

Cuadernos Europeos de Deusto

No. 71/2024

DOI: <https://doi.org/10.18543/ced712024>

Medio Ambiente, Seguridad y Salud

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 Diputación Foral de Bizkaia, que ha hecho posible la publicación del presente número.

Organización editorial:

Dirección:

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

Dirección-Adjunta:

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

Consejo de Redacción:

Cristina Arenas Alegría (Universidad de Deusto, España)

Steffen Bay Rasmussen (Universidad de Deusto, España)

Javier Bilbao Ubillos (Universidad del País Vasco, España)

Karolina Boronska-Hryniewiecka (Wroclaw University, Polonia)

Marta Casado Abarquero (Universidad de Deusto, España)

David Fernández Rojo (Universidad de Deusto, España)

Igor Filibi López (Universidad del País Vasco, España)

Inmaculada Herbosa Martínez (Universidad de Deusto, España)

Javier Larena Beldarrain (Universidad de Deusto, España)

Ainhua 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 Iñarritu Ibarreche (Universidad de Deusto, España)

María Nagore Casas (Universidad de Deusto, España)

Secretaría Técnica:

Noemí Angulo Garzaro

Administración y Secretaría:

estudios.europeos@deusto.es

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

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

Revista incluida en el catálogo LATINDEX.

Indexada en ESCI (desde 2019), SCOPUS (desde 2017),

y en las bases de datos ISOC y EBSCO.

Impreso en España/Printed in Spain

ISSN: 1130-8354

ISSN-e: 2445-3587

Depósito legal: BI — 620-91

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

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

Deusto Journal of European Studies is indexed in ESCI (since 2019) and SCOPUS (since 2017). It is also included in LATINDEX Catalogue, as well as in ISOC and EBSCO.

Editorial Team

Editor-in-Chief

Beatriz Pérez de las Heras, University of Deusto, Spain

Deputy Editor-in-Chief

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

Editorial Board

Cristina Arenas Alegría, University of Deusto, Spain

Steffen Bay Rasmussen, University of Deusto, Spain

Javier Bilbao Ubillos, University of the Basque Country, Spain

Karolina Boronska-Hryniewiecka, Wrocław University, Poland

Marta Casado Abarquero, University of Deusto, Spain

David Fernández Rojo, University of Deusto, Spain

Igor Filibi López, University of the Basque Country, Spain

Inmaculada Herbosa Martínez, University of Deusto, Spain

Javier Larena Beldarrain, University of Deusto, Spain

Ainhoa Lasa López, University of the Basque Country, Spain

Nerea Magallón Elosegui, University of the Basque Country, Spain

Francesco Ricci, LUM Giuseppe Degennaro University, Italy

Advisory Board

Joana Abrisketa Uriarte, University of Deusto, Spain

Francisco Aldecoa Luzárraga, Complutense University of Madrid, Spain

Pablo Antonio Fernández Sánchez, University of Seville, Spain

Beatriz Iñarritu Ibarreche, University of Deusto, Spain

María Nagore Casas, University of Deusto, Spain

Technical Secretary

Noemí Angulo Garzaro

Contact:

Email: estudios.europeos@deusto.es

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. 71/2024

DOI: <https://doi.org/10.18543/ced712024>

Medio Ambiente, Seguridad y Salud

Sumario/Contents

Presentación/Introduction

Maria Isabel TORRES CAZORLA 19

Estudios

Andrés BAUTISTA-HERNÁEZ, La protección del medio ambiente en situaciones de conflicto armado: implicaciones para la Unión Europea a raíz de la guerra de Ucrania 29

Maria Isabel TORRES CAZORLA, A vueltas con la regulación de las aguas de baño en la Unión Europea: ¿Hacer de la necesidad, virtud? 59

Andrea SPADA JIMÉNEZ, El sesgado desarrollo del Convenio de Aarhus en la Unión Europea: ¿justicia para el medioambiente? 89

Jurisprudencia

David ORDOÑEZ SOLÍS, Crónica de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea 117

Crónica

Pablo RODRÍGUEZ TALAVERA, Actualidad institucional y económica de España en el marco de la Unión Europea 167

Presentación

Introduction

Presentación/Introduction

María Isabel Torres Cazorla¹

Profesora Titular de Derecho Internacional Público de la Universidad de Málaga
mtorres@uma.es

doi: <https://doi.org/10.18543/ced.3129>

Publicado en línea: julio de 2024

Resumen: El medio ambiente y su protección suponen un reto mundial para el que, además, la Unión Europea precisa de herramientas que permitan realizar una eficaz gestión, tendente a alcanzar un objetivo delineado hace ya décadas, y que encuentra su punto de conexión con iniciativas más genéricas como One Health o Global Health, dimensionadas en el Plan de Acción de la Unión Europea: Contaminación cero para el aire, el agua y el suelo (adoptado en 2021). Teniendo presente esta línea de actuación, varias de las contribuciones de este número se centran en temas cruciales de actualidad y de gran preocupación para la Unión Europea. El reto que suponen los conflictos armados, también para el medio ambiente, se pone de relieve en el caso paradigmático que se vive en Ucrania, tras los acontecimientos acontecidos desde febrero de 2022, con la invasión por parte de Rusia. Las consecuencias de dicha guerra se han hecho patentes en la Unión Europea, prácticamente en todos los ámbitos, de los que no escapan la seguridad, la energía y también el medio ambiente, conformando un eje de materias conexas indisolublemente unidas.

También, al hilo de los cambios necesarios que los objetivos a medio-largo plazo pretenden alcanzarse en la Unión Europea, la necesaria reevaluación y modernización de Directivas relacionadas con el medio ambiente es una realidad. El caso test de la regulación de la calidad de las aguas de baño en la Unión Europea constituye un ejemplo, que por nimio que pudiera parecer, alcanza enormes dimensiones de importancia económica y de salud, en este contexto regional europeo.

Con el Convenio de Aarhus (sobre acceso a la información, participación del público en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente) como telón de fondo y la idea de justicia climática, el rol de la Unión Europea en este escenario será igualmente objeto de atención. Todo ello, al hilo del Proyecto de Investigación MESESA, del que es Investigadora Principal la persona que suscribe estas líneas, resultado de las contribuciones de algunos de sus miembros y que conforman, entre otros trabajos, el presente volumen de *Cuadernos Europeos*.

Palabras clave: Medio ambiente, conflictos armados, energía, seguridad, Ucrania, Unión Europea, aguas de baño, Directiva 76/160/CEE, Directiva 2006/7/CE, Convenio de Aarhus, cambio climático, acceso a la justicia, legitimación.

¹ IP del Proyecto de Investigación PID2021-122143NB-I00 del Ministerio de Ciencia e Innovación (Medio Ambiente, Seguridad y Salud: nuevos retos del Derecho en el siglo XXI-MESESA).

Andrés Bautista Hernáez, Profesor Ayudante Doctor de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, en la Universidad de Málaga, nos acerca a los retos que suponen los conflictos armados, con énfasis en el impacto que para la Unión Europea provoca la situación que se vive en Ucrania. En su contribución «La protección del medio ambiente en situaciones de conflicto armado: implicaciones para la Unión Europea a raíz de la guerra de Ucrania» el autor analiza los efectos que dicha guerra ha producido —y continúa haciéndolo— en el medio ambiente, la seguridad y las reservas energéticas de la Unión Europea. Entre otros ejemplos analizados en este estudio figuran la destrucción del embalse de Nova Kajovka, el riesgo nuclear que pueda derivarse de alguna de las numerosas centrales de Ucrania si las mismas son atacadas o sufren daños, al igual que otras industrias o sectores críticos. Los retos a los que se enfrenta la UE no son pocos, así como las alternativas para tratar de solventar los problemas que eventualmente surjan en este contexto complejo actual, en los que el autor se detiene en este artículo.

María Isabel Torres Cazorla, Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, en la Universidad de Málaga, plantea un estudio evolutivo de lo que la Unión Europea —y antaño la entonces Comunidad Económica Europea— ha venido haciendo de cara a regular un ámbito relacionado directamente con el medio ambiente, pero de manera concreta en lo que concierne a las aguas de baño (costeras e interiores). Con una regulación pionera, adoptada a mediados de la década de los años setenta del pasado siglo, la directiva actualmente vigente (que data de 2006) se encuentra sometida a un proceso de cambio, atendiendo a la necesidad de incluir nuevos parámetros que tengan presente la evolución científica. Con el título «A vueltas con la regulación de las aguas de baño en la Unión Europea: ¿hacer de la necesidad, virtud?», se muestran la necesidad de esta regulación, los logros alcanzados —y los aspectos no tan positivos, que han dado lugar a incumplimientos estatales—, así como la evolución normativa de esta materia y su conexión con otros sectores, directamente relacionados con la protección del medio ambiente en la Unión Europea.

Andrea Spada Jiménez, Profesora Ayudante Doctora de Derecho Procesal en la Universidad de Málaga, ha prestado especial atención a lo largo de sus investigaciones a la temática de la justicia climática. De manera específica, su contribución a este volumen de la revista lleva por título «El sesgado desarrollo del Convenio de Aarhus en la Unión Europea: ¿justicia para el medio ambiente?». Se analiza la necesaria conexión entre acuerdos internacionales relacionados con el medio ambiente, el Derecho de la Unión Europea, junto a la idea de hacer justicia ante los desmanes medio

ambientales que se cometen cada día. El papel de la ciudadanía y la existencia (o insuficiencia, más bien) de una tutela judicial efectiva del derecho a un medio ambiente saludable son aspectos clave que la autora aborda en su estudio. Con el Convenio de Aarhus como base fundamental, la necesidad de preservar nuestro planeta de los efectos perversos que el cambio climático está provocando parece estar cambiando las mentalidades, pero sin que aún pueda hablarse de una justicia climática con mayúsculas, si bien se han dado ejemplos notables dignos de mención, en un tema apasionante que no ha hecho más que dar sus primeros pasos.

Sobre la autora

María Isabel Torres Cazorla es Profesora Titular de Derecho Internacional Público en la Universidad de Málaga, donde realizó su tesis doctoral acerca de la «Sucesión de Estados y la nacionalidad de las personas físicas». Ha colaborado con el Relator Especial de la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas en Ginebra en materia de actos unilaterales de los Estados (2003-2006). Fue Directora (2009-2013) y antes de ello Secretaria de edición (2006-2009) de la revista *Spanish Yearbook of International Law*. Actualmente es IP del proyecto de investigación PID2021-122143NB-I00, del Ministerio de Ciencia e Innovación, sobre Medio ambiente, seguridad y salud. Ha impartido cursos y conferencias en diferentes instituciones y Universidades internacionales (Universidad de Tamaulipas, México; Naciones Unidas, Ginebra, Seminario de Derecho Internacional; Universidad Centroamericana, Managua; Universidad del Rosario de Bogotá; Universidad Central de Venezuela, Caracas; Universidad de Panamá; Universidad Paris-Nanterre, París; Academia Aplicada de Ciencias de Varsovia, Polonia; Universidad de Lviv, Ucrania; Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas; Universidad de Cagliari, Urbino y Salerno, en Italia; Universidad Ateneo de Manila, en Filipinas, entre otras). Fue visiting professor en la Università degli Studi di Urbino (mes de mayo de 2023) y la Università degli Studi di Salerno (2024). Muchas de sus publicaciones pueden consultarse en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=73674>.

Presentación/Introduction

María Isabel Torres Cazorla¹

Associate Professor of Public International Law and International Relations
(Universidad de Málaga)
mtorres@uma.es

doi: <https://doi.org/10.18543/ced.3129>

E-published: July 2024

Abstract: The environment and its protection represent a global challenge for which the European Union needs tools for effective management, with a view to achieving an objective that has been outlined for decades, and which is connected to more generic initiatives such as One Health and Global Health, included in the European Union's Action Plan: Zero pollution for air, water and soil (adopted in 2021). In this line of action, several of the contributions in this issue focus on current crucial issues of major concern to the European Union. The challenge posed by armed conflicts, also for the environment, is highlighted in the paradigmatic case of Ukraine, following the events that have taken place since February 2022, with the invasion by Russia. The consequences of this war have become evident in the European Union, in practically all areas, including security, energy and also the environment, forming an inextricably linked axis of related matters.

As a consequence of the necessary changes to be adopted at the EU in the middle-long term, the re-evaluation and modernization of directives related to the environment is perceived as a necessity. The test case of the bathing water quality regulation in the EU is an example; it may be considered as a minor issue, although its implications are relevant, with economic and health dimensions in the European regional context.

With the Aarhus Convention (on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters) as backdrop and the idea of climate justice, the role of the European Union in this scenario will also be the focus of attention. All this, in the context of the MESESA Research Project, of which the undersigned is the Main Researcher. The present volume of *Cuadernos Europeos* contains, among others, some of the contributions of its members.

Keywords: Environment, armed conflicts, energy, security, Ukraine, European Union, bathing waters, Directive 76/160/EEC, Directive 2006/7/EC, Aarhus Convention, climate change, access to justice, standing.

¹ Main Researcher of the Research Project PID2021-122143NB-I00, Ministry of Science and Innovation (Environment, security and health: new challenges of law in the 21st Century-MESESA).

Andrés Bautista Hernáez, PhD Assistant Professor of Public International Law and International Relations in the University of Málaga, studies the challenges of armed conflicts, with emphasis on the impact of the war in Ukraine for the EU. His contribution “The Protection of the Environment in situations of Armed Conflict: Implications for the European Union of the War in Ukraine” analyzes the effects of this war on the environment, security and energetic resources of the EU. Some examples mentioned in this paper are, among others, the destruction of the reservoir of Nova Kajovka, the nuclear plants of Ukraine and associated risks derived from an attack or damages, together with industries and critical sectors. There are many challenges for the EU; it is the case of the alternatives to solve the problems of the complex scene, studied by the author on this paper.

María Isabel Torres Cazorla, Associate Professor of Public International Law and International Relations at the University of Málaga, studies the evolution of the EU —and the European Communities in the past— environmental regulation of bathing waters quality (seas and inland waters). The EEC was a pioneer since the Seventies; the existing Directive (adopted in 2006), needs to be modified, including new parameters, adapted to scientific knowledge. Her contribution “Regulation of Bathing Waters in the European Union: How Can it make a Virtue out of Necessity?”, shows the need for regulation, the progress achieved —and the less positive aspects, such as State’s failure— together with the normative evolution on this issue and its relationship with other sectors, related to environmental protection in the European Union.

Andrea Spada Jiménez, PhD Assistant Professor of Procedural Law at the University of Málaga, has focused her research on the field of climate justice. Her contribution to this volume of *Cuadernos Europeos* deals with “The biased development of the Aarhus Convention in the European Union: justice for the environment?”. The relationship among international treaties on environmental issues, EU law and the idea of justice upon the atrocities committed, are some aspects to be studied in her contribution. The role of citizens and the existence (or not) of an effective legal protection of the right to a healthy environment are some ideas to be considered. The Aarhus Convention is the fundamental basis; the need to preserve our planet from the negative effects of climate change seems to be changing the perspective, although it is not possible to say that climate justice is a reality. It is true that there are many recent examples that may be mentioned concerning this exciting topic.

About the author

María Isabel Torres Cazorla is Associate Professor of Public International Law and International Relations at the University of Málaga, where she defended her doctoral thesis «State Succession and the Nationality of Private Persons». A remarkable issue of her career was her cooperation with the Special Rapporteur of the International Law Commission of the United Nations in Geneva, on unilateral acts of States (2003-2006). She was Editor-in-Chief (2009-2013) and Secretary (2006-2009) of the *Spanish Yearbook of International Law*. She is the main researcher of the Research Project PID2021-122143NB-I00, concerning Environment, Security and Health. She has been visiting scholar and researcher in the Università degli Studi di Urbino (2023) and the Università degli Studi of Salerno (2024). She has given international lectures in Tamaulipas, Mexico; United Nations, Geneva; Universidad Centroamericana, Managua; Universidad del Rosario, Bogotá; Universidad Central de Venezuela, Caracas; Universidad de Panamá; Universidad Paris-Nanterre, Paris; Academy of Sciences of Warsaw, Poland; University of Lviv, Ukraine; University of Cagliari, Urbino and Salerno, in Italy; Ateneo Manila University, in the Philippines, among others. Author of books and articles, some of them included in <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=73674>.

Estudios

La protección del medio ambiente en situaciones de conflicto armado: implicaciones para la Unión Europea a raíz de la guerra de Ucrania

The Protection of the Environment in situations of Armed Conflict: the Implications for the European Union of the War in Ukraine

Andrés Bautista-Hernández¹

Profesor de Derecho Internacional Público
Universidad de Málaga
abautista@uma.es

doi: <https://doi.org/10.18543/ced.3130>

Recibido el 6 de mayo de 2024
Aceptado el 6 de junio de 2024
Publicado en línea: julio de 2024

Sumario: I. Introducción.—II. Las amenazas al medio ambiente y su impacto como consecuencia del conflicto ruso-ucraniano. 1. El establecimiento de la política europea medioambiental y energética y su relevancia en la acción exterior. 2. Posibles amenazas a la seguridad medioambiental y energética.—III. Las respuestas ofrecidas desde la Unión Europea. 1. En materia de medio ambiente y protección del cambio climático. 2. El aseguramiento del abastecimiento energético y la estabilidad de precios. 3. La necesaria imbricación de las repuestas con la acción exterior.—IV. Reflexiones a modo de conclusión.

Resumen: Aunque la política medioambiental de la Unión Europea se consagrara en los tratados hace décadas, no ha sido hasta los últimos años en que la Unión Europea ha afrontado con seriedad y logros esta materia, constituyéndose en verdadero baluarte de la protección del medio ambiente, incluido el cambio climático.

¹ Profesor de Derecho Internacional Público de la Universidad de Málaga y membre associé del Centre de Droit International de Nanterre (CEDIN), Université Paris Nanterre, Francia. Correo electrónico: abautista@uma.es. ORCID ID: 0000-0001-9101-5555. El presente trabajo se enmarca en el Proyecto de Investigación PID2021-122143NB-I00, Proyecto de Generación del Conocimiento 2021 del Ministerio de Ciencia e Innovación y la Agencia Estatal de Investigación, que lleva por título «Medio ambiente, seguridad y salud: nuevos retos del Derecho en el siglo XXI» (MESESA) dirigido por la Dra. María Isabel Torres Cazorla; en el proyecto «La transición energética del sector minero: seguridad, sostenibilidad y circularidad», financiado por la Universidad de Málaga y dirigido por la Dra. María Remedios Zamora Roselló; y el grupo de investigación SEJ-405 «Cooperación Judicial en el ámbito Penal», financiado por la Junta de Andalucía y dirigido por la Dra. Elena del Mar García Rico.

tico. El medio ambiente está indisolublemente asociado a la cuestión de seguridad nacional e internacional. Esto ha sido ejemplificado con el conflicto bélico entre Rusia y Ucrania de 2021. También ha supuesto una serie de amenazas y oportunidades a la seguridad medioambiental y energética europea y ha evidenciado su impacto en la acción exterior de la Unión. Este trabajo analiza dichas amenazas y las repuestas ofrecidas para reflexionar sobre el verdadero efecto del conflicto en la Unión Europea.

Palabras clave: Medio ambiente, conflictos armados, energía, seguridad, Ucrania, Unión Europea.

***Abstract:** Although the environmental policy of the European Union was enshrined in the Treaties decades ago, it was not until recent years that the European Union has taken on this matter with seriousness and achievements, becoming a true bulwark of environmental protection, including climate change. The environment is inextricably associated with the issue of national and international security. This has been exemplified by the war between Russia and Ukraine of 2021. It has also posed a series of threats and opportunities to the European security on environment and energy and has demonstrated its impact on the Union's external action. This work analyzes these threats and the responses offered to reflect on the true effect of the conflict in the European Union.*

Keywords: Environment, Armed conflicts, Energy, security, Ukraine, European Union.

I. Introducción

El medio ambiente y la seguridad son dos elementos tan estrechamente relacionados que a veces no se sabe quién afecta a quién, si el medio ambiente (clima) a la seguridad, o la seguridad al medio ambiente. Lo cierto es que el nexo entre uno y otro resulta cada vez más claro. No sólo por una relación de yuxtaposición, en la que Estados en conflicto sufren daños en el medio ambiente, sino por una relación de causalidad que puede retroalimentarse, es decir, lugares cuyo conflicto armado produce daños al medio ambiente o que los daños a este último son el caldo de cultivo para un conflicto armado².

Las relaciones entre sectores del Derecho internacional público son una constante realidad en el mundo jurídico. Estos «diálogos»³ entre conjuntos normativos como los Derechos humanos y los conflictos armados, o aquéllos con el medio ambiente, son una necesidad que responde a una realidad fáctica. De este modo, la relación entre seguridad y conflicto armado puede ser evidente; incluso entre conflictos armados y medioambiente⁴. Lo que tal vez no lo sea tanto sea la relación (y las repercusiones) entre seguridad y el medio ambiente en situaciones de conflicto armado. Por ello, nos proponemos analizar las implicaciones de esta tríada medio ambiente-seguridad-conflictos armados.

² Según una reciente comunicación de la Comisión y el Alto Representante de la UE, 12 de los 20 Estados más vulnerables frente al cambio climático se encontraban en conflicto; vid. Comisión Europea y Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, *Comunicación conjunta sobre Una nueva perspectiva sobre el nexo entre clima y seguridad: Abordar los efectos del cambio climático y la degradación del medio ambiente en la paz, la seguridad y la defensa*, JOIN (2023) 19 final, 28.6.2023: 1.

³ Vid. Elena del Mar García Rico, «El diálogo entre derecho internacional de los derechos humanos y derecho internacional del medio ambiente: estado de la cuestión y retos de futuro», en *Diálogo en el derecho internacional público*, coordinado por Camilo Sánchez Villagrán (Valencia: Tirant lo Blanch, 2021), 399-436; Andrea Spada Jiménez, *Justicia climática y eficiencia procesal/Climate Justice and Procedural Efficiency* (Madrid: Thomson-Reuters Aranzadi, 2021). Precisamente la protección jurisdiccional del cambio climático mediante los Derechos humanos cuenta con recientes pronunciamientos del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en los asuntos *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland*, *Carême v. France y Duarte Agostinho and Others v. Portugal and 32 Others*, disponibles en <https://www.echr.coe.int/w/grand-chamber-rulings-in-the-climate-change-cases>, acceso 30 de abril de 2024.

⁴ Vid. los muchos trabajos que han incidido en esta cuestión, como los de la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas (CDI) sobre el tema «protección del medio ambiente en relación con los conflictos armados» (https://legal.un.org/ilc/guide/8_7.shtml) o los de iuspublicistas, entre muchos otros: Anne Dienelt, *Armed Conflicts and the Environment: Complementing the Laws of Armed Conflict with Human Rights Law and International Environmental Law* (Suiza: Springer, 2022).

Y es que las amenazas al medio ambiente (incluido el cambio climático) y a la seguridad nacional e internacional están íntimamente relacionadas como ha puesto de manifiesto la doctrina más autorizada⁵. Esta relación entre conflictos armados y medio ambiente ha visto su último exponente en la guerra de Ucrania. El 22 de febrero de 2022, y tras meses movilizand tropas a lo largo de la frontera⁶, Vladimir Putin anunciaría en un comunicado el inicio de llamada «operación militar especial» mediante la cual la Federación de Rusia atacó militarmente determinadas regiones del este de Ucrania y su capital, Kiev.

Algo está pasando, se está haciendo mal desde instancias internacionales o nacionales, para que la volatilidad de las relaciones pueda suponer que un aliado hoy sea enemigo de la libertad y los derechos humanos mañana⁷. Lo cierto es que la Unión Europea (UE) no ha dudado en posicionarse como un aliado de Ucrania desde el comienzo del conflicto, y situarla como un baluarte frente a la tiranía. Si bien es cierto que muchas voces coinciden

⁵ Los trabajos en los últimos años son tantos que serían inabarcables, por lo que se indican a título meramente enunciativo los siguientes: Javier Roldán Barbero, «El medio ambiente y la conflictividad internacional», en *Medio ambiente, seguridad y salud: grandes retos del Derecho en el siglo XXI*, dirigido por María Isabel Torres Cazorla y Elena del Mar García Rico (Valencia: Tirant lo Blanch, 2024), 129; Gloria Fernández Arribas, «Cambio climático, inestabilidad y desplazamientos en el Sahel. Desafíos y respuesta por parte de la Unión Europea», *Revista española de derecho internacional*, vol. 75, n.º 1 (2023): 49-74; María Julia Trombetta, *Handbook of Climate Change and Security* (Edward Elgar Publishing, 2023); María del Mar Hidalgo García, «La influencia del cambio climático en la seguridad», *Cuadernos de estrategia*, n.º 193 (2021): 157-186; Ana Cristina Gallego Hernández, «Seguridad sanitaria y cambio climático en el marco de la seguridad internacional», en *Desafíos de la Acción Jurídica Internacional y Europea frente al cambio climático*, coordinado por Rosa María Giles Carnero (Barcelona: Atelie, 2018), 267-277; Elena del Mar García Rico, «El cambio climático: ¿una nueva amenaza a la seguridad?», en *Luces y sombras de la seguridad internacional en los albores del siglo XXI*, coordinado por Miguel Requena y Díez de Revenga, (Madrid: UNED, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2010, Vol. 3), 315-338; Alfonso J. Iglesias Velasco, «La seguridad internacional y la protección del medio ambiente: el caso del cambio climático», en *El cambio climático en el derecho internacional y comunitario*, coordinado por Antonio Remiro Brotons y Rosa María Fernández Egea (Bilbao: Fundación BBVA, 2009), 317-350; Antxon Olabe Egaña y Mike González, «Cambio climático, una amenaza para la seguridad global», *Política exterior*, vol. 22, n.º 124 (2008): 175-185.

⁶ Una recopilación de los momentos clave entre ambos Estados puede verse en Matthew Mpoke Bigg, «La línea del tiempo de las tensiones entre Rusia y Ucrania», *The New York Times*, publicado el 24 de febrero de 2022, acceso 29 de abril de 2024, <https://www.nytimes.com/es/2022/02/24/espanol/rusia-ucrania-historia.html?action=click&module=RelatedLinks&pgtype=Article>.

⁷ Si bien es cierto que un análisis más profundo de la cuestión, en lo que concierne a Rusia y su entrada en la OTAN, podría implicar que en realidad Rusia (antes la URSS) no gozó nunca de la confianza plena de occidente, lo que motivaría el rechazo a Stalin en 1954.

en matizar la pulcra imagen de Ucrania que en muchos aspectos se aleja de ideales occidentales⁸.

Esta invasión⁹ daría lugar a un conflicto armado entre sendos Estados que sigue vigente y cuyas consecuencias impactan en una multitud de políticas de la Unión Europea (UE). Así, los objetivos climáticos que la UE se marcó desde 2020 en materia de medio ambiente incluyen aspectos relacionados con la transformación verde, la economía circular o la producción y el suministro energético. Todas ellas se han visto afectadas en mayor o menor medida por la guerra de Ucrania.

Por ello, para reflexionar sobre las implicaciones que el conflicto tiene para la Unión, primero deben identificarse los objetivos que en materia medioambiental y energético se ha marcado la UE para posteriormente identificar sus posibles amenazas como consecuencia del conflicto. Posteriormente, será necesario analizar de forma crítica las respuestas ofrecidas por la UE y su encaje en una aproximación holística que tenga en cuenta la coordinación entre la dimensión interna y externa. Todo ello conservando como telón de fondo u análisis de la protección del medio ambiente en casos de conflicto armado.

II. Las amenazas al medio ambiente y su impacto como consecuencia del conflicto ruso-ucraniano

1. *El establecimiento de la política europea medioambiental y energética y su relevancia en la acción exterior*

La invasión rusa a Ucrania ha supuesto un vuelco en la realidad política y jurídica europea de las últimas décadas. Ello, porque ha devuelto la guerra a suelo europeo más de 70 años después del último combate (si exceptuamos los conflictos en el territorio de la antigua República de Yugoslavia). La proximidad física con el campo de batalla (entre Madrid y Kiev hay menos de tres mil kilómetros) debe tenerse en cuenta a la hora de identificar posibles interacciones al medio ambiente y sectores relacionados en el territorio europeo. Igualmente, las relaciones pasadas, presentes y futuras

⁸ Así, recientemente la prensa se ha hecho eco de la limitación de los servicios consulares a ucranianos varones en edad militar que se encuentren fuera del país, como la no renovación de pasaportes, lo que podría conculcar algunos postulados del Derecho internacional como la proscripción de la apatridia.

⁹ También conocido como conflicto ruso-ucraniano o guerra de Ucrania; así se la conoce, por ejemplo, en el marco de Naciones Unidas: vid. <https://unric.org/es/la-onu-y-la-guerra-en-ucrania/>, acceso el 25 de abril de 2024.

entre los Estados miembros de la UE con los combatientes y sus aliados hacen que este sea un conflicto de especial trascendencia para la Unión. Por lo que respecta al medio ambiente, éste resulta ser un elemento muy castigado en las guerras. Ello por diversos factores como la destrucción de tierras de cultivo o la contaminación de suelo y cursos de agua por los restos de municiones, lo que favorece el «agotamiento de recursos naturales y la pérdida de biodiversidad»¹⁰.

En su origen, las primitivas Comunidades Europeas no contenían disposiciones específicas en materia de medio ambiente. Ello obligó a recurrir a una interpretación extensiva de los objetivos atribuidos a la Comunidad Económica Europea (CEE), mediante excepciones a la supresión de restricciones a la libre circulación, la aproximación de legislaciones ambientales o, en último lugar, empleando la cláusula de imprevisión del art. 235 del Tratado CEE 1957. Todo ello siempre en relación con el mercado común¹¹. Se tuvo que esperar hasta 1986 para que el Acta Única Europea incorporase una serie de preceptos específicamente dedicados al medio ambiente. Esta incipiente política sería finalmente incorporada a los tratados constitutivos con el Tratado de Maastricht de 7 de febrero de 1992 que estableció una política comunitaria del medio ambiente para alcanzar el objetivo, ahora sí expreso, de respeto del medio ambiente. Esta tendencia continuaría con el Tratado de Ámsterdam de 1997 que sumaría medio ambiente con el desarrollo sostenible y crecimiento económico¹².

La tendencia continuaría hasta la actual regulación por el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) tras la reforma operada por el Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007¹³. La protección del medio ambiente de la UE se configura como una política común de la Unión, pero con competencias compartidas entre ésta y sus Estados miembros¹⁴. El preámbulo del TUE anuaría bajo el desiderátum del progreso social y económico de los pueblos europeos el desarrollo sostenible, el mercado interior y la protección del medioam-

¹⁰ Mabel González Bustelo, «El impacto de las guerras sobre el medio ambiente», *Ambienta*, n.º 62 (2007): 82.

¹¹ José Juste Ruíz y Mireya Castillo Daudí, *La protección del medio ambiente en el ámbito internacional y en la Unión Europea* (Valencia: Tirant lo Blanch, 2014), 153-156.

¹² Asier García Lupiola, «La política medioambiental de la Unión Europea ante el cambio climático», *Medio ambiente & Derecho. Revista electrónica de Derecho Ambiental*, n.º 18 (2009): 1.

¹³ Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea tras la adopción del Tratado de Lisboa firmado el 13 de diciembre de 2007, publicada en *DOUE C 202* de 7 de junio de 2016.

¹⁴ Asier García Lupiola, «La política medioambiental...»: 7.

biente¹⁵; y más adelante lo incluiría como objetivo de la Unión¹⁶. Por su parte, el TFUE recogería los objetivos de la política medioambiental establecidos en el antiguo artículo 174 del Tratado de la Comunidad Europea añadiendo un cuarto relativo al impulso de la perspectiva internacional¹⁷. Así, el art. 191.1 TFUE instaura como objetivo «el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente y en particular a luchar contra el cambio climático». Para ello resultará imprescindible la cooperación internacional a la que se dedica el apartado 4 del mismo artículo indicando que «en el marco de sus respectivas competencias, la Unión y los Estados miembros cooperarán con los terceros países y las organizaciones internacionales competentes. Las modalidades de la cooperación de la Unión podrán ser objeto de acuerdos entre ésta y las terceras partes interesadas». Además, como muy bien señalan Juste Ruiz y Castillo Daudí, la incorporación del principio de integración de la protección del medio ambiente (art. 11 TFUE) dentro de las disposiciones de aplicación general del Tratado implica que debe tenerse en cuenta para «definir y realizar todas las políticas y acciones de la Unión y debe ser incorporado en la normativa que se adopte tanto en el ámbito interno como en la acción exterior»¹⁸. Por ello, la protección del medio ambiente resulta determinante también (y más si cabe) en la acción exterior que despliegue la Unión Europea.

Además, el Tratado de Lisboa introdujo como novedad un art. 194 conteniendo la política energética de la Unión dentro del marco del mercado interior y la protección del medio ambiente. Esta política comunitaria tiene como objetivos principales el garantizar el abastecimiento energético e impulsar la eficiencia y ahorro energéticos. Estas cuestiones son de vital trascendencia para la seguridad energética de los Estados. Tanto es así, que la regla general de empleo del procedimiento legislativo ordinario en política medioambiental y de energía (arts. 192.1 y 194.2 del TFUE, respectivamente) contiene sendas excepciones para garantizar a los Estados miembros

¹⁵ Preámbulo, párr. 10 TUE.

¹⁶ Art. 3.3 TUE.

¹⁷ Art. 191.1 TFUE establece que «La política de la Unión en el ámbito del medio ambiente contribuirá a alcanzar los siguientes objetivos: la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente, la protección de la salud de las personas, la utilización prudente y racional de los recursos naturales, el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente y en particular a luchar contra el cambio climático».

¹⁸ José Juste Ruíz y Mireya Castillo Daudí, *La protección del medio ambiente...*, 161; en el mismo sentido se pronunciaría Hans Vedder, «The Treaty of Lisbon and European Environmental Law and Policy», *Journal of Environmental Law*, vol. 22, n.º 2 (2010): 285-99. <http://www.jstor.org/stable/44248736>.

la elección de las fuentes de energía y la estructura general de su abastecimiento energético (192.2.c) y 194.2. párr. 2 del TFUE, respectivamente).

Ambos sectores, el medioambiental y el energético son altamente susceptibles ante factores externos a la propia UE. Por un lado, el medio ambiente, incluyendo el cambio climático, no se limita a las fronteras estatales. Por otro, el abastecimiento energético europeo es muy dependiente de los suministros exteriores tanto de gas como de petróleo. También las energías renovables son dependientes de materias primas concretas que deben ser importadas en su mayor parte de fuera de la Unión.

La relevancia de la acción exterior comunitaria se observa en el preeminente papel que lleva jugando en las últimas décadas la UE y que se ha visto incrementado en los últimos años. Ello gracias a que los Tratados constitutivos recogen la posibilidad de desarrollar el plano exterior de la política medioambiental. De hecho, en los últimos años hemos sido testigos de una creciente preocupación de las sociedades en lo que respecta al cambio climático y la sostenibilidad. De ahí que la UE haya desarrollado en paralelo sus normas en estos sectores con los desarrollos en el ámbito del Derecho internacional. Esto gracias a la participación de las Comunicades europeas primero, la UE después, en las negociaciones o como partes en los instrumentos convencionales adoptados desde finales del siglo pasado, como la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1992, el protocolo de Kioto de 1997, o el Acuerdo de París 2015. De esta forma la Unión ha ido desplegando medidas legislativas para cumplir sus compromisos internacionales sin mermar las economías de sus Estados miembros «e influyendo notablemente en el fórum internacional»¹⁹.

2. Posibles amenazas a la seguridad medioambiental y energética

Establecido el marco normativo general europeo para conseguir el objetivo de protección del medio ambiente, incluyendo el clima y la energía, debemos identificar posibles amenazas que impidan la correcta consecución de tal empresa a raíz de la contienda militar que se desarrolla entre Ucrania y Rusia. Dado el carácter poliédrico u holístico de la seguridad, desde este prisma las amenazas a aquélla distinguen múltiples facetas o subcategorías. Así nos encontramos con las amenazas a la seguridad medioambiental, la climática, la sanitaria o la energética, entre otros.

¹⁹ Karla Zambrano González, *El Derecho internacional y europeo ante el desafío del cambio climático* (Valencia: Tirant lo Blanch, 2023), 178.

Centraremos las siguientes líneas en las amenazas a lo que podría denominarse la seguridad medioambiental y la energética, pues ambas gozan de un enfoque combinado en los tratados constitutivos al establecer éstos «una política integrada en materia de medio ambiente, clima y energía»²⁰. En este ámbito se incluyen, por tanto, una amplia variedad de sectores como la protección del ecosistema, la biodiversidad, el cambio climático, la sostenibilidad y el abastecimiento energético sostenible. En un sentido amplio de seguridad humana²¹, ésta incluiría la protección del individuo frente a las amenazas en los sectores descritos.

Una guerra es *per se* una amenaza al medio ambiente saludable²². Pero además los daños medioambientales que pueden llegar a calificarse de catastróficos pueden considerarse una amenaza a la seguridad internacional y europea. Por ello, «debe radicalmente cambiar la percepción de no hacer tanto tiempo según la cual los atentados contra la naturaleza eran más benignos y menos reprochables»²³. Y es que la preocupación por el impacto de los conflictos armados al medio ambiente se vio durante la guerra de Vietnam (con menor éxito) y recientemente en la Guerra del Golfo Pérsico de 1991. Por aquel entonces pudieron verse los trabajos en el seno del Comité Internacional de la Cruz Roja²⁴ o de la propia Naciones Unidas auspiciando la adopción de la *Convention sobre la prohibición de utilizar técnicas de modificación ambiental con fines militares u otros fines hostiles*, de 10 de diciembre de 1976²⁵.

Por su parte, la inquietud por las consecuencias perjudiciales que para el medioambiente tiene la guerra ruso-ucraniana ha sido puesta de mani-

²⁰ Asier García Lupiola, «Nuevas estrategias de la Unión Europea para abordar el doble reto de la crisis climática y la dependencia energética». *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 68 (2023): 36-37.

²¹ Eugenia López-Jacoiste Díaz, «Seguridad humana y seguridad internacional: elementos clave para la paz», en *Seguridad, Defensa y Desarrollo en el contexto internacional actual*, coordinado por Eugenia López-Jacoiste Díaz (Navarra: Ediciones Universidad de Navarra, 2010), 173.

²² Como pudo verse en la Guerra del Golfo Pérsico tras la invasión iraquí de Kuwait donde se quemaron pozos petrolíferos con la consecuente contaminación ambiental. *Vid.* Adam Roberts, «Destrucción del medio ambiente en la guerra del Golfo de 1991», *Revista Internacional de la Cruz Roja*, vol. 17, n.º 114 (1992): 568-584. <https://doi.org/10.1017/S0250569X00016344>.

²³ Javier Roldán Barbero, «El medio ambiente...», 112.

²⁴ *Vid.* un estudio sobre los trabajos en ese momento en Antoine Bouvier, «Trabajos recientes sobre la protección del medio ambiente en período de conflicto armado», *Revista Internacional de la Cruz Roja*, vol. 17, n.º 114 (1992): 585-599. <https://doi.org/10.1017/S0250569X00016356>; así como los trabajos más recientes en el número monográfico sobre medio ambiente de dicha revista n.º 879, vol. 92 de septiembre de 2010, disponible en <https://international-review.icrc.org/es/revistas/ricr-no-879-medio-ambiente>.

²⁵ Anexo a la Resolución 31/72 de la Asamblea General, A/RES/31/72.

fiesto en distintos entornos, tanto por el activismo ecológico²⁶, el académico²⁷ o instituciones de carácter internacional²⁸. Y es que en el ámbito securitario, el conflicto armado de Ucrania impacta en distintos sectores. De los innumerables sucesos que han tenido lugar en esta contienda destacamos a continuación los más relevantes que podrían caracterizarse como amenazas a la seguridad medioambiental y energética de la Unión Europea.

Uno de los acontecimientos que más repercusión obtuvo fue la destrucción el 6 de junio de 2023 del embalse de Nova Kajovka, en la región de Jersón, al sur de Ucrania. La presa fue construida en los 50 y embalsa el río Dniéper cerca de la ciudad homónima de unos 45 mil habitantes y que está ocupada por las tropas rusas desde febrero de 2022. Las informaciones al respecto relatan que durante la noche del 5 al 6 de junio se escucharon varias explosiones provocando daños graves en la estructura que acabaría por colapsar parcialmente a lo largo del día 6. Las imágenes que se han publicado en prensa durante los días posteriores al incidente reflejan la gran capacidad destructiva de la ruptura de la presa²⁹.

Desde distintas instancias internacionales no se dudó en calificar el suceso como catastrófico (Naciones Unidas)³⁰ o como «severa crisis ecológica y humanitaria» (Amnistía Internacional)³¹. Ciertamente el suceso podría catalogarse como una catástrofe antrópica con consecuencias para

²⁶ Como muestra la Carta abierta firmada por 902 personas y 156 organizaciones de 75 países que pone de manifiesto el potencial impacto como catástrofe medioambiental del conflicto: *Open Letter on the Environmental Dimensions of the Russian Invasion of Ukraine (with signatures)*, 3 de marzo de 2022, recuperada de <https://www.environmentalpeacebuilding.org/library/show/LibraryItem-6528>, acceso 1 de abril de 2024.

²⁷ A título meramente enunciativo destacamos los trabajos de Maryna Medvedieva, «Russia's Military Aggression and Damage to Ukraine's Environment», *Ukrainian Journal of International Law* 2022, n.º 3 (2022): 106-109; Sofiia A. Tryzno, Yelyzaveta M. Kolodii y Kopytsia Yevheniia Mykolaivna, «Consequences for the Environment from Russian Aggression in Ukraine» *Journal of Eastern European Law* 2022, n.º 99 (2022): 37-45.

²⁸ Por ejemplo, el Parlamento Europeo indicaba en un estudio el impacto que la guerra podría tener para el medioambiente y posibles vías de reclamación de la responsabilidad; European Parliamentary Research Service (EPRS), «Russia's war on Ukraine: High environmental toll», Author: Gabija Leclerc, Members' Research Service, PE 751.427, July 2023.

²⁹ *Vid.* entre muchos, las publicadas en El País, «El antes y el después de la destrucción de la presa de Nova Kajovka, en imágenes», 08 jun 2023, disponible en <https://elpais.com/internacional/2023-06-08/el-antes-y-el-despues-de-la-destruccion-de-la-presa-de-nova-kajovka-en-imagenes.html>.

³⁰ UN News «Ukraine dam disaster: Lack of clean water, spread of disease, major risks», <https://news.un.org/en/story/2023/06/1137422>, acceso el 2 de mayo de 2024.

³¹ <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2023/06/ukraine-callous-disregard-for-human-life-of-russian-forces-response-to-kakhovka-dam-destruction-compounded-by-its-disastrous-effects-upstream/>, acceso el 2 de mayo de 2024.

el medio ambiente y las personas³². Dejando a un lado los objetivos en el ámbito militar (de perjudicar una ofensiva respecto de Ucrania), la ruptura de la presa conlleva una serie de consecuencias: la evidente imposibilidad de obtener energía al destruirse la *Kakhovska hydroelectric power plant* (HPP); la consiguiente inundación de las tierras y ciudades por debajo de la línea de la presa; o las dificultades en el abastecimiento de agua a Crimea³³.

Otra de las amenazas a la seguridad tiene que ver con el alto grado de «nuclearización» de Ucrania. Debe recordarse que este país cuenta con quince centrales nucleares para producción de electricidad. Por lo tanto, el riesgo de que durante la contienda alguna de estas infraestructuras críticas sufra un ataque (deliberado o accidental) es alto. De hecho, esto ya ha ocurrido en numerosas ocasiones a lo largo del conflicto. Así, el 27 de febrero de 2022 Ucrania informó al Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA) que una serie de misiles habían impactado en un sitio de almacenamiento de residuos radioactivos en Kiev³⁴.

El principal foco de preocupación al respecto lo constituye la Central Nuclear de Zaporíya (ZNPP), que además se encuentra relacionado con el incidente de la presa de Nova Kajovka. Ésta permitía un nivel de agua en el meandro del río Dnieper conocido como Velykyi Luh y del que se abastecía de agua necesaria para la refrigeración de la ZNPP³⁵. Si bien es cierto que desde el comienzo de la contienda el OIEA en manos de su Director General Rafael Mariano Grossi ha monitoreado la situación de la seguridad nuclear en Ucrania, habiendo remitido éste más de 220 informes de situación. En una declaración tras la destrucción de la presa, el Director Grossi informaba de la ausencia de riesgo inmediato para la seguridad de la planta. Sin embargo, desde los primeros momentos la tensión y la preocupación por la central ante un daño accidental han sido elevados. El Director General indicaba al Consejo de Seguridad de la ONU el 30 de mayo de 2023 que «the nuclear safety and security situation at the Zaporizhzhya NPP, in particular,

³² Atendiendo a la definición de catástrofe que ofrecíamos en Andrés Bautista-Hernández, *Derecho internacional y gestión de catástrofes: grandes avances y retos pendientes* (Valencia: Tirant lo Blanch, 2021), 95.

³³ *Vid.* <https://www.rtve.es/noticias/20230606/analisis-guerra-ucrania-rusia-presa-nova-kajovka/2448576.shtml>.

³⁴ *Vid.* <https://www.iaea.org/newscenter/pressreleases/update-3-iaea-director-general-statement-on-situation-in-ukraine>.

³⁵ Debemos destacar que desde algunas posturas ecologistas se defiende la no reconstrucción de la presa para recuperar el meandro existente en pro de la conservación de la naturaleza y en línea con la estrategia europea de biodiversidad para 2030: Ukrainian Nature Conservation Group, «It is time for Velykyi Luh to revive», 22 de agosto de 2023, <https://uncg.org.ua/en/it-is-time-for-velykyi-luh-to-revive/>, acceso 2 de mayo de 2024.

continues to be extremely fragile and dangerous»³⁶. Para tratar de garantizar la seguridad de la planta la OIEA desplegó una misión presencial en la zona de la central nuclear³⁷ en aplicación del acuerdo de 1995 para la aplicación de medidas de salvaguarda y su protocolo de 2006³⁸. En esta línea, el Director General elaboró en marzo de 2022 una guía de actuación para garantizar la seguridad nuclear en caso de conflicto armado, los llamados «Seven indispensable pillars for ensuring nuclear safety and security during an armed conflict», que consistirían en: 1. The physical integrity of facilities — whether it is the reactors, fuel ponds or radioactive waste stores — must be maintained; 2. All safety and security systems and equipment must be fully functional at all times; 3. The operating staff must be able to fulfil their safety and security duties and have the capacity to make decisions free of undue pressure; 4. There must be a secure off-site power supply from the grid for all nuclear sites; 5. There must be uninterrupted logistical supply chains and transportation to and from the sites; 6. There must be effective on-site and off-site radiation monitoring systems, and emergency preparedness and response measures; 7. There must be reliable communication with the regulator and others»³⁹.

La particular situación de la central nuclear de Zaporíya motivó la reunión del Consejo de Seguridad mencionada y en la que el Director General Rossi informaría de los cinco principios concretos «to help ensure nuclear safety and security at ZNPP in order to prevent a nuclear accident and ensure the integrity of the plant»: 1. There should be no attack of any kind from or against the plant, in particular targeting the reactors, spent fuel storage, other critical infrastructure, or personnel; 2. ZNPP should not be used as storage or a base for heavy weapons (i.e. multiple rocket launchers, artillery systems and munitions, and tanks) or military personnel that could be used for an attack from the plant; 3. Off-site power to the plant should not be put at risk. To that effect, all efforts should be made to

³⁶ Discurso del Director-General Rafael Mariano Grossi, recuperado de <https://www.iaea.org/newscenter/statements/iaea-director-general-statement-to-united-nations-security-council-30-may-2023>, acceso 2 de mayo de 2024.

³⁷ IAEA Support and Assistance Missions to the Zaporizhzhya, Rivne, South Ukraine and Khmelnytsky Nuclear Power Plants (NPPs), and to the Chornobyl NPP Site.

³⁸ Acuerdo concertado entre Ucrania y el Organismo Internacional de Energía Atómica para la aplicación de salvaguardias en relación con el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares, firmado en Viena el 21 de septiembre de 1995 (entrada en vigor 22.1.1998); y Protocolo adicional al Acuerdo entre Ucrania y el Organismo Internacional de Energía Atómica para la aplicación de salvaguardias en relación con el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares, firmado en Viena el 15 de agosto de 2000 (entrada en vigor 24.1.2006).

³⁹ OIEA, *Nuclear Safety, Security and Safeguards in Ukraine. Summary Report by the Director General*, 24 February-28 April 2022, 5-6.

ensure that off-site power remains available and secure at all times; 4. All structures, systems and components essential to the safe and secure operation of ZNPP should be protected from attacks or acts of sabotage; 5. No action should be taken that undermines these principles»⁴⁰. El respeto a estos principios resulta fundamental para evitar un incidente de magnitudes catastróficas, y se formularon en la principal instancia encargada de garantizar la seguridad internacional, y en la que el Estado agresor forma parte permanentemente.

A pesar de estos llamamientos para garantizar la seguridad nuclear, la central ha sido utilizada en la contienda militar y ha sufrido numerosos ataques con drones. El Director General mantiene informado a la Junta de Gobernadores de los incesantes incidentes. En abril de 2024 se llamaría la atención sobre el aumento significativo del riesgo de un accidente nuclear⁴¹ y la preocupación sobre la «precarious nuclear safety and security situation at Europe's largest nuclear power plant (NPP), located on the frontline of the conflict»⁴². Afortunadamente, los últimos informes siguen arrojando niveles normales de radiación en las centrales⁴³.

Esta situación preocupa sobremanera a la Unión Europea y sus Estados miembros⁴⁴. Algunos de ellos junto con otros aliados adoptaron una declaración conjunta el 21 de septiembre de 2022 sobre la seguridad de instalaciones nucleares en conflictos armados⁴⁵. En ella se recogían los siete pilares elaborados por el Director General y se ensalzaba la labor de la OIEA a la par que reconocían la amenaza a la seguridad nuclear por la militarización rusa de ZNPP.

Del mismo modo, los ataques a amplias zonas del país están afectando a plantas industriales que manejan compuestos altamente tóxicos para el medio ambiente tales como refinerías, plantas químicas o metalúrgicas. Es-

⁴⁰ Report by the Director General to the Board of Governors, document GOV/2023/30, issued on 31 May 2023, para. 23.

⁴¹ <https://www.iaea.org/newscenter/pressreleases/update-222-iaea-director-general-statement-on-situation-in-ukraine>.

⁴² Declaración recuperada de <https://www.iaea.org/newscenter/pressreleases/update-224-iaea-director-general-statement-on-situation-in-ukraine>.

⁴³ *Vid.* «Nuclear Safety, Security and Safeguards in Ukraine», Report by the Director General, 27 February 2024, GOV/2024/9.

