con 30 asociaciones, incluida la Asociación Española para el estudio del Derecho Europeo (Aedeur). La Fide se ha consagrado al estudio y al desarrollo del Derecho y de las instituciones de la Comunidad Europea, de la Unión Europea.

Desde su fundación los congresos de la Fide se celebran cada dos años y son cruciales para entender la evolución del Derecho de la Unión Europea hasta el punto de que se ha reconocido la trascendencia que ha tenido en la formación de principios como el efecto directo o la primacía del Derecho comunitario europeo.

El último congreso de Fide en Sofía no defraudó las expectativas y se dedicó a tres cuestiones: la confianza mutua, el reconocimiento recíproco y Estado de Derecho; la nueva dimensión geopolítica de las políticas de la Unión en materia de política comercial y de libre competencia; y la Unión Europea Social.

Mis reflexiones a la luz del Congreso Fide se pueden resumir en tres: el magnífico liderazgo que ejerce el presidente del Tribunal de Justicia, Koen Lenaerts, la fructífera interacción entre la academia y el foro de jueces y abogados, cuya representación más clara es el buen hacer de un académico excepcional y un excelente y antiguo abogado general del Tribunal de Justicia, el portugués Miguel Poirares Maduro; y la imperiosa necesidad de debatir, como ocurrió en el último día entre los presidentes del Tribunal de Justicia, del Tribunal Constitucional Alemán y del Tribunal Constitucional búlgaro, así como las jueces del Consejo Constitucional francés y rumano cuestiones como los límites que impone la identidad constitucional de los Estados miembros al desarrollo del Derecho de la Unión Europea.

La primavera en Luxemburgo es tiempo de publicar estadísticas judiciales que, por lo general, son muy significativas y a la luz de estos datos se ha gestado la nueva propuesta que fue adoptada el 30 de noviembre de 2022 por el Tribunal de Justicia y que se remitió al Consejo consistente en una Petición de modificación del Protocolo n.º 3 sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea para transferir al Tribunal General la competencia para conocer de las cuestiones prejudiciales.

En esta Propuesta el Tribunal de Justicia incluye las siguientes materias: el sistema común del impuesto sobre el valor añadido; los impuestos

especiales; el código aduanero y la clasificación arancelaria de las mercancías en la nomenclatura combinada; la compensación y la asistencia a los pasajeros; y el régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

El control de la transferencia de estas competencias al Tribunal General sigue en manos del Tribunal de Justicia que será quien decida los asuntos que remitirá. En el Tribunal General, de 54 jueces, se prevé la constitución de Salas específicas, en las que intervendrá un Abogado General, que responderán las cuestiones prejudiciales.

Como viene siendo habitual examino en la primera parte algunas de las sentencias más significativas de este primer semestre de 2023, para abordar con más exhaustividad en la segunda parte el desarrollo del Derecho de la Unión a instancias o de interés para los jueces españoles.

II. Primera parte. Los desarrollos jurisprudenciales del derecho de la Unión Europea

De las sentencias elegidas este semestre destacan las referidas a la trascendencia del poder judicial en la Unión, tanto de los jueces nacionales como de su diálogo con los jueces europeos, pero también se pueden comprobar los avances en la consecución del espacio de libertad, seguridad y justicia y del mercado único europeo.

1. *El poder judicial en la Unión Europea: independencia y diálogo con el Tribunal de Justicia*

El Tribunal de Justicia ha dictado dos sentencias en las que reivindica la importancia de la independencia de los jueces y para ello consolida su jurisprudencia previa. Y en una tercera el Tribunal de Justicia sitúa en sus justos términos el alcance del diálogo de los tribunales nacionales con el Tribunal de Justicia.

a) La independencia de los jueces nacionales: las deficiencias en Rumanía y en Polonia

La primera sentencia del Tribunal de Justicia referida a la Inspección Judicial en Rumanía pretende velar por el Estado de Derecho garantizando la independencia de los jueces: *sentencia Inspecția Judiciară*, C-817/21.

El Tribunal Superior de Bucarest había remitido una cuestión prejudicial en la que se ponía en tela de juicio la regulación rumana relativa a la Inspección Judicial, en particular el poder disciplinario del inspector jefe.

La primera cuestión que debe abordar el Tribunal de Justicia es si estamos en un ámbito de aplicación del Derecho de la Unión Europea y para ello la sentencia utiliza la argumentación que parte del artículo 19.1.2 del Tratado de la Unión Europea y, en definitiva, exige la independencia de los jueces como un presupuesto esencial del Estado de Derecho.

El Tribunal de Justicia argumenta así cuál es el punto de partida: «el artículo 19 TUE, que se refiere con mayor concreción al valor del Estado de Derecho proclamado en el artículo 2 TUE, confía a los órganos jurisdiccionales nacionales y al Tribunal de Justicia la tarea de garantizar la plena aplicación del Derecho de la Unión en el conjunto de los Estados miembros y la tutela judicial que ese ordenamiento jurídico confiere a los justiciables».

Esto presupone la tutela judicial efectiva que el Tribunal de Justicia explica en estos términos: «La existencia misma de un control judicial efectivo para garantizar el cumplimiento del Derecho de la Unión es inherente a un Estado de Derecho. A tal efecto, y como enuncia el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, corresponde a los Estados miembros prever un sistema de vías de recurso y de procedimientos que garantice a los justiciables el respeto de su derecho a la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión. El principio de la tutela judicial efectiva de los derechos que el ordenamiento jurídico de la Unión confiere a los justiciables, al que se refiere el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, constituye un principio general del Derecho de la Unión que emana de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, que ha sido consagrado en los artículos 6 y 13 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y que en la actualidad se reconoce en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta») (sentencia de 21 de diciembre de 2021, Euro Box Promotion y otros, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 y C-840/19, EU:C:2021:1034, apartado 219 y jurisprudencia citada)».

Y esta tutela judicial efectiva exige, a su vez, la existencia de jueces independientes e imparciales y, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, «las garantías de independencia e imparcialidad exigidas por el Derecho de la Unión postulan la existencia de normas que permitan excluir toda duda legítima en el ánimo de los justiciables en lo que respecta a la impermeabilidad de dicho órgano frente a elementos externos y en lo que respecta a la neutralidad de este ante los intereses en litigio».

Como en este caso las dudas se referían a la Inspección Judicial, el Tribunal de Justicia corrobora que, efectivamente, «dado que la mera perspectiva de que se abra una investigación disciplinaria puede ejercer presión sobre las personas que tienen la misión de juzgar, es básico que el órgano

competente para iniciar una investigación y ejercitar la acción disciplinaria actúe de forma objetiva e imparcial en el ejercicio de sus funciones y que esté para ello protegido de toda influencia exterior».

Pues bien, en cuanto al ámbito de aplicación del Derecho de la Unión Europea, el Tribunal de Justicia lo deduce de la Decisión 2006/928/CE de la Comisión, de 13 de diciembre de 2006, por la que se establece un mecanismo de cooperación y verificación de los avances logrados por Rumanía para cumplir indicadores concretos en materia de reforma judicial y lucha contra la corrupción.

Esto quiere decir, a juicio del Tribunal de Justicia, que una normativa que regula la organización y el funcionamiento de un órgano, como la Inspección Judicial de Rumanía, que es competente para llevar a cabo las investigaciones y ejercer la acción disciplinaria contra todos los jueces rumanos y, por tanto, contra los jueces ordinarios que están obligados a pronunciarse sobre cuestiones vinculadas con la aplicación o la interpretación del Derecho de la Unión, está comprendida en el ámbito de aplicación de la Decisión 2006/928/CE.

Una vez determinada su competencia para conocer del asunto, el Tribunal de Justicia se dedica a analizar si la regulación rumana de la Inspección Judicial respeta la independencia judicial.

A tal efecto, el Tribunal de Justicia comprueba, por una parte, que la configuración de la Inspección Judicial que confiere un amplio poder al Inspector Jefe no es, como tal, incompatible con el artículo 19.1.2 TUE.

Sin embargo, el Tribunal de Justicia advierte de que la concentración de facultades tan relevantes en la figura del director de un órgano competente para llevar a cabo las investigaciones y ejercer la acción disciplinaria puede, en la medida en que ofrece a este, en la práctica, una amplia discrecionalidad para incoar acciones disciplinarias contra los jueces, facilitar la utilización, por parte de dicho director, del régimen disciplinario de los jueces para influir en su actividad.

Por eso, el Tribunal de Justicia examina si cabe el ejercicio efectivo de una acción disciplinaria contra el inspector jefe, aun cuando este fuera objeto de denuncias fundadas.

El Tribunal de Justicia explica que el resultado del examen no puede «suscitar ninguna duda legítima, en el ánimo de los justiciables, en cuanto a la utilización de las prerrogativas y funciones de la Inspección Judicial como instrumento de presión sobre la actividad judicial o de control político de dicha actividad».

Ahora bien, el Tribunal de Justicia comprueba tres aspectos del contexto en el que funciona la Inspección Judicial rumana: el primero es que las facultades del inspector jefe se han reforzado en el contexto más amplio de reformas de la organización del poder judicial rumano que tienen por

objeto o como efecto reducir las garantías de independencia e imparcialidad de los jueces rumanos; el segundo consiste en que las modalidades concretas de nombramiento del inspector jefe pueden revestir cierta importancia, si estas indican que dicho inspector jefe está estrechamente vinculado a los poderes ejecutivo o legislativo, lo que parece suceder, a primera vista; y el tercero se basa en la práctica concreta seguida por el inspector jefe en el ejercicio de sus prerrogativas, remitiéndose el Tribunal de Justicia a constataciones precisas de la propia Comisión Europea respecto de Rumanía.

Esto es lo que determina que el Tribunal de Justicia llegue a la conclusión de que la regulación rumana de la Inspección Judicial, en particular en lo que se refiere al Inspector Jefe, no cumpliría los estándares europeos mínimos impuestos por el artículo 19.1.2 TUE en cuanto a la independencia de los jueces.

La segunda sentencia de la Gran Sala del Tribunal de Justicia, de la que es ponente la juez Prechal, estima el recurso por incumplimiento formulado por la *Comisión Europea contra Polonia*, C-204/21, en cuanto que había adoptado y mantenía en vigor una legislación interna relativa al régimen disciplinario de los jueces polacos incompatible con el Derecho de la Unión.

A tal efecto, el Tribunal de Justicia hace un repaso y enuncia con intensidad los caracteres básicos de la integración jurídica europea. Y frente a las alegaciones del Gobierno polaco de los límites que impone la identidad constitucional, el Tribunal de Justicia se apoya en su jurisprudencia más reciente, sentencia de 22 de febrero de 2022, RS (efecto de las sentencias de un tribunal constitucional), C-430/21, EU:C:2022:99 y en su jurisprudencia clásica, como la sentencia de 15 de julio de 1964, Costa, 6/64, EU:C:1964:66 (apartados 60 a 80).

A juicio del Tribunal de Justicia, los Estados miembros, al elegir su respectivo modelo constitucional, están obligados a adaptarse a las exigencias de independencia de las jurisdicciones y deben velar para evitar cualquier regresión respecto del valor del Estado de Derecho, de su legislación en materia de organización de la justicia y deben abstenerse de adoptar reglas que puedan suponer un menoscabo de la independencia de los jueces (apartado 74).

Al examinar las denuncias concretas que había hecho la Comisión Europea, el Tribunal de Justicia comprueba, en primer lugar y por lo que se refiere a la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo polaco, que no garantiza la independencia de los jueces.

Pero también añade el Tribunal de Justicia que el contexto particular y las condiciones objetivas en las que fue creada la Sala disciplinaria, sus características y el modo en que se nombran sus miembros tienen por efecto engendrar dudas legítimas en el ánimo de los justiciables en cuanto a la impermeabilidad de esta instancia respecto del exterior, en particular las in-

fluencias directas o indirectas de los poderes legislativo y ejecutivo polacos, y sobre su neutralidad en relación con los intereses a los que se enfrenta y, de este modo, son susceptibles de conducir a una ausencia de apariencia de independencia o de imparcialidad de dicha instancia que puede por sí misma menoscabar la confianza que la justicia debe inspirar en los justiciables en una sociedad democrática y un Estado de Derecho (apartado 102).

En segundo lugar, la Comisión Europea denunciaba que el régimen disciplinario aplicable a los jueces polacos constituía un mecanismo de control político.

A tal efecto, el Tribunal de Justicia considera que el régimen disciplinario de los jueces polacos puede ser utilizado para generar, frente a los jueces que están llamados a interpretar y a aplicar el derecho de la Unión, presiones y un efecto disuasorio susceptibles de influir en el contenido de sus decisiones.

En tercer lugar, la Comisión también consideraba que Polonia infringía el Derecho de la Unión al prever el inicio de un procedimiento disciplinario contra el juez que en determinadas circunstancias pretendiese acudir en vía prejudicial al Tribunal de Justicia.

Pues bien, el Tribunal de Justicia invoca el artículo 47 de la Carta, el derecho a la tutela judicial efectiva, y el principio de primacía, y declara que en este caso Polonia incumple el Derecho de la Unión.

Por último, el Tribunal de Justicia también constata la infracción de los artículos 7 y 8 de la Carta y del Reglamento General de Datos Personales por la legislación polaca que obliga, con motivo de su toma de posesión, a los jueces a declarar por escrito su pertenencia a una asociación, fundación o partido político y los cargos ejercidos, incluso con anterioridad a 1989, debiendo comunicarlo a los presidentes de sus tribunales que, a su vez, lo transmiten al ministro de Justicia, publicándose en internet en el *Boletín de información pública*.

El Tribunal de Justicia hace una ponderación muy detallada del derecho a la protección de datos personales y las obligaciones de los jueces. En este sentido, el Tribunal de Justicia subraya: «cada uno de los jueces tiene la obligación, en virtud de las reglas generalmente aplicables en el estatuto de los jueces y en el ejercicio de su función, de abstenerse de conocer cualquier asunto en el que una circunstancias como su pertenencia actual o pasada a una asociación o el ejercicio actual o pasado de funciones en la misma o en una fundación sin fines de lucro, podría legítimamente suscitar dudas sobre su imparcialidad» (apartado 383).

Ahora bien, el respeto al derecho a la vida privada, la protección de los datos personales y el Reglamento General de Protección de Datos impiden, a juicio del Tribunal de Justicia, la recogida de datos y su publicación en línea de datos sensibles de los jueces.

Y esta conclusión deriva, en particular, del contexto en que se han adoptado estas acciones de intensificación de las medidas disciplinarias contra los jueces y de multiplicación de las presiones del Ejecutivo en la actividad de las instancias disciplinarias para controlar políticamente y para paralizar la actividad judicial del Tribunal Supremo polaco.

Pero es que, además, como indica el Tribunal de Justicia, la publicación en línea de los datos personales podría exponer a los jueces a un riesgo de estigmatización indebida que puede afectar de manera injustificada la percepción que de ellos tengan tanto los justiciables como el público en general así como afectar el desarrollo de su carrera profesional que podría verse obstaculizada.

Se trata, en definitiva, de una sentencia muy prolija que difícilmente puede ser resumida sin incurrir en simplificaciones indebidas. Ahora bien, la línea jurisprudencial del Tribunal de Justicia es clara: el respeto de la vida privada y de los datos personales de los jueces merecen respeto y no caben intromisiones que no estén justificadas. Por eso el contexto en que se aprueban legislativamente tales restricciones del Ejecutivo polaco le resultan al Tribunal de Justicia sumamente sospechosas.

b) La suspensión parcial del litigio principal y la cuestión prejudicial

El Tribunal de Justicia ha respondido al Tribunal Penal Especial de Bulgaria una duda que este tenía sobre la posibilidad de suspender solo parcialmente las actuaciones judiciales en un asunto en el que había remitido una cuestión prejudicial a Luxemburgo.

La *sentencia BK y ZhP, C-176/22*, llega a la conclusión de que «como una petición de decisión prejudicial puede plantearse al Tribunal de Justicia incluso en una fase temprana del procedimiento principal, el órgano jurisdiccional remitente, mientras espera la respuesta del Tribunal de Justicia a dicha petición, debe poder continuar ese procedimiento en lo que atañe a las actuaciones procesales que considere necesarias y que no se refieran a las cuestiones prejudiciales planteadas».

El caso se había suscitado en relación con la persecución penal de un delito de corrupción de un funcionario de la policía y el Tribunal búlgaro planteó la cuestión prejudicial relevante para la calificación del delito en cuestión, en el asunto C-175/22 sobre la interpretación de la Directiva 2012/13/UE relativa al derecho a la información en los procesos penales y del artículo 47.2 de la Carta.

El Tribunal de Justicia reitera su jurisprudencia sobre los distintos aspectos del procedimiento del reenvío prejudicial que resulta de interés recordar.

En primer lugar, califica este procedimiento como «un diálogo de juez a juez entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales de los Es-

tados miembros, que tiene como finalidad garantizar la unidad de interpretación del Derecho de la Unión, permitiendo de ese modo garantizar su coherencia, su plena eficacia y su autonomía, así como, en última instancia, el carácter propio del Derecho instituido por los Tratados».

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia recuerda, por una parte, que «una sentencia dictada en el marco de un procedimiento prejudicial vincula al juez nacional en cuanto a la interpretación del Derecho de la Unión a efectos de la resolución del litigio del que conoce»; y, por otra parte, señala que es facultad del juez que pregunta «apreciar en qué estado del procedimiento resulta oportuno plantear tal petición al Tribunal de Justicia».

En tercer lugar, esto significa que «no hace imposible en la práctica o excesivamente difícil la preservación del efecto útil del referido procedimiento una norma nacional que permite que, entre la fecha en que se plantea una petición de decisión prejudicial al Tribunal de Justicia y la del auto o de la sentencia por la que este responda a esa petición, continúe el procedimiento principal para realizar las actuaciones procesales que el órgano jurisdiccional remitente considere necesarias y que se refieran a aspectos no relacionados con las cuestiones prejudiciales planteadas, a saber, actuaciones procesales que no impidan al órgano jurisdiccional remitente dar cumplimiento a dicho auto o a dicha sentencia en el marco del litigio principal».

Esta conclusión se ve corroborada, afirma el Tribunal de Justicia, por la sentencia de 21 de diciembre de 2021, Euro Box Promotion y otros, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 y C-840/19, EU:C:2021:1034, en la medida en que, tal como se constató en esta sentencia, sin que el Tribunal de Justicia hiciese reproche alguno al respecto, en el procedimiento judicial nacional se había anulado la decisión de suspensión del procedimiento que había adoptado el tribunal remitente de la cuestión prejudicial y había ordenado la continuación de la tramitación del asunto en lo referente a todo aquello no contemplado en la petición de decisión prejudicial.

En resumidas cuentas, lo más habitual será plantear la cuestión prejudicial al final del proceso y deberá suspenderse el procedimiento; sin embargo, si el reenvío prejudicial se produce en estadios previos del procedimiento la suspensión puede ser parcial con el fin de realizar actuaciones judiciales relevantes que, ciertamente, no tengan que ver con el objeto de la cuestión prejudicial, como era en este caso recabar pruebas para determinar la realidad y el contenido de los hechos imputados.

