

ISSN: 1130-8354 (papel)

ISSN: 2445-3587 (digital)

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

# Cuadernos Europeos de Deusto

*Deusto Journal of European Studies*

**No. 72/2025**

DOI: <https://doi.org/10.18543/ced722025>



## **Primera activación de la Directiva de protección temporal: Ucrania**

F.J. Donaire Villa, N. Caicedo Camacho, E. La Spina,  
J.A. López Jiménez, O. Quirico, D. Ordóñez Solís,  
P. Rodríguez Talavera

**Instituto de  
Estudios Europeos**

• • • • •



# Cuadernos Europeos de Deusto

No. 72/2025

DOI: <https://doi.org/10.18543/ced722025>

Primera activación de la Directiva de protección temporal: Ucrania

*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

EBSCOhost

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)

Ainhoa Lasa López (Universidad del País Vasco, España)

Nerea Magallón Elosegui (Universidad del País Vasco, España)

Aitziber Emaldi Cirión (Universidad de Deusto, España)

Elena Atienza Macías (Universidad de Deusto, España)

##### *Consejo Asesor:*

Joana Abrisketa Uriarte (Universidad de Deusto, España)

Francisco Aldecoa Luzárraga (Universidad Complutense de Madrid, España)

Cristina Churruza Muguruza (Universidad de Deusto, España)

Pablo Antonio Fernández Sánchez (Universidad de Sevilla, España)

Beatriz 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 Filibí López, University of the Basque Country, Spain

Inmaculada Herbosa Martínez, University of Deusto, Spain

Javier Larena Beldarrain, University of Deusto, Spain

Ainhoa Lasa López, University of the Basque Country, Spain

Nerea Magallón Elosegui, University of the Basque Country, Spain

Francesco Ricci, LUM Giuseppe Degennaro University, Italy

##### *Advisory Board*

Joana Abrisketa Uriarte, University of Deusto, Spain

Francisco Aldecoa Luzárraga, Complutense University of Madrid, Spain

Pablo Antonio Fernández Sánchez, University of Seville, Spain

Beatriz Iñárritu Ibarreche, University of Deusto, Spain

María Nagore Casas, University of Deusto, Spain

##### *Technical Secretary*

Noemí Angulo Garzaro

##### *Contact:*

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

##### *Access and Copyright*

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

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

ISSN (Print) 1130-8354

ISSN (Online) 2445-3587

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

Printed in Spain

Legal deposit: BI-620-91



# Revista Cuadernos Europeos de Deusto

## Normas de publicación

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

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

### Formato

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

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

—Extensión máxima: 25 páginas, tamaño Dina 4.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

—Sumario:

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

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

- Ejemplo:

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

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

## Manual de estilo Chicago-Deusto

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

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

### Notas y bibliografía: ejemplos

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

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

### 1. Libro

#### Un autor

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

—Duch, *Mito...*, 15.

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

—Segura, *Gramática...*, 75.

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

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

#### Dos autores

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

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

#### Tres autores

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

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

#### Cuatro o más autores

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

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

—Ojeda *et al.*, *La predicción...*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

—Rieger, int roducción, 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. 72/2025

DOI: <https://doi.org/10.18543/ced722025>

Primera activación de la Directiva de protección temporal: Ucrania

## Sumario/Contents

---

### Presentación/Introduction

Francisco Javier DONAIRE VILLA 19

### Estudios

Francisco Javier DONAIRE VILLA, Las bases jurídicas del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en supuestos extraordinarios de afluencia masiva de personas desplazadas 29

Natalia CAICEDO CAMACHO, Acogida y derechos sociales de las personas necesitadas de protección internacional en el ámbito europeo. Estudio sobre la Directiva 2024/1347 de acogida y la respuesta frente a la guerra en Ucrania 73

Encarnación LA SPINA, Las personas desplazadas procedentes de Ucrania y su proceso de acogida en la Unión Europea y en España 103

### Otros estudios

José Ángel LÓPEZ JIMÉNEZ, La Unión Europea y su aproximación estratégica al espacio postsoviético: el camino a la adhesión de Moldavia y el secesionismo de Transnistria 143

Ottavio QUIRICO, A fundamental right to climate sustainability?  
EU developments on mitigation and adaptation in the light of  
International Law 183

### **Jurisprudencia**

David ORDOÑEZ SOLÍS, Crónica de la Jurisprudencia del Tribunal  
de Justicia de la Unión Europea 213

### **Crónica**

Pablo RODRÍGUEZ TALAVERA, Actualidad institucional y econó-  
mica de España en el marco de la Unión Europea 261

# **Presentación**

# **Introduction**



# Presentación

## «Primera activación de la Directiva de Protección Temporal: Ucrania»

Francisco Javier Donaire Villa  
Profesor Titular de Derecho Constitucional  
Universidad Carlos III de Madrid  
franciscojavier.donaire@uc3m.es

doi: <https://doi.org/10.18543/ced.3246>

Publicado en línea: marzo de 2025

---

**Resumen:** La invasión militar rusa de Ucrania desde febrero de 2022 ha provocado uno de los desplazamientos de población más rápidos y masivos en Europa desde la Segunda Guerra Mundial. En cuestión de pocas semanas, varios millones de personas se vieron obligadas a abandonar sus hogares, buscando refugio en países vecinos y en (otros) Estados miembros de la Unión Europea.

Ante tal emergencia, tan pronto como el 4 de marzo de 2022, pero nada menos que veinte años después de la adopción del instrumento jurídico aplicado, la UE puso en marcha por vez primera la Directiva 2001/55/CE, relativa a la protección temporal de personas desplazadas en caso de afluencia masiva a los Estados miembros. Además, la rápida decisión se adoptó por unanimidad del Consejo (a propuesta de la Comisión), siendo así que según la propia Directiva basta la mayoría cualificada.

La repentina llegada de millones de personas sobrepasó la capacidad de muchos Estados miembros, generando situaciones de saturación en centros de acogida y servicios sociales. Igualmente, surgió el reto de garantizar que todas las personas desplazadas recibieron un nivel de protección y asistencia equivalente, independientemente del país de acogida. El desplazamiento masivo de personas desde Ucrania hacia la UE ha dado lugar a una política de fronteras abiertas y de inmediata acogida y recepción de estas personas.

Ahora bien, esta respuesta ha sumado componentes de asimetría en la política de *Temporary Protection* según quedó configurada en la antedicha Directiva, al dar paso a la coexistencia de procesos o tiempos diferenciados en razón de la heterogeneidad de posibles personas beneficiarias de procesos de acogida temporal dentro del territorio europeo. En el caso de Ucrania, esa misma respuesta de la Unión y de sus Estados miembros también ha tenido una nota de provisionalidad acaso imprevista cuando se activó el mecanismo, ante la ya prolongada duración del conflicto desencadenante.

Los tres trabajos que se enmarcan en el núcleo temático del presente Número monográfico abordan aspectos básicos del marco regulador europeo de la protección temporal dispensada por la UE a las personas desplazadas de Ucrania, y de su implementación normativa y aplicativa, fundamentalmente en España. Se examina el Derecho originario de la Unión sobre la materia (en perspectiva además tanto

diacrónica, cuanto sincrónica), así como su interpretación y aplicación por el Tribunal Justicia de la UE. E igualmente se analiza el Derecho derivado (la Directiva de Protección Temporal y otros textos jurídicos recientemente aprobados en el marco del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo).

Dos de los estudios, asimismo, pasan revista a la normativa española de transposición de la Directiva de Protección Temporal, y a la Decisión del Consejo actuando su aplicación. Y junto a la valoración jurídica, con el propósito de ilustrar su dimensión práctica, se toman en consideración aspectos cuantitativos y cualitativos de la aplicación efectiva del marco normativo estudiado: principalmente en España (incluido el reparto competencial interno entre Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales, y su impacto sobre la praxis), pero también elementos de comparación con otros Estados miembros de la UE.

**Palabras clave:** Directiva Europea de Protección Temporal, Ucrania, Personas desplazadas, Afluencia masiva

---

El trabajo de **Francisco Javier Donaire Villa** (Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad Carlos III de Madrid) estudia las bases jurídicas de Derecho originario de la Unión Europea en materia de Protección Temporal de personas desplazadas en afluencia masiva a los Estados miembros: su surgimiento, evolución y contenido actual, incluyendo la interpretación realizada por el Tribunal de Justicia de la UE. También pone de manifiesto el eventual desarrollo armonizador superior al alcanzado por el Derecho derivado actual, que esas bases jurídicas permitirían.

El artículo de **Natalia Caicedo** (Profesora Agregada de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona) versa sobre la acogida y derechos sociales de las personas necesitadas de protección internacional a causa de la Guerra en Ucrania. Examina el contenido del sistema de acogida con arreglo al Derecho de la UE, abarcando la reciente Directiva de Acogida de 2024. También aborda la distribución interna de competencias en cuanto a las estrategias implementadas y los desafíos enfrentados por los sistemas de acogida en España.

El trabajo de **Encarnación La Spina**, Profesora Contratada Doctora encargada de Filosofía del Derecho de la Universidad de Deusto, aborda el proceso de acogida en la Unión Europea (y, específicamente dentro de ella, en España) de las personas desplazadas procedentes de Ucrania tras la activación de la Directiva de Protección Temporal. Se examina en este artículo el marco jurídico aplicable, su activación por Decisión del Consejo y, especialmente, la respuesta de los Estados miembros. El análisis se enfoca específicamente sobre España, y plantea cuestiones de dobles estándares, así como de oportunidades y paradojas, en términos socio-económicos y culturales, de la acogida inmediata y diferenciada de este

colectivo respecto al resto de las personas solicitantes o beneficiarias de protección internacional.

Estos tres trabajos, correspondientes a la temática central del presente número monográfico de *Cuadernos Europeos de Deusto*, proceden de las respectivas ponencias expuestas por sus autores en el Seminario sobre «La respuesta de la UE y la acogida en España a las personas desplazadas de Ucrania», celebrado en la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona el 24 de abril de 2023, que, al igual que los propios artículos objeto de esta introducción, son resultado de los dos siguientes Proyectos: el Proyecto europeo *Safe Reporting for victims of crime with irregular migration status* VISA PoC perteneciente a la convocatoria JUST-2021-JACC y *grant agreement* No 101056675, y el Proyecto nacional de I+D «El espacio de libertad, seguridad y justicia en tiempos inciertos: futuro y retos jurídicos (ELSEJUSTFREE)» PID2021-128195NB- I00, cuyos Investigadores Principales son, respectivamente, la Profesora Natalia Caicedo Camacho y el Profesor Francisco Javier Donaire Villa.

*Last but not least*, cumple rendir testimonio expreso de gratitud a la Revista *Cuadernos Europeos de Deusto*, por su apoyo decidido a esta iniciativa, así como a las observaciones contenidas en los diversos informes anónimos de evaluación que, sin duda, han contribuido a enriquecer los artículos que aquí se presentan.

## Sobre el autor

**Francisco Javier Donaire Villa** es Profesor Titular de Derecho Constitucional (con Habilitación Nacional) de la Universidad Carlos III de Madrid, Acreditado ANECA – Catedrático de Universidad, y Abogado ejerciente. ExVicedecano de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de la Universidad Carlos III de Madrid. Autor de más de un centenar de publicaciones científicas (entre libros, artículos de revista, capítulos de libro y traducciones de libros jurídicos y Sentencias constitucionales de Alemania e Italia). Dirige en la actualidad el Proyecto Nacional de I+D «El espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en tiempos inciertos: futuro y retos jurídicos», y fue Co-IP del Proyecto Nacional de I+D «Futuro y Retos Jurídicos de la Unión Económica y Monetaria Europea». Ganador de 4 Premios y galardones de Investigación: 2.º Premio Estudios Financieros Modalidad Derecho Constitucional y Administrativo 2009, Premio Arte y Derecho 2011 (en coautoría), Premio Eduardo García de Enterría de Estudios Jurídicos Europeos 2019, y Accésit del Premio de Estudios Financieros Modalidad Derecho Constitucional y Administrativo 2024 (en coautoría). Jurado en tres ediciones del Premio de Estudios en Gestión y Administración Pú-

blica (Junta de Extremadura, Consejería de Presidencia). Ha sido Profesor en la Escuela Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores de España y Profesor invitado de Doctorado y Máster en la Universidad de la Baja California y en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (México, en ambos casos), en la Pontificia Universidad Católica del Perú, en la Universidade Federal do Pará (Brasil) y en la Universidad Nacional Autónoma Gabriel René Moreno (Bolivia). Ha sido Tutor de TFM en el Máster Universitario en Derecho Constitucional de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo y del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, y ponente en varias ediciones de los Cursos de Verano de la Universidad del País Vasco y en las Jornadas Transfronterizas en la Université de Pau et Pays d'Adour (Francia). Ha desarrollado estancias de investigación en la Universidad Libre de Bruselas (Bélgica) y en la Escuela Universitaria Superior Sant'Anna Pisa (Italia).

## Introduction

# “The first activation of the Temporary Protection Directive: Ukraine”

Francisco Javier Donaire Villa  
Associate Professor of Constitutional Law  
University Carlos III of Madrid  
franciscojavier.donaire@uc3m.es

doi: <https://doi.org/10.18543/ced.3246>

E-published: March 2025

---

**Abstract:** The Russian military invasion of Ukraine since February 24, 2022 resulted in one of the most rapid and massive population displacements in Europe since the Second World War. In a matter of a few weeks, several million people were forced to leave their homes in Ukraine, seeking refuge in neighbouring countries and (other) EU Member States.

Faced with this emergency, as early as in March 4, 2022, but no less than twenty years after the adoption of the legal instrument applied, the EU activated for the first time the Directive 2001/55/EC, on the temporary protection of displaced people in cases of massive influx to the Member States. Moreover, the swift decision was unanimously taken by the Council (on a proposal issued by the Commission), whereas according to the Directive only a qualified majority is sufficient.

The sudden arrival of millions of people exceeded the capacities of many Member States, thus generating situations of overcrowding in reception centers and social services. The challenge of ensuring that all displaced persons received an equivalent level of protection and assistance, regardless of the host country, also arose. The massive displacement of people from Ukraine to the EU has given rise to a policy of open borders and immediate reception and protection to these people. But such response has also had a temporary nature which was probably unforeseen when the mechanism was activated, in the face of the nowadays prolonged duration of the triggering conflict.

The three papers of this special issue deal with all these matters, reviewing the European legal framework as well as its normative and administrative implementation, mainly in Spain, but also including elements of comparative law. The EU primary law on the temporary protection is examined (in both diachronic and synchronic perspective, as well as its interpretation and application by the EU Court of Justice). The EU secondary law is discussed as well: the Temporary Protection Directive and other legal texts recently approved within the New Pact on Migration and Asylum.

The three studies also survey the Spanish legislation transposing the Temporary Protection Directive, as well as its EU Council Implementing Decision. Quantitative and qualitative elements of the effective application of these are considered: focusing on Spain (including aspects linked to the internal distribution of competencies between the State, the Autonomous Communities and Municipalities), but also comparing with other EU Member States.

**Keywords:** European Directive of Temporary Protection, Ukraine, Displaced Persons, Massive Influx.

The work of **Francisco Javier Donaire Villa** (Associate Professor of Constitutional Law at the Carlos III University of Madrid) discusses the legal bases of the EU's primary law on the subject: their emergence, evolution and actual content, including the interpretation made by the EU Court of Justice. It also considers the higher harmonization than that currently achieved by secondary law, which those legal bases would allow.

The article by **Natalia Caicedo** (Assistant Professor of Constitutional Law at the University of Barcelona) is on the reception and social rights of persons in need of international protection because of the war in Ukraine, and examines the content of the reception system under EU Law, including the recent Reception Directive of 2024. It also discusses the internal Spanish distribution of competences for the strategy implemented and the challenges faced by the reception systems in Spain.

The paper by **Encarnación La Spina**, Permanent Lecturer of Legal Philosophy at the Deusto University, deals with the reception process in the European Union of displaced persons from Ukraine as a consequence of the activation of the Temporary Protection Directive. It surveys the legal framework, its implementation by the EU Council and especially the response of the Member States. It focuses specifically on Spain, and poses questions of double standards, opportunities and paradoxes in socio-economic and cultural terms stemming from the immediate and differentiated reception of Ukrainians as compared with the rest of applicants or beneficiaries of international protection.

It is to be pointed out that the three studies hereby presented are the result of the contributions made by their respective authors within the Seminar on "The EU response and reception in Spain to displaced persons from Ukraine", held at the Faculty of Law of the University of Barcelona the 24th of April 2023, which, as well as the works which are now being introduced, are all the result of the two following Research Projects: the European Project on "Safe Reporting for victims of crime with irregular migration status VISA PoC" corresponding to the call JUST-2021-JACC (grant agreement 101056675), and the Spanish Project "The area of freedom, security and justice in uncertain times: future and legal challenges (ELSE-JUSTFREE)" PID2021-128195NB-I00, whose leading researchers are, respectively, Professor Natalia Caicedo Camacho and Professor Francisco Javier Donaire Villa.

Last but not least, gratitude is due to the Journal *Cuadernos Europeos de Deusto* for its support to this research, as well as to the comments and remarks made in anonymous evaluation reports of the abovementioned articles.

## About the author

**Francisco Javier Donaire Villa** is Associate Professor of Constitutional Law (with National Habilitation) at the Universidad Carlos III de Madrid, ANECA Accredited as University Professor, and practising Lawyer. Former Vice-Dean of the Faculty of Social and Legal Sciences at the Universidad Carlos III de Madrid. Author of more than a hundred scientific publications (including books, journal articles, book chapters and translations of legal books and constitutional judgments from Germany and Italy). He currently is the Director of the National R&D Project ‘The Area of Freedom, Security and Justice in Uncertain Times: Future and Legal Challenges’, and was Co-PI of the National R&D Project ‘Future and Legal Challenges of the European Economic and Monetary Union’. Winner of 4 Research Prizes and Awards: 2nd Prize in the Financial Studies Prize for Constitutional and Administrative Law 2009, Art and Law Prize 2011 (co-authored), Eduardo García de Enterría Prize for European Legal Studies 2019, and Accesit of the Financial Studies Prize for Constitutional and Administrative Law 2024 (co-authored). Jury member in three editions of the Prize of Studies in Management and Public Administration (Junta de Extremadura, Consejería de Presidencia). He has been Professor at the Diplomatic School of the Spanish Ministry of Foreign Affairs and visiting Professor of Doctorate and Master’s Degrees at the University of Baja California and at the National Human Rights Commission (Mexico, in both cases), at the Pontifical Catholic University of Peru, at the Universidade Federal do Pará (Brazil) and at the Universidad Nacional Autónoma Gabriel René Moreno (Bolivia). He has been a Master Theses Tutor in the Master’s Degree in Constitutional Law at the Menéndez Pelayo International University and the Centre for Political and Constitutional Studies, and a speaker at several editions of the Summer Courses at the University of the Basque Country and at the Cross-border Conferences at the Université de Pau et Pays d’Adour (France). He has carried out research stays at the Université Libre de Bruxelles (Belgium) and at the Scuola Universitaria Superiore Sant’Anna Pisa (Italy).



# Estudios



# Las bases jurídicas del espacio europeo de libertad, seguridad y justicia en supuestos extraordinarios de afluencia masiva de personas desplazadas (\*)

*The legal bases of the european area of freedom, security and justice in extraordinary cases of massive inflow of displaced persons*

Francisco Javier Donaire Villa  
Profesor Titular de Derecho Constitucional  
Universidad Carlos III de Madrid  
franciscojavier.donaire@uc3m.es

doi: <https://doi.org/10.18543/ced.3247>

Recibido el 17 de diciembre de 2024  
Aceptado el 15 de enero de 2025  
Publicado en línea: marzo de 2025

---

**Sumario:** I. El silencio inicial de los Tratados y del Acta Única Europea: El surgimiento de la protección temporal mediante cooperación intergubernamental paracomunitaria.—II. La *temporary protection* entre los Tratados de Maastricht y Ámsterdam: el tercer pilar intergubernamental de la Unión y las personas desplazadas por los conflictos en la antigua Yugoslavia.—III. El nacimiento de la Directiva de Protección Temporal en el marco de las políticas comunitarias del espacio de libertad, seguridad y justicia introducidas por el Tratado de Ámsterdam.—IV. El actual *statu quo* del Derecho originario relativo a la protección temporal («post-Tratado de Lisboa»). 1. Bases jurídicas relativas a la protección temporal para la conformación de un sistema general tuitivo: Artículo 78.2, letras c) y g) del Tratado de Funcionamiento. 2. Bases jurídicas de la protección temporal en supuestos de emergencia: Artículo 78.3 TFUE. 2.1. Inaplicación del procedimiento legislativo, ni siquiera el especial, para la puesta en marcha del artículo 78.3 TFUE: inexigibilidad del *early warning system*, de reunión pública del Consejo para deliberación y voto, ni de la mayoría cualificada de aquél. 2.2. Alcance material y funcional de las medidas no legislativas urgentes aplicativas del artículo 78.3 TFUE: capacidad para exceptuar medidas legislativas amparadas en bases jurídicas distintas (de la política de asilo, entre otras). 2.3. Limitaciones materiales, cronológicas y procedimentales al empleo del artículo 78.3 TFUE para la adopción de medidas provisionales de emergencia por afluencia masiva de nacionales de terceros países. 2.4. ¿Qué se en-

---

(\*) El presente trabajo es resultado del Proyecto de I+D Nacional El espacio de libertad, seguridad y justicia en tiempos inciertos: futuro y retos jurídicos (ELSEJUSTFREE), PID2021-128195NB-I00.

tiende por el «carácter repentino» de la afluencia masiva, y por «urgencia»? 2.5. ¿Medidas urgentes con alcance prospectivo-evolutivo? Una condicionada y limitada validación jurisprudencial.—V. ¿Qué se entiende por afluencia masiva?—VI. Consideraciones finales.—VII. Bibliografía citada.

---

**Resumen:** El presente artículo estudia las bases jurídicas de Derecho originario de la Unión Europea en materia de protección temporal de personas nacionales de terceros países en afluencia masiva. Se aborda el surgimiento de esas bases jurídicas, inexistentes en la primera redacción de los Tratados comunitarios, la persistencia de su inexistencia tras el Acta Única Europea pese a que esta redefinió Mercado común como Mercado interior sin fronteras internas a la circulación de personas, la situación de *impasse* que a este efecto supuso el Tratado de Maastricht, y la primera aparición de tales bases jurídicas por obra del Tratado de Ámsterdam. A continuación, se efectúa la caracterización en detalle que esas bases jurídicas tienen en la actualidad en el Tratado de Funcionamiento de la Unión, principalmente en los apartados 2 y 3 del artículo 78 del mismo (incluyendo su interpretación jurisprudencial por el Tribunal de Justicia), así como el mayor desarrollo armonizador con respecto al existente con la Directiva de Protección Temporal, e incluso con el surgido del nuevo Reglamento de Situaciones de Crisis derivado del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, que esas mismas bases jurídicas permitirían.

**Palabras clave:** Protección temporal, personas desplazadas, espacio de libertad, seguridad y justicia, Derecho originario de la UE.

**Abstract:** *This article studies the legal bases of the European Union's primary law on the temporary protection of third-country nationals in mass influxes. It discusses the emergence of these legal bases, which did not exist when the Community Treaties were first drafted, the persistence of their non-existence after the Single European Act, despite the fact that it redefined the Common Market as an internal market without internal frontiers for the movement of persons, the impasse in this respect created by the Maastricht Treaty, and the first appearance of such legal bases under the Treaty of Amsterdam. This is followed by a detailed characterisation of these legal bases in the Treaty on the Functioning of the Union, mainly in Article 78(2) and (3) of the Treaty (including its jurisprudential interpretation by the Court of Justice), as well as the further harmonising development with respect to that existing with the Temporary Protection Directive, and even with that arising from the new Regulation on Crisis Situations derived from the New Pact on Migration and Asylum, which these same legal bases would allow.*

**Keywords:** *Temporary protection, displaced persons, area of freedom, security and justice, EU primary law.*

---

## I. El silencio inicial de los Tratados y del Acta Única: el surgimiento de la protección temporal mediante cooperación intergubernamental paracomunitaria

En su redacción inicial, el Tratado de Roma, constitutivo de la Comunidad Económica Europea, hoy denominado Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, TFUE), se limitaba a la integración económica entre los Estados miembros, y no contemplaba cuestiones migratorias o de asilo y protección de nacionales de terceros países. Tampoco lo hizo el Acta Única Europea, aunque rebautizara como Mercado Interior al hasta entonces denominado Mercado Común, y lo redefiniera como espacio sin fronteras interiores.

Por falta de acuerdo de los Estados miembros (negativa británica e irlandesa)<sup>1</sup>, el Acta Única no pudo dotar a la entonces Comunidad Europea de competencias para levantar los controles en las fronteras entre los Estados miembros y adoptar medidas compensatorias, de las que formarían parte las políticas migratorias y de asilo y protección a nacionales de terceros países. Lo que no impidió que comenzara en aquellos momentos un abordaje europeo de las afluencias masivas de personas de terceros países desplazadas en busca de protección internacional, como respuesta humanitaria a las guerras de disolución de la antigua Yugoslavia (1991-1995)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Acerca de esta controversia, Wenceslas de Lobkowicz, «Vers une politique commune vis-à-vis des ressortissants d'États tiers? », *Actualités du Droit, Revue de la Faculté de Droit de Liège*, n.º 2 (1994): 399. También, David O'Keeffe, «The Free Movement of Persons and the Single Market», *European Law Review*, vol. 17, n.º 1 (1992): 9, o Rafael Pastor Ridruejo, «La desaparición de fronteras en la Europa comunitaria y los problemas demográficos e inmigratorios», *Información Comercial Española*, n.º 683 (1990): 8.