⁴⁴ No debemos olvidar el impacto que el conflicto pudiera tener en los acuerdos internacionales suscritos sobre cooperación en materia de uso pacífico de energía nuclear, como el Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Europea de la Energía Atómica y el Consejo de Ministros de Ucrania sobre los usos pacíficos de la energía nuclear, hecho en Kiev el 28 de abril de 2005, *DOUE* L 261, de 22 de septiembre de 2006

⁴⁵ Joint statement on the safety and security of civil nuclear facilities in armed conflicts, 21.9.2022, recuperada de https://www.eeas.europa.eu/eeas/nuclear-safety-joint-statement-safety-and-security-civil-nuclear-facilities-armed-conflicts_en, acceso 2 de mayo de 2022.

tos lugares también están siendo objeto de ataques directos como la planta química y de coque de Avdivka⁴⁶, al este de Ucrania, o la metalúrgica de Azovstal en Mariupol, asediada durante dos meses. Los restos y contaminantes que la destrucción ha provocado intoxican el aire, las tierras y los cursos de agua cercanos y no podrán ser tratados, al menos, hasta el fin de la contienda.

Desde el punto de vista de la seguridad energética, ésta también se ha visto comprometida por el conflicto ruso-ucraniano. El impacto de la guerra en infraestructuras energéticas críticas, como gasoductos o refinerías, influyen negativamente en el suministro tanto en la propia Ucrania como a los países europeos, con la consecuente alza de precios e incertidumbre. Del mismo modo, la decisión rusa de cortar el suministro de gas en 2022 provocó una subida de los precios del gas sin precedentes. Los precios de la producción industrial nacional de la energía pasaron de 106,2 a 241,3 entre enero de 2021 y enero de 2023. Esta subida afectó, además, al precio de la electricidad por estar vinculado ésta al precio de los combustibles fósiles.

En este orden de cosas, el uso por parte de Rusia del control que tiene sobre el gas que exporta eleva las amenazas a la categoría de híbridas⁴⁷. Por estas se entendería «an action conducted by state or non-state actors, whose goal is to undermine or harm a target by combining overt and covert military and non-military means»⁴⁸. Así, el corte indefinido del suministro de Gas por el gasoducto Nord Stream supone una forma de amenaza a los Estados contrarios a sus intereses en el conflicto que no formaría parte de los elementos «convencionales» de un conflicto armado. Desde una perspectiva general, el conjunto de amenazas descritas anteriormente también se podrían calificar de híbridas, puesto que son amenazas al medioambiente, a

⁴⁶ Tomada por las tropas rusas el 19 de febrero de 2024; vid. «El Ejército ruso toma la mayor planta siderúrgica de Avdivka», <https://www.dw.com/es/el-ej%C3%A9rcito-ruso-toma-mayor-planta-sider%C3%BArgica-del-basti%C3%B3n-ucraniano-de-avdivka/a-68297747>, acceso 2 de mayo de 2024.

⁴⁷ Guillem Colom Piella, «La amenaza híbrida: mitos, leyendas y realidades», documento de opinión 24/2019 del Instituto Español de Estudios Estratégicos, 22 de marzo de 2019, 3.

⁴⁸ Consejo de Europa, vid.: <https://www.hybridcoe.fi/hybrid-threats/>, acceso 25 de abril de 2024. Sobre estas también puede consultarse los trabajos de Carlos Galán, «Amenazas híbridas: nuevas herramientas para viejas aspiraciones», Real Instituto El Cano, documento de trabajo 20/2018, 13 de diciembre de 2018, <https://www.realinstitutoelcano.org/documento-de-trabajo/amenazas-hibridas-nuevas-herramientas-para-viejas-aspiraciones/>, acceso el 26 de abril de 2024; Javier Jordán, «La escalada en las estrategias híbridas y en el conflicto en la zona gris», *Global Strategy Report*, n.º 11/2020 (2020), <https://global-strategy.org/la-escalada-en-las-estrategias-hibridas-y-en-los-conflictos-en-la-zona-gris/>, acceso 25 de abril de 2024.

la seguridad en sí mismos, pero también de forma mixta o híbrida a ambos. Esta particular naturaleza requiere de enfoques holísticos para poder hacerlas frente⁴⁹, incluida la lucha contra la propaganda⁵⁰.

Este tipo de amenazas preocupan y ocupan a la Unión Europea, que trata de luchar contra ellas tanto en el orden interno como externo⁵¹. Así, la Estrategia de seguridad interior (*Estrategia de la Unión de Seguridad 2020-2025*⁵²), determina entre sus ámbitos de acción la lucha contra las amenazas híbridas⁵³. Por su parte, el Servicio Europeo de Acción Exterior ha llamado la atención respecto del riesgo para la seguridad que supone el aumento del uso de estrategias híbridas, entre las que incluye la manipulación de la información, ciberataques, *lawfare*, coerción económica e instrumentalización de migrantes⁵⁴.

III. Las respuestas ofrecidas desde la Unión Europea

Las amenazas que se han descrito someramente *ut supra* han propiciado desde un primer momento una respuesta sistémica por parte de la Unión Europea y de sus Estados miembros. Lo que debemos preguntarnos es qué respuestas ha dado (está dando) la Unión y si tales han supuesto un retroceso o ralentización en los objetivos establecidos antes de la guerra en materia de medio ambiente, el cambio climático y energía.

⁴⁹ En este sentido, «the concept of Hybrid Threats [...] is the only one that raises the issue of systemic vulnerabilities of democratic systems as particular targets and clearly argues for comprehensive approach with civil-military cooperation from the very beginning»; Georgios Giannopoulos, Hanna Smith, Marianthi Theocharidou. *The Landscape of Hybrid Threats: A conceptual model* (Luxemburgo: Publications Office of the European Union, 2021), 9. https://www.hybridcoe.fi/wp-content/uploads/2021/02/conceptual_framework-reference-version-shortened-good_cover_-_publication_office.pdf.

⁵⁰ Ana Salas Cuevas «La amenaza híbrida: la guerra imprevisible», acceso el 27 de octubre de 2024, https://www.unav.edu/web/global-affairs/detalle/-/blogs/la-amenaza-hibrida-la-guerra-imprevisible#_ftn1.

⁵¹ Comisión Europea y Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, *Comunicación conjunta sobre la lucha contra las amenazas híbridas «Una respuesta de la Unión Europea»*, JOIN (2016) 18 final, de 6.4.2016.

⁵² Comisión Europea, *Comunicación sobre la Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad*, COM (2020) 605 final de 24.7.2020.

⁵³ *Vid.* para mayor información la web de la Comisión: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/european-security-union_es.

⁵⁴ Servicio Europeo de Acción Exterior, «Countering Hybrid Threats», March 2024, acceso el 27 de abril de 2024, <https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2024/2024-countering-Hybrid-Threats.pdf>.

1. En materia de medio ambiente y protección del cambio climático

En los últimos años los principales retos que a los que se ha tenido que enfrentar la UE en materia de protección del medio ambiente, clima y energía han sido en primer lugar la pandemia de la Covid-19⁵⁵ y, posteriormente, la invasión rusa a Ucrania⁵⁶. La primera porque provocó un fuerte impacto económico mientras duró y el posterior embotellamiento en las cadenas de suministro. La segunda, por el impacto en los mercados mundiales de materias primas y energía, «poniendo de relieve de nuevo la dependencia energética de la UE y, en concreto, con respecto del gas ruso»⁵⁷. No obstante, estos retos han sido vistos como oportunidades de mejorar y profundizar en las políticas europeas en materia de protección medioambiental y sostenibilidad, incluida la seguridad energética.

La Unión estableció sus prioridades en la Agenda Estratégica de la UE (2019-2024) antes del estallido de la pandemia de la Covid-19 y de la guerra de Ucrania, pero en la que ya figuraba como objetivos la protección de la ciudadanía frente a catástrofes naturales o antrópicas, el establecimiento de una Europa climáticamente neutra, ecológica, justa y social, alineada con los compromisos del Acuerdo de París, y la promoción de los intereses y valores europeos en el mundo mediante una acción exterior fuerte y ambiciosa⁵⁸. Aun se están debatiendo los ejes de la próxima agenda estratégica para el período 2024-2029, pero tras la reunión informal del Consejo europeo en Granada el 6 de octubre de 2023 la seguridad climática y medioambiental no figuraba entre la lista de prioridades futuras⁵⁹. En consonancia, la Comisión para el quinquenio que está finalizando, establecía seis prioridades entre las que encontramos relacionadas con la seguridad medioambiental y energética el Pacto Verde Europeo (PVE) y una Europa más fuerte en el mundo⁶⁰.

⁵⁵ Véase a este respecto David Robinson, «El impacto de la COVID-19 en la transición energética: un enfoque global», *Energía y Geoestrategia 2021* (Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2021): 87 y ss.

⁵⁶ Miguel Angel Lasheras Merino, «Geopolítica del pacto verde: órdago de la UE», *Energía y Geoestrategia 2021* (Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2021): 111.

⁵⁷ Asier García Lupiola, «Nuevas estrategias de la Unión Europea...»: 53.

⁵⁸ Consejo Europeo, Una Nueva Agenda Estratégica para la UE (2019-2024), <https://www.consilium.europa.eu/media/39914/a-new-strategic-agenda-2019-2024.pdf>, acceso 2 de mayo de 2024.

⁵⁹ Los debates se centraron en la seguridad y la defensa, la resiliencia y la competitividad, la energía, la migración, la cooperación mundial, la ampliación; vid. <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/strategic-agenda-2024-2029/>, acceso 2 de mayo de 2024.

⁶⁰ Comisión Europea, Comunicación sobre El Pacto Verde Europeo, COM/2019/640 final, de 11.12.2019.

El PVE permite actuar sobre distintos sectores que influyen en la seguridad medioambiental, tales como el clima, la contaminación y la alimentación. En materia de clima y energía, la Unión establecería una estrategia en 2020⁶¹ para alcanzar el objetivo de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero con respecto a 1990 (GEI), aumentar la proporción de las energías renovables sobre el total de la producción y reducir el consumo energético (objetivo 20/20/20). La ambición y circunstancias hicieron que se desplegara toda una diplomacia climática europea que ha permitido ser más ambiciosos en estos objetivos, a la par que reforzaba el papel de la UE como actor global en la cooperación internacional sobre cambio climático⁶². De este modo, se evolucionó pasando por el objetivo 40/27/27, 40/32/32,5 hasta finalmente adoptar el objetivo 55⁶³, reducir las emisiones de GEI para 2030 en un 55% y alcanzar la neutralidad climática en 2050, reduciendo los GEI entre el 80% y el 100% y el uso de energías renovables en un 80%⁶⁴.

Lo cierto es que la recuperación tras la pandemia de la Covid-19 primero, y la guerra de Ucrania después, han servido de estímulo para el Pacto Verde Europeo. Sin embargo, el esfuerzo férreo por alcanzar la neutralidad climática, sumado a la necesidad de garantizar una seguridad energética (como analizaremos *infra*) han llevado a propuestas de dudoso respeto climático en favor de la energía nuclear o del gas⁶⁵. Ciertamente la meta de la neutralidad climática no puede alcanzarse de la noche a la mañana. De hecho, teniendo en cuenta la posición de partida, los logros en la reducción de la contaminación y el aumento del uso de energías renovables es indiscutible. Sin embargo, el conflicto ruso-ucraniano ha puesto de manifiesto la necesidad de una mayor coordinación entre las medidas climáticas y energéticas, puesto la reducción de la contaminación no puede hacerse a espaldas de la garantía de un suministro energético fiable y a precios razonables para el conjunto de la Unión.

⁶¹ Sobre esta vid. Asier García Lupiola, «Novedades en la política europea de medio ambiente: el desarrollo sostenible y la lucha contra el cambio climático en la estrategia Europa 2020», *Unión Europea Aranzadi*, n.º 6 (2011): 45-54

⁶² Véase al respecto: Teresa Fajardo del Castillo, «La Unión Europea y la diplomacia del clima tras la agresión de Rusia a Ucrania», *Revista UNISCI/UNISCI Journal*, n.º 64 (2024): 95-119; Juan Luis Pinna Pérez, «UE. La guerra de Ucrania como catalizador», *Ejército. Revista del ejército de tierra español*, n.º 988 (2024): 40-49.

⁶³ Comisión Europea, Comunicación sobre «Objetivo 55»: cumplimiento del objetivo climático de la UE para 2030 en el camino hacia la neutralidad climática, COM (2021) 550 final, 14.7.2021.

⁶⁴ La evolución de estos objetivos ha sido analizada de forma lúcida en Asier García Lupiola, «Nuevas estrategias de la Unión Europea...»: 36-53.

⁶⁵ *Ibid.*: 54; siguiendo a Cristina Narbona Ruiz, «Emergencia energética vs emergencia climática», *Política Exterior*, vol. 36, n.º 2010 (2022): 15.

Relacionado con el ámbito medioambiental debe destacarse el de la seguridad alimentaria. Uno de los sectores más castigados al comienzo de la guerra fue el de la importación de granos. Y es que Ucrania fue el principal proveedor de maíz y segundo de cebada (9%) y trigo (18,9%) en la campaña 2021/22⁶⁶. Esta crisis en el abastecimiento se tradujo en subidas alarmantes de los precios tanto de los granos como de los productos derivados como el aceite de girasol. Desde la UE se han adoptado medidas para aumentar el potencial agrícola de la Unión, con lo que se favorecería el suministro de alimentos y de piensos⁶⁷. Así, se adoptó por la Comisión la Decisión de Ejecución (UE) 2022/484, de 23 de marzo de 2022⁶⁸, que contemplaba la posibilidad de autorizar a los Estados miembros a establecer excepciones a las condiciones relativas al pago de ecologización, que premiaba las tierras en barbecho como superficies de interés ecológico. De este modo, de manera excepcional se facilitaba aumentar la superficie total de tierra cultivable disponible para la producción.

El desarrollo y la coordinación de la política europea de medio ambiente se ha establecido principalmente a través de los llamados Programas de Acción medioambiental (EAP por sus siglas en inglés de *Environment Action Programme*)⁶⁹ de conformidad con el art. 192.3 del TFUE. El VIII Programa de Acción medioambiental adoptado en 2022 establece objetivos para 2030 (y 2050 como máximo)⁷⁰ en materia de neutralidad climática que están en consonancia con los del PVE. Podemos destacar cómo el Programa establece como condiciones favorecedoras para la consecución de los objetivos (art. 3) el cumplimiento coercitivo del Derecho medioambiental de la Unión cuando este no se aplique. En este sentido destacan las recientes medidas para la protección del medio ambiente mediante el derecho penal, aunque incluida en la prioridad estratégica de proteger a los eu-

⁶⁶ Datos extraídos de la revista *Desarrollo rural y sostenible*, n.º 51 (2022): 12.

⁶⁷ VVAA, «Medidas para aliviar el golpe de la invasión de Ucrania en el medio rural», *Desarrollo rural y sostenible*, n.º 51 (2022): 12 y ss.

⁶⁸ Decisión de Ejecución (UE) 2022/484 de la Comisión de 23 de marzo de 2022 por la que se establecen excepciones al Reglamento (UE) n.º 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo y al Reglamento Delegado (UE) n.º 639/2014 de la Comisión en lo que atañe al cumplimiento de determinadas condiciones relativas al pago de ecologización para el año de solicitud 2022 [notificada con el número C(2022) 1875], *DOUE* L 98 de 25 de marzo de 2022.

⁶⁹ Si bien estos Programas de Acción comenzaron a adoptarse en 1973, antes incluso de la implantación de una política medioambiental expresa; vid. José Juste Ruíz y Mireya Castillo Daudí, *La protección del medio ambiente...*, 152.

⁷⁰ Decisión (UE) 2022/591 del Parlamento Europeo y del Consejo de 6 de abril de 2022 relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2030, *DOUE* L 114 de 12 de abril de 2022.

ropeos frente al terrorismo y la delincuencia organizada⁷¹. La principal herramienta en este sentido la constituiría la Directiva 2008/99/CE relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal⁷² (conocida como «Directiva sobre delitos ecológicos» o «Directiva sobre crímenes medioambientales»). Dentro de las iniciativas del PVE y ante las ineficiencias de aquella⁷³, la Comisión elaboró en 2021 una propuesta de modificación de la Directiva⁷⁴, que culminó con la adopción de la Directiva (UE) 2024/1203 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal y por la que se sustituyen las Directivas 2008/99/CE y 2009/123/CE⁷⁵. En este mismo sentido, deberemos esperar a los avances que se prevén a mediados de 2024 respecto del Convenio que se está negociando en sede del Consejo de Europa y que sustituirá al Convenio de 1998 sobre la protección del medio ambiente a través del Derecho penal⁷⁶, y en cuya negociación participa la Unión Europea⁷⁷.

2. El aseguramiento del abastecimiento energético y la estabilidad de precios

Otro de los sectores afectados por el conflicto ruso-ucraniano es el de la seguridad energética, ya que una de las principales amenazas es el corte de suministro. Éste puede producirse por ciberataques a infraestructuras críticas, como sucediera en Ucrania en 2015 dejando a 250 mil personas sin electricidad⁷⁸. Además, la respuesta de la UE a la crisis energética de 2022 tuvo que enfrentarse al alza del precio de los combustibles, como el gas.

⁷¹ Comisión Europea, *Comunicación sobre la Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad*, COM (2020) 605 final de 24.7.2020: 22-23.

⁷² DOUE L núm. 328 de 6 de diciembre de 2008.

⁷³ Faustino Gudín Rodríguez-Magariños, «Un análisis sobre el proyecto de nueva directiva europea para delitos medioambientales», *Medio ambiente & Derecho. Revista electrónica de Derecho Ambiental*, n.º 40 (2022): 3.

⁷⁴ Vid. Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal y por la que se sustituye la Directiva 2008/99/CE, COM/2021/851 final, de 15.12.2021.

⁷⁵ DOUE L, 2024/1203 de 30 de abril de 2024.

⁷⁶ Hecho en Estrasburgo el 4 de noviembre de 1998, ETS n.º 172.

⁷⁷ Decisión (UE) 2023/2170 del Consejo, de 28 de septiembre de 2023, por la que se autoriza a la Comisión Europea a participar, en nombre de la Unión Europea, en las negociaciones de un Convenio del Consejo de Europa que revocará y sustituirá el Convenio de 1998 sobre la protección del medio ambiente a través del Derecho penal (STCE n.º 172), DOUE L 2023/2170 de 16 de octubre de 2023.

⁷⁸ Alberto Pinedo Lapeña, «Ciberseguridad, geopolítica y energía», *Energía y Geoestrategia 2022* (Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2022), 166.

Desde hace más de una década, la Unión ha recurrido a su política energética como una «herramienta eficaz en la lucha contra el cambio climático, contribuyendo así a la defensa del medio ambiente»⁷⁹. De hecho, estas amenazas a la seguridad energética ya formaban parte de los objetivos propuestos por la Comisión en la Estrategia de la Unión de la energía en 2015. Esta se basa en cinco pilares: seguridad energética, mercado interior de la energía, eficiencia energética, descarbonización, e investigación, innovación y competitividad⁸⁰. Para dar cumplimiento a estos objetivos se estableció un marco general de gobernanza de la energía y el clima mediante el Reglamento (UE) 2018/1999⁸¹. Entre las soluciones, este texto proponía el establecimiento de planes nacionales integrados de energía y clima a largo plazo que incidan en la diversificación de fuentes de energía, superar interrupciones de suministro y mejorar la flexibilidad del sistema e interconexiones del mercado eléctrico (art. 4 *c*) y *d*)).

Estas medidas se vieron insuficientes, por lo que se complementaron con la adopción el 18 de mayo de 2022 del plan REPowerEU de la Comisión junto a una batería de medidas legislativas de emergencia, que pretendían reducir la dependencia de los combustibles fósiles, diversificar las rutas de suministro y acelerar la transición energética. Estas medidas lograrían sus objetivos a lo largo de 2023, logrando mantener el suministro eléctrico, reducir la presión en los mercados energéticos e impulsar el suministro de energías renovables⁸². Un logro, aunque esporádico se alcanzó efectivamente en mayo de 2023 donde las medidas y circunstancias meteorológicas permitieron que por primera vez la Unión produjera más electricidad de fuentes renovables (eólica y solar) que de combustibles fósiles. Además, el plan REPowerEU se fundamenta en el objetivo 55 del PVE (reducir al menos el 55 % de las emisiones netas de gases de efecto invernadero de aquí a 2030 y conseguir la neutralidad climática de aquí a 2050), por lo que permite seguir alcanzando metas en materia medioambiental y climática.

⁷⁹ Asier García Lupiola, «Los retos de la seguridad energética y el cambio climático: hacia una economía europea sostenible», *Cuadernos europeos de Deusto*, n.º 60 (2019): 321.

⁸⁰ Comunicación de la Comisión, Estrategia Marco para una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva, COM (2015) 80 final, 25.2.2015, 4.

⁸¹ Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima, y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 663/2009 y (CE) n.º 715/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, las Directivas 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE y 2013/30/UE del Parlamento Europeo y del Consejo y las Directivas 2009/119/CE y (UE) 2015/652 del Consejo, y se deroga el Reglamento (UE) n.º 525/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, *DOUE* L 328 de 21 de diciembre de 2018.

⁸² Comisión Europea, Informe sobre el estado de la Unión de la Energía de 2023, COM (2023) 650 final, 24.10.2023.

Del mismo modo, la financiación de medidas del plan se coordinan con las adoptadas en virtud del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) creado para superar la crisis de la Covid-19⁸³ y que lo financia en gran medida. Con ello se evitarán duplicidades y garantizará la complementariedad de ambos instrumentos.

Como puede observarse, el fomento de energías renovables está en el centro de las medidas necesarias para hacer frente a la crisis de seguridad energética y continuar con los compromisos en materia medioambiental⁸⁴. En esta línea es de destacar dos aspectos: por un lado, la utilización del Reglamento lo que dota de mayor carácter a las obligaciones impuestas a la propia Unión y sus Estados miembros al ser una norma de carácter general, vinculante en todos sus elementos y directamente aplicable. Por otro, el papel imprescindible que tienen los Estados y sus sociedades para alcanzar los objetivos propuestos. Aquéllos son los principales motores de una verdadera y acelerada transición ecológica que permite la actualización de estos planes. Así, se han adoptado modificaciones del Plan de Recuperación y Resiliencia⁸⁵ que tienen su origen en los compromisos de determinados Estados para acelerar las medidas en materia de transición ecológica y eficiencia energética, entre los que se encuentra España⁸⁶. Por otro, las sociedades que deben convivir con la realidad de las acciones desplegadas. Si se quiere dar un verdadero impulso a estas materias la participación ciudadana es imprescindible, por ejemplo, con las llamadas comunidades energéticas⁸⁷.

En línea con lo anterior, destaca la necesidad de asegurar un suministro fiable de las llamadas materias primas estratégicas, imprescindibles para la

⁸³ Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, *DOUE L 57* de 18 de febrero de 2021.

⁸⁴ Dentro de la batería de medidas se encontraría la Directiva 2018/2001, del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, *DOUE L 328*, de 21 de diciembre de 2018, modificada por La Directiva (UE) 2023/2413 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de octubre de 2023 (*DOUE L 2023/2413* de 31.10.2023) para adaptarla al PVE y al objetivo 55.

⁸⁵ Reglamento (UE) 2023/435 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de febrero de 2023 por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/241 en lo relativo a los capítulos de REPowerEU en los planes de recuperación y resiliencia y se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1303/2013, (UE) 2021/1060 y (UE) 2021/1755, y la Directiva 2003/87/CE, *DOUE L 63* de 28 de febrero de 2023.

⁸⁶ Marcos de Armenteras Cabot, «Perspectiva del derecho del medio ambiente y de las políticas ambientales de la Unión Europea (segundo semestre 2023)», *Revista catalana de dret ambiental*, vol. XIV n.º 2 (2023): 8.

⁸⁷ Sobre la regulación de esta interesante figura jurídica puede verse: sobre estas vid. María Remedios Zamora Roselló, «Desafíos territoriales de las comunidades energéticas: ordenación frente al caos», *Cuadernos de Ordenación del Territorio*, n.º 6 (2023): 31-56.

transición hacia energías verdes⁸⁸. Sin embargo, la preocupación legítima de las sociedades por la sostenibilidad y el medio ambiente motiva que determinados proyectos, como en el ámbito de la minería, sufran de una cierta oposición por parte de una ciudadanía concienciada con el medio ambiente⁸⁹. Mismo rechazo que el vivido recientemente en algunos Estados miembros. Baste recordar las movilizaciones de granjeros y agricultores que alcanzaron la capital comunitaria y que se manifestaban hastiados de los efectos que sobre su sector laboral tiene la aplicación de determinadas políticas comunitarias, entre otras, las medioambientales. Sus reivindicaciones fueron escuchadas por las instituciones europeas, que se comprometieron «a aliviar las presiones a las que se enfrentan y a ofrecerles soluciones concretas»⁹⁰.

También se ha desplegado acciones en materia exterior, por ejemplo, para garantizar la seguridad de infraestructuras críticas. Así, en enero de 2023 se estableció la *EU-NATO Task Force on Resilience of Critical Infrastructure*⁹¹. La evaluación que realizó reveló cuadro áreas prioritarias sobre las que centrar la atención: transporte, energía, espacio e infraestructura digital. En relación con la energía concluiría con la necesidad de aumentar las sinergias entre aliados, Estados miembros y el sector privado, mejorar el diálogo estructurado en materia de resiliencia⁹². La implementación de estas medidas será coordinada mediante el diálogo estructurado UE-OTAN.

La lucha contra el alza de los precios del gas, y consiguientemente de la electricidad, requirió la adopción de distintas medias de forma urgente: una de ellas fue la compra centralizada a escala de la Unión, facilitadas por Plataforma de Energía de la UE. También se incidió en la reducción del consumo eléctrico y la redistribución de los beneficios extraordinarios de las empresas energéticas con la adopción del Reglamento 2022/1854⁹³. Éste incluía medi-

⁸⁸ Andrés Bautista-Hernández, «Materias primas estratégicas en la Unión Europea: reflexiones en torno a sus desafíos para la seguridad», en *Actividades extractivas y políticas públicas: desafíos normativos y tecnológicos*, coordinado por Remedios Zamora Roselló (Valencia: Tirant lo Blanch, 2024).

⁸⁹ María Remedios Zamora Roselló, *Minería y comunidades autónomas: territorio, sostenibilidad y energía. Especial referencia a Galicia, Baleares y Andalucía*. (Valencia: Tirant lo Blanch, 2024), 253-254.

⁹⁰ Declaraciones del presidente de turno del Consejo de la UE, David Clarinval (vice primer ministro de Bélgica), tras el Consejo de Agricultura y Pesca del 26 febrero 2024, <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/agrifish/2024/02/26/>, acceso el 30 de abril de 2024.

⁹¹ Declaración de la Presidenta de la Comisión de 11 de enero de 2023, STATEMENT/23/133.

⁹² EU-NATO Task Force on the resilience of critical infrastructure: Final assessment report, 29 de junio de 2023.

⁹³ Reglamento (UE) 2022/1854 del Consejo de 6 de octubre de 2022 relativo a una intervención de emergencia para hacer frente a los elevados precios de la energía, *DOUE* L 261I de 7 de octubre de 2022.

das como la identificación de horas punta y la reducción del consumo en ellas un 5%. Fruto de esta obligación Estados como España modificaron el sistema tarifario incluyendo tres franjas horarias (punta, llano y valle) con distinta tarificación. También incorporaba la llamada «contribución solidaria temporal» que se podría extender hasta octubre de 2024 y que suponía un gravamen a los beneficios excedentarios de las empresas del sector del petróleo, gas natural, carbón y refinería, y que los Estados debían emplear en ayudas financieras para hogares vulnerables o fomento de energías renovables.

Lo cierto es que la combinación de medidas y su rápida adopción en el marco de la Unión ha permitido alcanzar determinados logros, como la reducción de la dependencia energética rusa (las importaciones de gas ruso se redujeron del 50% al 15% sobre el total), reducir en casi un 20% el consumo de energía de la Unión, aminorar la volatilidad de precios introduciendo topes al del gas y del petróleo y aumentar la presencia en el mix eléctrico de energías renovables⁹⁴.

3. La necesaria imbricación de las repuestas con la acción exterior

Como se ha puesto de manifiesto en las diversas respuestas ofrecidas por la UE ante el conflicto de Ucrania, éstas tienen (y deben tener) una necesaria vertiente exterior. Nos dedicaremos aquí a analizar precisamente esa necesaria imbricación de las acciones europeas con una coherente acción en materia exterior.

Algunas de las acciones propiamente internas, pero con directa proyección exterior supondrían dar cabida a Ucrania como miembro de la UE (proceso iniciado el 14 de diciembre de 2023 y actualmente en marcha, aunque con fines inciertos) o apoyar su dilatado proceso de incorporación a la OTAN⁹⁵, con la consiguiente ventaja en el juego de poderes geopolítico de Europa del Este⁹⁶. También encontraríamos aquí el régimen de exención de visados entre la Unión Europea y Ucrania para ciudadanos ucranianos que huyen de la guerra, y la activación de la Directiva de protección temporal⁹⁷.

⁹⁴ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repowereu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_es.

⁹⁵ Antonio Blanc Altemir, «El conflicto Ruso-Georgiano y sus efectos en las relaciones de la Federación Rusa con la OTAN y la Unión Europea», en *Seguridad, Defensa y Desarrollo en el contexto internacional actual*, coordinado por Eugenia López-Jacoiste Díaz (Navarra: Ediciones Universidad de Navarra, 2010), 265-308.

⁹⁶ Marek Pietras, «Ukraine and NATO in the Post-Cold War Security Environment», *Polish Quarterly of International Affairs*, vol. 15, n.º 4 (2006): 45-63.

⁹⁷ Comisión Europea, Communication on Temporary protection for those fleeing Russia's war of aggression against Ukraine: one year on, COM (2023) 140 final, 8.3.2023.

En materias estrictamente de acción exterior, la Unión Europea, siguiendo la estela de varios Estados, establecieron una serie de sanciones internacionales como respuesta ante la violación del Derecho internacional por la invasión rusa de Ucrania⁹⁸. Con ellas se pretendía dificultar la agresión e incidir en las capacidades tecnológicas rusas de forma preventiva⁹⁹. Si bien es cierto que las medidas más eficaces han resultado ser las que dificultan las capacidades tecnológicas, las sanciones también han tenido como resultado consecuencias indeseables por que se dejan de recibir divisas, afecta al turismo o la importación de materias desde Rusia; del mismo modo, en reciprocidad, Rusia no compra productos o sanciona productos europeos. Si bien es cierto que el impacto sobre el turismo y la inversión rusa podría afectar especialmente a determinadas regiones, como la Costa del Sol en España, el impacto ha sido menor de lo esperado.

El conflicto militar también supone una oportunidad para el desarrollo más ambicioso de la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión¹⁰⁰ y su agenda estratégica exterior. La brújula estratégica de la UE en materia de seguridad y defensa aprobada en marzo de 2022 destacó la necesidad de crear capacidades para luchar contra las amenazas híbridas y propuso la creación de una caja de herramientas híbrida de la UE (*EU hybrid toolbox*) para hacerles frente. Este instrumento verá la luz ese mismo año, y pretende aunar distintas herramientas para detectar y responder eficazmente a las campañas híbridas contra la UE¹⁰¹ o sus Estados miembros¹⁰², fortaleciendo la solidaridad y la asistencia mutua¹⁰³. En el caso de Ucrania, esto se

⁹⁸ Sobre las sanciones y su relación con las contramedidas puede verse los trabajos de Elena del Mar García Rico, «A vueltas con las sanciones en el derecho internacional actual: el caso paradigmático de la Federación Rusa», *Revista española de derecho internacional*, vol. 75, n.º 1 (2023): 193-202; y «Seguridad y salud: a propósito de las sanciones unilaterales en situaciones de vulnerabilidad sanitaria», en *Medio ambiente, seguridad y salud: grandes retos del Derecho en el siglo XXI*, dirigido por María Isabel Torres Cazorla y Elena del Mar García Rico (Valencia: Tirant lo Blanch, 2024), 171-229.

⁹⁹ Margarita Robles Carrillo, «Ucrania y todos nosotros», *Temas para el debate*, n.º 329 (2022): 14-18.

¹⁰⁰ Javier Ruiz Camarero et al. «Las consecuencias no militares de la agresión rusa a Ucrania en la Unión Europea», en *Respuesta de la Unión Europea a la agresión rusa a Ucrania: el despertar de la Política Exterior y de Defensa y de la reforma de los tratados*, editado por Francisco Aldecoa Luzárraga (Madrid: Los libros de la Catarata, 2024).

¹⁰¹ *Vid.* Servicio Europeo de Acción Exterior, «Countering Hybrid Threats», March 2024, acceso el 27 de abril de 2024, <https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2024/2024-countering-Hybrid-Threats.pdf>.

¹⁰² Servicio Europeo de Acción Exterior, «European Union Military Staff; Concepts and Capabilities Directorate», marzo 2023, acceso el 27 de abril de 2024, https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-union-military-staff-concepts-and-capabilities-directorate_en.

¹⁰³ Consejo de la Unión Europea, Comunicado de prensa 603/22 de 21 junio 2022 «Council conclusions on a Framework for a coordinated EU response to hybrid campaigns», dispo-

combina con acciones clásicas en materia de PCSD como la misión de asistencia militar (EUMAM Ukraine) establecida a finales de 2022¹⁰⁴ con propósitos de formación y de desarrollo exclusivamente en suelo europeo.

En este sentido, en marzo de 2024 el Consejo aprobaba sus conclusiones sobre objetivos climáticos y la política exterior de la UE, donde reafirmaba su compromiso con la neutralidad climática para 2050¹⁰⁵ e indicaba la necesidad de trabajar desde un enfoque multilateral y conjuntamente con los socios¹⁰⁶. En este sentido, por ejemplo, la UE ha extendido la participación a Ucrania en su programa para el período 2021-2027 de medio ambiente y acción por el clima (LIFE)¹⁰⁷. Este posicionamiento del Consejo se alinea con el punto de vista conjunto de la Comisión y el Alto Representante explicitado en el planteamiento sobre el nexo entre clima y seguridad de junio de 2023¹⁰⁸. Aquí se pone el foco en la relación existente entre la transición energética y ambiental de la UE con la prevención de conflictos, la gestión de crisis, el desarrollo sostenible, la ayuda humanitaria y la respuesta a las catástrofes. Así, por ejemplo, resulta necesario que la UE agilice sus estrategias innovadoras que reduzcan los impactos que la geopolítica en la transición digital y energética¹⁰⁹.

La respuesta ofrecida a Ucrania en materia de protección civil y ayuda humanitaria se ha canalizado principalmente a través del Mecanismo Europeo de protección civil (EUCPM) dependiente de la Comisión Europea. A través de éste se han movilizado un gran número de capacidades de respuesta desde el inicio del conflicto, y conforme Ucrania iba solicitando en atención a la realidad cambiante. Hasta el 19 de marzo de 2024 se habían

nible en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/06/21/council-conclusions-on-a-framework-for-a-coordinated-eu-response-to-hybrid-campaigns/>, acceso el 27 de abril de 2024.

¹⁰⁴ Council Decision (CFSP) 2022/1968 of 17 October 2022 on a European Union Military Assistance Mission in support of Ukraine (EUMAM Ukraine), *DOUE* L 270, de 18 de octubre de 2022 y Council Decision (CFSP) 2022/2243 of 14 November 2022 launching the European Union Military Assistance Mission in support of Ukraine (EUMAM Ukraine), *DOUE* L 294, de 15 de noviembre de 2022.

¹⁰⁵ Council Conclusions on Green Diplomacy, 18 March 2024, 7865/24, parr. 14.

¹⁰⁶ Consejo de la UE, Comunicado de prensa de 18 de marzo de 2024, 233/24.

¹⁰⁷ Creado por el Reglamento (UE) 2021/783 del Parlamento europeo y del Consejo de 29 de abril de 2021, por el que se establece un Programa de Medio Ambiente y Acción por el Clima (LIFE) y se deroga el Reglamento (UE) n.º 1293/2013, *DOUE* L 172, de 15 de mayo de 2021.

¹⁰⁸ Comisión Europea y Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, *Comunicación conjunta sobre Una nueva perspectiva sobre el nexo entre clima y seguridad...*, 9.

¹⁰⁹ Águeda Parra Pérez, «Diplomacia de minerales críticos, la IA desafiante y la batalla por el cambio climático: retos globales que marcarán décadas», *Panorama Estratégico 2024* (Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2024), 137.

desplegado en Ucrania ayudas por valor superior a los 800 millones de euros, y se habían realizado más de 3000 evacuaciones de personas con necesidades médicas urgentes (MEDEVAC Operations)¹¹⁰.

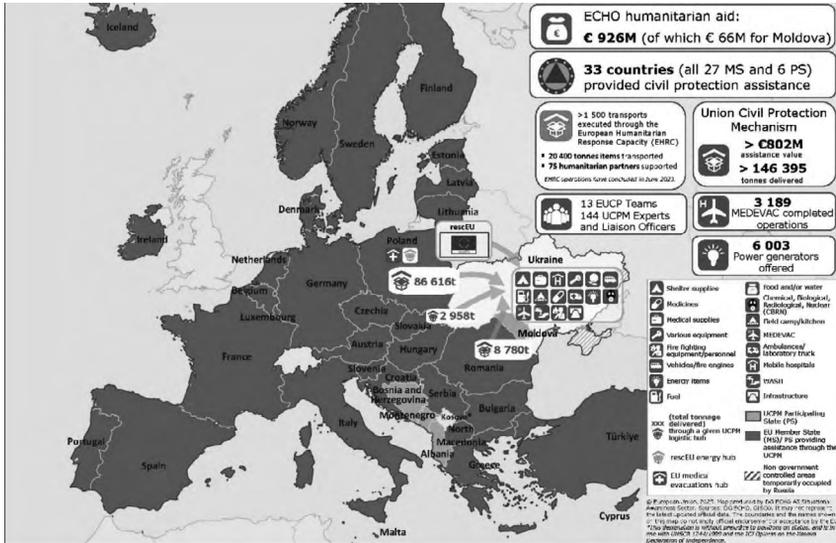


Imagen 1

Respuesta a Ucrania en materia de Protección civil y ayuda humanitaria (a 19 de marzo de 2024)

Fuente: Comisión Europea, acceso 2 de mayo de 2024.

La guerra de Ucrania ha puesto de manifiesto dos realidades respecto de las respuestas ofrecidas por la UE en materia de medio ambiente y energía: por un lado, la complejidad de la adopción de actos normativos en una multitud de ámbitos materiales diversos y en el que participan distintas instituciones comunitarias donde no resulta siempre fácil aunar voluntades; por otro, y motivado por lo anterior, la dificultad de dar una respuesta coordinada y eficaz desde los ámbitos interno y externo a una misma situación.

¹¹⁰ Datos extraídos de <https://ecrportal.jrc.ec.europa.eu/#/echo-flash-items/latest>, acceso 2 de mayo de 2024.

IV. Reflexiones a modo de conclusión

La historia de las Naciones del continente europeo ha estado caracterizada por sus relaciones tumultuosas. De hecho, como dijera Ortega y Gasset hace más de medio siglo en su ensayo *La Edad Media y la idea de Nación*:

«Y es que para estos pueblos llamados europeos vivir ha sido siempre [...] moverse y actuar en un espacio o ámbito común. Es decir, que para cada uno vivir era convivir con los demás. Esta convivencia tomaba indiferentemente aspecto pacífico o combativo»¹¹¹.

Buena muestra de esta coexistencia a veces hostil es la relación entre la actual Rusia (antes URSS) y el resto de Europa. De hecho, la Guerra Fría configuró a la ya extinta Unión Soviética como una amenaza hacia el continente favoreciendo la integración europea y la solidaridad defensiva occidental¹¹². Pero pareciera que desde la caída del muro de Berlín la unión entre los países europeos occidentales y el bloque soviético caminaba hacia una realidad. De momento esta ha retrocedido considerablemente.

Lo cierto es que tanto la pandemia de la Covid-19 como la guerra de Ucrania han espolcado un desarrollo normativo y una ambición política a escala de la Unión en materia de medio ambiente, especialmente sobre cambio climático y energía, que no se había visto hasta entonces. Tradicionalmente la protección del medio ambiente se ha desarrollado como una rama del Derecho internacional sectorizada y descentralizada¹¹³. De forma similar podríamos decir en el marco de la Unión Europea donde se han adoptado multitud de actos normativos dispersos dedicados a parcelas específicas, aunque relacionadas (cambio climático, eficiencia energética, biodiversidad, reciclaje...).

Sin embargo, la guerra en Ucrania ha puesto de manifiesto la realidad de los nuevos elementos de los conflictos armados. Entre éstos destacan el empleo de las conocidas como amenazas híbridas. Esto requiere un enfoque holístico para poder dar solución a los distintos retos de una forma coordinada que incluya la vertiente interna y externa de las acciones y políticas de la Unión. La realidad, por tanto, impone que las respuestas a las amenazas

¹¹¹ José Ortega y Gasset, «La Edad Media y la idea de Nación», en *Meditación de Europa y otros ensayos* (Madrid: Alianza editorial, 2015), 277-278.

¹¹² Juan Carlos Jiménez Redondo, «El proceso de integración europea», en *Historia Universal Contemporánea*, dir. por Javier Paredes (Barcelona: Ariel, 2018), 1103-1104.

¹¹³ Javier Roldán Barbero, «El medio ambiente...», 123.

sean coordinadas, estén orientadas a un fin común, pues como si de un coche se tratara, las 4 ruedas deben moverse hacia adelante a la misma velocidad; si una va más lenta que otra o tiene una dirección distinta el vehículo no avanzará de forma estable. Esta exigencia ya está reconocida en el propio TFUE (art. 11) mediante el principio de integración al que aludíamos en epígrafes anteriores.

Por ello, la protección del medio ambiente debe integrarse tanto en la definición como en la realización de todas las políticas de la Unión. Los recientes instrumentos en materia medioambiental, de transición energética y desarrollo sostenible deben coordinarse con una política y acción exterior de la Unión holística que conjugue las nociones de seguridad y medio ambiente. Los resultados alcanzados hasta la fecha no deben caer en saco roto, y los objetivos estratégicos europeos que se están debatiendo y deberán alcanzarse en los próximos años deben responder expresamente a este planteamiento.

La naturaleza y sus avatares no están sujetos al calendario político ni a agendas estratégicas. Las oportunidades de actuación son limitadas y no advertidas con antelación. Por ello, recordando las palabras de la activista guatemalteca Rigoberta Menchú pronunciadas hace más de veinte años: «If the world does not learn now to show respect to nature, what kind of future will the new generations have?»¹¹⁴, por tanto, la exigencia es clara: la naturaleza requiere respeto y las generaciones futuras de un medio ambiente saludable en el que prosperar.

Sobre el autor

Andrés Bautista-Hernández es Licenciado y Doctor en Derecho por la Universidad de Málaga. Doctor en Droit public por la Université Paris Nanterre (Francia). Desde 2018 es Profesor de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Universidad de Málaga. Ha dirigido el Diploma de especialización de Derecho español impartido en inglés de la Universidad Internacional de Andalucía (UNIA). Autor de diversas publicaciones relacionadas con sus líneas de investigación: el Derecho internacional relativo a las catástrofes en relación con el bioderecho y la seguridad internacional, el Derecho internacional penal, la protección del medioambiente y los Derechos humanos.

¹¹⁴ Rigoberta Menchú Tum, Discurso de recepción del Premio Nobel de la Paz, 1992.

About the author

Andrés Bautista-Hernández holds a degree in Law and a PhD from the University of Málaga. He is also Doctor in Droit Public from the Université Paris Nanterre (France). Since 2018 he is Professor of Public International Law and International Relations at the University of Malaga. He has directed the Specialization Diploma in Spanish Law taught in English at the International University of Andalusia (UNIA). He is the author of various publications related with his lines of research: International Law relating to disasters concerning Bio Law and international security, International Criminal Law, environmental protection and Human Rights.

A vueltas con la regulación de las aguas de baño en la Unión Europea: ¿hacer de la necesidad, virtud?

*Regulation of bathing waters in the European Union:
how can it make a virtue out of necessity?*

María Isabel Torres Cazorla¹
Profesora titular de Derecho Internacional Público
Universidad de Málaga
mtorres@uma.es

doi: <https://doi.org/10.18543/ced.3131>

Recibido el 18 de marzo de 2024

Aceptado el 29 de mayo de 2024

Publicado en línea: julio de 2024

Sumario: I. Introducción.—II. La regulación de las aguas de baño en la Unión Europea: normas incipientes que han evolucionado de manera progresiva. 1. Aspectos fundamentales de la Directiva 76/160/CEE. 2. No es oro todo lo que reluce: de los incumplimientos estatales y sus circunstancias.—III. De la regulación actual a la necesidad de su reforma: elementos susceptibles de mejora.—IV. ¿Hacia dónde vamos? La necesidad de conciliar calidad y turismo sostenible.—V. Conclusiones.—VI. Bibliografía.

Resumen: La regulación de la calidad de las aguas de baño en la Unión Europea es un tema que hunde sus raíces en la década de los setenta del pasado siglo XX, con la adopción de la primera directiva sobre el particular (Directiva 76/160/CEE). La misma fue sucedida, más recientemente, por la Directiva 2006/7/CE, que en la actualidad se encuentra sometida a un proceso de discusión y —eventualmente— revisión. Este trabajo analiza la regulación llevada a cabo hasta la fecha, las propuestas de mejora de la misma y los problemas y obstáculos que se han encontrado para poner en práctica los objetivos delineados por las directivas antedichas. Se trata de un tema donde medio ambiente, seguridad y salud están imbricados, teniendo como telón de fondo el uso recreativo de las aguas de baño (marítimas y agua dulce) en condiciones sanitarias seguras.

Palabras clave: Aguas de baño, Directiva 76/160/CEE, Directiva 2006/7/CE.

¹ El presente trabajo se ha llevado a cabo en el marco del Proyecto de Investigación del Ministerio de Ciencia e Innovación (PID2021-122143NB-I00), titulado «Medio ambiente, seguridad y salud: nuevos retos del Derecho en el siglo XXI», del que es Investigadora Principal su autora.

Abstract: *The regulation of bathing water quality in the European Union has its roots in the 1970s, with the adoption of the first directive on the subject (Directive 76/160/EEC). This was succeeded, more recently, by Directive 2006/7/EC, which is currently undergoing a process of discussion, and, eventually, revision. This paper analyzes the regulation carried out to date, the proposals for its improvement and the problems and obstacles encountered in the implementation of the objectives outlined by the aforementioned directives. This is a subject where environment, safety and health are intertwined, against the backdrop of the recreational use of bathing waters (marine and freshwater) in safe sanitary conditions.*

Keywords: *Bathing water, Directive 76/160/EEC, Directive 2006/7/EC.*

I. Introducción

Resulta cuanto menos curioso que una materia como la que nos ocupa, esto es, la regulación de la calidad de las aguas de baño en la Unión Europea (en los inicios, en las Comunidades Europeas) haya sido objeto de preocupación (normativa y operacional) desde hace ya bastantes décadas². Antes, incluso, de que la preocupación por el medio ambiente ocupase un lugar privilegiado en este contexto regional³. De hecho, en la década de los setenta del pasado siglo XX, habría de ser la Directiva 76/160/CEE del Consejo, de 8 de diciembre de 1975⁴, la que por primera vez abordase la necesidad de preservar la calidad de estas aguas⁵. Todo ello, en un proceso que ha ido evolucionando paulatinamente, y donde confluyen el interés recreativo del uso de aguas costeras (mares, océanos) e interiores (ríos y lagos, fundamentalmente)

² Como señala Götz Reichert, «Europe: international water law and the EU Water Framework Directive», en *Research Handbook of International Water Law*, ed. por Stephen C. McCaffrey, Christina Leb y Riley T. Denoon (Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2019), 400: «Since the early 1970s, water is one of the most densely regulated areas of EU environmental policy. The first EU water directives mostly focused on the protection of the quality of freshwater resources against pollution by detrimental substances. They were often adopted as *ad hoc* reactions to acute problems, insufficiently implemented by the EU Member States and not effectively enforced by the European Commission».

³ Hoy día, la regulación del medio ambiente en la Unión Europea constituye una materia fundamental; en este sentido, resulta ilustrativo, como ejemplo, una mirada a algunas de las páginas web donde se contemplan los diversos ámbitos de actuación, así como la amplitud normativa en diversidad de sectores, conformando una de las principales preocupaciones de la UE la preservación del medio ambiente y su protección. Meramente como ejemplo, véase https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/environment_es. Este vínculo web, así como el conjunto de los citados en este trabajo, ha sido objeto de consulta por última vez el 18 de marzo de 2024.

⁴ Véase *DOCE* 1976, L 31, p. 1, modificada por la Directiva del Consejo de 23 de diciembre de 1991 (91/692/CEE), publicada en *DOCE* 1991, L 377, p. 48, y por el Reglamento (CE) n.º 807/2003, del Consejo, de 14 de abril de 2003, *DOCE* 2003, L 122, p. 36. Dicha Directiva fue transpuesta al ordenamiento jurídico español, una vez que ingresamos en las entonces Comunidades Europeas, en virtud del Real Decreto 734/1988, de 1 de julio, por el que se establecen normas de calidad de las aguas de baño (*BOE* núm. 167, de 13 de julio de 1988, pp. 21634-21636).

⁵ Un análisis exhaustivo de dicha Directiva, así como de los incumplimientos estatales, que en un número bastante significativo dieron lugar a diversos pronunciamientos del Tribunal de Justicia, véase en María Isabel Torres Cazorla, «La calidad de las aguas de baño en la Unión Europea: regulación minuciosa frente a incumplimientos estatales flagrantes», en *El agua como factor de cooperación y de conflicto en las relaciones internacionales contemporáneas. XXII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, 20 al 22 de septiembre de 2007*, coord. por Cesáreo Gutiérrez Espada, Rosa Riquelme Cortado, Esperanza Orihuela Calatayud, María Ángeles Sánchez Jiménez, María José Cervell Hortal y Eva María Rubio Fernández (Murcia: Instituto Euromediterráneo del Agua, 2009), 291-299.

junto con los avances científicos, con el objetivo de preservar el medio ambiente y la salubridad de dichas aguas. Se trató de una norma avanzada a su tiempo dado que, por aquel entonces, en plena década de los setenta, las preocupaciones medioambientales no constituían aún un eje prioritario de actuación de las entonces Comunidades Europeas. Sí que comenzaba a despegar con enorme auge el fenómeno turístico, con lo cual el uso recreativo de estas aguas, y la necesidad de «reducir la contaminación de las aguas de baño y la protección de éstas respecto de una ulterior degradación»⁶ constituían ideas fundamentales de esa tendencia incipiente de proteger el medio ambiente y la salud pública⁷. La base jurídica sobre la que se fundamentó esta primera Directiva la encontramos en los artículos 100 y 235 del Tratado Constitutivo de la entonces Comunidad Económica Europea, no de manera directa, sino como una competencia implícita⁸.

Varias décadas más tarde, ya en pleno siglo XXI, habría de ser una nueva Directiva (concretamente la Directiva 2006/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de febrero de 2006, relativa a la gestión de la calidad de las aguas de baño y por la que se deroga la Directiva 76/160/CEE)⁹, la que pasase a regular este tema. A diferencia de la primera de las directivas adoptadas sobre este tema, en esta segunda sí vamos a encontrar

⁶ Tal y como aparece contemplado en la parte Preambular de la Directiva.