2. Los desarrollos de la Carta de los derechos fundamentales

Si hay un derecho fundamental de desarrollo netamente europeo es el de la protección de los datos personales. Esto se debe a que tiene un origen

en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y porque su regulación en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y los desarrollos legislativos, en particular por el Reglamento General de Protección de Datos Personales y por la Directiva de Protección de Datos en el ámbito penal, están siendo reiteradamente interpretados por el Tribunal de Justicia que ha dictado en este primer semestre de 2023 varias sentencias muy ilustrativas.

a) La protección de los datos personales en el ámbito penal

La *sentencia V. S./Ministerio del Interior y Dirección General de Lucha contra la Delincuencia Organizada*, C-205/21, permite al Tribunal de Justicia profundizar en el derecho a la protección de datos personales en el ámbito penal.

Los hechos ocurren en Bulgaria y se refieren a la persecución penal de cuatro personas por la comisión de delitos en el ámbito de la hacienda pública y a la negativa de los detenidos de someterse a la recogida de sus datos dactiloscópicos y fotográficos a efectos de su registro y a la obtención de muestras para la elaboración de su perfil ADN.

El Tribunal Penal Especial de Bulgaria acude al Tribunal de Justicia cuestionando el sistema legal búlgaro en lo que se refiere al tratamiento de datos personales. Estas preguntas le permiten al Tribunal de Justicia interpretar el derecho a la protección de datos personales tal como está regulado en la Carta de los derechos fundamentales de la Unión, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, en el Reglamento general de protección de datos, es decir, el Reglamento (UE) 2016/679, y la Directiva (UE) 2016/680 relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por parte de las autoridades competentes para fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, y a la libre circulación de dichos datos.

Parece ser que en Bulgaria la transposición de la Directiva, aplicable en el ámbito penal, no había sido muy afortunada y reinaba una cierta confusión con la aplicación del Reglamento General de Protección de Datos.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia considera que las regulaciones del Reglamento y de la Directiva pueden diferir. Por eso resulta tan importante la distinta naturaleza jurídica del Reglamento («cuyas disposiciones tienen, por lo general, un efecto inmediato en los ordenamientos jurídicos nacionales, sin necesidad de que las autoridades nacionales adopten medidas de aplicación») y de la Directiva («cuando se ha transpuesto correctamente una Directiva, sus efectos alcanzan a los particulares por medio de las medidas de aplicación adoptadas por el Estado miembro a que concierna»).

En consecuencia, subraya el Tribunal de Justicia, «cuando el legislador nacional prevé el tratamiento de datos biométricos y genéticos por parte

de las autoridades competentes, en el sentido del artículo 3, punto 7, de la Directiva 2016/680, que pueden estar comprendidos bien en el ámbito de aplicación de esta Directiva, bien en el del RGPD, puede remitirse expresamente, en aras de una mayor claridad y precisión, por una parte, a las disposiciones de Derecho nacional que transponen el artículo 10 de esta Directiva y, por otra parte, al artículo 9 de dicho Reglamento. En cambio, esa exigencia de claridad y precisión no requiere que se mencione además dicha Directiva».

En segundo lugar y por lo que se refiere a la recogida forzosa de datos biométricos y genéticos, el Tribunal de Justicia considera que la normativa búlgara que la autoriza no sería contraria a la Directiva cuando concurren suficientes elementos de prueba de que tales personas son culpables de haber cometido un delito público doloso perseguido y hayan sido investigadas por ello.

Ahora bien, de conformidad con el derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 47 de la Carta el interesado debe poder obtener un control jurisdiccional completo de la legalidad del tratamiento de sus datos. No obstante, precisa el Tribunal de Justicia: «el artículo 47 de la Carta no se opone a que un órgano jurisdiccional nacional, cuando se pronuncie sobre una solicitud de autorización para proceder a la recogida forzosa de datos biométricos y genéticos de un investigado a efectos de su registro, no pueda apreciar las pruebas en las que se basa esa investigación, siempre que el Derecho nacional garantice posteriormente un control jurisdiccional efectivo de las condiciones de la mencionada investigación, de la que deriva la autorización para la recogida».

Y esta autorización judicial tampoco afecta al derecho a la presunción de inocencia, consagrado por el artículo 48 de la Carta, por cuanto «la resolución judicial que autoriza la recogida de datos biométricos y genéticos de los investigados a efectos de su registro, [s]e limita a dejar constancia de la condición de investigado del interesado y de la negativa de este a someterse a dicha recogida, no puede interpretarse como un posicionamiento acerca de su culpabilidad ni, por tanto, en el sentido de que vulnere la presunción de inocencia de dicha persona».

Por último, el Tribunal de Justicia puntualiza que «las finalidades del tratamiento de datos biométricos y genéticos no se pueden indicar en términos demasiado genéricos y deben ser definidas, por el contrario, de manera suficientemente precisa y concreta como para permitir valorar el carácter «estrictamente necesario» de dicho tratamiento».

Por tanto, la legislación búlgara es contraria la Directiva porque establece la recogida sistemática de datos biométricos y genéticos de cualquier persona investigada por un delito público doloso a efectos de su registro, sin obligar a la autoridad competente a comprobar y demostrar, por una

parte, si esa recogida es estrictamente necesaria para satisfacer los objetivos concretos perseguidos y, por otra parte, si tales objetivos no pueden lograrse mediante medidas que constituyan injerencias menos graves en los derechos y libertades del interesado.

b) La motivación de la autorización de escuchas telefónicas: *sentencia HYA*

La *sentencia HYA y otros*, C-349/21, aborda el delicado problema de la motivación de las autorizaciones de escuchas telefónicas e interpreta la Directiva 2002/58/CE sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas.

El tribunal penal búlgaro que plantea la cuestión considera que, si bien tales autorizaciones se redactaran conforme a una plantilla preestablecida y carente de motivación individualizada que le permite comprobar el razonamiento seguido concretamente por el juez que las concedió, también reconoce que cabría considerar que, al acceder a la solicitud de la Fiscalía Especial, el juez que concedió las autorizaciones de escuchas telefónicas acogió íntegramente la motivación de esas solicitudes y se adhirió a ella.

Pues bien, el Tribunal de Justicia considera que la motivación debe quedar acreditada por una lectura cruzada de la solicitud y de la posterior autorización que permita comprender, fácil y unívocamente, los motivos por los que se concedió la autorización.

A tal efecto, el Tribunal de Justicia invoca la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos conforme a la cual «la consignación de la motivación, aun sucinta, constituye una garantía esencial frente a la vigilancia abusiva en la medida en que solo tal consignación permite garantizar que el juez ha examinado correctamente la solicitud de autorización y las pruebas aportadas y verdaderamente ha comprobado si la vigilancia solicitada constituye una injerencia justificada y proporcionada en el ejercicio del derecho al respeto de la vida privada y familiar garantizado en el artículo 8 del CEDH».

c) La protección de los profesores por videoconferencia: *sentencia Comité del Personal Docente de Hesse*

La *sentencia Comité del Personal Docente de Hesse*, C-34/21, responde una pregunta que se han hecho muchos funcionarios, en este caso los docentes, sobre la obligación de soportar que se graben sus clases.

El litigio se había planteado en Alemania ante el *Verwaltungsgericht Wiesbaden* (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Wiesbaden) porque, con motivo de la pandemia, se había establecido un sistema de difu-

sión en directo de clases por videoconferencia en las escuelas del estado federado de Hesse que requería el consentimiento de los alumnos o de sus padres pero no de los docentes.

La primera cuestión que aborda el Tribunal de Justicia es si resulta aplicable el Reglamento general de protección de datos al tratamiento de datos personales de los docentes con ocasión de la difusión en directo por videoconferencia de las clases de enseñanza pública que han de impartir.

La respuesta es afirmativa y, en particular, el Tribunal de Justicia subraya que el artículo 88 del Reglamento constituye una cláusula de apertura que confiere a los Estados miembros la facultad de establecer «normas más específicas» para garantizar la protección de los derechos y libertades en relación con el tratamiento de datos personales de los trabajadores en el ámbito laboral, lo que incluye a los funcionarios docentes.

No obstante, esta regulación nacional debe ajustarse a unos requisitos de tal suerte que tenga un contenido normativo propio del ámbito regulado y distinto de las normas generales del Reglamento, tengan por objeto la protección de los derechos y libertades de los trabajadores en relación con el tratamiento de sus datos personales en el ámbito laboral e incluyan medidas adecuadas y específicas destinadas a proteger la dignidad humana, los intereses legítimos y los derechos fundamentales de los interesados; también, debe prestarse especial atención a la transparencia del tratamiento, a la transferencia de los datos personales dentro de un grupo empresarial o de una unión de empresas dedicadas a una actividad económica conjunta y a los sistemas de supervisión en el lugar de trabajo.

La segunda cuestión se refiere a la aplicación directa del Reglamento de Protección de Datos siempre que se tenga en cuenta, por una parte, que el tratamiento de datos personales será lícito si es necesario, respectivamente, para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento o para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento.

Y, por otra parte, corresponde al tribunal alemán tener en cuenta el principio de la primacía del Derecho de la Unión conforme al cual las disposiciones de los Tratados y los actos de las instituciones directamente aplicables producen el efecto, en sus relaciones con el Derecho interno de los Estados miembros, de hacer inaplicable de pleno derecho, por el propio hecho de su entrada en vigor, cualquier disposición contraria de la legislación nacional.

En definitiva, se trata de una interesante sentencia para saber sobre el alcance del Reglamento General de Protección de Datos y las aplicaciones de las normativas nacionales.

d) La protección de datos personales en el proceso civil: *sentencia Norra Stockholm Bygg*

El Tribunal de Justicia interpreta los artículos 3 a 6 del Reglamento general de protección de datos y los aplica a las pruebas en el proceso civil en su *sentencia Norra Stockholm Bygg*, C-268/21.

La cuestión surge en los tribunales suecos y su Tribunal Supremo se plantea si se aplica al proceso civil el Reglamento General de Protección de Datos y cuál es su alcance en relación con la reclamación del pago de unas obras de construcción en la que la demandante consideró que constituía una prueba relevante conocer todos los datos de un registro de personal electrónico en el que constaban los datos de los trabajadores y las horas trabajadas.

El Tribunal de Justicia contesta, en primer lugar, que el Reglamento se aplica, en el marco de un procedimiento judicial civil, a la presentación como prueba de un registro de personal que contenga datos personales de terceros recogidos principalmente con fines de inspección fiscal.

No obstante y en segundo lugar, el Tribunal de Justicia advierte de la necesidad de establecer cautelas. Por una parte, subraya: «cuando solo una parte de esos datos resulte necesaria para fines probatorios, el órgano jurisdiccional nacional debe contemplar la adopción de medidas adicionales en materia de protección de datos, como la seudonimización, definida en el artículo 4, punto 5, del RGPD, de los nombres de los interesados o cualquier otra medida destinada a minimizar el obstáculo al derecho a la protección de los datos personales que constituye la presentación de tal documento».

Y, por otra parte, añade: «Esas medidas pueden incluir, en particular, la limitación del acceso del público a los autos o una orden conminatoria dirigida a las partes a las que se hayan comunicado los documentos que contienen datos personales de no utilizar esos datos con una finalidad distinta de la práctica de la prueba en el procedimiento judicial de que se trate».

En todo caso, el Tribunal de Justicia dice: cabe exigir de las partes en un proceso o de terceros que comuniquen datos personales pero previa ponderación de los intereses en juego, con pleno conocimiento de causa y respetando el principio de proporcionalidad.

e) La independencia del delegado de protección de datos: *sentencia X-FAB Dresden*

El Tribunal de Justicia ha delimitado, en su *sentencia X-FAB Dresden*, C-453/21, las garantías y la incompatibilidad de funciones que pueden ejercer los delegados de protección de datos en las distintas empresas y organismos vinculados por el Reglamento general de protección de datos.

El origen de la sentencia es un reenvío prejudicial del *Bundesarbeitsgericht* (Tribunal Supremo Laboral Alemán) ante el que se había impugnado la destitución de su delegado de protección de datos por varias empresas del mismo grupo.

El Tribunal de Justicia se pronuncia, en primer lugar, sobre las garantías de independencia de los delegados de protección de datos. Y a tal efecto argumenta que el Reglamento General de Protección de Datos se aplica indistintamente tanto al delegado de protección de datos que forma parte de la plantilla del responsable o del encargado del tratamiento como a quien desempeña sus funciones en el marco de un contrato de servicio.

Esto significa, a juicio del Tribunal de Justicia, que el Reglamento ampara al delegado de protección de datos contra cualquier decisión que ponga fin a sus funciones, le sea desfavorable o constituya una sanción, cuando tal decisión esté relacionada con el desempeño de sus funciones. Esta garantía pretende esencialmente preservar la independencia funcional del delegado de protección de datos y, por lo tanto, garantizar la efectividad de las disposiciones del Reglamento. E incluso permite una protección reforzada que apliquen las legislaciones nacionales siempre y cuando no impidan la destitución de un delegado de protección de datos que ya no tuviera las cualidades profesionales requeridas para ejercer sus funciones o que no las cumpliera conforme a las disposiciones del Reglamento.

Ahora bien, nada impide destituir a un delegado de protección de datos que forme parte de la plantilla de una empresa por causa grave siempre que la destitución no esté relacionada con el desempeño de las funciones de dicho delegado y la normativa nacional aplicable no ponga en peligro la consecución de los objetivos del Reglamento.

Asimismo, el Tribunal de Justicia interpreta la compatibilidad del ejercicio de las funciones del delegado de protección de datos con otras funciones que se le puedan encomendar en su empresa siempre que no incurra en conflicto de intereses.

Las funciones del delegado de protección de datos consisten, como explica el propio Tribunal de Justicia, en supervisar el cumplimiento de lo dispuesto en el Reglamento, de otras disposiciones de protección de datos de la Unión o de los Estados miembros y de las políticas del responsable o del encargado del tratamiento en materia de protección de datos personales, incluidas la asignación de responsabilidades, la concienciación y formación del personal que participa en las operaciones de tratamiento, y las auditorías correspondientes.

El límite de las funciones compatibles que puede realizar el delegado de protección de datos en su empresa está en que «no se puede encomendar al delegado de protección de datos la ejecución de funciones o de cometidos que puedan perjudicar el desempeño de las funciones que ejerce como delegado de protección de datos».

Por tanto, advierte el Tribunal de Justicia, «puede existir un «conflicto de intereses [...] cuando se encomienden a un delegado de protección de datos otras funciones o cometidos que llevarían a este a determinar los fines y los medios del tratamiento de datos personales en el seno del responsable del tratamiento o de su encargado».

3. *El espacio de libertad, seguridad y justicia*

La realización del espacio de libertad, seguridad y justicia ha abierto horizontes insospechados en el Derecho de la Unión Europea. De hecho, este ámbito representa el desarrollo más importante en estos momentos del Derecho europeo. Baste de ejemplo un asunto relativo a nacionales de terceros países expulsados y que retornan a la Unión reclamando el derecho de protección internacional.

El Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Minden (Renania del Norte-Westfalia) planteó al Tribunal de Justicia dos cuestiones prejudiciales relativas a la interpretación de la Directiva 2013/32/UE sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional. El Tribunal de Justicia respondió con la *sentencia Bundesrepublik Deutschland* (retorno voluntario de refugiado), C-364/22.

Dos nacionales libaneses, que en 2000 y 2001 habían sido expulsados de Alemania, volvieron en 2021 y solicitaron el asilo, a lo que la Oficina administrativa alemana de asilo contestó inadmitiendo sus solicitudes.

La primera cuestión se refiere a la interpretación de las causas de inadmisibilidad de las solicitudes de protección internacional y, en particular, cuando se trate de una solicitud posterior a otra solicitud decidida previamente y que, sin embargo, no contiene nuevas circunstancias o datos relativos al examen de la cuestión de si el solicitante cumple los requisitos para ser beneficiario de protección internacional en virtud de la Directiva 2011/95.

A juicio del Tribunal de Justicia lo relevante es que el retorno temporal, a su país de origen, de un solicitante de asilo tras la desestimación de una solicitud de protección internacional no influye en la calificación de una nueva solicitud de asilo como «solicitud posterior».

Por tanto, lo decisivo es si han surgido o el solicitante ha aportado nuevas circunstancias o datos relativos a la solicitud de protección internacional que exijan proceder a un nuevo examen sobre el fondo.

Y la segunda cuestión prejudicial tiene que ver con la legislación alemana aplicable antes de transponer la Directiva en materia de protección subsidiaria el 1 de diciembre de 2013 pero que, sin embargo, por vía jurisprudencial, tenía un régimen de protección equivalente al menos desde la

sentencia de 24 de junio de 2008 del *Bundesverwaltungsgericht* (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo alemán).

Esto determina que, según el Tribunal de Justicia, la Directiva 2013/32 se interprete en el sentido de que no impide que Alemania deniegue una solicitud posterior de protección internacional por considerarla inadmisibles cuando la resolución sobre la solicitud anterior no hubiese versado sobre la concesión del estatuto de protección subsidiaria, pero se hubiese adoptado tras un control de la existencia de motivos que prohíben la expulsión y dicho control sea comparable, en lo sustancial, al realizado para la concesión de ese estatuto.

4. *La realización del mercado único europeo y las políticas europeas*

Numerosas sentencias se refieren a la realización del mercado único europeo y a las políticas europeas. Me referiré al *dieselgate*, a la lucha contra la morosidad y a la legitimación en materia medioambiental.

a) El *dieselgate* y la *sentencia Mercedes-Benz Group AG*

La Gran Sala del Tribunal de Justicia dictó la *sentencia QB/Mercedes-Benz Group AG*, C-100/21, en respuesta a un reenvío prejudicial del Tribunal Regional de lo Civil y Penal de Ravensburg en Alemania y que resulta interesante para resolver los litigios vinculados Grupo Volkswagen, al denominado «*dieselgate*».

El litigio enfrentaba a un ciudadano que había comprado un Mercedes de segunda mano y con motor diésel que contaba con un programa informático de control del motor que reducía la tasa de recirculación de los gases de escape cuando las temperaturas exteriores se situaban por debajo de un determinado umbral, lo que tenía como consecuencia un aumento de la contaminación.

La primera constatación que hace el Tribunal de Justicia es que la manipulación del fabricante, es decir, el dispositivo de desactivación, es contraria a la regulación europea aplicable, en particular a la Directiva marco 2007/46/CE para la homologación de los vehículos de motor y de los remolques, sistemas, componentes y unidades técnicas independientes destinados a dichos vehículos y al Reglamento (CE) n.º 715/2007 sobre la homologación de tipo de los vehículos de motor por lo que se refiere a las emisiones procedentes de turismos y vehículos comerciales ligeros (Euro 5 y Euro 6) y sobre el acceso a la información relativa a la reparación y el mantenimiento de los vehículos.

Y seguidamente, el Tribunal de Justicia deduce que tal ilícito produce daños en el particular: «la ilicitud de un dispositivo de desactivación con el

que esté equipado un vehículo de motor, descubierta tras la homologación de tipo CE de dicho vehículo, puede poner en duda la validez de tal homologación y, por extensión, la del certificado de conformidad que se supone que certifica que ese vehículo, perteneciente a la serie del tipo homologado, cumplía todos los actos reglamentarios en el momento de su fabricación. Teniendo en cuenta la norma que establece el artículo 26, apartado 1, de la Directiva marco, esta ilicitud puede, en particular, crear incertidumbre acerca de la posibilidad de matricular, vender o poner en servicio ese mismo vehículo y, a largo plazo, perjudicar al comprador de un vehículo equipado con un dispositivo de desactivación ilícito».