<sup>2</sup> Así, entre otros, Nuria Arenas Hidalgo, «El sistema europeo de protección temporal. El resurgimiento de una renovada acogida territorial como respuesta a los desplazamientos masivos de población», *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. 55, n.º 3 (2003): 752; M. Ángeles Cano Linares, «La activación y aplicación de la Directiva de Protección Temporal de la Unión Europea tras la agresión rusa a Ucrania: Logros y desafíos», *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura*, vol. 38 (2023): 74; Sergio Carrera, «Protection for People Fleeing War in Ukraine: Time to Rethink Unequal Solidarity in EU Asylum Policy», en *EU Responses to the Large-Scale Refugee Displacement from Ukraine: An Analysis on the Temporary Protection Directive and Its Implications for the Future EU Asylum Policy*, editado por Sergio Carrera y Meltem Ineli-Ciger (Florenca: European University Institute, 2023), 15; José Díaz Lafuente, «La activación de la directiva de protección temporal ante la invasión rusa de Ucrania como instrumento de diplomacia migratoria», *Revista UNISCI*, n.º 64 (2024): 75-76; Georgios Milios, «La activación de la Directiva sobre protección temporal para las personas desplazadas de Ucrania como consecuencia de la guerra», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* n.º 44 (2022): 5. Un relato acerca de cómo se desataron los acontecimientos en la antigua Yugoslavia y su traducción en movimientos masivos de población desde ella hacia los Estados miembros de la UE y otros europeos puede encontrarse en Davor Sopl, «Temporary Protection in Europe After 1990: The "Right to Remain" of Genuine Convention Refugees», *Journal of Law and Policy*, vol. 6, n.º 1 (2001): 7 y ss.

Ya era conocida, a la sazón, la figura del refugio temporal, como señala Arenas Hidalgo<sup>3</sup>, respecto a los desplazados húngaros en 1956 o checos en 1968 tras las respectivas invasiones militares soviéticas en ambos países, y sobre todo, los movimientos masivos de personas del sudeste asiático, que darían lugar a la definición del «refugio provisional», a partir de 1979, por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, a través de su Comité Ejecutivo<sup>4</sup>, y en particular, de su Grupo de Expertos sobre el Refugio Temporal en Situaciones de Afluencia a Gran Escala<sup>5</sup>. En efecto, como también subraya Arenas Hidalgo, «por lo que respecta al *temporary refuge*, resultaba una práctica estatal consecuencia de un acto de soberanía, apoyada fuertemente por las Instituciones internacionales, caracterizada por una admisión de emergencia con una base provisional, con el objeto de proporcionar un lugar seguro pero sin compromisos jurídicos respecto a las posibilidades de residencia en el país de acogida [...], para procurar *a posteriori* el reasentamiento como solución duradera, en terceros países —principalmente y en la medida en que la vuelta al país de origen resultase inviable a corto plazo—»<sup>6</sup>.

La distinción jurídica entre protección temporal y asilo/refugio en su originaria caracterización iusinternacional (ACNUR)<sup>7</sup> facilitó que se adoptaran las primeras medidas europeas sobre gestión de afluencias masivas de nacionales de terceros países, a recomendación de ACNUR, como la solución «menos mala»<sup>8</sup>, para dar protección temporal a las personas desplazadas a consecuencia de los acontecimientos bélicos en la antigua Yugoslavia<sup>9</sup>: acogida de refugiados bosnios en 1992 y 1993<sup>10</sup>. Sin embargo, la ausencia, en la época, de bases jurídicas en el Derecho comunitario origina-

---

<sup>3</sup> Nuria Arenas Hidalgo, «El sistema europeo de protección temporal. El resurgimiento de una renovada acogida territorial como respuesta a los desplazamientos masivos de población», 750.

<sup>4</sup> ACNUR. Comité Ejecutivo. Refugiados sin país de asilo, Conclusión núm. 15 (XXX), 1979 (30.º periodo de sesiones del Comité Ejecutivo).

<sup>5</sup> ACNUR. Comité Ejecutivo. Sub Committee of the Whole on International Protection, Report on the Meeting of the Expert Group on Temporary Refugee in Situations of Large-Scale Influx, EC/SCP/Add. 1, 17 de julio de 1981.

<sup>6</sup> Nuria Arenas Hidalgo, «El sistema europeo de protección temporal. El resurgimiento de una renovada acogida territorial como respuesta a los desplazamientos masivos de población», 750.

<sup>7</sup> Nuria Arenas Hidalgo, «El sistema europeo de protección temporal. El resurgimiento de una renovada acogida territorial como respuesta a los desplazamientos masivos de población», 750 (nota 8).

<sup>8</sup> Jan-Paul Brekke, «The Dilemmas of Temporary Protection — the Norwegian Experience», *Policy Studies*, vol. 11, n.º 1 (2001): 7; Daniele Joly, «Temporary protection within the framework of a new European asylum regime», *International Journal of Human Rights*, vol. 2, n.º 3 (1998): 50.

<sup>9</sup> Ver *supra*, nota 2.

<sup>10</sup> En este sentido, Jan-Paul Brekke, «The Dilemmas of Temporary Protection — the Norwegian Experience», 7; Daniele Joly, «Temporary protection within the framework of a new European asylum regime», *International Journal of Human Rights*, vol. 2, n.º 3 (1998): 6.

rio determinó que esas medidas fueran fruto de la cooperación intergubernamental aún no formalizada entre los Estados miembros (concretamente, en el entonces denominado Grupo *ad hoc* Inmigración<sup>11</sup>).

Los Ministros responsables en materia inmigración abordaron esta cuestión, que daría lugar a sendas resoluciones: la adoptada en su reunión de 30 de noviembre y 1 de diciembre de 1992 en Londres, sobre las personas desplazadas como consecuencia del conflicto en la antigua Yugoslavia, y la emitida en su reunión de 1 y 2 de junio de 1993 en Copenhague, relativa a determinadas orientaciones comunes sobre la acogida de grupos de personas en peligro particularmente vulnerables, originarias de la antigua Yugoslavia. Bien pueden considerarse estos textos adoptados en el marco de la cooperación intergubernamental no comunitarizada como los textos inaugurales de la actual Unión Europea (en adelante, UE), no solo de manera específica sobre la protección temporal de personas desplazadas en afluencia masiva, sino más en general de la política europea de inmigración, asilo y protección internacional, elaborados y aprobados incluso antes de que existieran bases jurídicas de Derecho originario de la Unión como las que en la actualidad se hallan sobre la materia en el Título V de la III Parte del TFUE.

## II. **La *temporary protection* entre los Tratados de Maastricht y Ámsterdam: el tercer pilar intergubernamental de la Unión y las personas desplazadas por los conflictos en la antigua Yugoslavia**

El Tratado de Maastricht (vigente desde noviembre de 1993) mantuvo en lo esencial el *statu quo* normativo en el terreno de la libre circulación de personas, en general, y en el de la protección temporal a personas de terceros Estados desplazadas en afluencia masiva a los Estados miembros, en particular. Las nuevas atribuciones que el Tratado pasó a conferir a la entonces Comunidad Europea se limitaban a los visados. Por su parte, el hoy ya extinto tercer pilar de la Unión<sup>12</sup>, dada su naturaleza intergubernamental y su diferenciación jurídica de la Comunidad, tampoco supuso un cambio sustancial, más allá de institucionalizar y llevar a la UE la anterior cooperación intergubernamental informal y paracomunitaria entre los Estados miembros en la materia.

---

<sup>11</sup> Acerca del mismo, Antonio Cruz, *Schengen, Groupe ad hoc immigration et autres instances intergouvernementales européennes en vue d'une Europe sans frontières*, (Brussels: Churches Committee for Migrants in Europe, 1993), 18-20.

<sup>12</sup> Sobre el tercer pilar de la UE en el Tratado de Maastricht y su naturaleza jurídica intergubernamental, véase, en su conjunto, Joerg Monar y Roger Morgan, *The Third Pillar of the European Union. Cooperation in the fields of justice and home affairs* (Brussels: European Interuniversity Press, 1994).

El entonces artículo K1 del Tratado de la UE (en adelante, TUE), todavía no se refirió a la protección temporal, sino genéricamente a la política de asilo (apdo. 1). Sin embargo, el programa prioritario de trabajo adoptado por el Consejo el 30 de noviembre de 1993 ya contemplaba un examen detenido del reparto de cargas entre los Estados miembros en cuanto a la acogida y la estancia de refugiados en Europa occidental<sup>13</sup>. La Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de enero de 1994, sobre los principios generales de una política europea sobre refugiados<sup>14</sup>, asimismo se refería a esta cuestión.

Con estos planteamientos, ya bajo la inicial conformación jurídica del hoy extinto tercer pilar intergubernamental de la Unión (Cooperación JAI), puede considerarse que surge por vez primera, aunque no así denominado (sino, más bien, sin *nomen iuris*, pero con contenido), uno de los principios rectores de las políticas europeas de asilo, protección internacional y temporal, y de inmigración (artículos 67.2 y 80 del actual TFUE): el principio de solidaridad entre los Estados miembros, también en el aspecto financiero<sup>15</sup>, al señalar el Consejo que cuando la opción fuese la acogida, las condiciones para la misma y de estancia de dichas personas se establecieran de manera concertada y solidaria entre los Estados miembros.

Como un complemento de la antedicha solidaridad, o más bien formando parte de ella, se establecía también el principio de la reacción más homogénea posible entre los Estados miembros, cuando las circunstancias se lo permitiesen a éstos. Y se añadía que todo ello se pondría en práctica para reaccionar frente a situaciones de emergencia en los países próximos a la UE (con carácter hoy diríamos que rayando en lo profético, a la vista de la experiencia reciente de activación, por primera vez, de la Directiva 2001/55, de protección temporal, respecto a las personas desplazadas desde Ucrania con motivo de la agresión bélica a este país por parte rusa).

Al amparo del entonces recién estrenado Título VI TUE, el Consejo adoptó la Resolución de 25 de septiembre de 1995, sobre el reparto de cargas en relación con la acogida y estancia, con carácter temporal, de las personas desplazadas<sup>16</sup>, y la Decisión de 4 de marzo de 1996, sobre un procedimiento

---

<sup>13</sup> A este Programa de Trabajo, y sus objetivos en la materia que nos ocupa, se refiere en los términos expresados, el considerando 2 de la Resolución del Consejo, de 25 de septiembre de 1995, sobre el reparto de cargas en relación con la acogida y la estancia, con carácter temporal, de las personas desplazadas, Diario Oficial C 262 de 07/10/1995.

<sup>14</sup> Diario Oficial C 44 de 14/02/1994.

<sup>15</sup> Sobre este principio, según específicamente se establece en el artículo 80 TFUE, véase Eleni Karageorgiou, «The Law and Practice of Solidarity in the Common European Asylum System: Article 80 and its Added Value» *European Policy Analysis*, n.º 14 (2016): 1-12, o Goldner Lang, «Article 90», en *Treaty on the Functioning of the European Union – A Commentary*, editado por Hermann Josef Blanke y Stelio Mangiameli (Cham: Springer, 2021), 1517-1525.

<sup>16</sup> DOCE, num. C 262 de 7 de octubre de 1995, pp. 1-3.

de alerta y urgencia para el reparto de cargas en relación con la acogida y la estancia, con carácter temporal, de las personas desplazadas<sup>17</sup>. Previamente, el Consejo había tratado el 2 de junio de 1993, en Copenhague, el asunto de las personas desplazadas procedentes de la antigua Yugoslavia<sup>18</sup>.

La crisis de Kosovo de la primavera 1999, que daría lugar al entonces mayor movimiento de refugiados en Europa desde la Segunda Guerra Mundial (esa condición la tiene ahora la crisis de la invasión rusa de Ucrania<sup>19</sup>), encontraría respuestas nacionales desiguales y descoordinadas, con los consiguientes flujos secundarios hacia Estados miembros más generosos<sup>20</sup>, y la Unión no llegó a aprobar actos jurídicos del tercer pilar para afrontar la situación. Tras constatarse el bloqueo a principios de 1999, la Presidencia alemana propondría posteriormente un modelo de compensación solidaria y el principio de doble voluntad (de los Estados de acogida y de los propios desplazados), pero la entonces inminente entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam (1 de mayo de 1999) motivó la caducidad de la iniciativa legislativa<sup>21</sup>, si bien continuaron los trabajos bajo presidencia finlandesa.

### III. El nacimiento de la Directiva de Protección Temporal en el marco de las políticas comunitarias del espacio de libertad, seguridad y justicia introducidas por el Tratado de Ámsterdam

La Directiva de Protección Temporal se adoptó en 2001<sup>22</sup>, al amparo del Derecho comunitario originario reformado por el Tratado de Ámster-

<sup>17</sup> DOCE, núm. L 063 de 13 de marzo de 1996, pp. 10-11.

<sup>18</sup> Consejo, 6712/93, Prensa 90.

<sup>19</sup> Las cifras, que atestiguan que estamos ante la mayor crisis de refugiados desde la Segunda Guerra Mundial en el caso ucraniano, se citan por Francisco Javier Durán Ruiz, «La regulación de la protección temporal de los desplazados por la guerra de Ucrania y su compatibilidad con otras formas de protección internacional en el contexto de una nueva política migratoria de la UE», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 73 (2022): 957-960.

<sup>20</sup> Entre otros, Nuria Arenas Hidalgo, «El sistema europeo de protección temporal. El resurgimiento de una renovada acogida territorial como respuesta a los desplazamientos masivos de población», 750; o Hanne Beirens *et al.*, *Study on the Temporary Protection Directive. Final Report* (Bruselas: Comisión Europea. Dirección General de Migración y Asuntos de Interior, 2016): 5.

<sup>21</sup> Ver el relato de la propia Comisión en este sentido, en su documento COM/2000/0303 final - CNS 2000/0127 \*/ Diario Oficial n.º C 311 E de 31/10/2000: Propuesta de Directiva del Consejo relativa a unas normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a estas personas y asumir las consecuencias de dicha acogida.

<sup>22</sup> Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida, DO L 212, de 7.8.2001, 12.

dam, el cual supuso un verdadero «giro copernicano» respecto a la libre circulación de personas<sup>23</sup>, y en particular dedicó un precepto específico a otorgar una base jurídica en materia de protección temporal: el entonces nuevo artículo 63.2 del Tratado de Roma. En esta innovadora regulación originaria, supresión de controles y medidas compensatorias (entre ellas, la protección temporal) quedaron englobadas, como las dos caras de una misma moneda, bajo la noción del espacio de libertad, seguridad y justicia (en adelante, ELSJ).

El ELSJ, a su vez, pasó a ser objetivo general de la Unión, y en la parte comunitarizada, materia de competencia compartida entre aquella y los Estados miembros. Solo la cooperación policial y judicial permanecieron bajo el tercer pilar gubernamental. Por su parte, Reino Unido e Irlanda quedaron excluidas de estas políticas en su parte comunitaria, y Dinamarca mantuvo respecto a ellas un específico estatuto jurídico intergubernamental<sup>24</sup>.

Con arreglo al nuevo marco jurídico de Derecho primario vigente en aquel momento, el Plan de acción del Consejo JAI y de la Comisión sobre la mejor manera de aplicar las disposiciones del Tratado de Ámsterdam relativas a la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia<sup>25</sup> contemplaba específicamente «la elaboración y aprobación, lo más rápidamente posible y de conformidad con las disposiciones del Tratado de Ámsterdam, de normas mínimas para conceder protección temporal a las personas desplazadas procedentes de terceros países que no pueden volver a su país de origen y de medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros en la acogida de refugiados y personas desplazadas y en la asunción de las consecuencias de dicha acogida».

---

<sup>23</sup> De refundación jurídica, institucional y política ha sido conceptuada esta nueva disciplina: Alejandro del Valle Gálvez, «La refundación de la libre circulación de personas, tercer pilar y Schengen: el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 3 (1998): 43 y 71.

<sup>24</sup> De estos temas se han ocupado, entre otros, Hervé Bribosia, «Liberté, sécurité et justice: l'imbroglio d'un nouvel espace», *Revue du Marché Unique Européen*, n.º 1 (1998): 27-54; Henri Labayle, «Un espace de liberté, de sécurité et de justice», *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, vol. 33, n.º 4 (1997): 105-173; Fernando Mariño Menéndez y Fernando Reinares Nestares, «Una Unión al servicio del ciudadano (II): Un espacio de libertad, de seguridad y de justicia», en *El Tratado de Amsterdam de la Unión Europea*, dirigido por Marcelino Oreja Aguirre (Madrid: McGraw-Hill, 1998): 255-297; Fernando Mariño Menéndez, «Las políticas relativas al acceso y a la libre circulación de personas en el territorio de la Unión Europea», *Noticias de la Unión Europea*, n.º 186 (2000): 53-66; o Alejandro del Valle Gálvez, «La refundación de la libre circulación de personas, tercer pilar y Schengen...»: 47-51.

<sup>25</sup> DO C 19 de 20/01/1999.

En sus letras a) y b), el artículo 63.2 del Tratado de Roma (en su versión «post-Ámsterdam y Niza», y «pre-Lisboa») desglosaba en dos ámbitos o submaterias las medidas comunitarias sobre la *temporary protection*. La letra a) autorizaba la adopción de «normas mínimas» (por tanto, mejorables por cada Estado miembro en su legislación y praxis nacional), y no tanto una política común. Y la letra b) del mismo precepto introducía la espinosa cuestión del «*burden sharing*», que había bloqueado previas acciones comunes del tercer pilar de la Unión sobre esta materia bajo la redacción inicial del Tratado de Maastricht anterior al Tratado de Ámsterdam. Esto es, tras él, quedaban separadas en bases jurídicas distintas la regulación de las acciones materiales (la protección temporal en sí) y la cuestión de la *burden sharing* (o de solidaridad entre los Estados miembros, como en la actualidad denomina el Derecho originario esta cuestión).

El Tratado de Niza, vigente desde febrero 2003, y, sobre todo, el Tratado de Lisboa (en vigor desde diciembre de 2009), no hicieron sino confirmar y profundizar el objetivo general y el entramado jurídico-institucional y competencial del ELSJ, todo lo cual ha permitido la continuidad de la cobertura del Derecho originario a la Directiva de Protección Temporal hasta la actualidad, e incluso, desde Lisboa, con bases jurídicas específicas, como se verá seguidamente.

#### IV. El actual *statu quo* del Derecho originario relativo a la protección temporal («post-Tratado de Lisboa»)

Dado que el ELSJ no se hallaba dentro del núcleo de la controversia sobre la proyectada Constitución europea<sup>26</sup>, el Tratado de Lisboa recuperó en lo esencial la regulación que aquélla dedicaba al tema: «comunitarizó» lo que quedaba del tercer pilar de la Unión tras los Tratados de Ámsterdam y Niza, refundiendo en el actual Título V de la Tercera Parte del TFUE, los anteriores Títulos IV del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, en el que, *ratione materiae*, se emplazan las bases jurídicas para la protección temporal (artículo 78, apartados 2 y 3) y el hasta entonces Título VI del TUE, regulador del tercer pilar intergubernamental de la Unión, pilar que formalmente desaparece con el Tratado de Lisboa.

---

<sup>26</sup> Marcel Kau, «Justice and Home Affairs in the European Constitutional Process. Keeping the Faith and Substance of the Constitution», en *The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?*, editado por Steffan Grillier y Jacques Ziller (Viena: Springer Verlag, 2008): 224.

El ELSJ en general, y las competencias de la Unión en materia de protección temporal, en particular, no son sino consecuencia del perfeccionamiento del fundacional objetivo comunitario del Mercado Común, desde que el Acta Única lo rebautizase como Mercado interior y lo redefiniera como área sin fronteras interiores. De ahí que el ELSJ en general, y las competencias de la Unión sobre protección temporal, en particular, no procedan de una «constitucionalización» formal de la UE en clave de «estatalización» o «federalización» nominal, sino como resultado de un paso funcionalista más, profundizando en la integración económica.

En su origen de Derecho internacional general (ACNUR), la protección temporal se diferencia jurídicamente del asilo y refugio, pese a relacionarse material y funcionalmente con él, como ya se ha visto, si bien compartiendo todos estos institutos jurídicos como esencial rasgo común el principio de *non refoulement*. Esa diferenciación normativa entre asilo y *temporary protection* estaba presente, también, en la primera regulación de Derecho originario comunitario («post Tratado de Ámsterdam» y «pre-Tratado de Lisboa»), porque separaba la protección temporal, ubicándola en el artículo 63.2 del Tratado de Roma en su antigua redacción, de la política de asilo y protección temporal (artículo 63.1) y aun de la de inmigración (artículo 63.3), aunque todos estos institutos jurídicos fueran medidas compensatorias a la supresión de controles en las fronteras interestatales interiores del ELSJ.

El Tratado de Lisboa, artífice de la actual regulación originaria de la Unión acerca de la protección temporal dentro del ELSJ, rompió con esa distinción jurídica entre la protección temporal, el asilo y la inmigración que caracterizaba al Derecho comunitario primario «post-Ámsterdam», así como con la diferenciación legal entre protección temporal y asilo. En cambio, el actual Derecho originario del ELSJ, y dentro de él, de la protección temporal, sigue una sistemática reguladora distinta. Tras un capítulo de normas generales o comunes, siguen otros cuatro respectivamente dedicados a una o varias políticas específicas. De ellas, la protección temporal se ubica en el Capítulo 2 (relativo a las políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración). Dentro de ese Capítulo, el precepto regulador de la *temporary protection*, artículo 78 TFUE, comienza delimitando su ámbito material al señalar, textualmente, que «la Unión desarrollará una política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal».

Esta conjunta ubicación de la protección temporal bajo un mismo capítulo que también comprende las políticas de asilo e inmigración, y sobre todo el artículo 78.1 TFUE, supone la unificación dentro de una

misma política común el asilo y la protección subsidiaria, de una parte, y la protección temporal, específicamente de otra. Ambas circunstancias marcan el claro cambio de metodología reguladora del Tratado de Lisboa, con respecto a su antecesor, el Tratado de Ámsterdam, en cuanto a la *temporary protection* y el asilo. Ambos institutos integran ahora el objeto de una misma política de la Unión.

No impide lo dicho que las bases jurídicas para la protección temporal sigan siendo dos en el Derecho originario actual («post-Tratado de Lisboa» y merced a dicho Tratado). Pero ambas se diferencian y diversifican. El antiguo artículo 63.2 del Tratado de Roma era base jurídica de las medidas de protección temporal en sí, y del fomento del esfuerzo equitativo entre los Estados miembros en esa protección. Ahora, el sistema general de protección temporal se rige por el artículo 78.2, letras c) y g), mientras que en el artículo 78.3, ambos del TFUE, se amparan las medidas urgentes por afluencia masiva repentina de personas desplazadas, y esta bifurcación de bases jurídicas es novedad.

Al mismo tiempo, el esfuerzo equitativo troca su anterior naturaleza de título competencial limitado a la *temporary protection*, para pasar a ser en la actualidad, como ya se ha visto, principio y parámetro común de todas las políticas de inmigración y asilo (y no solo, incluyéndola también, de la protección temporal), ahora emplazado en los artículos 67.2 y 80 del mismo Tratado. Se examinan separadamente a continuación cada uno de los dos títulos competenciales respectivamente ubicados en los apartados 2 y 3 del artículo 78 TFUE, sucesor del antedicho artículo 63.2 del Tratado de Roma (cuya actual redacción era de completamente distinto tenor, otrora relacionado con la circulación de capitales y pagos).

### 1. *Bases jurídicas relativas a la protección temporal para la conformación de un sistema general tuitivo: Artículo 78.2, letras c) y g) del Tratado de Funcionamiento*

La primera de las actuales bases jurídicas de Derecho originario de la UE para la *temporary protection* se halla establecida en el artículo 78.2, letras c) y g) TFUE, pasando de las simples medidas para adopción de normas mínimas según las contemplaba el Derecho primario anterior, a la conformación, por la Unión, de un sistema común para la protección de las personas desplazadas en caso de afluencia masiva. Mecanismo o sistema general que aún sigue teniendo su plasmación, dentro del Derecho derivado, en la Directiva 2001/155, pese a que ésta

se adoptara al amparo del antiguo y antecitado artículo 63.2 del Tratado de Roma.

Tratándose de un concepto jurídico indeterminado, el de «protección temporal» que se emplea en las letras c) y g) del artículo 78.2 TFUE, pues ni el precepto ni el resto del Derecho primario de la Unión lo definen, ha sido determinante la labor pretoriana del TJUE a la hora de perfilarlo. Así, la distinción jurídica entre protección temporal y protección internacional queda trazada, sumaria pero significativamente, en la Sentencia resolutoria del recurso de anulación de Eslovaquia y Hungría contra la Decisión del Consejo que activaba el artículo 78.3 TFUE para la adopción de medidas urgentes en beneficio de Italia y Grecia por la situación de afluencia masiva de personas desplazadas que a la sazón estaban afrontando ambos Estados miembros<sup>27</sup>. Concretamente, cuando se refiere a «la concesión de protección internacional en lugar de un estatuto con derechos más limitados como el estatuto de protección temporal».

El Tribunal no ahondó más acerca de cuáles son los derechos que sí incluye la protección internacional y no comprende la protección temporal<sup>28</sup>, pues la afirmación se efectuó en *obiter* para subrayar la discrecionalidad que el TFUE (y en particular, tanto su artículo 78.2, como su artículo 78.3, ambos en lectura conjunta) confiere al Consejo para la opción entre una y otra forma de protección, internacional o temporal, a personas desplazadas en casos de afluencia masiva. Tal discrecionalidad no es, sin embargo, absoluta, pues la misma Sentencia apunta a que cabría cuestionar la opción seguida por dicha institución, cuando señala que no hubo en el caso de autos refutación de la afirmación del Consejo en torno a que el sistema de protección temporal establecido en la Directiva 2001/55 no proporcionaba respuesta efectiva al problema que en dicho caso concreto se planteaba<sup>29</sup>.