⁷ Este carácter incipiente, tendente a la necesidad de crear una política de Medio Ambiente, vinculando además la protección de este medio con la salud pública, y prestando una especial atención a las aguas (continentales, marítimas y también a los cursos de agua transfronterizos), podemos verla claramente delineada en la Declaración del Consejo de las Comunidades Europeas y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 22 de noviembre de 1973, relativa a un Programa de Acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente», al que puede accederse en su versión en español en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:41973X1220&from=EN>. El hecho de que este tema está ligado a la salud, también, se pone de relieve por ejemplo, en que el mismo se contempla en la siguiente página web, del propio Ministerio de Sanidad de España, como puede verse en <https://www.sanidad.gob.es/profesionales/salud-Publica/saludAmbLaboral/calidadAguas/aguasBanno/home.htm>.

⁸ En su versión original, en francés, el texto del Tratado de Roma, de 25 de marzo de 1957, puede consultarse en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT>.

⁹ Véase *DOCE* 2006, L 64, pp. 37-51, de 4 de marzo de 2006. En nuestro país, dicha Directiva ha sido objeto de transposición en virtud del Real Decreto 1341/2007, de 11 de octubre, sobre la gestión de la calidad de las aguas de baño (*BOE* núm. 257, de 26 de octubre de 2007, pp. 43620-43629), así como objeto de algunas modificaciones puntuales en virtud del Reglamento (CE) n.º 596/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de junio de 2009 (*DOUE* L 188, de 18 de julio de 2009, p. 14), y de la Directiva 2013/64/UE del Consejo de 17 de diciembre de 2013 (*DOUE* L 353, de 28 de diciembre de 2013, p. 8). Una versión consolidada de dicha directiva inicial, con las modificaciones antedichas incluidas, puede consultarse en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A0206L0007-20140101>.

una disposición en los Tratados dedicada a medio ambiente, sobre la que se fundamente la misma, el artículo 175.1 del Tratado de la Comunidad Europea¹⁰. A la Directiva adoptada en 2006 dedicaremos nuestra atención de manera especial, al constituir el régimen normativo actualmente vigente. Se pondrán de manifiesto los cambios fundamentales que ha ido experimentando este marco normativo a lo largo del tiempo, así como los retos que afronta en la actualidad, con el objetivo de preservar la calidad y salubridad de dichas aguas. Todo esto, teniendo presente un escenario sin precedentes, donde medio ambiente, seguridad y salud se configuran como cuestiones conexas e indisolublemente imbricadas. Por supuesto, el cambio de régimen normativo se ha llevado a cabo de manera paulatina, no siendo hasta el 31 de diciembre de 2014¹¹, cuando se han derogado totalmente las disposiciones de la Directiva que inicialmente regulaba este tema. Ello, con el objetivo de permitir una adaptación normativa progresiva, permitiendo a los Estados cumplir con lo estipulado en la nueva Directiva y ofreciendo un margen temporal amplio para lograrlo.

El objetivo fundamental de este trabajo es abordar la evolución que ha experimentado la regulación de la calidad de las aguas de baño desde que las entonces Comunidades Europeas comenzaron a preocuparse por esta cuestión, hasta la actualidad, comenzando por la Directiva mencionada, de 1975, continuando con la Directiva actualmente vigente adoptada el 15 de febrero de 2006. A su vez, estudiaremos los aspectos fundamentales de dicha regulación, sometida a discusión y respecto a la cual se plantean en la actualidad retos tendentes a su modificación. En su caso, los mismos se fundamentan en los artículos 191 a 193 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que regulan actualmente la competencia de la UE en este ámbito¹².

II. La regulación de las aguas de baño en la Unión Europea: normas incipientes que han evolucionado de manera progresiva

Desde larga data, la regulación de las aguas, en sus diferentes formas, ha sido objeto de atención por parte de la Unión Europea. Ha constituido esta una cuestión de primer orden, prestándosele atención desde diferentes

¹⁰ Véase *DOCE* de 24 de diciembre de 2002, C 325/108, cuya versión consolidada puede consultarse en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12002E/TXT>.

¹¹ Tal y como señala el artículo 17.1 de la Directiva 2006/7/CE, al estipular que «La Directiva 76/160/CEE quedará derogada a partir del 31 de diciembre de 2014».

¹² Véase *DOUE* de 26 de octubre de 2012, C 326/132-134, donde se contiene la versión consolidada del TFUE.

ángulos¹³ y constituyendo la directiva la norma primordial de actuación en múltiples sectores relacionados¹⁴. Como pone de manifiesto Manuel Hinojo Rojas, son diversos los ámbitos reguladores a los que la UE ha prestado atención en este sector:

«medidas relativas a la protección y gestión de las aguas, y en este contexto, por ejemplo, atinentes a las aguas para el consumo humano, a las aguas para el baño, a las aguas subterráneas, a las aguas marinas, a las aguas residuales o sobre inundaciones»¹⁵.

¹³ Los ámbitos que interconectan el agua, la necesidad de su regulación, las cuestiones medio ambientales, de seguridad, así como sanitarias, se encuentran enormemente presentes en la temática abordada. Esto no es algo nuevo, sino que ya desde hace bastantes décadas se ha puesto de relieve esta interconexión entre disciplinas, así como la versatilidad de esta temática para aunar ámbitos relacionados. Sobre ello, véase por ejemplo el análisis de Christina Cook y Karen Bakker, «Debating the Concept of Water Security», en *Water Security. Principles, Perspectives and Practices*, ed. por Bruce Lankford, Karen Bakker, Mark Zeitoun y Declan Conway (Nueva York y Londres: Routledge, 2013), 49-63.

¹⁴ Valgan como ejemplo de ello numerosas directivas que han tratado de regular ámbitos conexos donde el agua y la protección medio ambiental encuentran acomodo; sin ánimo de exhaustividad del ingente número de ellas, véanse, entre otras, la Directiva 91/271/CEE del Consejo de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas (*DOCE* de 30 de mayo de 1991, L 135/40, que en su versión consolidada puede consultarse en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:01991L0271-20140101>); la Directiva del Consejo de 12 de diciembre de 1991 relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias (91/676/CEE) (*DOCE* de 31 de diciembre de 1991, L 375), modificada en diversas ocasiones y cuyo texto refundido puede consultarse en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:01991L0676-20081211>; la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2000 por la que se establece un ámbito comunitario de actuación en el marco de la política de aguas (*DOUE* L 327, de 22.10.2020, cuya versión consolidada puede verse en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:02000L0060-20141120>); la Directiva 2006/118/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006 relativa a la protección de las aguas subterráneas (*DOUE* de 27 de diciembre de 2006 L 372, y cuya versión consolidada se puede consultar en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:02006L0118-20140711>); la Directiva 2007/60/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2007 relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación (*DOUE* de 6 de noviembre de 2007, L 288/27); la Directiva 2008/105/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a las normas de calidad ambiental en el ámbito de la política de aguas, por la que se modifican y derogan numerosas directivas anteriores (*DOUE* L de 24 de diciembre de 2008, 348/84); o la Directiva (UE) 2020/2184, del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2020 dedicada a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano (versión refundida), *DOUE* de 23 de diciembre de 2020, L 435/1.

¹⁵ Véase Manuel Hinojo Rojas, «La protección del medio ambiente en el derecho de la Unión Europea», en *La protección del medio ambiente en el Derecho Internacional y en el Derecho de la Unión Europea*, Manuel Hinojo Rojas y Miguel García García-Revillo (Madrid: Tecnos, 2016), 155-156.

En lo que a la calidad de las aguas de baño concierne, esta incipiente regulación propiciada por la Directiva 76/160/CEE, ha sido objeto de aplicación hasta bien entrado el siglo XXI, lo cual permite abarcar un período temporal muy amplio que analizaremos seguidamente, con sus luces y sus sombras.

1. Aspectos fundamentales de la Directiva 76/160/CEE

Esta primera regulación se caracterizaba por su flexibilidad, tanto temporalmente hablando (para cumplir con los valores límite de determinados parámetros los Estados tenían un plazo de 10 años a partir de la notificación de la Directiva)¹⁶, como materialmente (los Estados contarían con la posibilidad de prever excepciones, si bien las mismas no podrían «ignorar las obligaciones que impone la protección de la salud pública»)¹⁷. Asimismo, los progresos técnicos debían ser tenidos en cuenta, considerándose necesario prever, siguiendo dicha parte Preambular, «un procedimiento por el que se establezca una estrecha cooperación entre los Estados miembros y la Comisión en el seno de un Comité para la adaptación al progreso técnico». Junto a ello, la información al público de manera objetiva sobre la calidad de las aguas baño —teniendo presente el uso recreativo de las mismas cada vez más frecuente— configuraba otro aspecto que esta Directiva trataba de llevar a cabo.

Se exceptuaba de la consideración como tales aguas de baño a «las aguas destinadas a usos terapéuticos y las aguas de piscina»¹⁸. La definición de qué habría de entenderse como «agua de baño» en este primera Directiva, sería «las aguas o parte de estas, continentales, corrientes o estancadas, así como el agua de mar en las que el baño: —esté expresamente autorizado por las autoridades competentes de cada Estado miembro, o —no esté

¹⁶ El artículo 4 de la Directiva contemplaba dicha situación, en su párrafo 1, a lo que se añadían determinadas excepciones, tales como que «en las zonas de baño creadas en los dos años siguientes a dicha notificación no será necesario cumplir esos valores hasta el final de este período» (art. 4.2). Además, conforme a lo señalado en el párrafo 3 de dicha disposición, se podían conceder excepciones a ese período de 10 años, previa justificación, notificación a la Comisión lo más pronto posible y a más tardar en un plazo de seis años desde la notificación de la citada Directiva. La Comisión examinaría dichas justificaciones y habría de presentar al Consejo una propuesta adecuada a este respecto. De hecho, algunos Estados que se incorporaron a las Comunidades años más tarde, no exceptuaron dicho régimen, y pretendían que les fuese de aplicación el mismo, dando lugar a recursos de incumplimiento ante el Tribunal de Justicia, basados en el incumplimiento de dicha disposición y por ende, de las obligaciones derivadas de la Directiva.

¹⁷ Tal y como se contempla en la parte Preambular de dicha Directiva.

¹⁸ Tal y como dispone el art. 1 de la citada Directiva.

prohibido y se practique habitualmente por un número importante de bañistas» (artículo 1.2 a).

El objetivo que la Directiva pretendía alcanzar ha de calificarse como loable, y merece la pena ser reseñado, teniendo en mente la necesidad de que los Estados miembros habrían de adoptar la normativa interna adecuada, para controlar y alcanzar criterios de calidad en las aguas de baño. Para ello, el Anexo de esta Directiva contenía un listado de 19 parámetros físicos, químicos y biológicos¹⁹, de los que se debía realizar un muestreo, así como señalaba su frecuencia y los métodos de análisis para llevarlo a cabo. Sin duda, un objetivo fundamental, pero que no resultaba sencillo, dada la necesidad de poner en práctica medidas realistas, ofreciendo plazos que los Estados no siempre cumplieron, al margen de la existencia de diversas cuestiones interpretativas que esta primera Directiva trajo consigo.

Ciertamente, la transposición y los mecanismos estatales necesarios para dar cumplimiento a esta Directiva, a lo que se suman numerosos aspectos de indeterminación de la misma, llevaron consigo diversos pronunciamientos del Tribunal de Justicia, poniendo de manifiesto los incumplimientos estatales; lo anterior denota una de las carencias de la Directiva como instrumento regulador en una multiplicidad de ámbitos: la ausencia de uniformidad real y, en determinados aspectos, el que no se alcancen de la forma debida los objetivos pretendidos. Como señala Goombrich:

«The attractive flexibility of the directive, according to which the EU adopts broad environmental legislation and allows Member States discretion in formal and practical implementation, is also accompanied by significant implementation difficulties. (...) difficulty in monitoring and delay and avoidance by Member States —with special reference to the bathing water directive»²⁰.

¹⁹ Entre los parámetros microbiológicos a tener en cuenta se encontraban los coliformes totales, coliformes fecales, estreptococos fecales, salmonelas y enterovirus; los físico-químicos serían el pH, la coloración, los aceites minerales, las sustancias tensioactivas que reaccionan en presencia de azul de metileno, los fenoles, la transparencia, el oxígeno disuelto, los residuos alquitranados y materias flotantes tales como maderas, plásticos, botellas, recipientes de vidrio, plástico o caucho y cualquier otro material, y los restos o fragmentos, el amoníaco y el nitrógeno Kjeldahl; otras sustancias consideradas como indicadores de contaminación y que también se incluían en estos 19 parámetros serían los plaguicidas (parathion, HCH, dieldrina), metales pesados tales como el arsénico, cadmio, cromo VI, plomo y mercurio, los cianuros, y los nitratos y fosfatos. Véase Anexo, en *loc. cit.*, pp. 137-139 de la citada Directiva.

²⁰ Véase Luke W. Goodrich, «Implementing Environmental Law in the European Union: Lessons from the Bathing Water Directive», *The Georgetown International Environmental Law Review* 16 (winter 2004): 304-305.

Entre las medidas que los Estados miembros debían adoptar para ajustarse a lo contemplado en la Directiva, se encuentra la necesidad de suministrar a la Comisión un informe anual —fijándose el 31 de diciembre como fecha límite para ello— donde se contemplasen los resultados de dichos análisis; la Comisión compilaría dicha información y elaboraría un informe anual, que habría de hacerse público antes de la temporada de baño siguiente. Sin duda, este aspecto —la información al público²¹— se configura como un elemento fundamental, en el que se hace especial hincapié, dadas las repercusiones que el estado de estas aguas reviste, de manera muy especial en el sector turístico.

2. *No es oro todo lo que reluce: de los incumplimientos estatales y sus circunstancias*

Las disonancias producidas respecto a la aplicación de esta Directiva han llevado consigo una multitud de recursos por incumplimiento, planteados por la Comisión varias décadas después de que finalizase el plazo de transposición de sus disposiciones. Las razones que los fundamentaron fueron muy diversas, tales como «no haber facilitado los oportunos datos²², no haber realizado los muestreos con la frecuencia mínima²³, no

²¹ Como ejemplo, véase este vídeo promocional acerca de este tema, realizado por la Comisión, con el objetivo de facilitar información al público sobre la calidad de las aguas de baño: <https://www.youtube.com/watch?v=2VhBLTEF7c>.

²² En el caso C-129/02, *Comisión c. Francia*, se interpuso un recurso el 8 abril de 2002, alegándose que se había incumplido por parte de este país el artículo 13 de la Directiva, al no haber comunicado regularmente los datos a la Comisión (véase <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=Directiva%2B76%252F160&docid=53353&pageIndex=0&doclang=ES&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=34668#ctx1>); el asunto fue archivado mediante Auto de 17 de diciembre de 2002 (véase <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=55118&pageIndex=0&doclang=ES&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=35874>).

²³ Algunos de los casos en los que se ha determinado el incumplimiento de lo establecido en el artículo 6 de esta Directiva, relativo a la realización de los muestreos con la frecuencia mínima exigida, serían el asunto C-198/97, *Comisión c. Alemania*, sentencia de 8 de junio de 1999, donde se pone de relieve además el incumplimiento del artículo 4.1 en conexión con el artículo 3 de la Directiva (accesible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:61997CJ0198&from=HR>); el asunto C-368/00, *Comisión c. Suecia*, sentencia de 14 de junio de 2001 (accesible en <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=46440&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=29952>); el asunto C-268/00, *Comisión c. Países Bajos*, sentencia de 19 de marzo de 2002 (accesible en <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=47193&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=30454>); o el asunto C-226/01, *Comisión c. Dinamarca*, sentencia de 30 de enero de 2003 (accesible en <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=48025&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=31003>).

haber adoptado las medidas adecuadas para que la calidad de las aguas de baño se ajuste a los valores límite²⁴, así como excluir numerosas zonas de baño del ámbito de aplicación de la Directiva, sin justificación alguna²⁵, entre otras medidas»²⁶.

Además, la Directiva sobre calidad de las aguas de baño ha salido a relucir en otros recursos por incumplimiento relacionados con cuestiones medio ambientales de diversa índole, en las que el agua constituye el elemento

²⁴ Suponiendo un incumplimiento del artículo 3 de la Directiva, como puede verse en los asuntos C-56/90, *Comisión c. Reino Unido*, sentencia de 14 de julio de 1993 (accesible en https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:49039888-6efe-4ef1-8203-116dc3dcbf5b.0008.03/DOC_2&format=PDF); C-147/00, *Comisión c. Francia*, sentencia de 15 de marzo de 2001 (accesible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:62000CJ0147&rid=2>), en el que también se determinó un incumplimiento de los artículos 4 a 6 y el Anexo de la Directiva; C-427/00, *Comisión c. Reino Unido*, sentencia de 13 de noviembre de 2001 (accesible en <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?sessionid=08CBC775B1FE9E93F9DB596890866AA6?docid=46835&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=16270364>); C-272/01, *Comisión c. Portugal*, sentencia de 15 de julio de 2004, en la que se determinó el incumplimiento del artículo 3, el 4.1 y el Anexo (accesible en <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?sessionid=449B509432C9A57347CDF156D7C60EA5?docid=49407&pageIndex=0&doclang=ES&dir=&occ=first&part=1&cid=1728865>). Del mismo modo, el Tribunal de Justicia ha considerado en numerosas ocasiones el incumplimiento del artículo 4 de la Directiva, en conexión con el anterior, en casos como el asunto C-92/96, *Comisión c. España*, sentencia de 12 de febrero de 1998 (accesible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:61996CJ0092>) e imposición de una multa coercitiva por incumplimiento de lo contemplado en el asunto anterior, en el caso C-278/01, en virtud de la sentencia de 25 de noviembre de 2003 (accesible en <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=48422&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=31381>). La multa coercitiva impuesta a España en esta ocasión fue de «624.150 euros al año por cada punto porcentual de zonas de baño en las aguas interiores españolas cuya no conformidad con los valores límite fijados en virtud de la Directiva 76/160 quede demostrada respecto del año en cuestión, a partir del momento en que se evalúe la calidad de las aguas de baño correspondiente a la primera temporada de baño siguiente al pronunciamiento de la presente sentencia y hasta el año en que se complete la ejecución de la sentencia Comisión/España, antes citada».

²⁵ Véase por ejemplo el caso C-307/98, *Comisión c. Bélgica*, sentencia de 25 de mayo de 2000, en la que se determinó el incumplimiento por parte de dicho Estado, en particular por «excluir, sin justificación adecuada, del ámbito de aplicación de la Directiva numerosas zonas de baño en aguas interiores» (accesible en <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=45315&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=23911>); en el asunto C-26/04, *Comisión c. España*, sentencia de 15 de diciembre de 2005, la Comisión alegaba el incumplimiento de la Directiva objeto de análisis, sin que la misma fuese estimada por el Tribunal, a diferencia de lo que sucedió con otra Directiva, la 79/923/CEE, de 30 de octubre de 1979, relativa a la calidad exigida a las aguas para la cría de moluscos, «al no haber adoptado un programa de reducción de la contaminación de las aguas para la cría de moluscos para la ría de Vigo» (accesible en <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=57097&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=33010>).

²⁶ Véase María Isabel Torres Cazorla, «La calidad de las aguas de baño en la Unión Europea: regulación minuciosa frente a incumplimientos estatales flagrantes», *loc. cit.*, p. 297.

de conexión²⁷ o se pretende luchar contra la contaminación²⁸, de una forma más amplia.

De forma general, puede extraerse como conclusión inicial que el estado de las aguas interiores en este espacio regional al que se venía aplicando la Directiva comentada era bastante peor que el de zonas de agua dulce, optando en muchos casos los Estados por suprimir del listado²⁹ de «aguas de baño» un buen número de ellas, como fórmula «alternativa» al incumplimiento flagrante de la Directiva³⁰. No debe olvidarse además el he-

²⁷ Por ejemplo, se menciona en los asuntos acumulados C-232/95 y C-233/95, *Comisión c. Grecia*, en sentencia de 11 de junio de 1998, en el párrafo 8, si bien el caso determinó el incumplimiento de la Directiva sobre sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático de la Comunidad (véase <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=Directiva%2B76%252F160&docid=43918&pageIndex=0&doclang=ES&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=53962#ctx1>); en el asunto C-219/05, *Comisión c. España*, sentencia de 19 de abril de 2007, en la que se declaró el incumplimiento de diversos artículos de la Directiva 91/271/CEE, de 21 de mayo de 1991, sobre tratamiento de las aguas residuales urbanas (véase <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=Directiva%2B76%252F160&docid=60921&pageIndex=0&doclang=es&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=34668#ctx1>, concretamente los párrafos 7-9 de la misma, en los que se alude a la Directiva sobre calidad de las aguas de baño); de manera similar, en el asunto C-301/10, *Comisión c. Reino Unido*, en sentencia de 18 de octubre de 2012, sobre la misma Directiva mencionada en el caso anterior relativa al tratamiento de las aguas residuales urbanas, y donde se hace referencia a la Directiva sobre calidad de las aguas de baño en su párrafo 42 (véase <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=Directiva%2B76%252F160&docid=128650&pageIndex=0&doclang=ES&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=43277#ctx1>). Una mención directa a la protección de los recursos hídricos por parte de los legisladores en el marco de las entonces Comunidades Europeas, la señala el Abogado General Philippe Léger en sus Conclusiones de 8 de octubre de 1998, en el asunto C-293/97, *Standley y otros*, cuestiones prejudiciales planteadas por la High Court of Justice (Inglaterra y Gales), aludiendo a la Directiva que nos ocupa, entre otras, en nota a pie número 2, como puede verse en <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=Directiva%2B76%252F160&docid=44150&pageIndex=0&doclang=es&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=63076>.

²⁸ Como ha sucedido, por ejemplo, en el asunto C-60/01, *Comisión c. Francia*, sentencia de 18 de junio de 2002 donde, en su párrafo 28, aludiendo concretamente a la Directiva sobre calidad de las aguas de baño y a la jurisprudencia vertida por el Tribunal de Justicia sobre este tema, señala en relación con la misma que «otras Directivas exigen de los Estados miembros que alcancen resultados muy precisos y concretos después de un determinado plazo» (accesible en <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=Directiva%2B76%252F160&docid=47426&pageIndex=0&doclang=es&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=53962>). Este caso no se refería a un incumplimiento de esta Directiva, sino a otras normas de la Unión Europea, relacionadas con la prevención de la contaminación atmosférica, cuyo incumplimiento fue declarado por el Tribunal.

²⁹ El censo de aguas de baño de nuestro país, en las últimas temporadas, puede consultarse en <https://www.miteco.gob.es/es/cartografia-y-sig/ide/descargas/agua/censo-aguas-bano.html>.

³⁰ Fueron bastante llamativos los casos de supresión de aguas de esta categoría en el período transcurrido entre comienzos de la década de los noventa y 2004, de Francia (que suprimió 1.322 zonas de dicha lista), Alemania (1.084), Países Bajos (439), España (365) y Suecia (358). Sobre ello, véase María Isabel Torres Cazorla, «La calidad de las aguas de baño...», *loc. cit.*, p. 298.

cho de que, al constituir las normas de derecho derivado relacionadas con la protección del medio ambiente un complejo conjunto normativo, en ocasiones una misma acción u omisión estatal puede constituir un incumplimiento de varias Directivas a la vez³¹.

Sin duda alguna, el aspecto positivo de las directivas, su flexibilidad, viene a veces empañado por los numerosos incumplimientos estatales, de manera particularmente frecuente cuando ha transcurrido poco tiempo desde el momento en el que su período de transposición ha tocado a su fin³². También, de manera especial, puede ser un freno para alcanzar el objetivo perseguido, que las directivas dejen un amplio margen a la interpretación, o requieran para su ejecución de la puesta en práctica de numerosas medidas, a veces muy costosas. En el ámbito del medio ambiente, y concierne también al agua y su preservación, encontramos muchísimos casos de inejecución en la práctica, teniendo el Tribunal de Justicia un papel protagonista; de hecho, la imposición de multas coercitivas conforma una medida aplicada frecuentemente³³.

³¹ Como el Abogado General Georges Cosmas puso de manifiesto en sus Conclusiones, presentadas el 23 de septiembre de 1997 en el asunto C-321/95 P, *Greenpeace Council y otros c. Comisión*, en nota a pie 39, donde se refiere a Grecia, donde en diversos casos se ha determinado el incumplimiento de numerosas Directivas relacionadas con la protección del medio ambiente, todas ellas interrelacionadas (véase <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:61995CC0321>).

³² Por ejemplo, en lo que a la Directiva 2006/7/CE concierne, la Comisión interpuso recurso por incumplimiento contra Polonia el 20 de noviembre de 2009 (asunto C-455/09), al haber expirado el 24 de marzo de 2008 el plazo para adaptarla al derecho interno (véase <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=Directiva%2B76%252F160&docid=74623&pageIndex=0&doclang=ES&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=34668#ctx1>), siendo el caso archivado por Auto de 22 de septiembre de 2010 (<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=871A57754ED75196533AB32434888BD2?text=&docid=82304&pageIndex=0&doclang=ES&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=1905835>). Diferente fue la situación en el caso C-481/09, *Comisión c. República Checa*, que en sentencia de 30 de septiembre de 2010 determinó el incumplimiento por parte de este Estado, al no adaptar el derecho interno en el plazo previsto a lo señalado por la Directiva (véase <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=81412&mode=req&pageIndex=2&dir=&occ=first&part=1&text=Directiva%2B76%252F160&doclang=ES&cid=43277#ctx1>).

³³ Sobre esta cuestión, relacionada de manera indirecta con el tema que nos ocupa, pero que pone de manifiesto el enorme reto que afronta la Unión Europea respecto a la aplicación de sus directivas de carácter medio ambiental de manera concreta, véanse, entre otros, Santiago M. Álvarez Carreño, *El derecho comunitario de aguas como dinamizador de las políticas de depuración de aguas residuales: la dificultad de transposición y el incumplimiento de sus plazos* (Madrid, Editorial Montecorvo: 2004); y más recientemente María Isabel Torres Cazorla, «Inejecución de sentencias del TJUE y multas coercitivas: un análisis a la luz del asunto C-557/14», en *Reflexiones jurídicas sobre cuestiones actuales*, dirigido por Juan Antonio Robles Garzón (Cizur Menor: Thomson Reuters, 2017), 1041-1059, así como de la misma autora «Recogida y tratamiento de las aguas residuales urbanas: el caso de España», *Revista IUS*, vol.16, n.º 49 (enero-junio 2022), 5-17, doi:10.35487/rius.v16i49.2022.680.

En lo que a la calidad de las aguas de baño respecta, las directivas que han regulado esta cuestión se han considerado como un instrumento clave para mejorar la calidad de las mismas, de forma general, así como de manera concreta, el impacto sobre la salud, dado que las directivas en cuestión detallan los estándares de calidad con los que los Estados han de cumplir para proteger la salud y el medio ambiente, y se obliga a los Estados miembros a adoptar las medidas necesarias, para asegurar que dichas aguas cumplen los estándares de calidad exigidos. Sin olvidar que los plazos para ello en ocasiones han sido enormemente amplios, como sucede por ejemplo respecto de regiones ultraperiféricas, como es el caso de Mayotte³⁴.

III. De la regulación actual a la necesidad de su reforma: elementos susceptibles de mejora

A finales del año 2000, habiendo transcurrido casi tres décadas desde que se adoptó la Directiva que por primera vez reguló la calidad de las aguas de baño en este contexto regional, la Comisión comenzó el proceso para proceder a revisar la Directiva, tratando sobre todo de introducir en un nuevo texto, cambios que se consideraban necesarios en la toma de muestras bacteriológicas, intentando reflejar los avances científicos que se habían producido durante esos años³⁵. La adopción de esta nueva Directiva tuvo lugar tras un largo debate, no sin reticencia de algunos Estados, que consideraban difícil y costoso cumplir con los requerimientos de la misma³⁶. Era muy necesario adoptar una nueva Directiva, a pesar de las

³⁴ A este respecto, pueden consultarse los asuntos acumulados C-132/14 a C-136/14, *Parlamento Europeo y Comisión Europea c. Consejo de la Unión Europea*, sentencia de 15 de diciembre de 2015, donde se menciona el especial tratamiento que este territorio ha tenido en relación con la transposición de la Directiva 2006/7/CE, accesible en <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=Directiva%2B76%252F160&docid=172988&pageIndex=0&doclang=ES&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=43277#ctx1>.

³⁵ Se adoptaría así la nueva Directiva 2006/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de febrero de 2006, relativa a la gestión de la calidad de las aguas de baño y por la que se deroga la Directiva 76/160/CEE, a la que hemos hecho mención en líneas precedentes. Uno de los elementos fundamentales a destacar por parte de la consulta inicial que la Comisión llevó a cabo para proceder a la elaboración de la misma era que dicho texto «se base en las últimas pruebas científicas y haga hincapié en una mayor participación de los ciudadanos», como se establece en el considerando 4 de la misma.

³⁶ Como han señalado Catarina R. Mansilha, Carla A. Coelho, Ana M. Heitor, João Amado, Joaquim P. Martins y Paula Gameiro, «Bathing waters: New directive, new standards, new quality approach», *Marine Pollution Bulletin* 58 (2009), 1562, doi: 10.1016/j.marpolbul.2009.03.018: «the main point of deliberation was the higher threshold of health standards that bathing sites must attain to comply with the revised directive». Esta misma situación la pusieron de manifiesto unos años antes L.M. David y J.S. Matos, «Wet-weather

opiniones encontradas que ello pudiese generar. Como se ha puesto de relieve:

«Although the implementation of the 1976 BWD (Bathing Water Directive) has clearly improved bathing water quality in Europe, over the years since its adoption, the Directive has been increasingly criticized on technological, scientific and managerial grounds. Technical and scientific criticisms are especially concentrated on the quality parameters, monitoring of the water, and analysis methods»³⁷.

La necesidad de evitar los riesgos para la salud que el baño pudiera llevar aparejado, especialmente en zonas de agua dulce, constituye uno de los ejes fundamentales en los pretendía centrarse la nueva regulación, poniendo énfasis en el paso del *bathing water quality monitoring* a *bathing water quality management*. En palabras de la Directiva 2006/7/CE:

«La presente Directiva debe recurrir a las pruebas científicas para aplicar los parámetros indicadores más fiables que permitan prever los riesgos microbiológicos para la salud y alcanzar un alto nivel de protección. Se deben efectuar además con urgencia estudios epidemiológicos adicionales relativos a los riesgos para la salud asociados al baño, en particular en agua dulce»³⁸.

Un aspecto fundamental que se deriva de esta nueva Directiva, y que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia había puesto de relieve, era la necesidad de llevar a cabo una coordinación estrecha entre la misma y el conjunto de normas existentes en materia de aguas: tratamiento de las aguas residuales urbanas, protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura³⁹, el marco comunitario de ac-

urban discharges: implications from adopting the revised European Directive concerning the quality of bathing water», *Water Science & Technology* 52 (2005), n.º 3, 11, al señalar que «owing to the severe economical, social and technical repercussions that may result from the Commission's Directive proposal, that document was strongly opposed by some Member-States and has been subject to important amendments in the scope of a subsequent political agreement».

³⁷ D. Dolgen, «Legal aspects of sea water quality: Turkish and EU directives», 51 *Water Science & Technology* (2005), n.º 11, 45-52.

³⁸ Considerando 6 de la Directiva 2006/7/CE, de 15 de febrero de 2006.

³⁹ En este sentido, por su carácter reciente, cabe mencionar la sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) del 14 de marzo de 2024, asunto C-576/22, *Comisión c. Reino de España*, en la que se determina el incumplimiento por parte de España de la Directiva 91/676/CEE, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias, al no haber designado como zonas vulnerables diversos puntos de zonas de captación de agua por escorrentía (aguas superficiales) o por infiltración (aguas

tuación en el ámbito de la política de aguas, así como todas las normas internacionales relacionadas, en muchas de las cuales se alude —o incluso se remite— a las normas de la UE reguladoras de la calidad de las aguas⁴⁰. De igual manera, las numerosas situaciones imprevistas derivadas del cambio climático, que afectan directamente a los ecosistemas y donde el agua constituye un elemento central, es un eje fundamental de las políticas de la Unión Europea, en íntima conexión con la gestión de riesgos, y los instrumentos internacionales de todo orden existentes en este ámbito⁴¹.

La información al público conforma otra cuestión esencial, en buena medida motivada también por el hecho de que la Comunidad había ratificado el 17 de febrero de 2005 el Convenio de Aarhus, sobre el acceso a la información, la participación pública en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente⁴². De manera concreta, en España existe desde 2008 el Sistema de Información Nacional de Aguas de Baño (Náyade), en el que se puede encontrar información acerca de las mismas, coordinando a su vez la suministrada por las Comunidades Autónomas y

subterráneas relevantes) en las Comunidades Autónomas de Islas Baleares, Madrid y Valencia; no haber establecido todas las medidas obligatorias necesarias en programas de acción en diversas Comunidades Autónomas (Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura y Murcia); y no haber adoptado medidas adicionales reforzadas respecto a la contaminación por nitratos en las Comunidades Autónomas de Aragón, Castilla-La Mancha y la región de Murcia. Véase dicha sentencia, accesible en <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=nitratos&docid=283831&pageIndex=0&doclang=ES&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=1860216#ctx1>.

⁴⁰ Esta idea, con mención expresa las Directivas relacionadas con las materias que se mencionan, se puede ver en el Considerando 7 de la Directiva 2006/7/CE. Pero la necesidad de coordinación de sistemas va mucho más allá, encontrando ejemplos, como es el caso del Convenio sobre cooperación para la protección y el aprovechamiento sostenible de las aguas de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas, hecho «ad referendum» en Albufeira el 30 de noviembre de 1998 (*BOE* núm. 37, de 12 de febrero de 2000), y en particular su artículo 13, que remite a las normas de la UE en lo que concierne a la calidad de las aguas. Sobre ello, véase concretamente María Isabel Torres Cazorla, «Avances científicos, calidad de las aguas y relaciones transfronterizas hispano-lusas: la necesaria interacción entre sistemas normativos a la luz del artículo 13 del Convenio de Albufeira», en *Seguridad medioambiental y cooperación transfronteriza. IV Encuentro Luso-Español de Profesores de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales*, dirigido por Pablo Antonio Fernández Sánchez y José Alberto Azeredo Lopes y coordinado por María del Carmen Márquez Carrasco y María Isabel Tavares (Barcelona: Atelier, 2015), 83-101.

⁴¹ Sobre ello, véase Philippe Quevauviller, Pablo Ciavola y Emmanuel Garnier, *Management of the Effects of Coastal Storms. Policy, Scientific and Historical Perspectives* (Londres: Wiley, 2017); igualmente, Andrés Bautista-Hernández, *Derecho Internacional y gestión de catástrofes: grandes avances y retos pendientes* (Valencia: Tirant lo Blanch, 2021), 147.

⁴² Véase *BOE* núm. 40, de 16 de febrero de 2005. Sobre dicho Convenio de Aarhus, véase Antoni Pigrau i Solé (dir.), *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente* (Barcelona: Atelier, 2008).

los municipios, en cumplimiento de la normativa existente, y proporcionando información básica respecto a los resultados de las tomas de muestras y los parámetros de *Escherichia coli* y Enterococo en cada una de dichas zonas de baño⁴³, señalando si es apta para el baño conforme a dichos parámetros o no.

Asimismo, la necesidad de proporcionar información al público acerca de la calidad de las aguas de baño, o el hecho de que el baño se prohíba o limite en determinadas zonas, ha llevado consigo la adopción de la «Decisión de ejecución de la Comisión, de 27 de mayo de 2011, que establece, en virtud de la Directiva 2006/7/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, un símbolo para informar al público de la clasificación de las aguas de baño y de cualquier prohibición o recomendación que afecte a este»⁴⁴.

Esta Directiva establece una nueva clasificación de las aguas de baño, basándose en la calidad de las mismas, conforme a la cual serían cuatro las categorías fijadas: excelente, buena, suficiente e insuficiente, conforme a lo establecido en el artículo 5; dichas cuestiones se desarrollan en el Anexo II de la citada Directiva, teniendo como premisa que todas las aguas de baño contempladas en la Directiva habrían de alcanzar la calidad de «suficiente» para finales de la temporada de baño del año 2015 (como indica el párrafo 2 del artículo mencionado). Además, otro elemento a destacar de esta Directiva es que la misma establece estándares microbiológicos para dos nuevos parámetros (Enterococos intestinales y *Escherichia coli*), tal y como se puede ver en el Anexo I de la misma.

La comunidad científica parte de la base de que, incluso cuando las aguas de baño cumplen los estándares mínimos previstos en la normativa de la UE que venimos comentando, el riesgo de contraer algunas enfermedades provocadas por ciertos microorganismos patógenos sigue existiendo⁴⁵. De hecho, el mayor grupo de riesgo de padecer dichas enferme-

⁴³ Véase <https://nayadeciudadano.sanidad.gob.es/Splayas/ciudadano/ciudadanoZonaAction.do>.

⁴⁴ DOUE L 143, 38-40, de 31 de mayo de 2011, accesible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011D0321>.

⁴⁵ A este respecto, véase María A. Efstratiou y George Tsirtsis, «Do 2006/7/EC European Union Bathing Water Standards exclude the risk of contact with *Salmonella* or *Candida albicans*?», *Marine Pollution Bulletin* 58, issue 7 (July 2009): 1039-1044. Como señalan estos autores, en p. 1043: «Compliance of recreational water quality with the Standards safeguards to a great extent public health but, as our study has demonstrated, it cannot fully exclude contact with dangerous pathogens». Un análisis general realizado por la Organización Mundial de la Salud, relativo al uso saludable y los riesgos que entraña el uso recreativo de las aguas costeras y agua dulce, puede verse en *Guidelines for Safe Recreational Water Environments. Vol 1. Coastal and Fresh Waters* (World Health Organization, Ginebra: 2003), accesible en <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/42591/9241545801.pdf?sequence=1>. Sobre la situación de las costas en España, teniendo presente el uso recreativo de las mismas,

dades derivadas del baño a consecuencia de estos patógenos, es el de los niños, que juegan en dicho entorno acuático un período prolongado de tiempo y a veces tienden a tragar agua —accidentalmente o de manera deliberada—, así como los turistas, que suelen no estar inmunizados respecto a patógenos endémicos locales⁴⁶.

La nueva Directiva ha tratado de reducir las concentraciones de coliformes fecales y estreptococos fecales que, pese a estar presentes en los espacios marinos, deberían serlo de forma controlada, tratando de ocasionar los menores riesgos para la salud (especialmente son comunes las afecciones estomacales y las infecciones de oído)⁴⁷. Pese a todo, se han realizado algunos estudios, comparando diversas zonas de baño (marinas y de agua dulce) y la incidencia en los mismos de afecciones gastrointestinales en los bañistas, sin que los datos resulten concluyentes, estudiando la incidencia de in-

y llegando a la conclusión de que el medio circundante donde se encuentra la playa en cuestión es un factor relevante a tener en cuenta, desprendiéndose de dicho estudio que la calidad de las aguas en playas naturales o semi-urbanas es mejor generalmente que en las playas urbanas, véase L. Aragonés, I. López, A. Palazón, R. López-Úbeda y C. García, «Evaluation of the quality of coastal bathing waters in Spain through fecal bacteria *Escherichia coli* and *Enterococcus*», 566-567 *Science of the Total Environment* (2016), 289, doi: 10.1016/j.scitotenv.2016.05.106. Pero, como ponen de manifiesto Ananda Tiwari, David M. Oliver, Aaron Bivins, Samendra P. Sherchan y Tarja Pitkänen, «Bathing Water Quality Monitoring Practices in Europe and the United States», 18 *International Journal of Environmental Research and Public Health* (2021), 5513, 15 pp., doi: 10.3390/ijerph18115513, en p. 10, «no single microbial indicator can predict infectious disease risk consistently in all environments at all times».

⁴⁶ Como señalan Catarina R. Mansilha, Carla A. Coelho, Ana M. Heitor, João Amado, Joaquim P. Martins y Paula Gameiro, «Bathing waters: New directive, new standards, new quality approach», *loc. cit.*, 1563.

⁴⁷ Sobre este particular, poniendo de manifiesto la necesidad de tener presentes diversas variables, como la salud bentónica, los riesgos para la salud de la calidad de dichas aguas, así como el tratamiento de residuos presentes en las playas y el mar, véase Stephen Hynes, Dugald Tinch y Nick Hanley, «Valuing improvements to coastal waters using choice experiments: An application to revisions of the EU Bathing Waters Directive» 40 *Marine Policy* (2013): 139-140, doi: 10.1016/j.marpol.2012.12.035. Como señalan estos autores, «it is the level of untreated or poorly treated waste and agricultural runoff within the system which is most associated with increased risk of human infections from bathing in the sea» (p. 139); y, en referencia a los residuos en mares y playas, argumentan que «some of this waste could be prevented from reaching the beach, for example by cleaning filters at sewage plants and storm drains more often, so that in times of high rainfall debris such as cotton buds are not washed into the sea; or by better policing of people dumping rubbish in or near the sea» (p. 140). La gastroenteritis suele ser la afección más frecuente, aunque también pueden producirse infecciones en el tracto respiratorio superior, de los oídos, ojos, la cavidad nasal o la piel, como señalan Ileana Federigi, Marco Verani y Annalaura Carducci, «Sources of bathing water pollution in northern Tuscany (Italy): Effects of meteorological variables» *Marine Pollution Bulletin* 114 (2017), 843, doi: 10.1016/j.marpolbul.2016.11.017.

dicadores fecales que se utilizan para medir la calidad de dichas aguas y el desarrollo de dichas afecciones⁴⁸.

Los datos de los últimos años de la calidad de las aguas de baño en la Unión Europea, de conformidad con lo estipulado con la normativa vigente, hablan por ellos solos: conforme a la información más reciente facilitada por la Agencia Europea de Medio Ambiente, de un total de 21.973 zonas de baño, de las cuales 14.632 (un 66,6%) son costeras y 7.341 (33,4%) son aguas interiores, en el año 2022, un 85,6% de las mismas se consideraba que tenían calidad excelente, un 8% buena, un 2,7% no estaban clasificadas, el 2,2% tenía calidad suficiente y el 1,5% insuficiente⁴⁹. Claramente, el porcentaje de aguas costeras frente al de zonas de agua dulce (especialmente ríos y lagos) siempre ha sido muy superior. Incluso ha habido determinadas zonas de río donde el baño ha sido prohibido durante mucho tiempo⁵⁰, precisamente a consecuencia del peor estado de dichas aguas.

Pero, sin duda, no es oro todo lo que reluce. Así lo ponía de relieve en sus Conclusiones la Abogada General, Sra. Juliane Kokott, presentadas el 25 de febrero de 2016, en el asunto C-557/14, *Comisión c. Portugal*, respecto a la inejecución de una sentencia previa relativa al tratamiento de aguas residuales urbanas y que, en su párrafo 64 señalaba lo siguiente, respecto a la Directiva que aquí nos ocupa:

«Además, aunque de los datos facilitados por Portugal se desprende que la calidad de las aguas de baño en la mayoría de los sectores de las playas de Matosinhos se califica de “excelente”, en el sector “Azul-Conchina”, donde según la afirmación no rebatida de la Comisión se vierte en

⁴⁸ Tal y como señalan Sarah King, Josephine Exley, Eleanor Winpenny, Lottie Alves, Marie-Louise Henham y Jody Larkin, analizando 16 estudios publicados desde 2003, de los que extraen la conclusión de que la relación entre los elementos comentados parece ser concluyente en las aguas dulces, pero no en las marinas. Véase «The Health Risks of Bathing in Recreational Waters», *Rand Health Quarterly* Mar 20 (2015) 4 (4): 5.

⁴⁹ Todos estos datos, así como el mapa interactivo de toda esta información puede consultarse en <https://www.eea.europa.eu/themes/water/interactive/bathing/state-of-bathing-waters>. También las noticias de los medios se hacen eco de la calidad de las aguas, como puede verse en <https://europedirectsevilla.us.es/2023/07/31/las-aguas-de-bano-de-la-union-europea-siguen-siendo-de-muy-alta-calidad/>.

⁵⁰ Meramente como muestra, véase el estudio que realizan Thomas Kistemann, Alexandra Schmidt y Hans-Curt Flemming, «Post-industrial river water quality- Fit for bathing again?», 219 *International Journal of Hygiene and Environmental Health* (2016), 629-642. Doi: 10.1016/j.ijheh.2016.07.007. Concretamente, en p. 629 de dicho trabajo, estos autores ponen de relieve que «for the lower Ruhr River, where it passes through the densely populated Ruhr Area numerous larger industrial cities, and correspondingly receives inflows from extensive sewage management facilities, bathing is prohibited since decades». En 2017, una zona en este espacio se abrió al baño, como puede verse en la siguiente noticia: <https://iww-online.de/en/it-is-possible-again-to-swim-in-the-river-ruhr/>.

el mar el agua residual sometida a tratamiento primario, la calidad de las aguas se califica sólo con un “suficiente”, y en el sector “Matosinhos”, que es el más cercano al área urbana de Matosinhos, no pasa de “buena”. Todo ello no impide que se puedan utilizar las playas con arreglo a la Directiva 2006/7/CE, relativa a la calidad de las aguas de baño, *pero la falta de una calidad excelente es indicativa de que la insuficiente depuración de las aguas residuales afecta a la calidad de las aguas receptoras. Y en las proximidades del desagüe, probablemente los efectos negativos sean aún mucho más notables*»⁵¹.

Son numerosos los estudios que se han realizado desde que entró en vigor la Directiva, poniendo de manifiesto la evolución experimentada en las aguas como consecuencia de la misma, sin que ello signifique que se haya llegado a la perfección, ni mucho menos⁵²; es más, determinados fenómenos meteorológicos pueden afectar en ocasiones, provocando cambios sustanciales en la calidad de las aguas de baño⁵³. Y no solamente eso: incluso las estrategias de muestreo, atendiendo al número de ocasiones en que se lleve a cabo la recogida de muestras, por ejemplo, puede hacer variar la calidad de dichas aguas, conforme a los parámetros contemplados por la Directiva⁵⁴.

⁵¹ La cursiva es nuestra, poniendo de relieve que, efectivamente, el cumplimiento con los objetivos que persigue la Directiva sobre calidad de las aguas de baño se encuentra lejano. Véanse dichas Conclusiones en <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=Directiva%2B76%252F160&docid=174585&pageIndex=0&doclang=ES&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=43277#cx1>.

⁵² Como ponen de manifiesto A.K. Simeonova y R.Z. Chuturkova, «The Impact of Shokarski Stormwater Canal on the Quality of the Bulgarian Black Sea Bathing Waters in the Area of Discharge», *Water Resources* 44, n.º 1 (2017): 148, doi: 10.1134/S0097807817010158, al señalar que «there has been a marked improvement in the Bulgarian bathing waters quality, but quality control assessment is yet to be undertaken in compliance with the new BWD (Directive 2006/7/EC). (...) significant changes in the bathing waters management must be implemented in order to evaluate, protect and sustainable use of coastal and bathing water».

⁵³ Como ejemplo de ello, en las aguas del Adriático, véase el estudio que llevan a cabo Pierluigi Penna, Elisa Baldrighi, Mattia Betti, Luigi Bolognini, Alessandra Campanelli, Samuela Capellacci, Silvia Casabianca, Christian Ferrarin, Giordano Giuliani, Federica Grilli, Michelle Intoccia, Elena Manini, Fabrizio Moro, Antonella Penna, Fabio Ricci y Mauro Marini, «Water quality integrated system: A strategic approach to improve bathing water management», 295 *Journal of Environmental Management* (2021), 113099, 12 pp., doi: 10.1016/j.jenvman.2021.113099. Como señalan estos autores, «climate changes are affecting rainfall regimes all over the planet. In particular, violent and abundant summer rain is also recorded at temperate latitudes, like the Adriatic area. (...) Such extreme raining events induce a combination of river and sewer overflows that raise faecal bacterial loads and result in coastal ecosystem contamination» (p. 1).

⁵⁴ Hace ya unos años, los autores Iago López, César Álvarez, José L. Gil y José A. Revilla, se formulaban una pregunta en «Does the bathing water classification depend on sampling strategy? A bootstrap approach to bathing water quality assessment, according to Direc-

IV. ¿Hacia dónde vamos? La necesidad de conciliar calidad y turismo sostenible

No cabe duda de que la calidad de las aguas de baño tiene numerosas dimensiones; la salud es una de ellas, muy importante, pero junto a la misma el turismo como motor económico juega un papel esencial. Y no solamente en todo lo relativo a la calidad de las aguas, sino también de los entornos circundantes (arena, charcas...) ⁵⁵. Precisamente, los vertidos de micro-plásticos constituyen un problema alarmante, del que aún no se ha tomado la necesaria conciencia ⁵⁶. Ello, junto a los efectos perniciosos que un turismo masivo puede llegar a provocar sobre determinados ecosistemas, lo que ha llevado a tomar conciencia desde hace años de la necesidad de que el turismo, actividad económica primordial, también debe ser sostenible. La necesidad de preservar el medio, la salud de las personas que nos visitan como turistas, y también la sostenibilidad, salen a la palestra como ideas que deben interrelacionarse de manera ineludible. También el Derecho Internacional ha comenzado a preocuparse por este tema ⁵⁷, si bien los pasos todavía son más incipientes de lo que se debiera.

Cierto es que los resultados de la última temporada de baño de la que se tienen datos actualmente (la de 2023) arrojan un porcentaje elevado

tive 2006/7/EC requirements», *Journal of Environmental Management* 111 (2012): 236-242, doi: 10.1016/j.jenvman.2012.08.006. En este caso, los autores llevaban a cabo un estudio en varias playas de las Islas Baleares, llegando a la conclusión de que, dependiendo de la estrategia de recogida de muestras, el 49% de las aguas de baño calificadas como «excelentes» perderían dicha condición cuando eran recogidas 23 muestras por estación de baño, mientras que dicho porcentaje se elevaba a un 81% cuando eran 4 las muestras recogidas.

⁵⁵ Sobre ello, Anna-Lucia Buer, Greta Gyraite, Patrick Wegener, Xavier Lange, Marija Katarzyte, Gerhard Hauk y Gerald Schernewski, «Long term development of Bathing Water Quality at the German Baltic coast: spatial patterns, problems and model simulations», *Marine Pollution Bulletin* 135 (2018), 1055-1066, doi: 10.1016/j.marpolbul.2018.08.048, en p. 1064 especialmente.

⁵⁶ Simplemente como ejemplo reciente en nuestras costas, en enero de 2024, la «invasión» de pellets en Galicia ha hecho saltar todas las alarmas sobre este fenómeno, que debería ser objeto de regulación y control y al que no se ha prestado aún la debida atención. Véase <https://es.euronews.com/2024/01/18/el-vertido-de-pellets-en-galicia-otra-gota-en-un-oceano-de-plasticos>. Sobre las iniciativas de la UE para hacer frente a esta cuestión, puede verse https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_4984.