Y la segunda cuestión que resuelve el Tribunal de Justicia tiene que ver con la indemnización de los daños sufridos. A tal efecto, el Tribunal de Justicia establece: «el comprador individual de un vehículo de motor goza, frente al fabricante de ese vehículo, del derecho a que dicho vehículo no esté equipado con un dispositivo de desactivación prohibido». Y es en la propia Directiva marco donde se exige que las autoridades nacionales prevean las sanciones aplicables en caso de incumplimiento de sus disposiciones; sanciones que deben ser efectivas, proporcionadas y disuasorias por la infracción del Reglamento de homologación. En fin, el Tribunal de Justicia atribuye a los jueces nacionales la obligación de comprobar si la compensación de la ventaja obtenida por la utilización efectiva de un vehículo garantiza un resarcimiento adecuado al comprador afectado, siempre que se demuestre que ha sufrido un perjuicio derivado de la instalación en ese vehículo de un dispositivo de desactivación prohibido.

b) Lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales y efecto directo de las directivas: *sentencia ALD Automotive*

La lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales afecta tanto al tráfico jurídico privado como a la contratación pública. Por eso resulta tan interesante comentar la *sentencia ALD Automotive s.r.o., C-78/22*, en la que la cuestión, que provenía del Tribunal Superior de Praga, se refiere precisamente al efecto directo de la Directiva 2011/7/UE por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

En este caso la cuestión trataba de los costes de cobro y la discusión giraba en torno a si cuando en un mismo contrato se estipulan pagos de carácter periódico, cada uno de los cuales debe efectuarse en un plazo determinado, la cantidad fija mínima de 40 euros que establece el artículo 6.1 de la Directiva, debe pagarse al acreedor, en concepto de compensación por los costes de cobro, por cada retraso en el pago, o bien una sola vez en el contexto de la ejecución de un mismo contrato, con independencia del número de pagos no efectuados en ese plazo.

La respuesta del Tribunal de Justicia reitera la jurisprudencia anterior y llega a la conclusión de que «cuando en un mismo contrato se estipulan pagos de carácter periódico, cada uno de los cuales debe efectuarse en un plazo determinado, la cantidad fija mínima de 40 euros que establece dicho artículo 6, apartado 1, debe pagarse al acreedor, en concepto de compensación por los costes de cobro, por cada retraso en el pago».

Ahora bien, lo más interesante de esta sentencia es que la reclamación se había suscitado entre dos empresas privadas por lo que se planteaba el efecto de las directivas entre particulares.

El Tribunal de Justicia recuerda, en primer lugar, que «el principio de primacía del Derecho de la Unión obliga en particular a los órganos jurisdiccionales nacionales, con el fin de garantizar la efectividad del conjunto de las disposiciones del Derecho de la Unión, a interpretar su Derecho interno, en la medida de lo posible, de conformidad con el Derecho de la Unión (sentencias de 13 de noviembre de 1990, *Marleasing*, C-106/89, EU:C:1990:395, apartado 8, y de 18 de enero de 2022, *Thelen Technopark Berlin*, C-261/20, EU:C:2022:33, apartado 26)».

Y a continuación explica cómo «cuando conoce [...] de un litigio enablado exclusivamente entre particulares, un tribunal nacional está obligado, al aplicar las normas del Derecho interno adoptadas con objeto de adaptarlo a una directiva, a interpretarlas a la luz de la letra y de la finalidad de dicha directiva para llegar a una solución conforme con el objetivo perseguido por esta, sin perjuicio de determinados límites, en particular la prohibición de una interpretación *contra legem* del Derecho nacional».

Y finalmente no le da opción al tribunal checo que le había remitido la cuestión prejudicial dado que «el órgano jurisdiccional remitente ha invocado los principios generales del Derecho privado nacional, entre otros, en particular, el principio según el cual una norma jurídica no puede interpretarse y aplicarse en contra de las buenas costumbres, no ha señalado que tales principios impidan una interpretación de las disposiciones del Derecho nacional aplicables de manera conforme con el artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2011/7, en relación con el apartado 3 de este artículo y con el artículo 7, apartado 1, párrafo segundo, letra c), de dicha Directiva».

La *jurisprudencia Marleasing* está viva y obliga a los jueces a buscar una interpretación del Derecho nacional conforme con el Derecho de la Unión y solo cuando se revele una contradicción entre ambos, lo cual no es muy frecuente, y cuando, además, la invocación del efecto directo sea horizontal, habrá que obviar en este caso la Directiva 2011/7/UE por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

c) La armonización fiscal: el IVA

El Tribunal de Justicia ha dictado la *sentencia Director de la Agencia Tributaria de Varsovia*, C-114/22, en la que se pronuncia sobre el derecho de deducción del IVA cuando se haya anulado un negocio jurídico que haya dado soporte a la operación gravada con el tributo europeo.

En este caso se trataba de una controversia de la Agencia Tributaria de Varsovia con una sociedad que había declarado y pagado el IVA por una cesión de marcas de 2015 que, sin embargo, en 2017 fue considerada nula por la Administración tributaria.

El Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Varsovia anuló la resolución de la Administración tributaria que, no obstante, acudió al Tribunal Supremo y este formuló una cuestión prejudicial.

El punto de partida del Tribunal de Justicia es que el derecho de los sujetos pasivos a deducir del IVA por ellos devengado el IVA soportado por los bienes adquiridos y los servicios recibidos constituye un principio fundamental del sistema común del IVA, de tal manera que, en principio, no puede limitarse, siempre que los sujetos pasivos que deseen ejercitarlo cumplan las exigencias o requisitos tanto materiales como formales a los que está supeditado.

Por una parte, el derecho a la deducción está subordinado, en principio, a la realización efectiva de la operación. De modo que el Tribunal de Justicia llega a la conclusión de que si la cesión de marcas no se llevó a cabo efectivamente, no podrá generarse derecho alguno a la deducción; en cambio, si la cesión fue llevada a cabo efectivamente y las marcas cedidas fueron utilizadas seguidamente por el sujeto pasivo para las necesidades de sus operaciones gravadas, no podría denegársele, en principio, el derecho a la deducción. En todo caso, la carga de la prueba recae sobre el sujeto pasivo, quien está obligado a aportar pruebas objetivas de que, efectivamente, con anterioridad adquirió bienes y recibió servicios de sujetos pasivos para las necesidades de sus propias operaciones sujetas al IVA y con respecto a los cuales efectivamente abonó el IVA.

Por otra parte, cabe denegación del derecho de deducción en caso de fraude o de abuso.

A juicio del Tribunal de Justicia, debe denegarse el derecho a deducción no solo cuando el propio sujeto pasivo haya cometido un fraude de IVA, sino también cuando se acredite objetivamente que el sujeto pasivo a quien se entregaron los bienes o se prestaron los servicios en que se base el derecho a deducción sabía o debería haber sabido que, mediante la adquisición de esos bienes o servicios, participaba en una operación que formaba parte de tal fraude.

Y en cuanto al abuso, así lo entiende el Tribunal de Justicia: los montajes puramente artificiales, carentes de realidad económica, efectuados con

el único fin de lograr una ventaja fiscal cuya concesión sería contraria a los objetivos de la Directiva 2006/112.

De este modo, el Tribunal de Justicia protege la interpretación del régimen europeo en materia de IVA de una interpretación fragmentada que tenga en cuenta las normas tributarias y demás normas de los distintos Derechos nacionales, en este caso del Derecho civil polaco.

d) La protección de los consumidores en los viajes combinados durante la pandemia

La *sentencia Que choisir*, C-407/21, permite comprobar el alcance de la protección de los consumidores conferida por la Directiva (UE) 2015/2302 relativa a los viajes combinados frente a la protección, establecida en este caso por Francia, de los organizadores de este tipo de viajes con motivo de la pandemia de Covid.

El Consejo de Estado francés conocía de la impugnación del Decreto n.º 2020-315 adoptado durante la pandemia y referido a la resolución de determinados contratos de viajes turísticos y de estancias vacacionales en caso de circunstancias inevitables y extraordinarias o de fuerza mayor. La solución del legislador francés consistió en que la agencia de viajes podría conceder un bono por los viajes cancelados de marzo a septiembre de 2020, aunque con posterioridad reconociera el derecho del viajero al reembolso íntegro de los pagos.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia interpreta que, aun cuando no descarte la posibilidad de utilizar los bonos, la obligación que establece la Directiva es que el organizador del viaje debe reembolsar al viajero la totalidad de los pagos realizados por un viaje combinado y tal reembolso se concibe únicamente como una restitución de esos pagos en forma de un importe en efectivo.

En segundo lugar, se plantea el efecto que haya podido tener en esta interpretación la pandemia de Covid y el Tribunal de Justicia considera que, a la hora de interpretar la Directiva de viajes combinados, en el concepto de ‘circunstancias inevitables y extraordinarias’ puede comprender el estallido de una crisis sanitaria mundial.

También el Tribunal de Justicia establece una equiparación entre «circunstancias inevitables y extraordinarias» con la «fuerza mayor» a los efectos de la Directiva. Sin embargo, tajantemente el Tribunal de Justicia puntualiza que esto no exonera a los organizadores de viajes de su obligación de reembolsar a los viajeros interesados los pagos realizados por el viaje combinado porque implica, en incumplimiento de la Directiva 2015/2302, una reducción del nivel de protección de esos viajeros.

Por tanto, la normativa francesa es contraria a la Directiva en la medida en que libera temporalmente a los organizadores de los viajes combinados, en el contexto del estallido de una crisis sanitaria mundial que impide el cumplimiento de los contratos de viaje combinado, de su obligación de reembolsar a los viajeros interesados, en un plazo no superior a catorce días después de la terminación del contrato, la totalidad de los pagos realizados en virtud del contrato que se ha dado por terminado.

En tercer lugar, el Tribunal de Justicia admite que en ocasiones ha autorizado que los tribunales nacionales modulen los efectos de resoluciones judiciales que anulen actos nacionales contrarios al Derecho de la Unión y recuerda los supuestos de la protección del medio ambiente o aquellas situaciones ligadas a una amenaza real y grave de corte del suministro eléctrico de un Estado miembro.

Sin embargo y en este caso el Tribunal de Justicia considera que «no hay constancia de que la anulación de la normativa nacional objeto del litigio principal fuese a tener consecuencias perjudiciales en el sector de los viajes combinados tan grandes como para hacer necesario que se mantengan sus efectos a fin de proteger los intereses económicos de los operadores de dicho sector».

e) La protección del medio ambiente y los efectos en el ámbito judicial

De las políticas europeas y, en particular, de la armonización de las legislaciones destacan los desarrollos de la política medioambiental. La adopción de directivas en materia de protección del medio ambiente ha sido una seña de identidad de la Unión Europea y sus efectos son particularmente amplios como se encarga de mostrar, a requerimiento de la High Court de Dublín, dos sentencias: *sentencia An Bord Pleanála y otros (Los jardines de Santa Teresa)*, C-9/22; y *sentencia Eco Advocacy*, C-721/21.

A la hora de conceder la Agencia Irlandesa de Ordenación del Territorio (*An Bord Pleanála*) una licencia para establecer un proyecto residencial en Dublín de 416 viviendas se planteó ante la *High Court* irlandesa, el Tribunal Superior, la aplicación de la Directiva 2001/42/CE relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente porque se alegaba que el plan director no había sido objeto de evaluación medioambiental.

El Tribunal de Justicia examina, en primer lugar, si se aplica la Directiva dado que el referido plan director había sido elaborado por el Ayuntamiento de Dublín conjuntamente con un promotor de dicho plan, había sido adoptado sobre la base de una disposición contenida en otro plan o programa y preveía actuaciones en materia de ordenación del territorio distintas de las contenidas en otro plan o programa.

A juicio del Tribunal de Justicia, se aplica la Directiva 2001/42 siempre y cuando, por una parte, los elementos del plan director constituyan un plan o un programa comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva 2001/42, salvo que se considere que esos elementos se derivan ya de otros actos que han sido objeto de una evaluación medioambiental. Y, por otra parte, solo los actos de carácter obligatorio tienen capacidad para limitar el margen de maniobra de que disponen esas autoridades y para excluir así de las modalidades de la ejecución proyectos que puedan resultar más favorables para el medio ambiente, razón por la cual tales actos deben someterse a una evaluación medioambiental en el sentido de la Directiva 2001/42.

Y, en segundo lugar, el Tribunal de Justicia se pronuncia sobre las excepciones del plan director al plan de desarrollo, en particular en materia de altura de los edificios. Sin embargo, en su respuesta el Tribunal de Justicia considera que «en el ordenamiento jurídico de un Estado miembro pueden existir normas o exigencias a cuyo respeto está supeditada la concepción de proyectos comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva 2011/92 [relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente] y que, en su caso, pueden excluir determinadas opciones, incluso las más favorables, en las circunstancias del caso concreto, para el medio ambiente».

Por tanto, la regulación irlandesa no es contraria a la Directiva cuando obliga a las autoridades competentes, cuando deciden conceder o no una autorización para un proyecto, a actuar de conformidad con unas directrices que exigen aumentar, si es posible, la altura de los edificios y que han sido objeto de una evaluación medioambiental con arreglo a la Directiva 2001/42.

Como puede comprobarse, la compleja relación entre programas, planes y proyectos y la obligación de evaluación medioambiental puede determinar la legalidad en la aprobación de proyectos con gran impacto medioambiental.

La *sentencia Eco Advocacy* se refiere a un proyecto de construcción de 320 viviendas en las proximidades de la zona especial de conservación de los ríos Boyne y Blackwater y el tribunal irlandés pregunta, por una parte, si rigen en este ámbito las reglas procesales de alegaciones de los motivos de impugnación por las partes o tiene que intervenir el tribunal nacional de oficio.

A tal efecto, el Tribunal de Justicia recuerda los principios de efectividad y equivalencia que deben cumplir las normas procesales internas a falta de regulación europea y, en particular, señala que, salvo en el caso de las normas relativas a la protección de los consumidores que exigen una intervención de oficio de los tribunales nacionales, en otros ámbitos, como es

el caso del medio ambiente, solo «cuando las disposiciones de Derecho interno relativas a las normas procesales confieran a un órgano jurisdiccional la obligación de examinar de oficio un motivo basado en la infracción del Derecho nacional, esa misma obligación debe imponerse igualmente respecto de un motivo de la misma naturaleza basado en la infracción del Derecho de la Unión».

Por otra parte, aborda la cuestión del deber de motivar en relación con la Directiva 2011/92/UE. A tal efecto, el Tribunal de Justicia recuerda que esta Directiva no exige expresamente que la Administración motive la decisión de innecesariedad de una evaluación medioambiental pero tanto el derecho a una buena administración como el derecho a un control jurisdiccional de la decisión imponen una mínima motivación.

En cuanto al derecho a una buena administración, el Tribunal de Justicia recuerda que refleja un principio general del Derecho de la Unión, conlleva exigencias que los Estados miembros han de respetar cuando ponen en práctica el Derecho de la Unión, y entre estas exigencias, la obligación de motivación de las decisiones adoptadas por las autoridades nacionales reviste una importancia muy especial, por cuanto ofrece al destinatario la posibilidad de defender sus derechos en las mejores condiciones posibles y de decidir con pleno conocimiento de causa si le es útil interponer un recurso contra dichas decisiones.

También añade el Tribunal de Justicia que tal motivación «Es igualmente necesaria para permitir a los órganos jurisdiccionales el control de la legalidad de las referidas decisiones».

Por tanto, concluye el Tribunal de Justicia: «aunque esa autoridad no está obligada a responder, en la motivación de tal decisión, una por una, a todas las cuestiones de hecho y de Derecho planteadas durante el procedimiento administrativo, dicha autoridad debe, no obstante, indicar de modo suficiente los motivos que le hayan permitido, antes de conceder tal autorización, tener la certeza de que, a pesar de los dictámenes contrarios y de las dudas razonables que puedan haberse expresado en ellos, ha quedado excluida cualquier duda científica razonable sobre la posibilidad de que el proyecto afecte de forma apreciable a dicho lugar».

III. Segunda parte. La jurisprudencia europea provocada por los jueces españoles y sus efectos en el derecho interno

Por lo general, los litigios españoles ante el Tribunal de Justicia son cuestiones prejudiciales remitidas por los jueces españoles dado que el acceso directo de justiciables afectados por las actuaciones de la instituciones europeas desde España no es muy frecuente.

Por esa razón, es preciso recordar dos recursos directos abocados al fracaso porque pretenden obligar a la Comisión Europea a iniciar un recurso por incumplimiento. Me refiero a dos ámbitos de interés.

El primero tiene su origen en un contencioso especialmente intenso en los últimos años como es el de los empleados públicos temporales en España que han presentado recursos, sin mucho éxito, contra las instituciones europeas ante el Tribunal General y luego en casación ante el Tribunal de Justicia.

Así, algunos empleados públicos han presentado recursos directos ante el Tribunal General con el fin de que declarase la omisión de la Comisión Europea al haberse abstenido, contraviniendo el TFUE, de pronunciarse sobre su denuncia y de incoar un procedimiento por incumplimiento.

La desestimación por el Tribunal General es confirmada por el Tribunal de Justicia en el *auto Pombo da Silva/Comisión*, C-586/22, porque «los particulares no pueden impugnar, mediante la interposición de un recurso de anulación, una negativa de la Comisión a incoar un procedimiento por incumplimiento contra un Estado miembro»; en contrapartida, lo subraya el Tribunal de Justicia, «la Comisión no está obligada a interponer un recurso por incumplimiento, sino que dispone a este respecto de una amplia facultad discrecional que excluye el derecho de los particulares a exigir de esta institución que defina su postura en un sentido determinado».

Esta jurisprudencia tradicional no se ha visto afectada ni por el derecho a la tutela judicial efectiva, garantizado por el artículo 47 de la Carta, ni por el principio de buena administración, consagrado en el artículo 41 de la Carta.

Así se habían pronunciado en el mismo sentido tanto el Tribunal General como el Tribunal de Justicia, tal como se puede comprobar en los autos, de 6 de septiembre de 2022, Baides Fernández y otros/Comisión, C-40/22 P, EU:C:2022:662; Velasco Granda y otros/Comisión, C-39/22 P, EU:C:2022:665; Santos Cañibano y otros/Comisión, C-38/22 P, EU:C:2022:663; y González Sordo y otros/Comisión, C-36/22 P, EU:C:2022:666, referidos también al intento de los particulares de que la Comisión iniciase un procedimiento por incumplimiento de la Directiva 1999/70 contra España en relación con el abuso en la contratación y en el nombramiento de empleados públicos temporales.

El otro caso es el recurso directo planteado por una asociación profesional española ante el Tribunal General para que declarara que España había infringido el Derecho de la Unión al proceder a la transposición tardía e incorrecta de la Directiva 2005/36/CE relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales y al incumplir el Tribunal Supremo su obligación de plantear al Tribunal de Justicia una petición de decisión prejudicial (lo que sería un recurso por incumplimiento) y que se condenara a España a resarcir el perjuicio sufrido supuestamente por la recurrente a causa de la infracción del Derecho de la Unión (recurso de indemnización).