La expresa salvedad de la hipótesis contraria en esta misma Sentencia (esto es, que cabe refutar judicialmente la opción del Consejo por la protección internacional en detrimento de la protección temporal) otorga carta de naturaleza jurisprudencial a tal posibilidad. Lo que no hay en la Sentencia antedicha es más caracterización de los parámetros que permitirían poner

---

<sup>27</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Gran Sala, de 6 de septiembre de 2017, asuntos acumulados C-643/15 y C-647/15, *Eslovaquia y Hungría, apoyadas por Polonia, contra Consejo*, apdo. 257.

<sup>28</sup> Acerca de los derechos que, en el caso concreto de la protección temporal concedida a las personas desplazadas de Ucrania, supone dicha protección, véase Francisco Javier Durán Ruiz, «La regulación de la protección temporal de los desplazados por la guerra de Ucrania...», 976-980.

<sup>29</sup> Sentencia citada (asuntos acumulados C-643/15 y C-647/15, *Eslovaquia y Hungría, apoyadas por Polonia, contra Consejo*), apdo. 256.

en tela de juicio esa elección del Consejo entre protección temporal y protección internacional, dado que no hubo controversia expresa al respecto, si bien ello no impide que pueda llegar a haberla en eventuales supuestos futuros.

Incluso existe una tercera opción, en el *statu quo* normativo vigente, tanto de Derecho originario (apartados 2 y 3 del artículo 78 TFUE), cuanto de Derecho derivado (Directiva 2001/55, cuya base jurídica actual viene dada por el primero de dichos apartados del precepto): no activar mecanismo alguno. Esta última alternativa, una opción política en manos del Consejo, también halla cobertura jurídica en el Derecho originario (otra cuestión serían las eventuales valoraciones políticas, sociales, etc. de la opción por no actuar que permiten las normas), toda vez que las políticas del ELSJ, dentro de la que se enmarca la protección temporal (y también el asilo y la protección internacional) son competencias compartidas con los Estados miembros, conforme prescribe el artículo 4.2.j) TFUE, que la Unión puede decidir no ejercer, o no en su totalidad, o dejar de ejercer (artículo 2.2 del mismo Tratado).

En las competencias compartidas de la Unión con los Estados miembros en general, entre ellas las relativas al ELSJ, como acaba de señalarse, una y otros tienen potestad para legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes, pero éstos ejercerán su competencia en la medida en que aquélla hubiere ejercido la suya, o hubiere decidido dejar de ejercerla, a tenor del artículo 2.2 del mismo Tratado. De acuerdo con la lógica general de las competencias compartidas, la referente, en concreto, a la protección temporal, puede ser de ejercicio progresivo, o de no necesaria regulación integral y exhaustiva de la materia por la Unión, lo que sin duda permite la adopción de normas mínimas (lo único que, por su parte, autorizaba el Derecho originario anterior al Tratado de Lisboa).

Sin embargo, el título competencial también permite a la Unión emprender un mayor grado de armonización, e incluso que la fuente de Derecho derivado pueda ser no solo la Directiva, sino también el Reglamento. Lo último supone un estadio superior de integración dada las características de esta fuente típica del Derecho a tenor del artículo 288 TFUE (obligatoriedad en todos sus elementos, aplicabilidad inmediata y, por supuesto, primacía). El ejercicio efectivamente realizado del título competencial, a través de la Directiva 2001/55, aunque podría haber llegado a un mayor grado de armonización normativa (por ejemplo, mediante la configuración de parámetros cuantitativos y otros cualitativos objetivables, como la situación de los sistemas de asilo y protección internacional de los Estados miembros afectados), preserva la discrecionalidad del Consejo, al atribuir a éste la decisión de activar el mecanismo previsto en la propia Directiva.

Como es sabido, esa activación de la Directiva 2001/55 solo ha acontecido en los últimos años, en el caso de las personas desplazadas procedentes de Ucrania<sup>30</sup>, mediante la decisión del Consejo el 4 de marzo de 2022<sup>31</sup>

<sup>30</sup> Al respecto, Joana Abrisketa Uriarte, «The activation of the Temporary Protection Directive 2001/55/EC for Ukrainian Refugees: A Demonstration of its Uniqueness», *EuroMediterranean Journal of International Law and International Relations*, n.º 11 (2023): 1-31; Nuria Arenas Hidalgo, «La primera activación de la Directiva 2001/55/CE. Entre los límites restrictivos de su ámbito de aplicación personal y las bondades de su modelo de solidaridad interestatal en la acogida de las personas desplazadas desde Ucrania», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n.º 44 (2022); Carmen Azcárraga Monzonís «La “afluencia masiva de personas desplazadas” desde Ucrania y su protección temporal en la Unión Europea y en España: la activación de la Directiva 2001/55/CE», *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 57 (2022): 103-112; Natalia Caicedo Camacho, «La protección social de las personas refugiadas. El especial caso de la respuesta frente a la llegada de personas refugiadas ucranianas», en *Impactos de la guerra de Ucrania*, dirigido por Cristina González Beilfuss, Mónica Navarro Michel y Xavier Fernández Pons (Valencia: Tirant lo Blanch, 2023): 173-203; María Ángeles Cano Linares, «La activación y aplicación de la Directiva de Protección Temporal de la Unión Europea tras la agresión rusa a Ucrania: logros y desafíos», *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura*, n.º 38 (2022): 69-99; Sergio Carrera y Meltem Ineli-Ciger, editores., *EU Responses to the Large-Scale Refugee Displacement from Ukraine: An Analysis on the Temporary Protection Directive and Its Implications for the Future EU Asylum Policy* (San Domenico di Fiesole — Firenze, European University Institute, 2023); José Díaz Lafuente, «La activación de la Directiva de Protección Temporal ante la invasión rusa de Ucrania como instrumento de diplomacia migratoria», *Revista UNISCI*, n.º 64 (2024): 73-93; Francisco Javier Durán Ruiz, «La regulación de la protección temporal de los desplazados por la guerra de Ucrania y su compatibilidad con otras formas de protección internacional en el contexto de una nueva política migratoria de la UE», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 73 (2022): 951-993; Cristina Gortázar Rotaache, «La respuesta de la UE ante los refugiados de Ucrania: ¿Excepción puntual o cambio de perspectiva?», *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, n.º 49 (2023): 339-352; Elspeth Guild y Kees Groenendijk, «Temporary Protection and the Future of Ukrainians in the EU», en *The Temporary Protection Directive: Central Themes, Problem Issues and Implementation in Selected Member States*, editado por Sandra Mantu, Karin Zwaan y Tineke Strik (Nijmegen: Centrum voor Migratierecht, Radboud Universiteit Nijmegen, 2023): 105-116; Georgios Milios, «La activación de la Directiva sobre protección temporal para las personas desplazadas de Ucrania como consecuencia de la guerra», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n.º 44 (2022); José María Porras Ramírez, «La crisis de Ucrania, la aplicación de la Directiva de protección temporal de los desplazados en casos de afluencia masiva y el reconocimiento inmediato de derechos a los migrantes: ¿un progreso en la política migratoria común de la Unión Europea?», *La Ley Unión Europea*, n.º 106 (2022): 1-26; Carolina Soler García, «La aplicación de la protección temporal en la Unión Europea con ocasión de la agresión rusa a Ucrania. Una respuesta sin precedentes ante una situación excepcional», *Anuario Español de Derecho Internacional*, n.º 40 (2024): 471-535; Sylvain Thiéry, «La protection temporaire de l'Union Européenne en faveur des ressortissants ukrainiens: perspectives d'avenir après un an d'application», *European Papers*, vol. 8, n.º 2 (2023): 779-789.

<sup>31</sup> Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo, de 4 de marzo de 2022, por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania en el sentido del artículo 5 de la Directiva 2001/55/CE y con el efecto de que se inicie la protección temporal, DO L 71 de 4.3.2022, p. 1/6.

(aprobada por unanimidad, aun cuando baste la mayoría cualificada según el artículo 5 de la propia Directiva 2001/55), y sus sucesivas prórrogas decididas en 2023<sup>32</sup> y 2024<sup>33</sup>. Tales decisiones no han estado exentas de críticas doctrinales<sup>34</sup>, aunque no tanto por haberse activado la Directiva en esta ocasión, sino más bien por no haberse hecho otro tanto en situaciones anteriores, como las que dieron lugar a la llamada crisis de los refugiados de 2014-2015 y años inmediatamente subsiguientes<sup>35</sup>.

Por último, en lo que no se diferencian, sino que más bien tienen en común, asilo y protección temporal es la vigencia y exigibilidad del principio de *non refoulement*, impuesto para ambos componentes de la política de la Unión sobre asilo, protección subsidiaria y protección internacional en el marco del ELSJ por el artículo 78.1 TFUE. En este sentido,

<sup>32</sup> Decisión de Ejecución (UE) 2023/2409 del Consejo, de 19 de octubre de 2023, por la que se prorroga la protección temporal introducida por la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382, DO L, 2023/2409, 24.10.2023.

<sup>33</sup> Decisión de Ejecución (UE) 2024/1836 del Consejo, de 25 de junio de 2024, por la que se prorroga la protección temporal introducida por la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382, DO L, 2024/1836, 3.7.2024.

<sup>34</sup> Véase, entre otros, Meltem Ineli-Ciger, «Reasons for the Activation of the Temporary Protection Directive in 2022: A Tale of Double Standards», en *EU Responses to the Large-Scale Refugee Displacement from Ukraine: An Analysis on the Temporary Protection Directive and Its Implications for the Future EU Asylum Policy*, editado por Sergio Carrera y Meltem Ineli-Ciger (San Domenico di Fiesole-Firenze: European University Institute, 2023), 59-85 (especialmente epígrafe 3.1); Danielle Gluns y Janna Wessels, «Waste of Paper or Useful Tool? The Potential of the Temporary Protection Directive in the Current “Refugee Crisis”», *Refugee Survey Quarterly* (2017): 36-83, John Koo, «Mass Influxes and Protection in Europe: A Reflection on a Temporary Episode of an Enduring Problem», *European Journal of Migration and Law*, vol. 20, n.º 2 (2018): 157-181; Esin Küçük, «Temporary Protection Directive: Testing New Frontiers?», *European Journal of Migration and Law*, vol. 25, n.º 1 (2023): 1-30, Santiago Villar, «Refugiados e (in)solidaridad en la UE: la no aplicación de la Directiva 2001/55/CE», *Documentos CIDOB*, n.º 8 (2017): 1-7.

<sup>35</sup> Las razones aducidas por la Comisión y el Consejo para la no activación de la Directiva 2001/55 en estas situaciones anteriores se resumen en: Hanne Beirens *et al.*, *Study on the Temporary Protection Directive. Final Report* (Brussels: European Commission. Directorate-General for Migration and Home Affairs, 2016), 27. Sobre esta cuestión, asimismo y entre otros, Joana Abrisketa Uriarte, «The Activation of the Temporary Protection Directive 2001/55/EC for Ukrainian Refugees: A Demonstration of its Uniqueness», 10-13; Nuria Arenas Hidalgo, «La primera activación de la Directiva 2001/55...», 4-5, o José Díaz Lafuente, «La activación de la Directiva de Protección Temporal ante la invasión rusa de Ucrania como instrumento de Diplomacia migratoria», 77-79 y 83-87; Francisco Javier Durán Ruiz, «Diferencias de trato en los Estados miembros ante la afluencia masiva de personas desplazadas y solicitantes de protección internacional. ¿Discriminación o aplicación justificada del Derecho de la Unión?», *Revista Deusto de Derechos Humanos*, n.º 12 (2023): 208-216; Encarnación La Spina, «La diferenciación vs. Discriminación como línea de tendencia en los regímenes de inmigración y asilo: algunas reflexiones», *Revista de la Facultad de Derecho de México*, vol. 72, n.º 284 (2022): 217-220.

es de destacar que en España, una reciente y relevante Sentencia del Tribunal Supremo ha destacado la vigencia de este mismo principio, de *non refoulement*, por efecto directo del Derecho de la UE ante el silencio de la normativa española dictada en ejecución de la activación de la Directiva 2001/55 para la protección temporal en el caso de las personas desplazadas de Ucrania<sup>36</sup>.

## 2. Bases jurídicas de la protección temporal en supuestos de emergencia: Artículo 78.3 TFUE

El segundo título competencial en materia de protección temporal, dispuesto por el Derecho originario actualmente vigente, se establece en el artículo 78.3 TFUE. Si el artículo 78.2 del mismo Tratado, letras c) y g), habilita a la Unión a establecer un sistema general o común para la *temporary protection*, el artículo 78.3 TFUE añade un título de actuación para situaciones de emergencia en uno o varios Estados miembros caracterizadas por la afluencia repentina de nacionales de terceros países.

Se trata de un mecanismo de flexibilización, o «válvula de escape», introducido por el Tratado de Lisboa (inexistente, pues, en el Derecho originario anterior a él). Y lo es, no solo con respecto al sistema general de protección temporal cuyas bases jurídicas se ubican, como ha quedado indicado, en las letras c) y g) del artículo 78.2 TFUE, sino también para otros componentes de la más general política de asilo, protección subsidiaria y protección temporal de la que esta última forma parte.

Así ha ocurrido en la praxis con respecto a la política de asilo, cuando colapsó la aplicación del Reglamento Dublín III durante la llamada «crisis de los refugiados» entre 2015 y 2018, a causa de la afluencia masiva de migrantes y refugiados a las fronteras exteriores de Italia y Grecia. Estos Estados miembros no pudieron registrar todas las solicitudes de asilo ni, por ello, aplicar el principio de que el Estado miembro de primera entrada es el responsable de su examen, tal y como a la sazón establecía el entonces vigente Reglamento Dublín III.

---

<sup>36</sup> Sentencia 248/2024, de 13 de febrero, del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª Recurso de Casación 6172/2022, anulando expulsión de un nacional de Ucrania, donde se declara el efecto directo del principio *non refoulement* establecido en el artículo 78.1 TFUE, en interpretación de la Orden PCM/170/2022, de 9 de marzo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de marzo de 2022, que amplía la protección temporal otorgada en virtud de la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo de 4 de marzo de 2022 a personas afectadas por el conflicto de Ucrania que puedan encontrar refugio en España, precisamente ante el silencio acerca de este principio en la referida normativa nacional.

Ello dio paso a una política de permisión de la salida de migrantes y refugiados desde estos Estados miembros de primera línea hacia los Estados miembros del norte, a través de nuevas vías, como la ruta migratoria de los Balcanes Occidentales. Una reunión especial del Consejo Europeo en abril<sup>37</sup>, la Resolución del Parlamento Europeo<sup>38</sup>, y la Agenda Europea de Migración de la Comisión<sup>39</sup>, coincidieron en la necesidad de reforzar la solidaridad interestatal para prestar apoyo a Italia y Grecia como países en primera línea ante el desafío migratorio. Se decidió organizar un sistema de reubicación de emergencia con carácter voluntario, y la puesta en marcha de la cláusula de emergencia consagrada en el artículo 78.3 TFUE.

El Consejo Europeo de los días 25 y 26 de junio de 2015 acordó la reubicación temporal y excepcional de 40 000 personas en clara necesidad de protección internacional durante dos años, desde Italia y Grecia a otros Estados miembros. Esto tomó forma el 20 de julio de 2015 mediante una resolución (por tanto, un acto de *soft law* no expresamente basado en el artículo 78.3 TFUE) de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno Consejo de Ministros JAI de la UE, adoptada el 20 de julio de 2015<sup>40</sup>. Ante la insuficiencia cuantitativa de este régimen voluntario, el Consejo adoptó dos actos jurídicamente vinculantes en septiembre de 2015, dando lugar a un mecanismo de reubicación temporal y excepcional para 160.000 solicitantes procedentes de Grecia e Italia: las Decisiones 2015/1523 y 2015/1601<sup>41</sup>.

Se establecía en ellas una excepción (temporal) del sistema de Dublín para Grecia e Italia, al permitirles inaplicar el artículo 13.1, del Reglamento 604/2013, que les atribuía la responsabilidad de examinar las solicitudes de asilo y protección de los inmigrantes en afluencia masiva por ser el de pri-

---

<sup>37</sup> <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement/>.

<sup>38</sup> Resolución del Parlamento Europeo de 23 de octubre de 2013 sobre los flujos migratorios en el Mediterráneo, con particular atención a los trágicos eventos de Lampedusa (2013/2827(RSP)).

<sup>39</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Consejo Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre una Agenda Europea de Migración, 13 de mayo de 2015, COM(2015) 240 final.

<sup>40</sup> Resolución de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo sobre la reubicación de 40000 personas claramente necesitadas de protección internacional que en la actualidad se encuentran en Grecia e Italia, Bruselas, 22 de julio de 2015, 11131/15: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11131-2015-INIT/es/pdf>.

<sup>41</sup> Decisión (UE) 2015/1523 del Consejo, de 14 de septiembre de 2015, relativa al establecimiento de medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en favor de Italia y Grecia, DO L 239 de 15.9.2015, p. 146/156, y Decisión (UE) 2015/1601 del Consejo, de 22 de septiembre de 2015, por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia, DO L 248 de 24.9.2015, p. 80/94.

mer acceso, así como los trámites y plazos establecidos en los artículos 21, 22 y 29 de dicho Reglamento. De este modo, los demás Estados miembros (o «Estados miembros de reubicación») pasaron a ser responsables del examen de la solicitud de las personas que debían ser reubicadas, como excepción a la norma general del sistema de Dublín, según la cual ese examen correspondía al país de primera entrada.

La alta especificidad procedimental y material de este mecanismo de urgencia en el marco de la *temporary protection* fue la cuestión central de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE (en adelante, TJUE) dictada el 6 de septiembre de 2017<sup>42</sup>, a consecuencia de los recursos de anulación respectivamente presentados por Eslovaquia y Hungría contra la anticipada Decisión 2015/1601, que establecía las excepciones señaladas al Reglamento Dublín III. En un intenso órdago impugnatorio, los varios motivos de nulidad alegados por ambos Estados miembros dieron oportunidad al TJUE de pronunciarse, para resolverlos, sobre aspectos muy relevantes, tanto procedimentales como materiales y funcionales, acerca del título competencial para la adopción de medidas urgentes de protección temporal establecido en el artículo 78.3 TFUE.

Así, fueron planteados y resueltos importantes interrogantes como la naturaleza legislativa o no del procedimiento decisorio que en él se establece, el alcance regulatorio y su interacción con medidas propiamente legislativas adoptadas en ejercicio de las competencias relativas a la política de asilo, y otras cuestiones de respeto del citado precepto del TFUE por la Decisión impugnada, que propiciaron la realización de una importante labor de interpretación jurisprudencial del mismo. El análisis de cada una de estas cuestiones, con la respuesta dada por el TJUE, se desglosa en los subepígrafes que siguen.

## 2.1. Inaplicación del procedimiento legislativo, ni siquiera el especial, para la puesta en marcha del artículo 78.3 TFUE: inexigibilidad del *early warning system*, de reunión pública del Consejo para deliberación y voto, ni de la mayoría cualificada de aquél

Eslovaquia y Hungría, en su recurso de anulación contra la Decisión del Consejo 2015/1601, de medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia, alegaron que el artículo 78 TFUE, apartado 3, no proporciona una base jurídica para la adopción de actuaciones legislativas, pues consideraban que esta disposición no recoge ninguna indicación de que las medidas que se adopten a su amparo deban

---

<sup>42</sup> Apdos. 58-67 de la Sentencia citada *supra* (de 6 de septiembre de 2017, asuntos acumulados C-643/15 y C-647/15).

hacerlo de conformidad con el procedimiento legislativo. Eslovaquia añadió que un acto no legislativo basado en el precepto en ninguna circunstancia podría establecer excepciones a un acto legislativo, porque ello supondría eludir el homónimo procedimiento, que en este caso vendría impuesto, precisamente, por el artículo 78.2 TFUE<sup>43</sup>.

Ambos Estados adujeron, en tal sentido, que la Decisión impugnada, a pesar de que formalmente constituyera un acto no legislativo por haberse adoptado de conformidad con el procedimiento no legislativo, debía considerarse un acto legislativo por razón de su contenido y de sus efectos, dado que modificaba, y además de manera fundamental, varios actos legislativos del Derecho de la Unión, como el artículo 13, apartado 1, del Reglamento Dublín III, con arreglo al cual Grecia e Italia serían serían en principio responsables del examen de las solicitudes de protección internacional presentadas en dichos Estados por las personas en afluencia masiva a ellos, precepto reglamentario con valor de acto legislativo que quedaba exceptuado en el artículo 3, apartado 1, de la Decisión impugnada, carente de tal valor normativo<sup>44</sup>.

Hungría sostenía, adicionalmente, que la exigencia de consultar al Parlamento, establecida en el artículo 78.3 TFUE, debe considerarse una «participación» de la Eurocámara en el sentido del artículo 289 TFUE, apartado 2. Ello conduciría a la obligada aplicación del procedimiento legislativo especial, y a la participación preceptiva de los parlamentos nacionales en el proceso legislativo, cosas ambas que no acontecieron en el supuesto de autos. Solo si así se hubiera hecho, añadía Hungría, el artículo 78.3 TFUE podría haber proporcionado una base jurídica válida para la Decisión impugnada, pues en tal caso habría tenido el valor de acto legislativo y, consiguientemente, la capacidad para exceptuar las previsiones antedichas del Reglamento Dublín III<sup>45</sup>.

El TJUE desvirtuó estas alegaciones sentando importante doctrina interpretativa acerca de la naturaleza procedimental y jurídica de la base jurídica establecida en el artículo 78.3 TFUE. Según el Tribunal, el procedimiento decisorio que configura el artículo 78.3 TFUE no es un procedimiento legislativo especial en el sentido del artículo 289.2 del mismo Tratado, por lo que que el acto jurídico adoptado a su amparo no puede considerarse como un acto legislativo<sup>46</sup>. Obviamente, tal afirmación jurisprudencial en torno a la Decisión (UE) 2015/1601 es generalizable, de modo que es posible colegir

<sup>43</sup> Apdos. 47 a 49, 52 y 55 de la misma Sentencia antecitada.

<sup>44</sup> *Ibid.*

<sup>45</sup> *Ibid.*, apdo. 54.

<sup>46</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, STJUE), Gran Sala, de 6 de septiembre de 2017, asuntos acumulados C-643/15 y C-647/15, *Eslovaquia y Hungría, apoyadas por Polonia, contra Consejo*, apdos. 58-67.

de ella que ningún acto jurídico adoptado al amparo del artículo 78.3 TFUE puede considerarse como un acto legislativo.

Consecuencias procedimentales que se derivan de tal carácter no legislativo del mecanismo decisorio configurado por el artículo 78.3 TFUE son, básicamente, tres, a tenor de la misma Sentencia del TJUE<sup>47</sup>. En primer lugar, dado que, según subraya el Tribunal en ella, solo la adopción de actos legislativos está sometida a la participación de los parlamentos nacionales de conformidad con los Protocolos anejos n.º 1 y n.º 2, esa participación no era exigible para adoptar la Decisión 2015/1601. Tal conclusión es, asimismo, generalizable a todos los actos jurídicos elaborados, como la Decisión 2015/1601, al amparo del artículo 78.3 TJUE.

En segundo término, y por las mismas razones (no se trataba de un proyecto legislativo), tampoco resultaba obligada la reunión pública del Consejo para deliberación y voto, pues ello, a tenor del artículo 16.8 TUE, es exigible cuando se trate de un proyecto legislativo, algo que no era el que condujo a la adopción de la Decisión impugnada. Y, de nuevo, esta constatación, realizada por el TJUE a propósito de la Decisión 2015/1601, trasciende de ella, siendo aplicable a cuantos actos jurídicos se adopten sobre la base del artículo 78.3 TFUE por no ser actos legislativos, que, por ello, no quedan sometidos a la exigencia procedimental establecida en el artículo 16.8 TUE.

En una especie de *flash-back*, tras estas dos constataciones de orden procedimental que validaban la Decisión impugnada desde la perspectiva formal (y como ella, generalizando el criterio, todas las medidas que se adopten al amparo del artículo 78.3 TFUE), la Sentencia retoma el discurso sobre las razones por las que el referido artículo 78.3 del TFUE no configura un mecanismo decisorio sometido al procedimiento legislativo, ni tan siquiera al especial<sup>48</sup>. Dando expresa respuesta desestimatoria al argumento de Hungría acerca de que la referencia que efectúa el artículo 78.3 TFUE a la consulta al Parlamento Europeo debe entenderse equivalente a una participación de la Eurocámara en el sentido del artículo 289.2 del mismo Tratado, conducente a la aplicabilidad del procedimiento legislativo especial, el Tribunal recuerda que ese precepto solo ordena que dicho procedimiento se aplique «en los casos específicos previstos por los Tratados».

Como corolario, la resolución determina que solo puede considerarse acto legislativo de la Unión el adoptado al amparo de un precepto de los Tratados con expresa referencia al procedimiento legislativo ordinario (artículo 294.1) o especial (artículo 289.2), y que, al carecer de tal mención

---

<sup>47</sup> *Ibid.*, apdo. 59.

<sup>48</sup> *Ibid.*, apdos. 60 a 67.

expresa el artículo 78.3 TFUE, el Consejo determinó correctamente que la Decisión impugnada debía adoptarse siguiendo un procedimiento no legislativo, y que, por ello, constituía un acto no legislativo de la Unión. Una vez más, esta argumentación, que forma parte de la *ratio decidendi* de la Sentencia, trasciende del caso concreto, resultando aplicable, en general, a todo proyecto de acto jurídico (y su eventual plasmación final en acto jurídico de la Unión, tras su aprobación) que se tramite con arreglo al artículo 78.3 TFUE en los supuestos previstos en el mismo, y reuniendo el resto de condiciones formales y materiales de validez analizadas en la resolución (que a continuación se examinan).