⁵⁷ María Isabel Torres Cazorla y Elena del Mar García Rico, «Turismo sostenible: un análisis desde la óptica del Derecho Internacional Público», *Turismo sostenible. Especial referencia a Andalucía. Análisis jurídico multidisciplinar de la sostenibilidad turística, medioambiental, energética, de comunicaciones y financiera*, Isabel González Ríos (coord.) (Madrid: Dykinson, 2012), 55-77; en la misma obra, Carmen María Ávila Rodríguez, «Turismo y medio ambiente», *op. cit.* pp. 79-123; también José Roberto Pérez Salom, «Los convenios internacionales y la promoción internacional del turismo sostenible», *Anuario Español de Derecho Internacional* 36 (2020), 105-157, doi: 10.15581/010.36.105-157.

de aguas de baño de calidad excelente (85% de media) en los 27 Estados miembros, junto con Albania y Suiza; esto, frente a un 1,5% de aguas de baño de mala calidad⁵⁸; todo ello, correspondiente a casi 22.000 zonas de baño en Europa⁵⁹.

Pero la realidad avanza, la ciencia y la tecnología también, y desde hace años se siente la necesidad de adaptar la Directiva sobre calidad de las aguas de baño a los nuevos tiempos. Esto ha propiciado la apertura de un proceso de revisión de la Directiva, que comenzó en 2021, al que ha seguido una consulta pública que se ha cerrado en enero de 2022, con lo que se espera que este proceso continúe. Se esperaba una respuesta por parte de la Comisión para la primera mitad del año 2023, que se ha dilatado en el tiempo.

Esta consulta pública online se ha centrado en los objetivos que la Directiva 2006/7/CE pretendía lograr, así como en los aspectos que debían mejorarse en el futuro; de las 388 respuestas que se recibieron, un 57% de las mismas fueron realizadas por ciudadanos de la Unión Europea y un 24% por administraciones públicas, correspondiendo el resto a ONG, sector empresarial, compañías, instituciones académicas, organismos medioambientales y otros colectivos, pero en un porcentaje muy inferior a las anteriores⁶⁰. El mayor porcentaje de respuestas (187) proviene de Francia (48.2%), seguido por España (46) a una enorme distancia (11.9%).

Algunos datos curiosos provienen del hecho de que un porcentaje elevado de las personas que han contestado la encuesta visitan las zonas de baño para bañarse durante todo el año (33%), al igual que un 39% practican deportes acuáticos en dicho entorno siempre, no solamente durante la temporada de baño⁶¹. Además, la calidad de las aguas de baño es muy importante para el 84% de quienes respondieron, siendo además un elemento muy relevante para el 61% de cara a elegir su destino vacacional⁶². Esto pone sobre la pista de que la calidad de las aguas es un elemento fundamen-

⁵⁸ Datos suministrados por la Agencia Europea de Medio Ambiente: <https://www.eea.europa.eu/en/topics/in-depth/bathing-water>. En el caso de España en dicha temporada de baño, el porcentaje se eleva hasta el 87.6% conforme al gráfico que puede consultarse en dicha web.

⁵⁹ Véase toda la información exhaustiva que se nos proporciona en <https://www.eea.europa.eu/publications/european-bathing-water-quality-in-2023#:~:text=Key%20messages,compared%20with%20the%20previous%20year>.

⁶⁰ Véase el Informe de Síntesis (publicado en inglés) contenido en https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12658-Bathing-water-quality-review-of-EU-rules/public-consultation_en, en p. 4. Dicho documento lleva por título «Online public consultation for the evaluation and impact assessment of the Bathing Water Directive», Summary of the results, January 2023 (Ref. Ares(2023)786140-02/02/2023).

⁶¹ Véase dicho Informe de Síntesis, *loc. cit.*, p. 9.

⁶² *Ibid.*, p. 12.

tal, y no solamente durante la temporada de baño, puesto que la realización de actividades en dichos entornos suele llevarse a cabo durante períodos temporales más amplios que, en el caso de lugares donde el clima es más templado, como el sur del Mediterráneo, prácticamente incluye todas las estaciones del año. Esto permite hablar de la necesidad de ampliar los períodos en los que las recogidas de muestras se llevan a cabo, atendiendo al hecho de que en muchos casos la temporada de baño se extiende mucho más de lo que a priori pudiera considerarse.

Otra cuestión curiosa es la relativa a la consulta por parte de los diferentes actores implicados de los perfiles sobre las aguas de baño que son publicados on-line, con el objetivo de obtener más información sobre los diferentes sitios. Esta consulta suele llevarse a cabo, conforme a los datos que proporciona el documento mencionado, aproximadamente por un 57% de estos actores, siendo el mayor porcentaje el de las compañías/organismos económicos (79%), autoridades públicas (78%), ONG (65%), organismos medioambientales (60%), ciudadanos de la UE (44%), y el porcentaje es bastante inferior (33%) cuando nos referimos a ciudadanos de fuera de la UE⁶³. Como dato significativo en este mismo sentido, debe reseñarse que más de la mitad (57%) de quienes respondieron al cuestionario online que consultaron los perfiles de las aguas de baño, consideran dicha información clara, inteligible y útil, mientras menos de la mitad la encontraron completa, actualizada y accesible.

Una cuestión de enorme interés es la relativa a la protección y seguridad de estas aguas, en el bien entendido que considerar la calidad de las mismas constituye un dato fundamental. En esa medida, una de las preguntas formuladas se ciñe precisamente a tratar de indagar la opinión de los diferentes actores acerca de si la Directiva sobre la calidad de las aguas de baño, asegura el mismo nivel de protección y seguridad para todos y en toda Europa. Las respuestas son bastante sorprendentes, dado que, por ejemplo, un 51% de los ciudadanos de la UE que respondieron consideran que no es así, al igual que un 60% de las organizaciones medioambientales y un 64% de las empresas⁶⁴.

En esa misma línea, también se pregunta en dicha encuesta acerca de los diferentes aspectos que cabe considerar para que estas aguas de baño sean calificadas como seguras; entre ellos, los más relevantes, o al menos los que más del 50% de los encuestados consideró como tal serían los siguientes: la presencia en dichas aguas de bacterias fecales, virus, parásitos o algas; las sustancias químicas peligrosas, los residuos flotantes, madera,

⁶³ *Ibid.*, p. 18.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 18.

artículos de plástico, botellas, recipientes, cristal; el olor del agua; las basuras y residuos presentes en las playas; la limpieza de la arena, así como que la información acerca de la calidad de las aguas de baño esté disponible en el lugar destinado a ello.

Otro aspecto a considerar se refiere a las medidas adoptadas en la UE para la gestión de dichas aguas, deduciéndose de las encuestas realizadas que un 25% la consideraba satisfactoria, así como el mismo porcentaje insatisfactoria, que podía mejorarse o bien que no tenían opinión al respecto. Como puede verse, hay una división de opiniones notable sobre dicha cuestión⁶⁵.

Las opciones respecto al baño también han sido objeto de consideración y en este caso entre un 30% y 44% de las personas que respondieron a la encuesta, eran partidarias de las siguientes medidas: que existiesen más zonas de baño naturales en las ciudades (44%), más zonas de baño en los ríos (39%) y lagos (37%), más zonas de baño en las playas (33%), que la temporada de baño se extendiese durante el año completo (30%), así como que el monitoreo de dichas zonas de baño también se realizase durante todo el año (42%)⁶⁶.

Otra de las preguntas formuladas se refiere a si los encuestados están familiarizados con el Programa de Banderas Azules⁶⁷; la respuesta en este caso fue que 2/3 de quienes respondieron a la encuesta lo estaban⁶⁸.

Esta consulta relativa a la Directiva sobre la calidad de las aguas de baño consta de una Parte III, que contiene una serie de preguntas de carácter técnico y respecto de la cual se han obtenido 219 respuestas. Una de las cuestiones relevantes es la que hace referencia a los beneficios potenciales de la Directiva sobre la calidad de las aguas de baño: un 96% de las respuestas pusieron de relieve como beneficios potenciales la salud y el bienestar, tanto de los usuarios de las zonas de baño como de la comunidad local en general; un 84% señaló el beneficio que para el medio ambiente ha supuesto dicha norma, al mejorar la calidad y salubridad del ecosistema acuático⁶⁹. Adicio-

⁶⁵ *Ibid.*, p. 24.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 25.

⁶⁷ El Programa de Banderas Azules está patrocinado por la *Foundation for Environmental Education*, que tiene su sede en Copenhague (Dinamarca), siendo el programa más extendido del mundo, que abarca todos los continentes. Actualmente, 51 Estados, y un total de 5.038 lugares han obtenido este distintivo. El objetivo esencial de las banderas azules, tal y como puede verse en la web sobre ello es «agua y costas limpias, seguras y accesibles para todos» (<https://www.blueflag.global/>). Sobre la cuestión específica de las banderas azules, véase Fernando Merino y María A. Prats, «Are blue flags a good indicator of the quality of sea water on beaches? An empirical analysis of the Western Mediterranean basin», *Journal of Cleaner Production* 330 (2022), 129865, 8 pp. doi: 10.1016/j.jclepro.2021.129865.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 27.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 28.

nalmente, la mitad de los encuestados identificaron otra serie de beneficios potenciales, tales como el estímulo del turismo y los beneficios derivados de dicha actividad para las comunidades implicadas (67%), el bienestar de los bañistas y de las comunidades locales, en general (65%), las oportunidades para las actividades recreativas (54%), la satisfacción que conlleva el saber que las generaciones futuras tendrán acceso a estos beneficios para el medio natural (52%), así como los aspectos positivos que se derivan para la educación y la investigación (bases de datos generadas gracias al análisis de diversos parámetros) (50%)⁷⁰.

Es opinión muy generalizada (del 60% de quienes han respondido al sondeo) que los requisitos que se desprenden de la Directiva sobre calidad de las aguas de baño relativos a los controles de dichas aguas, su clasificación y gestión de las mismas, han supuesto una enorme contribución a la protección de la salud humana⁷¹. Otro aspecto relevante de este sondeo es el referido al control y monitoreo de los parámetros relativos a bacterias fecales *Ecoli* y enterococos intestinales; un 40% de los encuestados señalaban que estos parámetros no eran suficientes, al igual que un 30% opinaban que debían ser ampliados⁷².

Respecto de los sectores que se benefician esencialmente de la puesta en práctica de la citada Directiva, la mitad de los encuestados sostienen que lo han sido el sector turístico, hotelero, de tratamiento de aguas, sanitario, las autoridades públicas y el ámbito de la investigación científica, primordialmente⁷³.

Preguntados acerca de los costes que conlleva la ejecución de la Directiva comentada, un 25% de los encuestados desconoce esta cuestión, a lo que se contraponen un 44% que piensa que los beneficios que se derivan de su puesta en práctica superan con creces a los costes; un 12%, a sensu contrario, opina que los beneficios son ligeramente superiores a los costes⁷⁴. La balanza, por tanto, se inclina ineludiblemente hacia quienes ponen el acento más en los beneficios que en los costes que de ello se derivan.

Si ponemos en relación esta Directiva y sus logros con el conjunto de las políticas de la UE, preguntados los encuestados por los vacíos, superposiciones o inconsistencias que presenta esta norma respecto de las políticas, estrategias e iniciativas de la Unión, la mitad de ellos desconocen este dato, si bien también la mitad de quienes respondieron, indicaron que es muy importante que exista la cooperación necesaria entre la Directiva sobre la calidad de

⁷⁰ *Ibid.*, p. 28.

⁷¹ *Ibid.*, p. 31.

⁷² *Ibid.*, p. 31.

⁷³ *Ibid.*, p. 33.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 34.

las aguas de baño y la legislación y políticas adoptadas en diversos sectores como la industria del agua, el control de las emisiones y la contaminación, las políticas agrícolas, así como las relacionadas con los residuos⁷⁵.

En relación con la pregunta que alude a los aspectos que habrían de tenerse en cuenta, a juicio de los encuestados, para proceder a una eventual revisión de la Directiva sobre calidad de las aguas de baño, un 60% mencionó las recomendaciones y principios guía emanados de la Organización Mundial de la Salud, poniendo el acento por tanto en la enorme vinculación existente entre este tema y la salud.

También, aproximadamente la mitad de los encuestados hizo referencia a la necesaria relación de esta Directiva y sus eventuales actualizaciones con lo establecido en el Pacto Verde Europeo⁷⁶, la Estrategia de Biodiversidad⁷⁷ y el Plan de Acción de Contaminación Cero⁷⁸. Debe tenerse presente que la Directiva sobre la Calidad de Aguas de Baño no es un elemento aislado, sino que debe ponerse en correlación directa con todo el conjunto normativo de la Unión Europea en primer término, pero no solamente de ella⁷⁹, tendente a velar por un medio ambiente más saludable para todos los que habitamos este planeta.

V. Conclusiones

Adentrados en el año 2024, que es el momento en que redactamos estas líneas, donde los problemas y retos acuciantes que afronta la sociedad internacional contemporánea son legión⁸⁰, un tema como el que nos ocupa pudiera parecer una *boutade*. Sin embargo, en las líneas que anteceden hemos

⁷⁵ *Ibid.*, p. 45.

⁷⁶ Véase toda la información relativa al Pacto Verde Europeo en https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_es.

⁷⁷ Como se nos informa en https://spain.representation.ec.europa.eu/noticias-eventos/noticias-0/estrategia-de-la-ue-sobre-biodiversidad-2030-proteccion-de-la-fauna-y-la-flora-2023-03-03_es.

⁷⁸ En nuestro país, sobre esta cuestión puede verse la información que se nos proporciona en <https://esmovilidad.transportes.gob.es/noticias/plan-de-accion-de-contaminacion-cero-comision-europea>.

⁷⁹ Véase el excelente análisis que sobre el particular, de una forma global realiza Teresa Fajardo del Castillo, *La Diplomacia del Clima en la Unión Europea. La Acción Exterior sobre Cambio Climático y el Pacto Verde Mundial* (Madrid: Ed. Reus, 2021).

⁸⁰ Valga como muestra, un botón: la dramática situación que desde hace meses vemos en Gaza, a la que se suman numerosos conflictos que permiten verificar la inestabilidad del mundo en que vivimos. Concretamente sobre la cuestión mencionada, véase el reciente trabajo de Xavier Pons Rafols, «La guerra en Gaza y el conflicto palestino-israelí: un punto de inflexión en medio de un ciclo sin fin de violencia», *Peace & Security-Paix et Sécurité Internationales*, Issue 12 (January-December 2024), 1-58. Doi:10.25267/Paix_secur_int.2024.i12.1001.

intentado demostrar que la cuestión de la calidad de las aguas de baño constituye una cuestión relevante por diversos motivos: se trata de un tema en el que se unen la necesaria preservación de nuestro medio, junto con el uso —en muchas ocasiones recreativo— de las aguas (dulces y marítimas), cuya insalubridad, además de afectar a un motor económico fundamental como lo es el turismo, puede llegar a tener consecuencias sanitarias nocivas para la población. Ello explica que desde larga data se haya prestado atención a este fenómeno en el marco regulador de las primigenias Comunidades Europeas, y en la que devino Unión Europea.

La regulación de la calidad de las aguas de baño está siendo sometida a debate en la actualidad, especialmente con el objetivo de actualizar, de conformidad con los avances científicos de los últimos años, los parámetros y las fórmulas tendentes a velar por la preservación de la calidad de dichas aguas. Una legislación como la vigente, que data de 2006, debe ser reactualizada, puesto que la ciencia avanza a mucha mayor velocidad de lo que lo hacen las normas en presencia, y una cuestión como la que nos ocupa requiere, por las implicaciones que reviste para el medio ambiente, la salud y un sector estratégico como es el turismo, de una reconsideración acorde con los tiempos.

Si bien se preveía que el proceso de adopción—o adaptación en su caso— de la Directiva vigente se desarrollase de manera más rápida, aún es pronto para aventurar si veremos sobre la mesa una propuesta en los meses venideros. Todo apunta a que, una vez que se analicen de manera detenida los resultados del sondeo de opinión on-line al que hemos hecho alusión en el apartado anterior, la Comisión formule su iniciativa, aunque seguramente la misma tardará algún tiempo más del previsto, ante la celebración de elecciones al Parlamento Europeo, en el momento en que redactamos estas líneas, a comienzos de junio de 2024.

Sin duda, los meses-años próximos darán lugar a una regulación actualizada (al menos en algunos de los aspectos más complicados, científicamente hablando) de la calidad de las aguas de baño, sin dejar a un lado un hecho significativo, como lo es la cuestión de que tanto la Directiva primigenia como la vigente en la actualidad han permitido mejorar sustancialmente la calidad de las mismas, contando con el compromiso del conjunto de los Estados concernidos.

VI. Bibliografía

Álvarez Carreño, Santiago M., *El derecho comunitario de aguas como dinamizador de las políticas de depuración de aguas residuales: la dificultad de transposición y el incumplimiento de sus plazos*. Madrid: Editorial Montecorvo, 2004.

- Aragónés, L., López, I., Palazón, A., López-Úbeda, R. y García, C., «Evaluation of the quality of coastal bathing waters in Spain through fecal bacteria *Escherichia coli* and *Enterococcus*», 566-567 *Science of the Total Environment* (2016), 288-297, doi: 10.1016/j.scitotenv.2016.05.106.
- Ávila Rodríguez, Carmen María, «Turismo y medio ambiente», *Turismo sostenible. Especial referencia a Andalucía. Análisis jurídico multidisciplinar de la sostenibilidad turística, medioambiental, energética, de comunicaciones y financiera*, Isabel González Ríos (coord.). Madrid: Dykinson, 2012: 79-123.
- Bautista-Hernández, Andrés, *Derecho Internacional y gestión de catástrofes: grandes avances y retos pendientes*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2021.
- Buer, Anna-Lucia, Gyraite, Greta, Wegener, Patrick, Lange, Xavier, Katarzyte, Marija, Hauk, Gerhard y Schernewski, Gerald, «Long term development of Bathing Water Quality at the German Baltic coast: spatial patterns, problems and model simulations», *Marine Pollution Bulletin* 135 (2018), 1055-1066, doi: 10.1016/j.marpolbul.2018.08.048.
- Cook, Christina y Bakker, Karen, «Debating the Concept of Water Security», en *Water Security. Principles, Perspectives and Practices*, ed. por Bruce Lankford, Karen Bakker, Mark Zeitoun y Declan Conway, 49-63. Nueva York y Londres: Routledge, 2013.
- David, L.M. y Matos, J.S., «Wet-weather urban discharges: implications from adopting the revised European Directive concerning the quality of bathing water», *Water Science & Technology* 52 (2005), n.º 3: 9-17.
- Dolgen, D., «Legal aspects of sea water quality: Turkish and EU directives», *Water Science & Technology* (2005), n.º 11: 45-52.
- Efstratiou, Maria A. y Tsirtsis, George, «Do 2006/7/EC European Union Bathing Water Standards exclude the risk of contact with *Salmonella* or *Candida albicans*?», *Marine Pollution Bulletin* 58, issue 7 (July 2009): 1039-1044.
- Fajardo del Castillo, Teresa, *La Diplomacia del Clima en la Unión Europea. La Acción Exterior sobre Cambio Climático y el Pacto Verde Mundial*. Madrid: Ed. Reus, 2021.
- Federigi, Ileana, Verani, Marco y Carducci, Annalaura, «Sources of bathing water pollution in northern Tuscany (Italy): Effects of meteorological variables» *Marine Pollution Bulletin* 114 (2017): 843-848, doi: 10.1016/j.marpolbul.2016.11.017.
- Goodrich, Luke W., «Implementing Environmental Law in the European Union: Lessons from the Bathing Water Directive», *The Georgetown International Environmental Law Review* 16 (winter 2004): 301-321.
- Hynes, Stephen, Tinch, Dugald y Hanley, Nick, «Valuing improvements to coastal waters using choice experiments: An application to revisions of the EU Bathing Waters Directive» 40 *Marine Policy* (2013): 137-144. doi: 10.1016/j.marpol.2012.12.035.
- Hinojo Rojas, Manuel. «La protección del medio ambiente en el derecho de la Unión Europea». En *La protección del medio ambiente en el Derecho Internacional y en el Derecho de la Unión Europea*, Manuel Hinojo Rojas y Miguel García García-Revilla, 105-160. Madrid: Tecnos, 2016.

- King, Sarah, Exley, Josephine, Winpenny, Eleanor, Alves, Lottie, Henham, Marie-Louise y Larkin, Jody, «The Health Risks of Bathing in Recreational Waters», *Rand Health Quarterly* Mar 20 (2015) 4 (4): 5.
- Kistemann, Thomas, Schmidt, Alexandra, y Flemming, Hans-Curt, «Post-industrial river water quality- Fit for bathing again?», 219 *International Journal of Hygiene and Environmental Health* (2016), 629-642. Doi: 10.1016/j.ijheh.2016.07.007.
- López, Iago, Álvarez, César, Gil, José L. y Revilla, José A., «Does the bathing water classification depend on sampling strategy? A bootstrap approach to bathing water quality assessment, according to Directive 2006/7/EC requirements», 111 *Journal of Environmental Management* (2012): 236-242. Doi: 10.1016/j.jenvman.2012.08.006.
- Mansilha, Catarina R., Coelho, Carla A., Heitor, Ana M., Amado, João, Martins, Joaquim P. y Gameiro, Paula, «Bathing waters: New directive, new standards, new quality approach», *Marine Pollution Bulletin* 58 (2009): 1562-1565. Doi: 10.1016/j.marpolbul.2009.03.018.
- Merino, Fernando y Prats, María A., «Are blue flags a good indicator of the quality of sea water on beaches? An empirical analysis of the Western Mediterranean basin», *Journal of Cleaner Production* 330 (2022), 129865, 8 pp. doi: 10.1016/j.jclepro.2021.129865.
- Penna, Pierluigi, Baldrighi, Elisa, Betti, Mattia, Bolognini, Luigi, Campanelli, Alessandra, Capellacci, Samuela, Casabianca, Silvia, Ferrarin, Christian, Giuliani, Giordano, Grilli, Federica, Intoccia, Michelle, Manini, Elena, Moro, Fabrizio, Penna, Antonella, Ricci, Fabio y Marini, Mauro, «Water quality integrated system: A strategic approach to improve bathing water management», 295 *Journal of Environmental Management* (2021), 113099, 12 pp., doi: 10.1016/j.jenvman.2021.113099.
- Pérez Salom, José Roberto, «Los convenios internacionales y la promoción internacional del turismo sostenible», *Anuario Español de Derecho Internacional* 36 (2020): 105-157, doi: 10.15581/010.36.105-157.
- Pigrau i Solé, Antoni (dir.), *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente*. Barcelona: Atelier, 2008.
- Pons Rafols, Xavier, «La guerra en Gaza y el conflicto palestino-israelí: un punto de inflexión en medio de un ciclo sin fin de violencia», *Peace & Security-Paix et Sécurité Internationales*, Issue 12 (January-December 2024): 1-58. Doi:10.25267/Paix_secur_int.2024.i12.1001.
- Quevauviller, Philippe, Ciavola, Pablo y Garnier, Emmanuel, *Management of the Effects of Coastal Storms. Policy, Scientific and Historical Perspectives*. Londres: Wiley, 2017.
- Reichert, Götz, «Europe: international water law and the EU Water Framework Directive», en *Research Handbook of International Water Law*, ed. por Stephen C. McCaffrey, Christina Leb y Riley T. Denoon, 397-413. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2019.
- Simeonova, A.K. y Chuturkova, R.Z., «The Impact of Shokarski Stormwater Canal on the Quality of the Bulgarian Black Sea Bathing Waters in the Area of Discharge», *Water Resources* 44, n.º 1 (2017): 139-149, doi: 10.1134/S0097807817010158.

- Tiwari, Ananda, Oliver, David M., Bivins, Aaron, Sherchan, Samendra P. y Pitkänen, Tarja, «Bathing Water Quality Monitoring Practices in Europe and the United States», 18 *International Journal of Environmental Research and Public Health* (2021), 5513, 15 pp., doi: 10.3390/ijerph18115513.
- Torres Cazorla, María Isabel. «La calidad de las aguas de baño en la Unión Europea: regulación minuciosa frente a incumplimientos estatales flagrantes». En *El agua como factor de cooperación y de conflicto en las relaciones internacionales contemporáneas. XXII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, 20 al 22 de septiembre de 2007*, coordinado por Cesáreo Gutiérrez Espada, Rosa Riquelme Cortado, Esperanza Orihuela Calatayud, María Ángeles Sánchez Jiménez, María José Cervell Hortal y Eva María Rubio Fernández. Murcia: Instituto Euromediterráneo del Agua, 2009: 291-299.
- Torres Cazorla, María Isabel y García Rico, Elena del Mar, «Turismo sostenible: un análisis desde la óptica del Derecho Internacional Público», *Turismo sostenible. Especial referencia a Andalucía. Análisis jurídico multidisciplinar de la sostenibilidad turística, medioambiental, energética, de comunicaciones y financiera*, Isabel González Ríos (coord.). Madrid: Dykinson, 2012: 55-77.
- Torres Cazorla, María Isabel, «Avances científicos, calidad de las aguas y relaciones transfronterizas hispano-lusas: la necesaria interacción entre sistemas normativos a la luz del artículo 13 del Convenio de Albufeira». En *Seguridad medioambiental y cooperación transfronteriza. IV Encuentro Luso-Español de Profesores de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales*, dirigido por Pablo Antonio Fernández Sánchez y José Alberto Azeredo Lopes y coordinado por María del Carmen Márquez Carrasco y María Isabel Tavares. Barcelona: Atelier, 2015: 83-101.
- Torres Cazorla, María Isabel. «Inejecución de sentencias del TJUE y multas coercitivas: un análisis a la luz del asunto C-557/14», en *Reflexiones jurídicas sobre cuestiones actuales*, dirigido por Juan Antonio Robles Garzón. Cizur Menor: Thomson Reuters, 2017:1041-1059.
- Torres Cazorla, María Isabel. «Recogida y tratamiento de las aguas residuales urbanas: el caso de España», *Revista IUS*, vol.16, n.º 49 (enero-junio 2022): 5-17. doi:10.35487/rius.v16i49.2022.680.
- World Health Organization, *Guidelines for Safe Recreational Water Environments. Vol 1. Coastal and Fresh Waters*, Ginebra: 2003, accesible en <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/42591/9241545801.pdf?sequence=1>.

Sobre la autora

María Isabel Torres Cazorla es Profesora Titular de Derecho Internacional Público en la Universidad de Málaga, donde realizó su tesis doctoral acerca de la «Sucesión de Estados y la nacionalidad de las personas físicas». Ha colaborado con el Relator Especial de la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas en Ginebra en materia de ac-

tos unilaterales de los Estados (2003-2006). Fue Directora (2009-2013) y antes de ello Secretaria de edición (2006-2009) de la revista *Spanish Yearbook of International Law*. Actualmente es IP del proyecto de investigación PID2021-122143NB-I00, del Ministerio de Ciencia e Innovación, sobre Medio ambiente, seguridad y salud. Ha impartido cursos y conferencias en diferentes instituciones y Universidades internacionales (Universidad de Tamaulipas, México; Naciones Unidas, Ginebra, Seminario de Derecho Internacional; Universidad Centroamericana, Managua; Universidad del Rosario de Bogotá; Universidad Central de Venezuela, Caracas; Universidad de Panamá; Universidad Paris-Nanterre, París; Academia Aplicada de Ciencias de Varsovia, Polonia; Universidad de Lviv, Ucrania; Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas; Universidad de Cagliari, Urbino y Salerno, en Italia; Universidad Ateneo de Manila, en Filipinas, entre otras). Fue visiting professor en la Università degli Studi di Urbino (mes de mayo de 2023) y la Università degli Studi di Salerno (2024). Muchas de sus publicaciones pueden consultarse en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=73674>.

About the author

María Isabel Torres Cazorla is Associate Professor of Public International Law and International Relations at the University of Málaga. Her doctoral thesis concerned «State Succession and the Nationality of Private Persons». A remarkable issue of her career was her cooperation with the Special Rapporteur of the International Law Commission of the United Nations in Geneva, on unilateral acts of States (2003-2006). She was Editor-in-Chief (2009-2013) and Secretary (2006-2009) of the *Spanish Yearbook of International Law*. She is the main researcher of the Research Project PID2021-122143NB-I00, concerning Environment, Security and Health. She has been visiting scholar and researcher in the Università degli Studi di Urbino (2023) and the Università degli Studi of Salerno (2024). She has given international lectures in Tamaulipas, Mexico; United Nations, Geneva; Universidad Centroamericana, Managua; Universidad del Rosario, Bogotá; Universidad Central de Venezuela, Caracas; Universidad de Panamá; Universidad Paris-Nanterre, Paris; Academy of Sciences of Warsaw, Poland; University of Lviv, Ukraine; University of Cagliari, Urbino and Salerno, in Italy; Ateneo Manila University, in the Philippines, among others. Author of books and articles, some of them included in <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=73674>.

El sesgado desarrollo del convenio de Aarhus en la Unión Europea. ¿Justicia para el medioambiente?¹

The biased development of the Aarhus convention in the European Union. Justice for the environment?

Andrea Spada Jiménez

Profesora Doctora de Derecho Procesal de la Universidad de Málaga
andrea.spada.j@uma.es

doi: <https://doi.org/10.18543/ced.3132>

Recibido el 3 de mayo de 2024
Aceptado el 4 de julio de 2024
Publicado en línea: julio de 2024

Sumario: I. Planteamiento de la cuestión.—II. Los convenios internacionales como base para regular y garantizar la protección del medioambiente.—III. El derecho de acceso a la justicia ambiental en la Unión Europea. 1. El contenido del Convenio de Aarhus. 2. Directrices de la Comisión Europea sobre el derecho de acceso a la justicia ambiental. 3. El Tribunal de justicia de la Unión Europea en el acceso a la justicia ambiental.—IV. Reflexión sobre el término de lo justo, la protección del medio ambiente y la racionalidad de la ley procesal.—V. Conclusiones.

Resumen: Con el presente trabajo se cuestiona la existencia de una adecuada tutela judicial efectiva en materia de medioambiente con base en el desarrollo del Convenio de Aarhus, el cual no resulta armonioso por parte de los Estados Miembros. El trabajo se dispone a través de un planteamiento reflexivo sobre la existencia de un proceso óptimo ante la carencia de regulación del acceso a la justicia en la materia.

Palabras clave: Convenio de Aarhus, cambio climático, acceso a la justicia, medioambiente, legitimación.

¹ La presente publicación se enmarca en los siguientes proyectos:

- Proyecto B2-2023_16 del Plan Propio de la Universidad de Málaga, «Trazando un futuro sostenible desde el Derecho» (IP Andrea Spada Jiménez).
- Proyecto de investigación PID2021-122143NB-I00, del Ministerio de Ciencia e Innovación, titulado «Medio ambiente, seguridad y salud: nuevos retos del Derecho en el siglo XXI», del que es IP Maria Isabel Torres Cazorla.
- Proyecto PID2020-113083GB-I00 (IP Sonia Calaza y José Carlos Munielo) Ejes de la Justicia en tiempos de cambio. Proyectos I+D 2020 Generación del Conocimiento. Ministerio de Ciencia y Tecnología.

Abstract: *This paper takes a reflective approach to the exercise of jurisdictional action for the defence of the environment by citizens. The exercise of jurisdictional action for the defence of the environment by citizens, and in the face of the current climate emergency, questions the existence of an adequate and effective judicial protection in environmental matters based on the Aarhus Convention. It also raises the possibility of obtaining judicial protection for the protection of the environment through various jurisdictional mechanisms.*

Keywords: *Aarhus Convention, climate change, access to justice, environment, standing.*

I. Planteamiento de la cuestión

Los cuantiosos programas y acciones adoptados por la Unión Europea enmarcados en la consecución de la Agenda 2030, no hacen más que adoptar políticas en torno a la consecución de un desarrollo sostenible para mitigar los efectos del cambio climático a nivel administrativo e institucional. Sin embargo, si nos adentramos en su contenido adolecen de sistemas jurisdiccionales que efectivamente sean garantistas del cumplimiento de las políticas adoptadas, a pesar de que resulta una cuestión más que trascendental sobre todo cuando el desarrollo de las mismas se lleva a cabo a través de la delegación de competencias en la Administración local.

Ello conlleva que se produzca una dilación y/o omisión en la ejecución de dichas políticas que lo único que producen es un incremento de los efectos del cambio climático y una frustración en torno a la pasividad de los Estados en la adopción de instrumentos normativos efectivos. Todo lo cual, ha generado que los ciudadanos deban adoptar el papel de garantes, y por ende, ha conllevado a un crecimiento cada vez mayor de la litigiosidad relacionada con el cambio climático².

Pero es un papel difícil de desempeñar por varias razones que en el presente trabajo se exponen: primero, por el reconocimiento de un derecho a la información y participación que se merma por parte de los entes públicos; segundo, más allá de lo anterior, el ejercicio de la acción individual contra los actos de la administración en defensa de los intereses difusos se encuentra totalmente limitado, con lo cual, a pesar de que existe un desarrollo normativo en torno al reconocimiento a la información y participación, si como consecuencia de ello el ejercicio de la acción se ve imposibilitado por la ausencia de un desarrollo legislativo en la materia, no parece que sea muy efectivo. La delimitación de la defensa de un derecho subjetivo lesionado en una materia que es colectiva *per se* y en la actualidad social en la que habitamos, nos deja un paradigma bastante arcaico.

Por lo expuesto, el presente trabajo tiene como objetivo plantear una reflexión acerca de la existencia de una tutela jurisdiccional efectiva para la protección del medioambiente por parte de los ciudadanos a través de un estudio en torno al desarrollo del Convenio de Aarhus en la Unión Europea, y el sentido de lo justo en relación con el acceso a la justicia en materia de medioambiente.

² United Nations Environment Programme (2023). Global Climate Litigation Report: 2023 Status Review. Nairobi.

II. Los Convenios internacionales como base para regular y garantizar la tutela del derecho al medio ambiente saludable

Para abordar la presente cuestión se debe partir de la base de la existencia de un problema fundamental, que es el cambio climático proveniente del aumento de la temperatura del planeta. De conformidad con la evaluación que desarrolla el IPCC, se estima que ha aumentado prácticamente 1 grado a nivel mundial y que ello ha conllevado a la existencia de un desequilibrio del sistema meteorológico cuyas consecuencias principales recaen sobre todo el funcionamiento del planeta Tierra como tal y por ende en el desarrollo de la humanidad³.

A mayor abundamiento, en el último informe del IPCC publicado el 27 de febrero de 2022 se establecen determinadas afirmaciones que han de ser necesariamente resaltadas en el presente trabajo en aras de tomar conciencia de la urgente necesidad de actuar frente al cambio climático. En primer lugar, se determina que *«el cambio climático constituye una amenaza cada vez más grave para nuestro bienestar y la salud del planeta. Las medidas que se adopten en el presente determinarán la forma en que las personas se adaptarán y cómo la naturaleza responderá a los crecientes riesgos climáticos»*⁴; Asimismo, *«se reconoce la interdependencia del clima, la biodiversidad y las personas, y se integran las ciencias naturales, sociales y económicas más eficazmente que en las evaluaciones anteriores del IPCC»*⁵; A su vez se plantea la necesidad de actuar como comunidad a través de la cooperación que *«a fin de dar respuesta a estos diferentes desafíos, es necesario que todos —los gobiernos, el sector privado y la sociedad*

³ IPCC. Climate Change and Land: An IPCC Special Report on Climate Change, Desertification, Land Degradation, Sustainable Land Management, Food Security, and Greenhouse Gas Fluxes in Terrestrial Ecosystems. Editado por P.R. Shukla, J. Skea, E. Calvo Buendía, V. Masson-Delmotte, H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, P. Zhai, R. Slade, S. Connors, R. van Diemen, M. Ferrat, E. Haughey, S. Luz, S. Neogi, M. Pathak, J. Petzold, J. Portugal Pereira, P. Vyas, E. Huntley, K. Kissick, M. Belkacemi y J. Malley. Ginebra. 2019.

⁴ IPCC. Summary for Policymakers. En Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Editado por V. Masson-Delmotte, P. Zhai, A. Pirani, S.L. Connors, C. Péan, S. Berger, N. Caud, Y. Chen, L. Goldfarb, M.I. Gomis, M. Huang, K. Leitzell, E. Lonnoy, J.B.R. Matthews, T.K. Maycock, T. Waterfield, O. Yelekçi, R. Yu y B. Zhou. Cambridge: Cambridge University Press, 2021: 3-32.

⁵ IPCC. Summary for Policymakers. En Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Editado por V. Masson-Delmotte, P. Zhai, A. Pirani, S.L. Connors, C. Péan, S. Berger, N. Caud, Y. Chen, L. Goldfarb, M.I. Gomis, M. Huang, K. Leitzell, E. Lonnoy, J.B.R. Matthews, T.K. Maycock, T. Waterfield, O. Yelekçi, R. Yu y B. Zhou. Cambridge: Cambridge University Press.2021:26.

civil— colaboren para priorizar la reducción de riesgos, así como la igualdad y la justicia en la adopción de decisiones y las inversiones»⁶.

Las breves citas expuestas del informe no hacen mas que manifestar que nos enfrentarnos a un problema de carácter global cuya afectación trae consecuencias en todos los ámbitos del planeta. Ello se traduce en que el desarrollo de la actividad humana debe proliferarse ante el respeto por la naturaleza, así como garantizando una adecuada administración en cuanto a la explotación y gestión de los recursos necesarios para ello. Cuestión que se expone en el Acuerdo de París⁷.

Cabe recordar en este sentido que ya la Conferencia de Estocolmo de 1972⁸ fue destacada a nivel internacional porque hasta la fecha no se había reconocido la necesidad de llevar a cabo una actuación conjunta a nivel internacional en la protección del medio ambiente⁹, reconociéndolo como un bien patrimonial común. Dicha Conferencia, es el inicio de lo que hasta el día de hoy se configura como Derecho Internacional del Medio Ambiente. En ella se circunscriben los principios básicos de la configuración legislativa del derecho al medio ambiente, y a raíz de ella nacen una serie de instrumentos como la Carta de la Naturaleza, donde se pone de relieve la dependencia del ser humano con los recursos naturales, la creación del Grupo Intergubernamental de expertos para el Cambio Climático (IPCC).

Resulta a su vez relevante, la Conferencia de Río de 1992¹⁰, donde se plantea como objetivo principal la consecución del desarrollo sostenible, de la cual nacen diversos instrumentos básicos en materia de medio ambiente:

El Programa 21, el cual tiene un extenso contenido, estableciendo desde la necesidad de cooperación entre Estados desarrollados y en desarrollo, hasta la gestión de residuos, como la protección de la fauna y métodos de consumo, entre muchas otras materias, desarrollando un plan que

⁶ IPCC. Summary for Policymakers. En Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Editado por V. Masson-Delmotte, P. Zhai, A. Pirani, S.L. Connors, C. Péan, S. Berger, N. Caud, Y. Chen, L. Goldfarb, M.I. Gomis, M. Huang, K. Leitzell, E. Lonnoy, J.B.R. Matthews, T.K. Maycock, T. Waterfield, O. Yelekçi, R. Yu y B. Zhou. Cambridge: Cambridge University Press.2021:27.

⁷ Acuerdo de París en la Conferencia de las Partes 21, celebrada en París del 30 de noviembre al 13 de diciembre. FCCC/CP/2015/10/Add.1.

⁸ Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano. Se celebra en Estocolmo del 5 al 16 de junio de 1972. A/CONF.48/14/Rev.1.

⁹ Hasta la fecha se habían aprobado la Convención para la protección de las aves útiles para la agricultura, celebrada en París en 1902; el Convenio relativo a la reglamentación de la caza de Ballenas, celebrado en Ginebra en 1931; y el Convenio sobre la conservación de la fauna y la flora en su estado natural de 1933.

¹⁰ Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, celebrada en Río de Janeiro del 13 al 14 de junio. A/CONF.151/26/Rev.1.

establecía los mecanismos para alcanzar los objetivos pretendidos en cada materia con el fin de obtener un desarrollo sostenible en cada Estado¹¹; Convenio sobre la Diversidad Biológica, en vigor desde el 23 de diciembre de 1993; la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, que consistía en una serie de principios que los Estados debieran respetar y aplicar para una efectiva protección del medio ambiente; la Declaración autorizada, sin fuerza jurídica obligatoria, de principios para un consenso mundial respecto de la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques de todo tipo; la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (en adelante CMNUCC), la cual se aprobó con un claro objetivo: la disminución de concentración de gases de efecto invernadero: «...a un nivel que evite la interferencia antropogénica peligrosa con el sistema climático. Ese nivel debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible»¹², como así mismo se desarrolla un sistema de control y seguimiento en torno a las actuaciones de los Estados en la consecución de un desarrollo sostenible.

Las denominadas Conferencias de las Partes que se celebran año tras año hasta la actualidad y con base en las cuales siguen naciendo instrumentos destacables como el Protocolo de Kyoto¹³, a través del cual se han establecido límites a la emisión de gases de efecto invernadero pero de forma bastante cuestionable, ya que a través del cual se ha permitido el juego de compra y venta de derechos de emisión¹⁴. Finalmente, el Acuerdo de París¹⁵, es de desatacar porque no incluye acciones específicas de los Estados de forma vinculante.

No cabe obviar que la actual emergencia climática en la que nos encontramos, ocasiona en el ser humano muertes prematuras, enfermedades por

¹¹ Disponible en: <https://undocs.org/es/A/CONF.151/26/Rev.1> (Vol.I).

¹² Artículo 2 de la CMNUCC Disponible en: <https://unfccc.int/>

¹³ El Protocolo de Kioto se aprueba a través de la Decisión 1/CP.3, en la COP3, celebrada del 1 al 11 de diciembre de 1997, en Kioto FCCC/CP/1997/7/Add.1. La Unión Europea lo aprueba mediante la Decisión 2002/358/CE del Consejo de 25 de abril de 2002 relativa a la aprobación, en nombre de la Comunidad Europea, del Protocolo de Kioto de la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, y al cumplimiento conjunto de los compromisos contraídos con arreglo al mismo.

¹⁴ En este sentido: Sanz Rubiales, Iñigo y Susana Aníbarro Pérez. *El mercado de derechos a contaminar: régimen jurídico-público del mercado comunitario de derechos de emisión en España*. Lex Nova, (2007).

¹⁵ Se aprueba el Acuerdo de París en la Conferencia de las Partes 21, celebrada en París del 30 de noviembre al 13 de diciembre. FCCC/CP/2015/10/Add.1.

contaminación y zoonóticas¹⁶, inseguridad alimentaria, desplazamientos forzados¹⁷, pobreza¹⁸, conflictos entre la población¹⁹ y el florecimiento de delitos de carácter medioambiental²⁰ clasificados por el PNUMA y la INTERPOL en cuatro grandes grupos: delitos de contaminación, pesqueros, forestales o contra la vida silvestre²¹.

Sin embargo, la Corte Penal Internacional es el único sistema de responsabilidad penal existente a nivel internacional, resulta inaplicable para tiempos pacíficos, ya que el ejercicio de la jurisdicción de dicho Tribunal requiere que las conductas lesivas para el medio ambiente se hubieran cometido dentro de un conflicto armado²² y aún así, no se tutela el medio ambiente de forma autónoma, sino solo aquellas actividades contra personas que causaren un daño al medio ambiente²³, por lo cual la reparación no cabría en el mismo y carecería de sentido.

¹⁶ UNEP. 2020. Trabajar con el medio ambiente para proteger a las personas. Disponible en: https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/32218/UNEPCOVID_SP.pdf?sequence=15.

FAO. 2020. Evaluación de los recursos forestales mundiales 2020 - Principales resultados. Roma. <https://doi.org/10.4060/ca8753es>. El informe revela que desde 1990 han desaparecido 178 millones de hectáreas de bosques en el mundo y, a pesar de haber mejorado la cifra de deforestación en los últimos años, en otras zonas ese crecimiento sigue aumentando.

¹⁷ OMM. 2020. Informe anual sobre el clima. Declaración de la OMM sobre el estado del clima mundial en 2019. OMM n.º 1248, 2020, 27 y ss.

¹⁸ Desde 2015, la destrucción de la selva amazónica en Brasil se encuentra en constante aumento, absorbiendo la mitad de CO₂ que en los años 90. Las comunidades de la zona ven amenazada su cultura y su forma de vida, han aumentado los conflictos y las muertes de los defensores ecológicos. Como así mismo, las actividades ilegales sobre la zona han aumentado. Todo esto se ha causado ello por una ausencia de persecución de tales conductas, así como por una masiva producción agrícola y ganadera.

¹⁹ OMM. 2020. Informe anual sobre el clima. Declaración de la OMM sobre el estado del clima mundial en 2019. OMM n.º 1248, 2020.

²⁰ Se consideran actividades ilícitas las infracciones a la legislación comunitaria y nacional, de conformidad con la Directiva (UE) 2024/1203 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal y por la que se sustituyen las Directivas 2008/99/CE y 2009/123/CE (DOUE núm. 1203, de 30 de abril de 2024).

²¹ Delitos que se encuentran en aumento y que ayudan a financiar actividades como el tráfico de drogas o el terrorismo a nivel mundial. Siendo el crimen contra el medio ambiente, el cuarto a nivel mundial con el que se obtienen mayores ganancias económicas. Nellemann, C. et al., *The Rise of Environmental Crime - A Growing Threat to Natural Resources Peace, Development And Security*. A UNEP-INTERPOL Rapid Response Assessment. United Nations Environment Programme and RHIPTO Rapid Response-Norwegian Center for Global Analyses, www.rhipto.org.2015.

²² Artículo 5 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional A/CONF.183/9 (17 de Julio de 1998). (BOE núm. 126, de 27 de mayo de 2002).

²³ Hulme, K. «Taking care to protect the environment against damage: a meaningless obligation?». *International Review of Cross Red*. Volume 92 Number 879 September (2010):1-17.

Asimismo, de pensarse en que la Corte Penal Internacional pudiera incluir dentro de su ámbito de competencia *ratione materiae* a los delitos contra el medio ambiente, debería incluir una reforma profunda acerca de la responsabilidad de las personas jurídicas, ya que no se consideran sujetos responsables en el Estatuto de Roma, pero son los sujetos que cometen tales irregularidades.

La degradación del medio ambiente proviene entre otras razones de un sistema legislativo que resulta demasiado laxo y poco garantista para la defensa del medio ambiente, caracterizado por políticas de carácter *soft law*²⁴, o en que las que son preceptivas no se ejecutan de la forma debida en el derecho interno, ni tampoco existen mecanismos jurídicos de cooperación reforzados de control de las actividades de la administración, de las empresas transnacionales, ni de las actividades delictivas que se basan en la defensa de intereses políticos y económicos en primer lugar²⁵. Por lo cual, desde nuestro punto de vista, no solo se debería hacer una reflexión en torno a la necesidad de armonizar el sistema legislativo en aras de obtener mayor eficiencia, sino en aras de eludir la influencia de poder político y económico²⁶ sobre los recursos naturales de nuestro planeta.

A pesar de los alarmantes efectos del cambio climático dispuestos, no es hasta el año 2022 cuando a través de la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas de 28 de julio de 2022 se reconoce el derecho humano a un medioambiente limpio, saludable y sostenible en aras de garantizar el cumplimiento con los tratados internacionales en relación con la protección del medio ambiente.

²⁴ Chiara Marullo, Maria, José Elías Esteve-Moltó y Francisco Javier, Zamora-Cabot, «The liability of multinational companies through transnational litigation comparative study of highlighted cases». *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo= Iberoamerican Journal of Development Studies*, ISSN-e 2254-2035, Vol. 11, N.º 2, (2022):170-194. Gutiérrez Espada, C. «La contribución del Derecho Internacional del medio ambiente al desarrollo del Derecho Internacional Contemporáneo». *Anuario de Derecho Internacional*, vol. XIV, (1998): 113-200.

²⁵ En este sentido: Schlosberg, D., y D. Carruthers. «Indigenous Struggles, Environmental Justice, and Community Capabilities». *Global Environmental Politics*, 10(4). MIT Press, (2010)./ Andrea, Spada Jiménez. *Justicia climática y eficiencia procesal*. Navarra: Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2021.

²⁶ Babic, M, Fichtner, J & Eelke M. Heemskerk. *States versus Corporations: Rethinking the Power of Business in International Politics*, *The International Spectator*, 52:4, (2017): 20-43. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/03932729.2017.1389151>. A este respecto: Juan, Hernandez Zubizarreta «Las empresas transnacionales frente a los derechos humanos: Historia de una asimetría normativa. De la responsabilidad social corporativa a las redes contrahegemónicas transnacionales». Madrid: *HEGOA Instituto de estudios sobre desarrollo y cooperación internacional*, 2009.

Dicho reconocimiento, sin embargo, como dispone García Rico²⁷ proviene de una encomiable labor interpretativa realizada por los diversos órganos jurisdiccionales (Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Corte Interamericana de Derechos Humanos), que le han otorgado un carácter complementario al derecho a la salud, la vida, la propiedad, al desarrollo de la vida privada, entre otros. Asimismo se pronunció el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en la Sentencia del 6 de abril de 2024 (STEDH. Gran Sala. Verein Klimaseniorinnen Schweiz And Others V. Switzerland)²⁸.

III. El derecho de acceso a la justicia ambiental en la Unión Europea

1. El contenido del Convenio de Aarhus

Para adentrarnos en el derecho de acceso a la justicia en materia de medio ambiente en la Unión Europea, indudablemente debemos comenzar haciendo referencia a los principios dispuestos en la Conferencia de Río de 1992 y en su predecesora Conferencia de Estocolmo de 1972²⁹, ya que se reconoce la necesidad de ejercitar una acción global por parte de los Estados en defensa del derecho al medio ambiente, y a su vez garantizar el acceso a la justicia de los ciudadanos para un desarrollo sostenible.

Para ello, se dispuso el denominado «principio de democracia ambiental» previsto como principio número 10 en la Declaración de Río de 1992, el cual hace referencia a la necesidad de permitir la participación y proporcionar la información a los ciudadanos en materia de medio ambiente determinando que *«en el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportuni-*

²⁷ García Rico, Elena del Mar. «El diálogo entre el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y Derecho Internacional del Medio Ambiente: Estado de la cuestión y retos de futuro». *Diálogo en el Derecho Internacional Público*, dirigido por Daniela, Méndez Royo y Enrique Díaz Bravo, coordinado por Camilo Sánchez Villagrán, 399-436. Valencia: Tirant lo Blanch, 2021.

²⁸ *«The Court already held long ago that the scope of protection under Article 8 of the Convention extends to adverse effects on human health, well-being and quality of life arising from various sources of environmental harm and risk of harm. Similarly, the Court derives from Article 8 a right for individuals to enjoy effective protection by the State authorities from serious adverse effects on their life, health, well-being and quality of life arising from the harmful effects and risks caused by climate change».*

²⁹ Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano. Se celebra en Estocolmo del 5 al 16 de junio de 1972. A/CONF.48/14/Rev.1.

dad de participar en los procesos de adopción de decisiones». Se establece que la justicia se construye partiendo de que «los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes»³⁰.

Dicho principio, se materializa en el Convenio de Aarhus de 25 de julio de 1998³¹, adoptado por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa, el cual entró en vigor el 30 de octubre de 2001 y fue ratificado por la Comunidad Europea mediante la Decisión del Consejo de 17 de febrero de 2005³². En dicho convenio se reconoce el derecho a la participación de los ciudadanos en materia de medio ambiente, así como el derecho a obtener información al respecto, y a poder ejercitar acciones judiciales en aras de obtener una reparación de los derechos vulnerados. Son por tanto tres pilares los que abarca el instrumento, la participación, la información y el acceso a la justicia³³.