El Tribunal General inadmitió el recurso y en casación el Tribunal de Justicia ha dictado el *auto Asociación de Delineantes de Hacienda/España*, C-552/22 P, en el que confirma la decisión del Tribunal General y recuerda: «En el sistema de vías de recurso previsto por el Tratado FUE, las violaciones del Derecho de la Unión por un Estado miembro mediante actos nacionales únicamente pueden ser impugnadas por las personas físicas ante los órganos jurisdiccionales nacionales competentes, órganos jurisdiccionales a los que corresponde, en tal caso, garantizar la protección de las disposiciones del Derecho de la Unión, dirigiéndose, si fuere necesario, al Tribunal de Justicia mediante el procedimiento prejudicial. No obstante, tal control de los actos nacionales no puede efectuarse, en ningún caso, por los órganos jurisdiccionales de la Unión sobre la base de una acción ejercitada ante estos directamente por un particular».

Un tercer supuesto ya es más habitual y se refiere al régimen de ayudas de Estado aplicado por la Comisión Europea y que en numerosas ocasiones el Gobierno español y las empresas afectadas impugnan las decisiones de la Comisión que declaran la ilegalidad de las ayudas y ordenan su recuperación.

En la *sentencia España y otros/Comisión*, C-649/20 P, C-658/20 P y C-662/20 P, el Tribunal de Justicia da en parte la razón a España y a numerosas empresas que se habían beneficiado del denominado arrendamiento financiero para la adquisición de buques, al anular la decisión de la Comisión Europea pero únicamente en la medida en que designa a las agrupaciones de interés económico (AIE) y sus inversores como únicos beneficiarios de la ayuda y ordena la recuperación de tales ayudas, excluyendo a las empresas navieras.

En cuanto a las cuestiones prejudiciales ‘españolas’, las examinaré más minuciosamente en los apartados siguientes.

1. *La confianza mutua en el espacio judicial europeo*: sentencia Puig Gordi y otros

El Tribunal de Justicia en su formación de Gran Sala se ha pronunciado en relación con las órdenes europeas de detención y entrega emitidas por el Tribunal Supremo español en el procedimiento penal seguido contra el antiguo presidente de la Generalidad de Cataluña, Carles Puigdemont, y otros políticos del denominado ‘proceso de independencia’ y que habían sido rechazadas por los tribunales belgas.

La *sentencia Puig Gordi y otros*, C-158/21, reitera los principios básicos de la cooperación judicial penal que ha elaborado el Tribunal de Justicia sobre la Decisión Marco 2002/584/JAI relativa a la orden de detención europea a la luz de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión.

Los tribunales belgas rechazaron la euroorden remitida por la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo porque, como señaló el Tribunal de Primera Instancia Neerlandófono de Bruselas, el Tribunal Supremo no era competente para conocer de las diligencias penales contra el Sr. Puig Gordi ni, por tanto, para emitir dicha orden de detención europea. Este rechazo fue confirmado por el Tribunal de Apelación de Bruselas que añadió que la ejecución de la orden de detención europea emitida pondría en peligro los derechos fundamentales del Sr. Puig Gordi y había un riesgo extremadamente serio de vulneración de su presunción de inocencia.

El Tribunal de Justicia responde todas las cuestiones planteadas por el auto del Tribunal Supremo y señala los límites a que está sometida la autoridad judicial de ejecución, en este caso los tribunales belgas, a la hora de pronunciarse sobre la orden europea de detención y entrega que emitió el Tribunal español.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia reitera su jurisprudencia sobre el fundamento de la euroorden y llega a la conclusión de que una autoridad judicial de ejecución no dispone de la facultad de denegar la ejecución de una orden de detención europea basándose en un motivo que no se prevea en la Decisión Marco, sino del Derecho del Estado miembro de ejecución exclusivamente; aunque también añade que la existencia de un riesgo de vulneración de los derechos fundamentales enunciados en los artículos 4 y 47 de la Carta permite a la autoridad judicial de ejecución abstenerse, con carácter excepcional y tras un examen adecuado, de dar curso a una orden de detención europea.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia desautoriza el control hecho por los tribunales belgas de la falta de competencia del Tribunal Supremo español porque la autoridad judicial de ejecución no puede comprobar si una orden de detención europea ha sido emitida por una autoridad judicial que era competente a tal efecto y denegar la ejecución de esa orden de detención europea cuando considere que no es así. Y esto se debe, añade el Tribunal de Justicia, a que atribuir a la autoridad judicial de ejecución la apreciación de la competencia de la autoridad judicial emisora sería contrario al principio de reconocimiento mutuo, que constituye la piedra angular de la cooperación judicial europea.

En tercer lugar, el Tribunal de Justicia examina detalladamente los supuestos en que los tribunales belgas podrían haber denegado la euroorden en la medida en que puedan suponer un riesgo de vulneración de los derechos fundamentales en España.

Y aquí el Tribunal de Justicia subraya la importancia del principio de confianza mutua de los Estados miembros en el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia que «obliga a cada uno de los Estados miembros a considerar, salvo en circunstancias excepcionales, que todos los demás Es-

tados miembros respetan el Derecho de la Unión y, muy especialmente, los derechos fundamentales reconocidos por ese Derecho».

Ciertamente, esa presunción de respeto de los derechos fundamentales admite ser desvirtuada si la autoridad judicial de ejecución dispone de datos que tiendan a acreditar que existe un riesgo real de que se viole el derecho fundamental a un proceso equitativo garantizado por el artículo 47.2 de la Carta, debido a deficiencias sistémicas o generalizadas en el funcionamiento del sistema judicial del Estado miembro emisor, en cuyo caso, por ejemplo los tribunales belgas, deben comprobar, de modo concreto y preciso, si, habida cuenta de la situación individual de esa persona, de la naturaleza de la infracción que se le imputa y del contexto fáctico en el que se dictó la orden de detención europea, existen razones serias y fundadas para creer que dicha persona correrá tal riesgo en caso de ser entregada a ese Estado miembro, a España.

El propio Tribunal de Justicia exige que para denegar la euroorden el tribunal de ejecución lleve a cabo un examen en dos fases.

La primera fase debe dedicarse a comprobar que existen elementos objetivos, fiables, precisos y debidamente actualizados que tiendan a demostrar la existencia de un riesgo real de que se vulnere, en el Estado miembro emisor, el derecho fundamental a un proceso equitativo, en particular derivado del incumplimiento de la exigencia de un tribunal establecido por la ley, debido a deficiencias sistémicas o generalizadas en dicho Estado miembro o de deficiencias que afecten a un grupo objetivamente identificable de personas al que pertenezca el interesado.

En esta primera fase la autoridad judicial de ejecución puede basarse en resoluciones judiciales internacionales, como las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, resoluciones judiciales del Estado miembro emisor o resoluciones, informes y otros documentos elaborados por los órganos del Consejo de Europa o pertenecientes al sistema de las Naciones Unidas.

Ahora bien, el Tribunal de Justicia insiste en que sería contrario al Derecho de la Unión que la autoridad judicial de ejecución deniegue una orden de detención europea basándose en que la persona contra la que se ha dictado dicha orden se expone, tras su entrega al Estado miembro emisor, a ser enjuiciada por un órgano jurisdiccional carente de competencia a tal efecto, sin haber solicitado previamente información complementaria a la autoridad judicial emisora.

La segunda fase debe determinar, de modo concreto y preciso, en qué medida las deficiencias identificadas en la primera fase del examen pueden incidir en los procedimientos a los que se someterá a la persona objeto de una orden de detención europea y si, habida cuenta de la situación individual de esta persona, de la naturaleza de la infracción que se le imputa y del

contexto fáctico en que se dictó esa orden de detención europea, existen razones serias y fundadas para creer que dicha persona correrá un riesgo real de que se vulnere el derecho fundamental a un proceso equitativo.

Y concluye su razonamiento el Tribunal de Justicia subrayando la importancia de la confianza que debe otorgarse a los órganos jurisdiccionales del Estado miembro emisor como corolario del principio según el cual «la garantía de la observancia de los derechos fundamentales de una persona contra la que se dirige una orden de detención europea es, ante todo, responsabilidad del Estado miembro emisor».

Por último, el Tribunal de Justicia no ve inconveniente alguno a reiterar las órdenes europeas al mismo país, en este caso que el Tribunal Supremo español reclame nuevamente la entrega de los huidos a Bélgica. Solo establece un límite, el carácter proporcionado, es decir, si el Tribunal Supremo español decide emitir nuevas órdenes de detención debe tener en cuenta la naturaleza y la gravedad de la infracción que se imputa a la persona buscada, las consecuencias para esa persona de la orden o las órdenes de detención europeas anteriormente emitidas en su contra o incluso las perspectivas de ejecución de una eventual nueva orden de detención europea.

Se trata de una sentencia que sigue las Conclusiones del abogado general, Jean Richard de La Tour, pronunciadas el 14 de julio de 2022, EU:C:2022:573, en las que, de manera aún más clara que la propia sentencia del Tribunal de Justicia, establecía los límites a la apreciación por la autoridad judicial de ejecución, en este caso de los tribunales belgas respecto de la euroorden emitida por el Tribunal Supremo español.

2. *La realización del mercado interior europeo: transporte urbano, medicamentos y contratación pública*

El Tribunal de Justicia se ha pronunciado sobre el efecto del mercado interior europeo en el ámbito de las licencias de transporte urbano (taxis y VTC), en materia de medicamentos y en lo que se refiere a la contratación pública.

a) Licencias de transporte urbano, taxis y VTC

La conocida batalla jurídica entre taxistas y empresas de vehículos de turismo con conductor ha llegado a un punto de especial desarrollo con la *sentencia Prestige and Limousine*, C-50/21, con la que el Tribunal de Justicia responde una cuestión prejudicial planteada por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en un asunto relativo a las licencias de los servicios de vehículos de turismo con conductor (VTC).

La Sala de Barcelona había enfocado la cuestión de la legalidad de este tipo de licencias desde el punto de vista de las ayudas de Estado y desde la perspectiva de las libertades económicas fundamentales, la libertad de establecimiento.

En cuanto al régimen de ayudas de Estado, el Tribunal de Justicia recuerda los cuatro elementos que integran el concepto de ayuda de Estado (una intervención del Estado o mediante fondos estatales; que pueda afectar a los intercambios comerciales entre los Estados miembros; que confiera una ventaja selectiva a su beneficiario; y que falsee o amenace con falsear la competencia).

Sin embargo y a juicio del Tribunal de Justicia, ninguna de las medidas controvertidas relativas a este tipo de licencia implica compromiso alguno de fondos estatales. Por tanto, concluye el Tribunal de Justicia que no se aplica a este supuesto el régimen europeo de ayudas de Estado.

En cambio, a la hora de aplicar la libertad económica fundamental prevista en el artículo 49 TFUE el Tribunal de Justicia considera, por una parte, que «el requisito de una autorización específica para ejercer la actividad de servicios de VTC en la conurbación de Barcelona, que se añade a la autorización nacional requerida para la prestación de servicios de VTC urbanos e interurbanos, constituye, por sí mismo, una restricción al ejercicio de la libertad garantizada en el artículo 49 TFUE, pues tal requisito limita efectivamente el acceso al mercado a todo recién llegado»; y, por otra parte, que «la limitación del número de licencias de tales servicios de VTC a una por cada treinta licencias de servicios de taxi otorgadas para dicha conurbación» también es una restricción a la libertad de establecimiento.

Ahora bien, la exigencia de una segunda licencia VTC está sometida al cumplimiento de unos requisitos para ser conforme con el Derecho de la Unión, a saber, que cumpla «los objetivos de buena gestión del transporte, del tráfico y del espacio público, así como de protección del medio ambiente dentro de tal conurbación»; lo que excluye los objetivos de carácter meramente económico que no pueden constituir una razón imperiosa de interés general que justifique una restricción a una libertad fundamental garantizada por el Tratado.

Por tanto y cumpliendo los anteriores objetivos puede estar justificada esta segunda licencia regional o local, además de la nacional.

Sin embargo, en el caso de la limitación de las licencias de servicios de VTC a una por cada treinta licencias de servicios de taxi, a juicio del Tribunal de Justicia, no parece apropiada para garantizar la consecución de los objetivos de buena gestión del transporte, del tráfico y del espacio público o para la protección del medio ambiente y, por tanto, es contraria a la libertad económica fundamental.

b) La regulación administrativa de los medicamentos

En el control de legalidad de la reglamentación española sobre medicamentos el Tribunal de Justicia ha considerado en la *sentencia Consejo General de Colegios Oficiales de Farmacéuticos de España, C-469/21*, que el Nodo SNSFarma, creado por el Gobierno español en virtud del Real Decreto 1345/2019, no es contrario al Derecho UE.

El Nodo SNSFarma es un instrumento de integración tecnológica e intercambio de información con el repositorio español, del que forma parte, y que se aplica a todos los medicamentos que incluyan el identificador único y sean dispensados con cargo al Sistema Nacional de Salud.

El litigio lo había planteado el Consejo de Colegios de Farmacéuticos ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo al impugnar la conformidad del Real Decreto 717/2019 con el Reglamento Delegado (UE) 2016/161 relativo a los dispositivos de seguridad que figuran en el envase de los medicamentos de uso humano.

En aplicación del referido Reglamento europeo se había aprobado un Real Decreto 1345/2007, sobre el procedimiento de autorización, registro y condiciones de dispensación de los medicamentos de uso humano fabricados industrialmente. En 2016 se estableció el repositorio español, una base de datos destinada a reunir toda la información necesaria para la identificación de los medicamentos, mediante la constitución del Sistema Español de Verificación de Medicamentos (SEVEM), una mercantil cuyo objeto social es desarrollar, implantar y gestionar el sistema español de verificación de medicamentos. El Consejo de Colegios de Farmacéuticos es socio de SEVEM y desde el momento de su constitución se ocupó de la gestión del nodo integrado en dicho repositorio, denominado Nodofarma Verificación.

Las cuestiones planteadas al Tribunal de Justicia giran en torno a si la introducción de un nuevo nodo para acceder al repositorio es conforme con la legislación europea.

En primer lugar, a juicio del Tribunal de Justicia el mero hecho de que un nodo sea de titularidad y gestión públicas no es contrario a las obligaciones establecidas por el Reglamento Delegado 2016/161 y no afecta al principio de autoadministración que se limita únicamente a los repositorios y no puede extenderse a las interfaces, es decir, a sus herramientas de acceso.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia insiste en que los Estados miembros conservan su competencia para organizar sus sistemas de seguridad social por lo que la obligación de utilizar un nodo determinado, en este caso el nuevo Nodo SNSFarma, para medicamentos dispensados a cargo del Sistema Nacional de Salud, no puede ser contraria al Reglamento Delegado 2016/161.

c) La contratación pública y las Administraciones españolas

En lo que a la contratación pública se refiere, la incidencia de la armonización legislativa europea en España ha sido muy importante como lo demuestran dos sentencias, una sobre concesión de servicio y la otra sobre cláusulas de carácter social.

En la *sentencia CNAE y otros, C-292/21* se plantea la cuestión relativa a la legalidad de la concesión de servicios y los cursos de las autoescuelas para recuperación del carné de conducir. En este caso y a requerimiento del Tribunal Supremo, el Tribunal de Justicia examina si la licitación de la concesión convocada por la Dirección General de Tráfico para la gestión de cursos de sensibilización y reeducación vial para la recuperación de crédito de permiso de conducción es conforme con la Directiva 2006/123/CE relativa a los servicios en el mercado interior y con la Directiva 2014/23/UE relativa a la adjudicación de contratos de concesión.

En cuanto a la Directiva sobre contratos de concesión, el Tribunal de Justicia descarta su aplicación a la licitación controvertida porque, aun cuando entra dentro del ámbito de aplicación material, la Directiva no sería aplicable porque la licitación era anterior a la fecha límite de transposición y porque la cuantía de la concesión no superaba el umbral previsto.

En cambio, se aplica la Directiva de servicios en el mercado interior y el Tribunal de Justicia analiza si las restricciones cuantitativas y territoriales son conformes con esta Directiva en la medida en que solo habría un concesionario por cada uno de los cinco territorios en que se divide la licitación.

Esta restricción a la libertad de establecimiento solo está autorizada si es compatible con los requisitos establecidos en el artículo 15.3 de la Directiva, por lo que debe resultar no discriminatoria, necesaria y proporcionada.

Ciertamente, a juicio del Tribunal de Justicia, la concesión no es discriminatoria e incluso es necesaria en la medida en que está concebida para mejorar la seguridad vial facilitando el acceso a los centros de formación a los conductores que hayan perdido puntos en su permiso de conducción; sin embargo, el Tribunal de Justicia considera que la medida no es proporcionada en la medida en que «parece que existen medidas menos restrictivas que esa que permiten conseguir el objetivo perseguido».

La solución que apunta el Tribunal de Justicia es que, por una parte, el mismo objetivo puede alcanzarse mediante un régimen de autorización administrativa, en lugar de recurrir a un servicio público que deba prestarse mediante concesión; y, por otra parte, siguiendo al Abogado General, considera que «una división del territorio pertinente en un mayor número de zonas geográficas que las cinco fijadas contribuiría a facilitar la prestación de los servicios controvertidos en el litigio principal en zonas menos atractivas».

En definitiva, el Tribunal de Justicia concluye que el procedimiento de adjudicación de los cursos de sensibilización y reeducación vial para la recuperación de puntos del permiso de conducción establecido por la Dirección General de Tráfico es contrario a la Directiva de servicios en la medida en que va más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo de interés general perseguido, a saber, la mejora de la seguridad vial.

El *auto ASADE II*, C-676/20, se refiere a las excepciones a la contratación pública en el ámbito social y contesta un reenvío prejudicial de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón sobre los contratos públicos de servicios sociales.

El Tribunal de Justicia responde con un auto, en vez de con una sentencia, porque, en principio, ya había respondido a cuestiones muy similares con su sentencia de 14 de julio de 2022, ASADE, C-436/20, EU:C:2022:559, en relación con las excepciones ‘sociales’ a la Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública.

En la cuestión prejudicial se planteaba la conformidad de la Ley aragonesa 11/2016, de acción concertada para la prestación a las personas de servicios de carácter social y sanitario, con la Directiva 2014/24/UE.

El Tribunal de Justicia considera que la legislación aragonesa no sería contraria a la Directiva siempre y cuando la utilización de tales acuerdos persiga satisfacer objetivos de solidaridad, sin mejorar necesariamente la adecuación o la eficiencia presupuestaria de la prestación de dichos servicios respecto del régimen de aplicación general a los procedimientos de adjudicación de contratos públicos, y, por una parte, el marco legal y convencional en el que se desarrolla la actividad de esas entidades contribuya efectivamente a la finalidad social y a la consecución de los objetivos de solidaridad y de eficiencia presupuestaria que sustentan esa normativa y, por otra parte, se respete el principio de transparencia.