Como tercera consecuencia formal del mecanismo decisorio que configura el artículo 78.3 TFUE, y a diferencia del marco o sistema general de la *temporary protection*, para cuya regulación por el Derecho derivado el artículo 78.2 TFUE declara aplicable el procedimiento legislativo ordinario, el antecitado artículo 78.3 establece un procedimiento especial, altamente intergubernamental: decisión del Consejo a propuesta de la Comisión y previa consulta (por tanto, no vinculante) al Parlamento Europeo. Sin embargo, y en claro contraste con lo que sucedía en el extinto de la Unión, no se requiere unanimidad del Consejo, pues al no preverse expresamente tal método decisorio en el artículo 78.3 TFUE, entra en juego la mayoría cualificada que rige como regla general (artículo 16.3 TUE).

Así lo ha confirmado, por lo demás, la Sentencia a que viene haciéndose referencia, pues otra impugnación Eslovaquia y Hungría fue que la Decisión recurrida se aprobó finalmente por mayoría cualificada, incumpliendo las Conclusiones del Consejo Europeo, de 25 y 26 de junio de 2015, de las que se desprendía que dicha decisión se adoptaría por consenso, y con ello se habría infringido, también, el artículo 68 TFUE (a cuyo tenor el Consejo Europeo aprueba las orientaciones estratégicas de la programación legislativa y operativa en el ELSJ). A ello opuso el TJUE la libertad de iniciativa de la Comisión, que resulta de los artículos 17.2 TUE y 289 TFUE, y del principio de equilibrio institucional, que asimismo es de aplicación al procedimiento de adopción de actos no legislativos previsto en el artículo 78.3 TFUE, siendo así que éste no supedita la facultad de iniciativa de la Comisión a la previa existencia de orientaciones definidas por el Consejo Europeo en virtud del artículo 68 TFUE<sup>49</sup>.

Apodícticamente, añade el TJUE que el art. 78.3 TFUE faculta al Consejo para adoptar medidas por mayoría cualificada<sup>50</sup>. Aunque ello es cierto, no lo es, como parece sostener el Tribunal, porque así lo diga el precepto,

<sup>49</sup> Apdos. 146 a 147 de la Sentencia citada.

<sup>50</sup> Apdo. 148 de la misma Sentencia.

pues no lo dice. La razón es justamente esta última: que no lo dice, silencio que es lo que precisamente permite dar entrada a la regla general en favor de tal mayoría que, a falta de expresa previsión en contrario, establece el artículo 16.3 TUE.

Se suma a todo lo dicho un argumento más del Tribunal, con enorme valor interpretativo: que el artículo 68 TFUE no permite al Consejo Europeo, a través de conclusiones adoptadas de conformidad con dicho precepto, modificar la regla, de Derecho originario, de votación por mayoría cualificada en el seno del Consejo cuando aplique el antedicho artículo 78.3 del mismo Tratado, y trocársela en unanimidad, pues tal cosa vulnera el principio de equilibrio institucional y, a falta de expresa previsión que diga lo contrario en los Tratados, ello solo puede hacerse mediante reforma de éstos<sup>51</sup>.

## 2.2. Alcance material y funcional de las medidas no legislativas urgentes aplicativas del artículo 78.3 TFUE: capacidad para exceptuar medidas legislativas amparadas en bases jurídicas distintas (de la política de asilo, entre otras)

En un ejercicio de interpretación del artículo 78.3 TFUE que rebasa el caso concreto, aunque sea *ratio decidendi* del mismo, la Sentencia antecitada aclara también que la ausencia de carácter legislativo del procedimiento decisorio en él establecido no es óbice para que, a su amparo, puedan adoptarse medidas no legislativas que excepcionen actos propiamente legislativos aprobados en aplicación del artículo 78.2 del mismo Tratado. Nótese que esta conclusión se alcanza, no a la vista de los preceptos generales del TFUE en materia de Fuentes del Derecho sobre actos legislativos y actos jurídicos normativos no legislativos de la Unión, sino a partir de las propias características de la base jurídica concreta: el antecitado artículo 78.3 de ese mismo Tratado. Concretamente, a partir de la noción, que en tal precepto se emplea, de «medidas excepcionales».

Desestimando la alegación en contrario articulada por Eslovaquia y Hungría, la Sentencia del TJUE resolutoria del recurso de anulación de ambos Estados miembros contra la Decisión 2015/1601 parte de la premisa de que el artículo 78.3 TFUE no define la naturaleza de las medidas provisionales que pueden adoptarse a su amparo, por lo que no cabe realizar una interpretación restrictiva de las mismas que solo permita medidas de acompañamiento de los actos legislativos existentes y adoptados con arreglo al artículo 78.2 del mismo Tratado, como una ayuda financiera, técnica u operativa a los Estados que enfrentan una situación de emergencia caracterizada por la afluencia re-

<sup>51</sup> Apdos. 148 a 149 de la Sentencia.

pentina de nacionales de terceros países, como pretendían los Estados miembros recurrentes, sino que, por el contrario, es precisa una interpretación no restrictiva, sino suficientemente amplia, de las «medidas provisionales» que el artículo 78.3 TFUE habilita adoptar al Consejo, y sean necesarias para hacer frente de manera efectiva y rápida a una situación de emergencia caracterizada por la afluencia repentina de nacionales de terceros países.<sup>52</sup>

El Tribunal destaca, atendiendo a la estructura general y objetivos de los apartados 2 y 3 del artículo 78 TFUE, que ambas son disposiciones distintas de Derecho originario, con finalidades diferentes y respectivos requisitos propios de aplicación, de manera que, a diferencia de la primera de dichas disposiciones, la contenida en la segunda pretende dar la oportunidad de hacer frente rápidamente a una determinada situación de emergencia padecida por determinados Estados miembros, frente al carácter estructural, temporalmente indefinido y el alcance general de la primera en el marco de la política común de asilo. Subraya en particular la Sentencia que el mecanismo de respuesta urgente establecido en el artículo 78.3 del mismo Tratado tiene carácter complementario del artículo 78.2 TFUE<sup>53</sup>.

### 2.3. Limitaciones materiales, cronológicas y procedimentales al empleo del artículo 78.3 TFUE para la adopción de medidas provisionales de emergencia por afluencia masiva de nacionales de terceros países

Sin perjuicio de su interpretación amplia de la noción de «medidas provisionales», que incluso permite exceptuar disposiciones legislativas preexistentes, aunque dichas medidas urgentes no sean actos legislativos por las razones antedichas, el TJUE no ha dejado un «cheque en blanco» en manos del Consejo. La Sentencia de referencia (sobre la impugnación de Eslovaquia y Hungría contra la Decisión 2015/1601, de medidas provisionales para Grecia e Italia) procedió al deslinde entre los respectivos títulos competenciales establecidos en los artículos 78.2 y 78.3 del TFUE, básicamente rodeando de garantías al primero en evitación de su vaciamiento de contenido frente a una eventual utilización excesivamente amplia del segundo.

Esas garantías, que cumulativamente conforman un auténtico test de validez de las medidas provisionales no legislativas que se adopten en aplicación del artículo 78.3 TFUE y que afecten a medidas legislativas basadas en el artículo 78.2 del mismo Tratado, son fundamentalmente las siguientes: delimitación temporal y material de la excepción, provisionalidad, y respuesta a una situación concreta de crisis, de modo que ni el objeto ni el

---

<sup>52</sup> Apdos. 68 a 71, y 75 a 77, de la Sentencia.

<sup>53</sup> Apdos. 72 a 74 de la Sentencia.

efecto de la medida provisional *ex* artículo 78.3 TFUE sea sustituir o modificar permanentemente y con alcance general disposiciones de actos legislativos, y con ello eludir el procedimiento legislativo ordinario establecido en el artículo 78.2 del Tratado antedicho<sup>54</sup>.

Asimismo, se interpreta el requisito de la provisionalidad *ex* artículo 78.3 TFUE, indicando el TJUE que esa provisionalidad caracteriza a un acto que no tenga por objeto resolver de manera permanente un asunto, y si dicho acto sólo se aplica durante un período limitado. Por el contrario, se descarta la alegación de los Estados miembros recurrentes en torno a que las medidas provisionales adoptadas al amparo de dicho precepto deban tener una duración inferior a la mínima necesaria para la adopción de un acto legislativo basado en el artículo 78.2 TFUE, porque, arguye el Tribunal, resultaría virtualmente imposible predeterminar esa duración mínima necesaria, porque falta argumento textual que lo avale, y porque entender lo contrario supondría desconocer el carácter complementario de las medidas contempladas en los dos preceptos (apartados 2 y 3 del artículo 78 TFUE)<sup>55</sup>.

Significativamente, la resolución destaca también la evolución producida en el Derecho originario aplicable, desde su formulación anterior, obra del Tratado de Ámsterdam, a la actual, producto del Tratado de Lisboa. En efecto, se subraya que, en contraste con el período máximo de seis meses que el antiguo artículo 64.2 del Tratado de Roma disponía para la aplicación de las medidas que se adoptaran sobre su base, su sucesor, el artículo 78.3 TFUE, no establece tal limitación (esto es, una duración numéricamente predeterminada o tasada), sino sólo que sean medidas temporales, lo cual otorga al Consejo un margen de apreciación para decidir en cada caso el período de aplicación de las respectivas medidas en función de las circunstancias específicas y las particularidades de la situación urgente que las justifica, habiendo validado el TJUE una duración de veinticuatro meses, ampliables a doce más, a la vista de la complejidad y dificultad de la situación de autos, duración a la que consideró como un período limitado<sup>56</sup>.

#### 2.4. ¿Qué se entiende por el «carácter repentino» de la afluencia masiva, y por «urgencia»?

Prosiguiendo con la descomposición analítica de las nociones jurídicas que definen el título competencial establecido en el artículo 78.3 TFUE, otro parámetro que condiciona su aplicabilidad, y la consiguiente adopción de me-

---

<sup>54</sup> STJUE, Gran Sala, de 6 de septiembre de 2017, asuntos acumulados C-643/15 y C-647/15, *Eslovaquia y Hungría, apoyadas por Polonia, contra Consejo*, apdos. 68-78.

<sup>55</sup> *Ibid.*, apdos. 100-102.

<sup>56</sup> *Ibid.*, apdos. 89-99.

didadas de Derecho derivado a su amparo, es el carácter repentino de la afluencia masiva. Como corresponde a una regulación de Derecho originario, el precepto no añade ulteriores precisiones cuantitativas, por lo que remite, en tal caso, a la discrecionalidad (aunque limitada, como en seguida se verá) de las instituciones llamadas a darle aplicación: esencialmente, la Comisión en ejercicio de su iniciativa, y el Consejo haciendo lo propio con su capacidad decisoria final, que dicho precepto respectivamente les confiere.

Se trata, pues, de una apreciación valorativa que el Derecho originario deja en manos de las referidas instituciones, al Parlamento Europeo en su capacidad de respuesta, aunque sea consultiva, y claro está, al TJUE en ejercicio de sus cometidos de control jurisdiccional en garantía del respeto del Derecho. Una vez más, la Sentencia de este último órgano resolviendo la impugnación de Eslovaquia y Hungría contra la Decisión que activó el mecanismo de emergencia y solidaridad ante la afluencia repentina de personas desplazadas en favor de Italia y Grecia, apunta algunas claves que, al hilo del caso concreto, pueden ser susceptibles de generalización.

Una de esas claves jurisprudenciales viene dada por la respuesta, a la alegación de ambos Estados miembros recurrentes, de que la Decisión cuestionada no se ajustaría al artículo 78.3 TFUE porque la situación abordada en ella no era repentina, al enmarcarse en una crisis migratoria que llevaba ya algún tiempo desarrollándose y era razonablemente previsible. Dicha respuesta del TJUE, extrapolable a cualesquiera escenarios de aplicación del artículo 78.3 TFUE comparables al supuesto de autos, es que la afluencia puede considerarse repentina, a efectos de dicho precepto, si resulta imprevisible, aun cuando se produzca en el contexto de una crisis migratoria que lleve varios años desarrollándose, porque lo determinante es que con esa masiva afluencia se imposibilite el normal funcionamiento del sistema común de asilo<sup>57</sup>.

Nuevamente, esta constatación acerca de la imprevisibilidad de la afluencia masiva, que conlleva inevitables dosis de discrecionalidad para las instituciones concernidas (el Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo), si bien bajo la fiscalización jurisdiccional del TJUE, debe hallar apoyo en cifras estadísticas objetivas<sup>58</sup>, como las relativas al número de casos de cruce irregular de fronteras (proporcionadas por la Agencia Frontex), o el número de solicitudes de protección internacional en comparación con ejercicios anuales anteriores (cuya fuente es Eurostat), datos y fuentes que se valoraron y ponderaron en la Sentencia a que viene haciéndose referencia<sup>59</sup>.

<sup>57</sup> *Ibid.*, apdo. 114.

<sup>58</sup> *Ibid.*, apdo. 124.

<sup>59</sup> *Ibid.*, apdos. 116, y 118 a 121.

De la amplitud de la facultad de apreciación que el TJUE concede al Consejo al decidir la activación del artículo 78.3 TFUE da idea el hecho de que el carácter repentino no solo se reconozca para incrementos objetivamente amplios de las afluencias en comparación con anualidades (o incluso mensualidades), como por ejemplo del 250% en el caso de Grecia en el supuesto de autos, sino que también se consideraron acordes con ese carácter repentino porcentajes sensiblemente inferiores (aunque no dejen de ser cuantitativamente significativos) como un 20%, en el caso italiano, también en el supuesto de autos<sup>60</sup>. Y ello, además, sin que necesariamente quepa ver en este último porcentaje (20%) el umbral mínimo jurisprudencialmente validado del incremento cuantitativo determinante del carácter repentino de la afluencia masiva, lo que aboca a un control jurisdiccional casuístico de este parámetro cuantitativo.

Asimismo, es precisa la existencia de un nexo de causalidad entre la situación de emergencia y la afluencia de nacionales de terceros países. El TJUE señaló en la misma Sentencia, en contra de lo alegado por los Estados miembros recurrentes (en particular, por Eslovaquia<sup>61</sup>), que ese nexo puede concurrir aunque la organización de la política de asilo en el Estado o Estados miembros beneficiarios de la medida urgente lleve tiempo sufriendo graves deficiencias no directamente causadas por la afluencia masiva determinante de la medida urgente en cuestión<sup>62</sup>, máxime cuando la afluencia sea de tal amplitud que hubiese alterado cualquier sistema de asilo, incluso sin adolecer de debilidades estructurales, como aconteció en el supuesto de autos<sup>63</sup>.

## 2.5. ¿Medidas urgentes con alcance prospectivo-evolutivo?

### Una condicionada y limitada validación jurisprudencial

Otro elemento caracterizador de las medidas urgentes de protección que puedan adoptarse al amparo del artículo 78.3 TFUE es su eventual prolongación en el tiempo siempre que ello no ponga en cuestión el carácter provisional de tales medidas. En particular, Eslovaquia, y Polonia como coadyuvante del recurso en este aspecto, alegaron que la Decisión del Consejo 2015/1601 sobre medidas provisionales de apoyo a Grecia e Italia en materia de protección internacional contenía, al menos en parte, medidas para resolver dificultades hipotéticas y futuras, lo que conside-

<sup>60</sup> *Ibid.*, apdos. 118 a 124, 207 y 208.

<sup>61</sup> *Ibid.*, apdo. 107.

<sup>62</sup> *Ibid.*, apdo. 127.

<sup>63</sup> *Ibid.*, apdo. 128.

rabán contrario al antedicho artículo y apartado del Tratado de Funcionamiento.

La respuesta del TJUE fue que no había tal oposición por el hecho de que el acto jurídico dictado al amparo del artículo 78.3 TFUE establezca mecanismos para adaptarlo y hacer frente a cambios si muda la situación inicial de emergencia (como, por ejemplo, su extensión a otros Estados miembros), sino que el Consejo dispone de amplio margen de apreciación al efecto, pues hacer frente a la emergencia no excluye el carácter evolutivo y adaptado de la respuesta, con la condición esencial de que la medida continúe conservando su carácter provisional<sup>64</sup>.

## V. ¿Qué se entiende por afluencia masiva?

Uno de los interrogantes más destacados que plantea la idea de «afluencia masiva» es lo que puede o debe entenderse jurídicamente por ella, cuestión que, como ya se vio, ha sido objeto de amplia controversia doctrinal, principalmente por la falta de activación de la Directiva 2001/55 durante la crisis de los refugiados de 2015, hasta el punto de que incluso en algún momento posterior la Comisión Europea se planteó la eventual derogación de dicha Directiva<sup>65</sup> (nada menos que en la propuesta de Reglamento de situaciones de crisis y fuerza mayor en la migración y el asilo<sup>66</sup>, aunque, como más adelante se verá, el homónimo Reglamento, recientemente aprobado en el marco del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, no sólo no deroga la Directiva, sino que se declara complementario y compatible con ella).

Manteniéndonos en el ámbito del Derecho originario, lo cierto es que el *nomen iuris* «protección temporal» se emplea en el artículo 78.2.c) TFUE. No así, en cambio, en el artículo 78.3, que utiliza el de «afluencia repentina», noción cuyo alcance, según ha sido jurisprudencialmente perfilado por el TJUE, se ha expuesto más arriba. Pero, como también quedó señalado entonces, la afluencia repentina igualmente se mide en términos cuantitativos, de modo que las dos nociones, la afluencia ma-

<sup>64</sup> *Ibid.*, apdos. 131 a 134.

<sup>65</sup> En la doctrina, sobre esta cuestión, véase Meltem Ineli-Ciger, «Has the Temporary Protection Directive Become Obsolete?: An Examination of the Directive and its Lack of Implementation in view of the Recent Asylum Crisis in the Mediterranean», en *Seeking Asylum in the European Union*, editado por Céline Bauhoz *et al.*, (Leiden: Brill Nijhoff, 2015): 225-247.

<sup>66</sup> Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo, COM(2020) 613 final, 23.9.2020, pp. 10, 19 y 25.

siva a que se refiere el artículo 78.2.c) TFUE, y la afluencia repentina a la que hace alusión el artículo 78.3 TFUE, pueden considerarse similares u homologables desde la óptica de sus respectivas caracterizaciones cuantitativas, como parte definitoria inescindible de ambas categorías dogmáticas.

Ahora bien, del mismo modo que para apreciar la afluencia y para poner en marcha medidas basadas en el artículo 78.3 TFUE, el TJUE reconoce discrecionalidad amplia al Consejo, este dispone asimismo de amplio margen de apreciación para hacer lo propio con el artículo 78.2 del mismo Tratado. Aunque también concurren elementos reglados para ello, igualmente consistentes en la existencia de datos numéricos objetivos de los que se desprenda cuantitativa y objetivamente que hay una significativa cantidad de personas desplazadas en afluencia simultánea, o próxima en el tiempo, hacia uno o varios Estados miembros, para poder considerar válidamente que es masiva desde la perspectiva del antecitado artículo 78.3 TFUE.

Es más, el Derecho originario confiere discrecionalidad a las instituciones de la Unión, no solo para adoptar la normativa reguladora, en primer lugar, sino también, en segundo, para configurar dicha regulación, e incluso para mantener esa discrecionalidad al decidir si activar o no efectivamente el mecanismo que haya establecido la correspondiente normativa reguladora de Derecho derivado. La noción de afluencia masiva se define en términos abiertos por el propio Derecho originario, lo que permite que el Derecho derivado someta la concreción final de su existencia en cada caso, en fase aplicativa, a la discrecional decisión de las instituciones. Ese Derecho derivado venía dado hasta hace poco únicamente por la Directiva 2011/55, pero a ella se ha unido recientemente el Reglamento 2024/1359, de gestión de situaciones de crisis en el ámbito de la migración y el asilo, textos normativos ambos cuya relación recíproca, desde la perspectiva de sus respectivas bases jurídicas de Derecho originario, se aborda más adelante.

Concretamente, la letra d) del artículo 2 de la Directiva 2001/55 define la afluencia masiva como la llegada a la Comunidad (hoy, tras el Tratado de Lisboa, y en virtud del tercer párrafo del vigente artículo 1, TUE, a la UE, sucesora jurídica de la fundacional Comunidad Europea) de, textualmente, «un número importante de personas desplazadas», a las que previamente la letra c) del mismo precepto caracteriza como «nacionales de un tercer país o apátridas» que hayan debido abandonar su país o región de origen o hayan sido evacuados, y su regreso seguro sea imposible por la situación existente en su país».

Gran parte de la literatura académica y de *stakeholders* (ONG's especializadas, *think tanks*, etc.) ha sido muy crítica en torno a esta definición

realizada en la Directiva 2001/55<sup>67</sup>. No obstante ello, esta opción escogida por el legislador comunitario en la Directiva 2001/55 halla cobertura jurídica en la amplitud e inconcreción al respecto de su base jurídica de Derecho originario de la Unión. Dicha base jurídica, en el momento de aprobarse la antecitada Directiva 2001/55, venía dada por el artículo 63.2, letras a) y b), del Tratado de Roma, al que en la actualidad ha sucedido, *ratione materiae*, el vigente artículo 78.2.c) TFUE.

Semejante discrecionalidad, que la Directiva 2001/55 confiere en su artículo 5.1 al Consejo, a propuesta de la Comisión (y ésta, a su vez, pudiendo examinar cualquier solicitud de un Estado miembro al efecto), en caso de afluencia masiva desde terceros Estados, ha sido incluso validada por la Sentencia del TJUE a que viene haciéndose referencia. Lo hizo al constatar, sin cuestionarlo, el hecho de que el Consejo había sostenido que el sistema de protección temporal que establece la Directiva 2001/55 no daba respuesta efectiva al problema de absoluta saturación en las infraestructuras de acogida en Grecia en Italia y la necesidad de descargar a ambos Estados de un número importante de emigrantes ya presentes en sus respectivos territorios, porque la protección temporal implica el derecho a obtenerla precisamente en el Estado miembro en que se encuentran<sup>68</sup>.

Refrendado jurisprudencialmente, el actual grado de armonización legislativa en materia de protección temporal que se alcanza con la Directiva 2001/55 es coherente con el hecho de que las competencias de la Unión sobre el ELSJ (dentro de las cuales se enmarcan las relativas a la protección temporal) son compartidas con los Estados miembros, caracterización que permite diversos grados de tal armonización, que puede ser el alcanzado en la Directiva 2001/55, pero que, según se verá en seguida, podría ser aún mayor (por ejemplo, como también se aducirá, reemplazando discrecionalidad por activación automática condicionada a la concurrencia de datos o indicadores predeterminados y objetivos, incluso numéricos sin más).

Cierto es que, a diferencia del Derecho originario anterior, el título competencial concreto de la Unión establecido en el artículo 78.2.c) TFUE, al igual que el que proporciona el artículo 78.3 del mismo Tratado, no se limita a la emanación de normas mínimas. Ahora bien, dado que las com-

---

<sup>67</sup> Al respecto, Nuria Arenas Hidalgo, «The Eternal Question: What Does “Mass Influx” Really Mean? Reflections After the First Activation of the Temporary Protection Directive 2001/55», en *EU Responses to the Large-Scale Refugee Displacement from Ukraine: An Analysis on the Temporary Protection Directive and Its Implications for the Future EU Asylum Policy*, editado por Sergio Carrera y Meltem Ineli-Ciger (San Domenico di Fiesole-Firenze: European University Institute, 2023): 86-100. De la misma autora, «The Concept of Mass Influx of Displaced Persons in the European Directive Establishing Temporary Protection», *European Journal of Migration and Law*, vol. 7, n.º 4 (2005): 435-450.

<sup>68</sup> *Ibid.*, apdo. 256.

potencias compartidas entre la Unión y sus Estados miembros, en general (y en particular, en materia de protección temporal) son susceptibles, tanto de un ejercicio total y completo (y éste, aun así, respetando los principios materiales de subsidiariedad y proporcional, y las exigencias formales del *early warning system* con el consiguiente control de los parlamentos nacionales y, donde los hay, subestatales<sup>69</sup>), cuanto de un ejercicio de menor intensidad: concretamente, de una armonización no total, como acontece con la Directiva 2011/55, donde incluso la constatación del carácter masivo de la afluencia, junto con la propia decisión de oportunidad consistente en activar el mecanismo protector, se deja en manos de la apreciación discrecional de las instituciones agentes de la Unión.

Eso sí, esta discrecionalidad conferida por el Derecho originario queda sujeta, asimismo en virtud de ese mismo Derecho, al control jurisdiccional del TJUE (artículos 19 TUE y concordantes del TFUE: 263, 265, 267, etc.)<sup>70</sup>. Y esa fiscalización del Tribunal, como se ha visto, se extiende a elementos objetivables mediante datos estadísticos procedentes de fuentes oficiales de la propia Unión. Lo cual no impide que, en la práctica, dicho control jurisdiccional del TJUE haya sido «deferente» hasta ahora, reconociendo un margen amplio de apreciación discrecional a las instituciones «agentes», básicamente el Consejo y la Comisión, en cuanto a la existencia de la confluencia masiva, y respecto a la oportunidad misma de la anticipada activación del mecanismo, una vez constatada y contrastada por el Tribunal la evidencia del carácter masivo de la afluencia que dichos datos estadísticos objetiva y cuantitativamente atestiguan.

El *statu quo* jurídico actual del Derecho originario hace difícil sostener algo distinto u opuesto a la referida discrecionalidad, no solo en la configuración legislativa, sino también en la fase aplicativa cifrada en la decisión de activar el mecanismo de protección a personas desplazadas, por más que pueda haber atendibles razones extrajurídicas (humanitarias, solidarias con las personas desplazadas, etc.) para tal activación cuando ésta no se produzca. El recurso por omisión solo procedería si la falta de activación del mecanismo de protección temporal, sea el general *ex* artículo 78.2.c) TFUE, sean los de emergencia basados en el artículo 78.3 del mismo Tratado, pu-

<sup>69</sup> Sobre este mecanismo, Elviro Aranda, «El fortalecimiento de los Parlamentos en la Unión Europea: la incorporación del *Early Warning System*», en *La Constitución Europea. Actas del III Congreso Nacional de la Asociación de Constitucionalistas de España*, coord. por Marc Carrillo y Héctor López Bofill (Tirant lo Blanch: Valencia, 2006): 685-712, o Tomasz Jaroszyński, «National Parliaments' Scrutiny of the Principle of Subsidiarity: Reasoned Opinions 2014–2019», *European Constitutional Law Review*, vol. 16, n.º 1 (2020): 91–119.