El marco normativo previsto necesita de instrumentos de desarrollo por parte de los Estados. A nivel europeo, el primer y el segundo pilar se desarrollaron a través de la Directiva 2003/4/CE³⁴ y de la Directiva 2003/35/CE³⁵, y posteriormente a través del Reglamento 1367/2006, relativo a la

³⁰ PNUMA, 2015. «Poner en práctica el principio 10 de Río». *Guía de Implementación del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente*. Véase al respecto: Jan, Darpö. Principle 10 and access to Justice». En *Elgar Encyclopedia of Environmental Law: Principles of Environmental Law, Volume VI*, editado por Krämer, L & Orlando, E, Edward Elgar Publishing, (2018): 379-402.

³¹ Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente —Declaraciones OJ L 124, 17.5.2005, p. 4-20. Decisión 2005/370/CE, sobre la celebración, en nombre de la Comunidad Europea, del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente DOUE L 124/4 de 17.5.2005.

³² España. Instrumento de Ratificación del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus (Dinamarca), el 25 de junio de 1998. BOE núm. 40, de 16 de febrero de 2005.

³³ Angel Ruiz de Apodaca Espinosa «El acceso a la justicia ambiental a nivel comunitario y en España veinte años después del Convenio de Aarhus». *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 9(1), (2018): <https://doi.org/10.17345/rcda2410>

³⁴ Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo (DO L 41 de 14.2.2003).

³⁵ Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo - Declaración de la Comisión. (DO L 156 de 25.6.2003).

aplicación, a las instituciones y a los organismos comunitarios, de las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente³⁶. Sin embargo, se ha dejado a un lado el acceso a la justicia³⁷. Si bien es cierto que en relación con este último se elaboró una *Guía de aplicación*³⁸, también es cierto, que dicha guía carece de fuerza vinculante, y no resuelve los problemas interpretativos que han surgido posteriormente.

A parte de ello, la ausencia de desarrollo del pilar del acceso a la justicia del Convenio de Aarhus, ha suscitado diversas críticas en tanto en cuanto se manifiesta un carácter por parte de la Unión Europea contradictorio —e irónico— al prever que los Estados Miembros han de garantizar el acceso a la justicia, pero mantener una ausencia de desarrollo y una interpretación restrictiva en torno a la materia que limita el acceso a los ciudadanos y a las organizaciones.

La necesidad de desarrollo para garantizar un acceso a la justicia de carácter amplio fue puesto de manifiesto por el Comité de Cumplimiento en 2017, pero lamentablemente a pesar de que dicho órgano se ha creado con dicho fin, no parece generar los efectos pretendidos con su creación, ya que las recomendaciones dispuestas no se adoptaron por la Reunión de las Partes en Budva, retrasando tales cuestiones para la Reunión de las partes de 2021³⁹. Es en ese mismo año cuando la Comisión Europea a través de una Comunicación plantea ciertas directrices necesarias para atacar la ineficacia e ineficiencia derivadas de la desarmonización y las carencias de la aplicación del Convenio de Aarhus en relación con el acceso a la justicia. Dichas directrices las abordaremos en un apartado posterior.

Posteriormente a ello, la Comisión Europea publica el Documento de Trabajo de 10 de octubre de 2019 (SWD(2019) 378 final) titulado «Informe sobre la implementación por la Unión Europea del Convenio de Aarhus en

³⁶ Reglamento (CE) n.º 1367/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, relativo a la aplicación, a las instituciones y a los organismos comunitarios, de las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente. (DOUE 264/13 de 25.09.2006).

³⁷ Alexandre, Peñalver I Cabré. *El derecho humano al medio ambiente y su protección efectiva*. RVAP, (2014): 99-100.

³⁸ *El Convenio de Aarhus: Guía de aplicación*, segunda edición 2014. http://www.unece.org/env/pp/implementation_guide.html

³⁹ Alexandre, Peñalver I Cabré y Salazar Ortuño, Eduardo. «Acceso a la justicia: avances y retrocesos en el ámbito internacional, en la Unión Europea y en el Estado español». *En Observatorio de políticas ambientales* coord. por Gerardo García-Álvarez García, *at al.* (2020):337-361.

la área de acceso a la justicia en medio ambiente» en el cual se pone de manifiesto la revisión del Reglamento 1367/2006, de 6 de septiembre⁴⁰. Finalmente, en 2021 se aprueba el Reglamento (UE) 2021/1767 del Parlamento Europeo y del Consejo de 6 de octubre de 2021 por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1367/2006⁴¹ con el fin de añadir la posibilidad del ejercicio de la acción de revisión interna de un acto.

La regulación del pilar de acceso a la justicia en el Convenio de Aarhus, se prevé en el artículo 9, el cual contiene diversos apartados donde dispone un marco de reconocimiento por parte de cada Estado de mecanismos procesales y procedimentales para garantizar tanto el derecho a la información y participación de los ciudadanos, mediante la previsión de vías de recursos; así como el cumplimiento de la legislación ambiental tanto por particulares como por las Administraciones Públicas, a través del reconocimiento de recursos y del ejercicio de la acción jurisdiccional específica para ello⁴².

En este sentido, establece en el apartado primero del artículo 9, el reconocimiento por parte de los Estados de una vía de recurso y la creación de procedimientos «rápidos, gratuitos o poco onerosos» para garantizar la revisión del acto impugnado por parte de autoridades administrativas o de un órgano judicial a través de resolución suficientemente motivada como para desvirtuar el derecho de información.

Ahora bien, en el apartado segundo de dicho precepto, hace referencia al público interesado como aquel que puede entablar la acción, disponiendo que por interesado ha de entenderse aquellas personas que aleguen la lesión de un derecho o interés suficiente, adentrándose la norma en las bases del Derecho romano, ya que dispone lo siguiente: *Lo que constituye interés suficiente y lesión de un derecho se determinará con arreglo a las disposiciones del derecho interno y conforme al objetivo de conceder al público interesado un amplio acceso a la justicia en el marco del presente Convenio. A tal efecto, el interés de toda organización no gubernamental que cumpla las condiciones previstas en el artículo 2, apartado 5⁴³, se considerará su-*

⁴⁰ En el mismo sentido: la Comunicación de 11 de diciembre de 2019 (COM(2019)640) referida al «*The European Green Deal*».

⁴¹ Reglamento (UE) 2021/1767 del Parlamento Europeo y del Consejo de 6 de octubre de 2021 por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1367/2006 relativo a la aplicación, a las instituciones y a los organismos comunitarios, de las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente PE/63/2021/REV/1. DO L 356 de 8.10.2021, p. 1-7

⁴² Susana Galera Rodrigo. «S. XXIV. La aplicación del Convenio de Aarhus en el contencioso climático: el acceso a la información sobre Emisiones». *Actualidad Jurídica Ambiental*, ISSN-e 1989-5666, N.º 102, 2, (2020):577-595.

⁴³ Véase apartado 5 del artículo 2 del Convenio de Aarhus: «Por “público interesado” se entiende el público que resulta o puede resultar afectado por las decisiones adoptadas en

*ficiente en el sentido de la letra a). Se considerará igualmente que esas organizaciones tienen derechos que podrían ser lesionados en el sentido de la letra b) anterior*⁴⁴.

El instrumento, a parte de ello, determina en el apartado tercero y cuarto que cada Estado Miembro determinará de conformidad con el derecho interno los criterios aplicables para el acceso a la justicia al público interesado en iniciar procedimientos administrativos o judiciales para impugnar actos (de acción u omisión) de particulares o autoridades que vulneren la legislación ambiental nacional. Dichos procedimientos han de garantizarse por los Estados Miembros que sean «objetivos, equitativos y rápidos sin que su costo sea prohibitivo». Como así mismo, añade el apartado quinto del precepto, que deberán proveer mecanismos para garantizar la tutela judicial efectiva sin que sea obstaculizada por insuficiencia de recursos económicos.

Nos adentraremos posteriormente en el desarrollo por parte del TJUE de lo expuesto en tales apartados, sin embargo avanzamos que podría haber tenido la oportunidad de haber ampliado más el abanico a los sujetos legitimados dando paso a un concepto de «*interés suficiente y lesión de un derecho*» más amplio y objetivo para armonizar y flexibilizar el acceso a la justicia, y no mantenerla limitada.

2. *Directrices de la Comisión Europea sobre el derecho de acceso a la justicia ambiental*

Como se ha expuesto anteriormente, la ausencia de desarrollo general de una normativa que garantice el acceso a la justicia en materia de medio ambiente impulsó a que la propia Comisión Europea (CE) elabore un instrumento interpretativo del acceso a la justicia en el Convenio de Aarhus de conformidad con la jurisprudencia del TJUE. Se hace referencia a la «Comunicación de la Comisión relativa al acceso a la justicia en materia medioambiental»⁴⁵.

La CE destaca la existencia de problemas derivados de la ausencia de armonización normativa y los cuales podemos clasificar en tres grupos:

materia medioambiental o que tiene un interés que invocar en la toma de decisiones. A los efectos de la presente definición, se considerará que tienen tal interés las organizaciones no gubernamentales que trabajan en favor de la protección del medio ambiente y que cumplen los requisitos exigidos por el derecho interno».

⁴⁴ Artículo 9.2.b) del Convenio de Aarhus.

⁴⁵ COM. Comunicación de la Comisión Europea relativa al acceso a la justicia en materia medioambiental (C/2017/2616)

Problemas derivados de la legitimación y personación en el proceso judicial, ya sea a través de personas físicas, o a través de entidades sin ánimo de lucro; La ausencia de normativa conlleva que la Administración actúe mediante negativas al reconocimiento de legitimación para el ejercicio de acciones contra los actos de la Administración, lo que significa que no solo se genera una inseguridad jurídica para las personas afectadas directamente por un determinado acto, sino también que el «público se ve afectado de manera más indirecta cuando el acceso ineficaz a la justicia ayuda a que surjan fallos de aplicación, por ejemplo, niveles malsanos de contaminación atmosférica provocados por la pasividad administrativa» como así lo dispone la propia CE⁴⁶.

Por otro lado, se determina que existe un problema en torno a la eficacia de la administración de justicia, ya que la ausencia de normativa propicia un aumento de litigiosidad en torno al reconocimiento del acceso a la justicia frente a la actuación de las Administraciones Públicas⁴⁷.

En relación al apartado expuesto, esa eficacia en torno al funcionamiento de las Administraciones Públicas se torna negativa también para las empresas ante la dilación en la adopción de decisiones, sobre todo para las pequeñas y medianas empresas que no ostentan la capacidad económica necesaria para soportar dilaciones e incertidumbres en torno a la autorización y el desarrollo de la actividad en concreto. Como así mismo, hace referencia la CE, para generar inversiones por parte de los entes públicos en el desarrollo de una economía verde.

Es verdad que la CE hace referencia a la utilización cada vez mayor de jurisprudencia nacional para suplir las carencias de la norma en cuanto a la legitimación activa ante una acción u omisión de carácter administrativo que contraviene la normativa medioambiental. Sin embargo, también es verdad, que hace hincapié en la necesidad de desarrollar una norma uniforme, ya que dicha ausencia es la que genera mayores dilaciones atendiendo a la existencia de una interpretación específica para cada caso concreto.

En aras de solventar los problemas expuestos y garantizar uniformidad por parte de los órganos jurisdiccionales nacionales, la Comisión Europea⁴⁸ dispuso ciertas directrices básicas en torno al acceso a la justicia con base en la interpretación del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de las nor-

⁴⁶ Véase apartado 8 de la Comunicación referida *ut supra*.

⁴⁷ Angel Ruiz de Apodaca Espinosa «El acceso a la justicia ambiental a nivel comunitario y en España veinte años después del Convenio de Aarhus». *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 9(1), (2018): <https://doi.org/10.17345/rcda2410>

⁴⁸ COM. Comunicación de la Comisión Europea relativa al acceso a la justicia en materia medioambiental (C/2017/2616).

mas de acceso a la justicia de los ciudadanos. Ahora bien, no cabe obviar el hecho de que tales directrices las dispusiera a través de una Comunicación, lo que significa que el carácter será meramente orientativo, cuando a nuestro parecer habría sido más acertado utilizar un instrumento con fuerza vinculante para ello, máxime cuando constantemente remarca la ineficacia e ineficiencia existente por la ausencia de desarrollo normativo en el derecho de acceso a la justicia medioambiental⁴⁹.

Al margen de ello, en la Comunicación referida se abordan varios apartados para garantizar el acceso a la justicia ambiental en los cuales se unifican los criterios dispuestos por el TJUE⁵⁰: 1. Intereses públicos. Obligaciones y derechos pertinentes para el ejercicio de la tutela judicial en relación con los derechos procesales; 2. Legitimación activa; 3. Control jurisdiccional; 4. Tutela judicial efectiva; 5. Gastos procesales; 6. Fijación y respeto de los plazos y eficacia de los procedimientos; 7. Información práctica; de los cuales extraeremos resumidamente su contenido.

⁴⁹ Alba Nogueira López. «Pack premium o pack básico: ¿Ordenamiento ambiental dual?». *Revista Aranzadi de derecho ambiental* N.º 38, (2017):297-325

⁵⁰ Se hace referencia a una extensa jurisprudencia para ello: Sentencia de 30 de mayo de 1991, Comisión/Alemania, C-361/88; Sentencia de 17 de octubre de 1991, Comisión/Alemania; Sentencia de 24 de octubre de 1996, Kraaijeveld, C-72/95; Sentencia de 14 julio de 1998, Safety Hi-Tech, C-284/95; Sentencia de 29 de abril de 1999, Standley, C-293/97; Sentencia de 7 de diciembre de 2000, Comisión/Francia, C-374/98; Sentencia de 7 de enero de 2004, Wells, C-201/02; Sentencia de 7 de septiembre de 2004, Waddensee, C-127/02; Sentencia de 13 de marzo de 2007, Unibet, C-432/05; Sentencia de 25 de julio de 2008, Janecek, C-237/07; Sentencia de 15 de abril de 2008, Impact, C-268/06; Sentencia de 3 de julio de 2008, Comisión/Irlanda, C-215/06; Sentencia de 16 de julio de 2009, Comisión/Irlanda, C-427/07; Sentencia de 30 de abril de 2009, Mellor, C-75/08; Sentencia de 15 de octubre de 2009, Djurgården, C-263/08; Sentencia de 12 de mayo de 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz, C-115/09; Sentencia de 18 octubre de 2011, Boxus, asuntos acumulados C-128/09 a C-131/09, C-134/09 y C-135/09; Sentencia de 8 de marzo de 2011, LZ I, C-240/09; Sentencia de 26 de mayo de 2011, Stichting Natuur en Milieu, C-165 a C-167/09; Sentencia de 16 de febrero de 2012, Solvay y otros, C-182/10; Sentencia de 28 de febrero de 2012, Inter-Environnement Wallonie, C-41/11; Sentencia de 15 de enero de 2013, Križan, C-416/10; Sentencia de 14 de marzo de 2013, Leth, C-420/11; Sentencia de 11 de abril de 2013, Edwards y Pallikaropoulos, C-260/11; Sentencia de 3 de octubre de 2013, Inuit, C-583/11P; Sentencia de 7 de noviembre de 2013, Altrip, C-72/12; Sentencia de 19 de diciembre de 2013, Fish Legal y Shirley; Sentencia de 13 de febrero de 2014, Comisión/Reino Unido, C-530/11; Sentencia de 19 de noviembre de 2014, Client Earth, C-404/13; Sentencia de 6 de octubre de 2015, East Sussex, C-71/14; Sentencia de 15 de octubre de 2015, Comisión/Alemania, C-137/14; Sentencia de 14 de enero de 2016, Grüne Liga Sachsen, C-399/14; Sentencia de 21 de julio de 2016, Comisión/Rumanía, C-104/15; Sentencia de 15 de octubre de 2015, Gruber, C-570/13; Sentencia de 28 de junio de 2016, Association France Nature Environnement, C-379/15; Sentencia de 8 de noviembre de 2016, LZ II, C-243/15; Sentencia de 10 de noviembre de 2016, Eco-Emballages, C-313/15 y C-530/15; Sentencia de 17 de noviembre de 2016, Stadt Wiener Neustadt C-348/15.

En primer lugar, se hace referencia al carácter preceptivo del Convenio de Aarhus que vincula a las Administraciones Públicas a desarrollar los procedimientos garantizando la participación de los ciudadanos en «*decisiones relativas a actividades específicas, planes, programas y políticas relativos al medio ambiente, disposiciones reglamentarias o instrumentos normativos jurídicamente obligatorios de aplicación general*»⁵¹.

En relación con la solicitud de información; se garantiza que las personas físicas y jurídicas puedan solicitar información o aunque la hubieren recibido a través de difusión general ostentan legitimación activa para impugnar una decisión, acto u omisión de una autoridad pública responsable de dicha información.

En torno a la legitimación activa de personas físicas y jurídicas se determina por parte de la Comisión, que ante una ausencia de normativa específica sobre la legitimación activa, son aplicables los principios generales de la Unión Europea de conformidad con la interpretación del TJUE.

Para las actividades específicas que para su desarrollo requieran participación del público dicha participación se determina de forma diferenciada para las personas físicas y para las ONG. En cuanto a las personas físicas, se requiere que exista la lesión de un derecho o interés para ostentar la legitimación activa. En relación con las ONG, establece que ostentan una legitimación activa *de lege*, ello significa que *prima facie* han de considerarse que cumplen los presupuestos de legitimación para poder impugnar acciones u omisiones en aquellas actividades sujetas a criterios de participación. Eso se traduce en que, mientras que a la persona física o jurídica, para ostentar legitimación activa se le exige demostrar el interés lesionado con una actividad específica que requiere participación, a la ONG no, siempre y cuando las normas nacionales del Estado así lo dispongan.

Por lo cual, para las ONG serán los Estados quienes determinen los requisitos para su participación en el proceso, sin embargo tales requisitos han de considerar una serie de requisitos para ostentar tal legitimación y han de ser aplicados garantizando «un amplio acceso a la justicia»⁵².

A las asociaciones, grupos y organizaciones las equipara a las personas físicas, que el Convenio de Aarhus las considera «público» en general incluyendo a «*una o varias personas físicas o jurídicas y, con arreglo a la le-*

⁵¹ COM. Comunicación de la Comisión Europea relativa al acceso a la justicia en materia medioambiental (C/2017/2616) (44).

⁵² COM. Comunicación de la Comisión Europea relativa al acceso a la justicia en materia medioambiental (C/2017/2616) (74).

gislación o la costumbre del país, las asociaciones, organizaciones o grupos constituidos por esas personas»⁵³.

En relación con la legitimación activa para proteger aquellos derechos a la salud, de propiedad y al medio ambiente que se hubieran visto vulnerados se establece que los Estados Miembros deberán garantizar «*legitimación activa para impugnar categorías muy amplias de decisiones, actos y omisiones sobre la base de un extenso conjunto de derechos sustantivos*»⁵⁴. Sin embargo, ha de tenerse en cuenta que siguiendo la «*doctrina de lesión de derechos*» se requiere la existencia de una lesión.

En definitiva, como se puede observar, el acceso a la justicia en materia de medio ambiente conlleva tener en cuenta varios elementos: el tipo de actividad, las personas afectadas y los derechos lesionados (procesales o sustantivos) para garantizar la existencia de una legitimación activa en la defensa de la protección del medioambiente.

Ahora bien, tras la publicación de la presente comunicación, se procedió

3. *El Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el acceso a la justicia ambiental*

Cuantiosa jurisprudencia del TJUE nos encontramos referente al Convenio de Aarhus, como se ha dispuesto en anteriores apartados, sin embargo, nos centraremos en la reciente Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) de 11 de enero de 2024⁵⁵, como ya habíamos anticipado para hacer referencia a la legitimación de personas jurídicas que han de alegar un interés legítimo o derecho lesionado privado para el ejercicio de la acción, por no encontrarse en las excepciones previstas del artículo 9 del Convenio de Aarhus en referencia a aquellas organizaciones no gubernamentales con fines ecológicos, ya que se pretende abordar como cuestión principal la legitimación que ostenta una sociedad profesional de abogados en relación con la comprobación de la legalidad de determinados actos administrativos por dicha parte sin haber acreditado un interés legítimo o derecho privado lesionado. Por lo cual, a través de la presente resolución se planteará la interpretación de los artículos 2.4, 9.3 y 9.2 del Convenio de Aarhus.

⁵³ COM. Comunicación de la Comisión Europea relativa al acceso a la justicia en materia medioambiental (C/2017/2616) (84).

⁵⁴ Comunicación... (104).

⁵⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) de 11 de enero de 2024, por la que resuelve la cuestión prejudicial en relación a la interpretación del Convenio de Aarhus de 1998, relativo a la información, participación y acceso a la justicia ambiental.

El TJUE determinó que al tratarse de una vulneración del derecho ambiental interno, los Estados Miembros (EEMM) de conformidad con el contenido del art.9.3. del Convenio de Aarhus, pueden establecer criterios en relación con las personas que ostentan legitimación activa para interponer un recurso⁵⁶. Asimismo, hace referencia a la necesidad de que dichas personas tienen que considerarse «público interesado»⁵⁷, no significando ello que el resto de público tenga restringido el acceso a la justicia, sino que el resto no ostenta la legitimación de lege de las ONGs con fines medioambientales, por lo que para el ejercicio de la acción deberán demostrar un interés subjetivo o lesión de derecho de carácter privado⁵⁸.

El Tribunal prevé por tanto que *«en tales circunstancias, procede concluir, sin perjuicio de las comprobaciones que incumben al órgano jurisdiccional remitente, que un requisito que subordina la legitimación activa de los demandantes que no sean asociaciones de defensa del medio ambiente para impugnar un acto administrativo del que no son destinatarios a la acreditación de un interés legítimo privado cumple con las exigencias establecidas en los apartados 50 a 55 de la presente sentencia»*⁵⁹.

De comprobarse que la asociación pudiera llevar a acabo fines medioambientales tendría por tanto una legitimación *de lege* para el ejercicio de la acción y se reconocería como público interesado, como así sucedió en la Sentencia de 8 de noviembre de 2022, Deutsche Umwelthilfe (Homologación de tipo de vehículo de motor), C-873/19⁶⁰.

Otra de las cuestiones planteadas, refiere a la consideración de costes prohibitivos en relación con la condena en costas ante la desestimación de las pretensiones de una de las partes, el interés de esa parte y el interés general vinculado a la protección del medio ambiente. A lo cual, el TJUE refiere que tiene cabida la condena en costas del demandante, basando dicha

⁵⁶ Refiere a la Sentencia de 8 de noviembre de 2022, Deutsche Umwelthilfe (Homologación de tipo de vehículo de motor), C-873/19, apartado 64.

⁵⁷ Refiere al art. 2. Ap. 5 del Convenio Aarhus: *«Por «público interesado» se entiende el público que resulta o puede resultar afectado por las decisiones adoptadas en materia medioambiental o que tiene un interés que invocar en la toma de decisiones. A los efectos de la presente definición, se considerará que tienen tal interés las organizaciones no gubernamentales que trabajan en favor de la protección del medio ambiente y que cumplen los requisitos exigidos por el derecho interno»*.

⁵⁸ Fundamentos jurídicos 52 y 54 de la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) de 11 de enero de 2024; así como remisión a sentencia de 14 de enero de 2021, Stichting Varkens in Nood y otros, C-826/18, apartado 50.

⁵⁹ Fundamento jurídico 62 de la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) de 11 de enero de 2024.

⁶⁰ Véase al respecto: María Zaballos Zurilla «El acceso a la justicia en materia medioambiental: STJUE de 8 de noviembre de 2022, Asunto C-873/19». *Revista CESCO*, n.º 45, (2023):164-172.

condena en costas en toda la cuantía del procedimiento teniendo en cuenta «un análisis objetivo de la cuantía de las costas, máxime si los particulares y las asociaciones deben desde luego desempeñar un papel activo en la defensa del medio ambiente. Así, el coste de un procedimiento no debe superar la capacidad financiera del interesado ni resultar, en todo caso, objetivamente irrazonable».

Finalmente, el órgano jurisdiccional hace referencia a la aplicación del principio de efectividad, por el cual las disposiciones nacionales no deben hacer imposible o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por la normativa de la UE. Por lo tanto, los Estados miembros deben garantizar que las ONG tengan acceso efectivo a procedimientos de impugnación de actos administrativos y de revisión judicial⁶¹.

IV. Reflexión sobre el término de lo justo, la protección del medio ambiente y la racionalidad de la ley procesal

Tutelar un derecho subjetivo por parte de la administración pública a través de la creación de sistemas legislativos y judiciales adecuados conlleva crear un entramado de normas procesales y procedimentales que a nuestro modo de entender, han de confluir de forma adecuada a la sociedad actual. Ello implica crear un sistema procesal para garantizar la tutela jurisdiccional del derecho vulnerado. Cabe recordar y en concordancia con Taruffo⁶² que «*un sistema procesal óptimo es aquel en el cual la ley procesal es racional tanto en el sentido de la coherencia como en el sentido de la funcionalidad instrumental respecto de los fines que se consideran propios de la administración de justicia*». Atendiendo a ello, para garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva es necesario que los cauces procedimentales ostenten esas características de racionalidad, coherencia e instrumentalidad de conformidad con la realidad social y la responsabilidad de proteger que ostenta el Estado frente a sus ciudadanos.

Sin embargo, como manifestaba el propio Taruffo⁶³, nos encontramos ante un sistema procesal que no resulta eficaz por diversas razones; por un lado, por la fragmentación y diferenciación de la norma procesal en el desarrollo de procedimientos especiales enfocados a determinados colectivos que conlleva a la existencia de una tutela judicial diferenciada que depen-

⁶¹ Fundamentos jurídicos: 72,73,74,79 y 82. Asimismo refiere: Sentencia de 11 de abril de 2013, Edwards y Pallikaropoulos, C-260/11, apartado 33 y jurisprudencia citada.

⁶² Michele Taruffo. «Racionalidad y crisis de la ley procesal». *DOXA*, n.º 22, (1999):313-327.

⁶³ Michele Taruffo. *Racionalidad...*313.

derá de la condición del sujeto, de si es titular de una situación jurídica privilegiada, o perteneciente a un grupo privilegiado, el cual de no ostentar un privilegio estipulado en la legislación procesal que conforma ese grupo de sujetos protegidos por considerarse la parte débil del proceso, o porque pertenece a grupos de presión que han conllevado al legislador a la creación de tales especializaciones; debe someterse a un procedimiento judicial general bajo la condición de sujeto ordinario que deviene ineficaz por que resulta un sujeto no perteneciente a ningún grupo y por tanto olvidado en las reformas de la legislación procesal.

Aún así, y en relación con ello, cabe hacer referencia a otra característica que realza la ineficacia del proceso y es que las reformas de la legislación se llevan a cabo de forma «parcheada», es decir donde se observa una ausencia en la legislación, se rellena con nueva legislación para tal situación, pero no en un sentido global y general, lo cual nos lleva a la existencia de un sistema procesal caracterizado por una complejidad de normas que a veces resultan hasta contradictorias y que solo benefician a la ineficacia del procedimiento y por ende a la ausencia de una tutela judicial adecuada a la realidad social que solo beneficiará a la parte del proceso que ostente mayor poder económico y social.

Esto último, a su vez se ve reforzado en relación con una de las razones de mayor peso para determinar la existencia de la ineficacia del proceso: la dilación del mismo. Cabe reflexionar sobre ello y cuestionarnos: —¿cómo ha de garantizarse que el derecho a la tutela judicial sea efectiva cuando todo el proceso judicial debe conllevar invertir tantos años que exceden de lo soportable económicamente y mentalmente para un ciudadano ordinario?— Sin lugar a dudas, la dilación del proceso, solo beneficia a las partes más fuertes del mismo, ya sean las grandes corporaciones, en las que se incluyen empresas de carácter extractivo, industriales, o de servicios; así como a las administraciones públicas.

Es decir, el ciudadano que pretenda obtener la tutela judicial efectiva que se enfrenta a una determinada persona física y/o jurídica con una buena capacidad económica debe soportar la carga de un proceso dilatorio debido a que la otra parte agotará todas las instancias y hasta un procedimiento ejecutorio forzoso, pretendiendo así el agotamiento de la otra parte y por tanto el abandono del proceso, o el desistimiento del ejercicio de la acción antes de iniciar el proceso. Ello significa, que en definitiva no se garantiza el derecho a la tutela judicial efectiva de forma eficaz, porque no es adecuada a la realidad, no es funcional y por tanto no es justa.

En materia de medio ambiente, las deficiencias del proceso mencionadas se refuerzan y son más notorias aún porque hacemos referencia a la defensa de un interés o derecho colectivo, cuya tutela judicial ha de ser ejercita por otro sujeto diferente al titular del derecho lesionado, es decir, en

defensa de una lesión del derecho general, sin embargo —¿no debería ser al contrario?; ¿no se deberían defender los bienes o intereses que afectan a una colectividad de personas con mayor vehemencia que cuando afectan a una persona individual?—.

Así como el grupo de consumidores y usuarios se considera un grupo privilegiado en el proceso y se le ha dotado de normas favorecedoras por considerarse la parte débil del proceso. El medio ambiente como recurso natural y colectivo y como derecho mundialmente reconocido, cuyo gravamen afecta directamente al desarrollo de la vida, a la salud, a la alimentación, a los derechos más básicos e inherentes de las personas no ostenta la cualidad de interés privilegiado en el proceso, y cuanto menos ostenta un sistema de acciones específicas para garantizar su tutela por parte de los ciudadanos, así como una ágil y necesaria reparación.

Asimismo, y otro hándicap añadido los sujetos que directamente e indirectamente ocasionan un daño al medio ambiente son los de mayor capacidad económica y social a nivel mundial, y por ende nos enfrentamos a los procesos más dilatorios y complejos, carentes de una reparación efectiva y necesaria para mantener nada más y nada menos que la salud y la paz del planeta⁶⁴.

Por otro lado, se encuentran con una ausencia de información y documentación para poder formalizar el ejercicio de la acción de forma adecuada, y a su vez, de solventar tal cuestión, se encuentran con cuestiones procedimentales en torno al foro de competencia y jurisdicción por ausencia de mecanismos normativos procesales de carácter internacional que se adecúen a la realidad. Ello favorece solo a los sujetos que cometen el daño ambiental los cuales se benefician de dichas carencias para dilatar el proceso y seguir desarrollando sus actividades sin consecuencias judiciales o con consecuencias carentes de una efectiva reparación y responsabilidad por el daño ocasionado⁶⁵.

Efectivamente, atendiendo a lo dispuesto en el presente trabajo, cabría afirmar que la crisis del sistema procesal a la que hace referencia Taruffo se maximiza en materia de medio ambiente por la complejidad expuesta de la materia.

Cabe cuestionarnos en este punto si ¿es justo que el egoísmo de unos pocos que se enriquecen económicamente menoscabando el medioambiente

⁶⁴ Kinnari I. Bhatt. «Concessionaires, Financiers and Communities: Implementing Indigenous Peoples' Rights to Land in Transnational Development». *Cambridge University Press*, Cambridge, (2020):222.

⁶⁵ Juan Hernández Zubizarreta. *Las empresas transnacionales frente a los derechos humanos: Historia de una asimetría normativa. De la responsabilidad social corporativa a las redes contrahegemónicas transnacionales*. Madrid: HEGOA Instituto de estudios sobre desarrollo y cooperación internacional,2009.

prevalezca sobre el desarrollo de la vida, la salud y el bienestar social de las generaciones presentes y futuras?; ¿acaso la tutela de nuestro derecho subjetivo más básico no es suficiente para hacer reaccionar a nuestros representantes políticos?—; Seguramente será justo para ese colectivo, pero no lo es para el resto, ni para el propio medioambiente como sujeto de derechos.

Esta reflexión casa perfectamente con lo dispuesto por Nieva Fenoll⁶⁶ en cuanto a la determinación de lo que es justo cuando dispone:

«Y así se llega a una curiosa paradoja, pero que se traduce en una realidad: partiendo desde una posición egoísta —como ya se dijo, la voluntad de preservación de la propia vida—, se alcanza la conclusión de que la abolición del egoísmo es lo mejor para conseguir esa preservación, logrando la cohesión de la comunidad humana como mejor manera de defenderla y, así, protegerse a uno mismo. No es la primera vez que un planteamiento inicial debe abandonarse en el momento final del razonamiento. Para conseguir bienestar se suele requerir esfuerzo, que es justamente lo que suele dejar de existir al obtener el bienestar, al menos en los momentos de ocio. De hecho, disponer de esos momentos es una parte importantísima de ese bienestar».

Teniendo en cuenta sus palabras —¿será que nuestros representantes políticos ostentan ya tal bienestar?—

V. Conclusiones

Las conclusiones del presente trabajo, el cual sobre todo torna a ser reflexivo, se han expuesto en cada uno de sus apartados y son acordes con el planteamiento de la cuestión expuesta al inicio del mismo. Ahora bien, cabe desatacar como una reflexión final que el sistema legislativo y jurisdiccional previsto para la protección del medioambiente en la Unión Europea resulta ser injusto, atendiendo a los criterios expuestos a lo largo del trabajo, para aquel ciudadano que pretenda el ejercicio de una acción individual para la defensa del medioambiente.

Primera.— En atención a lo expuesto, en relación con las directrices de la Comisión Europea, solo cabe la legitimación a aquellas personas que demuestren la lesión de un interés o derecho subjetivo, por lo cual, se sobrecarga a las personas físicas o a las ONG, asociaciones, grupos u organizaciones la tarea de demostrar una lesión de un interés o derecho subjetivo en

⁶⁶ Jordi Nieva Fenoll. *El origen de la justicia*. Valencia: Tirant Lo Blanch, (2023): 167.

una materia que por su propia naturaleza y efectos puede afectar un interés o derecho de carácter general y no individual. A más inri, teniendo en cuenta que el daño al medioambiente en un ecosistema local, conlleva consecuencias a nivel internacional, la legitimación debería carecer al menos para las personas jurídicas de la exigencia de tal interés y garantizar así un adecuado acceso a la justicia para la protección del medio ambiente.

Segunda.– En el otro orden de ideas expuesto, resulta para esta parte beneficioso desarrollar esfuerzos para la creación de un sistema normativo armonizado en torno al acceso a la justicia en materia de medio ambiente no solo a nivel regional sino también a nivel internacional, que no dependa del desarrollo de cada Estado, ya que ello genera que la implementación de la normativa sea «divergente, aleatoria, e inconsistente»⁶⁷ por parte de los Estados y obstaculiza el derecho a la tutela judicial efectiva bajo un entramado dilatorio y agotador para la defensa del cumplimiento con la legislación ambiental, cuando atendiendo al Convenio de Aarhus dichos procedimientos deberían garantizarse sumariales por los Estados firmantes⁶⁸; a su vez, cabe hacer una reflexión y es que el sujeto garante del cumplimiento con la normativa ambiental debe ser la Administración, pero parece que hemos normalizado que lo deba ser el ciudadano ante la pasividad de las mismas. Por ello, no cabe al modo de ver de esta parte que se mantenga la restricción interpretativa en torno a los sujetos que ostentan legitimación activa. Normalizamos lo que no ha de normalizarse para restringirlo por miedo al poder que ello pudiera tener en el cumplimiento de la norma.

Tercera.– Pero cabe plantearse la siguiente cuestión ¿Por qué existe una demanda social en torno a ello? Básicamente por los efectos del cambio climático y la pasividad de las Administraciones en la aplicación de normativa adecuada a lo dispuesto en los Tratados Internacionales, la cual debería estar encaminada a un desarrollo sostenible; a proteger los ecosistemas respetando a los colectivos que habitan en ellos; enfocada en proteger a los defensores del medioambiente; en proteger las actividades que desarrollan las grandes corporaciones en los Estados con sistemas judiciales débiles; dirigidas a crear sistemas de cooperación reforzada para prevenir y enjuiciar los delitos contra el medio ambiente a nivel internacional; entre otras situaciones que se plantean. Básicamente porque el ciudadano se ve obligado a actuar como garante del medioambiente y la única forma que tiene de hacerlo es a través del ejercicio de la acción judicial para garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva porque se vulnera el derecho al medioambiente saludable, ale-

⁶⁷ Jan Darpö. «Effective Justice? Synthesis report of the study on the Implementation of Articles 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in the Member States of the European Union». https://unece.org/DAM/env/pp/a.to.j/AnalyticalStudies/2013_A2J_Synthesis_report_Final.pdf

⁶⁸ Véase el art.9 del Convenio de Aarhus.

gando por tanto, la vulneración de un derecho colectivo, de la sociedad o del propio ecosistema como sujeto de derecho, si así lo fuera. Sin embargo, resulta complicado para el ciudadano intentar hacer valer su derecho y cuando lo hace, en la Unión Europea se encuentra con que ese derecho esta limitado por bajo la arcaica premisa — en opinión de esta parte — de que el derecho a la tutela judicial efectiva se podrá ejercitar por aquellos que acrediten el derecho o interés subjetivo lesionado.

Por lo expuesto, para el desarrollo de un sistema procesal y procedimental justo, de acuerdo con lo dispuesto en el presente trabajo, esta parte considera necesario legitimar a los ciudadanos (persona física y jurídica) mediante la creación de acciones de defensa de intereses colectivos y difusos que realmente resulten eficaces y configurar procedimientos eficientes, lo que significa crear una normativa armoniosa al menos para la Unión Europea en la cual prime la defensa del bienestar común y no del individual.

Sobre la autora

Andrea Spada Jimenez, es Doctora en Derecho, Cum Laude y ha sido galardonada con el premio extraordinario de Tesis Doctoral de la Universidad de Málaga. Es Profesora de Derecho Procesal en la Universidad de Málaga (España). Es autora de varias publicaciones, entre las que destaca su libro «Justicia Climática y Eficacia Procesal». Ha dirigido y coordinado obras científicas en español e inglés sobre el sistema procesal actual y sostenibilidad y es autora de varios artículos de revistas y capítulos de libro. Es Investigadora Principal en un proyecto de concurrencia competitiva sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible y Derecho. Como asimismo, es miembro de varios proyectos de investigación. Es editora y revisora en algunas revistas de investigación. Ha realizado estancias internacionales de investigación de varios meses en otras Universidades de Italia, España y Estados Unidos.

About the author

Andrea Spada Jimenez, holds an international PhD in Law, Cum Laude and has been awarded the prize for the best Doctoral Thesis at Málaga University. She is Professor of Procedural Law, Criminal and Civil Proceedings at University of Malaga (Spain). She is the author of several publications, most notably her book «Climate Justice and Procedural Efficiency». She has directed and coordinated other works on the current procedural system, as well as authoring journal articles. She is a leader

researcher on a project on Sustainable Development Goals and is also a member of several research projects. She is an editor member in certain research journals and she also has carried out international research stays for several months in other prestigious Universities at Italia, Spain and United States.

Jurisprudencia

Crónica de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea Primer semestre de 2024

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 (REDUE) del Consejo General del Poder Judicial

doi: <https://doi.org/10.18543/ced.3133>

Publicado en línea: julio de 2024

Sumario: I. Introducción.—II. Primera parte. Los desarrollos jurisprudenciales del derecho de la Unión Europea. 1. La salvaguarda del Estado de Derecho. 2. El derecho a la vida privada y a la protección de datos, huellas dactilares y conservación de datos en Internet. 3. El asilo en la Unión Europea y sus contornos jurisprudenciales. 4. Las costas y los baremos de los colegios de abogados bajo el prisma del Derecho europeo de la competencia. 5. Los controles en origen y en destino de los proveedores de servicios en Internet. 6. El derecho a una buena administración tributaria.—III. Segunda parte. La jurisprudencia europea, los tribunales españoles y sus efectos en el derecho interno. 1. Los derechos de los trabajadores frente a los empleadores. 2. Los derechos de los consumidores frente a las empresas. 3. Las relaciones entre sociedades mercantiles: marcas y jurisdicción competente en materia de insolvencia y de transporte marítimo. 4. Los derechos de los ciudadanos frente a la Administración tributaria. 5. Los derechos de los ciudadanos no comunitarios y el orden público. 6. Los incumplimientos de las Directivas medioambientales: contaminación de aguas por nitratos.—IV. Relación de las sentencias comentadas.

I. Introducción

Del 5 al 9 de junio de 2024 se eligió al nuevo Parlamento Europeo y a partir de este momento en la décima legislatura de un parlamento legitimado democráticamente se ponen en marcha las instituciones europeas y, como siempre, no habrá tregua para los necesarios impulsos y los nuevos y decisivos retos que la vida diaria plantea.

El modo de trabajar en la Unión Europea es a muy largo plazo y sobrepasa con creces los cinco años de cada legislatura del Parlamento Europeo. La última legislatura del Parlamento Europeo ha terminado con la publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea* del «Pacto Europeo de Migración y Asilo».

Pues bien, en materia de inmigración y asilo, las primeras propuestas legislativas de la Comisión Europea son de 2015 y la reelegida presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, consideró el Pacto como una de sus tareas esenciales que finalmente ha culminado con la articulación de un complejo «paquete legislativo». El acuerdo entre el Parlamento Europeo y el Consejo se produjo en diciembre de 2023 bajo la presidencia española del Consejo; la aprobación final correspondió al Parlamento en abril y al Consejo en mayo de 2024.

En el *DOUE* de 22 de mayo de 2024 se recogen nueve Reglamentos y una Directiva de 14 de mayo de 2024: el Reglamento (UE) 2024/1347 sobre el estatuto uniforme para los refugiados; el Reglamento (UE) 2024/1348 sobre procedimiento común en materia de protección internacional; el Reglamento (UE) 2024/1349 relativo al procedimiento fronterizo de retorno; el Reglamento (UE) 2024/1350 referido al Marco de Reasentamiento y Admisión Humanitaria de la Unión; el Reglamento (UE) 2024/1351 sobre la gestión del asilo y la migración; los Reglamentos (UE) 2024/1352 y 2024/1356 introducen el triaje de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores; el Reglamento (UE) 2024/1358 crea el sistema «Eurodac» para la comparación de datos biométricos; el Reglamento (UE) 2024/1359 se refiere a las situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo; y, en fin, la Directiva (UE) 2024/1346 armoniza la acogida de los solicitantes de protección internacional.

Habrà que esperar dos años para que los nuevos Reglamentos sean desarrollados (hasta el 1 de julio de 2026) y la Directiva sea incorporada, antes del 12 de junio de 2026, a los Derechos nacionales. En esas fechas se pondrán a prueba los nuevos regímenes de inmigración y de asilo europeo que pretenden ser equitativos y eficaces.

Me permito solo dos reflexiones en esta materia tan importante para nuestra sociedad: por una parte, que predomine la regulación mediante Re-

glamentos facilitará un grado mayor de uniformidad en la aplicación de estas normas cuya armonización del régimen ahora vigente ha revelado carencias y, especialmente, ha rebajado la seguridad jurídica en toda la Unión; por otra parte, desde la perspectiva de España debe advertirse, como es habitual, que el legislador español, incluso en el caso de Reglamentos, debe hacer una revisión y una adaptación seria de la Ley de extranjería y del Reglamento de extranjería, pero también de la Ley relativa al asilo, con el fin de cumplir las exigencias europeas. Sería desalentador que, como suele ser frecuente, la aplicación de los Reglamentos y la transposición de la Directiva se dejen para el último momento en nuestro país, lo que afecta sin duda al derecho de los extranjeros y al trato equitativo y justo que merecen en la Unión Europea.

Y a partir de su entrada en vigor la interpretación judicial, en particular por el Tribunal de Justicia, será esencial. No obstante, el acervo jurisprudencial alcanzado hasta ahora, enmarcado en la Carta y en los derechos reconocidos directamente en los Tratados constitutivos, debe estar presente siempre en la aplicación por las Administraciones y en el control de los tribunales nacionales.

Como habitualmente hago en esta *Crónica* abordo primero algunas sentencias de interés para toda la Unión, fundamentalmente reenvíos prejudiciales de los tribunales nacionales, y en segundo lugar, ya con más exhaustividad, me ocupo de comentar brevemente las sentencias más relevantes desde la perspectiva de nuestro país, que responden reenvíos prejudiciales españoles.

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

Como ocurre con cualquier tribunal, el Tribunal de Justicia tiene una producción tan caudalosa como imprevisible pero que, no obstante, responde al signo de los tiempos. De este modo siguen produciéndose sentencias relativas al Estado de Derecho, la Carta constituye un pilar fundamental en la interpretación del Derecho de la Unión, el asilo es fuente de controversias de gran calado organizativo y referido a los derechos fundamentales y el mercado interior europeo proporciona perspectivas de gran interés en relación con el derecho de la competencia, por ejemplo, la conformidad de los baremos profesionales de los colegios de abogados; o con los controles de las autoridades nacionales sobre los prestadores de servicios en el mercado europeo según se trate de un Estado de origen (donde tienen su sede empresas como Google, Amazon, etc.) o de un Estado de destino de los servicios; pero también en relación con la armonización de las legislaciones fiscales que permite al Tribunal de Justicia ofrecer soluciones de gran interés vinculadas al derecho a una buena Administración.

1. *La salvaguarda del Estado de Derecho*

El Tribunal de Justicia sigue dictando sentencias sobre el alcance del Estado de Derecho y la organización judicial de los Estados miembros. Precisamente, la *sentencia Asociaciones judiciales*, C-53/23, plantea la cuestión de si la legitimación de las asociaciones judiciales para impugnar el nombramiento de fiscales está vinculada a las exigencias del Estado de Derecho en la Unión Europea.

El Tribunal Superior de Pitești en Rumanía le preguntó al Tribunal de Justicia si las asociaciones judiciales y de fiscales debían tener, de conformidad con el Derecho de la Unión Europea, legitimación para impugnar el nombramiento por el Fiscal del Estado de fiscales competentes para la instrucción en los casos de corrupción que afectan tanto a jueces como a fiscales.

El Tribunal de Justicia explica en su sentencia la jurisprudencia que ha deducido hasta el momento y conforme a la cual «La exigencia de independencia de los órganos jurisdiccionales, que se deriva del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, comprende dos aspectos. El primero de ellos, de orden externo, supone que el órgano en cuestión ejerza sus funciones con plena autonomía, sin estar sometido a ningún vínculo jerárquico o de subordinación respecto a terceros y sin recibir órdenes ni instrucciones de ningún tipo, cualquiera que sea su procedencia, de tal modo que quede protegido de injerencias o presiones externas que puedan hacer peligrar la independencia de sus miembros a la hora de juzgar o que puedan influir en sus decisiones. El segundo aspecto, de orden interno, se asocia por su parte al concepto de “imparcialidad” y se refiere a la equidistancia que debe guardar el órgano de que se trate con respecto a las partes del litigio y a sus intereses respectivos en relación con el objeto de dicho litigio. Este último aspecto exige el respeto de la objetividad y la inexistencia de cualquier interés en la solución del litigio que no sea el de la estricta aplicación de la norma jurídica».

Por tanto y en este caso el Tribunal de Justicia considera que, si bien la independencia y la imparcialidad exigen el control judicial, esto no implica un reconocimiento por el Derecho de la Unión de legitimación activa de las asociaciones judiciales: «la exigencia de independencia judicial no puede interpretarse, con carácter general, en el sentido de que obliga a los Estados miembros a autorizar a las asociaciones profesionales de jueces y fiscales a interponer tales recursos».

Esto significa que «las normas que excluyen la posibilidad de que las asociaciones profesionales de jueces y fiscales interpongan un recurso contra las decisiones relativas al nombramiento de fiscales competentes para llevar a cabo la instrucción de los procedimientos penales contra jueces y

fiscales no menoscaban directamente dichas exigencias, ya que tales normas no pueden, como tales, obstaculizar la capacidad de los jueces para ejercer sus funciones de manera autónoma e imparcial».

Ahora bien, en el caso concreto las asociaciones de jueces y fiscales no habían invocado un derecho conferido por una disposición del Derecho de la Unión ni habían sido objeto de actuaciones que constituyesen una aplicación del Derecho de la Unión.

Por tanto, la respuesta del Tribunal de Justicia ha sido terminante: «no puede considerarse que una asociación que alega, ante un órgano jurisdiccional nacional, la incompatibilidad con esta disposición de una normativa nacional relativa al nombramiento de los magistrados invoque, por este mero hecho, una vulneración de un derecho que le venga atribuido por una disposición del Derecho de la Unión».

2. *El derecho a la vida privada y a la protección de datos, huellas dactilares y conservación de datos en Internet*

Los derechos fundamentales, tal como se recogen en la Carta, constituyen una referencia constante en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Traigo a colación dos sentencias de gran interés: la primera anula un Reglamento por no seguir el procedimiento legislativo establecido en el Tratado constitutivo y la segunda puntualiza el alcance de las obligaciones de conservación de datos que se impone a los prestadores de servicios en Internet.

La *sentencia Landeshauptstadt Wiesbaden, C-61/22*, fue dictada por la Gran Sala del Tribunal de Justicia y por la misma se anuló el Reglamento (UE) 2019/1157 sobre el refuerzo de la seguridad de los documentos de identidad de los ciudadanos de la Unión y de los documentos de residencia expedidos a ciudadanos de la Unión y a los miembros de sus familias que ejerzan su derecho a la libre circulación.

El origen del litigio está en una solicitud de un ciudadano para que el Ayuntamiento de Wiesbaden, en Alemania, le expidiese el documento de identidad pero con la condición de que no recogiese las dos impresiones dactilares.

El Ayuntamiento le denegó la solicitud por lo que el ciudadano recurrió ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Wiesbaden que planteó una cuestión de validez del Reglamento (UE) 2019/1157 porque consideró, por una parte, que el procedimiento legislativo no había sido el adecuado y, por otra parte, a su juicio, la exigencia de huellas dactilares podría ser contraria a los derechos a la vida privada y a la protección de los datos personales consagrados por la Carta.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia comprobó que, efectivamente, el Reglamento (UE) 2019/1157 no había sido adoptado conforme a la base jurídica apropiada lo que, en definitiva, determinaba la anulación del Reglamento.

El error constatado por el Tribunal de Justicia fue que el Reglamento se había adoptado de conformidad con el artículo 21 TFUE, referido a la ciudadanía de la Unión, a través del procedimiento de codecisión del Parlamento y el Consejo, cuando, en realidad, tenía que haber sido aprobado de acuerdo con el artículo 77.3 TFUE referido a los controles en la frontera, asilo e inmigración, que requiere la aprobación unánime del Consejo.

A pesar de todo, el Tribunal de Justicia entra a examinar la legalidad sustantiva, es decir, en lo que se refiere a la segunda cuestión de validez que le plantea el Tribunal alemán y termina considerando que la inclusión obligatoria en los documentos de identidad de dos impresiones dactilares es compatible con los derechos fundamentales al respeto de la vida privada y a la protección de los datos personales.

El punto de partida es que hay una limitación a los derechos fundamentales: «la obligación de integrar dos impresiones dactilares en el medio de almacenamiento de los documentos de identidad, establecida en el artículo 3, apartado 5, del Reglamento 2019/1157, constituye una limitación tanto del derecho al respeto de la vida privada como del derecho a la protección de los datos de carácter personal, reconocidos en los artículos 7 y 8 de la Carta, respectivamente».