El Tribunal de Justicia reitera, en primer lugar, su jurisprudencia conforme a la cual «el recurso exclusivo a las entidades privadas sin ánimo de lucro para garantizar la prestación de los servicios sociales y sanitarios que pueden ser objeto de un acuerdo de acción concertada [debe] estar motivado tanto por los principios de universalidad y de solidaridad, propios de un sistema de asistencia social, como por razones de eficiencia económica y de adecuación, toda vez que permite que esos servicios de interés general sean prestados en condiciones de equilibrio económico en el orden presupuestario, por entidades constituidas esencialmente para servir al interés general y cuyas decisiones no se guían [...] por consideraciones puramente comerciales».

También el Tribunal de Justicia confirma que «la exclusión de las entidades privadas con ánimo de lucro de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos que tienen por objeto la prestación de tales servi-

cios no es contraria al principio de igualdad, siempre y cuando dicha exclusión contribuya efectivamente a la finalidad social y a la consecución de los objetivos de solidaridad y de eficiencia presupuestaria que sustentan ese sistema».

No obstante, el Tribunal de Justicia exige que se cumpla el principio de transparencia, esto es, que «los poderes adjudicadores que se propongan adjudicar un contrato público de servicios contemplados en el anexo XIV de la referida Directiva deben, en principio, dar a conocer su intención mediante un anuncio de licitación o un anuncio de información previa publicado, conforme al artículo 51 de dicha Directiva, por la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea o, en su caso, para los anuncios de información previa, en sus perfiles de comprador».

En fin, el Tribunal contencioso-administrativo aragonés preguntaba sobre la aplicación de la Directiva 2006/123/CE relativa a los servicios en el mercado interior y, en particular, por el hecho de que obligase a los licitadores a constituirse de una determinada manera para concurrir.

Ahora bien, el Tribunal de Justicia inadmite la cuestión planteada porque no se ha acreditado que los servicios sociales en cuestión estén comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva 2006/123/CE.

3. La aplicación en España del Derecho europeo de la competencia

Varias de las sentencias pronunciadas por el Tribunal de Justicia tienen que ver con la aplicación del Derecho europeo de la competencia, en particular la Directiva de daños y el cártel de los camiones.

a) La Directiva de daños por infracción del Derecho de la competencia: *auto Deutsche Bank*

El *auto Deutsche Bank* (acuerdo anticompetitivo en productos derivados del tipo de interés en euros: Euribor), C-198/22 y C-199/22, EU:C:2023:166, responde una cuestión prejudicial, relativa a dos asuntos prácticamente idénticos, del Juzgado de lo Mercantil n.º 11 de Barcelona.

El origen de estos dos asuntos está en una infracción del Derecho de la competencia declarada por la Comisión Europea y cometida por varios bancos, Barclays, Deutsche Bank, Société Générale y Royal Bank of Scotland, por la restricción o el falseamiento de la competencia en el sector de los derivados sobre tipos de interés en euros relacionados con el tipo de interés de oferta en el mercado interbancario del euro («Euribor») o con el índice medio del tipo del euro a un día («EONIA») («EIRD»).

La infracción se había cometido entre septiembre de 2005 y mayo de 2008. La Comisión Europea fija con precisión el período temporal de cada banco.

La Comisión Europea impuso las multas en diciembre de 2013 e hizo públicos los datos en 2017 mediante su inserción en el *Diario Oficial de la Unión Europea* de 30 de junio de 2017, C n.º 206, p. 17.

El Juzgado de lo Mercantil de Barcelona volvía hacer el 17 febrero de 2022 prácticamente las mismas preguntas que la Audiencia Provincial de León había hecho en 2020 y a la que el Tribunal de Justicia respondió con la sentencia de 22 de junio de 2022, Volvo y DAF Trucks, C-267/20, EU:C:2022:494.

Aunque desde Luxemburgo se le remitió esta sentencia, el Juzgado barcelonés no quiso retirar la cuestión prejudicial y, por tanto, el Tribunal de Justicia dictó el auto que reitera la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la referida *sentencia Volvo y DAF Trucks*.

En cuanto a la primera pregunta sobre qué plazo de prescripción, de un año (según el Código civil español) o de cinco (según la Directiva), se aplica en este caso a la acción civil por los daños sufridos por los consumidores como consecuencia de la conducta ilícita de Deutsche Bank, el Tribunal de Justicia lo fija en función del día de la publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea* del resumen de la decisión definitiva de la Comisión mediante la cual se declara esa infracción, siempre y cuando pueda razonablemente considerarse que, en la fecha de la referida publicación, la persona perjudicada ha tenido conocimiento de los elementos indispensables que le permiten ejercitar su acción por daños.

El Tribunal de Justicia no sigue la insinuación del Tribunal barcelonés y considera que no procede distinguir entre los consumidores, de un lado, y los profesionales o las empresas, del otro, a efectos de determinar el momento en que se inicia el plazo de prescripción.

En este caso, por tanto, el plazo aplicable sería el 30 de junio de 2017.

La segunda cuestión que resuelve el Tribunal de Justicia es si se aplica la Directiva a hechos acaecidos con anterioridad a su aprobación en 2014 y a su fecha de transposición a los Derechos nacionales, en particular en el Derecho español el 26 de mayo de 2017, es decir, aproximadamente cinco meses después de que expirara el plazo de transposición de la Directiva 2014/104, cuando se adoptó el Real Decreto-ley 9/2017, que transpuso la referida Directiva al Derecho español.

El Tribunal de Justicia recuerda su jurisprudencia sobre el efecto directo de las directivas («una directiva no puede, por sí sola, crear obligaciones a cargo de un particular y, por consiguiente, no puede ser invocada como tal en su contra. En efecto, ampliar la invocabilidad de una disposición de una directiva no transpuesta, o transpuesta de manera incorrecta, al ámbito de las relaciones entre los particulares equivaldría a reconocer

a la Unión la facultad de establecer con efectos inmediatos obligaciones a cargo de los particulares, cuando únicamente tiene dicha competencia en los casos en que se le atribuye la facultad de adoptar reglamentos») y puntualiza que en el ámbito de aplicación temporal de la Directiva «queda incluida una acción por daños por una infracción del Derecho de la competencia que, pese a referirse a una infracción que finalizó antes de la entrada en vigor de dicha Directiva, se ejercitó después de la entrada en vigor de las disposiciones que transpusieron tal Directiva al Derecho nacional, en la medida en que el plazo de prescripción aplicable a esa acción no se agotó antes de la fecha de expiración del plazo de transposición de la referida Directiva».

b) La indemnización de los daños producidos: *sentencia Repsol*

El Tribunal de Justicia respondió al Juzgado de lo Mercantil n.º 2 de Madrid dos cuestiones sencillas pero de gran trascendencia sobre la aplicación pública del Derecho de la competencia por las autoridades españolas y sobre la aplicación privada también en España.

La *sentencia Repsol Comercial de Productos Petrolíferos*, C-25/21, se refiere a un litigio que enfrentaba a los herederos de varios propietarios de gasolineras que habían suscrito contratos de suministro en exclusiva de carburante con Repsol entre 2004 y 2009, que fue constatado como una infracción del Derecho europeo de la competencia por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, y que fue confirmado en la jurisdicción contencioso-administrativa por la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo.

Dado que la cuestión se plantea en relación con la reclamación de daños, el Tribunal de Justicia explica en primer lugar que en este caso no se aplica la Directiva 2014/104/UE relativa a determinadas normas por las que se rigen las acciones por daños en virtud del Derecho nacional, por infracciones del Derecho de la competencia de los Estados miembros y de la Unión Europea.

En cambio y cuando aún no era aplicable la Directiva 2014/104/UE, el Tribunal de Justicia interpreta que los artículos 101.1 y 102 TFUE tienen efecto directo lo que se traduce en que las resoluciones administrativas o judiciales firmes adoptadas en cada uno de los Estados miembros en aplicación del Derecho de la competencia deben ser tenidas en cuenta.

Por una parte, la existencia de una infracción del Derecho de la competencia de la Unión constatada en una resolución de ese tipo ha de reputarse acreditada por la parte demandante salvo prueba en contrario, trasladándose así a la parte demandada la carga de la prueba fijada en el artículo 2 del Reglamento n.º 1/2003, siempre que la naturaleza y el alcance material, perso-

nal, temporal y territorial de las presuntas infracciones objeto de las acciones ejercitadas se correspondan con los de la infracción constatada.

Por otra parte, cuando no hay total coincidencia, es decir, cuando el autor, la naturaleza, la calificación jurídica, la duración y el alcance territorial de la infracción constatada en ese tipo de resolución y de la infracción que es objeto de la acción de que se trate solo coinciden parcialmente, las constataciones que figuran en tal resolución no carecen necesariamente de toda pertinencia, sino que constituyen un indicio de la existencia de los hechos a los que se refieren esas constataciones. Se produce, por tanto, una inversión parcial de la carga de la prueba que recaerá también sobre la codemandada.

La otra cuestión que responde el Tribunal de Justicia es la nulidad de pleno derecho establecida en el artículo 101.2 TFUE y solo se aplica a los elementos del acuerdo prohibidos por el artículo 101.1 TFUE, de modo que el conjunto del acuerdo solo estará viciado de nulidad cuando estos elementos no parezca que puedan separarse del propio acuerdo.

c) El cártel de los camiones: sentencia *Tráficos Manuel Ferrer* y auto *Dalarjo*

El Tribunal de Justicia ha dictado una importante sentencia en relación con el denominado ‘cártel de los camiones’, la *sentencia Tráficos Manuel Ferrer*, C-312/21, y se pronuncia sobre tres cuestiones planteadas por el Juzgado de lo Mercantil n.º 3 de Valencia en un asunto en el que se reclamaban los daños a la empresa Daimler por la compra, por una parte, de un camión de la marca Mercedes, fabricado por Daimler, y, por otra parte, por la compra de once camiones, de los cuales cinco de la marca Mercedes, cuatro fabricados por Renault y dos por Iveco.

De nuevo, los jueces españoles están tratando de comprender la acción de responsabilidad por daños sufridos como consecuencia de la infracción del Derecho europeo de la competencia que tiene su fundamento único y directo en el artículo 101 TFUE, y, con posterioridad y desde su entrada en vigor en la Directiva 2014/104/UE relativa a determinadas normas por las que se rigen las acciones por daños en virtud del Derecho nacional, por infracciones del Derecho de la competencia de los Estados miembros y de la Unión Europea.

En esta sentencia se plantean, básicamente, dos cuestiones: las costas y la estimación judicial del daño teniendo en cuenta que se aplicó la solidaridad de Daimler por la actuación de los otros fabricantes de camiones sancionados por la Comisión Europea.

El Tribunal de Justicia advierte que, según los casos, será aplicable el artículo 101 TFUE o la Directiva, de conformidad con el régimen de aplicabilidad de su artículo 22.

En primer lugar y cuanto a las costas, en España se ha intentado poner de manifiesto que la regla del vencimiento en este tipo de acciones por daños sería contraria al derecho al pleno resarcimiento del perjuicio sufrido como consecuencia de un comportamiento contrario a la competencia.

Sin embargo, el Tribunal de Justicia reafirma en esta sentencia que estas acciones por daños derivados de la vulneración del derecho de la competencia no son equivalentes a las acciones de los consumidores en relación con las cláusulas abusivas.

Por tanto, el Tribunal de Justicia llega a la conclusión de que ni el artículo 101 TFUE ni la Directiva se oponen a la interpretación que hace la jurisprudencia española sobre la regla del vencimiento en materia de costas.

En segundo lugar y respecto de la estimación del daño en un caso de solidaridad de la responsabilidad de los infractores del derecho de la competencia, el Tribunal de Justicia subraya que la Directiva confiere a los jueces para llevar a cabo una estimación del daño siempre y cuando, por un lado, se haya acreditado la existencia del perjuicio y, por otro lado, cuando sea prácticamente imposible o excesivamente difícil cuantificarlo con precisión.

Ahora bien, en este caso concreto el Tribunal de Justicia comprueba que Daimler había colaborado en la práctica de las pruebas y que uno de los demandantes también había adquirido camiones a otros dos fabricantes que podrían aportarle pruebas relativas al sobrecoste inducido por el cártel, con el fin de determinar si dicho sobrecoste se repercutió efectivamente en el precio de compraventa de cuatro camiones Renault y de dos camiones Iveco y, de ser así, en qué medida.

En suma, a juicio del Tribunal de Justicia cabe la estimación judicial del daño, pero ha de tenerse en cuenta el conjunto de los parámetros que resulten del comportamiento de las partes en el litigio y, en particular el carácter infructuoso de trámites como la solicitud de exhibición de pruebas establecida en la Directiva.

El *auto Dalarjo y otros/Renault Trucks Sasu*, C-285/21, resuelve una cuestión que le planteaba la Audiencia Provincial de Pontevedra relativa al cártel de camiones: si un camión Dumper articulado se entiende comprendido entre los productos afectados por la práctica colusoria constatada en la Decisión sancionadora de la Comisión.

El Tribunal de Justicia responde afirmativamente y concluye señalando: «el «dumper» articulado presenta ciertas características particulares como, por ejemplo, el hecho de que esté destinado a un uso industrial en terrenos irregulares, que no esté sujeto a matriculación y que su velocidad máxima esté limitada a 50 km/h, se trata de un camión con una masa máxima autorizada de 60 toneladas, que no puede quedar excluido del concepto de «camiones» utilizado en la Decisión [sancionadora de la Comisión Europea]».

4. *Las cláusulas abusivas: sentencia Caixabank y la comisión de apertura de un préstamo con garantía hipotecaria*

El Tribunal de Justicia ha dictado la *sentencia Caixabank*, C-565/21, y a petición de nuestro Tribunal Supremo, de la Sala Civil, interpreta la Directiva 93/13/CEE sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores.

El origen del litigio es muy habitual: concesión por un banco de un crédito con garantía hipotecaria por importe de 130.000 euros y, más en concreto, la estipulación conforme a la cual se obligaba al consumidor al abono de 845 euros en concepto de comisión de apertura.

De las tres preguntas que le hace al Tribunal de Justicia la Sala 1.^a del Tribunal Supremo, la primera se refiere a si la comisión de apertura forma o no parte del objeto principal del contrato de crédito, como había reconocido su propia jurisprudencia.

Sin embargo, el Tribunal de Justicia llega a la conclusión de que, habida cuenta de que la comisión de apertura cubre la retribución de los servicios relacionados con el estudio, la concesión o la tramitación del préstamo o crédito u otros servicios similares inherentes a la actividad del prestamista ocasionada por la concesión del préstamo o crédito, en realidad no forma parte del objeto principal del contrato.

La segunda pregunta se refiere a la transparencia en la contratación partiendo de la interpretación de la Directiva 93/13. La interpretación del Tribunal de Justicia es amplia pero lo resume así: «el sistema de protección establecido por dicha Directiva se basa en la idea de que el consumidor se halla en una situación de inferioridad respecto al profesional en lo relativo, en particular, al nivel de información, [por lo que] la exigencia de redacción clara y comprensible de las cláusulas contractuales y, por tanto, de transparencia, a que obliga la propia Directiva, debe interpretarse de manera extensiva».

Esto quiere decir, según el Tribunal de Justicia, que corresponde en exclusiva a los jueces nacionales «valorar el carácter claro y comprensible de una cláusula contractual que estipula el pago por el prestatario de una comisión de apertura», debiendo «comprobar, a la vista de todos los elementos de hecho pertinentes, que el prestatario está en condiciones de evaluar las consecuencias económicas que se derivan para él de dicha cláusula, entender la naturaleza de los servicios proporcionados como contrapartida de los gastos previstos en ella y verificar que no hay solapamiento entre los distintos gastos previstos en el contrato o entre los servicios que estos retribuyen».

Por último, la tercera cuestión tenía que ver con la admisión jurisprudencial de la cláusula de apertura y el Tribunal de Justicia, después de establecer numerosas cautelas y de encomendarle al juez nacional que cumpla su función controlar de oficio la potencial abusividad de estas cláusulas, ad-

mite que se imponga a los clientes de los bancos la cláusula de apertura de los créditos hipotecarios.

No obstante, en esta sentencia se puede observar cómo en las distintas cuestiones prejudiciales formuladas por los jueces españoles existen acusaciones cruzadas que el propio Tribunal de Justicia recoge en esta sentencia al recordar que tanto el Tribunal Supremo como CaixaBank se quejaban de «la exposición errónea tanto de la normativa española como de la jurisprudencia del Tribunal Supremo realizada en la petición de decisión prejudicial del asunto C-224/19, al no haber descrito el órgano jurisdiccional remitente de aquel asunto la norma que regula específicamente la comisión de apertura y establece para ella un régimen diferente al del resto de comisiones bancarias».

Se trata, como es obvio, de evitar en los reenvíos prejudiciales estas acusaciones directas o veladas entre los tribunales españoles y, desde luego, es necesario conseguir una precisa y leal exposición de los hechos y del derecho aplicable en los reenvíos prejudiciales que se remitan a Luxemburgo.

De manera complementaria, el *auto AW y PN/CaixaBank*, C-254/22, reitera la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en lo que se refiere, en primer lugar, a las causas de inadmisibilidad de algunas de las 15 cuestiones prejudiciales remitidas por el Juzgado de Primera Instancia n.º 17 de Palma de Mallorca y, seguidamente, respecto de su propia jurisprudencia, en particular la establecida en la sentencia de 3 de marzo de 2020, Gómez del Moral Guasch, C-125/18, EU:C:2020:138.

En cuanto a las causas de inadmisibilidad de algunas cuestiones prejudiciales, el Tribunal de Justicia insiste en que «es indispensable que el órgano jurisdiccional nacional haga explícito, en [el auto de reenvío prejudicial], el marco fáctico y normativo en el que se inscribe el litigio principal y que facilite unas explicaciones mínimas sobre los motivos de la elección de las disposiciones del Derecho de la Unión cuya interpretación solicita y sobre la relación que establece entre esas disposiciones y la normativa nacional aplicable al litigio del que conoce».

Pero también el Tribunal de Justicia inadmite una cuestión porque se refiere a la aplicación del Derecho español, no del Derecho de la Unión y, como apunta el Tribunal de Justicia, «no es competente para pronunciarse, en un procedimiento prejudicial, sobre la interpretación de las disposiciones nacionales ni para juzgar si la interpretación que hace de ellas el órgano jurisdiccional remitente es correcta, ya que tal interpretación es competencia exclusiva de los órganos jurisdiccionales nacionales».

En lo que se refiere a las preguntas que contesta el Tribunal de Justicia, el primer bloque se refiere la información precontractual que el profesional debe facilitar al consumidor para que este pueda evaluar las consecuencias económicas de su obligación contractual en relación con un préstamo hipotecario referenciado a un índice de referencia de préstamos hipotecarios y

llega a la conclusión de que ni la legislación ni la jurisprudencia españolas son contrarias a la Directiva 93/13/CEE sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores.

En cuanto al segundo bloque de preguntas, el Tribunal de Justicia insiste en que corresponde al juez nacional determinar si el profesional actuó de buena fe al fijar el tipo de interés de un préstamo hipotecario tomando como referencia un índice previsto por la ley, y si la cláusula que incorpora tal índice puede causar en detrimento del consumidor un desequilibrio importante entre los derechos y obligaciones de las partes que se derivan del contrato. De lo que deduce que la legislación y la jurisprudencia españolas no serían conformes con su interpretación de la Directiva.