<sup>70</sup> En similar sentido, Nuria Arenas, «The Concept of Mass Influx of Displaced Persons' in the European Directive Establishing the Temporary Protection System», 446-449.

diera considerarse una abstención en violación de los Tratados, como al efecto requiere el artículo 265, asimismo del TFUE.

Sin embargo, según se ha visto, ambos preceptos otorgan discrecionalidad a las instituciones competentes de la Unión, tanto para regular el mecanismo general de protección temporal, cuanto para que la legislación derivada dictada a su amparo otorgue también una discrecionalidad de segundo grado a las instituciones llamadas por ella a activar dicho mecanismo, que es justamente lo que en la actualidad hace la Directiva 2001/55. En estas condiciones, a la vista del actual *statu quo* normativo de Derecho originario, no es jurídicamente sostenible entender que la falta de activación de dicha Directiva sea por sí misma una abstención en violación de los Tratados en el sentido del artículo 265 TFUE.

Al contrario, y con independencia de valoraciones apreciables de cualquier otro tipo discrepantes con esa falta de activación de los mecanismos generales o provisionales de protección, ésta halla cobijo jurídico precisamente en los Tratados. Conclusión distinta cabría alcanzar si, como se ha visto que también es jurídicamente posible, el Derecho derivado realizase una mayor armonización legislativa de la protección temporal (toda vez que, de acuerdo con el Derecho originario actualmente vigente, ya no es exigible que esa armonización se limite al establecimiento de normas mínimas, a diferencia del Derecho originario inmediatamente anterior al Tratado de Lisboa, que limitaba a ellas la entonces competencia comunitaria).

La armonización legislativa en materia de protección temporal podría, *lege ferenda*, ir más allá de la actual discrecionalidad actualmente conferida al Consejo por la Directiva 2001/55 para otorgar dicha protección, y objetivar ese otorgamiento, como antes se anticipaba, mediante sistemas de *benchmarking* o de indicadores estadísticos, por ejemplo al estilo del denominado «Método abierto de coordinación» (MAC)<sup>71</sup>, que rige en otros ámbitos de la integración europea: la política de empleo y la lucha contra la exclusión social. Si el sistema estuviese objetivado de este u otro modo similar, entonces la falta de activación de la protección temporal cuando concurriesen las circunstancias o datos fácticos o estadísticos predeterminados sí que podría abrir paso a la aplicabilidad del recurso por omisión, mas no es éste el *statu quo* normativo actualmente vigente en la materia, como ya se ha visto.

---

<sup>71</sup> Dentro de una considerable bibliografía, cabe remitir, para mayores detalles sobre esta metodología, a los trabajos de Kenneth ARMSTRONG y Claire KILPATRICK, «Law, Governance and New Governance. The Changing Open Method of Coordination», *Columbia Journal of European Law*, vol. 13, n.º 3 (2007): 649-677, o de Margarita Robles Carrillo, «El método abierto de coordinación tras el Tratado de Lisboa», *Revista del Ministerio de Trabajo*, n.º 92 (2011): 283-323.

En cuanto al Derecho derivado efectivamente dictado en ejercicio de la competencia para la adopción de un marco general en materia de protección temporal, competencia hoy prevista en el artículo 78.2.c) TFUE, y previamente en su antecesor, el antiguo artículo 63 del Tratado de Roma en su versión «post-Ámsterdam» y «pre-Lisboa», además de la Directiva 2001/55, hay que hacer referencia a otros dos instrumentos jurídicos, no por su contenido íntegro, que en ambos casos excede del objeto del presente trabajo, pero sí por el modo en que aplican el Derecho originario de la *temporary protection*. Se trata de dos Reglamentos nacidos del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo: el Reglamento 2024/1358 relativo a la base de datos Eurodac, y el Reglamento 1359/2024, sobre gestión de crisis y fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo<sup>72</sup>.

El Reglamento 2024/1358 sobre Eurodac<sup>73</sup> incide en la protección temporal: concretamente, en lo relativo a la anotación, en la base de datos Eurodac, de los datos de los beneficiarios de dicha protección, y las excepciones, relevantes por cierto, a esa obligada anotación, como en seguida va a exponerse. Significativamente, el Reglamento 2024/1358 invoca de forma expresa, entre otras bases jurídicas de Derecho originario<sup>74</sup>, las dos relativas a la protección temporal que respectivamente se ubican en las letras c) y g) del artículo 78.2 TFUE, lo que contrasta con la falta de invocación a las mismas que, como posteriormente podrá comprobarse, se produce en el Reglamento 2024/135.

Aunque en la cita a todas las bases jurídicas de Derecho originario efectuadas en la Exposición de Motivos del Reglamento 2024/1358 no se desglose qué disposiciones de éste se amparan en cada una de tales ba-

---

<sup>72</sup> Reglamento (UE) 2024/1359 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se abordan las situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/1147, DO L, 2024/1359, 22.5.2024.

<sup>73</sup> Reglamento (UE) 2024/1358 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de datos biométricos a efectos de la aplicación efectiva de los Reglamentos (UE) 2024/1351 y (UE) 2024/1350 del Parlamento Europeo y del Consejo y de la Directiva 2001/55/CE del Consejo y de la identificación de nacionales de terceros países y apátridas en situación irregular, y sobre las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/818 del Parlamento Europeo y del Consejo y se deroga el Reglamento (UE) n.º 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, DO L, 2024/1358, 22.5.2024.

<sup>74</sup> Todas las bases jurídicas de Derecho originario citadas en la Exposición de Motivos del Reglamento son las siguientes: artículo 78, apartado 2, letras c), d), e) y g), artículo 79, apartado 2, letra c), artículo 87, apartado 2, letra a), y artículo 88, apartado 2, letra a), en todos los casos del TFUE.

ses jurídicas, *ratione materiae* deben entenderse dictadas en aplicación del artículo 78.2.c) TFUE los preceptos de dicho Reglamento que tienen incidencia normativa, concretamente, sobre las disposiciones de la Directiva 2001/55 referentes al registro de datos personales de las personas beneficiarias de la protección temporal que, a tenor de la misma, han de ser registrados por los Estados miembros: artículos 10 y 27, y letra a) del Anexo II de la Directiva antedicha.

Esta conexión material y jurídica entre ambos textos de Derecho derivado obedece al hecho de que, aunque la Directiva 2001/55, de Protección Temporal, se adoptara sobre la base de la antigua redacción, hoy ya no vigente, del artículo 63.2 del Tratado de Roma en su versión «pre-Tratado de Lisboa», debe considerarse hoy que esa base se halla en el precepto homólogo que le ha sucedido, el actual artículo 78.2 TFUE, en especial en su letra c), a los presentes efectos. Consiguientemente, toda adopción de posteriores reglas de Derecho derivado afectantes a cuestiones reguladas en la Directiva 2001/35 debe ampararse en la misma base jurídica: el actual artículo 78.2.c) TFUE, al que, por ello, efectivamente invoca, entre otros preceptos de Derecho originario, la Exposición de Motivos del Reglamento 2024/1358.

Con afectación, pues, a las disposiciones antecitadas de la Directiva 2001/55 sobre registro e intercambio de datos personales de las personas beneficiarias del estatuto de protección temporal, el Reglamento 2024/1358, regulador de Eurodac, establece una regla general, y una llamativa excepción. La regla general se resume en que los datos de las personas beneficiarias de protección temporal, que a tenor de la Directiva 2001/55 deben tomar los Estados miembros, pasarán a anotarse en Eurodac. La excepción es que los actuales beneficiarios de la protección temporal, las personas desplazadas procedentes de Ucrania, quedarán exentas de esa inclusión de sus datos en Eurodac.

El artículo 1.j) del Reglamento 2024/1358 determina que, entre las finalidades de Eurodac, se contará concretamente la consistente en prestar asistencia en la aplicación de la Directiva 2001/55, de protección temporal de personas desplazadas en afluencia masiva. Los datos biométricos y personales a recabar y registrar en Eurodac se listan en el artículo 26 del citado Reglamento, siendo, cuanto menos, llamativo (y cuanto más, en probable pugna con los artículos 8 y 24 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE) que la edad mínima de las personas cuyos datos deben registrarse sea de tan solo seis años.

Ahora bien, si el comienzo de la aplicabilidad del Reglamento 2024/1358 sobre Eurodac queda diferida al 12 de junio de 2026 con carácter general (primera frase del artículo 63.2 del antedicho texto reglamentario), ese inicio, en el caso del artículo 26 del mismo, el relativo a los datos de los solicitantes de protección temporal a consignar en Eurodac, se retrasa tres años

más (esto es, a partir del 12 de junio de 2029), de conformidad con la segunda frase del mismo artículo del citado Reglamento. Ello es coherente con lo afirmado en la Exposición de Motivos, Considerando 10, que explicita lo que puede considerarse como la «excepción (o exclusión) ucraniana de Eurodac».

Concretamente, se dice en en él que «procede excluir de Eurodac a las personas que gozan de protección temporal en virtud de la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 y de cualquier otra protección nacional equivalente en virtud de dicha Decisión. Dicha exclusión también debe aplicarse a cualquier modificación futura de la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 y a cualquier prórroga de esa protección temporal.»

La motivación que se esgrime en ese mismo Considerando es que «la Comisión ya ha creado una plataforma, en cooperación con la Agencia de la Unión Europea para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (eu-LISA), establecida por el Reglamento (UE) 2018/1726 del Parlamento Europeo y del Consejo, y con los Estados miembros para gestionar los intercambios de información necesarios en virtud de la Directiva 2001/55/CE<sup>75</sup>».

Tal afirmación, vertida en el considerando expuesto, no se halla después explicitada o verbalizada literalmente en el contenido normativo del propio Reglamento 2024/1258. No obstante, la exención ucraniana es clara consecuencia, aunque implícita, del aplazamiento de la aplicabilidad de su artículo 26 en tres años más que la del resto del mencionado Reglamento, debido a la duración limitada de la *temporary protection* concedida según la Directiva 2001/55 (artículo 4.1 de la misma: hasta tres años en total, con las sucesivas prórrogas), que para dicha fecha de inicio de aplicabilidad del artículo 26 del Reglamento 2024/1358 habrá expirado con creces en el caso de Ucrania.

Esta nueva regulación sobre captación y registro de datos personales de las personas beneficiarias de protección temporal que el Reglamento 2024/1358 suma a la Directiva 2001/55, sin reformarla o derogarla, sino incluso declarando su compatibilidad y complementariedad con ella, supone, sin embargo, una modificación muy importante con respecto al *statu quo* normativo *ex ante* que se derivaba de dicha Directiva. En efecto, antes del Reglamento 2024/1358 (o, con mayor precisión, antes de que éste resulte

---

<sup>75</sup> A través, concretamente, de DubliNet, tal y como se informa en la Comunicación de la Comisión relativa a las directrices operativas para la aplicación de la Decisión de Ejecución 2022/382 del Consejo por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania en el sentido del artículo 5 de la Directiva 2001/55/CE y con el efecto de que se inicie la protección temporal 2022/C 126 I/01, DO C 1261 de 21.3.2022, p. 1/16.

aplicable en materia de protección temporal: a partir del próximo 12 de junio de 2029 según lo ya expuesto), los datos de estas personas no podían —todavía no pueden— registrarse en bases de datos de la Unión por ausencia de cobertura jurídica para ello en la Directiva antedicha.

Así lo señalaba la Comisión, antes de la aprobación del mencionado Reglamento, en su Comunicación sobre directrices operativas de aplicación de la Decisión activando la Directiva 2001/55 para los desplazados procedentes de Ucrania<sup>76</sup>. Por esta razón, la Comisión aconsejaba a los Estados miembros, en el mismo documento, que incluyesen a dichas personas en sus registros nacionales de extranjeros u otros registros nacionales con pleno respeto al Reglamento general de protección de datos<sup>77</sup>.

Contrastando con el Reglamento 2024/1358, el segundo de los textos jurídicos del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo con incidencia en la materia que nos ocupa, el Reglamento 2024/1359, de situaciones de crisis y fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo, no invoca entre sus bases jurídicas a la letra c) del artículo 78.2 TFUE, sobre adopción del sistema general de *temporary protection*, sino a las letras d) y e) del mismo artículo y apartado, sobre asilo y protección subsidiaria ambos.

Pero lo más destacable, *prima facie*, de este Reglamento (2024/1359) es que, pese a no ampararse en la base jurídica actual de la Directiva 2001/55, sin embargo se declara expresamente complementario con ella, e incluso prevé posibles escenarios de aplicación simultánea de ambos textos jurídicos. Así viene a decirse en el Considerando 3 del Reglamento 2024/1359, expresa afirmación que, en aras de la claridad y la seguridad jurídica, tal vez debería figurar literalmente, también, en alguno de los artículos o apartados de este instrumento jurídico, pero tal cosa no sucede.

La complementariedad, e incluso la compatible simultaneidad aplicativa de uno y otra, entre este Reglamento de situaciones de crisis en la migración y el asilo (2024/1359) y la Directiva de protección temporal (2001/55), se hallan implícitas, no obstante, en el primer apartado del artículo 9 del antedicho texto reglamentario, en su último apartado más concretamente, donde se prevé la hipótesis de que, habiendo sido activada la Directiva 2001/55, se haya acordado, al hacerlo, la inaplicación del artículo 11 de esta.

El artículo 9 del Reglamento 2024/1359 regula las nuevas compensaciones obligatorias en expresión del principio de solidaridad (financiera), y las

---

<sup>76</sup> De nuevo, véase la Comunicación de la Comisión relativa a las directrices operativas para la aplicación de la Decisión de Ejecución 2022/382 del Consejo por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania en el sentido del artículo 5 de la Directiva 2001/55/CE y con el efecto de que se inicie la protección temporal, citada en la nota anterior.

<sup>77</sup> *Ibidem*.

exceptúa precisamente en caso de que se haya acordado la inaplicación del antedicho artículo 11 de la Directiva 2001/55, de protección temporal de personas desplazadas en afluencia masiva. Esto es, cuando se haya pactado en el seno del Consejo, y plasmado en la correspondiente Decisión de activación de la Directiva 2001/55, la inexigibilidad de la obligación, para los Estados miembros, de recoger a un beneficiario de la protección temporal cuando, sin autorización, éste permanezca o pretenda entrar en otro Estado miembro.

Ello supone la pérdida del derecho de compensación, porque no se da el presupuesto de dicha compensación. Se trata de un caso específico de no reubicación, lo que excluye el derecho a compensación contemplada en el artículo 9 del Reglamento 2024/1359, porque no hay entonces acogida que compensar, dado que no se ha producido reubicación. Conviene destacar, por último, que, como el Reglamento 2024/1358, también el Reglamento 2024/1359 (artículo 20) difiere el comienzo de su aplicabilidad, si bien en este segundo caso, en su integridad, al 12 de junio de 2026.

## VI. Consideraciones finales

El Derecho originario de la Unión Europea sobre protección temporal de personas desplazadas, en el marco de las actuales políticas de la UE sobre el ELSJ, ha corrido parejo con la instauración y evolución de dichas políticas, las cuales, a su vez, son consecuencia de la transformación que ha experimentado con las décadas el fundacional objetivo comunitario del mercado común y su conversión en mercado interior sin fronteras interiores. Una vez más, se trata del funcionalismo en acción: de lo económico, el mercado, se pasa a lo extraeconómico, el ELSJ, porque un mercado integrado es un mercado sin fronteras interiores. Y un espacio interestatal sin fronteras interiores lo es también, en particular, desde la perspectiva de la protección temporal de personas desplazadas de terceros países en afluencia masiva por crisis y conflictos bélicos.

La inicial ausencia de bases jurídicas específicas en los Tratados para el tratamiento de estas cuestiones se vio superada, como consecuencia de los acontecimientos en la antigua Yugoslavia, por la realidad de la significativa afluencia de personas desplazadas en legítima búsqueda de protección. Aunque la protección temporal no fue el único vector de evolución del Derecho originario hacia la actual regulación en el TFUE de las políticas del ELSJ, sí ha sido uno de ellos, junto con el arranque inicialmente intergubernamental del denominado «laboratorio» de la libre circulación de personas en el mercado interior que supuso el acervo de Schengen.

Éste, como las medidas de protección temporal, recorrerían después un camino, primero de formalización y comunitarización parcial de las polí-

ticas del ELSJ, con el Tratado de Ámsterdam, y después, merced al Tratado de Lisboa, de comunitarización de todas ellas (aunque con inercias intergubernamentales que, junto a otras, tienen un ejemplo elocuente en el procedimiento no legislativo sin participación vinculante del Parlamento Europeo que el artículo 78.3 TFUE diseña para las medidas provisionales urgentes, que pueden serlo en materia de protección temporal, pero también de asilo y protección internacional).

Las actuales bases jurídicas de la protección temporal en el Derecho originario «post-Tratado de Lisboa», como se ha visto, son flexibles, sobre todo en cuanto al grado de armonización que puede adoptarse a su amparo, mayor o menor, según se vio, debido al amplio margen de discrecionalidad que confieren a las instituciones. En particular, al Consejo (en cuanto a la decisión final), pero también a la Comisión en ejercicio de su monopolio de iniciativa. El carácter compartido que tienen todas las competencias de la Unión sobre el ELSJ (por tanto, también las relativas a la protección temporal) puede permitir que el grado de armonización incluso llegue a ser pleno o cercano a la plenitud, si bien ello, a la postre, se deja por las bases jurídicas de Derecho originario, como se ha visto, en manos de ambas instituciones, y, en cuanto a la decisión final, en las del Consejo en concreto.

Tal flexibilidad, y sobre todo, la discrecionalidad que la misma supone para la Comisión y, sobre todo, para el Consejo, con independencia de cuestiones como la legitimidad democrática que comporta el margen, mayor o, como en el momento presente, menor, de la representación popular que encarna el Parlamento Europeo, también es la fuente principal de las críticas no solo académicas, tanto de la inoperancia de su principal instrumento de Derecho derivado, la Directiva 2001/55, hasta la crisis ucraniana en la que todavía estamos inmersos, como, eventualmente después de ella, si dicha Directiva vuelve a la inoperancia.

En todo caso, la práctica ha demostrado la eficacia de estos instrumentos (y en consecuencia, de sus respectivas bases jurídicas de Derecho originario) cuando hay voluntad de la Comisión y, sobre todo, del Consejo. Lo que no impide que, en la actualidad, una cuestión de tal importancia desde una perspectiva humanitaria, de derechos humanos y de solidaridad (ésta, no en el estrecho sentido exclusivamente interestatal con que se establece como principio de las políticas de asilo, protección temporal e inmigratoria en los artículos 67.2 y 80 TFUE, según se ha visto, sino de solidaridad con las personas necesitadas de protección), dependa esencialmente de esa voluntad política de la Comisión y de los Gobiernos nacionales en el seno del Consejo.

Tal es el grado de armonización que se ha alcanzado en el Derecho derivado (fundamentalmente, Directiva 2001/55: artículo 5). Pero al igual que ello es cierto, también lo es que el Derecho originario, validando este estadio armonizador, podría dar bastante más de sí, mediante una automatiza-

ción mayor de las decisiones en función de datos objetivos, algo que no sería imposible jurídicamente (otra cosa, si bien se sitúa al margen del objeto, enfoque y metodología del presente trabajo, es el clima sociopolítico favorable o desfavorable para que el legislador de la Unión dé el paso hacia una mayor integración que el Derecho originario le permite), dado que ya se hace, por ejemplo, en la coordinación de políticas macroeconómicas y de estabilidad presupuestaria de los Estados miembros pues así lo prevén, permiten e incluso exigen sus normas europeas respectivamente reguladoras.

## VII. Bibliografía citada

- Abrisketa Uriarte, Joana. «The activation of the Temporary Protection Directive 2001/55/EC for Ukrainian Refugees: A Demonstration of its Uniqueness», *EuroMediterranean Journal of International Law and International Relations*, n.º 11 (2023): 1-31.
- Aranda Álvarez, Elviro. «El fortalecimiento de los Parlamentos en la Unión Europea: la incorporación del *Early Warning System*». En *La Constitución Europea. Actas del III Congreso Nacional de la Asociación de Constitucionalistas de España*, coordinado por Marc Carrillo y Héctor López Bofill, 685-712. Valencia: Tirant lo Blanch, 2006.
- Arenas Hidalgo, Nuria. «El sistema europeo de protección temporal. El resurgimiento de una renovada acogida territorial como respuesta a los desplazamientos masivos de población», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 55, n.º 3 (2003): 745-778.
- Arenas Hidalgo, Nuria. «The Eternal Question: What Does “Mass Influx” Really Mean? Reflections After the First Activation of the Temporary Protection Directive 2001/55», en *EU Responses to the Large-Scale Refugee Displacement from Ukraine: An Analysis on the Temporary Protection Directive and Its Implications for the Future EU Asylum Policy*, editado por Sergio Carrera y Meltem Ineli-Ciger, 86-100. San Domenico di Fiesole-Firenze: European University Institute, 2023.
- Arenas Hidalgo, Nuria. «La primera activación de la Directiva 2001/55/CE. Entre los límites restrictivos de su ámbito de aplicación personal y las bondades de su modelo de solidaridad interestatal en la acogida de las personas desplazadas desde Ucrania», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n.º 44 (2022).
- Armstrong, Kenneth y Claire Kilpatrick. «Law, Governance and New Governance. The Changing Open Method of Coordination», *Columbia Journal of European Law*, vol. 13, n.º 3 (2007): 649-677.
- Azcárraga Monzonís, Carmen. «La “afluencia masiva de personas desplazadas” desde Ucrania y su protección temporal en la Unión Europea y en España: la activación de la Directiva 2001/55/CE», *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 57 (2022): 103-112.
- Beirens, Hanne, Sheila Maas, Salvatore Petronella y Maurice van der Velden. *Study on the Temporary Protection Directive. Final Report*. Brussels: European Commission. Directorate-General for Migration and Home Affairs, 2016.

- Brekke, Jan-Paul. «The Dilemmas of Temporary Protection — the Norwegian Experience», *Policy Studies*, vol. 11, n.º 1 (2001): 5-18.
- Bribosia, Hervé. «Liberté, sécurité et justice: l'imbroglio d'un nouvel espace», *Revue du Marché Unique Européen*, n.º 1 (1998): 27-54.
- Caicedo Camacho, Natalia. «La protección social de las personas refugiadas. El especial caso de la respuesta frente a la llegada de personas refugiadas ucranianas», en *Impactos de la guerra de Ucrania*, dirigido por Cristina González Beilfuss, Mónica Navarro Michel y Xavier Fernández Pons, 173-203. Valencia: Tirant lo Blanch, 2023.
- Cano Linares, María Ángeles. «La activación y aplicación de la Directiva de Protección Temporal de la Unión Europea tras la agresión rusa a Ucrania: logros y desafíos», *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura*, n.º 38 (2023): 69-99.
- Carrera, Sergio. «Protection for People Fleeing War in Ukraine: Time to Rethink Unequal Solidarity in EU Asylum Policy», en *EU Responses to the Large-Scale Refugee Displacement from Ukraine: An Analysis on the Temporary Protection Directive and Its Implications for the Future EU Asylum Policy*, editado por Sergio Carrera y Meltem Ineli-Ciger, 2-58. Florencia: European University Institute, 2023.
- Carrera, Sergio y Meltem Ineli-Ciger, eds. *EU Responses to the Large-Scale Refugee Displacement from Ukraine: An Analysis on the Temporary Protection Directive and Its Implications for the Future EU Asylum Policy*. San Domenico di Fiesole — Firenze: European University Institute, 2023.
- Cruz, Antonio. *Schengen, Groupe ad hoc immigration et autres instances intergouvernementales européennes en vue d'une Europe sans frontières*. Brussels: Churches Committee for Migrants in Europe, 1993.
- De Lobkowicz, Wenceslas. «Vers une politique commune vis-à-vis des ressortissants d'États tiers?», *Actualités du Droit, Revue de la Faculté de Droit de Liège*, n.º 2 (1994): 393-428.
- Del Valle Gálvez, Alejandro. «La refundación de la libre circulación de personas, tercer pilar de Schengen: el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 3 (1998): 41-78.
- Díaz Lafuente, José. «La activación de la Directiva de Protección Temporal ante la invasión rusa de Ucrania como instrumento de diplomacia migratoria», *Revista UNISCI*, n.º 64 (2024): 73-93.
- Durán Ruiz, Francisco Javier. «Diferencias de trato en los Estados miembros ante la afluencia masiva de personas desplazadas y solicitantes de protección internacional. ¿Discriminación o aplicación justificada del Derecho de la Unión?», *Revista Deusto de Derechos Humanos*, n.º 12 (2023): 199-227.
- Durán Ruiz, Francisco Javier. «La regulación de la protección temporal de los desplazados por la guerra de Ucrania y su compatibilidad con otras formas de protección internacional en el contexto de una nueva política migratoria de la UE», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 73 (2022): 951-993.
- Gortázar Rotaache, Cristina. «La respuesta de la UE ante los refugiados de Ucrania: ¿Excepción puntual o cambio de perspectiva?», *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, n.º 49 (2023): 339-352.