Ahora bien, el Tribunal de Justicia aplica gradualmente el examen de si se respeta el principio de legalidad, se refiere al contenido esencial de los derechos fundamentales concernidos y, en fin, aplica el principio de proporcionalidad.

Llama la atención un dato que aporta el Tribunal de Justicia en su sentencia cuando recuerda que «la limitación del ejercicio de los derechos garantizados en los artículos 7 y 8 de la Carta resultante del Reglamento 2019/1157 puede afectar a un gran número de personas, número que la Comisión, en su evaluación de impacto, estimó en 370 millones de habitantes de los 440 millones con que contaba entonces la Unión».

No obstante, el examen de la proporcionalidad de la medida resulta superado porque, a juicio del Tribunal de Justicia, «la limitación del ejercicio de los derechos garantizados en los artículos 7 y 8 de la Carta resultante de la integración de dos impresiones dactilares en el medio de almacenamiento de los documentos de identidad no parece ser —considerando la naturaleza de los datos de que se trata, la naturaleza y modalidades de las operaciones de tratamiento y los mecanismos de salvaguardia previstos— tan grave como para resultar desproporcionada en relación con la importancia de los diferentes objetivos perseguidos por dicha medida. Así pues,

debe considerarse que tal medida se basa en una ponderación equilibrada entre, por un lado, esos objetivos y, por otro, los derechos fundamentales en juego».

La anulación del Reglamento por error en la elección de la base jurídica y del procedimiento legislativo no impide que el Tribunal de Justicia le dé al Consejo un generoso plazo, hasta el 31 de diciembre de 2026, para que pueda enmendar el error. En otro caso el 1 de enero de 2027 el Reglamento inválido dejaría de tener efecto.

La sentencia *La Quadrature du Net y otros*, C-470/21, de la que es ponente la juez holandesa Prechal, fue inicialmente atribuida a la Gran Sala pero finalmente hubo de deferirse al Pleno. Esta es una de las poquísimas sentencias dictadas por el pleno del Tribunal de Justicia, en este caso por 25 jueces. Actuó como Abogado General el polaco Szpunar que presentó sus Conclusiones en dos documentos: el 27 de octubre de 2022 (ECLI:EU:C:2022:838) y el 28 de septiembre de 2023 (ECLI:EU:C:2023:711).

La cuestión prejudicial la planteó el Consejo de Estado francés, que previamente había formulado una cuestión de inconstitucionalidad. El Consejo constitucional francés había considerado inconstitucionales determinadas normas del Decreto impugnado.

Ante el Tribunal de Justicia se plantea el problema referido a la ponderación del derecho a la privacidad y la legítima lucha contra las infracciones de los derechos de propiedad intelectual cometidas en Internet, que en Francia se encomienda a la Hadopi (*Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet*), es decir, a la Alta Autoridad para la Difusión de Obras y la Protección de Derechos en Internet.

La cuestión sustancial es si la Hadopi puede requerir a los proveedores de servicios de la información el acceso a los datos de identidad civil correspondientes a las direcciones IP con el fin de identificar a los titulares de esas direcciones sospechosos de ser responsables de las falsificaciones y adoptar, en su caso, medidas contra ellos sin que dicho acceso esté sujeto a un control previo por un órgano jurisdiccional o una entidad administrativa independiente.

La sentencia, como proponían las dos Conclusiones del abogado general Szpunar, considera que la legislación francesa no es contraria a la Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas (Directiva 2002/58/CE) ni al Reglamento general de protección de datos (Reglamento (UE) 2016/679) en relación con los artículos 7, 8 y 11 de la Carta, relativos a la protección de la vida privada, a la protección de datos de carácter personal y a la libertad de expresión; ni, en fin, a la Directiva (UE) 2016/680 relativa a la protección de datos personales en materia penal.

Sin embargo, en una larguísima sentencia llena de matices se establecen varias puntualizaciones que, en realidad, constituyen la doctrina jurisprudencial aplicable y que resumo seguidamente.

En primer lugar, el dilema que se plantea el Tribunal de Justicia es cómo perseguir las infracciones contra la propiedad intelectual cometidas en Internet sin que haya una injerencia excesiva en los derechos fundamentales en juego.

A tal efecto es muy significativa la opción adoptada y sugerida por el abogado general porque si no se permitiese el acceso a las direcciones IP, como parecía deducirse de la jurisprudencia anterior del Tribunal de Justicia, dice Szpunar, «puede llevar a privar a las autoridades nacionales del único medio de identificación de los autores de delitos en línea que, sin embargo, no son delitos graves, como las infracciones de los derechos de propiedad intelectual. De hecho, esto daría lugar a una impunidad sistémica para los delitos cometidos exclusivamente en línea, y no solo para las infracciones de los derechos de propiedad intelectual. Pienso, en particular, en los actos de difamación cometidos en línea. El Derecho de la Unión prevé ciertamente el derecho de obtener un requerimiento judicial contra los intermediarios cuyos servicios son usados para cometer tales infracciones, pero podría resultar de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que los propios autores de esos actos nunca podrían ser perseguidos».

Por eso el Tribunal de Justicia considera que la Directiva 2002/58, interpretada a la luz de la Carta, no se opone, **en principio**, a que la regulación francesa permita el acceso de Hadopi a los datos relativos a la identidad civil de las direcciones IP recopiladas previamente por las entidades de gestión de los derechos de autor y conservadas por los proveedores de servicios de comunicaciones electrónicas de manera separada y estanca a los únicos fines de que la autoridad pueda identificar a los titulares de tales direcciones de los que se sospecha que son responsables y que en su caso pueda adoptar medidas.

Esta conclusión la condiciona el Tribunal de Justicia a que, primero, la regulación nacional prohíba a los agentes que disponen del acceso la divulgación de esta información sobre el contenido de los ficheros consultados salvo para solicitar la intervención del Ministerio fiscal; segundo, que prohíba cualquier seguimiento del historial de navegación de los titulares; y, tercero, que prohíba que se utilicen estas direcciones IP para otras finalidades que no sean las de la adopción de estas medidas.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia establece los requisitos de la autoridad administrativa o judicial que puede autorizar con carácter previo el acceso a tales datos.

Así, tratándose de investigaciones de carácter penal, el Tribunal de Justicia subraya que el control previo exige que la jurisdicción o la autoridad

administrativa puedan asegurar un justo equilibrio entre los intereses legítimos vinculados a las necesidades de la investigación en el marco de la lucha contra la criminalidad y los derechos fundamentales de respeto de la vida privada y de la protección de los datos de carácter personal de las personas cuyos datos se ven afectados por el acceso a las direcciones IP.

Si el control previo se encomienda a una autoridad administrativa, su estatuto debe permitirle actuar de manera objetiva e imparcial y protegida de cualquier influencia exterior. En el ámbito penal, la independencia implica que la autoridad administrativa encargada del control previo no participe en la investigación penal y tenga una posición de neutralidad respecto de las partes del procedimiento penal.

En tercer lugar, el control independiente debe ser previo a cualquier acceso a los datos salvo en casos debidamente justificados de urgencia que requieran un intervención en plazos breves dado que el objetivo del control previo consiste en que se autorice únicamente un acceso a los datos que sean estrictamente necesarios.

Asimismo, respecto de los controles masivos y automatizados el Tribunal de Justicia precisa que el control previo no puede estar totalmente automatizado porque, al tratarse de una investigación penal, ese control exige que la jurisdicción o la entidad administrativa independiente sea capaz de asegurar un justo equilibrio entre los intereses legítimos de la lucha contra la criminalidad y los derechos fundamentales en juego.

Sobre este particular, el Tribunal de Justicia insiste en que para aplicar la ponderación de intereses legítimos y los derechos afectados se requiere la intervención de una persona física, lo cual es más perentorio si la automatización y el tratamiento a gran escala de los datos suponen riesgos para la vida privada (apartado 149).

Y en cuarto lugar, el Tribunal de Justicia se refiere a las garantías adicionales frente a eventuales abusos de la Hadopi.

Por una parte, el Tribunal de Justicia, interpreta que el Derecho de la Unión exige que el sistema de tratamiento de datos utilizado por una autoridad pública sea objeto, regularmente, de un control por un organismo independiente y que tenga la cualidad de tercero respecto a tal autoridad, con el fin de verificar la integridad del sistema, lo que incluye las garantías efectivas contra los riesgos de abuso así como contra cualquier acceso o uso ilícitos.

Por otra parte, a juicio del Tribunal de Justicia deben aplicarse las garantías contenidas en la Directiva (UE) 2016/680 relativa a la protección de datos personales en materia penal.

En definitiva, esta *sentencia La Quadrature du Net y otros* supone una matización muy relevante de la jurisprudencia adoptada hasta ahora y resulta clave para alcanzar el justo equilibrio al que se refiere reiteradamente

el Tribunal de Justicia entre la persecución de las falsificaciones en Internet y los derechos fundamentales de privacidad, protección de datos y libertad de expresión.

3. *El asilo en la Unión Europea y sus contornos jurisprudenciales*

Los litigios que llegan al Tribunal de Justicia en materia de inmigración y asilo son cada vez más numerosos y, en todo caso, afectan al núcleo de los derechos fundamentales consagrados por la Carta.

La Gran Sala del Tribunal de Justicia ha dictado la *sentencia WS/Servicio de Entrevistas de la Agencia Nacional para los Refugiados del Consejo de Ministros de Bulgaria* (Mujeres víctimas de violencia doméstica), C-621/21, donde aplica la perspectiva de género en la protección del Derecho de Unión a las refugiadas, en relación con una nacional turca perteneciente al grupo étnico kurdo, musulmana suní y divorciada, que había solicitado el asilo en Bulgaria.

En sus Conclusiones el propio abogado general francés, Richard de la Tour, resumía los problemas planteados: «La cuestión de los actos de violencia contra las mujeres en el ámbito familiar se ha convertido en un importante motivo de preocupación en nuestras sociedades después de haber subestimado durante mucho tiempo las autoridades la gravedad y las consecuencias de tales actos. Los homicidios de las mujeres en el ámbito familiar, actualmente denominados «feminicidios» en el lenguaje corriente, son objeto de denuncia pública. Los poderes públicos han tomado conciencia de la necesidad de ofrecer una mejor protección a las mujeres víctimas de violencia en su entorno familiar y de mostrar una mayor severidad frente a los autores de dichos actos de violencia. Esta protección, que debe garantizarse dentro de un Estado, ¿debe concederse también a las mujeres que han huido de su país y que no pueden o no quieren regresar a él por temor a sufrir actos de violencia en su ámbito familiar?».

WS solicitó el derecho de asilo en Bulgaria y alegó que había sido obligada a casarse a los 16 años, tuvo tres hijas, durante su matrimonio, su marido la golpeaba, sin que su familia biológica, conocedora de esta situación, la ayudara. WS huyó de su domicilio conyugal, contrajo matrimonio religioso y tuvo un hijo. Al abandonar Turquía, se divorció de su primer esposo, con la oposición de este, y declaró ante las autoridades búlgaras que temía que su familia la matara si regresaba a Turquía.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia interpreta no solo la Directiva 2011/95/UE sobre los refugiados sino que también y de manera fundamental tiene en cuenta el *Convenio de Estambul* de 2011 (Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra las

Mujeres y la Violencia Doméstica), la Convención de Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, comúnmente conocida por sus siglas en inglés CEDAW (1979), y la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados (1951).

La Convención de Ginebra constituye, a juicio del Tribunal de Justicia, «la piedra angular del régimen jurídico internacional de protección de refugiados y [la Directiva 2011/95] se adoptó, entre otros objetivos, con el fin de que todos los Estados miembros apliquen criterios comunes para la identificación de las personas auténticamente necesitadas de protección internacional».

Aunque la Unión no es parte, todos los Estados miembros han ratificado la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer por lo que es uno de los tratados pertinentes a los que se refiere el artículo 78.1 TFUE y con arreglo a los cuales debe interpretarse la Directiva 2011/95.

El *Convenio de Estambul*, del que es parte la Unión Europea, vincula a la Unión desde el 1 de octubre de 2023 y, aun cuando Bulgaria no lo haya ratificado, en la medida en que se relaciona con el asilo y la no devolución, también forma parte de los tratados pertinentes contemplados en el artículo 78.1 TFUE.

Este marco convencional y legislativo permite que el Tribunal de Justicia adopte la perspectiva de género en el Derecho de asilo argumentando: «en función de las condiciones imperantes en el país de origen, puede considerarse que pertenecen a un «determinado grupo social», como «motivo de persecución» que puede dar lugar al reconocimiento del estatuto de refugiado, tanto las mujeres de ese país en su conjunto como grupos más reducidos de mujeres que compartan una característica común adicional».

En segundo lugar, la persecución contra las mujeres puede provenir no solo del Estado sino de agentes no estatales. Por eso señala el Tribunal de Justicia que, para llegar a esta conclusión, en tales casos debe demostrarse que los agentes de protección, en particular el Estado, no pueden o no quieren proporcionar protección contra esos actos.

En tercer lugar, al interpretar el alcance de la protección contra la persecución o los daños graves y, más en concreto, al referirse a las amenazas de muerte, el Tribunal de Justicia puntualiza que cuando los actos de violencia a los que una mujer corre el riesgo de verse expuesta por la presunta transgresión de normas culturales, religiosas o tradicionales no tienen como consecuencia probable su muerte, tales actos deben calificarse de tortura o de penas o tratos inhumanos o degradantes, es decir, también ha de considerarse que constituyen daños graves.

Esta sentencia es, sin duda, un hito en la interpretación de las normas de protección de los solicitantes de asilo y un ejemplo de la interpretación

por el Tribunal de Justicia de un innovador tratado internacional como es el Convenio de Estambul de 2011 de protección contra la violencia contra la mujer.

Asimismo, se ha planteado ante el Tribunal de Justicia la cuestión de la inadmisibilidad y la estimación o la desestimación de las segundas solicitudes de asilo ante la Administración o ante los Tribunales.

La Gran Sala, a través de la *sentencia A. A./Bundesrepublik Deutschland* (Admisibilidad de una solicitud posterior), C-216/22, responde una pregunta del Tribunal de Primera Instancia de lo Contencioso-Administrativo de Simaringa, en la región alemana de Baden-Wurtemberg, sobre una cuestión relativa al tratamiento judicial de una segunda petición de asilo presentada en 2021 por un ciudadano sirio que ya había presentado una primera solicitud en 2017; desde el principio el solicitante invocaba como justificación de la concesión del asilo que tenía miedo a ser llamado de nuevo a filas o a ser encarcelado en Siria si se negaba a cumplir sus obligaciones militares.

El ciudadano sirio demandaba en la segunda solicitud que se le aplicase la nueva interpretación dada por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 19 de noviembre de 2020, *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Servicio militar y asilo)*, C-238/19, EU:C:2020:945, donde había declarado que había una «fuerte presunción» a favor de que la negativa a cumplir el servicio militar se vinculase a uno de los motivos que justificaría la concesión del asilo.

En cambio, la Oficina Federal Alemana de Migración y Refugiados consideraba inadmisibile la segunda petición de asilo porque la resolución sobre la primera petición de asilo había adquirido firmeza.

Las dos cuestiones que aborda la Gran Sala son de gran interés jurisdiccional porque afectan, especialmente en materia de extranjería, al alcance del control judicial, en definitiva, del derecho a la tutela judicial efectiva.

La primera cuestión se refiere a los supuestos en que las autoridades nacionales pueden inadmitir una segunda petición de asilo y que, conforme a la Directiva 2013/32/UE sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional, se limitan a «cuando no hayan surgido ni hayan sido aportados por el solicitante nuevas circunstancias o datos relativos al examen de la cuestión de si el solicitante cumple los requisitos para ser beneficiario de protección internacional».

Pues bien, el Tribunal de Justicia hace una interpretación restrictiva de esta excepción y considera que «toda sentencia del Tribunal de Justicia puede constituir una circunstancia nueva» lo que impide declarar la inadmisibilidad de la segunda solicitud y exige examinar el fondo del asunto.

A tal efecto, el Tribunal de Justicia le responde al Tribunal alemán: «cualquier sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, incluida

una sentencia que se limite a interpretar una disposición del Derecho de la Unión que ya estaba en vigor en el momento en que se adoptó una resolución sobre la solicitud anterior, constituye una circunstancia nueva, [i]ndependientemente de la fecha en que se dictara, si aumenta significativamente la probabilidad de que el solicitante tenga derecho a ser beneficiario de protección internacional».

La segunda cuestión afecta a si el juez contencioso-administrativo debe resolver él mismo la cuestión o debe devolverla a la Administración competente en materia de refugiados. La solución que aporta el Tribunal de Justicia es que los Estados miembros tienen cierto margen para decidir la cuestión. No obstante, añade: «las características del recurso previsto en el artículo 46 de la Directiva 2013/32 deben determinarse de conformidad con el artículo 47 de la Carta. De ello se sigue que todos los Estados miembros vinculados por esta Directiva deben establecer en su Derecho nacional la obligación de que, tras la anulación de la resolución anterior y en caso de devolución del expediente a la autoridad decisoria, la nueva resolución administrativa se adopte en el menor tiempo posible y se atenga a la apreciación contenida en la sentencia en que se pronunció la anulación».

Ante las dudas del Tribunal contencioso-administrativo alemán, que, por lo demás, tiene un mayor protagonismo que el de los Tribunales contencioso-administrativos españoles, el Tribunal de Justicia señala que en caso de que no se devuelva el asunto a la Administración el tribunal debe actuar del modo siguiente: por una parte, «si no existe entrevista personal ante la autoridad decisoria, como preceptúa el artículo 14 de la Directiva 2013/32, la efectividad del derecho a ser oído solo podrá garantizarse, en este estadio del procedimiento, realizando una entrevista ante el órgano jurisdiccional que conozca del recurso contra la resolución de inadmisibilidad adoptada por esa autoridad y observando todos los requisitos establecidos en la Directiva 2013/32»; y, por otra parte, también insiste el Tribunal de Justicia «podrá prescindirse de tal entrevista cuando el órgano jurisdiccional pueda adoptar una resolución favorable respecto del estatuto de refugiado basada en las pruebas disponibles».

Se trata de una sentencia que tiene importantes consecuencias en los Derechos nacionales, aun cuando los sistemas judiciales son distintos, por ejemplo en Alemania, donde son los tribunales más proactivos porque así lo determina la legislación alemana, que en España y en otros países inspirados en el sistema administrativo francés. Nuevamente, el Derecho derivado, en este caso en materia de asilo, se ve reforzado de una manera extraordinaria por el artículo 47 de la Carta, de tutela judicial efectiva.

La tercera decisión del Tribunal de Justicia, de su Gran Sala, es la *sentencia Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid/Secretario de Estado de*

Justicia y Seguridad de Países Bajos (mujeres que se identifican con la igualdad de sexos), C-646/21, en la que se pone de manifiesto la disparidad de valores en la comunidad internacional.

El litigio planteado se refiere a la solicitud de asilo de dos hermanas de nacionalidad iraquí nacidas en 2003 y 2005, que llegaron a los Países Bajos en 2015, y solicitan el asilo en 2017, que se les denegó en 2018. En 2019 vuelven a plantear la cuestión y aducen que «debido a esa prolongada estancia en los Países Bajos, se encuentran ya arraigadas en ese país y sufrirían un perjuicio en su desarrollo si tuvieran que abandonarlo». El Tribunal de Primera Instancia de La Haya acudió al Tribunal de Justicia en vía prejudicial.

A juicio del Tribunal de Justicia, la identificación de un grupo social como motivo de persecución previsto en las Directivas relativas al asilo se cumple en el caso de «las mujeres [incluidas las menores de edad] que comparten una característica común adicional, como la identificación efectiva con el valor fundamental de la igualdad entre mujeres y hombres, cuando las normas sociales, morales o jurídicas vigentes en su país de origen tengan como consecuencia que, debido a esa característica común, la sociedad que las rodea perciba a estas mujeres como diferentes».

En sus razonamientos el Tribunal de Justicia describe estos valores del modo siguiente: «la identificación efectiva de una mujer con el valor fundamental de la igualdad entre mujeres y hombres, en tanto en cuanto supone la voluntad de disfrutar de dicha igualdad en su vida diaria, implica poder tomar libremente sus propias decisiones en la vida, en particular en lo relativo a su educación y carrera profesional, el alcance y la naturaleza de sus actividades en la esfera pública, la posibilidad de lograr la independencia económica trabajando fuera del hogar, su decisión de vivir sola o en familia, y la elección de su pareja, decisiones que son esenciales para determinar su identidad».

Por otra parte, el Tribunal de Justicia tiene en cuenta lo que significa el interés superior del menor y a pesar de que en la segunda solicitud de asilo las recurrentes ya eran mayores de 18 años. A tal efecto, en la sentencia se argumenta: «cuando un solicitante de protección internacional es menor de edad, la autoridad nacional competente debe necesariamente tener en cuenta, al término de un examen individualizado, el interés superior de ese menor al evaluar la procedencia de su solicitud de protección internacional». Y, además, el Tribunal de Justicia insiste en que «una prolongada estancia en un Estado miembro, sobre todo si coincide con un período durante el cual un solicitante menor de edad ha forjado su identidad, puede [t]enerse en cuenta a efectos de evaluar una solicitud de protección internacional basada en un motivo de persecución como «la pertenencia a un determinado grupo social»».

Por último, el Tribunal de Justicia, en su formación de Gran Sala, respondió un reenvío prejudicial con la *sentencia Bundesrepublik Deutschland* (Efecto de una decisión por la que se concede el estatuto de refugiado), C-753/22, en relación con un litigio en el que una nacional siria, que había obtenido el asilo en 2018 en Grecia, solicitaba la protección internacional en Alemania. El Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo planteaba, en esencia, si cabe una segunda solicitud de asilo dado que hay riesgo de tortura o malos tratos en otros Estado miembro de la Unión.

A tal efecto, el Tribunal de Justicia considera que «en el estado actual del Derecho de la Unión, los Estados miembros tienen libertad para supe- ditar el reconocimiento del haz de derechos correspondientes al estatuto de refugiado en su territorio a que sus autoridades competentes dicten una nueva resolución de concesión de ese estatuto, están facultados para disponer el reconocimiento automático de tales resoluciones dictadas por otro Estado miembro en cuanto disposición más favorable»; aunque, apostilla el Tribunal de Justicia, Alemania no lo haya hecho.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia considera que en supuestos excepcionales, como el invocado derecho fundamental reconocido por el artículo 4 de la Carta, las autoridades alemanas no pueden declararse incompetentes para conocer de una nueva solicitud de asilo, es decir, «cuando hayan llegado a la conclusión de que las condiciones de vida a que dicho solicitante se enfrentaría previsiblemente en ese otro Estado miembro [Grecia] como beneficiario de protección internacional lo expondrían a un grave riesgo de sufrir un trato inhumano o degradante, en el sentido del artículo 4 de la Carta».

Por tanto, en aplicación de su jurisprudencia, dice el Tribunal de Justicia, «[aun cuando] la autoridad competente de un Estado miembro no pueda declarar inadmisibile [...] una solicitud de protección internacional presentada ante ella, debe realizar un examen individual, completo y actualizado de los requisitos para la concesión del estatuto de refugiado».

Ahora bien, esto implica la necesidad de aplicar el principio de cooperación leal consagrado en el artículo 4.3 TUE, es decir, que «la autoridad competente del Estado miembro que tiene que resolver sobre la nueva solicitud debe entablar, a la mayor brevedad, un intercambio de información con la autoridad competente del Estado miembro que concedió previamente el estatuto de refugiado a ese mismo solicitante. A este respecto, corresponde a la primera de las mencionadas autoridades informar a la segunda de la nueva solicitud, transmitirle su opinión sobre ella y demandarle que le remita, en un plazo razonable, la información obrante en su poder que llevó a que se le concediera ese estatuto».

4. *Las costas y los baremos de los colegios de abogados bajo el prisma del Derecho europeo de la competencia*

A instancia de un tribunal búlgaro de Sofía el Tribunal de Justicia se ha pronunciado, de nuevo, sobre las orientaciones o normas de los colegios de la abogacía en materia de costas y su conformidad con el Derecho europeo de la competencia.

El Tribunal de Justicia replantea en su *sentencia Em akaunt BG*, C-438/22, la cuestión en estos términos: «si, y en qué medida, los órganos jurisdiccionales nacionales, cuando han de determinar el importe de las costas recuperables en concepto de honorarios de abogado, están vinculados por un baremo que fija los importes mínimos de honorarios adoptado por una organización profesional de abogados de la que estos últimos son miembros obligatoriamente en virtud de la ley».

En el ámbito del Derecho europeo de la competencia, el Tribunal de Justicia recuerda la importancia de las normas de los colegios profesionales de tal modo que, cumpliendo determinadas condiciones, «los acuerdos o decisiones que revisten la forma de normas adoptadas por una asociación, como una de índole profesional o deportivo, con vistas a alcanzar determinados objetivos de naturaleza ética o deontológica y, en términos más generales, a regular el ejercicio de una actividad profesional» pueden quedar fuera del ámbito de aplicación de la prohibición del artículo 101.1 TFUE sobre acuerdos contrarios a la libre competencia.

Estos son los requisitos exigibles: «en primer término, que estos están justificados por perseguir uno o varios objetivos legítimos de interés general que no son, en sí mismos, contrarios a la competencia; en segundo término, que los medios concretos empleados para perseguir estos objetivos son realmente necesarios para ello, y, en tercer término, que, aunque se concluya que estos medios tienen por efecto inherente restringir o falsear, cuando menos potencialmente, la competencia, este efecto inherente no va más allá de lo necesario, en particular eliminando cualquier competencia».

Ahora bien, esta excepción solo es posible aplicarla cuando la restricción tenga **por efecto** restringir la competencia pero no cuando la restricción tenga **por objeto** impedir, restringir o falsear la competencia, en cuyo caso solo pueden acogerse a la excepción a la prohibición impuesta por el artículo 101.1 TFUE cuando resulte aplicable el artículo 101.3 TFUE.

Aplicada esta interpretación a la fijación por normas colegiales o regulaciones estatales, la primera respuesta del Tribunal de Justicia es que el artículo 101.1 TFUE, que prohíbe los acuerdos colusorios, en relación con el artículo 4.3 TUE, que consagra el deber de cooperación leal de los Estados miembros, debe interpretarse en el sentido de que, en el supuesto

de que un órgano jurisdiccional nacional aprecie que un reglamento por el que se fijan los importes mínimos de los honorarios de los abogados dotado de fuerza vinculante por una normativa nacional es contrario al artículo 101.1, debe abstenerse de aplicar esa normativa nacional a la parte condenada a pagar las costas correspondientes a los honorarios de abogado, incluso cuando esa parte no haya suscrito ningún contrato de servicios y de honorarios de abogado.

La segunda respuesta se refiere a que la fijación de los importes mínimos de la retribución de los abogados, dotados de fuerza obligatoria por la normativa búlgara, equivale a la fijación horizontal de tarifas mínimas impuestas prohibida por el artículo 101.1 TFUE cuyo grado de nocividad para la competencia permite calificar dichos comportamientos como «restricciones por el objeto», cualquiera que sea la cuantía en la que se fije el precio mínimo.

En fin, la tercera respuesta insiste en que la aplicación del artículo 101.1 TFUE implica la nulidad de pleno derecho de las conductas colusorias dado que el artículo 101.2 TFUE tiene carácter absoluto, por lo que un acuerdo nulo con arreglo a dicha disposición no produce efectos en las relaciones entre las partes contratantes ni es oponible a terceros.

En fin, no cabe aplicar las normas colegiales ni las normas nacionales que establecen o permiten establecer normas mínimas sobre tarifas de los abogados por ser manifiestamente contrarias al Derecho europeo de la competencia y, consecuentemente, al ser nulas de pleno derecho.

5. Los controles en origen y en destino de los proveedores de servicios en Internet

En varias sentencias, de 30 de mayo de 2024, referidas a conocidos operadores de Internet como Airbnb Ireland UC (C-662/22), Expedia Inc. (C-663/22), Google Ireland Limited (C-664/22), Amazon Services Europe Sarl (C-665/22 y C-667/22) y Eg Vacation Rentals Ireland Limited (C-666/22), el Tribunal de Justicia ha reiterado la jurisprudencia sobre el mercado interior europeo de los servicios digitales y, en particular, sobre la interpretación del Reglamento (UE) 2019/1150 sobre el fomento de la equidad y la transparencia para los usuarios profesionales de servicios de intermediación en línea, de la Directiva 2000/31/CE sobre el comercio electrónico, de la Directiva (UE) 2015/1535 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 información y, en fin, de la Directiva 2006/123/CE relativa a los servicios en el mercado interior.

La *sentencia Google Ireland Ltd y Eg Vacation Rentals Ireland Limited*, C-664/22 y C-666/22, tiene su origen en una cuestión prejudicial del Tribunal Administrativo Regional del Lacio, Roma, que preguntaba sobre la facultad de la Autoridad para la Garantía de las Comunicaciones de Italia (AGCOM) para exigir, de conformidad con la legislación italiana, que Google se inscribiese en un registro llevado por ella misma, que le comunicase información detallada sobre su organización y que abonase una contribución económica para el funcionamiento de la agencia italiana.

El Tribunal de Justicia recuerda, en primer lugar, que la Directiva 2000/31 se basa en la aplicación de los principios de control en el Estado miembro de origen y de reconocimiento mutuo por el Estado miembro de destino, de modo que, en el ámbito coordinado, los servicios de la sociedad de la información se regulan únicamente en el Estado miembro en cuyo territorio están establecidos los proveedores de tales servicios.

Esto significa, por una parte, que al Estado miembro de origen de servicios de la sociedad de la información, por ejemplo, Irlanda en el caso de Google y Airbnb, o Luxemburgo para Amazon, le corresponde regular tales servicios y proteger, de ese modo, los objetivos de interés general de la Directiva 2000/31.

Y, por otra parte, «de conformidad con el principio de reconocimiento mutuo, corresponde a cada Estado miembro, en su condición de Estado miembro de destino de servicios de la sociedad de la información, no restringir la libre prestación de tales servicios exigiendo el cumplimiento de obligaciones adicionales —comprendidas en el ámbito coordinado— que haya adoptado».

En un examen casuístico el Tribunal de Justicia llega a la conclusión de que la legislación italiana no cumple las condiciones establecidas en la Directiva 2000/31 al exigir a los proveedores de servicios de intermediación en línea y de motores de búsqueda en línea establecidos en otro Estado miembro que se inscriban en un registro llevado por la agencia italiana, que le comuniquen información detallada sobre su organización o que le abonen una contribución económica para sufragar su sostenimiento.

Es preciso puntualizar que en la *sentencia Expedia*, C-663/22, un proveedor de servicios en línea con sede en los Estados Unidos, el Tribunal de Justicia había llegado a la misma conclusión interpretando el Reglamento 2019/1150 en el sentido de que no justifica, en aras de su aplicación adecuada y efectiva, la adopción por el legislador italiano de unas medidas en virtud de las cuales, so pena de sanciones, estaría obligada, para prestar sus servicios en Italia, a remitir periódicamente a la agencia italiana un documento relativo a su situación económica, en el que debía detallar abundante información sobre los ingresos obtenidos por Expedia.

6. *El derecho a una buena administración tributaria*

Resulta de gran interés comprobar cómo aborda el Tribunal de Justicia la cuestión relativa al derecho a una buena administración en el ámbito tributario, más precisamente, en materia de IVA.

A tal efecto, la *sentencia Slovenské Energetické Strojárne, C-746/22*, se planteaba si el formalismo rigorista de la Administración tributaria húngara era conforme con el principio de neutralidad del IVA y con el derecho a una buena administración.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia considera: «Este principio fundamental de neutralidad del IVA exige que se conceda la deducción o la devolución del IVA soportado si se cumplen los requisitos materiales, aun cuando los sujetos pasivos hayan omitido determinados requisitos formales».

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia adopta un razonamiento de gran interés desde el punto de vista jurídico tributario porque se refiere a la aportación tardía de la documentación requerida en fase de recurso administrativo o de recurso judicial. Y sobre este particular el Tribunal de Justicia se apoya en el derecho a una buena administración que interpreta así: por una parte, es un derecho que refleja un principio general del Derecho de la Unión, que es aplicable en el marco de un procedimiento de inspección tributaria; y, por otra parte, a juicio del Tribunal de Justicia: «Dicho principio de buena administración exige, en efecto, que una autoridad administrativa como la autoridad tributaria [...] proceda, en el marco de las obligaciones de comprobación que le incumben, a un examen diligente e imparcial de todos los aspectos pertinentes, de modo que se asegure de que dispone, al adoptar su decisión, de los datos más completos y fiables posibles para ello».

III. **Segunda parte. La jurisprudencia europea, los tribunales españoles y sus efectos en el derecho interno**

Dar cuenta de las numerosas sentencias del Tribunal de Justicia que tienen relevancia en el ordenamiento español exige una agrupación en torno a los aspectos jurisdiccionales más relevantes: los derechos de los trabajadores frente a los empleadores, incluidas las Administraciones, de los consumidores frente a las empresas, de los ciudadanos frente a la Administración tributaria, las relaciones entre sociedades mercantiles y los ciudadanos no comunitarios y el alcance del orden público. Cierro este examen con una mención a una nueva declaración de infracción por España del Derecho de la Unión en materia medioambiental.

1. *Los derechos de los trabajadores frente a los empleadores*

Los derechos sociales de los trabajadores constituyen un logro incontestable y al que ha contribuido la interpretación del Tribunal de Justicia que en este primer semestre de 2024 ha abordado varias cuestiones de gran alcance: ha corregido el despido por incapacidad permanente total en España; ha aclarado los distintos tipos de permisos de maternidad, de paternidad y parental; se ha pronunciado sobre la discriminación de los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal y, por último, sigue dándole vueltas a la interpretación de la Directiva 1999/70 y sus efectos sobre las relaciones laborales temporales y el abuso en la contratación.

El despido automático por incapacidad permanente total del trabajador previsto y admitido por la legislación española es contrario a la Directiva 2000/78 en los términos que dice la *sentencia Ca Na Negreta*, C-631/22.

La empresa ibicenca Ca Na Negreta despidió a un trabajador como consecuencia de la incapacidad permanente derivada de un accidente de trabajo y en los términos que resultan del Estatuto de los Trabajadores que prevé la extinción del contrato de trabajo como consecuencia de la declaración de incapacidad permanente total o absoluta del trabajador.

El trabajador pretendía que el empresario lo destinase a otro puesto de trabajo dentro de la misma empresa. El Juzgado de lo Social de Ibiza desestimó el recurso que fue apelado en suplicación ante la Sala de lo Social de las Islas Baleares que planteó la cuestión prejudicial.

El auto de planteamiento ponía de manifiesto la disconformidad de la legislación española con la Directiva 2000/78/CE relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de 2006.

El Tribunal de Justicia realiza en la *sentencia Ca Na Negreta* una interpretación de la Directiva, de la Carta y de la Convención.

Por una parte, a juicio del Tribunal de Justicia: «la Directiva 2000/78 concreta, en el ámbito regulado por ella, el principio general de no discriminación consagrado en el artículo 21 de la Carta, que prohíbe toda discriminación, en particular, por razón de discapacidad. Además, el artículo 26 de la Carta establece que la Unión reconoce y respeta el derecho de las personas con discapacidad a beneficiarse de medidas que garanticen su autonomía, su integración social y profesional y su participación en la vida de la comunidad».

Por otra parte, también el Tribunal de Justicia insiste: «las disposiciones de la Convención de la ONU pueden invocarse para interpretar las de

la Directiva 2000/78, de modo que esta última debe interpretarse, en la medida de lo posible, de conformidad con dicha Convención».

A tal efecto, el Tribunal de Justicia recuerda el alcance del concepto de discapacidad de la Convención: «el concepto de «discriminación por motivos de discapacidad» se refiere a cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo. Este concepto incluye todas las formas de discriminación, entre ellas, la denegación de ajustes razonables».

De la anterior interpretación se deduce que «el concepto de «ajustes razonables» implica que un trabajador que, debido a su discapacidad, ha sido declarado no apto para las funciones esenciales del puesto que ocupa sea reubicado en otro puesto para el que disponga de las competencias, las capacidades y la disponibilidad exigidas, siempre que esa medida no suponga una carga excesiva para su empresario».

El Tribunal de Justicia matiza el alcance de la obligación del empresario y lo limita a que «para determinar si las medidas en cuestión dan lugar a una carga desproporcionada, deben tenerse en cuenta, particularmente, los costes financieros que estas impliquen, el tamaño, los recursos financieros y el volumen de negocios total de la organización o empresa y la disponibilidad de fondos públicos o de otro tipo de ayuda. Además, debe precisarse que, en cualquier caso, solo existe la posibilidad de destinar a una persona con discapacidad a otro puesto de trabajo si hay por lo menos un puesto vacante que el trabajador en cuestión pueda ocupar».

Por último, el Tribunal de Justicia señala la obligación del legislador español de adaptar el régimen de la Seguridad Social española en la medida en que es contrario al Derecho de la Unión porque, al asimilar una «incapacidad permanente total», que solo afecta a las funciones habituales, al fallecimiento de un trabajador o a una «incapacidad permanente absoluta», la legislación española es contraria al objetivo de integración profesional de las personas con discapacidad a que se refiere el artículo 26 de la Carta.

Se trata de una sentencia del Tribunal de Justicia que obliga a una revisión en este punto de la legislación laboral y de la Seguridad Social española que permiten el despido por incapacidad permanente total de los trabajadores sin la posibilidad de dedicarse al ejercicio de otras funciones que sean compatibles con la incapacidad.

Los permisos de maternidad, de paternidad y parental de las familias monoparentales ha merecido la atención del Tribunal de Justicia a instancias del Juzgado de lo Social n.º 1 de Sevilla. Aun cuando no es frecuente que sea una sentencia la que declare la inadmisibilidad de un re-

envío prejudicial, así ocurrió en la *sentencia INSS (Permiso parental)*, C-673/22.

El Juzgado sevillano preguntaba sobre la interpretación de la Directiva (UE) 2019/1158 relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores en relación con el permiso de una trabajadora por cuenta ajena que había dado a luz un hijo el 5 de noviembre de 2021 y dos días antes de concluir su permiso de maternidad había solicitado el 22 de febrero de 2022 que se le ampliara el permiso otras dieciséis semanas por su condición de familia monoparental.

El Tribunal de Justicia inadmite la cuestión prejudicial porque la Directiva (UE) 2019/1158 no se aplica por razón de la materia ni por razón del tiempo.

En cuanto al ámbito de aplicación material de la Directiva (UE) 2019/1158, el Tribunal de Justicia se refiere a tres permisos diferenciados: el permiso parental es la ausencia del trabajo durante cuatro meses a la que pueden acogerse los trabajadores que sean progenitores por motivo del nacimiento o la adopción de un hijo, para cuidar de este, y que debe disfrutarse antes de que el hijo alcance una determinada edad, como máximo ocho años; el permiso de paternidad designa la ausencia del trabajo durante diez días laborables a la que pueden acogerse los padres o, cuando y en la medida en que esté reconocido por la legislación nacional, un segundo progenitor equivalente y que debe disfrutarse con ocasión del nacimiento del hijo a fin de facilitarle cuidados; y el permiso de maternidad es un permiso para las trabajadoras, embarazadas o que hayan dado a luz, de un mínimo de catorce semanas ininterrumpidas, distribuidas antes y/o después del parto.

Lo que distingue, a juicio del Tribunal de Justicia, el permiso parental y el permiso de maternidad son sus distintas finalidades. El permiso parental se concede a los progenitores para que puedan ocuparse de su hijo y puede disfrutarse hasta una edad determinada del hijo, que puede ser de hasta ocho años; en cambio, el permiso de maternidad tiene como finalidad asegurar la protección de la condición biológica de la mujer y las especiales relaciones entre ella y su hijo durante el período que sigue al embarazo y al parto, evitando que la acumulación de cargas que deriva del ejercicio simultáneo de una actividad profesional perturbe dichas relaciones.

Sin embargo y en este caso las explicaciones del Juzgado sevillano permitieron considerar al Tribunal de Justicia que, en realidad, la cuestión se refería a una ampliación del permiso de maternidad sin relación alguna con el permiso parental que no se vería afectado.

En lo que se refiere al ámbito de aplicación temporal de la Directiva, el Tribunal de Justicia constata que la Directiva 2019/1158 obliga a la transposición al Derecho interno hasta el 2 de agosto de 2022 y la petición de

ampliación del permiso de maternidad por 16 semanas se había presentado el 22 de febrero de 2022, por lo que no sería aplicable la Directiva.

En suma, el Tribunal de Justicia inadmite la cuestión prejudicial planteada y, de algún modo, aplaza responder un reenvío de gran interés práctico.

La *sentencia Randstad Empleo y otros*, C-649/22, tiene su origen en una cuestión prejudicial de la Sala de lo Social del TSJ del País Vasco sobre la discriminación de los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal como consecuencia de accidentes de trabajo.

El Tribunal de Justicia interpreta la Directiva 2008/104/CE relativa al trabajo a través de empresas de trabajo temporal en el sentido de que la indemnización que ha de abonarse a un trabajador cedido por una empresa de trabajo temporal en caso de incapacidad permanente total para ejercer su profesión habitual derivada de un accidente de trabajo acaecido en la empresa usuaria, incapacidad que ha tenido como consecuencia la extinción de su relación de trabajo con la empresa de trabajo temporal, está comprendida en el concepto de «condiciones esenciales de trabajo y de empleo».

En efecto, el Tribunal de Justicia constata que aplicando la legislación española y la jurisprudencia del Tribunal Supremo un trabajador cedido por una empresa de trabajo temporal, tiene derecho a una indemnización de una cuantía de 10.500 euros, mientras que, si hubiera sido contratado directamente por la empresa, tendría derecho a una indemnización de 60.101,21 euros.

Ahora bien, tal resultado es incompatible con la obligación que deriva de la Directiva dado que, aun cuando cabría establecer diferencias de trato en convenios específicos para los trabajadores cedidos, «la obligación de garantizar la protección global de los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal exige, en particular, que se les concedan ventajas en materia de condiciones esenciales de trabajo y de empleo que permitan compensar la diferencia de trato sufrida por esos trabajadores, debiendo apreciarse el cumplimiento de esta obligación de manera concreta».

No obstante, puntualiza el Tribunal de Justicia, al tratarse de relaciones entre empresas y particulares, los tribunales nacionales «están obligados, al aplicar las normas del Derecho interno adoptadas con el fin de transponer las obligaciones previstas por una directiva, a tomar en consideración todas las normas del Derecho nacional y a interpretarlas, en la medida de lo posible, a la luz del tenor y de la finalidad de dicha directiva para llegar a una solución conforme con el objetivo perseguido por esta, si bien debe excluirse una interpretación *contra legem* del Derecho nacional».

La conversión de los temporales en indefinidos no fijos de la Administración y la Directiva sobre trabajadores temporales es otra de las cuestiones sobre las que se ha pronunciado en dos ocasiones y durante este primer semestre de 2024 el Tribunal de Justicia a petición de los tribunales españoles, una de la jurisdicción social y otra de la jurisdicción contencioso-admi-

nistrativa, sobre las obligaciones derivadas de la Directiva 1999/70/CE relativa al Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada.

La *sentencia MP y otros/Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid, UNED y Agencia Madrileña de Atención Social de la Comunidad de Madrid, C-59/22, C-110/22 y C-159/22*, se refiere a tres litigios que enfrentaban en segunda instancia y ante la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid a sendos trabajadores, vinculados a la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid, a la UNED y a la Agencia Madrileña de Atención Social de la Comunidad de Madrid, que reclamaban que se declarase la fijeza de su relación laboral o, al menos, la relación como laboral indefinido no fijo con la Administración autonómica madrileña o con la Universidad pública estatal.

La cuestión básica planteada es el efecto de la cláusula 5 del Acuerdo Marco que pretende prevenir los abusos sobre los trabajadores temporales para lo cual exige una transposición legislativa por parte de las autoridades nacionales que tienen tres opciones para elegir, al menos, una:

- a) razones objetivas que justifiquen la renovación de tales contratos o relaciones laborales;
- b) la duración máxima total de los sucesivos contratos de trabajo o relaciones laborales de duración determinada;
- c) el número de renovaciones de tales contratos o relaciones laborales.

Es preciso subrayar que el legislador español no se ha planteado seriamente cumplir ponderada y reflexivamente esta obligación contenida en la Directiva, cuyo plazo de transposición terminó hace más de 20 años y que, como ha dicho el Tribunal de Justicia, no tiene efecto directo. Y de esta incuria del legislador español vienen los problemas que plantean los tribunales y que el Tribunal de Justicia trata de resolver, por lo que se ve, sin suficiente claridad.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia contesta que un trabajador indefinido no fijo debe considerarse un trabajador con contrato de duración determinada, a efectos de dicho Acuerdo Marco, y, por lo tanto, está comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva. Respuesta que, en principio, debe considerarse pacífica y no controvertida.

En segundo lugar, la respuesta del Tribunal de Justicia se refiere a que la cláusula 5 del Acuerdo Marco debe interpretarse en el sentido de que la expresión «utilización sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada comprende una situación en la que, al no haber convocado la Administración en cuestión, en el plazo establecido, un proceso selectivo para la cobertura definitiva de la plaza ocupada por un trabajador

indefinido no fijo, el contrato de duración determinada que vincula a ese trabajador con dicha Administración ha sido prorrogado automáticamente. También, a mi juicio, es una solución razonable y que no puede considerarse ya controvertida.

En tercer lugar y ahora empieza la controversia en la pretendida solución jurisprudencial española, el Tribunal de Justicia considera que la jurisprudencia española sobre la figura del trabajador indefinido no fijo no constituiría una transposición adecuada de la Directiva.

En efecto, el Tribunal de Justicia descarta que haya habido en este ámbito una transposición correcta de la Directiva en la medida en que, por una parte, la finalidad de salvaguardar un acceso objetivo y por mérito al empleo público no es una razón objetiva que justifique la «renovación» de los contratos de duración determinada.

Por otra parte, la convocatoria, dentro de los plazos establecidos, de procesos selectivos para la cobertura definitiva de las plazas ocupadas provisionalmente por trabajadores temporales sería, ciertamente, una medida adecuada para evitar que se perpetúe la situación de precariedad de dichos trabajadores, al garantizar que las plazas que ocupan se cubran rápidamente de manera definitiva, pero el problema radica en la falta de credibilidad de la aplicación de la legislación española: «en realidad dichos plazos no se respetan y esos procesos son poco frecuentes», dice el Tribunal de Justicia.

En definitiva, el Tribunal de Justicia termina constatando que la figura del contratado indefinido no fijo no constituye un remedio apropiado frente a los abusos en la contratación laboral que exige la Directiva.

En cuarto lugar, el Tribunal de Justicia hace una comprobación dolorosa conforme a la cual las medidas de estabilización y de indemnización establecidas por la legislación española de 2021, no constituyen una transposición apropiada de la Directiva.

Esta legislación es el Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, vigente desde el 8 de julio de 2021; y la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, que está vigente desde el 30 de diciembre de 2021.

En este sentido y por lo que se refiere a la indemnización, consistente en una indemnización tasada, igual a veinte días de salario por cada año trabajado, con el límite de una anualidad, a todo trabajador cuyo empleador haya recurrido a una utilización abusiva de contratos indefinidos no fijos prorrogados sucesivamente no permite, según el Tribunal de Justicia, alcanzar el objetivo perseguido por la cláusula 5 del Acuerdo Marco, consistente en prevenir los abusos derivados de la utilización sucesiva de contratos de duración determinada.

Por eso, el Tribunal de Justicia dice, recordando su jurisprudencia anterior, que «cuando se ha producido una utilización abusiva de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada, es indispensable poder aplicar alguna medida que presente garantías de protección de los trabajadores efectivas y equivalentes, con objeto de sancionar debidamente dicho abuso y eliminar las consecuencias del incumplimiento del Derecho de la Unión».

En quinto lugar, el Tribunal de Justicia confirma una constatación muy sencilla de un intento legislativo español fallido, a partir de la Ley General de Presupuestos del Estado para 2018, de exigir responsabilidad de los gestores del empleo público. Sin embargo, a juicio del Tribunal de Justicia, la transposición de la Directiva no se cumple mediante unas previsiones genéricas y ambiguas de la legislación española conforme a la cual las «actuaciones irregulares» darán lugar a la exigencia de responsabilidades a las Administraciones Públicas «de conformidad con la normativa vigente en cada una de [dichas] Administraciones Públicas», dado que son disposiciones nacionales que carecen de efectividad y de disuasión para garantizar la plena eficacia de las normas adoptadas conforme a la cláusula 5 del Acuerdo marco.

En sexto lugar, el Tribunal de Justicia reprocha al legislador español que los procesos de estabilización de personal puestos en marcha en 2021 no cumplan la Directiva porque «esos procesos, cuyo resultado es además incierto, también están abiertos, en general, a los candidatos que no han sido víctimas de tal abuso».

Y, por último, el Tribunal de Justicia se despacha con una serie de consideraciones sobre las soluciones posibles a este embrollo.

Primero, el punto de partida es un mantra que resulta esencial para comprender el alcance de la intervención de los tribunales españoles: «la cláusula 5 del Acuerdo Marco no impone a los Estados miembros la obligación de convertir en contratos por tiempo indefinido los contratos de trabajo de duración determinada ni [e]nuncia sanciones específicas en caso de que se compruebe la existencia de abusos».

Segundo, el Tribunal de Justicia apunta una solución posible: «corresponde a las autoridades nacionales adoptar medidas proporcionadas, eficaces y disuasorias para garantizar la plena eficacia de las normas adoptadas conforme al Acuerdo Marco sobre el trabajo de duración determinada, que pueden prever, a tal fin, la conversión de contratos de duración determinada en contratos por tiempo indefinido». Y esta es la solución que apunta para los laborales indefinidos no fijos: «en caso de utilización abusiva de contratos de trabajo de duración determinada, como los contratos indefinidos no fijos de que se trata en los litigios principales, estos contratos se convierten en relación laboral de duración indefinida puede implicar una medida que

sanciona efectivamente tal utilización abusiva y, por lo tanto, debe considerarse conforme con la cláusula 5 del Acuerdo Marco».

Tercero, el Tribunal de Justicia subraya, nuevamente, que la cláusula 5 del Acuerdo marco no tiene efecto directo, es decir, «no es, desde el punto de vista de su contenido, incondicional y suficientemente precisa para que un particular pueda invocarla ante un tribunal nacional». Sin embargo, invita al tribunal español a realizar una ‘interpretación del Derecho español de conformidad con la Directiva» para alcanzar el resultado previsto.

El Tribunal de Justicia anima a la Sala de lo Social madrileña que «apreci[e] si las disposiciones pertinentes de la Constitución [principios de igualdad, mérito y capacidad aplicables al acceso al empleo público] pueden interpretarse, en su caso, de conformidad con la cláusula 5 del Acuerdo Marco a fin de garantizar la plena efectividad de la Directiva 1999/70 y alcanzar una solución conforme con el objetivo perseguido por esta».