Por último, el Tribunal de Justicia también reitera su jurisprudencia y considera que la legislación española no sería contraria a la interpretación de la Directiva conforme a la cual en caso de nulidad de una cláusula abusiva que fija el tipo de interés variable de un préstamo hipotecario recurriendo a un índice de referencia, el juez nacional sustituya ese índice por un índice legal, aplicable a falta de acuerdo en contrario de las partes del contrato, siempre que el contrato de préstamo hipotecario en cuestión no pueda subsistir tras la supresión de dicha cláusula abusiva y que la anulación del contrato en su totalidad deje al consumidor expuesto a consecuencias especialmente perjudiciales.

5. *La interpretación de las directivas de armonización fiscal*

La *sentencia Endesa Generación*, C-833/21, responde una cuestión prejudicial de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional sobre la compatibilidad del impuesto español sobre el carbón con la Directiva 2003/96/CE por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad.

La cuestión se plantea en relación con una liquidación del impuesto sobre el carbón adquirido por Endesa para su central térmica de Litoral de Almería y que la Agencia Tributaria consideró que estaba gravado al destinarlo a la producción de electricidad.

La Directiva 2003/96/CE establece con carácter general la exención obligatoria de la imposición del carbón utilizado para producir electricidad. Sin embargo, permite que por motivos de política medioambiental se establezca una excepción, es decir, que podría crearse un impuesto al carbón para producir electricidad siempre que cumpla una serie de requisitos.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia subraya la importancia de haber adoptado en la Unión Europea un régimen de imposición armonizado de los productos energéticos y de la electricidad. Esto significa que la Di-

rectiva 2003/96 obliga a los Estados a que graven la electricidad producida, debiendo, correlativamente, quedar exentos de imposición los productos energéticos utilizados para la producción de dicha electricidad, y ello con la finalidad de evitar la doble imposición de la electricidad.

No obstante, al mismo tiempo, la Directiva establece la facultad de los Estados miembros de someter a gravamen por motivos de política medioambiental los productos energéticos utilizados para producir electricidad lo que constituye una excepción al principio de imposición única de la energía eléctrica.

Y es precisamente a la configuración de esta excepción a la que se dedica la sentencia señalando que la excepción a la exención estaría justificada, en primer lugar, cuando existe un vínculo directo entre el uso de los ingresos y la finalidad de la imposición en cuestión o cuando este gravamen, sin tener una finalidad meramente presupuestaria, se concibe, por lo que respecta a su estructura y, en particular, al objeto imponible o al tipo de gravamen, de tal modo que influya en el comportamiento de los contribuyentes en un sentido que permita lograr una mayor protección del medio ambiente, por ejemplo, gravando considerablemente el uso del carbón para desalentar su consumo o fomentando el uso de otros productos cuyos efectos son, en principio, menos perjudiciales para el medio ambiente.

Por esa razón y a juicio del Tribunal de Justicia, no es necesario que exista un vínculo directo entre el uso de los ingresos y la finalidad de la imposición sino que, por ejemplo, «cuando un impuesto desalienta el consumo de un producto nocivo para el medio ambiente, debe considerarse que contribuye a la protección del medio ambiente».

En suma, concluye el Tribunal de Justicia, la excepción que supone el impuesto del carbón para la generación de electricidad estaría justificada cuando existe un vínculo directo entre el uso de los ingresos y la finalidad medioambiental de esta imposición pero también cuando este impuesto, sin tener una finalidad meramente presupuestaria, se concibe, por lo que respecta a su estructura y, en particular, al objeto imponible o al tipo de gravamen, de tal modo que influya en el comportamiento de los contribuyentes en un sentido que permita lograr una mayor protección del medio ambiente.

IV. Relación de las sentencias comentadas

1. TJUE, sentencia de 19 de enero de 2023, CNAE y otros (Administración General del Estado y otros/AUDICA y Ministerio Fiscal), C-292/21, EU:C:2023:32 (adjudicación del servicio de recuperación de puntos del permiso de conducir y Directiva de servicios).
2. TJUE, sentencia de 26 de enero de 2023, V. S./Ministerio del Interior y Dirección General de Lucha contra la Delincuencia Organizada, C-205/21,

- EU:C:2023:49 (recogida sistemática de datos biométricos y genéticos de cualquier persona investigada por un delito).
3. TJUE, sentencia de 26 de enero de 2023, Consejo General de Colegios Oficiales de Farmacéuticos de España, C-469/21, EU:C:2023:50 (el Nodo SNSFarma y el acceso al repositorio sobre medicamentos).
 4. TJUE (Gran Sala), sentencia de 31 de enero de 2023, Puig Gordi y otros, C-158/21, EU:C:2023:57 (orden europea de extradición de antiguos miembro de la Generalidad de Cataluña).
 5. TJUE, sentencia de 2 de febrero de 2023, España y otros/Comisión (arrendamiento financiero para la adquisición de buques) C-649/20 P, C-658/20 P y C-662/20 P, EU:C:2023:60.
 6. TJUE, sentencia de 9 de febrero de 2023, X-FAB Dresden, C-453/21, EU:C:2023:79 (independencia del delegado de protección de datos).
 7. TJUE, sentencia de 16 de febrero de 2023, Tráficos Manuel Ferrer, C-312/21, EU:C:2023:99 (tutela judicial efectiva, costas e indemnización de daños en el cártel de los camiones).
 8. TJUE, sentencia de 16 de febrero de 2023, HYA y otros, C-349/21, EU:C:2023:102 (motivación de las autorizaciones de escuchas telefónicas).
 9. TJUE, auto, de 17 de febrero de 2023, Pombo da Silva/Comisión, C-586/22, EU:C:2023:125 (inadmisión de un recurso por omisión por no iniciar un procedimiento por incumplimiento contra España).
 10. TJUE, auto de 28 de febrero de 2023, Dalarjo y otros/Renault Trucks Sasu, C-285/21, EU:C:2023:132 (cártel de camiones y la inclusión de un dúmper).
 11. TJUE, auto de 28 de febrero de 2023, AW y PN/CaixaBank, C-254/22, EU:C:2023:134 (índice de referencia de préstamos hipotecarios (IRPH)).
 12. TJUE, sentencia de 9 de marzo de 2023, Norra Stockholm Bygg, C-268/21, EU:C:2023:145 (datos personales y procedimiento judicial).
 13. TJUE, sentencia de 9 de marzo de 2023, An Bord Pleanála y otros (Los jardines de Santa Teresa), C-9/22, EU:C:2023:176 (evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente).
 14. TJUE, sentencia de 16 de marzo de 2023, CaixaBank, C-565/21, EU:C:2023:212 (comisión de apertura de un préstamo hipotecario).
 15. TJUE, auto de 17 de marzo de 2023, Asociación de Delineantes de Hacienda/España, C-552/22 P, EU:C:2023:252 (inadmisión de un recurso por incumplimiento y de reclamación de responsabilidad por transposición tardía e incorrecta de la Directiva 2005/36/CE).
 16. TJUE, sentencia de 21 de marzo de 2023, QB/Mercedes-Benz Group AG, C-100/21, EU:C:2023:229 (responsabilidad de los fabricantes de coches por dispositivo de desactivación).
 17. TJUE, sentencia de 30 de marzo de 2023, Comité Principal del Personal Docente del Ministerio de Educación y Cultura del Estado Federado de Hesse, C-34/21, EU:C:2023:270 (grabación de las clases de los profesores).
 18. TJUE, auto, de 31 de marzo de 2023, Asociación Estatal de Entidades de Servicios de Atención a Domicilio (ASADE II)/Consejería de Sanidad de la Diputación General de Aragón, C-676/20, EU:C:2023:289 (contratación pública y servicios sociales).

19. TJUE, sentencia de 20 de abril de 2023, ZA y otros/Repsol Comercial de Productos Petrolíferos, C-25/21, EU:C:2023:298 (indemnización por daños por la violación del derecho de la competencia).
20. TJUE, sentencia de 4 de mayo de 2023, ALD Automotive s.r.o., C-78/22, EU:C:2023:379 (efecto directo Directiva contra la morosidad en las operaciones comerciales).
21. TJUE, sentencia de 11 de mayo de 2023, Inspecția Judiciară, C-817/21, EU:C:2023:391 (los poderes de la Inspección Judicial y la independencia de los jueces en Rumanía).
22. TJUE, sentencia de 17 de mayo de 2022, BK y ZhP (suspensión parcial del litigio mientras tramita un reenvío prejudicial), C-176/22, EU:C:2023:416.
23. TJUE, sentencia de 25 de mayo de 2023, Bundesrepublik Deutschland (retorno voluntario de refugiado), C-364/22, EU:C:2023:429.
24. TJUE, sentencia de 25 de mayo de 2023, Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Warszawie (Director de la Agencia Tributaria de Varsovia), C-114/22, EU:C:2023:430, deducción del IVA en caso de adquisición ficticia).
25. TJUE (Gran Sala), sentencia de 5 de junio de 2023, Comisión/Polonia (independencia y vida privada de los jueces), C-204/21, EU:C:2023:442.
26. TJUE, sentencia de 8 de junio de 2023, Prestige and Limousine, S. L./Área Metropolitana de Barcelona, Asociación Nacional del Taxi (Antaxi), Asociación Profesional Élite Taxi, Sindicat del Taxi de Catalunya (STAC), Tapoca VTC1, S. L., Agrupació Taxis Companys, C-50/21, EU:C:2023:448 (libertad de establecimiento en el transporte urbano y licencias VTC).
27. TJUE, sentencia de 8 de junio de 2023, UFC — Que choisir y CLCV/Premier ministre y Ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance, C-407/21, EU:C:2023:449 (anulación de viajes combinados y derecho al reembolso de pagos incluso durante la pandemia de Covid).
28. TJUE, sentencia de 15 de junio de 2023, Eco Advocacy/Bord Pleanála, C-721/21, EU:C:2023:477 (congruencia procesal y motivación administrativa en las evaluaciones medioambientales).
29. TJUE, sentencia de 22 de junio de 2023, Endesa Generación, C-833/21, EU:C:2023:516 (impuesto sobre el carbón para producir electricidad y su compatibilidad con la Directiva 2003/96/CE).

Crónica

Actualidad institucional y económica de España en el marco de la Unión Europea (junio 2023)

Beatriz Iñarritu

Profesora de «Deusto Business School», Universidad de Deusto
binarritu@deusto.es

doi: <https://doi.org/10.18543/ced.2815>

Publicado en línea: septiembre de 2023

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 2023, se ha podido resolver el complejo conflicto con el Reino Unido por la aplicación del protocolo de Irlanda del Norte, y la asignación de los Fondos de Recuperación sigue su curso. En el caso español, ha sido confirmado el desembolso del tercer tramo estando ya pendiente la solicitud del cuarto tramo una vez que España ha aprobado en marzo las reformas en el sistema público de pensiones planteadas en el Plan Nacional de Recuperación.

Sin embargo, también han sido noticia las suspensiones en los pagos a Polonia, Hungría e Italia, destacando los casos de los dos países del Este ya que se trata de decisiones basadas en vulneraciones graves del Estado de Derecho. Polonia, además, ha recibido una importante sentencia del Tribunal europeo que rechaza de plano una normativa nacional contraria a la independencia del poder judicial.

A lo largo de estos primeros seis meses de 2023, el Banco Central Europeo ha continuado con las subidas de los tipos de interés hasta situarlos en un inédito 4%, la Comisión Europea ha propuesto una ambiciosa reforma de la Unión Aduanera y ha abierto un nuevo expediente contra Google por prácticas de abuso de poder en el mercado de la publicidad online, y el Parlamento ha dado su apoyo a que las grandes tecnológicas contribuyan en el mantenimiento de las infraestructuras de telecomunicaciones.

During the first six months of 2023, an agreement has been achieved to solve the complex conflict with the United Kingdom, due to of the implementation the Northern Ireland protocol, and the allocation of the

Recovery Funds is going on. In the Spanish case, the disbursement of the third stretch has already been confirmed considering that the demand for the fourth one is also in stand-by once Spain has endorsed in March the latest reforms on the public system of pensions included in the National Plan of Recovery.

However, they were also important news those of the suspensions of payments to Poland, Hungary, and Italy, being remarkable those cases of the two Eastern countries, as the decisions were based on major violations of the Rule of Law. Poland has also been addressed an important sentence from the European Court of Justice, which rejects a national law that puts into question the independence of the judicial system.

All along these six first months of 2023, the ECB has continued to raise the interest rates and reached 4%, the European Commission has proposed an ambitious reform of the European Customs Union and has initiated a new case against Google over abusive practices in online advertising technology, and the European Parliament has given its support to the possibility that the big tech companies might contribute to the maintenance of the telecommunication infrastructures.

II. El estado de la integración

1. *Polonia: sentencia del Tribunal de la UE sobre la independencia judicial, nuevo recurso contra el Tribunal Constitucional polaco por dictaminar la primacía del Derecho nacional polaco y apertura de expediente contra la «Ley Tusk»*

A comienzos de junio, el Tribunal de la UE hizo pública una sentencia en la que dictaminaba que la reforma del sistema judicial polaco, impulsada y aprobada en 2019 por el «Partido Ley y Justicia» que gobierna el país, es contraria al Derecho de la Unión.

Dicha ley, aprobada, en efecto, el 20 diciembre de 2019, modificaba sustancialmente las diferentes normas nacionales de organización de los tribunales ordinarios, los tribunales de lo contencioso-administrativo y el Tribunal Supremo.

Y ya desde entonces provocó un fuerte enfrentamiento entre Bruselas y Varsovia, ya que, según la Comisión, el gobierno polaco estaría desarrollando una estrategia para «hacerse» con el poder judicial del país. Según estas mismas fuentes comunitarias, habría sido precisamente este enfrentamiento el factor que, de hecho, habría impedido que el gobierno polaco haya terminado ya por completo con la separación de poderes.

La Comisión Europea interpuso un recurso contra la ley polaca porque, en concreto, consideraba que, con la creación de una Sala Disciplinaria en

el Tribunal Supremo, sin suficientes garantías de independencia e imparcialidad para juzgar y pronunciarse sobre el estatuto de los jueces y el ejercicio de sus funciones, el gobierno polaco se dotaba de un órgano de control, vigilancia y castigo. A través de esta Sala, Varsovia imponía a los magistrados «la obligación de comunicar información sobre sus actividades en asociaciones o fundaciones, así como sobre su afiliación política en el pasado» y la publicación de esta información, por lo que, según Bruselas, la «ley modificativa vulneraba el derecho al respeto a la vida privada y el derecho a la protección de los datos personales».

Gracias a la presión de la Comisión y de los propios magistrados afectados, Polonia llegó a aprobar ciertos cambios en la ley, pero, debido a la guerra en Ucrania, estas cuestiones se habían relegado a un segundo plano, hasta que, en efecto, la sentencia emitida por el Tribunal europeo en junio pudo cerrar definitivamente el expediente contra Polonia, manteniendo, en todo caso, las sanciones establecidas a lo largo del procedimiento. A finales de 2021 el propio Tribunal condenó al gobierno polaco a pagar una multa de un millón euros diarios para garantizar que el país diera cumplimiento a las medidas provisionales, aunque en abril de 2022 la multa se redujo a medio millón.

En esta nueva decisión del Tribunal de Luxemburgo se subrayaba la primacía del valor del Estado de Derecho, ya que «forma parte de la identidad misma de la Unión como ordenamiento jurídico común y que se concreta en una serie de principios que contienen obligaciones jurídicamente vinculantes para los Estados miembros».

Los jueces europeos recalcan en su escrito que «el control del cumplimiento por parte de un Estado miembro de valores y principios del Estado de Derecho, la tutela judicial efectiva y la independencia judicial» está plenamente comprendido en su competencia». Y añadían que también los socios comunitarios «están obligados a velar por evitar cualquier regresión, en cuanto al valor del Estado de Derecho de su legislación en materia de organización judicial, absteniéndose de adoptar normas que menoscaben la independencia de sus magistrados».

El Tribunal europeo también estimaba que, «habida cuenta de su amplitud e imprecisión y del contexto particular en el que se adoptaron», las disposiciones de la ley «son incompatibles con las garantías de acceso a un tribunal independiente, imparcial y establecido previamente por la ley», puesto que en la práctica, en algunas circunstancias, podría ser necesario que los tribunales nacionales polacos estuvieran obligados a comprobar si ellos mismos, o los jueces que los integran, cumplen las exigencias establecidas por el Derecho de la Unión».

Y, también, basándose en su propia jurisprudencia, los jueces europeos reafirmaban su apreciación de que la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo polaco «no satisface la exigencia de independencia e imparcialidad».

«Polonia puede estar en desacuerdo con la Comisión Europea, pero la sentencia del Tribunal de Justicia de la UE resuelve el asunto definitivamente. El Tribunal tiene la última palabra en lo que respecta a la aplicación de la legislación de la UE y la protección del ordenamiento jurídico de la UE. Como miembro de la familia europea, insto a las autoridades polacas a cumplir plenamente la sentencia. Esto es necesario para fortalecer la independencia de los tribunales polacos», señaló el comisario responsable de Justicia, Didier Reynders.

Por otra parte, en febrero, la Comisión Europea había presentado una demanda ante la justicia europea contra Polonia por las sentencias del Tribunal Constitucional de este país en las que había dictaminado que el Derecho nacional polaco prima sobre los Tratados comunitarios.

Bruselas daba así, un nuevo paso en su cuestionamiento sobre la independencia del sistema judicial polaco, tras el inédito y grave desafío que habían provocado dos fallos del Tribunal Constitucional polaco en julio y octubre de 2021, que concluían que el Derecho polaco primaba sobre los Tratados de la UE y sobre las sentencias del Tribunal de Luxemburgo.

Aunque la Comisión ya había iniciado entonces un procedimiento sancionador contra Polonia, al no verse atendidos sus requerimientos decidió, finalmente, iniciar este nuevo recurso ante la justicia europea.

La justificación esgrimida por Bruselas se centra en que considera que «las sentencias del Tribunal Constitucional polaco vulneran los principios generales de autonomía, primacía, eficacia y aplicación uniforme del Derecho de la Unión, así como el efecto vinculante de las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea», a lo que añade sus «serias dudas sobre la independencia e imparcialidad del Tribunal Constitucional».

Bruselas explicaba en su escrito de febrero que «existe una duda razonable» sobre la independencia de este tribunal por cómo se nombró a tres jueces en 2015, «infringiendo normas fundamentales que forman parte integrante del establecimiento y funcionamiento del sistema de control constitucional». Y continuaba señalando que «esto también queda demostrado por otras irregularidades y deficiencias, como la elección del presidente y el vicepresidente del Tribunal Constitucional».

Dado que este alto Tribunal polaco debe pronunciarse sobre cuestiones relativas a la aplicación o interpretación del Derecho de la Unión, la Comisión argumentaba que, con estas irregularidades, Polonia «ya no podía garantizar la tutela judicial efectiva de un tribunal independiente e imparcial establecido previamente por la ley», tal como exige el artículo 19, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea, «en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión».