- Guild, Elspeth y Kees Groenendijk. «Temporary Protection and the Future of Ukrainians in the EU», en *The Temporary Protection Directive: Central Themes, Problem Issues and Implementation in Selected Member States*, editado por Sandra Mantu, Karin Zwaan y Tineke Strik, 105-116. Nijmegen: Centrum voor Migratierecht, Radboud Universiteit Nijmegen, 2023.
- Gluns, Danielle y Janna Wessels. «Waste of Paper or Useful Tool? The Potential of the Temporary Protection Directive in the Current “Refugee Crisis”» *Refugee Survey Quarterly* (2017): 36-83.
- Ineli-Ciger, Meltem. «Reasons for the Activation of the Temporary Protection Directive in 2022: A Tale of Double Standards», en *EU Responses to the Large-Scale Refugee Displacement from Ukraine: An Analysis on the Temporary Protection Directive and Its Implications for the Future EU Asylum Policy*, editado por Sergio Carrera y Meltem Ineli-Ciger, 59-85. San Domenico di Fiesole-Firenze: European University Institute, 2023.
- Ineli-Ciger, Meltem. «Has the Temporary Protection Directive Become Obsolete?: An Examination of the Directive and its Lack of Implementation in view of the Recent Asylum Crisis in the Mediterranean», en *Seeking Asylum in the European Union*, editado por Bauloz, Celine, Meltem Ineli-Ciger, Sarah Singer y Vladislava Stoyanova, 225-247. Leiden: Brill Nijhoff, 2015.
- Ineli-Ciger, Meltem. «The Concept of Mass Influx of Displaced Persons in the European Directive Establishing Temporary Protection», *European Journal of Migration and Law*, vol. 7, n.º 4 (2005): 435-450.
- Jaroszyński, Tomasz. «National Parliaments’ Scrutiny of the Principle of Subsidiarity: Reasoned Opinions 2014–2019», *European Constitutional Law Review*, vol. 16, n.º 1 (2020): 91–119.
- Karageorgiou, Eleni. «The Law and Practice of Solidarity in the Common European Asylum System: Article 80 and its Added Value» *European Policy Analysis*, n.º 14 (2016): 1-12.
- Kau, Marcel. «Justice and Home Affairs in the European Constitutional Process. Keeping the Faith and Substance of the Constitution», en *The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?*, editado por Steffan Griller y Jacques Ziller, 223-234. Viena: Springer Verlag, 2008.
- Koo, John. «Mass Influxes and Protection in Europe: A Reflection on a Temporary Episode of an Enduring Problem», *European Journal of Migration and Law*, vol. 20, n.º 2 (2018): 157-181.
- Küçük, Esin. «Temporary Protection Directive: Testing New Frontiers?», *European Journal of Migration and Law*, vol. 25, n.º 1 (2023): 1-30.
- La Spina, Encarnación. «La diferenciación vs. Discriminación como línea de tendencia en los regímenes de inmigración y asilo: algunas reflexiones», *Revista de la Facultad de Derecho de México*, vol. 72, n.º 284 (2022): 193-222.
- Labayle, Henri. «Un espace de liberté, de sécurité et de justice», *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, vol. 33, n.º 4 (1997): 105-173.
- Lang, Goldner. «Article 90», en *Treaty on the Functioning of the European Union – A Commentary*, editado por Hermann Josef Blanke y Stelio Mangiameli, 1517-1525. Cham: Springer, 2021.

- Mariño Menéndez, Fernando. «Las políticas relativas al acceso y a la libre circulación de personas en el territorio de la Unión Europea», *Noticias de la Unión Europea*, n.º 186 (2000): 53-66.
- Mariño Menéndez Fernando y Fernando Reinares Nestares. «Una Unión al servicio del ciudadano (II): Un espacio de libertad, de seguridad y de justicia», en *El Tratado de Amsterdam de la Unión Europea*, dirigido por Marcelino Oreja Aguirre, 255-297. Madrid: McGraw-Hill, 1998.
- Milios, Georgios. «La activación de la Directiva sobre protección temporal para las peersonas desplazadas de Ucrania como consecuencia de la guerra», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* n.º 44 (2022).
- Monar, Joerg y Roger Morgan. *The Third Pillar of the European Union. Cooperation in the fields of justice and home affairs*. Brussels: European Interuniversity Press, 1994.
- O’Keeffe, David. «The Free Movement of Persons and the Single Market», *European Law Review*, vol. 17, n.º 1 (1992): 3-19.
- Pastor Ridruejo, Rafael. «La desaparición de fronteras en la Europa comunitaria y los problemas demográficos e inmigratorios», *Información Comercial Española* n.º 683 (1990): 7-13.
- Porras Ramírez, José María. «La crisis de Ucrania, la aplicación de la Directiva de protección temporal de los desplazados en casos de afluencia masiva y el reconocimiento inmediato de derechos a los migrantes: ¿un progreso en la política migratoria común de la Unión Europea?», *La Ley Unión Europea*, n.º 106 (2022): 1-26.
- Robles Carrillo, Margarita. «El método abierto de coordinación tras el Tratado de Lisboa», *Revista del Ministerio de Trabajo*, n.º 92 (2011): 283-323.
- Carolina Soler García, «La aplicación de la protección temporal en la Unión Europea con ocasión de la agresión rusa a Ucrania. Una respuesta sin precedentes ante una situación excepcional», *Anuario Español De Derecho Internacional*, n.º 40 (2024): 471-535
- Sopf, Davor. «Temporary Protection in Europe After 1990: The “Right to Remain” of Genuine Convention Refugees», *Journal of Law and Policy*, vol. 6, n.º 1 (2001): 109-156.
- Thiéry, Sylvain. «La protection temporaire de l’Union Européenne en faveur des ressortissants ukrainiens: perspectives d’avenir après un an d’application», *European Papers*, vol. 8, n.º 2 (2023): 779-789.
- Villar, Santiago. «Refugiados e (in)solidaridad en la UE: la no aplicación de la Directiva 2001/55/CE», *Documentos CIDOB*, n.º 8 (2017): 1-7.

## Sobre el autor

**Francisco Javier Donaire Villa** es Profesor Titular de Derecho Constitucional (con Habilitación Nacional) de la Universidad Carlos III de Madrid, Acreditado ANECA — Catedrático de Universidad, y Abogado ejerciente. ExVicedecano de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de la

Universidad Carlos III de Madrid. Autor de más de un centenar de publicaciones científicas (entre libros, artículos de revista, capítulos de libro y traducciones de libros jurídicos y Sentencias constitucionales de Alemania e Italia). Dirige en la actualidad el Proyecto Nacional de I+D «El espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en tiempos inciertos: futuro y retos jurídicos», y fue Co-IP del Proyecto Nacional de I+D «Futuro y Retos Jurídicos de la Unión Económica y Monetaria Europea». Ganador de 4 Premios y galardones de Investigación: 2.º Premio Estudios Financieros Modalidad Derecho Constitucional y Administrativo 2009, Premio Arte y Derecho 2011 (en coautoría), Premio Eduardo García de Enterría de Estudios Jurídicos Europeos 2019, y Accésit del Premio de Estudios Financieros Modalidad Derecho Constitucional y Administrativo 2024 (en coautoría). Jurado en tres ediciones del Premio de Estudios en Gestión y Administración Pública (Junta de Extremadura, Consejería de Presidencia). Ha sido Profesor en la Escuela Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores de España y Profesor invitado de Doctorado y Máster en la Universidad de la Baja California y en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (México, en ambos casos), en la Pontificia Universidad Católica del Perú, en la Universidade Federal do Pará (Brasil) y en la Universidad Nacional Autónoma Gabriel René Moreno (Bolivia). Ha sido Tutor de TFM en el Máster Universitario en Derecho Constitucional de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo y del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, y ponente en varias ediciones de los Cursos de Verano de la Universidad del País Vasco y en las Jornadas Transfronterizas en la Université de Pau et Pays d'Adour (Francia). Ha desarrollado estancias de investigación en la Universidad Libre de Bruselas (Bélgica) y en la Escuela Universitaria Superior Sant'Anna Pisa (Italia).

## About the author

**Francisco Javier Donaire Villa** is Associate Professor of Constitutional Law (with National Habilitation) at the Universidad Carlos III de Madrid, ANECA Accredited as University Professor, and practising Lawyer. Former Vice-Dean of the Faculty of Social and Legal Sciences at the Universidad Carlos III de Madrid. Author of more than a hundred scientific publications (including books, journal articles, book chapters and translations of legal books and constitutional judgments from Germany and Italy). He currently is the Director of the National R&D Project 'The Area of Freedom, Security and Justice in Uncertain Times: Future and Legal Challenges', and was Co-PI of the National R&D Project 'Future and Legal Challenges of the European Economic and Monetary Union'. Winner

of 4 Research Prizes and Awards: 2nd Prize in the Financial Studies Prize for Constitutional and Administrative Law 2009, Art and Law Prize 2011 (co-authored), Eduardo García de Enterría Prize for European Legal Studies 2019, and Accesit of the Financial Studies Prize for Constitutional and Administrative Law 2024 (co-authored). Jury member in three editions of the Prize of Studies in Management and Public Administration (Junta de Extremadura, Consejería de Presidencia). He has been Professor at the Diplomatic School of the Spanish Ministry of Foreign Affairs and visiting Professor of Doctorate and Master's Degrees at the University of Baja California and at the National Human Rights Commission (Mexico, in both cases), at the Pontifical Catholic University of Peru, at the Universidade Federal do Pará (Brazil) and at the Universidad Nacional Autónoma Gabriel René Moreno (Bolivia). He has been a Master Theses Tutor in the Master's Degree in Constitutional Law at the Menéndez Pelayo International University and the Centre for Political and Constitutional Studies, and a speaker at several editions of the Summer Courses at the University of the Basque Country and at the Cross-border Conferences at the Université de Pau et Pays d'Adour (France). He has carried out research stays at the Université Libre de Bruxelles (Belgium) and at the Scuola Universitaria Superiore Sant'Anna Pisa (Italy).



**Acogida y derechos sociales de las personas necesitadas de protección internacional en el ámbito europeo. Estudio sobre la Directiva 2024/1347 de acogida y la respuesta frente a la guerra en Ucrania**

*Reception and social rights of persons in need of international protection at European level. Study on the Reception Directive 2024/1347 and the response to the war in Ukraine*

Natalia Caicedo Camacho  
Profesora Agregada de Derecho Constitucional  
Universidad de Barcelona  
ncaicedo@ub.edu

doi: <https://doi.org/10.18543/ced.3248>

Recibido el 17 de diciembre de 2024

Aceptado el 5 de febrero de 2025

Publicado en línea: marzo de 2025

---

**Sumario:** I. Introducción.—II. El alcance y los límites de la Directiva 2024/1347/UE de acogida. Una acogida con alcance limitado y paralela a los sistemas de bienestar social. 1. Aspectos generales. 2. El contenido material de la acogida. 2.1. El contenido de las condiciones materiales de acogida. 3. La garantía del nivel de vida adecuado y un nivel de vida conforme al derecho de la Unión. 3.1. La garantía del nivel de vida adecuado. 3.2. La garantía del nivel de vida conforme con el Derecho de la Unión. 4. La acogida y las condiciones comparables en todos los Estados miembros. 5. La acogida como un sistema más reducido y paralelo a los sistemas generales del bienestar.—III. El sistema común de asilo frente a la guerra de Ucrania y el éxodo masivo de personas en busca de protección internacional. 1. La acogida para los nacionales ucranianos. 1.1. Comparativa entre el sistema de protección de la Directiva de protección temporal y la Directiva de acogida. 2. La aplicación del sistema de acogida para ciudadanos ucranianos en España. 2.1. La falta de cooperación interadministrativa en la implementación de la acogida. 2.2. La valoración sobre la acogida a los nacionales ucranianos en el marco del sistema general.—IV. Reflexiones finales.—V. Bibliografía.

---

**Resumen:** Este artículo examina en profundidad el marco legal y práctico de la acogida de solicitantes de asilo y refugiados en la Unión Europea, centrándose en los cambios introducidos por la Directiva 2024/1347/UE. La primera sección analiza el alcance de las disposiciones de acogida establecidas por esta Directiva,

detallando las condiciones materiales y explorando la obligación de garantizar un nivel de vida adecuado en consonancia con el Derecho de la Unión. Asimismo, se plantea una perspectiva crítica sobre la compatibilidad del sistema de acogida actual con el artículo 24 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. En el contexto de la guerra en Ucrania, el artículo aborda la activación de la Directiva de protección temporal de 2001 y las ayudas y prestaciones que esta normativa otorga a los solicitantes de asilo. Se examina también la respuesta implementada en España ante la llegada masiva de desplazados ucranianos, con especial atención a las medidas adoptadas por el gobierno central y ejecutadas por las Comunidades Autónomas.

**Palabras clave:** Protección internacional, sistema de acogida, derechos sociales de los solicitantes de asilo, igualdad y no discriminación.

**Abstract:** *This article takes an in-depth look at the legal and practical framework for the reception of asylum seekers and refugees in the European Union, focusing on the changes introduced by Directive 2004/1347/EU. The first section analyses the scope of the reception provisions established by this Directive, detailing the material conditions and exploring the obligation to ensure an adequate standard of living in line with EU law. It also takes a critical look at the compatibility of the current reception system with Article 24 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union. In the context of the war in Ukraine, the article discusses the activation of the 2001 Temporary Protection Directive and the assistance and benefits that this legislation provides to asylum seekers. It also examines the response implemented in Spain to the massive arrival of displaced Ukrainians, with special attention to the measures adopted by the central government and implemented by the Autonomous Communities.*

**Keywords:** *International protection, reception system, social rights of asylum seekers, equality and non-discrimination.*

## I. Introducción

El acceso a las ayudas y prestaciones sociales para las personas solicitantes de asilo constituye un pilar fundamental en el marco del derecho internacional y europeo de los derechos humanos. Garantizar condiciones de vida dignas a quienes huyen de conflictos armados, persecuciones o situaciones de violencia extrema no es solo una obligación moral, sino también una exigencia legal derivada del ordenamiento jurídico de la Unión Europea. A lo largo de los últimos años, el sistema de acogida europeo ha experimentado importantes transformaciones para enfrentar los retos que suponen los flujos migratorios, especialmente en situaciones de crisis humanitaria, como fue la llegada masiva de personas refugiadas a causa de la guerra en Ucrania.

En este contexto, el Sistema Común de Asilo ha incorporado la acogida de las personas solicitantes de asilo como una herramienta esencial a través de la cual se define el estándar mínimo de condiciones materiales y de asistencia que los Estados miembros deben garantizar a los solicitantes de asilo. La Directiva de 2013/33/UE<sup>1</sup> (en adelante Directiva 2013) estableció un marco común para garantizar que los solicitantes de asilo reciban un nivel de vida adecuado mientras esperan una decisión sobre sus solicitudes de protección internacional. Su principal objetivo es asegurar que todas las personas solicitantes de asilo en la UE disfruten de unas condiciones materiales de acogida que respeten la dignidad humana, independientemente del Estado miembro en el que se encuentren. Esto incluye el derecho a alojamiento, alimentación, asistencia sanitaria y acceso a la educación para los menores, así como la posibilidad de acceder a ayudas financieras cuando sea necesario.

A pesar de estas garantías, la aplicación de la Directiva 2013 reveló diferencias significativas entre los sistemas de acogida de los distintos Estados miembros. Las prestaciones y ayudas sociales ofrecidas variaban considerablemente, creando una situación en la que algunos países ofrecían niveles mucho más altos de protección que otros. Esta disparidad no solo afectó a la calidad de vida de los solicitantes de asilo, sino que también incentivó los llamados «movimientos secundarios», es decir, el traslado de solicitantes de un país a otro dentro de la UE en busca de mejores condiciones de acogida.

La reforma de la Directiva 2024/1346/UE<sup>2</sup> (en adelante Directiva 2024) en el marco del Pacto de Inmigración y Asilo va en la dirección de una ma-

---

<sup>1</sup> Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional. «DOUE» núm. 180, de 29 de junio de 2013.

<sup>2</sup> Directiva (UE) 2024/1346 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por la que se establecen normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional. «DOUE» núm. 1346, de 22 de mayo de 2024

por armonización. La reforma de 2024 de la Directiva de acogida busca reducir las divergencias entre los Estados miembros y establecer un enfoque más homogéneo de condiciones de acogida. Esta reforma incorpora un énfasis renovado en el respeto de los derechos fundamentales consagrados en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Además, establece obligaciones más detalladas en relación con grupos vulnerables, como menores, personas con discapacidades y víctimas de tortura o violencia extrema.

La invasión de Ucrania por parte de Rusia en febrero de 2022 provocó uno de los desplazamientos de población más rápidos y masivos en Europa desde la Segunda Guerra Mundial. En pocas semanas, millones de personas huyeron de sus hogares en busca de seguridad en otros países europeos. Ante esta situación sin precedentes, la Unión Europea decidió activar por primera vez la Directiva 2001/55/CE sobre protección temporal<sup>3</sup>. La Directiva de protección temporal permite conceder de manera inmediata y colectiva un estatuto de protección a las personas desplazadas por conflictos armados. Esta medida evita que los sistemas de asilo nacionales se vean saturados por el elevado número de solicitudes individuales y garantiza a los refugiados el acceso rápido a derechos básicos, como el alojamiento, la asistencia sanitaria y la educación.

El presente artículo tiene como objetivo analizar el contenido y la configuración del sistema de acogida para las personas solicitantes de asilo en el marco del derecho comunitario. Para ello, la primera parte de esta contribución se centra en el estudio de la reciente Directiva de Acogida de 2024, prestando especial atención a las prestaciones materiales que integran la acogida y al alcance específico de cada una de ellas. Se examinará en detalle cómo esta Directiva aborda el derecho a una vida digna, el acceso a la educación, la asistencia sanitaria y otras ayudas esenciales para los solicitantes, así como las implicaciones de las disposiciones en cuanto a la limitación de movimientos secundarios. En la segunda parte del artículo, se analizará la activación de la Directiva de Protección Temporal de 2001 en respuesta a la llegada masiva de personas desplazadas por la guerra en Ucrania. Se estudiará la estrategia implementada tanto por el gobierno central como por las Comunidades Autónomas, resaltando los desafíos enfrentados por los sistemas de acogida en España.

---

<sup>3</sup> Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida. DOCE» núm. 212, de 7 de agosto de 2001.

## II. El alcance y los límites de la Directiva 2024/1347/UE de acogida. Una acogida con alcance limitado y paralela a los sistemas de bienestar social

### 1. Aspectos generales

La Directiva 2024 circunscribe su ámbito de aplicación personal a los nacionales de terceros países y apátridas que se encuentren en el territorio de algún Estado miembro en calidad de solicitantes de asilo (art.3). Es decir, a aquellas personas necesitadas de protección internacional que han presentado su solicitud en algún Estado de la Unión Europea y no han recibido una decisión final. Dentro del concepto de solicitante de asilo se incluye también a los miembros de la familia siempre que dichos miembros estén cubiertos por la solicitud de protección internacional de conformidad con el Derecho nacional.

Respecto del ámbito de aplicación, a diferencia de la Directiva de 2013/33/UE<sup>4</sup> (en adelante Directiva 2013), en este caso no existe una referencia expresa a la protección subsidiaria, pero ello no significa que quede excluida porque la propia Directiva 2024 integra la protección subsidiaria en la definición de solicitante de asilo. También se mantiene la regla según la cual los Estados miembros pueden aplicar la Directiva a otros regímenes de protección que van más allá de la figura de refugio o protección subsidiaria. La ampliación del ámbito material de protección permite extender las condiciones de acogida a otros tipos de protección internacional previstos en el ordenamiento interno de los Estados miembros como la protección por razones humanitarias o la protección de supuestos en los que por razones de derechos humanos o incluso de imposibilidad de materializar el retorno de la persona al país de origen.

El propósito de la Directiva 2024 es establecer un umbral mínimo de condiciones de acogida uniformes aplicable a los Estados miembros, con el objetivo de garantizar un marco equivalente de protección en todo el territorio del sistema SECA. La finalidad es prevenir disparidades significativas en el acceso y disfrute de prestaciones o ayudas de forma que para un solicitante de asilo sea equivalente presentar su solicitud en un Estado u otro.

Con esta finalidad, la Directiva regula, entre otros aspectos, el procedimiento aplicable a la prestación de los servicios que integran el sistema de acogida, haciendo especial énfasis en los plazos que obligan a los Estados miembros. En particular, establece el momento en que debe informarse

---

<sup>4</sup> Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional. «DOUE» núm. 180, de 29 de junio de 2013.

a los solicitantes sobre los derechos que les asisten en materia de acogida (máximo 3 días), así como el inicio efectivo de las prestaciones correspondientes. Asimismo, en consonancia con la Directiva de 2013, se delimita el contenido mínimo y el alcance de las diversas prestaciones, tales como ayudas económicas, servicios de salud, acceso a la educación y alojamiento.

## 2. *El contenido material de la acogida*

El contenido material de la acogida se divide en dos dimensiones. Por un lado, incorpora elementos objetivos, entre los que se encuentran el alojamiento, las condiciones materiales, el acceso al sistema educativo, a los servicios sanitarios, así como a cursos de lengua, educación cívica y formación laboral. Por otro lado, incorpora un elemento subjetivo o valorativo, ya que estas prestaciones deben proporcionar a los solicitantes un nivel de vida adecuado que les garantice su subsistencia y la protección de su salud física y psíquica (art. 19.2).

### 2.1. El contenido de las condiciones materiales de acogida

Las condiciones materiales de acogida incluyen el alojamiento, la alimentación, ropa y artículos de higiene personal, que pueden proporcionarse en especie, en forma de asignaciones financieras, en forma de vales o bien combinando los tres modelos. También se incluye asignación de gastos diarios (art. 2.7). Una de las novedades introducidas por la Directiva 2024 es la figura de los gastos diarios y la posibilidad que los Estados otorguen también asignaciones financieras para facilitar o promover una mayor autonomía entre los solicitantes de asilo (art. 19.7)<sup>5</sup>. En todo caso, estas asignaciones financieras no necesariamente tienen que ser equivalentes a las previstas por los sistemas de protección social de los Estados, se puede aplicar un trato menos favorable que los nacionales cuando tales ayudas tengan como objeto garantizar un nivel de vida superior al requerido por la Directiva para los solicitantes.

Respecto a las asignaciones financieras, la normativa comunitaria se mueve en un espacio muy impreciso. Por una parte, se establece que la cuantía de las asignaciones financieras o vales se fijan conforme con los ni-

---

<sup>5</sup> Lieneke Slingenberg, 30 de septiembre 2024, Comentario The new Reception Conditions Directive: More welfare conditionality for asylum seekers, Series of Odysseus Blog on the pact on Migration & Asylum. <https://eumigrationlawblog.eu/the-new-eu-reception-conditions-directive-more-welfare-conditionality-for-asylum-seekers/>

veles que el Estado miembro haya establecido por ley o práctica, para garantizar un nivel de vida adecuado a los nacionales. La incorporación del nivel adecuado de vida es resultado de la jurisprudencia del TJUE, quien en el asunto *Saciri*<sup>6</sup> señaló que «los Estados deben velar porque el importe total de las asignaciones financieras en que se materializan las condiciones de acogida sea suficiente para garantizar (...) un nivel de vida digno y adecuado, así como para asegurar la subsistencia de los solicitantes de asilo»<sup>7</sup>. La Directiva 2014 además, da un paso más y abre la puerta a que dichas prestaciones puedan determinarse de conformidad con los niveles existentes para los nacionales y, por lo tanto, extender el principio de igualdad de trato. Con ello se pretende que dichas ayudas tengan, en todo el territorio de la Unión, un nivel relativamente alto que evite que los solicitantes se dirijan a los Estados con mayores niveles de bienestar.

Sin embargo, al mismo tiempo, se permite la aplicación de un trato menos favorable, lo que podría resultar en una disminución del nivel de protección ofrecido. Concretamente se establece que puede aplicarse trato menos favorable que a los nacionales cuando dichas ayudas garanticen un nivel de vida superior al requerido por la Directiva. En primer lugar, la Directiva no especifica cual es el nivel requerido por ella respecto de las asignaciones financieras para los solicitantes de asilo, de manera que no queda claro, por ejemplo, si pueden otorgarse ayudas económicas inferiores a las rentas mínimas, ya que se desconoce si el umbral mínimo aplicable a los solicitantes es inferior a dicha renta. En segundo lugar, es dudoso que esta minoración cumpla con el requisito de «nivel de vida digno y adecuado» fijado por el Asunto *Saciri*. Y, finalmente, la posibilidad de reducir las asignaciones genera un desequilibrio en el objetivo fundamental de garantizar un nivel equivalente de prestaciones en todo el territorio de la Unión. Algunos Estados tenderán a equiparar las asignaciones financieras con las previstas para los nacionales y otros, en cambio, optarán por acogerse a la cláusula que les permite disminuir estas asignaciones, comprometiendo la uniformidad y equidad del régimen de acogida previsto.

El acceso al sistema educativo para los menores de edad es, probablemente, la prestación reconocida con un mayor nivel de garantías (art. 16). Primero, se incluye una cláusula de igualdad que asegura el acceso en las mismas condiciones de los nacionales, cerrándose la puerta a la aplicación de tratos menos favorables. La Directiva 2024 eliminó la posibilidad de que los Estados limitaran el acceso al sistema educativo a la enseñanza pública, así como la prestación de la educación en los centros de acogida. Sólo

<sup>6</sup> Asunto C-79/13, *Saciri*, de 27 de febrero de 2014

<sup>7</sup> Asunto C-79/13, párrafo 46.

como medida excepcional como máximo en un plazo de un mes los Estados podrán impartir la educación fuera del sistema educativo. También en clave garantista la educación para los menores debe prestarse hasta el momento en que se lleva a cabo la transferencia a otro Estado miembro, por lo que los menores con órdenes de traslado pero que aún no han sido ejecutadas deberán seguir escolarizados (*Asunto Cimame*<sup>8</sup>). Por otra parte, el plazo que tienen los Estados para conceder el acceso a la educación se reduce de 3 a 2 meses. La apuesta de la Directiva es la integración plena de los menores solicitantes de asilo al sistema educativo y en igualdad de condiciones, alejándose de la tendencia a que la acogida esté configurada como un sistema paralelo al sistema de protección y bienestar general.