E incluso, partiendo de la consideración que le hace el Tribunal madrileño de que hay contradicción entre la interpretación del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, Sala de lo Social, en cuanto a la necesaria aplicación de los principios de igualdad, mérito y capacidad a los empleados públicos que no sean funcionarios, el Tribunal de Justicia alienta al Tribunal social de apelación a que «si, en ese supuesto, el tribunal remitente considerase, además, que la jurisprudencia consolidada del Tribunal Supremo, a diferencia de la del Tribunal Constitucional, se opone a tal conversión, el tribunal remitente debería entonces modificar dicha jurisprudencia del Tribunal Supremo si esta se basa en una interpretación de las disposiciones de la Constitución incompatible con los objetivos de la Directiva 1999/70 y, en particular, de la cláusula 5 del Acuerdo Marco».

Ciertamente, los artículos 23.2 y 103.3 de la Constitución española se aplican, según el Tribunal Constitucional, a los funcionarios públicos. No obstante, también estos mismos principios se enuncian en el artículo 11.3 del Estatuto Básico del Empleado Público. No parece fácil alcanzar una interpretación conforme que no sea *contra legem*, por lo que, nuevamente, la cuestión parece quedar reservada al legislado estatal básico.

Pues bien, con este análisis por parte de unos y otros, incluido el Tribunal de Justicia, en el que se mezclan las obligaciones de unos y otros, legislador español y tribunales españoles, y los derechos de los empleados públicos, laborales y funcionarios, fijos y de carrera, indefinidos no fijos o, en fin temporales, parece que asegura la continuidad del diálogo caracterizado por la falta de coherencia lógica de una conversación, sin duda, apasionada.

La otra sentencia, pronunciada en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa, es la *sentencia DG de la Función Pública, Generalitat de Catalunya*, C-331/22 y C-332/22, que responde un reenvío prejudicial remitido por el Juzgado de lo Contencioso-administrativo n.º 17 de

Barcelona en relación con dos litigios de funcionarios interinos de la Administración de Justicia en Barcelona.

Si en la *sentencia MP y otros/Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid, UNED y Agencia Madrileña de Atención Social de la Comunidad de Madrid, C-59/22, C-110/22 y C-159/22*, el Tribunal de Justicia se pronunciaba sobre la conversión de los indefinidos no fijos de la Administración y la Directiva sobre trabajadores temporales, la *sentencia DG de la Función Pública, Generalitat de Catalunya, C-331/22 y C-332/22*, lo hace sobre los funcionarios interinos.

En la primera sentencia el reenvío prejudicial se hacía en el marco de la jurisdicción social mientras que el que se resuelve ahora se hace en la jurisdicción contencioso-administrativa y en dos recursos contencioso-administrativos distintos: por una parte, una interina de larga duración de la Administración catalana, desde 2005, impugnaba el procedimiento de estabilización; por otra parte, dos funcionarias de la Administración de Justicia en Cataluña denunciaban el abuso en el nombramiento como interinas en puestos que venían desempeñando desde 1984 y desde 1991, respectivamente.

Es preciso subrayar que la sentencia que comentamos está firmada, como la de 22 de febrero de 2024, por los mismos tres magistrados, tiene el mismo ponente y tampoco cuenta con Conclusiones del Abogado General.

Con estos antecedentes, esta sentencia no puede ser muy revolucionaria. Es más, repite la jurisprudencia bien conocida del Tribunal de Justicia. Ciertamente, pone de manifiesto, aún más, el escasísimo tino del legislador español en resolver una cuestión que es más legislativa que judicial y que exige la correcta transposición de la Directiva 1999/70 al Derecho español.

La cuestión prejudicial del Juzgado de lo Contencioso-administrativo de Barcelona no resulta muy afortunada en el fondo ni en la forma, hasta el punto de que inadmite algunas de las 17 preguntas que formula; es decir, revelan una confusión entre la cláusula 4.^a del Acuerdo marco sobre equiparación entre temporales y fijos y la cláusula 5.^a sobre el abuso en la contratación de empleados temporales.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia se refiere al alcance de la cláusula 5.^a del Acuerdo y a la legislación española, en particular, el artículo 10.4 del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP).

Pues bien, baste señalar que el Tribunal de Justicia vuelve a reconocer la necesidad de que haya contratos o nombramientos temporales tan necesarios, por lo demás, en sectores de la Administración, como la enseñanza o la sanidad. Lo que proscribe la Directiva es el abuso. Asimismo, también subraya: «la convocatoria, dentro de los plazos establecidos, de procesos selectivos para la cobertura definitiva de las plazas ocupadas provisionalmente por trabajadores temporales es adecuada para evitar que se perpetúe

la situación de precariedad de dichos trabajadores, al garantizar que las plazas que ocupan se cubran rápidamente de manera definitiva».

En relación con esta primera cuestión no se plantea problema alguno hasta el punto de que el Tribunal de Justicia no observa disconformidad del Derecho español con la Directiva, sino, al menos formalmente y de manera esperanzadora, comprueba que existe una correspondencia entre las obligaciones que impone la Directiva, solo una de tres, respecto de la solución del artículo 10.4 EBEP: la duración máxima total de los sucesivos contratos de trabajo o relaciones laborales de duración determinada y el número de renovaciones de tales contratos o relaciones laborales. La otra medida es la de establecer razones objetivas que justifiquen la renovación de tales contratos o relaciones laborales.

Solo es preciso añadir que de la sentencia se deduce la suspicacia y la desconfianza que a los tres jueces del Tribunal de Justicia les produce la aplicación efectiva de esta legislación española. No en vano dice la sentencia: «el riesgo de utilización abusiva de sucesivos contratos o relaciones de duración determinada [se produciría] si la obligación legal de proveer las plazas ocupadas temporalmente por funcionarios interinos en el plazo señalado no se cumpliera». Es que no parece muy presentable decir en Luxemburgo que en España hay funcionarios interinos que ocupan sus puestos y que encadenan nombramientos desde 1984 o desde 2005.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia se refiere a la legislación española y a la jurisprudencia del Tribunal Supremo en relación con cómo debe procederse a resolver la cuestión de los supuestos de abuso en la contratación temporal.

Aunque se requiere un examen muy matizado de todas las cuestiones baste señalar, por una parte, que las soluciones para los empleados públicos y para los demás empleados pueden ser diferentes: «la cláusula 5 del Acuerdo Marco no se opone, como tal, a que la utilización abusiva de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada corra suertes diferentes en un Estado miembro según estos contratos o relaciones laborales se hayan celebrado con un empleador del sector privado o con un empleador del sector público».

Por otra parte, también conviene retener que, a juicio del Tribunal de Justicia, «una compensación como la contemplada en el artículo 2 de la Ley 20/2021 [de estabilización] tiene un doble límite máximo (el tope de los veinte días de retribución por año de servicio y el tope de los doce meses de salario en total), no permite ni la reparación proporcionada y efectiva en las situaciones de abuso que superen una determinada duración en años, ni la reparación adecuada e íntegra de los daños derivados de tales abusos».

Ahora bien, el Tribunal de Justicia también considera que la compensación debe responder al principio de reparación íntegra del perjuicio sufrido, sin que la Directiva exija el abono de una indemnización de carácter punitivo.

Pero quizás lo más elocuente de la sentencia es que, a juicio del Tribunal de Justicia, el proceso de estabilización iniciado en 2021 no resuelve los supuestos de abuso en la contratación de los empleados públicos: «la convocatoria de dichos procesos es independiente de cualquier consideración relativa al carácter abusivo de la utilización de relaciones de servicio de duración determinada, no resulta adecuada para sancionar debidamente la utilización abusiva de tales relaciones ni para eliminar las consecuencias del incumplimiento del Derecho de la Unión [y] no parece que permita alcanzar la finalidad perseguida por la cláusula 5 del Acuerdo Marco».

En tercer lugar, el Tribunal de Justicia se pronuncia sobre lo que se debe y sobre lo que se puede hacer por parte de los jueces españoles.

Por una parte, el Tribunal de Justicia reitera, por enésima vez, que la cláusula 5.^a no tiene efecto directo: «la cláusula 5, punto 1, del Acuerdo Marco no es, desde el punto de vista de su contenido, incondicional y suficientemente precisa para que un particular pueda invocarla ante un tribunal nacional».

Esto significa que, tratándose de una Directiva, corresponde al juez hacer todo lo posible para al interpretarla alcanzar el mismo resultado pero con un límite: la interpretación que sea contraria al ordenamiento español. En este caso se aplica la vieja *jurisprudencia Marleasing* que ahora fuerza el Tribunal de Justicia con una apelación al artículo 47 de la Carta, la tutela judicial efectiva.

Y el Tribunal de Justicia, guiado por los razonamientos del juez barcelonés sobre las soluciones, invita al juez español a que reflexione sobre la posibilidad de convertir estos contratos o relaciones temporales en una relación de empleo por tiempo indefinido en tanto que puede constituir una medida adecuada para cumplir la Directiva.

Ahora bien, el Tribunal de Justicia termina advirtiendo: «la cláusula 5 del Acuerdo Marco, a la luz del artículo 47 de la Carta, debe interpretarse en el sentido de que, a falta de medidas adecuadas en el Derecho nacional para prevenir y, en su caso, sancionar, conforme a la cláusula 5, los abusos derivados de la utilización de sucesivos contratos o relaciones de empleo de duración determinada, la conversión de esos sucesivos contratos o relaciones de empleo de duración determinada en contratos o relaciones de empleo por tiempo indefinido puede constituir tal medida, siempre que esa conversión no implique una interpretación *contra legem* del Derecho nacional».

En suma, corresponde a los jueces españoles explorar las posibilidades que haya, con el límite en los principios constitucionales de mérito y capacidad, reproducidos para todos los empleados públicos por el Estatuto Básico del Empleado Público. No es necesario insistir en que el Tribunal Supremo debería marcar los límites y evitar, de este modo, un abanico de soluciones pintorescas, propiciadas, no debe olvidarse, por la incuria del legislador.

Por último y en cuanto al procedimiento para los despidos colectivos, la Sala de lo Social del TSJ de Baleares le preguntó al Tribunal de Justicia por la interpretación de la Directiva 98/59/CE relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros que se refieren a los despidos colectivos.

El litigio se refería a una empresa hotelera en crisis, Resorts Mallorca Hotels International, que inicialmente en 2019 contaba con 43 trabajadores, que se van reduciendo posteriormente a 32 y a 23. Durante este proceso nueve trabajadores se dieron de baja voluntaria el 14 de enero de 2020 al ser contratados por otras empresas vinculadas pero en el caso de otros nueve fueron despedidos el 31 de enero de 2020 y dos de ellos reclamaron e invocaron la actuación fraudulenta de la empresa que habría promovido de manera artificiosa las bajas voluntarias para eludir el despido colectivo.

El Juzgado de lo Social n.º 2 de Palma de Mallorca desestimó la demanda porque el número de despidos no alcanzaba los umbrales establecidos para obligar a la tramitación de un despido colectivo.

El Tribunal de Justicia se plantea en la *sentencia Resorts Mallorca Hotels International, C-589/22*, en qué momento debe hacer el cómputo de trabajadores para aplicar las garantías del despido colectivo.

En su respuesta, el Tribunal de Justicia recuerda que las obligaciones de consulta y de notificación nacen con anterioridad a la decisión del empresario de extinguir los contratos de trabajo.

En este sentido, el Tribunal de Justicia determina que en el caso concreto la empresa había celebrado el 30 de diciembre de 2019 un acuerdo en virtud del cual dejó de gestionar siete de trece hoteles por lo que «la decisión de iniciar conversaciones sobre la cesión de la actividad de gestión y de explotación de esos siete establecimientos puede considerarse una decisión estratégica o empresarial que obligaba a la demandada en el litigio principal a plantearse o a proyectar despidos colectivos».

Por tanto, el Tribunal de Justicia responde: «la obligación de consulta [...] nace desde el momento en el que el empresario, en el marco de un plan de reestructuración, se plantea o proyecta una disminución de puestos de trabajo cuyo número puede superar los umbrales de supresión de puestos establecidos en [la] Directiva y no en el momento en el que, tras haber adoptado medidas consistentes en reducir ese número, el empresario tiene la certeza de que va a tener que despedir efectivamente a un número de trabajadores superior a dichos umbrales».

2. Los derechos de los consumidores frente a las empresas

La protección de los derechos de los consumidores ha seguido siendo objeto del diálogo entre los tribunales españoles y el Tribunal de Justicia.

En lo que se refiere a la prescripción de la acción de reembolso y el control en vía ejecutiva de cláusulas abusivas, el Tribunal de Justicia se pronuncia en la *sentencia Caixabank y otros*, C-810/21, C-811/21, C-812/21 y C-813/21, y en la *sentencia Investcapital*, C-724/22.

Por una parte, la Audiencia Provincial de Barcelona, en cuatro asuntos en los que estaban implicados cuatro de los grandes bancos españoles, Caixabank, Banco Sabadell, BBVA y Banco Santander, le preguntó al Tribunal de Justicia sobre la interpretación de la Directiva 93/13/CEE sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores, respecto de las consecuencias de una anulación de la cláusula abusiva de un contrato de préstamo y la invocación por los bancos de la prescripción.

En tres casos los Juzgados de instancia habían desestimado la excepción de la prescripción de la acción de reembolso.

El Tribunal de Justicia avala esta solución y para ello recuerda en la *sentencia Caixabank* el principio general de su jurisprudencia conforme a la cual y, en primer lugar, los Derechos nacionales respetan la directiva si, por una parte, reconocen el carácter imprescriptible de la acción de nulidad de una cláusula abusiva incluida en un contrato celebrado entre un profesional y un consumidor, pero, por otra parte, someten a un plazo de prescripción la acción dirigida a hacer valer los efectos restitutorios de esta declaración, siempre que se respeten los principios de equivalencia y de efectividad.

Ahora bien y en segundo lugar, por lo que se refiere al principio de efectividad, el Tribunal de Justicia exige que el plazo de prescripción sea materialmente suficiente para permitir al consumidor preparar e interponer un recurso efectivo con el fin de invocar los derechos que le confiere la Directiva 93/13, en particular en forma de pretensiones, de naturaleza restitutoria, basadas en el carácter abusivo de una cláusula contractual. Esto significa que solo empieza a computar el plazo de prescripción «si el consumidor pudo conocer sus derechos antes de que dicho plazo empezase a correr o de que expirase».

En el Derecho español el plazo de 10 años es suficiente pero para cumplir la condición de que se inicie el cómputo de la prescripción el Tribunal de Justicia exige que se compruebe que el consumidor pudo conocer sus derechos antes de que dicho plazo empezase a correr o de que expirase y si el consumidor tuvo tiempo suficiente para preparar e interponer un recurso efectivo con el fin de invocar los derechos que le confiere la Directiva.

En tercer lugar, el Tribunal de Justicia justifica su jurisprudencia en estos términos: «el sistema de protección establecido por la Directiva 93/13 se basa en la idea de que el consumidor se halla en situación de inferioridad respecto al profesional, en lo referido tanto a la capacidad de negociación como al nivel de información, situación que le lleva a adherirse a las con-

diciones redactadas de antemano por el profesional sin poder influir en el contenido de estas».

Esto significa que la existencia de una jurisprudencia nacional consolidada sobre la nulidad de cláusulas similares no constituye una prueba de que se cumple el requisito relativo al conocimiento por el consumidor del carácter abusivo de esa cláusula y de las consecuencias jurídicas que se derivan de ella. De modo que no cabe presumir que la información de que dispone el consumidor, menor que la del profesional, del banco, incluya el conocimiento de la jurisprudencia nacional en materia de derechos de los consumidores, por más que dicha jurisprudencia esté consolidada.

Por otra parte, el Juzgado de Primera Instancia n.º 2 de León le preguntó al Tribunal de Justicia sobre la interpretación de la Directiva 93/13/CEE sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores aplicada en relación con la ejecución judicial de un contrato de crédito que había sido objeto de un procedimiento monitorio.

El interés de la respuesta del Tribunal de Justicia en su *sentencia Investcapital, C-724/22*, radica en la distinción entre el control llevado a cabo por el juez en el procedimiento declarativo y el control judicial en el procedimiento ejecutivo.

En cuanto al control del abuso frente al consumidor en el procedimiento declarativo se planteaba respecto de un procedimiento monitorio y el Tribunal de Justicia considera que el régimen español del control judicial sería conforme con la Directiva «siempre que dicho juez haya identificado, en su resolución, las cláusulas que han sido objeto de tal control; haya expuesto, siquiera sucintamente, las razones por las que esas cláusulas no tenían carácter abusivo, y haya indicado que, de no ejercitarse en el plazo señalado los recursos previstos por el Derecho nacional contra esa resolución, el consumidor ya no podrá invocar el eventual carácter abusivo de las citadas cláusulas».

Ahora bien y para el caso de que no se cumplan los requisitos anteriores y ya en fase ejecutiva si el juez «llega a la conclusión de que, al no haberse efectuado un control efectivo en la fase del proceso monitorio, le corresponde a él mismo controlar el eventual carácter abusivo de las cláusulas contenidas en el contrato de crédito, debe disponer de la posibilidad de acordar de oficio las diligencias de prueba necesarias a tal efecto».

En ambos casos el fundamento de tal intervencionismo judicial lo basa el Tribunal de Justicia en la constatación de que «el sistema de protección que establece la Directiva 93/13 se basa en la idea de que el consumidor se halla en situación de inferioridad respecto al profesional, tanto en lo relativo a su capacidad de negociación como a su nivel de información».

La compensación por el transporte aéreo y cesiones de crédito a empresas especializadas en reclamaciones ha sido objeto de dos sentencias del Tribunal de Justicia: *sentencia Eventmedia Soluciones/Air Europa (Santa*

Cruz de la Sierra), C-11/23, y la *sentencia Eventmedia Soluciones/Air Europa (Cancún)*, C-173/23, respondiendo sendos reenvíos del Juzgado de los Mercantil n.º de Palma de Mallorca en litigios relativos a viajes en la compañía Air Europa: uno, de Santa Cruz de la Sierra a Madrid, y el otro de Madrid a Cancún.

El Juzgado de lo Mercantil n.º 1 de Palma de Mallorca tenía que interpretar el Reglamento (CE) n.º 261/2004 sobre compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque y de cancelación o gran retraso de los vuelos y para ello debía resolver si cabía la cesión de los derechos del pasajero frente al transportista aéreo y si tales derechos podían ser ejercidos judicialmente por el cesionario del crédito.

Se trataba de la cancelación del vuelo de seis pasajeros de Bolivia a España que, en contra de lo previsto en las condiciones del contrato con Air Europa, habían cedido su crédito a Eventmedia Soluciones, que reclamaba ante el Juzgado mallorquín la correspondiente indemnización de 600 euros por pasajero.

En su respuesta el Tribunal de Justicia señala en la *sentencia Eventmedia Soluciones (Santa Cruz de la Sierra)*, que el derecho reclamado deriva directamente del Reglamento y no del contrato de transporte por lo que le explica al Juzgado: «si bien la causa de la acción de compensación del pasajero aéreo o de una sociedad cesionaria del crédito de compensación de este contra el transportista aéreo encargado de efectuar el vuelo se halla necesariamente en la existencia de un contrato, ya sea con ese transportista aéreo o con otro prestador [...] el derecho a compensación que ese pasajero o esa sociedad cesionaria puede invocar en el marco de la referida acción, en particular en caso de cancelación de un vuelo, dimana directamente [del Reglamento n.º 261/2004]».

Y por lo que se refiere a la cuestión de si la cesionaria de crédito, Eventmedia Soluciones, podía formular la reclamación judicial, el Tribunal de Justicia interpreta que «para garantizar un elevado nivel de protección de los pasajeros aéreos y permitir a estos ejercer eficazmente sus derechos conforme al objetivo enunciado en el considerando 20 del Reglamento n.º 261/2004, se ha de garantizar al pasajero afectado por la cancelación de un vuelo la libertad de elegir la manera más eficaz de defender su derecho, en particular permitiéndole que decida dirigirse directamente al transportista aéreo encargado de efectuar el vuelo, acudir a los órganos jurisdiccionales competentes o, cuando esté previsto en el Derecho nacional pertinente, ceder su crédito a un tercero para soslayar dificultades y costes que puedan disuadirle de tomar personalmente medidas respecto a ese transportista en casos de poca trascendencia económica».

En la *sentencia Eventmedia Soluciones/Air Europa (Cancún)* se aplica la Directiva 93/13/CEE sobre las cláusulas abusivas en los contratos cele-

brados con consumidores cuando ha habido cesión del crédito del pasajero a la compañía de cobro.

Eventmedia le reclamaba a Air Europa 766 euros de indemnización debidos al pasajero que le había cedido el crédito por el retraso en un vuelo de Madrid a Cancún. Ahora bien, la cláusula abusiva era precisamente que el contrato de transporte le prohibía al pasajero la cesión de créditos.

La primera cuestión que le plantea el Juzgado de lo Mercantil n.º 1 de Palma de Mallorca al Tribunal de Justicia es si el juez está obligado a examinar de oficio tal cláusula abusiva.

Y la respuesta del Tribunal de Justicia parte de una constatación conforme a la cual la Directiva sobre cláusulas abusivas se aplica únicamente a las relaciones de un consumidor con el transportista aéreo porque existe una situación de inferioridad del consumidor, pero no se aplica a las relaciones entre la empresa cesionaria con el mismo transportista aéreo: «porque no se caracteriza por el desequilibrio» y siempre que la sociedad cesionaria disponga o haya dispuesto de la posibilidad efectiva de invocar ante dicho juez el carácter eventualmente abusivo de la cláusula en cuestión.

Ahora bien, cuando, en virtud de las normas del Derecho nacional, el mismo juez esté facultado u obligado a apreciar de oficio si una cláusula contractual es contraria a las normas nacionales de orden público, también debe estar facultado u obligado a apreciar de oficio si esa cláusula es contraria a la Directiva 93/13, tan pronto como disponga de los elementos de hecho y de Derecho necesarios para ello.

La segunda cuestión formulada desde Mallorca al Tribunal de Justicia se refería a si era preciso informar al pasajero de estas circunstancias. Sin embargo, el Tribunal de Justicia llega a una respuesta negativa en la medida en que «el consumidor que ha cedido su crédito indemnizatorio frente al profesional no es parte en el litigio entre este último y el cesionario de ese crédito, el juez nacional no está obligado a informar a ese consumidor de tal examen de oficio ni a recabar de dicho consumidor sus observaciones al respecto».

En fin, tanto el Tribunal Supremo, Sala de lo Civil, como el Juzgado de Primera Instancia n.º 20 de Barcelona le habían preguntado al Tribunal de Justicia sobre el modo de contar el plazo de prescripción de las acciones cuando es aplicable la Directiva 93/13/CEE sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores.

El Tribunal de Justicia respondió con dos sentencias dictadas el 25 de abril de 2024 sobre la fecha en que se inicia el plazo de prescripción de una acción de restitución de cantidades pagadas en virtud de una cláusula abusiva en el contexto de la Directiva 93/13: la cláusula por la que se atribuía al consumidor el pago de todos los gastos generados por el contrato de préstamo hipotecario con el respectivo banco.

En la *sentencia GP, BG/Banco Santander, C-561/21*, que responde a la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo, el Tribunal de Justicia recuerda su jurisprudencia anterior conforme a la cual: «la declaración del carácter abusivo de la cláusula debe permitir que se restablezca la situación de hecho y de Derecho en la que se encontraría el consumidor de no haber existido tal cláusula abusiva, concretamente mediante la constitución de un derecho a la restitución de las ventajas obtenidas indebidamente por el profesional en detrimento del consumidor en virtud de la cláusula abusiva».

Pues bien, el Tribunal de Justicia interpreta que el plazo de prescripción puede considerarse que comienza a correr desde que se haya dictado una resolución judicial firme sobre la existencia de una cláusula abusiva, sin perjuicio de la facultad del profesional, en este caso del banco, de probar que ese consumidor tenía o podía razonablemente tener conocimiento del carácter abusivo de la cláusula en cuestión antes de dictarse dicha resolución.

Ahora bien, a juicio del Tribunal de Justicia, el plazo de prescripción no puede empezar a correr desde que ha habido una jurisprudencia del Tribunal Supremo, por ejemplo desde las sentencias de 23 de enero de 2019, o ni siquiera desde que hubiese habido una jurisprudencia del Tribunal de Justicia, por ejemplo desde la sentencia de 21 de diciembre de 2016, Gutiérrez Naranjo y otros, C-154/15, C-307/15 y C-308/15, EU:C:2016:980, en las que se hubiesen declarado abusivas ciertas cláusulas tipo que se correspondían con la cláusula abusiva de ese contrato.

En la *sentencia F C C y M A B/CaixaBank, C-484/21*, que responde al Juzgado de Barcelona, se planteaba la prescripción de la acción de restitución de determinados gastos derivados de una cláusula abusiva que había sido anulada por otro Juzgado en 2019 pero la entidad bancaria pretendía contar el plazo de prescripción desde que se celebró el contrato de préstamo hipotecario o desde que hubo jurisprudencia del Tribunal Supremo español sobre el carácter abusivo de este tipo de cláusulas.

En este caso el Tribunal de Justicia reitera los mismos principios que la sentencia que responde al Tribunal Supremo, y señala que el inicio del plazo de prescripción no puede ser el de la firma del contrato del préstamo hipotecario: «la fecha en que se celebró el contrato que contiene la cláusula abusiva y se pagaron los gastos de que se trata no puede, como tal, constituir el inicio del plazo de prescripción».

Pero tampoco puede considerarse como inicio del plazo de prescripción la fecha de la jurisprudencia del Tribunal Supremo que declaró, en 2019, que se trataba de cláusulas abusivas porque «a un consumidor medio, razonablemente atento y perspicaz no puede exigírsele no solo que se mantenga regularmente informado, por iniciativa propia, de las resoluciones del tribunal supremo nacional referentes a las cláusulas tipo que contengan los

contratos de igual naturaleza a los que él haya podido celebrar con profesionales, sino además que determine, a partir de una sentencia de un tribunal supremo nacional, si una cláusula como la incorporada a un contrato específico es abusiva».

3. *Las relaciones entre sociedades mercantiles: marcas y jurisdicción competente en materia de insolvencia y de transporte marítimo*

Analizo a continuación cuatro sentencias que inciden en la vida de las sociedades mercantiles: el uso de marcas referenciales, la atribución de la competencia de jueces alemanes o británicos en controversias relativas a los procedimientos de insolvencia o en la ejecución de contratos derivados del transporte marítimo y el tratamiento de las deudas de Derecho público de las empresas incursas en un procedimiento por insolvencia.

La *sentencia Inditex*, C-361/22, contesta una cuestión prejudicial remitida por la Sala de lo Civil de nuestro Tribunal Supremo.

En este caso Buongiorno, un proveedor de servicios de información y de telefonía en Internet, lanzó en 2010 una campaña publicitaria para la suscripción de un servicio y uno de cuyos premios consistía en una «tarjeta regalo de ZARA» de un valor de 1.000 euros; en la publicidad, tras clicar para acceder al sorteo, el suscriptor veía aparecer en la pantalla el signo de ZARA enmarcado en un rectángulo, evocando el formato de las tarjetas de regalo.

Las demandas de Zara ante el Juzgado de lo Mercantil y la Audiencia Provincial de Madrid fueron desestimadas y en casación el Tribunal Supremo le pregunta al Tribunal de Justicia sobre los límites del titular de una marca como Zara para saber si la conducta de Buongiorno estaba amparada por la Directiva de marcas.

En su respuesta el Tribunal de Justicia puntualiza que, aun cuando el artículo aplicable tiene el mismo número y el mismo tenor, lo es de la Directiva 2008/95 y no de la derogada Directiva 89/104/CEE relativa a la aproximación de las legislaciones en materia de marcas. Ahora bien, el Tribunal de Justicia también precisa que la Directiva 2008/95, que es la aplicable en este supuesto, había sido modificada por la Directiva (UE) 2015/2436 relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de marcas.

Esta precisión es muy importante porque a la hora de interpretar la Directiva aplicable lo va a hacer desde una comparación de los límites que al uso de la marca permiten la Directiva 2008/95 y la Directiva (UE) 2015/2436.

Conforme a la Directiva 2008/95, el derecho conferido por la marca no permitirá a su titular que prohíba a los terceros el uso, en el tráfico económico, de la marca cuando sea necesaria para indicar el destino de un producto o de un servicio, en particular como accesorios o recambios.

Esto significa, según la jurisprudencia, que tal disposición comprende «el uso de la marca a efectos de designar productos o servicios como correspondientes al titular de esa marca o de hacer referencia a los mismos solamente cuando dicho uso se limite a la situación en la que es necesario para indicar el destino de un producto comercializado o de un servicio ofrecido por ese tercero».

En cambio, la Directiva 2015/2436, al establecer los límites del derecho de marca, indica, por una parte, que se refiere al uso de la marca a efectos de designar productos o servicios como correspondientes al titular de esa marca y, por otra parte, tal como decía ya la Directiva 2008/95, de hacer referencia a los mismos, «en particular cuando el uso de esa marca sea necesario para indicar el destino de un producto o de un servicio, en particular como accesorios o piezas de recambio».

Esto significa, a juicio del Tribunal de Justicia, que el alcance de la Directiva 2015/2436 supone la introducción de una limitación de los efectos de la marca dirigida con carácter general al uso referencial y supone ampliar el alcance de la limitación, es decir, invocando los documentos del procedimiento legislativo, de conformidad con la nueva regulación «el titular no debe poder impedir el uso leal y honesto de la marca para designar como suyos productos o servicios, o referirse a ellos».

Esto le lleva al Tribunal de Justicia a concluir con una interpretación ambigua, muy habitual en Luxemburgo, en este caso de la Directiva aplicable, la Directiva 2008/95/CE, pero que nos da pistas sobre la solución del asunto al establecer como límite al derecho de la marca por su titular: «un uso de la marca en el tráfico económico por un tercero, conforme a las prácticas leales en materia industrial o comercial, a efectos de designar productos o servicios como correspondientes al titular de esa marca o de hacer referencia a los mismos solamente cuando tal uso de la marca sea necesario para indicar el destino de un producto comercializado o de un servicio ofrecido por ese tercero».

Por tanto, la solución del asunto relativo a hechos acaecidos en 2010, es decir, a los que son aplicables la Directiva 2008/95/CE, ya no es la misma que si el asunto se refiriese a hechos a los que sea aplicable la Directiva 2015/2436, que amplía los límites a que se someten los titulares del derecho de marca.

Las otras dos sentencias se refieren a la competencia de los tribunales nacionales: por una parte, en procedimientos de insolvencia seguidos contra la compañía Air Berlin en Alemania y en España; y, por otra parte, para re-

solver una reclamación por daños en las mercancías transportadas por mar dado que, antes de hacerse efectivo el Brexit, se había conferido competencia a los tribunales de Londres.

El procedimiento de insolvencia de Air Berlin en Alemania y en España ha provocado la *sentencia Luis Carlos y otros*, C-765/22 y C-772/22, dado que en Palma de Mallorca se tramita el procedimiento de insolvencia secundario de la compañía aérea abierto en España en 2020, mientras que el procedimiento por insolvencia principal lo había incoado un tribunal alemán en 2017.

Las preguntas prejudiciales del Juzgado de lo Mercantil n.º 1 de Palma de Mallorca se refieren al Reglamento (UE) 2015/848 sobre procedimientos de insolvencia, que sustituyó al antiguo Reglamento (CE) n.º 1346/2000, y que contiene numerosas disposiciones equivalentes.

La primera regla interpretativa que proporciona el Tribunal de Justicia es que la ley española se aplica únicamente al tratamiento de los créditos nacidos después de la apertura de ese procedimiento, y no al tratamiento de los créditos nacidos entre la apertura del procedimiento de insolvencia principal en Alemania y la del procedimiento de insolvencia secundario en España.

La segunda regla de interpretación se refiere a la masa de bienes situados en España que, en el procedimiento de insolvencia secundario, está constituida únicamente por los bienes que se encuentren en el territorio español en el momento de la apertura de dicho procedimiento.

En tercer lugar, a juicio del Tribunal de Justicia, los créditos laborales de los acreedores locales y el embargo preventivo de bienes no pueden impedir el traslado de bienes del territorio del Estado miembro de apertura del procedimiento de insolvencia secundario por parte del administrador concursal del procedimiento de insolvencia principal, a menos que dichos créditos o dicho embargo preventivo se refieran a derechos reales.

La razón de esta regla, dice el Tribunal de Justicia, es proteger la confianza legítima y la seguridad de las operaciones mercantiles en Estados miembros distintos de aquel en el que se inicia el procedimiento de insolvencia principal.

Por último, el Tribunal de Justicia interpreta que el administrador concursal español puede ejercitar una acción revocatoria contra un acto realizado por el administrador concursal del procedimiento de insolvencia principal seguido en Alemania.

La *sentencia Maersk*, C-345/22 a C-347/22, tiene su origen en la Audiencia Provincial de Pontevedra que planteó varias cuestiones prejudiciales en tres litigios que enfrentaban a dos empresas de transporte marítimo, la danesa Maersk y la alemana MACS, con las compañías de seguros españolas, Mapfre y Allianz, como consecuencia de la reclamación ante los Juz-

gados de lo Mercantil de Pontevedra de indemnizaciones abonadas por las aseguradoras a los terceros adquirentes de las mercancías que fueron transportadas por vía marítima y supuestamente sufrieron daños materiales.

Ahora bien, en los contratos de transporte se había atribuido expresamente la competencia para conocer de tales asuntos a los jueces ingleses, a la *High Court* de Londres, excluyendo cualquier otra jurisdicción.

Con carácter liminar aborda el Tribunal de Justicia el efecto que ha tenido el *Brexit* en esta materia dado que la atribución de competencias se hace a los tribunales británicos pero no es lo mismo que tales tribunales perteneciesen o no a la Unión Europea. A este respecto, el Tribunal de Justicia recuerda que el Acuerdo de retirada del Reino Unido entró en vigor el 1 de febrero de 2020 y el *Reglamento Bruselas I bis* es aplicable a los procesos judiciales incoados antes del final del período transitorio. En este caso, así ocurría con las reclamaciones de Mapfre y Allianz que se habían presentado en el Juzgado de lo Mercantil n.º 3 de Pontevedra antes de terminar el período transitorio.

La primera cuestión que resuelve el Tribunal de Justicia lo hace en los términos siguientes: «el artículo 25, apartado 1, del Reglamento Bruselas I bis debe interpretarse en el sentido de que la oponibilidad de una cláusula atributiva de competencia al tercero tenedor del conocimiento de embarque en el que se inserta esa cláusula no se rige por el Derecho del Estado miembro al que pertenezcan uno o varios órganos jurisdiccionales designados por dicha cláusula. La referida cláusula es oponible a tal tercero si, al adquirir el conocimiento de embarque, este se subroga en la totalidad de los derechos y obligaciones de una de las partes originarias del contrato, extremo que debe apreciarse con arreglo al Derecho nacional aplicable al fondo, determinado en virtud de las reglas de Derecho internacional privado del Estado miembro al que pertenezca el órgano jurisdiccional que conoce del litigio».

Y la segunda cuestión tiene que ver con una legislación española que, a juicio del Tribunal de Justicia, tiene por efecto eludir el artículo 25.1 del *Reglamento Bruselas I bis*, tal como lo interpreta la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, y que, por tanto, es contraria al *Reglamento Bruselas I bis*.

El Tribunal de Justicia recuerda qué es lo que deben hacer los tribunales españoles en esa situación: «el principio de primacía obliga al juez nacional encargado de aplicar, en el ámbito de su competencia, las disposiciones del Derecho de la Unión, cuando no resulte posible interpretar la normativa nacional conforme a las exigencias del Derecho de la Unión, a garantizar la plena eficacia de las exigencias de este Derecho en el litigio del que conoce, dejando inaplicada si fuera necesario, y por su propia iniciativa, cualquier normativa o práctica nacional, aun posterior, en la medida

en que sea contraria a una disposición del Derecho de la Unión directamente aplicable, como una disposición de un reglamento, sin que deba solicitar o esperar a su previa eliminación por vía legislativa o mediante cualquier otro procedimiento constitucional».

La *sentencia Julieta y Rogelio/Agencia Estatal de Administración Tributaria*, C-687/22, trata de la exclusión de los créditos públicos de la exoneración de deudas en un procedimiento concursal seguido primero ante el Juzgado de Primera Instancia núm. 1 de Denia y luego ante la Audiencia Provincial de Alicante.

A tal efecto, se plantea la cuestión de la interpretación de la Directiva (UE) 2019/1023 sobre reestructuración e insolvencia, cuyo plazo de transposición terminaba el 17 de julio de 2021. Ahora bien, en virtud de la reforma introducida por el Real Decreto Legislativo 1/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Concursal se excluyó que los créditos de Derecho público pudieran ser objeto de una exoneración de deudas, ya fuera inmediata o diferida. La Ley 16/2022, de 5 de septiembre, procedió a la transposición de la Directiva (UE) 2019/1023 y mantuvo que los créditos de Derecho público no podían ser objeto de exoneración.

En el litigio concreto la legislación aplicable era la anterior a la vigente después de la trasposición de la Directiva por lo que, en primer lugar, el Tribunal de Justicia puntualiza que la obligación general en virtud de la cual los órganos jurisdiccionales nacionales deben interpretar su Derecho interno de conformidad con una directiva nace únicamente a partir de la expiración del plazo de transposición de dicha directiva.

En segundo lugar, a juicio del Tribunal de Justicia, la relación de categorías específicas de créditos que figura en la Directiva (UE) 2019/1023 no tiene carácter exhaustivo y los Estados miembros tienen la facultad de excluir de la exoneración de deudas categorías específicas de créditos distintas de las enumeradas en esa disposición, siempre que tal exclusión esté debidamente justificada con arreglo al Derecho nacional.

En tercer lugar, el Tribunal de Justicia subraya su jurisprudencia tradicional conforme a la cual: «a partir de la fecha de entrada en vigor de una directiva, los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros deben abstenerse en la medida de lo posible de interpretar su Derecho interno de un modo que pueda comprometer gravemente, tras la expiración del plazo de transposición de dicha Directiva, la realización del objetivo perseguido por esta».

Ahora bien, en este caso no se compromete la aplicación de la Directiva en la medida en que el legislador español había justificado la exclusión de la exoneración de deudas de los créditos de Derecho público en el preámbulo de la Ley 16/2022.

4. *Los derechos de los ciudadanos frente a la Administración tributaria*

El Tribunal de Justicia sigue comprobando la escasa atención del legislador español a los límites que impone el Derecho de la Unión a la potestad tributaria. En esta ocasión el Tribunal de Justicia ha declarado, en la *sentencia DISA/Agencia Estatal de Administración Tributaria, C-743/22*, que el tipo autonómico del impuesto especial sobre hidrocarburos aplicado en España es contrario a la Directiva 2003/96/CE sobre imposición de los productos energéticos y de la electricidad.

La pregunta del Tribunal Supremo era directa: si la Directiva 2003/96 permite que la legislación española, además de establecer un impuesto especial sobre hidrocarburos en toda España, autoriza a las Comunidades Autónomas a establecer tipos del impuesto especial diferenciados para un mismo producto y un mismo uso en función del territorio en que este se consume.

El Tribunal de Justicia se refiere al origen de este impuesto autonómico que estuvo en vigor durante los ejercicios 2013 a 2018, por el que se recaudaron unos 6.000 millones de euros, y que había sido derogado por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2018 donde se indicaba: «En materia de Impuestos Especiales se procede a integrar el tipo impositivo autonómico del Impuesto sobre Hidrocarburos en el tipo estatal especial al objeto de garantizar la unidad de mercado en el ámbito de los combustibles y carburantes, sin que dicha medida suponga un menoscabo de los recursos de las Comunidades Autónomas y todo ello dentro del marco normativo comunitario».

El Tribunal de Justicia determina el alcance de la Directiva 2003/96 en la medida en que autoriza a los Estados miembros, o a algunos de ellos, en determinadas condiciones, a aplicar tipos impositivos diferenciados, exenciones o reducciones del nivel de imposición.

Ahora bien, el Tribunal de Justicia subraya que la Directiva pretende una armonización fiscal parcial para promover el funcionamiento adecuado del mercado interior en el sector de la energía, evitando, en particular, las distorsiones de la competencia.

Pero si bien las diferencias nacionales podrían admitirse, el Tribunal de Justicia sostiene que las diferencias entre las regiones de cada Estado miembro no serían posibles: «el hecho de reconocer a cada Estado miembro la posibilidad de aplicar tipos diferenciados en sus regiones para un mismo producto y un mismo uso, sin ninguna delimitación o mecanismo de control, podría perjudicar el buen funcionamiento del mercado interior, fragmentándolo en mayor medida, y, de este modo, comprometer la libre circulación de mercancías. En efecto, si bien, conforme al considerando 4 de la misma Directiva, unas diferencias importantes en los niveles nacionales de imposición a la energía aplicados por los Estados miembros podrían ir

en detrimento del funcionamiento adecuado del mercado interior, lo mismo cabe decir, con mayor razón, de las diferencias entre los niveles regionales de imposición de la energía aplicados en un mismo Estado miembro».

Aun cuando las abogadas del Estado defendieron la posición de España invocando la autonomía política de las Comunidades Autónomas, reconocida por la Constitución española y protegida por el artículo 4.2 TUE, el Tribunal de Justicia advierte: «es preciso recordar que el reparto de competencias dentro de un Estado miembro disfruta de la protección conferida por esa disposición, según la cual la Unión Europea debe respetar la identidad nacional de los Estados miembros, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de estos, también en lo referente a la autonomía local y regional [no obstante] la Directiva 2003/96 permite el establecimiento de tipos impositivos diferenciados, en particular según criterios geográficos, siempre que se respeten los requisitos que dicha Directiva establece a tal efecto».

Termina el Tribunal de Justicia recordando los límites a la potestad impositiva de los Estados miembros que, lamentablemente España, desconoce a menudo: «los Estados miembros podrán imponer a los productos sujetos a impuestos especiales otros gravámenes indirectos, siempre que se cumplan dos requisitos. Por una parte, tales gravámenes deben imponerse con fines específicos y, por otra, deben respetar las normas impositivas de la Unión aplicables a los impuestos especiales o al IVA por lo que respecta a la determinación de la base imponible, el cálculo de la cuota tributaria, el devengo y el control del impuesto. Dichas normas no incluyen las disposiciones relativas a las exenciones».

En suma, el impuesto autonómico sobre hidrocarburos recaudado hasta 2018 en algunas Comunidades Autónomas es contrario a la Directiva lo que, en definitiva, abre la puerta a numerosas y cuantiosas reclamaciones por nulidad de las liquidaciones y, subsidiariamente, por responsabilidad patrimonial del Estado legislador.

5. *Los derechos de los ciudadanos no comunitarios y el orden público*

La *sentencia Pedro Francisco/Subdelegación del Gobierno en Barcelona*, C-62/23, trata de los antecedentes policiales y la autorización de residencia de un familiar no comunitario de una ciudadana de la Unión. El Juzgado de lo Contencioso-administrativo n.º 5 de Barcelona le formuló al Tribunal de Justicia una pregunta directa y de gran interés en materia de extranjería: ¿bastarían los antecedentes policiales sobre la conducta personal de un ciudadano no comunitario para determinar si procede concederle una autorización de residencia por ser familiar de una española?

La respuesta es afirmativa pero está sometida a numerosas puntualizaciones. El referido ciudadano de un tercer país había sido detenido como presunto autor de un delito contra la salud pública y por pertenencia a organizaciones y grupos criminales, no tenía antecedentes penales y no se sabía si se habían iniciado diligencias penales.

El Tribunal de Justicia subraya que el caso planteado, un ciudadano no comunitario que está registrado como pareja de hecho de una española que no ha ejercido las libertades económicas del Tratado, no entraría en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión. Sin embargo y dado que la legislación española, el Real Decreto 240/2007 y la jurisprudencia aplican el Derecho de la Unión a estos supuestos, el Tribunal de Justicia explica el alcance de la interpretación del ordenamiento europeo.

A tal efecto, el Tribunal de Justicia se refiere a los límites de la concesión de autorizaciones de residencia y, en particular, a los basados en razones de orden público.

Sobre este particular, el Tribunal de Justicia puntualiza: «si bien, esencialmente, los Estados miembros disponen de libertad para definir, con arreglo a sus necesidades nacionales, que pueden variar de un Estado miembro a otro y de una época a otra, las exigencias de orden público y de seguridad pública, tales exigencias, en particular como justificación de una excepción al principio fundamental de la libre circulación de las personas, deben interpretarse en sentido estricto, de manera que su alcance no puede ser determinado unilateralmente por cada Estado miembro sin control de las instituciones de la Unión».

Esto exige, a juicio del Tribunal de Justicia, que «las medidas justificadas por razones de orden público o de seguridad pública solo pueden adoptarse, en virtud del artículo 27, apartado 1, de la Directiva 2004/38, si, de conformidad con el apartado 2 de dicho artículo, tras una valoración caso por caso por parte de las autoridades nacionales competentes, se pone de manifiesto que la conducta individual de esa persona representa actualmente una amenaza real y suficientemente grave para un interés fundamental de la sociedad».

Ahora bien, en cuanto a los meros antecedentes policiales, el Tribunal de Justicia admite que se tengan en cuenta: «los delitos o actos de los que se acuse al interesado y que no hayan dado lugar a una condena penal, como la detención de la que fue objeto el demandante en el litigio principal como presunto autor de una serie de delitos, [...] en una apreciación caso por caso que cumpla los requisitos establecidos en dicha disposición».

No obstante, son numerosas las puntualizaciones para poder tener en cuenta los antecedentes policiales con el fin de denegar una solicitud de residencia: «como mínimo, debe tener en cuenta expresa y detalladamente los hechos en los que se basa la detención y, por otro lado, considerar las even-

tuales diligencias judiciales incoadas o la inexistencia de estas, así como, en su caso, su resultado».

Y también debe aplicarse el principio de proporcionalidad de manera que la evaluación pondere, por una parte, la amenaza que la conducta personal del interesado constituye para los intereses fundamentales de la sociedad de acogida y, por otra parte, la protección de los derechos que la misma Directiva confiere a los ciudadanos de la Unión y a los miembros de sus familias, en particular el derecho al respeto de la vida privada y familiar tal como se formula en el artículo 7 de la Carta y en el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

6. *Los incumplimientos de las Directivas medioambientales: contaminación de aguas por nitratos*

Tampoco las actuaciones de las Administraciones españolas son muy respetuosas con las Directivas medioambientales. El Tribunal de Justicia ha declarado en su sentencia de 14 de marzo de 2024, *Comisión/España*, C-576/22, el incumplimiento por varias Comunidades Autónomas de la Directiva 91/676 relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias.

El incumplimiento constatado lo es por las siguientes razones: 1) al no haber designado varios puntos de medición contaminados como zonas vulnerables en la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, en la Comunidad de Madrid y en la Comunitat Valenciana las zonas de captación de agua por escorrentía (aguas superficiales) o por infiltración (aguas subterráneas); 2) al no haber establecido todas las medidas obligatorias necesarias en los programas de acción de la Comunidad Autónoma de Aragón, de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, de la Comunidad de Castilla y León, de la Comunidad Autónoma de Extremadura y de la Comunidad de Madrid; y 3) al no haber adoptado las medidas adicionales o acciones reforzadas necesarias en relación con la contaminación por nitratos en el caso de la Comunidad Autónoma de Aragón, la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, la Comunidad de Castilla y León y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Sin embargo, el recurso por incumplimiento fue rechazado en la denuncia de la Comisión en cuanto se refiere a la eutrofización, con relación a los ríos de toda España.

El Tribunal de Justicia considera que la contaminación afecta a las aguas no solo cuando las aguas subterráneas tienen un contenido en nitratos superior a 50 mg/l, sino también, en particular, cuando los lagos naturales de agua dulce, otras masas de agua dulce, los estuarios y las aguas costeras y marinas son eutróficas.

Sin embargo, en este caso la Comisión Europea no había requerido convenientemente y sobre tales cuestiones a España, por lo que el Tribunal de Justicia solo hace una condena parcial.

Por tanto y frente a las declaraciones complacientes de nuestras autoridades, en materia medioambiental siguen produciéndose en España graves incumplimientos de las Directivas.

IV. Relación de las sentencias comentadas

1. TJUE, sentencia de 11 de enero de 2024, Inditex/Buongiorno Myalert, C-361/22, ECLI:EU:C:2024:17 (Uso referencial de la marca Zara).
2. TJUE (Gran Sala), sentencia de 16 de enero de 2024, WS/Servicio de Entrevistas de la Agencia Nacional para los Refugiados del Consejo de Ministros de Bulgaria (Mujeres víctimas de violencia doméstica), C-621/21, ECLI:EU:C:2024:47.
3. TJUE, sentencia de 18 de enero de 2024, Ca Na Negreta, S. A., C-631/22, ECLI:EU:C:2024:53 (Despido por incapacidad permanente de trabajador).
4. TJUE, sentencia de 25 de enero de 2024, Em akaunt BG, C-438/22, ECLI:EU:C:2024:71 (Costas y baremos de los colegios de abogados).
5. TJUE, sentencia de 25 de enero de 2024, Caixabank (Prescripción del reembolso de gastos hipotecarios en caso de cláusulas abusivas), C-810/21, C-811/21, C-812/21 y C-813/21, ECLI:EU:C:2024:81.
6. TJUE (Gran Sala), sentencia de 8 de febrero de 2024, A. A./Bundesrepublik Deutschland (Admisibilidad de una solicitud posterior de asilo), C-216/22, ECLI:EU:C:2024:122.
7. TJUE, sentencia de 22 de febrero de 2024, MP y otros/Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid, UNED y Agencia Madrileña de Atención Social de la Comunidad de Madrid, C-59/22, C-110/22 y C-159/22, ECLI:EU:C:2024:149 (Conversión de los indefinidos no fijos de la Administración y la Directiva sobre trabajadores temporales).
8. TJUE, sentencia de 22 de febrero de 2024, Resorts Mallorca Hotels International, C-589/22, ECLI:EU:C:2024:155 (Umbral de trabajadores afectados y despidos colectivos).
9. TJUE, sentencia de 22 de febrero de 2024, XXX/Randstad Empleo y otros, C-649/22, ECLI:EU:C:2024:156 (Indemnización por incapacidad permanente total de un trabajador cedido por una empresa de trabajo temporal derivada de un accidente de trabajo).
10. TJUE, sentencia de 29 de febrero de 2024, Investcapital, C-724/22, ECLI:EU:C:2024:182 (Control del abuso en la ejecución judicial de créditos al consumo).
11. TJUE, sentencia de 29 de febrero de 2024, Eventmedia Soluciones/Air Europa Líneas Aéreas (Santa Cruz de la Sierra), C-11/23, ECLI:EU:C:2024:194 (Compensación por el transporte aéreo y cesiones de crédito a empresas especializadas en reclamaciones).