Y en junio, la Comisión decidió iniciar un nuevo expediente contra Polonia por la conocida como «Ley Tusk», una norma polaca que establece la

creación una comisión de investigación sobre la influencia rusa en el país entre 2007 y 2022, una ley que los medios opositores al gobierno ultraconservador polaco denuncian por estar hecha a medida para perseguir a Donald Tusk, líder del principal partido de la oposición.

Bruselas, que entiende que se trata de una nueva vulneración del Estado de Derecho por parte del gobierno polaco, acordó iniciar un nuevo procedimiento de infracción contra Polonia con el envío de una notificación formal. Al igual que la oposición, el Defensor del Pueblo y una mayoría de expertos legales del país, la Comisión también entiende que la ley permitiría inhabilitar para el ejercicio de un cargo público durante diez años cuando, en aplicación de dicha normativa y sin control judicial suficiente, se concluya la culpabilidad de una persona investigada.

2. Comisión Europea: bloqueo de fondos europeos a Polonia, Hungría e Italia

Las vulneraciones contra el Estado de Derecho en Hungría y Polonia han justificado el bloqueo en la entrega de unos 63.200 millones de euros a dichos países, procedentes tanto de los Fondos de Cohesión como de los Fondos de Recuperación.

Los fondos correspondientes al Plan polaco de Recuperación aún no han sido liberados, ya que Bruselas considera que las promesas realizadas por el gobierno polaco de incluir en el Plan determinadas reformas con las que restituir el Estado de Derecho, incluida la eliminación de la cuestionada Sala disciplinaria para controlar a los jueces, acumulan retrasos y se encuentran paralizadas en el Tribunal constitucional polaco.

Es así como ni siquiera los dos primeros pagos del Plan, por valor de casi 9.000 millones de euros del total de los 35.360 previstos en el conjunto del programa (equivalentes al 6,2% del PIB del país) que deberían desembolsarse hasta 2026, han sido transferidos al país.

Por lo que se refiere a Hungría, la Comisión Europea ya había acordado a finales de 2022 solicitar a los Estados miembros el bloqueo del pago de los Fondos europeos de Cohesión por las prácticas de corrupción y de violaciones del Estado de Derecho detectadas en el país (normativas contra la independencia de la justicia, los derechos de la comunidad LGTBI o el derecho de asilo). En el caso húngaro, estaría en suspenso el desembolso de más de 22.500 millones de euros en total, que tendrían como plazo para ser transferidos el año 2027.

Esta misma justificación es aplicada por Bruselas para evitar los pagos por el Plan de Recuperación húngaro, que prevé un desembolso total de 5.800 millones de euros.

Y también Italia vio suspendida en marzo la entrega de 19.000 millones de euros correspondientes al tercer pago de su Plan de Recuperación, por

no cumplir, desde finales de 2022, los hitos asignados a dicho tramo de los desembolsos. En este caso, el retraso parece tener una justificación relacionada con la gestión administrativa, circunstancia que, previsiblemente, podría quedar solventada sin dificultad.

El ejecutivo de Giorgia Meloni culpabilizó a los anteriores gobiernos, puesto que el diseño de los proyectos, reformas e inversiones incluidos en el Plan italiano de Recuperación fue responsabilidad de los anteriores gobiernos presididos por Giuseppe Conte (2018-2021) y Mario Draghi (2021-2022).

Y aunque Bruselas trató de dar cierta normalidad a esta situación inédita de paralización de desembolsos a uno de los «países grandes» de la UE, lo cierto es que muchos medios de comunicación se hicieron eco de la preocupación que pudiera estar cundiendo en el país por las dificultades encontradas para ejecutar de forma rápida los compromisos adquiridos y «poner en marcha» la maquinaria de gasto, teniendo en cuenta además que Italia es el mayor beneficiario del plan comunitario, con más de 200.000 millones de euros previstos, entre capital a fondo perdido y créditos.

Por este motivo, Italia es una de las voces más destacadas a la hora de reclamar que se amplíe el plazo para gastar el dinero de los Fondos de Recuperación europeos. La primera ministra Meloni quiere, también, reprogramar algunas inversiones previstas por sus antecesores en el cargo para que éstas sean financiadas con otros fondos comunitarios, como los de Cohesión, y financiar, en cambio, otra serie de gastos con estos Fondos de Recuperación.

3. España: tercer desembolso de los Fondos de Recuperación y reforma del sistema de pensiones para solicitar el cuarto tramo de los fondos

El 17 de febrero, la Comisión Europea aprobó el desembolso del tercer tramo de los Fondos de Recuperación europeos por valor de 6.000 millones de euros, tras constatar el cumplimiento de las reformas e hitos correspondientes.

Nuestro país ya había recibido en agosto de 2021 los primeros 9.036 millones de euros como anticipo o pre-financiación, como pago previo para cubrir las inversiones y gastos generados por la pandemia. Y el 27 de diciembre de ese mismo año llegó el primer desembolso oficial de 10.000 millones, y en junio de 2022 se hizo efectivo el segundo desembolso, de 12.000 millones. De esta forma, con los 6.000 millones aprobados en febrero de 2023 del tercer tramo, España superaba los 37.000 millones recibidos, el 53% de todas las transferencias a fondo perdido adjudicadas.

Este último pago estaba asociado al cumplimiento de 29 hitos y objetivos a lo largo del primer semestre de 2022, como la reforma de la Ley Con-

curso, que establece un procedimiento de segunda oportunidad e introduce un procedimiento especial para micropymes, la Ley sobre el Sistema Integral de Formación Profesional o la Ley de Medidas de Prevención y Lucha contra el Fraude Fiscal. También incluía otras reformas para el desarrollo y e impulso de energías renovables, proyectos de I+D+i en el sector de la automoción con el objetivo de favorecer el desarrollo de componentes y plataformas para vehículos eléctricos, y para la mejora del acceso al ingreso mínimo vital y la promoción de la igualdad en el deporte.

España se convertía así en el país más adelantado en la aprobación de desembolsos de los Fondos de Recuperación, aunque el siguiente, el cuarto, ya se antojaba bastante más complicado que el anterior puesto que exige la aprobación de la segunda parte de la reforma del sistema de pensiones, que incluye elementos críticos relativos al análisis en profundidad de su propia sostenibilidad.

Sin embargo, ya a finales de marzo, el gobierno español hizo pública su intención de cursar la solicitud de este nuevo tramo, de 10.000 millones de euros, una vez que, en efecto, había sido aprobada esta segunda parte de la reforma de las pensiones, y que, en palabras de la ministra de Economía Nadia Calviño, había recibido «una valoración positiva» por parte de la Comisión Europea.

En efecto, el 16 de marzo el gobierno español había aprobado el Real Decreto sobre esta nueva reforma del sistema de pensiones, tras el acuerdo alcanzado con los principales sindicatos del país, aunque sin el apoyo de las organizaciones empresariales.

Como cuestiones relevantes de la reforma destacaban, efectivamente, la ampliación del periodo de cómputo que se considera para calcular la base reguladora que determina, a su vez, la cuantía de las pensiones de los trabajadores y, también, el incremento en las bases de cotización.

En el cómputo de los períodos de cotización, la nueva ley plantea un sistema dual en el que el trabajador podrá elegir entre continuar con el sistema actual y considerar, por tanto, los últimos 25 años cotizados, o hacerlo en base a los últimos 29 años cotizados, excluyendo los dos que sean menos favorables para el trabajador, considerando, por tanto, 27 años de cotización. Este sistema, que se desplegará progresivamente durante doce años entre 2026 y 2037, se aplicará hasta 2044, cuando ya no será posible la elección y todos los jubilados deberán aplicar el segundo sistema y, por tanto, calcularán su pensión en base a 27 años efectivos de cotización (29 años cotizados, descartando los 24 peores meses).

La nueva norma también plantea un incremento en las bases máximas de cotización, es decir, el límite salarial que fijan cada año los presupuestos del Estado y por encima del cual el salario no cotiza a la Seguridad Social (en 2023 se sitúa en 4.495,50 euros brutos al mes). Con la reforma, es-

tas bases máximas aumentarán cada año el IPC más un 1,2% fijo adicional entre 2024 y 2050. Y también se creará una «cuota de solidaridad» para la parte del salario que no cotiza por superar dicha base máxima de cotización, del 1% en 2025 con incrementos anuales de 0,25 puntos hasta llegar al 6% en 2045 (5% a cargo de la empresa y 1% a cargo del trabajador).

También, y con el mismo objetivo de incrementar los ingresos, la ley plantea la reforma del «mecanismo de solidaridad intergeneracional», en vigor desde el 1 de enero de 2023 y que consiste en una cotización adicional del 0,6% (un 0,5% asumido por la empresa y un 0,1% por el trabajador); en este caso, la reforma plantea su incremento gradual hasta llegar al 1,2% en 2029 (un 1% por parte de la empresa y un 0,2% a cargo del trabajador).

En paralelo al incremento de las bases máximas de cotización también se iniciará una subida progresiva de las pensiones máximas, pero en menor proporción. Estas se revalorizarán cada año con la cuantía anual del IPC, más un incremento adicional de 0,115 puntos porcentuales acumulativos cada ejercicio hasta 2050, cuando se habrán incrementado un 3%.

Esta segunda reforma del sistema de pensiones, que ya recibió el apoyo del Parlamento español, aún deberá ser validada por la Comisión Europea para autorizar oficialmente el desembolso del cuarto tramo de los Fondos europeos de Recuperación a nuestro país.

4. *Brexit: acuerdo sobre el protocolo de Irlanda del Norte, cambios en la opinión pública y demandas de renegociación por parte del sector automovilístico británico*

E 27 de febrero se firmó el esperado acuerdo que ponía fin al conflicto abierto entre Londres y Bruselas sobre el «Protocolo de Irlanda», derivado de los acuerdos del Brexit.

El Tratado, conocido como el «Marco de Windsor», fue rubricado en Londres por el primer ministro británico, Rishi Sunak, y por la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, quienes declararon en la rueda de prensa conjunta que ambas partes iniciaban entonces «una nueva etapa en las relaciones bilaterales».

El punto clave del acuerdo se refería, en efecto, al conocido como «Protocolo de Irlanda» con el que se pretende impedir el restablecimiento de una frontera entre las dos Irlandas y respetar, por tanto, los Acuerdos del Viernes Santo que, hace 25 años, hicieron posible la pacificación en Irlanda del Norte.

El acuerdo firmado en febrero establece que, para contrarrestar la inexistencia de controles en el comercio de mercancías entre los dos territorios de Irlanda, éstos sí deben mantenerse para los intercambios entre Gran Bretaña e Irlanda del Norte, y en particular, sobre los productos británicos enviados a Irlanda del Norte.

En este sentido, el acuerdo establece que para aquellos productos que, procedentes de Gran Bretaña, sean susceptibles de entrar en Irlanda y, por tanto, en el mercado único europeo, deberán aplicarse los controles fitosanitarios y burocráticos aduaneros correspondientes, más exhaustivos que los aplicados sobre los productos que se dirijan a Irlanda del Norte y que, por tanto, permanezcan dentro del Reino Unido.

El «Marco de Windsor» tiene como objetivo conseguir una mayor agilidad y rapidez en el comercio basándose en una serie de pactos en materia de aduanas que establecen, en particular, un régimen especial para los «operadores comerciales de confianza», de manera que, como señalaba el comunicado hecho público en febrero, «las mercancías trasladadas por empresas consideradas de confianza y que no corran el riesgo de entrar en el mercado único de la UE se beneficiarán de procedimientos radicalmente simplificados y de declaraciones drásticamente simplificadas».

El acuerdo también establece facilidades sustanciales para el transporte de mercancías y el movimiento de todo tipo de paquetes de empresa a empresa, de empresa a consumidor y de consumidor a consumidor, quedando estos últimos envíos totalmente exentos de los principales controles aduaneros.

Según opiniones expertas, estas nuevas soluciones serán posibles, sobre todo, gracias a la implantación de unos nuevos mecanismos de intercambio de datos que permitirán evaluar los riesgos y que, en efecto, serán la base principal para realizar controles sobre el comercio entre las dos islas. La sólida supervisión del sistema de «empresas de confianza», el aumento de la vigilancia del mercado y la aplicación de la normativa por parte de las autoridades británicas también actuarán como salvaguardias.

El pacto hacía una referencia expresa a los medicamentos, con el objetivo de garantizar que los habitantes de Irlanda del Norte tengan acceso a todos los medicamentos al mismo tiempo y en las mismas condiciones que los habitantes del resto del Reino Unido. La solución sigue la línea marcada por la UE, basada en el etiquetado de los fármacos como medida de garantía de que los medicamentos británicos no entren en el mercado único europeo.

El acuerdo conseguía, de esta forma, satisfacer una de las principales reivindicaciones de Londres, como era el evitar los colapsos en los puertos de Irlanda del Norte y asegurar el suministro de alimentos y medicinas a esta parte de su territorio. En estos puertos de Irlanda del Norte se establecerá un «carril verde» para ciertos productos que podrán entrar sin necesidad de soportar trámites burocráticos exhaustivos y, por otra parte, también existirá un «carril rojo» para las mercancías en tránsito, o en riesgo de entrar en el mercado único europeo, a las que se aplicarán los preceptivos trámites aduaneros.

Por otra parte, y dado que el pacto pretende facilitar el comercio entre las empresas norirlandesas y las localizadas en el mercado europeo, las primeras deberán cumplir la «mínima y necesaria» normativa europea, con la posibilidad

de que, eventualmente, la Asamblea de Irlanda del Norte pueda vetar la aplicación de nuevas legislaciones europeas sobre mercancías. «Así se establecerá un proceso claro mediante el cual los representantes elegidos democráticamente podrán poner un freno de emergencia a los cambios en las normas de la UE sobre mercancías que tendrían efectos significativos y duraderos en la vida cotidiana en Irlanda del Norte», argumentó el primer ministro Sunak.

Y por lo que se refiere al papel del Tribunal de Justicia de la UE, los tribunales norirlandeses serán los responsables de resolver las disputas que se puedan plantear, aunque el Tribunal europeo se reserve la posición de máxima instancia. De esta forma, el acuerdo «salomónico» satisface a ambas partes, otorgando poder judicial al Reino Unido pero manteniendo la última palabra en manos de la Corte de Luxemburgo, tal como pedía la UE.

Por otra parte, y al margen del acuerdo político alcanzado por las partes sobre Irlanda del Norte, en estos primeros meses de 2023 los medios de comunicación británicos se han hecho eco de las dudas e, incluso, el rechazo que el propio Brexit está generando cada vez con mayor fuerza entre la población británica.

Ya en mayo, Nigel Farage, antiguo líder del partido eurófobo UKIP y principal impulsor del divorcio del Reino Unido de la UE con una campaña basada en mentiras y demagogia, admitió en una entrevista en la BBC que el Brexit había sido un fracaso.

Sin embargo, lejos de hacer autocrítica, Farage señalaba que «no hemos sido capaces de beneficiarnos del Brexit, a pesar de que podríamos haberlo hecho», añadiendo que «aunque en teoría hemos recuperado el control, estamos regulando a nuestras empresas con más celo que si fuéramos miembros de la UE». En su opinión, la subida del Impuesto de Sociedades y los nuevos requisitos burocráticos establecidos en el Reino Unido estarían «espantando» a las empresas del país.

De hecho, el expolítico británico mantuvo su visión ultraliberal del Brexit, que hubiera convertido al país, y sobre todo a su capital Londres, en un «Singapur a orillas del Támesis», expresión utilizada por colectivos euroescépticos del país como idea gráfica de la conveniencia de implantar una desregulación extrema de la Economía del Reino Unido.

«Lo que el Brexit ha demostrado, me temo, es que nuestros políticos son casi tan inútiles como los comisarios de Bruselas. Hemos gestionado absolutamente mal este asunto», sentenció.

Como otros radicales defensores del Brexit, Farage también mostraba su descontento por la decisión del primer ministro, Rishi Sunak, de paralizar la Ley para la Revocación y Reforma de la Legislación de la UE (REUL, en sus siglas en inglés) que pretende, en efecto, derogar las leyes comunitarias en el país, el llamado «acervo comunitario», que durante casi cuatro décadas incorporó el Reino Unido a su legislación nacional. De hecho, la decisión de Su-

nak de mantener en vigor más de 3.000 leyes de las 4.000 normas europeas ha sido considerada por estos colectivos como una traición definitiva.

Londres decidía, por tanto, eliminar apenas 600 leyes, las más irrelevantes, después de admitir que llevar a cabo el compromiso de derogar todas ellas, las 4.000, hubiera significado un caos inmanejable para la propia administración y para las empresas.

Y, por otra parte, también las encuestas realizadas en estos meses revelan que una mayoría creciente de la población británica considera que la salida de su país la UE fue un error. En este sentido se decantó el 53% de los ciudadanos, frente al 34%, según la encuesta realizada por la empresa YouGov en mayo. Además, uno de cada cinco votantes a favor del Brexit manifestó su arrepentimiento respecto a su decisión de 2016.

También en mayo tres grandes fabricantes de automóviles británicos, Ford, Jaguar/Land Rover y Stellantis (propietaria de Vauxhall, Peugeot y Citroën), hicieron pública una petición al gobierno británico para que renegocie el Brexit por el grave impacto que podría tener la aplicación del acuerdo de divorcio de la UE en su transición al coche eléctrico.

Según estas tres grandes corporaciones, la aplicación de unas «reglas de origen» más estrictas, que deberían entrar en vigor en 2024, podría provocar la imposición de aranceles más altos para las baterías y otras piezas de los coches eléctricos, lo que podría llevar al cierre de varias plantas en suelo británico y poner en peligro decenas de miles de puestos de trabajo en el país.

En efecto, si las normas actuales de origen exigen que el 40% del valor de las piezas de un vehículo eléctrico tenga su origen en Reino Unido o en la UE para evitar el 10% del arancel comunitario cuando las fábricas británicas exportan sus vehículos al continente, en 2024 esta proporción del origen aumentará al 45%.

Los fabricantes argumentan que, debido a que la mayoría de las baterías de los vehículos eléctricos todavía se importan de Asia (y las baterías representan un gran porcentaje del valor del automóvil eléctrico), en 2024 podría resultarles imposible cumplir el nuevo umbral con el que evitar el arancel europeo.

El sector centra su petición en que este aumento del umbral de exención de aranceles se retrase, al menos, hasta 2027, para dar tiempo a que las fábricas británicas produzcan más baterías y reduzcan su dependencia de proveedores asiáticos.

Pero dado que se trata de unas «reglas de origen» mutuas, también se han mostrado partidarios de este retraso los representantes de la industria europea afectada. Según estas fuentes, si no se realizan los ajustes oportunos en el acuerdo del Brexit sobre el sector, los aranceles podrían provocar una desventaja competitiva significativa para los fabricantes europeos de automóviles eléctricos en relación con sus competidores asiáticos en el importante mercado británico.

III. Cuestiones generales de la actualidad económica

1. BCE: nuevas decisiones de subidas de tipos de interés y celebración del 25 aniversario de la institución

El Banco Central Europeo decidió nuevas subidas de los tipos de interés en este primer semestre de 2023, tras el inicio del giro en su política monetaria de julio de 2022.