En cuanto al acceso al sistema sanitario (art. 22), la Directiva 2024 introduce una ampliación significativa de la cobertura para los solicitantes de asilo en comparación con lo dispuesto en la Directiva 2013. Además de los cuidados de urgencia previamente contemplados, se incluye la atención por especialistas cuando proceda. Se establece que la atención sanitaria debe ser adecuada e incluir, como mínimo, los cuidados de urgencia y el tratamiento básico de enfermedades, abarcando también trastornos psíquicos graves y atención en materia de salud sexual y reproductiva cuando sea indispensable para abordar un problema grave. No obstante, más allá de los mínimos establecidos, el acceso a servicios sanitarios especializados parece quedar sujeto a las decisiones internas de los Estados miembros, sin que se incluya ningún criterio que defina de manera más concreta el contenido de éstos. La Directiva también menciona la rehabilitación y el apoyo psicológico, aunque su prestación está condicionada a la necesidad, introduciendo un criterio valorativo que debería depender de la respectiva valoración médica. En el caso de los menores, se garantiza que recibirán la misma atención sanitaria que los nacionales. Asimismo, se prevé expresamente que la atención sanitaria deberá mantenerse incluso en supuestos en los que se hayan retirado ciertos beneficios como sanción (art. 23.4) o cuando las condiciones materiales de acogida sean distintas debido a circunstancias específicas (art. 20.10).

Es verdad, como ya se ha mencionado, que la Directiva amplía el contenido de las prestaciones sanitarias, pero la redacción continúa siendo ambigua. El acceso a cuidados de urgencia y al tratamiento básico de enfermedades está garantizado. No obstante, persiste la incertidumbre respecto al alcance de la obligación de los Estados miembros en cuanto a la prestación de servicios sanitarios que trasciende este concepto de «básico y urgente». La Directiva incorpora el término *servicios especializados*, lo que inicial-

---

<sup>8</sup> Asunto C- 179 /11, *Cimame*, de 27 de septiembre de 2012.

mente parece apuntar a una ampliación de la cobertura sanitaria. Pero, al concretar qué incluye dicho concepto, se limita principalmente a los trastornos psíquicos graves y a la salud sexual y reproductiva, restringiendo su alcance efectivo. Además, el uso de expresiones como *cuando proceda*, *tratar un problema físico grave* o *cuando sea preciso* introduce un margen significativo de discrecionalidad para los Estados miembros. Esta flexibilidad permite que la delimitación de los servicios especializados quede sujeta a diversos factores internos, como el nivel de cobertura del sistema público, las capacidades administrativas, los recursos disponibles, el acceso a la salud para las personas en situación irregular o las prioridades nacionales en la prestación de servicios sanitarios, entre muchos otros. El hecho de no concretar de forma clara y precisa el nivel de cobertura de los servicios especializados conlleva a la imposibilidad de garantizar condiciones de acceso y disfrute homogéneas entre los Estados miembros. La ambigüedad normativa abre la puerta a la implementación desigual de la Directiva, lo que puede generar significativas disparidades en la provisión de atención sanitaria especializada. Esta apertura a los tratos diferenciados entre los Estados miembros contradice el objetivo de asegurar un estándar uniforme de protección y acceso a derechos dentro del marco europeo, debilitando la coherencia y efectividad del sistema común de acogida.

El alojamiento es otra de las prestaciones fundamentales contempladas dentro de las condiciones materiales de acogida (art. 2.7). Una de las principales aportaciones de la Directiva 2024 es la incorporación de un elemento calificativo o valorativo respecto a las condiciones del alojamiento. En particular, se extiende la cláusula que exige que las prestaciones del sistema de acogida garanticen un nivel de vida adecuado en consonancia con los derechos reconocidos en la Carta. De este modo, el alojamiento deberá cumplir, como mínimo, con unas condiciones básicas que aseguren el respeto a la dignidad humana, siguiendo la línea establecida por el TEDH en el caso *M.S.S. c. Grecia y Bélgica*. Otra de las novedades relevantes introducidas por la Directiva 2024 es la posibilidad de que los Estados miembros proporcionen alojamiento a los solicitantes de asilo mediante prestaciones dinerarias, en la línea de lo establecido por el TJUE en el *Asunto Saciri*<sup>9</sup>. Este enfoque podría conferir a los beneficiarios un mayor grado de autonomía y capacidad de decisión res-

---

<sup>9</sup> En este caso el Tribunal afirmó que los Estados pueden optar por otorgar las prestaciones vinculadas al alojamiento mediante asignaciones financieras que permitan a los solicitantes proveerse de un alojamiento en el mercado privado de alquiler. Tales asignaciones deben permitir que los hijos menores se alojen con sus padres, de modo que se mantiene la unidad familiar. Pero, no existe el derecho a la elección de un alojamiento según su conveniencia personal. Asunto C-79/13, párrafo 42,43 y 45.

pecto a las características de su vivienda, permitiéndoles elegir aspectos como la ubicación, el espacio y las condiciones, entre otros factores. Sin embargo, este modelo plantea importantes desafíos prácticos. El sector de la vivienda en la Unión Europea enfrenta una intensa presión, caracterizada por fenómenos como la especulación inmobiliaria y una elevada demanda, lo que dificulta el acceso a viviendas adecuadas a precios asequibles. Este contexto se agrava aún más para los solicitantes de asilo, quienes suelen enfrentarse a barreras adicionales de exclusión y discriminación en el acceso al mercado inmobiliario. Así, la posibilidad de satisfacer por cuenta propia una necesidad básica como el alojamiento puede quedar seriamente comprometida, especialmente para los sectores más vulnerables de este colectivo<sup>10</sup>.

### 3. La garantía del nivel de vida adecuado y un nivel de vida conforme al derecho de la Unión

De acuerdo con la normativa comunitaria las condiciones de acogida que los Estados miembros deben garantizar son de naturaleza cualificada. En este sentido, la Directiva 2024 introduce dos conceptos clave: el *nivel de vida adecuado* y el *nivel de vida conforme*. Ambos buscan establecer un estándar mínimo que asegure un nivel básico de protección. El *nivel de vida adecuado* se refiere a las condiciones generales de acogida, mientras que el *nivel de vida conforme* aplica específicamente en situaciones donde las prestaciones son retiradas o reducidas.

#### 3.1. La garantía del nivel de vida adecuado

La acogida debe garantizar un nivel de vida adecuado que cubra las necesidades básicas de subsistencia y proteja la salud física y mental de las personas acogidas (art. 19.2). La referencia al nivel adecuado de vida ya estaba en la Directiva de 2013 y ha sido utilizado como parámetro tanto para el TEDH como para el TJUE. En la *sentencia M.S.S. contra*

---

<sup>10</sup> Para el caso de Barcelona, un estudio realizado por el Ayuntamiento de Barcelona determinó que la discriminación étnica estaba muy extendida. El 86 % de los agentes inmobiliarios excluyen a la población racializada como inquilina de un inmueble y el 60% de las agencias inmobiliarias encuentran aceptable dicha discriminación. *Informe Discriminació a la carta. Exclusió per motius ètnics del mercat de lloguer d'habitatge de Barcelona*. Ajuntament de Barcelona, 2021. Sobre la discriminación por origen étnico véase también Luca Váradi (et al) «Personally, I feel sorry, but professionally, I don't have a choice.» Understanding the drivers of anti-Roma discrimination on the rental housing market», *Frontiers in Sociology*, Volume 8 (2023). doi.org/10.3389/fsoc.2023.1223205.

*Grecia y Bélgica* del TEDH, el Tribunal sostuvo que las condiciones de acogida de los solicitantes de protección internacional deben cumplir con un estándar mínimo compatible con el principio de dignidad humana consagrado en el artículo 3 CEDH<sup>11</sup>. También, en el *Asunto Saciri* el TJUE afirmó que las asignaciones financieras que materializan las condiciones de acogida deben ser suficientes para garantizar la atención sanitaria y un nivel de vida digno para asegurar la subsistencia<sup>12</sup>. La garantía de un nivel de vida adecuado como estándar mínimo se aplica a las condiciones materiales, las asignaciones financieras y el alojamiento, abarcando todas las prestaciones relacionadas con la acogida. Además, dicho estándar debe garantizarse tanto para los solicitantes con necesidades especiales como para quienes se encuentren en situación de internamiento. En el caso de los menores, los Estados tienen la obligación específica de asegurar un nivel de vida que promueva su desarrollo físico, psicológico, espiritual y social (art. 26).

El cambio más destacado que introduce la Directiva 2024 respecto a la garantía de un nivel de vida adecuado es la incorporación de una cláusula referida al respeto a los derechos reconocidos en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (art. 19). La referencia a la Carta en el concepto de nivel de vida adecuado es fruto de la jurisprudencia del TJUE, que ha interpretado la Directiva de acogida a la luz de las obligaciones derivadas de dicha Carta. En el *Asunto Jawo* y *Asunto Bashar* y otros, el Tribunal declaró que los traslados efectuados en el marco del sistema de Dublín no son conformes con el artículo 4 de la Carta si no se garantiza que las condiciones materiales de acogida en el Estado miembro receptor cubrirán un nivel mínimo que evite que los solicitantes de asilo se encuentren en una situación de privación material extrema<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> María Díaz Crego, «El asunto M.S.S c. Bélgica y Grecia, de 21 de enero de 2011: ¿hacia un replanteamiento del sistema de Dublín tras la condena del TEDH?», *Revista Española de Derecho Europeo* (2012): 523-552; Sílvia Morgades Gil, TEDH - Sentencia de 21.01.2011 (Gran Sala), M.S.S. c. Bélgica y Grecia, 30696/09 - «Artículos 3 y 13 CEDH - Prohibición de tortura y penas o tratos inhumanos o degradantes - Reglamento (CE) N.º 343/2003 de determinación del Estado responsable del examen. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 41 (2012): 183-204.

<sup>12</sup> *Asunto C-79/13 ...op. cit.*,

<sup>13</sup> *Asunto, C-163/17, Jawo*, de 19 de marzo de 2019; *Asuntos acumulados C-297/17, C-318/17 y C 319/17, Bashar y otros*, de 19 de marzo de 2019. Al respecto, cabe señalar que la referencia a un nivel de vida adecuado, que respete los derechos garantizados por la Carta, así como la limitación a los traslados de solicitantes de asilo entre Estados miembros cuando dicho traslado ponga en peligro la prohibición de tratos inhumanos y degradantes (artículo 4 de la Carta), quedan reflejadas en el artículo 16 del Reglamento (UE) 2024/1351. Esta disposición establece que los traslados no deben efectuarse si el Estado de destino no puede garantizar unas condiciones de vida adecuadas para los solicitantes de asilo.

### 3.2. La garantía del nivel de vida conforme con el Derecho de la Unión

Otra de las novedades introducidas por la Directiva 2024 es la obligación de que los Estados miembros garanticen un nivel de vida que sea conforme al Derecho de la Unión incluidas las disposiciones de la Carta y las obligaciones internacionales asumidas por los Estados miembros para dos supuestos específicos.

El primero se refiere a los casos de notificación de una orden de transferencia a otro Estado miembro, que aún no ha sido ejecutada. Cuando, en aplicación de las normas que determinan el Estado responsable de evaluar la solicitud de asilo, se emite una orden de transferencia a otro Estado miembro, las condiciones de acogida pueden retirarse, salvo en lo relativo al acceso a la educación para menores. Y, en todos los casos debe garantizarse un nivel de vida compatible con el Derecho de la Unión, incluidas las disposiciones de la *Carta* y las obligaciones internacionales asumidas por los Estados miembros (artículo 21). En el *Asunto Cimane*<sup>14</sup>, el TJUE determinó que los Estados miembros son responsables de proporcionar y mantener las condiciones de acogida hasta que se ejecute la orden de traslado. En otras palabras, mientras los solicitantes de asilo no sean efectivamente trasladados al Estado responsable de evaluar su solicitud, el Estado de acogida sigue obligado a garantizar unas condiciones materiales de vida adecuadas, respetando el principio de dignidad consagrado en la Carta. Esta obligación es necesaria, ya que los traslados pueden tardar meses en ejecutarse o, en algunos casos, no llegar a producirse nunca.

El segundo supuesto alude a la reducción o retirada de las condiciones de acogida cuando los solicitantes de asilo incumplen las normas establecidas en la Directiva. Para estos casos, al igual que el supuesto anterior, los Estados miembros deben garantizar un nivel de vida conforme al Derecho de la Unión incluidas las disposiciones de la Carta y las obligaciones internacionales asumidas por los Estados miembros para dos supuestos específicos. El concepto de un nivel de vida conforme refleja, para este caso, la jurisprudencia del TJUE, concretamente el asunto *Haqbin*<sup>15</sup>. En este caso, el TJUE afirmó que las sanciones por incumplimiento de las normas de un centro de acogida pueden incluir la reducción o retirada de las prestaciones. No obstante, consideró que una retirada completa, que deje al solicitante de asilo sin hogar, constituye una vulneración de la obligación de garantizar un nivel de vida digno, de conformidad con lo dispuesto en la Carta. En consecuencia, el Estado miembro de acogida debe garantizar, incluso antes de adoptar una decisión de reducción o retirada de las condiciones materiales

<sup>14</sup> Asunto, C- 179/11, *Cimane*, de 27 de septiembre de 2012.

<sup>15</sup> Asunto, C-233/18, *Haqbin*, de 21 de noviembre de 2019

de acogida o de imponer una sanción, que las necesidades básicas del solicitante queden cubiertas. Esto incluye asegurar su subsistencia y unas condiciones de vida dignas y adecuadas para preservar su salud, garantizando acceso a alojamiento, alimentación y vestimenta, además de atender cualquier necesidad particular que pueda tener.

Para los dos supuestos descritos la Directiva opta por reconocer unas condiciones mínimas de acogida, aunque de forma limitada y sin especificar con claridad qué prestaciones y ayudas forman parte del concepto de nivel de vida conforme con el Derecho de la Unión. En todo caso, pese al silencio de la Directiva en este aspecto se pueden extraer algunos elementos esenciales: los Estados no pueden suprimir por completo las ayudas, y el derecho a la educación debe garantizarse para los menores de edad. En ningún caso los solicitantes de asilo pueden quedar en una situación de privación material extrema (*Asunto Jawo*). Además, debe respetarse un estándar mínimo compatible con la dignidad humana, (STEDH *M.S.S. contra Bélgica y Grecia*). Siguiendo la doctrina sentada en *Haqbin* este estándar mínimo debería asegurar la subsistencia e incluir el acceso a alojamiento, la alimentación, la cobertura de las necesidades básicas y los tratamientos médicos que hayan sido iniciados y resulten necesarios según el estado de salud de los solicitantes.

#### 4. *La acogida y las condiciones comparables en todos los Estados miembros*

Junto con la referencia a un nivel de vida adecuado, una mayor concreción de las prestaciones y ayudas que conforman la acogida tiene también como objetivo asegurar unas condiciones comparables en todos los Estados miembros. Concretamente el considerando 11 de la Directiva establece que «deben establecerse unas condiciones generales sobre la acogida de los solicitantes, que sean suficientes para garantizarles un nivel de vida adecuado y unas condiciones de vida comparables en todos los Estados miembros».

Si bien la Directiva 2024 reconoce que las condiciones de acogida siguen variando considerablemente entre los Estados miembros, también representa un avance hacia una mayor armonización. Por ejemplo, se delimitan con mayor precisión las condiciones materiales de acogida y se definen con más detalle las obligaciones relacionadas con los menores, tanto en lo que respecta a su escolarización como a su cobertura sanitaria. En cuanto a las prestaciones económicas, se establece como referencia el marco de rentas mínimas de los Estados miembros. Por otro lado, en lo referente a las prestaciones sanitarias especializadas, se intenta una mayor especificación,

aunque este objetivo no se logra completamente. Por lo tanto, si el propósito de la armonización es disminuir el margen de divergencia entre los Estados para garantizar unas condiciones comparables que beneficien a los solicitantes de asilo, puede afirmarse que la Directiva, con mayor o menor éxito, cumple dicho objetivo. Además, al analizar en su conjunto toda la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo, se concluye fácilmente que la armonización, e incluso la homogeneización del sistema, se ha visto reforzada tras la transformación de las Directivas sobre procedimiento y cualificación en Reglamentos.

No obstante, la equiparación de las condiciones de acogida en beneficio de los solicitantes de asilo no es la única finalidad de la Directiva, e incluso es cuestionable que ese sea uno de los propósitos de la norma comunitaria. La reducción de los márgenes de divergencia tiene, en realidad, como objetivo limitar los movimientos secundarios de los solicitantes ante la disparidad en los niveles de cobertura existentes entre los Estados miembros. Es decir, mediante un marco común de prestaciones, se busca desincentivar que los solicitantes de protección internacional elijan el Estado en el que presentan su solicitud de asilo basándose, entre otros criterios, en el nivel de cobertura social que dicho Estado pueda ofrecerles.

Entonces, si la perspectiva es establecer unas condiciones comparables de la acogida en todos los Estados miembros para evitar los movimientos secundarios, la conclusión es diametralmente distinta. Pese a los avances hacia un modelo con estándares más equivalentes las divergencias en las condiciones de acogida continuarán variando notablemente en cada uno de los Estados miembros. En primer lugar, porque hay cláusulas que habilitan a los Estados a reducir el nivel de prestaciones. En segundo lugar, porque no hay claridad sobre qué elementos configuran la garantía de un nivel de vida adecuado con los derechos reconocidos en la Carta de manera que el abanico de posibilidades a definir y concretar en cada Estado miembro es muy amplio. Pero, además, un trato equivalente de las condiciones de acogida no sólo requiere estandarizar el contenido de las ayudas y prestaciones, sino ir mucho más allá e impulsar una mayor convergencia de los sistemas de protección social y mercado laboral. En este sentido, las probabilidades de encontrar empleo, las condiciones laborales del empleo y en términos más generales el nivel de cobertura de los sistemas de bienestar tiene un papel fundamental a la hora de decidir en qué Estado se presenta la solicitud de asilo. La armonización de las condiciones de acogida puede contribuir a evitar los movimientos secundarios, pero sin una convergencia europea en temas sociales continuará primando el interés de los solicitantes de asilo de elegir un Estado u otro.

## 5. La acogida como un sistema más reducido y paralelo a los sistemas generales del bienestar

Una vez descrito el contenido y el alcance de cada una de las presentaciones puede apreciarse, desde una perspectiva más integral y amplia, que las prestaciones y ayudas que conforman las condiciones materiales de acogida se caracterizan por su contenido definido y limitado. Dicha delimitación es notablemente distante y muy inferior del nivel de cobertura que garantizan los sistemas de bienestar de los Estados miembros. En la práctica, la acogida para los solicitantes de asilo es considerablemente limitada y se articula a través de sistemas paralelos, en los cuales las ONG desempeñan un papel fundamental en la gestión de dichas ayudas. Con excepción del acceso al sistema educativo, que se gestiona a través del sistema general, el resto de las prestaciones y ayudas quedan al margen de los sistemas generales de bienestar. Por ejemplo, en materia de vivienda, no se garantiza el acceso a las acciones, medidas, políticas públicas que configuran el derecho a la vivienda, sino que se ofrece un alojamiento paralelo. De manera similar, las prestaciones sanitarias se restringen a servicios básicos y, en su caso, especializados, quedando fuera del alcance de los sistemas de cobertura más amplia de los sistemas de salud de cada Estado miembro. Asimismo, en cuanto a las ayudas sociales, las personas solicitantes de asilo no pueden acceder al sistema general de servicios sociales, el cual incluye una cartera de prestaciones mucho más amplia. En su lugar, las ayudas vinculadas a la asistencia social se limitan a aspectos específicos, como la provisión de alimentos, ropa o artículos de higiene personal. Es verdad, que el Tribunal de Justicia en el *Asunto Saciri* abrió la puerta a que los Estados miembros pudieran reconducir a los solicitantes de asilo a organismos dependientes del sistema público de asistencia social pero sólo en los casos en los que el sistema de acogida para solicitantes se encuentre saturado<sup>16</sup>. Fuera de este supuesto puntual, no se ha cuestionado que los solicitantes de asilo no se incorporen al sistema general de protección social.

Mientras que la protección internacional derivada del Convenio de Ginebra y la jurisprudencia del TEDH<sup>17</sup> y del CEDS<sup>18</sup> se enfoca principal-

<sup>16</sup> Asunto C-79/1, párrafo 47-51

<sup>17</sup> Ponomaryovi v. Bulgaria; Bah v. The United Kingdom; Bigaeva v. Greece; Niedzwiecki v. Germany; Weller v. Hungary; Saidoun v. Greece; O'Donoghue and Others v. The United Kingdom. Al respecto, véase Natalia Caicedo Camacho, «Social Rights and Migrants before the European Court of Human Rights», in *Aliens before the European Court of Human Rights: Ensuring minimum standards of human rights protection*, Brill/Nijhoff, 2021.

<sup>18</sup> The decision on the merits in International Commission of Jurists (ICJ) and European Council for Refugees and Exiles (ECRE) v. Greece, Complaint No. 173/2018, became public on 12 July 2021; Homeless (FEANTSA) v. the Netherlands, Complaint No. 86/2012,

mente en las personas a quienes ya se les ha reconocido el estatuto de refugiado, respecto de los solicitantes de asilo persiste un vacío en cuanto a las obligaciones de los Estados, especialmente sobre el nivel de protección social vinculante. La ausencia de obligaciones específicas no significa, en todo caso, que los Estados queden desprovistos de responsabilidades. De los postulados del Derecho internacional de los Derechos Humanos se infiere un nivel mínimo de cobertura, un *minum core* en palabras del Comité DESC<sup>19</sup>, destinado a evitar situaciones de desprotección extrema, garantizado aquellos derechos íntimamente vinculados con el derecho a la vida y la dignidad humana<sup>20</sup>. Ejemplo de ello son la Sentencia *M.S.S. c. Grecia y Bélgica* del TEDH, el Dictamen *Homeless (FEANTSA) c. Países Bajos* del CEDS o el *Asunto Jawo* ante el TJUE en donde las obligaciones derivadas del art. 4 de la Carta prohíbe que los Estados dejen a los solicitantes de asilo en una situación de privación material extrema<sup>21</sup>.

El contenido que la Directiva 2024 otorga a las condiciones de acogida parece cumplir con ese nivel mínimo de protección, especialmente al incluirse en cada prestación la cláusula que garantiza un nivel de vida adecuado. No obstante, un análisis detallado de los elementos que conforman este mínimo revela que el objetivo no es otorgar un nivel de protección social a los solicitantes de asilo que les permita vivir en condiciones de dignidad humana, sino evitar que caigan en situaciones de calle o indigencia. La previsión de un sistema de protección asistencial de baja cobertura y paralelo, como es la acogida, busca prevenir que las condiciones de vida de los solicitantes de asilo se degraden hasta comprometer los aspectos más fundamentales de la dignidad humana, pero está lejos de garantizar unas condiciones de vida que permitan a este colectivo desarrollarse en igualdad y libertad<sup>22</sup>.

---

Decision on the Merits of 2 July 2014. En esta última decisión el Comité afirmó que *«The Committee considers that certain social rights directly related to the right to life and human dignity are part of a “non-derogable core” of rights which protect the dignity of all people. Those rights therefore must be guaranteed to refugees and should be assured for all displaced persons»*.

<sup>19</sup> Obligaciones de los Estados con respecto a los refugiados y los migrantes en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (E/C.12/2017/1), párrafo 9.

<sup>20</sup> Véase., Observación General n.º14 sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, E/C.12/2000/4, CESCR; Observación General n.º13 sobre el derecho a la educación, E/C.12/1999/10, CESCR; Observación General n.º 15, sobre el derecho al agua, E/C.12/2002/11, CESCR.

<sup>21</sup> Asunto, C-163/17, *Jawo*, de 19 de marzo de 2019.

<sup>22</sup> En su artículo Tahir Zaman demuestra como frente al carácter claramente reducido de las personas sociales para los solicitantes de asilo de Siria, se construyen y desarrollan estrategias para lograr acceder a un sistema mucho más amplio que cubra las necesidades más allá del nivel básico o mínimo. Tahir Zaman (et al) *Beyond rights-based social protection for refugees*, *Global Social Policy*, V. 23, I. 2 (2023): 224-246

La incorporación al concepto de «nivel de vida adecuado» la cláusula sobre el «respeto a los derechos reconocidos en la Carta» abre la puerta a evaluar si la previsión de este sistema paralelo al sistema de protección social con prestaciones más reducidas es compatible con el art. 21 de la Carta<sup>23</sup>. Del principio de igualdad y no discriminación no puede extraerse el reconocimiento de nuevos derechos o prestaciones<sup>24</sup>, pero sí permite cuestionar la no equiparación del nivel de cobertura con el de otros colectivos que se encuentran en una situación similar, como las personas extranjeras que viven o residen en el territorio del Estado miembro. En este sentido, el TEDH, en el caso *Bah contra el Reino Unido*<sup>25</sup>, determinó que el estatus migratorio puede ser considerado un motivo de discriminación en el marco de las cláusulas abiertas del artículo 14 del Convenio Europeo. En este punto, resulta clave determinar si existe una justificación objetiva y razonable para mantener un modelo diferenciado y de menor cobertura. Los solicitantes de asilo se encuentran en una situación de vulnerabilidad y la falta de recursos justifica la implementación de un sistema específico que responda a sus necesidades particulares. Sin embargo, el sistema de acogida configura un sistema de trato menos favorable para los solicitantes de asilo porque el alcance de cada una de las prestaciones es más reducido y varias cláusulas de la Directiva no son claras sobre el nivel de acceso o permiten su reducción, como resultado muchas de las necesidades sociales quedan sin una cobertura real. En últimas, disponer de un régimen de acogida menos favorable y que en la práctica restringe o impide el acceso al sistema general de protección social, especialmente cuando este sistema ya está disponible para otros no nacionales (tanto residentes como aquellos en situación irregular) resulta discriminatorio y refuerza las dinámicas de exclusión existentes hacia los solicitantes de asilo.