12. TJUE, sentencia de 14 de marzo de 2024, Comisión/España, C-576/22, ECLI:EU:C:2024:227 (Directiva 91/676 relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias).
13. TJUE (Gran Sala), sentencia de 21 de marzo de 2024, RL/Landeshauptstadt Wiesbaden, C-61/22, ECLI:EU:C:2024:251 (Huellas dactilares, vida privada y protección de datos).
14. TJUE, sentencia de 11 de abril de 2024, Julieta y Rogelio/Agencia Estatal de Administración Tributaria (Exclusión de los créditos públicos de la exoneración de deudas en un procedimiento concursal), C-687/22, ECLI:EU:C:2024:287.
15. TJUE, sentencia de 11 de abril de 2024, Eventmedia Soluciones/Air Europa (Cancún), C-173/23, ECLI:EU:C:2024:295 (Cláusulas abusivas en contratos de consumo y cesionarias de créditos).
16. TJUE, sentencia de 18 de abril de 2024, Luis Carlos y otros/Air Berlin Luftverkehrs KG, Sucursal en España y otros, C-765/22 y C-772/22, ECLI:EU:C:2024:331 (Procedimiento de insolvencia de Air Berlin en Alemania y en España).
17. TJUE, sentencia de 25 de abril de 2024, Maersk y Mapfre España Compañía de Seguros y Reaseguros/Allianz Seguros y Reaseguros y MACS, C-345/22 a C-347/22, ECLI:EU:C:2024:349 (Atribución de competencias a jueces británicos en el período transitorio del Brexit).
18. TJUE, sentencias de 25 de abril de 2024, F C C y M A B/Caixabank, C-484/21, ECLI:EU:C:2024:360; y GP, BG/Banco Santander, C-561/21, ECLI:EU:C:2024:362 (Plazos de prescripción y cláusulas abusivas).
19. TJUE (Pleno), sentencia de 30 de abril de 2024, La Quadrature du Net y otros/Premier ministre y Ministère de la Culture (Datos personales y lucha contra la vulneración de derechos de propiedad intelectual), C-470/21, ECLI:EU:C:2024:370.
20. TJUE, sentencia de 8 de mayo de 2024, Asociaciones judiciales, C-53/23, ECLI:EU:C:2024:388 (Legitimación de las asociaciones judiciales para impugnar el nombramiento de fiscales).
21. TJUE, sentencia de 16 de mayo de 2024, Slovenské Energetické Strojárne, C-746/22, ECLI:EU:C:2024:403 (Aportación de documentación tributaria en materia de IVA).
22. TJUE, sentencia de 16 de mayo de 2024, INSS (Permiso parental), C-673/22, ECLI:EU:C:2024:407.
23. TJUE, sentencia de 30 de mayo de 2024, Expedia, C-663/22, ECLI:EU:C:2024:433 (Controles sobre prestadores de servicios de la sociedad de la información con sede en otro Estado miembro).
24. TJUE, sentencia de 30 de mayo de 2024, Google Ireland Ltd y Eg Vacation Rentals Ireland Limited, C-664/22 y C-666/22, ECLI:EU:C:2024:434 (Controles sobre prestadores de servicios de la sociedad de la información con sede en otro Estado miembro).
25. TJUE, sentencia de 30 de mayo de 2024, DISA/Agencia Estatal de Administración Tributaria, C-743/22, ECLI:EU:C:2024:438 (Tipo autonómico del impuesto sobre hidrocarburos).

26. TJUE (Gran Sala), sentencia de 11 de junio de 2024, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Secretario de Estado de Justicia y Seguridad de Países Bajos) (Mujeres que se identifican con la igualdad de sexos)*, C-646/21, ECLI:EU:C:2024:487.
27. TJUE, sentencia de 13 de junio de 2024, DG de la Función Pública, *Generalitat de Catalunya*, C-331/22 y C-332/22, ECLI:EU:C:2024:496 (Conversión de nombramientos de funcionarios interinos en funcionarios de carrera).
28. TJUE, sentencia de 13 de junio de 2024, *Pedro Francisco/Subdelegación del Gobierno en Barcelona*, C-62/23, ECLI:EU:C:2024:502 (Antecedentes policiales y autorización de residencia de familiar de ciudadana de la Unión).
29. TJUE (Gran Sala), sentencia de 18 de junio de 2024, *Bundesrepublik Deutschland (Efecto de una decisión por la que se concede el estatuto de refugiado)*, C-753/22, ECLI:EU:C:2024:524.

Crónica

Actualidad institucional y económica de España en el marco de la Unión Europea (julio de 2024)

Pablo Rodríguez Talavera
Profesor de Deusto Business School, Universidad de Deusto

doi: <https://doi.org/10.18543/ced.3134>

Publicado en línea: julio de 2024

Sumario: I. Introducción.—II. El Estado de la Integración.—III. Cuestiones generales de la actualidad económica.

I. Introducción

En la primera mitad de 2024, la Unión Europea ha sido testigo de importantes desarrollos en diversas áreas. La reforma del mercado eléctrico se ha convertido en un hito clave, diseñada para estabilizar los precios de la energía y proteger a consumidores y empresas de la volatilidad de los combustibles fósiles. Esta medida se alinea con los objetivos del Pacto Verde Europeo y refuerza el compromiso de la UE con la sostenibilidad energética.

Además, la UE ha tomado pasos significativos en la implementación del euro digital, con el Banco Central Europeo avanzando en el diseño y las especificaciones técnicas necesarias para su emisión. Este proyecto busca modernizar el sistema de pagos europeo y asegurar la autonomía estratégica de la región en el ámbito financiero. El BCE además ha comenzado una política prudente de bajada de tipos por primera vez desde 2021.

Otro desarrollo notable ha sido la imposición de aranceles adicionales a los vehículos eléctricos importados de China. Esta medida responde a las preocupaciones sobre la competencia desleal y busca proteger a los fabricantes europeos, asegurando la sostenibilidad y competitividad de la industria automovilística en el mercado global.

In the first half of 2024, the European Union has witnessed significant developments across various areas. The reform of the electricity market has become a key milestone, designed to stabilize energy prices and protect consumers and businesses from the volatility of fossil fuels. This measure aligns with the goals of the European Green Deal and reinforces the EU's commitment to energy sustainability.

Additionally, the EU has made significant strides in the implementation of the digital euro, with the European Central Bank advancing in the design and technical specifications needed for its issuance. This project aims to modernize the European payment system and ensure the region's strategic financial autonomy. The ECB has also begun a prudent policy of lowering interest rates for the first time since 2021

Another notable development has been the imposition of additional tariffs on electric vehicles imported from China. This measure addresses concerns about unfair competition and seeks to protect European manufacturers, ensuring the sustainability and competitiveness of the automotive industry in the global market.

II. El estado de la integración

1. Presidencia rotatoria del Consejo de la Unión Europea - Bélgica



Fuente: <https://x.com/EspanaenUE/status/1741595667661734128?mx=2>

Tras finalizar la presidencia española del segundo semestre de 2023, Bélgica asumió la presidencia rotatoria del Consejo de la Unión Europea con el lema «Proteger, Fortalecer, Preparar». La presidencia belga se ha centrado en seis prioridades clave: la transición verde y digital, las reformas económicas, la gestión de la migración, las relaciones internacionales, la seguridad y defensa, y la inclusión social y derechos humanos.

Uno de los principales enfoques de la presidencia belga ha sido impulsar la transición verde y digital de la Unión Europea. Bélgica ha promovido activamente políticas alineadas con el Pacto Verde Europeo, cuyo objetivo es hacer de Europa el primer continente climáticamente neutro para 2050, por ejemplo, incluyendo medidas para reducir las emisiones de carbono, aumentar la eficiencia energética y promover el uso de energías renovables. Además, se incentivaron proyectos de economía circular y prácticas sostenibles en todos los sectores económicos (Ver más en: <https://diplomatie.belgium.be/en/policy/coordination-european-affairs/belgian-presidency-council-european-union>).

En cuanto a la transformación digital, Bélgica impulsó iniciativas para acelerar la digitalización de la economía europea, reconociendo la importancia de la tecnología en el crecimiento económico y la competitividad global. Esto abarcó desde el apoyo a la innovación y la investigación en tecnologías avanzadas hasta la promoción de la alfabetización digital y el acceso equitativo a las herramientas digitales en toda la población. La digitalización no solo se vio como una oportunidad económica, sino también como un medio para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos europeos.

La presidencia belga trabajó en la aprobación de importantes reformas fiscales y económicas destinadas a asegurar la estabilidad y sostenibilidad financiera de la UE. En un contexto de recuperación económica post-pandemia, se centraron en actualizar las reglas fiscales para adaptarlas a los desafíos actuales y futuros, buscando un equilibrio entre el crecimiento económico y la disciplina fiscal. Estas reformas incluyeron la finalización de la Unión de los Mercados de Capitales y la Unión Energética, que son cruciales para fortalecer la integración económica y la seguridad energética del bloque.

Además, Bélgica promovió políticas que fomentan la competitividad industrial y la innovación, considerando vital el fortalecimiento del mercado interno de la UE. Las iniciativas para completar la unión de los mercados de capitales fueron especialmente destacadas, ya que facilitarían el acceso a financiamiento para empresas y proyectos en toda Europa, contribuyendo al crecimiento económico y la creación de empleo.

Otro enfoque crucial durante la presidencia belga fue la gestión de la migración. Bélgica impulsó el nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, centrado en una gestión más estricta y eficiente de los flujos migratorios, así como en la mejora de las políticas de asilo y retorno de migrantes. Este pacto buscaba reforzar la confianza entre los Estados miembros, ofreciendo vías legales de acceso a la UE y mejorando la cooperación en la gestión de las fronteras externas del bloque (Ver más en: <https://www.alda-europe.eu/belgium-takes-over-the-presidency-of-the-council-of-the-eu/e>).

La presidencia belga también subrayó la importancia de abordar las causas profundas de la migración, promoviendo el desarrollo económico y social en los países de origen de los migrantes. Además, Bélgica trabajó en fortalecer las capacidades de acogida y asilo en los Estados miembros, asegurando que las políticas migratorias sean humanas y eficaces.

Durante su presidencia, Bélgica se dedicó a fortalecer las relaciones de la UE con otros países y regiones. Un enfoque particular fue avanzar en el acuerdo comercial con el Mercosur, que representa un esfuerzo significativo para ampliar los mercados y mejorar la cooperación económica. Bélgica también se centró en fortalecer la política de vecindad de la UE, mejorando las relaciones con países vecinos y socios estratégicos.

En el contexto de la invasión rusa de Ucrania, Bélgica jugó un papel activo en coordinar la respuesta de la UE, asegurando el apoyo continuo a Ucrania tanto en términos de ayuda humanitaria como de asistencia militar. La presidencia belga trabajó para mantener la unidad de la UE en su apoyo a Ucrania, enfrentando desafíos como los posibles vetos internos y buscando soluciones para asegurar un financiamiento estable para la reconstrucción y recuperación de Ucrania.

La seguridad y defensa fueron áreas de enfoque importantes, con Bélgica promoviendo la cooperación en estos campos dentro de la UE. Se trabajó en iniciativas para mejorar la resiliencia de la UE frente a amenazas externas e internas, reconociendo la importancia de una respuesta unificada y efectiva ante los desafíos de seguridad. Esto incluyó el desarrollo de la Estrategia Industrial de Defensa Europea y el fortalecimiento de las capacidades de producción de defensa en la UE.

Además, la presidencia belga abordó la necesidad de mejorar la coordinación en la respuesta a crisis y emergencias, asegurando que la UE esté mejor preparada para enfrentar futuros desafíos, ya sean naturales, tecnológicos o geopolíticos. La mejora de la infraestructura de defensa y la capacidad de respuesta rápida fueron componentes clave de esta agenda.

Finalmente, Bélgica subrayó la importancia de la inclusión social y la protección de los derechos humanos. Durante su presidencia, se promovieron políticas para fortalecer la igualdad de género, la inclusión social y la protección de los derechos fundamentales en todos los Estados miembros de la UE. Esto incluyó la implementación de la Agenda Europea de Derechos Sociales, que busca garantizar condiciones laborales justas, protección social adecuada y oportunidades iguales para todos los ciudadanos europeos.

Además, Bélgica puso énfasis en la promoción de la cultura y la participación pública, organizando eventos y conferencias para fomentar el debate sobre el papel de la cultura en la identidad europea y la cohesión social. Estos esfuerzos reflejan el compromiso de la presidencia belga con una Unión Europea más justa, inclusiva y equitativa.



Fuente: <https://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/presidency-council-eu/>

Desde el 1 de julio, la presidencia rotatoria recaerá en Hungría, con los retos que ello conlleva por las fricciones de Viktor Orban y la Unión Europea. Las prioridades para el semestre que comienza son mejorar la competitividad de la UE, reforzar la política de defensa de la UE, hacer que la política de ampliación sea coherente y esté basada en méritos, contener la inmigración ilegal, configurar el futuro de la política de cohesión, promover una política agrícola de la UE orientada a los agricultores y abordar los retos demográficos.

2. Proceso de adhesión de Ucrania y Moldavia

El inicio formal de las negociaciones de adhesión para Ucrania y Moldavia se celebró en junio de 2024, marcando un hito significativo en la historia reciente de ambos países y de la UE. Esta decisión se produce dos años después de que ambos países solicitaran la membresía en respuesta a la invasión rusa de Ucrania. Las conferencias intergubernamentales celebradas en Luxemburgo involucraron a representantes de Ucrania, Moldavia, la Comisión Europea y la presidencia rotatoria del Consejo, actualmente en manos de Bélgica (Ver más en: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/eu-opens-accession-negotiations-ukraine-2024-06-25_en).

El proceso de adhesión implica una serie de pasos complejos y meticulosos. Inicialmente, se realiza una revisión de la legislación nacional de am-

bos países para asegurar su compatibilidad con la legislación de la UE. Este proceso de «screening» puede durar entre uno y dos años, aunque se espera que en el caso de Ucrania y Moldavia sea más rápido debido a sus acuerdos previos de libre comercio con la UE, que ya han alineado muchas de sus normativas con las europeas.

Durante la apertura de las negociaciones, se enfatizó el compromiso de la UE de apoyar a Ucrania y Moldavia en sus esfuerzos de reforma, especialmente en áreas como la justicia, la economía y la administración pública. Este compromiso se refleja en la continuidad del apoyo financiero y técnico para ayudar a ambos países a cumplir con los requisitos de adhesión.

La adhesión de Ucrania y Moldavia no solo tiene un impacto en la estabilidad y el desarrollo económico de Europa del Este, sino que también refuerza la soberanía y las aspiraciones democráticas de estos países. Sin embargo, el proceso de ampliación de la UE es intrínsecamente político y requiere la aprobación unánime de todos los estados miembros, lo que implica un delicado equilibrio de intereses nacionales y regionales dentro de la UE. Durante su presidencia, Bélgica ha trabajado para construir consenso y avanzar en las negociaciones a pesar de estas complejidades (Ver más en: <https://www.thediplomaticaffairs.com/2024/05/21/eu-advancing-accession-negotiations-with-ukraine-and-moldova/>).

3. *Pacto Migratorio*

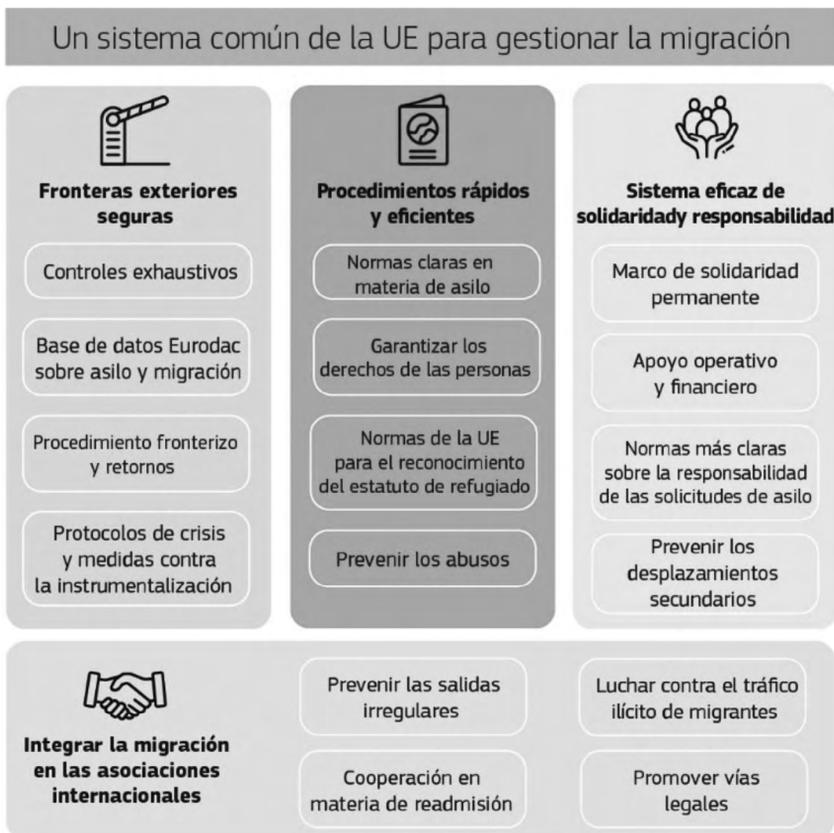
El 11 de junio de 2024 la Unión Europea alcanzó un acuerdo significativo sobre el Pacto de Migración y Asilo, marcando un hito en la gestión migratoria del bloque. Este pacto, resultado de años de intensas negociaciones y compromisos políticos, busca establecer un enfoque común y coordinado para manejar los desafíos migratorios de la región.

El pacto reemplazará la actual regulación de Dublín con la nueva Regulación de Gestión de Asilo y Migración (AMMR), diseñada para agilizar los procedimientos y distribuir de manera más equitativa la responsabilidad de las solicitudes de asilo entre los estados miembros. Una de las principales innovaciones es la creación de un mecanismo de solidaridad obligatorio pero flexible, permitiendo a los países optar por contribuir de diversas maneras, como acogiendo a solicitantes de asilo o proporcionando apoyo financiero.

El proceso legislativo para el Pacto de Migración y Asilo fue complejo y prolongado. La Comisión Europea presentó el pacto en 2020, y durante cuatro años, se llevaron a cabo intensas discusiones y negociaciones entre el Parlamento Europeo y el Consejo. En 2023, se alcanzó un acuerdo político crucial que permitió avanzar hacia la adopción formal del pacto en

2024. La implementación completa del pacto está prevista para 2026, y los estados miembros deben presentar sus planes nacionales de implementación antes de finales de 2024 (Ver más en: https://home-affairs.ec.europa.eu/news/european-migration-conference-implementation-pact-migration-and-asylum-2024-06-25_en).

El pacto incluye procedimientos específicos para el tratamiento de las solicitudes de asilo en las fronteras de la UE, estableciendo un periodo de detención inicial de siete días para decidir el procedimiento a seguir. Este proceso busca distinguir entre solicitantes de asilo regulares y aquellos que deben ser devueltos rápidamente, manteniendo así el orden y la seguridad en las fronteras exteriores de la UE.



Fuente: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_es?prefLang=es

Además, se introduce una regulación para situaciones de crisis, instrumentalización y fuerza mayor, que permite a la UE y a los estados miembros responder de manera más efectiva a llegadas masivas inesperadas, como las provocadas por operaciones de búsqueda y rescate en el mar.

El pacto no ha estado exento de controversias. La inclusión de procedimientos de detención en las fronteras y la expansión de la recopilación de datos biométricos han generado preocupaciones sobre los derechos humanos y la privacidad. Sin embargo, las autoridades europeas defienden estas medidas como necesarias para mantener la seguridad y la eficiencia en la gestión migratoria.

4. *Negociaciones sobre Gibraltar*

Las negociaciones entre España y el Reino Unido sobre Gibraltar han sido un punto crítico de la diplomacia post-Brexit. El 12 de abril de 2024, se celebró una reunión en Bruselas entre el vicepresidente ejecutivo de la Comisión Europea, Maroš Šefčovič; el ministro de Asuntos Exteriores de España, José Manuel Albares; el secretario de Estado británico, David Cameron; y el ministro principal de Gibraltar, Fabian Picardo. En este encuentro, los participantes lograron avances significativos, especialmente en cuestiones relacionadas con el aeropuerto, el movimiento de bienes y la movilidad de personas (Ver más en: https://www.exteriores.gob.es/en/Comunicacion/Comunicados/Paginas/2024_COMUNICADOS/20240412_COMU017.aspx).

El contexto de estas negociaciones es la exclusión de Gibraltar del Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la UE y el Reino Unido, lo que ha dejado a Gibraltar en una situación particular. Desde el Brexit, Gibraltar ha quedado fuera del marco regulatorio que facilita la libre circulación de personas y bienes. Por ello, se han llevado a cabo discusiones intensivas para alcanzar un acuerdo que garantice tanto la prosperidad económica como la estabilidad en la región.

Uno de los aspectos más delicados es la gestión del aeropuerto de Gibraltar, un punto estratégico tanto para el Reino Unido como para España. Las negociaciones han buscado asegurar que este aeropuerto opere bajo un marco regulatorio que permita la cooperación entre ambas partes, manteniendo la seguridad y facilitando el tránsito de personas. Además, se han discutido las condiciones para la movilidad de trabajadores y residentes, con el objetivo de minimizar las perturbaciones en la vida diaria de quienes cruzan la frontera regularmente.

En el ámbito de la aplicación de la ley y la cooperación judicial, ambos países han acordado fortalecer la colaboración para enfrentar desafíos co-

munes, como el contrabando y otros delitos transfronterizos. Este esfuerzo conjunto busca mejorar la seguridad y garantizar un entorno más seguro para los ciudadanos de ambos lados de la frontera.

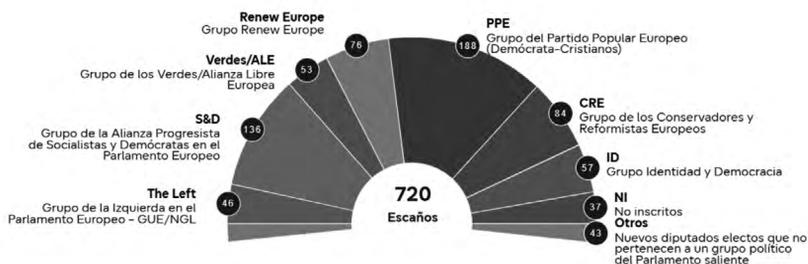
Aunque se han logrado avances, las negociaciones han sido complejas y aún quedan desafíos por resolver. El compromiso de ambas partes de continuar las conversaciones refleja una voluntad de encontrar soluciones prácticas y duraderas, que respeten las sensibilidades políticas y legales de todas las partes involucradas. El acuerdo final pretende ofrecer certidumbre legal y estabilidad, promoviendo al mismo tiempo la prosperidad de Gibraltar y la región circundante.

5. Elecciones al Parlamento Europeo 2024

Las elecciones al Parlamento Europeo de 2024, que se llevaron a cabo del 6 al 9 de junio, representaron un evento crucial para determinar la dirección política de la Unión Europea durante los próximos cinco años. Estas elecciones fueron las primeras después del Brexit y eligieron un total de 720 miembros del Parlamento Europeo (MEP), encargados de representar a más de 450 millones de ciudadanos de los 27 estados miembros de la UE.

Parlamento Europeo 2024-2029

Resultados provisionales



Fuente: <https://results.elections.europa.eu/es/espana/>

Antes de las elecciones, el Parlamento Europeo lanzó una campaña de información pública denominada «Usa tu voto o otros decidirán por ti» para incentivar la participación ciudadana, destacando la importancia de estas elecciones en la formación de la política futura de la UE. Según datos del

Eurobarómetro, se esperaba un incremento en la participación, con un 71% de europeos indicando que votarían, comparado con el 50.7% en 2019.

El 9 de junio de 2024, el Partido Popular Europeo (PPE), liderado por Ursula von der Leyen, obtuvo la mayoría de los escaños en el Parlamento. Sin embargo, los partidos centristas, liberales y ambientalistas sufrieron pérdidas significativas, mientras que los partidos populistas de derecha antieuropeos registraron importantes avances. Este cambio reflejó una creciente fragmentación política dentro de la UE, con el Grupo de Conservadores y Reformistas Europeos (ECR) superando al grupo centrista Renovar Europa (Renew Europe) para convertirse en la tercera fuerza más grande del Parlamento.

Tras las elecciones, los nuevos MEPs se encargaron de elegir la nueva dirección del Parlamento Europeo y de continuar con el trabajo legislativo pendiente del periodo 2019-2024. Además, los MEPs votaron para elegir al nuevo Presidente de la Comisión Europea, propuesto por los líderes de los países de la UE, y aprobaron el conjunto completo de Comisarios. Este proceso es esencial ya que los MEPs influyen en la política de la UE, incluyendo acuerdos comerciales y el escrutinio de las instituciones de la UE y el uso del dinero de los contribuyentes.

Uno de los principales desafíos es la seguridad y la defensa, temas que han ganado relevancia debido a la situación geopolítica actual, incluyendo la guerra en Ucrania y otros conflictos en el vecindario de la UE. Las elecciones influirán en la composición del Parlamento y, por ende, en las decisiones sobre política industrial y el presupuesto de la Unión, aspectos críticos para la política de defensa de la UE.

Las elecciones al Parlamento Europeo de 2024 no solo han sido un evento democrático fundamental sino también un reflejo de las dinámicas políticas cambiantes en Europa, con implicaciones significativas para el futuro de la Unión Europea en términos de políticas internas y externas.

III. Cuestiones generales de la actualidad económica

1. *Bajada de tipos del BCE*

En junio de 2024, el Banco Central Europeo (BCE) tomó la decisión significativa de reducir las tasas de interés en 25 puntos básicos. Esta decisión se produjo después de un período de nueve meses de políticas monetarias restrictivas. Las nuevas tasas establecidas fueron del 4.25% para las operaciones principales de refinanciamiento, del 4.5% para la facilidad marginal de crédito y del 3.75% para la facilidad de depósito.

La decisión del BCE de reducir las tasas de interés se basó en una notable mejora en las perspectivas de inflación. Desde septiembre de 2023,

la inflación en la zona euro había disminuido significativamente, reduciéndose en más de 2.5 puntos porcentuales. Esta mejora permitió al BCE ajustar su enfoque hacia una política monetaria menos restrictiva, con el objetivo de apoyar el crecimiento económico y la estabilidad financiera en la región.



Combined monetary policy decisions and statement

6 June 2024

Fuente: https://www.ecb.europa.eu/press/press_conference/monetary-policy-statement/2024/html/ecb.is240606~d32cd6cc8a.en.html

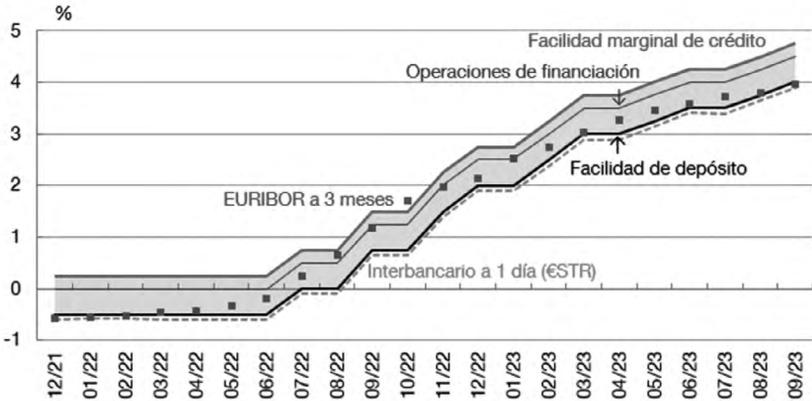
El BCE proyecta que la inflación general se situará en un promedio de 2.5% para 2024 y 2.2% para 2025, mientras que la inflación subyacente, que excluye los precios volátiles de la energía y los alimentos, se espera que sea del 2.8% en 2024 y del 2.2% en 2025. Estas proyecciones reflejan un ajuste significativo en comparación con las previsiones anteriores y sugieren que las presiones inflacionarias están disminuyendo.

La decisión de reducir las tasas de interés tiene implicaciones importantes para la economía de la zona euro. Un entorno de tasas de interés más bajas puede estimular la inversión y el consumo, lo que a su vez puede contribuir a un crecimiento económico más robusto. Sin embargo, el BCE también advirtió que las presiones inflacionarias internas siguen siendo elevadas, impulsadas en parte por un fuerte crecimiento salarial.

El mercado laboral de la zona euro ha mostrado resiliencia a pesar de las condiciones económicas desafiantes. La tasa de desempleo se mantuvo en un mínimo histórico del 6.4% en julio de 2024, aunque el crecimiento del empleo ha comenzado a desacelerarse. La reducción de tasas de interés podría ayudar a sostener el empleo al facilitar condiciones de financiación más favorables para las empresas.

A futuro, el BCE ha dejado claro que seguirá un enfoque dependiente de los datos para determinar el nivel y la duración apropiados de las tasas de interés. El Consejo de Gobierno no se comprometerá previamente a una

trayectoria específica, sino que evaluará la situación económica y financiera en cada reunión. Este enfoque flexible permitirá al BCE ajustar su política según sea necesario para asegurar que la inflación regrese a su objetivo del 2% a mediano plazo.



Fuente: <https://www.bde.es/wbe/es/noticias-eventos/blog/cual-es-el-tipo-de-interes-del-bce-relevante-para-mi-credito-o-hipoteca-.html>

Además, el BCE confirmó que reducirá las tenencias del programa de compras de emergencia pandémica (PEPP) en 7.5 mil millones de euros por mes en la segunda mitad del año. Esta medida forma parte de los esfuerzos del BCE por normalizar su balance y reducir las medidas de estímulo que se implementaron durante la pandemia de COVID-19.

Las decisiones del BCE no solo tienen impacto dentro de la zona euro, sino que también influyen en la economía global. La política monetaria del BCE es observada de cerca por otros bancos centrales y mercados financieros, y las decisiones de reducir las tasas de interés pueden tener efectos en cadena, afectando las tasas de cambio y las condiciones financieras globales.

2. Negociaciones del PEC

La Unión Europea ha estado trabajando activamente en la implementación del reformado Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), que fue acordado en diciembre de 2023. Este pacto establece nuevas reglas fisca-

les con el objetivo de garantizar finanzas públicas sostenibles, fomentar el crecimiento inclusivo y facilitar las inversiones estratégicas en los Estados miembros.

La reforma del PEC incluye una serie de medidas clave. En primer lugar, se ha adoptado un enfoque diferenciado para cada Estado miembro, reconociendo la diversidad de sus posiciones fiscales y desafíos económicos. Los países deberán elaborar planes fiscales-estructurales a medio plazo, comprometiéndose a trayectorias fiscales y a inversiones públicas y reformas que aseguren una reducción gradual de la deuda y un crecimiento sostenible. Estos planes permitirán ajustes plurianuales específicos para cada país, manteniendo la vigilancia multilateral efectiva y el principio de trato equitativo (Ver más en: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact_en).

Una de las innovaciones principales es la introducción de trayectorias técnicas de gasto neto multianual, especialmente para aquellos países con deudas superiores al 60% del PIB o déficits superiores al 3% del PIB. Estas trayectorias están diseñadas para asegurar que la deuda pública siga una trayectoria descendente plausible al final del período de ajuste fiscal de cuatro años, con la posibilidad de extenderse hasta siete años si se llevan a cabo reformas e inversiones que promuevan la sostenibilidad y el crecimiento (Economy and Finance).

Además, se ha establecido un sistema de salvaguardas para garantizar la sostenibilidad de la deuda y la resiliencia del déficit, proporcionando márgenes de seguridad bajo el umbral del 3% del PIB para el déficit. En este sentido, los Estados miembros podrán beneficiarse de periodos de ajuste más prolongados si realizan inversiones y reformas significativas en áreas como la transición verde y digital, la seguridad energética y la autonomía estratégica.

Durante los primeros seis meses de 2024, las negociaciones entre el Consejo de la UE y el Parlamento Europeo han sido intensas, buscando un consenso sobre los detalles específicos de la implementación de estas nuevas reglas. Las discusiones se han centrado en cómo adaptar las recomendaciones técnicas a las realidades económicas de cada país, garantizando al mismo tiempo la flexibilidad necesaria para abordar situaciones económicas adversas y emergencias imprevistas (Ver más en: <https://www.politico.eu/article/eu-countries-reach-deal-on-national-spending-rules/>)

Este nuevo marco fiscal también incluye la posibilidad de extender los plazos de ajuste para países con déficits elevados debido a tasas de interés crecientes. Esto permitirá a los Estados miembros manejar mejor sus finanzas públicas en un contexto económico desafiante, sin comprometer el objetivo a largo plazo de mantener déficits y deudas en niveles sostenibles.

3. *Estrategia de Competitividad*

Durante el primer semestre de 2024, la Comisión Europea ha priorizado fortalecer la competitividad de la Unión Europea en el contexto del Semestre Europeo, una iniciativa anual que coordina las políticas económicas y fiscales de los estados miembros. Este enfoque es esencial dado que la UE enfrenta desafíos estructurales significativos que afectan su potencial económico y social.

La UE ha identificado varios desafíos estructurales críticos, como el bajo crecimiento de la productividad y la necesidad de avanzar en las transiciones verde y digital. Estos desafíos requieren políticas coordinadas que promuevan tanto la inversión pública como privada y el desarrollo de habilidades relevantes. La estrategia para abordar estos desafíos incluye promover un entorno empresarial favorable y eliminar obstáculos a las inversiones.

En un contexto de alta inflación y precios energéticos elevados, la Comisión ha recomendado a los estados miembros adoptar políticas fiscales prudentes y desmontar gradualmente las medidas de apoyo energético para evitar presiones inflacionarias adicionales. Estas recomendaciones son parte de un esfuerzo más amplio para asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas y mejorar la competitividad sin sacrificar el poder adquisitivo de los trabajadores (Ver más en: https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&furtherNews=yes&newsId=10697&pk_source=newsletter&pk_medium=email&pk_campaign=eu_social_newsletter).

La Comisión también ha enfatizado la importancia de mantener altos niveles de inversión pública y promover la inversión privada a través de la implementación acelerada de la Facilidad de Recuperación y Resiliencia y los programas de Política de Cohesión. Estas inversiones son cruciales para hacer que las economías y sociedades europeas sean más sostenibles, resilientes y mejor preparadas para enfrentar desafíos y oportunidades futuros.

La UE está comprometida con una transición justa y equitativa que asegure que nadie se quede atrás. Esto incluye la adaptación a la digitalización y la transición ecológica de manera que beneficie a toda la sociedad, abordando al mismo tiempo las desigualdades sociales y promoviendo la inclusión.

En resumen, el enfoque de la Comisión Europea en el primer semestre de 2024 ha sido robustecer la base económica de la UE mediante políticas que promueven la competitividad y la inversión, mientras se gestionan los desafíos estructurales y se asegura una transición justa y equitativa para todos los ciudadanos.

4. Reforma del Mercado Eléctrico

La reforma del mercado eléctrico de la Unión Europea es una respuesta estructurada a las fluctuaciones extremas en los precios de la energía, una situación exacerbada por la crisis energética global y los desafíos geopolíticos recientes. Esta reforma es esencial para desacoplar los precios de la electricidad de los costos volátiles de los combustibles fósiles, asegurando así una mayor previsibilidad y estabilidad tanto para consumidores como para empresas dentro del mercado único europeo.



European Commission - Press release



European consumers and industry to benefit from clean, secure and stable energy supplies with key market reforms now adopted

Brussels, 21 May 2024

The Commission welcomes today's adoption of important electricity and gas market reforms and the new regulatory framework to boost the development of hydrogen and other decarbonised gases. These reforms highlight Europe's determination to **pursue the clean energy transition while enhancing security of supply and consumer protection** and building on the lessons learnt from the energy crisis.

Future-proof energy markets will **stimulate investments in clean energy** and facilitate **lower and more stable prices** which are key to make European industry more competitive on the global stage. With the adoption of the revised electricity market design and the decarbonised gas and hydrogen package, the EU has further tools to reach its energy and climate targets under the [European Green Deal](#). The updated gas market framework gives Member States the possibility to stop or **limit imports of both piped gas and LNG from Russia** and Belarus, in line with the [REPowerEU](#) objectives.

Fuente: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_24_2261

El 21 de mayo de 2024 las nuevas reglas del diseño del mercado eléctrico fueron adoptadas formalmente, modificando la Directiva y el Reglamento sobre el mercado interno de electricidad. Estas reglas permiten una mayor flexibilidad para acomodar una mayor participación de energías renovables en la red y establecen un marco sólido para la protección del consumidor.

La reforma implementada ha fortalecido la protección al consumidor, permitiendo un acceso más amplio a diversas opciones contractuales. Esto incluye contratos a largo plazo con precios fijos y contratos de precios dinámicos que aprovechan la variabilidad de los precios, permitiendo a los consumidores utilizar electricidad cuando es más económica. Este enfoque no solo protege a los hogares de fluctuaciones imprevistas, sino que también

proporciona a las empresas una base más predecible para planificar sus gastos energéticos, lo cual es fundamental para mantener la competitividad en el mercado global (Ver más en: https://commission.europa.eu/news/clean-and-secure-energy-thanks-new-market-reforms-2024-05-21_en).

Simultáneamente, la reforma ha puesto un fuerte énfasis en la integración y el despliegue acelerado de energías renovables en el sistema energético. Esto se logra mediante la mejora de las obligaciones de transparencia para los operadores de sistemas y una capacidad mejorada para monitorear y predecir la producción de energía renovable. Estas medidas son vitales para gestionar los precios de manera eficaz y alcanzar los objetivos de la UE en materia de clima, establecidos en el paquete «Fit for 55».

Además, se ha introducido un nuevo régimen de aplicación de la ley que fortalece el papel de la Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía (ACER) en las investigaciones transfronterizas, lo que permite perseguir casos significativos con impacto en los mercados. Esto es parte de un esfuerzo más amplio para aumentar la transparencia del mercado y proteger contra la manipulación, asegurando así que los precios de la energía sean justos y reflejen auténticamente las fuerzas del mercado.

La reforma también facilita el apoyo a las inversiones en nuevas instalaciones generadoras de energía a través de contratos bilaterales de diferencia. Estos contratos aseguran una rentabilidad mínima para las inversiones en energías renovables y nuclear, protegiendo al mismo tiempo a los consumidores de costos excesivos en tiempos de crisis. Esta medida fomenta la producción de energía sostenible y reduce la dependencia de la UE de fuentes energéticas externas, mejorando así la seguridad energética del bloque (Ver más en: https://energy.ec.europa.eu/topics/markets-and-consumers/market-legislation/electricity-market-design_en).

En conjunto, estas reformas representan un paso significativo hacia un mercado eléctrico europeo más limpio, seguro y resiliente, alineado con las ambiciones de sostenibilidad y competitividad de la UE. La implementación efectiva de estas políticas es crucial para estabilizar el mercado energético y proteger a los consumidores en un panorama energético global incierto.

5. Aranceles a los coches eléctricos chinos

En el primer semestre de 2024, la Unión Europea ha tomado medidas significativas en respuesta a lo que percibe como competencia desleal por parte de los fabricantes chinos de vehículos eléctricos (VE). Esta respuesta ha tomado la forma de aranceles adicionales impuestos a los vehículos eléctricos importados de China, con tarifas que varían según el fabricante y el grado de cooperación en una investigación sobre subsidios estatales. Las

tarifas adicionales, que se suman a un arancel base del 10%, oscilan entre el 17.4% y el 38.1%, según el fabricante y otros criterios establecidos por la Comisión Europea (Ver más en: <https://www.euronews.com/my-europe/2024/06/12/eu-to-slap-extra-tariffs-on-chinese-electric-cars-in-a-bid-to-close-competition-gap>).

La investigación de la Comisión reveló un apoyo sustancial del gobierno chino a su industria de VE, incluyendo subsidios directos, préstamos con condiciones favorables, exenciones fiscales, y otros incentivos que reducen significativamente los costos de producción. Estas prácticas han permitido a los fabricantes chinos ofrecer vehículos eléctricos a precios considerablemente más bajos en los mercados globales, incluido el europeo.

Estos aranceles adicionales tienen varios objetivos. En primer lugar, buscan proteger a los fabricantes europeos de vehículos eléctricos de una competencia que la UE considera desleal debido al apoyo estatal que reciben los fabricantes chinos. En segundo lugar, pretenden asegurar la sostenibilidad de la industria automovilística europea, que es un importante motor económico y de innovación en la región. La industria automovilística europea no solo es vital para la economía debido a los millones de empleos que genera, sino también porque es crucial para los objetivos ambientales de la UE, dado su enfoque en la transición hacia tecnologías de movilidad más limpias y sostenibles.

El temor de una guerra comercial es palpable, ya que China podría responder con medidas similares. Históricamente, tales disputas han escalado, afectando a otros sectores y complicando las relaciones comerciales y políticas a gran escala. Los funcionarios de la UE han expresado su deseo de dialogar con China para resolver el problema de manera que se respeten las reglas del comercio internacional y se promueva un entorno competitivo justo.

Esta decisión también refleja una preocupación más amplia por la seguridad económica y la autonomía estratégica, en un momento en que Europa está intentando reducir su dependencia de las importaciones en sectores clave. El aumento de los aranceles a los vehículos eléctricos chinos es, por lo tanto, parte de un esfuerzo más amplio por asegurar que Europa pueda competir de manera justa en el mercado global, sin sacrificar sus ambiciones de liderazgo en tecnologías verdes y sostenibles.

6. *Avances en el Euro Digital*

A lo largo de los seis primeros meses de 2024, ha habido avances significativos en el desarrollo del euro digital por parte del Banco Central Europeo (BCE). El BCE ha estado trabajando en la fase de preparación del euro digital, que comenzó oficialmente el 1 de noviembre de 2023. Esta fase está

dedicada a profundizar en el diseño y las especificaciones técnicas necesarias para la posible emisión de un euro digital, asegurando que cumpla con los más altos estándares de calidad, seguridad y usabilidad.

PRESS RELEASE

ECB publishes first progress report on digital euro preparation phase

24 June 2024

- › ECB designing high privacy standards to make online and offline digital payments as close as possible to cash transactions
- › ECB started work on designing methodology for calibrating digital euro holding limits

Fuente: <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2024/html/ecb.pr240624~7b3d7581e6.en.html>

Uno de los aspectos clave que se ha estado desarrollando es la funcionalidad sin conexión del euro digital, que permitiría realizar pagos sin necesidad de una conexión a internet después de prefinanciar una cuenta de euro digital a través de internet o un cajero automático. Este enfoque pretende proporcionar un nivel de privacidad similar al del efectivo para transacciones en tiendas físicas y entre individuos, donde los detalles de la transacción solo serían conocidos por el pagador y el receptor (Ver más en: <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2024/html/ecb.pr240624~7b3d7581e6.en.html>).

Además, el BCE ha publicado su primer informe de progreso sobre la fase de preparación, que detalla los avances realizados en aspectos clave del diseño del euro digital y los próximos pasos previstos para el proyecto. Este informe subraya el compromiso del BCE con la creación de un sistema de pagos que no solo sea innovador y seguro, sino que también respete la privacidad y la protección de datos personales de los usuarios.

La fase actual de preparación continuará hasta finales de 2025, momento en el cual el Consejo de Gobierno del BCE decidirá si proceder a la siguiente fase de preparaciones y, de ser así, definirá su alcance y duración. La decisión final sobre si emitir un euro digital se tomará sólo después de que se haya adoptado la legislación relevante.

Estos desarrollos reflejan un esfuerzo continuo y concertado por parte del BCE y el sistema del Euro para asegurar que el euro digital, si se implementa, sea una herramienta eficaz y segura que complemente la moneda física, mientras se mejora la autonomía estratégica y la soberanía monetaria de Europa.

7. Directiva de Sostenibilidad Corporativa

En la primera mitad de 2024, la Unión Europea avanzó significativamente en sus esfuerzos por fortalecer las prácticas de sostenibilidad corporativa mediante la implementación de la Directiva de Información de Sostenibilidad Corporativa (CSRD, por sus siglas en inglés). Esta directiva, que amplía el alcance de la previa Directiva de Información No Financiera (NFRD), representa un cambio fundamental en cómo las empresas en Europa, y aquellas no europeas que operan en mercados regulados de la UE, deben abordar la divulgación de información sobre sostenibilidad.

La CSRD es parte integral del Paquete de Finanzas Sostenibles de la UE, diseñado para apoyar el Pacto Verde Europeo en su objetivo de transformar a la UE en una economía moderna, eficiente en recursos y competitiva, con cero emisiones netas de gases de efecto invernadero para 2050. Este paquete facilita que las inversiones privadas se alineen con la transición a una economía climáticamente neutra, estableciendo un marco claro para la inversión en actividades sostenibles.



COMUNICADO DE PRENSA
435/24
24/05/2024

Directiva sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad: el Consejo da su aprobación definitiva

El Consejo ha adoptado hoy formalmente su posición acerca de la Directiva sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad. Esta adopción constituye el último paso del procedimiento decisorio.

La Directiva adoptada hoy introduce las obligaciones que incumben a las grandes empresas en relación con los efectos adversos de sus actividades en los derechos humanos y la protección del medio ambiente, y establece las responsabilidades vinculadas a esas obligaciones. Las normas atañen no solo a las actividades de las empresas, sino también a las de sus filiales y socios comerciales a lo largo de la cadena de actividades de estas.

Fuente: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2024/05/24/corporate-sustainability-due-diligence-council-gives-its-final-approval/>

A partir de 2024, la CSRD requiere que todas las empresas que cotizan en los mercados regulados de la UE, excepto las microempresas que cotizan, reporten de acuerdo con los estándares obligatorios de informes de sostenibilidad de la UE. Esto incluye la provisión de información detallada sobre cómo sus operaciones impactan el medio ambiente, así como sus acciones para mitigar riesgos ambientales y sociales. Además, las grandes empresas y las instituciones financieras, independientemente de su forma jurídica, deben adherirse a la directiva (Ver más en: https://www.ey.com/en_gl/insights/assurance/how-the-eu-s-new-sustainability-directive-is-becoming-a-game-changer)

La CSRD también introduce la necesidad de una verificación externa de los informes de sostenibilidad, garantizando así la fiabilidad de la información reportada. Esto es crucial para los inversores y otras partes interesadas que dependen cada vez más de datos sólidos y verificables para tomar decisiones informadas.

En última instancia, la CSRD busca fomentar una transparencia mayor en el mercado y promover una competencia más justa entre empresas, contribuyendo así a un entorno económico más sostenible en Europa. Este enfoque refleja un compromiso más amplio de la UE para integrar la sostenibilidad en todas las facetas de la gobernanza corporativa y financiera, alineando las prácticas empresariales con los objetivos más amplios de sostenibilidad y acción climática de la UE.

8. *Ley de Inteligencia Artificial*

En 2024, la Unión Europea ha aprobado la Ley de Inteligencia Artificial (AI Act), estableciendo el primer marco regulatorio integral para la inteligencia artificial a nivel mundial. Esta ley tiene como objetivo armonizar las normas sobre IA dentro del mercado único de la UE, promoviendo el desarrollo de sistemas de IA seguros y confiables, al mismo tiempo que se respetan los derechos fundamentales de los ciudadanos de la UE y se estimula la inversión y la innovación en este campo.

El proceso legislativo de la Ley de IA comenzó con la propuesta inicial de la Comisión Europea en abril de 2021, que fue seguida de intensas negociaciones entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la UE y diversos actores interesados, incluidos representantes de la industria y la sociedad civil. Tras varios ajustes y compromisos, el acuerdo final fue alcanzado y aprobado por el Consejo en mayo de 2024.

Uno de los principales hitos de la Ley de IA es su enfoque basado en el riesgo, donde los sistemas de IA se clasifican en función del potencial de causar daño. Los sistemas de IA de alto riesgo deberán cum-

plir con requisitos estrictos antes de ser permitidos en el mercado de la UE, mientras que los sistemas de bajo riesgo estarán sujetos a obligaciones de transparencia más ligeras. La ley también prohíbe ciertas prácticas de IA consideradas inaceptables, como la manipulación cognitiva y la categorización biométrica para inferir datos sensibles como la orientación sexual o las creencias religiosas (Ver más en: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/05/21/artificial-intelligence-ai-act-council-gives-final-green-light-to-the-first-worldwide-rules-on-ai/>).

La ley también aborda los sistemas de IA de propósito general (GPAI) y los modelos fundacionales, estableciendo normas específicas para su uso y asegurando que, si presentan riesgos sistémicos, están sujetos a requisitos más estrictos. Además, la Ley de IA establece una arquitectura de gobernanza con varios organismos encargados de la supervisión y aplicación de las normas, incluyendo una Oficina de IA dentro de la Comisión Europea y un panel científico de expertos independientes.

Otro aspecto importante de la Ley de IA es la introducción de obligaciones de transparencia para los sistemas de alto riesgo, que deben ser diseñados de manera que su operación sea suficientemente transparente para permitir que los usuarios interpreten los resultados y los utilicen adecuadamente. Los sistemas de IA que generan contenido sintético, como los deepfakes, deberán ser claramente identificados como tales para asegurar que los usuarios sean conscientes de su naturaleza.

Las sanciones por incumplimiento de la Ley de IA pueden ser severas, con multas que pueden llegar hasta el 7% de los ingresos anuales globales de la empresa infractora o 35 millones de euros, lo que sea mayor. Esta disposición busca garantizar el cumplimiento efectivo de las normas y disuadir prácticas irresponsables en el uso de la IA.

La adopción de la Ley de IA representa un hito significativo para la Unión Europea, subrayando la importancia de la confianza, la transparencia y la responsabilidad en el manejo de nuevas tecnologías, mientras se fomenta su desarrollo y se fortalece la posición de Europa como líder global en la regulación de la inteligencia artificial.

9. *Acuerdo con Mercosur*

El acuerdo entre la Unión Europea (UE) y el Mercosur, compuesto por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, ha sido objeto de extensas negociaciones que se iniciaron en 1999. A pesar de que se alcanzó un acuerdo político en 2019, el proceso ha enfrentado numerosos obstáculos, tanto internos como externos, que han retrasado su ratificación definitiva.

En 2024, hubo un renovado impulso para concluir el acuerdo, impulsado por la necesidad de superar barreras tanto tarifarias como no tarifarias que limitan la competitividad de las empresas europeas en el mercado relativamente cerrado del Mercosur, el cual cuenta con más de 270 millones de consumidores. Este acuerdo tiene como objetivo no solo incrementar el comercio y la inversión bilateral, sino también establecer reglas más estables y predecibles, y promover valores conjuntos como el desarrollo sostenible y la protección ambiental (Ver más en: https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mercosur/eu-mercosur-agreement_en).

Uno de los principales retos ha sido la resistencia interna en varios países miembros de la UE, particularmente Francia, que ha expresado preocupaciones sobre los posibles impactos ambientales del acuerdo y la competencia agrícola. En el Mercosur, la reciente elección del presidente argentino Javier Milei también ha generado incertidumbre, aunque Brasil ha continuado liderando las negociaciones con optimismo renovado de alcanzar un acuerdo antes de las elecciones al Parlamento Europeo en junio de 2024.

El acuerdo es visto como una oportunidad estratégica para diversificar las cadenas de valor de la UE y fortalecer su autonomía estratégica en un contexto de crecientes preocupaciones sobre la seguridad económica global. Además, se espera que el acuerdo fomente la creación de empleo y el crecimiento económico en ambas regiones, a la vez que promueva altos estándares en derechos laborales y sostenibilidad ambiental.

Los próximos pasos incluyen reuniones técnicas para resolver los puntos pendientes sobre el capítulo de sostenibilidad y protección para las empresas del Mercosur frente a la competencia europea. Se espera que estas discusiones técnicas culminen en un posible acuerdo final en la segunda mitad de 2024, lo que permitiría su firma y posterior ratificación por los parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo.

Cuadernos Europeos de Deusto

Deusto Journal of European Studies