Tras las decisiones adoptadas en febrero y marzo, de subir los tipos medio punto respectivamente, y las de mayo y junio, de subidas de un cuarto de punto respectivamente, los tipos de interés de las operaciones principales de financiación en la Eurozona han escalado 1,5 puntos en seis meses, desde el 2,5% de diciembre de 2022 hasta el 4% de junio de 2023, un nivel de tipos desconocido en la Eurozona desde octubre de 2008.

Para justificar la decisión de junio, que representaba la octava subida de tipos desde julio de 2022, Christine Lagarde, presidenta del BCE, señaló que «la inflación ha disminuido, pero se prevé que siga siendo demasiado alta durante demasiado tiempo», y anticipó que «salvo que el escenario base cambie, los tipos de interés subirán de nuevo en julio».

Esta persistencia del Banco por continuar en la senda del encarecimiento del dinero se producía a pesar de que los datos recientes de la inflación mostraban signos de moderación, pero cuando, por otra parte, el propio Banco elevaba ligeramente la inflación esperada para los próximos años: un 5,4% para este año 2023, un 3% para 2024 y un 2,2% en 2025. «No estamos aún donde queremos estar para alcanzar nuestro objetivo», reconoció Lagarde en rueda de prensa.

Muchos analistas destacan que se trata del ciclo más duro de ajuste en los 25 años de historia del BCE, en términos de velocidad e intensidad en la subida de tipos, 400 puntos básicos en apenas 11 meses.

Date (with effect from)	Deposit facility	Main refinancing operations		Marginal lending facility	
		Fixed rate tenders Fixed rate	Variable rate tenders Minimum bid rate		
2023	21 Jun.	3.50	4.00	-	4.25
2023	10 May	3.25	3.75	-	4.00
2023	22 Mar.	3.00	3.50	-	3.75
2023	8 Feb.	2.50	3.00	-	3.25

Fuente: Banco Central Europeo. https://www.ecb.europa.eu/stats/policy_and_exchange_rates/key_ecb_interest_rates/html/index.en.html.

Junto con la subida de los tipos de interés, el BCE también confirmó en junio el fin de las reinversiones de deuda en lo que respecta al programa tradicional lanzado en 2015 (APP en sus siglas en inglés), a partir del final de dicho mes de junio. De esta forma, el Banco decidía dejar de reinvertir definitivamente en los bonos de este programa que lleguen a su vencimiento, lo que de facto supondrá una reducción progresiva e importante en su cartera de deuda.

Será, previsiblemente, una reducción mayor que la que ha venido llevando a cabo en el segundo trimestre del año, cuando el BCE ya ha dejado sin reinvertir deuda a un ritmo de unos 15.000 millones de euros mensuales en títulos que llegan a su madurez.

Esta decisión de junio, que sin duda añadirá presión a los Estados miembros de la Eurozona, supondrá que, de media, el balance de la institución descienda en torno a unos 25.000 millones de euros al mes.

El BCE, sin embargo, todavía mantiene su presencia en el mercado de bonos reinvertiendo la totalidad de los títulos adquiridos a través del Programa de Compras de Emergencia Pandémica (PEPP por sus siglas en inglés). En la rueda de prensa, Lagarde mencionó de forma expresa este programa, colocándolo como la principal medida de contención de las primas de riesgo.

Por otra parte, el 1 de junio de 2023 el Banco Central Europeo celebró su 25 aniversario ya que ese mismo día de 1998 relevaba al Instituto Monetario Europeo para liderar el lanzamiento del euro, para asumir siete meses después, el 1 de enero de 1999, las decisiones y los objetivos de la Política Monetaria Europea.

En estos años, el BCE ha debido hacer frente a tiempos muy convulsos, en particular los derivados del estallido de la burbuja financiera e inmobiliaria de 2008, que se convirtió en una grave crisis de deuda soberana, y ante la que el BCE, entonces presidido por Jean Claude Trichet, reaccionó con una inoportuna subida de tipos en 2011 cuando se avecinaba una gravísima recesión económica en la Eurozona.

En efecto, esta convulsa crisis de la deuda pudo haber acabado con el euro, pero gracias a la «histórica» frase del entonces presidente del BCE Mario Draghi, *'whatever it takes'*, «cuanto sea necesario», pronunciada en Londres el 26 de julio de 2012, la institución monetaria lanzó un contundente mensaje a los inversores que consiguió acabar con las desconfianzas y los movimientos especulativos que existían entonces sobre la Unión Monetaria Europea y contra el euro. El italiano fue también quien lideró en 2015 la tardía intervención del Banco con los primeros programas de compra de deuda pública.

En la última etapa del BCE, Christine Lagarde ha debido afrontar la crisis derivada de la pandemia de 2020 poniendo en marcha el mencionado programa especial de compra de deuda y, también, ha debido gestionar una escalada en la inflación no vista en décadas, y que inicialmente calificó de temporal, lo que le

ha llevado a modificar radicalmente la política monetaria de la Eurozona con una intensa y rápida subida de los tipos de interés desde mediados de 2022.

2. *Comisión Europea: propuesta de reforma integral de la Unión Aduanera Europea*

La Comisión Europea presentó el 17 de mayo una propuesta para poner en marcha la reforma más ambiciosa hasta la fecha de la Unión Aduanera de la UE desde su creación en 1968.

El objetivo de tal reforma será conseguir una importante simplificación en el trabajo desarrollado en las aduanas de la UE, reduciendo de forma significativa los procesos aduaneros para las empresas, especialmente para las consideradas como «operadores fiables».

Según señalaba la propia Comisión en la presentación del plan, «gracias a la adopción de la transformación digital será posible evitar los procedimientos aduaneros más engorrosos, y sustituir las declaraciones tradicionales de importación por un enfoque de supervisión más inteligente basado en los datos». Al mismo tiempo, señalaba la Comisión, «las autoridades aduaneras dispondrán de los instrumentos y recursos necesarios para evaluar y detener adecuadamente las importaciones que supongan riesgos reales para la UE, sus ciudadanos y su Economía».

Bruselas pretende con la reforma que «el marco aduanero se adapte a una era más ecológica y digital y que contribuya a conseguir un mercado único más seguro y competitivo». Se tratará de simplificar y racionalizar los requisitos de información aduanera para los operadores, proporcionándoles una interfaz única para el conjunto de la UE y facilitando la reutilización de datos.

En esta Unión Aduanera reformada, las empresas que deseen introducir mercancías en la UE podrán registrar toda la información sobre los productos y sus cadenas de suministro en un único entorno online, el nuevo «Centro Aduanero de Datos de la UE», que será el motor del nuevo sistema y que, con una tecnología de vanguardia capaz de recopilar los datos facilitados por las empresas y con herramientas de aprendizaje automático, inteligencia artificial y también con la intervención humana, será capaz de proporcionar a las autoridades aduaneras una visión general de las cadenas de suministro y de la circulación de mercancías en el continente.

Al mismo tiempo, las empresas solo tendrán que interactuar con un único portal cuando presenten su información aduanera y solo tendrán que presentar datos una vez para múltiples envíos. En algunos casos en los que los procesos empresariales y las cadenas de suministro sean completamente transparentes, los operadores «más fiables» (operadores «Trust and Check» en inglés) podrán comercializar sus mercancías en la UE sin intervención

aduanera activa. Esta categoría reforzará el actual programa de operadores económicos «autorizados».

Esta nueva asociación con las empresas en materia aduanera es considerada por la Comisión como una novedad mundial ya que permitirá apoyar a las empresas, el comercio y la autonomía estratégica de la UE. El «Centro Aduanero de Datos de la UE» permitirá que, en el futuro, la importación de mercancías en la UE se lleve a cabo con una intervención aduanera mínima, sin comprometer los requisitos de seguridad, protección o lucha contra el fraude.

Según el programa planteado por la Comisión, este Centro de Datos comenzará a funcionar sobre los envíos de comercio electrónico en 2028, y cuatro años después, en 2032, se aplicará, de manera voluntaria, a los demás importadores, lo que dará lugar a beneficios y simplificaciones inmediatas. Los operadores de confianza, «Trust and Check», también podrán despachar todas sus importaciones con las autoridades aduaneras del Estado miembro en el que estén establecidos, con independencia del lugar por el que entren las mercancías en la UE. Una revisión en 2035 evaluará si esta posibilidad pudiera ampliarse a todos los operadores cuando la utilización del Centro pase a ser obligatoria a partir del 1 de enero de 2038.

Se creará, además, una nueva «Autoridad Aduanera de la UE», que supervisará el funcionamiento del Centro, además de encargarse de ayudar a los Estados miembros a priorizar adecuadamente los riesgos y coordinar los controles e inspecciones de las autoridades aduaneras.

Las plataformas se convertirán, por tanto, en agentes fundamentales a la hora de garantizar que las ventas electrónicas de mercancías en la UE cumplan todas las obligaciones aduaneras. Serán las responsables de garantizar que los derechos de aduana y el IVA se paguen en el momento de la compra, de modo que los consumidores ya no se vean afectados por cargas ocultas o trámites burocráticos inesperados a la llegada de los paquetes con productos comprados electrónicamente.

Con las plataformas en línea como importadores oficiales, los consumidores de la UE podrán tener la seguridad de que se han pagado todas las tasas y de que sus compras son seguras y están en consonancia con las normas medioambientales, éticas y de seguridad de la UE.

Por otra parte, la reforma eliminará la actual exención arancelaria aplicada a las compras electrónicas de mercancías valoradas en menos de 150 euros, norma que, durante años, ha facilitado el fraude (según la Comisión Europea, hasta el 65% de los paquetes de comercio electrónico que entran en la UE lo hacen infravalorados a fin de evitar los derechos de aduana de importación), con un agujero en la recaudación fiscal que se estima en unos 1.500 millones de euros anuales.

La reforma también pretende simplificar el cálculo de los derechos de aduana para las mercancías de escaso valor más comunes compradas fuera

de la UE, reduciendo el gran número de posibles categorías de derechos de aduana a solo cuatro; con esta medida se facilitará de forma significativa el cálculo de los aranceles aplicables a los paquetes pequeños, y se ayudará tanto a las plataformas como a las autoridades aduaneras a gestionar mejor las mil millones de compras electrónicas realizadas en la UE cada año.

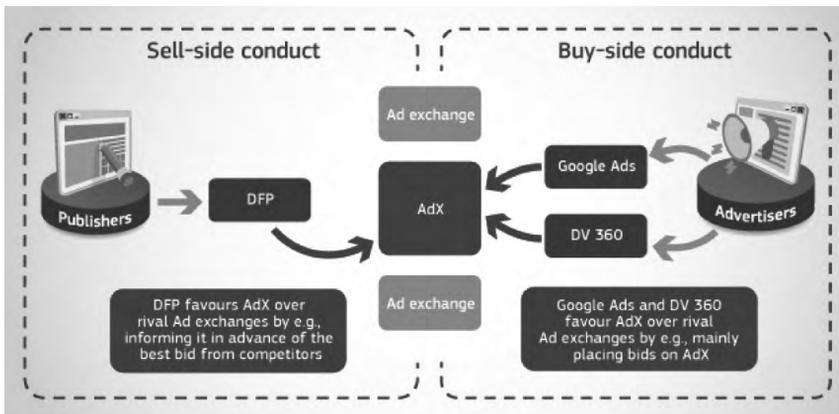
En todo caso, el ambicioso proyecto deberá superar los análisis y los debates correspondientes en el seno del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea para ser aprobado definitivamente.

3. La Comisión acusa a Google de abuso de posición dominante en el mercado de la publicidad digital

La Comisión Europea hizo pública en junio su acusación a Google de abusar de su posición dominante en el negocio de la publicidad digital, y planteó que dicha situación únicamente podría resolverse con la «desinversión obligatoria» de parte de su negocio.

En efecto, según Bruselas, la presencia del gigante tecnológico en toda la cadena de la publicidad digital le ha llevado a desarrollar actuaciones y prácticas contrarias a la libre competencia, al favorecer a sus propios servicios de tecnología publicitaria, herramientas y programas utilizados por los anunciantes, para alcanzar mayores audiencias y medir el impacto de sus campañas.

Estas fuentes comunitarias explicaban que, según su investigación, desde al menos 2014 Google ha favorecido a AdX, su propio servicio de selección de anuncios, facilitándole, por ejemplo, información anticipada sobre el valor de las mejores ofertas de sus competidores en las subastas en las que participaba, además de favorecer, en términos generales, los anuncios de AdX.



Fuente: Comisión Europea. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3207.

Es así como el ejecutivo comunitario mostraba su preocupación por «las conductas supuestamente intencionadas de Google que tuvieran como objetivo dar a AdX una ventaja competitiva y que pudieran haber excluido a sus rivales».

Y dado que, según señalaba también la Comisión, Google opera en ambos «lados del mercado», con un servidor de anuncios para editores y con herramientas de compra de anuncios, ocupando una posición dominante en ambas partes y gestionando el mayor intercambio de anuncios, resultaría muy difícil impedir que la multinacional continúe con sus conductas de «autopreferencia». Y es por ello por lo que, en su decisión preliminar, la Comisión señalaba que la única solución eficaz para reducir el riesgo de que Google siga distorsionando la libre competencia sería la venta de parte de sus servicios.

En todo caso, y dado que se trataba de un dictamen preliminar de la Comisión, el procedimiento permitirá a Google presentar las alegaciones que estime oportunas para justificar su defensa respecto a las acusaciones de Bruselas.

4. El Parlamento Europeo propone que las plataformas tecnológicas financien las redes de telecomunicación

A mediados de junio, los eurodiputados votaron en sesión plenaria su apoyo a una enmienda al informe anual de Política de Competencia de 2022 en la que se solicitaba que «se establezca un marco político para que los grandes generadores de tráfico contribuyan de manera equitativa a una financiación adecuada de las redes de telecomunicaciones, sin perjuicio de la neutralidad de la red».

Con su votación, el Parlamento tomaba parte en el conflicto que, desde hace más de una década, enfrenta a las compañías de telecomunicaciones europeas, las «telecos», con las plataformas de contenidos estadounidenses, las «tecnológicas», sobre la posibilidad de que estas últimas colaboren en la financiación de las redes.

Los diputados europeos decidieron apoyar, en efecto, esta contribución, que obligaría a empresas como Netflix o Youtube, a colaborar económicamente en el coste de las redes e infraestructuras de telecomunicación que utilizan para ofrecer sus servicios.

El Parlamento Europeo instaba a la Comisión a que «aborde y mitigue las asimetrías persistentes en el poder de negociación entre las dos partes, los grandes generadores de tráfico y los operadores de telecomunicaciones». Y, de hecho, el comisario de Mercado Interior, Thierry Breton, ya se mostró receptivo con la propuesta, señalando además que «Internet de alta

velocidad requiere grandes inversiones y que, por ello, además de facilitar el despliegue de la red en el corto plazo, estamos explorando la importante cuestión de quién debe pagar la próxima generación de infraestructura».

En este sentido, el Parlamento también destacaba que «la sostenibilidad económica de las redes de telecomunicaciones es esencial para alcanzar los objetivos de conectividad de la Brújula Digital 2030», haciendo referencia a la brecha de inversión estimada en 174.000 millones de euros por la Comisión Europea para alcanzar dichos objetivos de conectividad en la UE.

En cualquier caso, la propuesta presenta importantes incógnitas, como el establecimiento del umbral a partir del cual se califique a una tecnológica como de «gran generadora de tráfico», o el propio método de cálculo de la contribución económica de éstas.

Y la propuesta también se enfrentará a los Estados miembros que critican la falta de un análisis en profundidad que demuestre la existencia del déficit de inversiones, o que alertan de la posibilidad de que las tecnológicas transfieran a los consumidores el costo adicional que se les imponga.

Estas grandes corporaciones tecnológicas y los proveedores de contenidos a través de internet consideran, por su parte, que, con la implantación del pago solicitado, las operadoras cobrarían por partida doble, de las propias tecnológicas y de los consumidores. Y denuncian, también, que la propuesta atenta contra la neutralidad de la red.

5. Tribunal de Cuentas: alerta sobre la fabricación de baterías eléctricas en la UE

El Tribunal de Cuentas de la UE publicó en junio un informe en el que alertaba de los graves riesgos a los que se enfrenta la industria europea del automóvil en su transición hacia el vehículo eléctrico.

Los auditores europeos aseguraban en su informe que, en 2021, el principal fabricante de baterías para coche eléctrico era China con un 76% de la producción mundial frente al reducido 7% de Europa y que, además, Europa muestra a día de hoy, una fuerte dependencia del exterior en cuanto a las materias primas y metales necesarios para la fabricación de dichas baterías, las llamadas «tierras raras».

El Tribunal apuntaba que, a modo de ejemplo, «el 87% del litio no procesado procede de Australia, el 80% del manganeso de Sudáfrica y Gabón, el 68% del cobalto no procesado de la República Democrática del Congo, y el 40% del grafito natural no procesado de China», siendo todos ellos socios comerciales con los que la UE no ha firmado acuerdos comerciales preferentes.

Y aunque Europa dispone de reservas mineras, el informe señalaba que «la puesta en marcha de estas explotaciones puede demorarse entre 12 y 16 años desde su descubrimiento», lo que imposibilita una rápida respuesta al aumento de la demanda.

Como recordaba el informe, la minería de estas materias primas y metales raros no es una actividad muy ecológica si no se toman todas las medidas necesarias y se realizan los estudios pertinentes de forma independiente. Y es por ello por lo que la puesta en marcha de estas nuevas minas puede alargarse tanto en el tiempo. Y, por otra parte, también recordaba que el reciclaje de las baterías, que podría ayudar a reducir la necesidad de nuevas minas, no será una realidad durante la próxima década.

Estos riesgos derivados de la falta de seguridad del suministro de componentes y materias primas explican la conclusión plasmada en el informe por los responsables del Tribunal: «en el ámbito de las baterías del coche eléctrico, la UE no debe terminar en una situación de dependencia como ha ocurrido con el gas natural».

El estudio también destacaba que entre 2014 y 2020 el sector de las baterías eléctricas recibió al menos 1.700 millones de euros en subvenciones y garantías de préstamos de la UE, además de ayudas estatales por valor de hasta 6.000 millones autorizadas entre 2019 y 2021, principalmente en Alemania, Francia e Italia. Sin embargo, los auditores muestran sus dudas sobre la visión de conjunto de la Comisión respecto a todas las ayudas públicas recibidas por el sector, lo que dificultaría la coordinación y una orientación adecuada.

Según explicaban los responsables del informe, «sería bueno que la Comisión Europea repasara o elaborara una nueva estrategia en la que se determine si la UE es capaz de fabricar las baterías o si seguirá dependiendo de las importaciones de países no comunitarios, teniendo en cuenta, en particular, el horizonte de 2035 como el plazo fijado para prohibir la venta de automóviles de combustión en la Unión».

El temor del Tribunal se centra en el hecho de que, en efecto, las baterías se pudieran encarecer de tal modo que los vehículos eléctricos se pudieran convertir en bienes «inasequibles» en la Unión, provocando así la reducción de la demanda y, en consecuencia, de la producción en el continente, a pesar de que el llamado «Pacto Verde Europeo» prevé la puesta en circulación de 13 millones de automóviles de cero o bajas emisiones en 2025 y de 30 millones en 2030.

Cuadernos Europeos de Deusto

Deusto Journal of European Studies