Las prestaciones sociales reducidas agravan la fragmentación y la estratificación del estatuto de las personas no nacionales<sup>26</sup>. Esta fragmentación implica que los derechos de las personas migrantes, lejos de ser reconocidos bajo principios de universalidad, se subordinan al estatuto migratorio, del cual se deriva un acceso parcial o segmentado a los derechos sociales.

---

<sup>23</sup> Cabe recordar que el TJUE en el Asunto Jawo y en el Asunto Haqbin, analiza la Directiva 2013 utilizando como parámetro de enjuiciamiento los artículos 1 y 4 de la Carta.

<sup>24</sup> Al respecto es preciso indicar que el considerando 59 se afirma que «el derecho a la igualdad de trato no debe dar lugar a derechos en lo que atañe a las situaciones que no están comprendidas en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión»

<sup>25</sup> *Bah v. The United Kingdom*, 27 September 2011.

<sup>26</sup> Sobre la fragmentación y la estratificación de los derechos sociales de las personas migrantes véase, Natalia Caicedo Camacho, «El reconocimiento fragmentado de los derechos sociales de los y las migrantes en la jurisprudencia del TEDH», *Revista Derechos y Libertades*, n.º 31 (2018): 241-247.

Así, se configura un modelo de derechos fragmentado: no se garantiza acceso pleno a la vivienda, sino únicamente al alojamiento; no se ofrece acceso integral a la salud, sino a prestaciones básicas; y no se asegura acceso general a los servicios sociales, sino solo a determinadas ayudas asistenciales. Simultáneamente, la creación de un sistema paralelo y limitado para las condiciones de acogida refuerza la percepción colectiva de que los solicitantes de asilo ocupan el nivel más bajo en la escala de valoración social. Este enfoque contribuye a consolidar la estratificación de derechos entre las personas migrantes, profundizando las dinámicas de exclusión y desigualdad.

### III. El sistema común de asilo frente a la guerra de Ucrania y el éxodo masivo de personas en busca de protección internacional

Como es ampliamente conocido, una de las medidas adoptadas tras el inicio de la guerra en Ucrania fue la puesta en marcha de la Directiva 2001/55/CE del Consejo, conocida como la Directiva de Protección Temporal<sup>27</sup>. Esta norma fue establecida con el propósito de fijar las normas mínimas para la concesión de protección temporal e inmediata a grandes flujos de personas necesitadas de protección internacional y tiene una aplicación temporal<sup>28</sup>.

La Directiva 2001/55/CE se activó con la Decisión de ejecución 382/2022 del Consejo, de 4 de marzo de 2022 por la que constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania en el sentido del artículo 5 de la Directiva 2001/55/CE<sup>29</sup>. Las per-

---

<sup>27</sup> Sobre la activación de la Directiva véase., Sergio Carrera and Maltem Ineli Ciger., *EU responses to the large-scale refugee displacement from Ukraine: an analysis on the temporary protection directive and its implications for the future EU asylum policy*, Migration Policy Centre, 2023. En la doctrina española véase, Nuria Arenas Hidalgo, «La primera activación de la Directiva 2001/55/CE. Entre los límites restrictivos de su ámbito de aplicación personal y las bondades de su modelo de solidaridad interestatal en la acogida de las personas desplazadas desde Ucrania», en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n.º 44, 2022.

<sup>28</sup> En su momento, la Directiva nació para dar respuesta a las posibles migraciones que pudieran haber dado en los conflictos surgidos tras la disolución de la antigua Yugoslavia y tras más de 20 años no había sido activada. Al respecto véase Andreu Olesti Rayo., «Algunas reflexiones sobre las Directivas comunitarias en materia de protección internacional», en Giorgos Milios y Natalia Caicedo Camacho, *Sistema de asilo y su regulación multinivel*. Editorial Comares (2023).

<sup>29</sup> Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo de 4 de marzo de 2022 por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania en el sentido del artículo 5 de la Directiva 2001/55/CE y con el efecto de que se inicie la protección temporal. DOCE núm de 4 de marzo de 2022.

sonas beneficiarias de las medidas allí previstas son los nacionales ucranianos que residían en Ucrania antes del 24 de febrero del 2022, las personas apátridas y nacionales de terceros países distintos de Ucrania que gozarán de protección internacional, así como los miembros de sus familias. Alternativamente, la Decisión 382/2022 abrió la posibilidad de ampliar el ámbito de aplicación a los nacionales de terceros Estados, es decir, a todas las personas migrantes, que pudieran demostrar que residían legalmente en Ucrania antes del 24 de febrero de 2024 si los Estados miembros en su normativa interna así lo establecieran. En otras palabras, las personas migrantes con autorización de residencia podían acogerse al sistema de protección, pero siempre que los Estados así lo incorporaran en su normativa. Si bien, la Decisión 382/2022 permitió incluir a otros sujetos en la protección, como ha indicado la doctrina, dicha apertura puede traducirse en tratos discriminatorios debido al origen<sup>30</sup> o incluso derivados del estatuto migratorio.

La aplicación del mecanismo de protección especial establecido en la Directiva 2001/55/CE, destinado a gestionar la afluencia masiva de personas refugiadas, no constituye un sistema de protección permanente, sino que es necesaria su activación a través de la decisión del Consejo por mayoría cualificada y la protección se otorga por 1 año, ampliable excepcionalmente a dos. Además, este mecanismo está diseñado para proteger a un colectivo específico, ya que la Directiva de Protección Temporal establece que las personas beneficiarias deben proceder de un país o una zona geográfica concreta. Esta condición excluye, por tanto, la aplicación de la Directiva en casos de flujos migratorios originados en múltiples zonas geográficas<sup>31</sup>. Como resultado, la vía general para las personas solicitantes de protección internacional continúa siendo la prevista en el SECA, mientras que la Directiva 2001/55/CE tiene un alcance, no sólo temporal, sino también parcial y excepcional. De hecho, una de las principales críticas hacia esta Directiva radica en su no aplicación en otros contextos de conflicto, como el de Siria, que también ha generado desplazamientos masivos de personas. Esta limitación ha puesto en evidencia el carácter selectivo y restrictivo de su implementación<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> Así lo argumenta Sergio Carrera, Meltem Ineli-Ciger, Lina Vosyliute and Leiza Brumat, *EU grants temporary protection for people fleeing war in Ukraine. Time to rethink unequal solidarity in EU asylum policy*, CEPS Policy Insights (2022); Giorgos Milios «La activación de la Directiva sobre protección temporal para las personas desplazadas de Ucrania como consecuencia de la guerra», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 44, (2022): 4.

<sup>31</sup> *Idem*, p.4.

<sup>32</sup> Meltem Ineli, «Time to Activate the Temporary Protection Directive. Why the Directive can Play a Key Role in Solving the Migration Crisis in Europe», *European Journal of Migration and Law*, núm. 18 (2016): 1-33.

Por otra parte, cabe destacar como la activación de la Directiva 2001/55/CE abrió la puerta a un modelo de protección de situaciones o peligro objetivo. Hasta el momento y el marco del Convenio de Ginebra y del sistema común de asilo es necesario comprobar la persecución de tipo subjetivo, es decir, la existencia de temores fundados de ser perseguido o perseguida por alguno de los motivos previstos en la Directiva de reconocimiento. Esta persecución directa requerida por el sistema de protección internacional y comunitario se ha convertido en una de las grandes limitaciones, porque en los conflictos actuales las persecuciones son cada vez más de naturaleza objetiva<sup>33</sup>. Es verdad, que de manera excepcional estos movimientos pueden quedar incorporados en la protección subsidiaria o el principio de *non refoulment*, pero el margen de protección de derechos y estatuto jurídico es más reducido y son figuras que tampoco acaban de dar protección adecuada a la totalidad de los flujos de migraciones forzadas.

### 1. *La acogida para los nacionales ucranianos*

La Directiva 2001/55/CE de protección temporal dio lugar a la implementación de un sistema de acogida excepcional con el que se pretendía dar respuestas concretas y ajustadas a la situación de emergencia. En materia de protección asistencial, la Directiva reconoce el derecho de acceso al trabajo tanto por cuenta propia como por cuenta ajena, incluyéndose la participación en actividades como la educación para adultos, la formación profesional y la formación práctica (art. 12). En esta misma línea, se recoge la garantía de un alojamiento adecuado o la recepción, en su caso, de los medios para obtenerlo. También incorpora las prestaciones vinculadas a los sistemas de ayudas sociales, con especial referencia a la alimentación cuando las personas no tengan los recursos suficientes para hacer frente a las necesidades más básicas (art. 13.1). En materia de salud se garantiza la atención médica, con expresa referencia a las necesidades particulares de los menores no acompañados o las personas que hayan sufrido torturas, violaciones u otras formas graves de violencia moral, física o sexual (art.13.2). Y, en materia educativa el acceso al sistema educativo para los menores de edad en las mismas condiciones que los nacionales (art. 13.4), dejando en manos de los Estados el acceso al sistema educativo para los mayores de 18 años (art. 14).

El sistema de protección asistencial incluido en la Directiva de protección temporal es a grandes rasgos equivalente al previsto en la Directiva de

---

<sup>33</sup> Sobre esta crítica en el SECA véase. Bruce Burson, «Refugee Status Determination», in Catherine Costello, Michelle Foster. and Jane McAdam (Ed), *The Oxford Handbook of International Refugee Law*, Oxford, Oxford University Press (2021): 569-588.

acogida. Seguramente, las diferencias más notorias se encuentran en el acceso inmediato al mercado laboral porque bajo el sistema general se autoriza a trabajar una vez pasados seis meses desde la solicitud y, en cambio, en la protección temporal dicho acceso se garantiza una vez presentada la solicitud. También toma relevancia que la protección internacional fuera prácticamente automática (un plazo de 24 horas), lo cual supuso que los nacionales de Ucrania no pasarán por el estatuto de solicitantes de asilo, pudiendo disfrutar directamente el régimen de reconocimiento amplio de los derechos sociales previsto en ley de asilo.

### 1.1. Comparativa entre el sistema de protección de la Directiva de protección temporal y la Directiva de acogida

Una de las principales novedades de la Directiva de acogida 2024 radica en la eliminación de la excepción que permitía excluir la aplicación de las condiciones de acogida a la Directiva de protección temporal. Bajo el régimen de la Directiva 2013 las condiciones de acogida no podían extenderse a las personas solicitantes de asilo en el marco de la protección temporal prevista por la Directiva 2001 (art. 3.3). En contraste, la Directiva 2024 suprime esta prohibición, dejando en manos de los Estados miembros la posibilidad de ampliar la cobertura de las condiciones de acogida a este colectivo. Si bien es verdad como ha indicado la doctrina que la eliminación de esta excepción es irrelevante para quienes huyen de la invasión de Ucrania, dado que la protección temporal expira en marzo de 2025, más de un año antes de la fecha límite para la implementación de la Directiva 2024<sup>34</sup>; ello no impide que pueda tener una aplicación futura frente a un nuevo supuesto de activación de la Directiva de protección temporal.

Desde una perspectiva jurídica, y en relación con la aplicación de la Directiva 2024 al caso de Ucrania, es relevante señalar que dicha Directiva de protección temporal establece un régimen de acogida propio que, en términos generales, resulta equiparable al sistema ordinario. La principal excepción radica en el acceso al mercado laboral, cuyo marco regulatorio bajo la protección temporal es notablemente más amplio y garantista. Por lo demás, las diferencias en cuanto al acceso y disfrute del sistema educativo, el alojamiento, los servicios sanitarios y las ayudas sociales en comparación con el régimen general son relativamente menores. En cambio, el régimen de detención de solicitantes de asilo, así como las sanciones y la posible retirada de ayudas contempladas en la Directiva 2024, no tienen equivalente en la Directiva 2001.

---

<sup>34</sup> Steve Peers, The new EU asylum laws: taking rights half-seriously, *Yearbook of European Law* (2024) 003: 1–71

En efecto, bajo la Directiva de acogida las condiciones de acogida se utilizan también como instrumentos de control y sanción frente al incumplimiento de las normas del SECA relativas a la determinación del Estado responsable de examinar dicha solicitud. Por un lado, los Estados pueden restringir la libertad de circulación de los solicitantes de asilo mediante la imposición de la obligación de residir en una zona geográfica específica, con el fin de garantizar una tramitación más rápida, eficaz y eficiente de la solicitud, o bien debido a la capacidad limitada de las distintas zonas geográficas (artículo 8). Asimismo, los Estados pueden imponer la obligación de residir en un lugar específico por razones de orden público o para prevenir el riesgo de fuga del solicitante (artículo 9). En este contexto, las condiciones de acogida se tornan instrumentales a los objetivos de control de los movimientos secundarios, dado que las prestaciones, como el alojamiento o las ayudas económicas, solo se conceden en el territorio designado por el Estado. Además, el incumplimiento de estas obligaciones de residencia puede conllevar la reducción o retirada de las condiciones materiales de acogida, de acuerdo con lo establecido en el artículo 23.2(a).

Otra medida destinada a penalizar los movimientos secundarios a través del sistema de acogida es la retirada de las condiciones materiales de acogida cuando se adopta una decisión de traslado al Estado miembro competente para examinar la solicitud. A diferencia del supuesto anterior, en este caso no se trata de un incumplimiento de las limitaciones impuestas, sino del inicio de la tramitación de la solicitud en un Estado que no se ajusta a las disposiciones del Reglamento (UE) 2024/1351. La retirada de las condiciones de acogida opera como un mecanismo preventivo que sanciona las decisiones individuales de los solicitantes sobre el Estado en el que presentan su solicitud. Además, esta medida entra en vigor desde el momento en que se notifica al solicitante la decisión de traslado, y no desde la ejecución efectiva de dicha orden, que suele demorarse varios meses. Esto da lugar a un periodo en el que los solicitantes quedan desprovistos de protección, en contravención de las obligaciones impuestas por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que exige a los Estados miembros garantizar la protección de los solicitantes hasta la ejecución efectiva del traslado.

En últimas como puede observarse, la posibilidad de aplicar la Directiva 2024 a los casos de protección temporal genera una situación paradójica: aunque la eliminación de la cláusula que excluye la aplicación del régimen de acogida a los solicitantes de asilo en el marco de la protección temporal aparenta ampliar el nivel de protección ofrecido, en la práctica no necesariamente resulta en una mejora efectiva. De hecho, la aplicación de la Directiva 2024 implica la extensión de disposiciones menos garantistas y de carácter sancionatorio, como es la retirada de las ayudas o la restricción

de la libertad de circulación, sin que ello redunde en un incremento sustancial de las prestaciones y ayudas asociadas al régimen de acogida.

## *2. La implementación del sistema de acogida para ciudadanos ucranianos en España*

A nivel nacional, la acogida una vez activada la Directiva 2001/55/CE se despliega con la Instrucción, de 8 de abril de 2022, por la que se adoptan medidas de carácter extraordinario para la atención a personas desplazadas desde Ucrania<sup>35</sup>. Las particularidades de la acogida para los nacionales de Ucrania se centraron en la implementación de un modelo mucho más ágil y flexible que no reproducía los obstáculos del sistema general. Así, por ejemplo, la Instrucción permitió continuar en el sistema de acogida aun cuando se hubiera denegado la protección internacional o subsidiaria, también se autorizó a salir de la fase de primera acogida y, posteriormente, volver a entrar en la tercera de las fases de promoción de la autonomía. Por otra parte, se introdujo la figura de la acogida de tránsito para aquellas personas que se dirigieran a otro país pero que pasarán transitoriamente por territorio español.

Para la gestión de la acogida, la Instrucción creó los Centros de Recepción, Atención y Derivación (CREADE) para facilitar trámites a los desplazados y ofrecer una acogida de emergencia<sup>36</sup> y, posteriormente, el Plan de acogida para personas procedentes de Ucrania de 15 de marzo de 2022 configuró la red CREADE con 4 grandes centros de acogida en Madrid, Barcelona, Alicante y Murcia. Estos centros se dedicaron a dar información sobre los servicios disponibles, a tramitar la documentación relativa al estatuto de protección internacional, a asignar las plazas de alojamiento y derivar a otros servicios. Una vez realizada esta primera acogida centrada sobre todo en tareas de información y gestión de la documentación necesaria para iniciar los itinerarios de integración, las personas eran derivadas y seguidas por el sistema de acogida de personas refugiadas general regulado por el Reglamento de acogida.

Uno de los aspectos más destacados del Plan de Acogida en el caso de Ucrania fue la incorporación del alojamiento temporal en hogares particu-

---

<sup>35</sup> Instrucción de la Dirección General de Gestión del Sistema de Acogida de Protección Internacional y Temporal, de 8 de abril de 2022, por la que se adoptan medidas de carácter extraordinario para la atención a personas desplazadas desde Ucrania

<sup>36</sup> La Instrucción de 8 de abril de 2022 creó tres tipologías de recursos: los CREADE, los recursos de primera acogida y los centros de emergencia. Los CREADE son definidos como centros integrales de recepción, emergencia, atención y derivación en los que las personas destinatarias permanecen los días imprescindibles para la tramitación de su protección temporal en el mismo centro y posterior derivación a otro recurso. Su objetivo es dar alojamiento y manutención durante los días de estancia.

lares. Antes del inicio de la guerra en Ucrania, el sistema de acogida en España estaba estructurado en dos fases: la primera, basada en albergues públicos o privados, y la segunda, en ayudas económicas para el alquiler. Sin embargo, con la activación de la Directiva de Protección Temporal, se introdujo por primera vez la figura del alojamiento en viviendas particulares. Esta iniciativa surgió inicialmente de la ciudadanía, que se organizó de manera espontánea durante los primeros días del conflicto. Posteriormente, el gobierno integró esta modalidad en la red de acogida a través de un programa formal de acogimiento familiar.

La implementación de los centros de acogida CREADE para la recepción de personas y familias procedentes de Ucrania estableció un circuito único que simplificó significativamente la gestión de todos los trámites en una sola ventanilla. En este marco, procesos como el empadronamiento, la solicitud de protección internacional, el alojamiento temporal o la escolarización de menores se centralizaron, evitando la necesidad de acudir a múltiples administraciones, como ocurre en el régimen general de acogida. Además, las campañas informativas sobre la existencia de estos centros facilitaron que, al llegar a la ciudad, las personas y familias se dirigieran directamente. En términos generales, la atención brindada durante la primera fase fue mucho más ágil que la del sistema general, permitiendo respuestas rápidas a las necesidades urgentes. Aunque las prestaciones sociales fueron muy similares a las del régimen general, resultó clave que los CREADE gestionaran trámites como el empadronamiento, la obtención de la tarjeta sanitaria o la solicitud de protección temporal. Asimismo, como se mencionó anteriormente, las particularidades introducidas en el procedimiento, especialmente la concesión de la protección temporal en un plazo de 24 horas desde la solicitud, mejoraron notablemente el nivel de protección ofrecido.

Los CREADE se diseñaron como centros temporales para responder a la excepcionalidad de la crisis derivada de la guerra en Ucrania. Su función principal era gestionar la fase inicial de valoración, documentación y derivación de las personas refugiadas. Una vez superada esta etapa, el seguimiento posterior se redirigió inicialmente al sistema general de acogida. Sin embargo, a partir de diciembre de 2022, se estableció un sistema de acogida paralelo mediante acciones concertadas, que replicaba las tres fases del sistema general de acogida y añadía dos fases adicionales para atender a colectivos en situación de vulnerabilidad. Este sistema paralelo estuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 2023, sin llegar a integrarse en el sistema general de acogida<sup>37</sup>. Posteriormente, durante el 2024 se refuerzan las atencio-

---

<sup>37</sup> Resolución de 8 de noviembre de 2022, de la Dirección General de Gestión del Sistema de Acogida de Protección Internacional y Temporal, por la que se establece la planificación extraordinaria de prestaciones, actuaciones o servicios del sistema de acogida en materia

nes en la fase de autonomía y en el servicio de apoyo, intervención y acompañamiento<sup>38</sup>.

### 2.1. La falta de cooperación interadministrativa en la implementación de la acogida

Otro de los puntos relevantes a indicar sobre la implementación del sistema de acogida para las personas refugiadas de Ucrania es la coordinación entre las diferentes administraciones. El funcionamiento de cada uno de los cuatro CREADE dependió de la implicación, coordinación y recursos aportados por las diferentes administraciones involucradas (el Estado central, las comunidades autónomas y los ayuntamientos), así como de la experiencia y presencia de entidades del tercer sector. Esta diversidad de actores y niveles de compromiso generó una notable disparidad en la prestación de los servicios de acogida en cada centro. Por ejemplo, en algunos CREADE, el alojamiento se gestionó a través de hostales, albergues o casas particulares, mientras que en otros se recurrió a campamentos temporales de refugiados. Esta variabilidad reflejó las diferencias en la capacidad y los enfoques de cada administración y entidades/ONG's, lo que influyó en la calidad y las condiciones de la acogida ofrecida.

En la gestión e implementación de la acogida, la coordinación por parte del Gobierno a través de los órganos de coordinación, como las conferencias sectoriales, fue limitada. Estas acciones se concentraron principalmente en la Conferencia Sectorial de Educación, donde se establecieron criterios para la distribución de subvenciones a las comunidades autónomas destinadas a programas de escolarización de menores, y en la Conferencia de Infancia y Adolescencia, que abordó la distribución de fondos vinculados a programas en materia de infancia y adolescencia. Otra iniciativa puntual fue la ampliación del Plan de Salud Mental 2022-2024 en el marco de la Conferencia Sectorial de Salud, con el fin de incluir la atención sanitaria a las personas desplazadas de Ucrania. Sin embargo, más allá de estas actuaciones específicas, centradas principalmente en la territorialización de re-

---

de protección internacional para atender mediante acción concertada las necesidades derivadas del desplazamiento de personas como consecuencia de la guerra en Ucrania. BOE núm. 271, de 11 de noviembre de 2022,

<sup>38</sup> Resolución de 2 de noviembre de 2023, de la Dirección General de Gestión del Sistema de Acogida de Protección Internacional y Temporal, por la que se modifica la de 8 de noviembre de 2022, por la que se establece la planificación de prestaciones, actuaciones o servicios estructurales del sistema de acogida en materia de protección internacional para su gestión mediante acción concertada; y por la que se establece una planificación extraordinaria para atender mediante acción concertada las necesidades derivadas de la llegada de personas a las costas españolas. «BOE» núm. 264, de 4 de noviembre de 2023.

cursos económicos, no se desarrollaron acciones dirigidas a la planificación e implementación de políticas conjuntas que permitieran proyectar un escenario de gestión más eficiente y coordinado en materia de acogida. Esta falta de estrategia integral dejó en evidencia la necesidad de una mayor colaboración interadministrativa y una visión más global para abordar de manera efectiva las necesidades de las personas refugiadas.

La crisis derivada de la guerra en Ucrania y las necesidades de protección y acogida que generó representaban una oportunidad para fortalecer y mejorar la coordinación entre las administraciones públicas. La llegada de más de 200.000 personas solicitantes de protección internacional debería haber impulsado la reactivación de la Conferencia Sectorial de Inmigración, un espacio clave para la coordinación interadministrativa. Sin embargo, durante 2022, esta conferencia no llegó a convocarse, a pesar de que tanto el Gobierno central como las comunidades autónomas estaban implementando el sistema de acogida para las personas desplazadas de Ucrania y activando planes específicos para ofrecer una respuesta rápida y prioritaria<sup>39</sup>.

## 2.2. La valoración sobre la acogida a los nacionales ucranianos en el marco del sistema general

Un análisis sobre el sistema de acogida implementado por España lleva a concluir que, si bien era necesario un plan de emergencia para responder al desplazamiento masivo provocado por la guerra en Ucrania, la creación de un sistema paralelo ha derivado en la aplicación de tratos privilegiados basados en la nacionalidad. Esta situación plantea un debate sobre la equidad y la coherencia de las políticas de acogida. En lugar de establecer un tercer modelo de acogida, la crisis debería haber sido una oportunidad para reforzar los medios, la infraestructura y los recursos del sistema general de acogida, así como para avanzar hacia su plena integración en los sistemas de bienestar de las comunidades autónomas. Sin embargo, la configuración de un sistema paralelo no solo ha fragmentado la respuesta, sino que tampoco parece haber alcanzado los resultados esperados. De acuerdo con los datos del propio Minis-

---

<sup>39</sup> Plan de desplazados en Ucrania en Madrid. País Vasco adopta un plan de contingencia para la acogida de las personas refugiadas. El Gobierno de Castilla-La Mancha constituye la Comisión Regional de Respuesta Integral para la Emergencia en Ucrania. En Andalucía Plan de medidas y apoyo: Andalucía con Ucrania. En la Comunidad Valenciana se adoptó un Protocolo de acogida de alumnado recién llegado, especialmente el desplazado, en los centros educativos de la Comunitat Valenciana. En Aragón se adopta el protocolo del Departamento de Educación, cultura y deporte del gobierno de Aragón para la escolarización, acogida e inclusión de alumnado ucraniano.

terio, a diciembre de 2022 sólo un 10% del total de las personas desplazadas desde Ucrania habían pasado por el sistema de acogida<sup>40</sup>.

El hecho de que solo un 10% de las personas desplazadas de Ucrania acudiera al sistema de acogida plantea interrogantes sobre las razones de esta baja participación. La infrutilización del programa de acogida podría explicarse, por un lado, por la existencia de redes propias de apoyo que facilitaron la primera llegada y la integración inicial. Por otro lado, una vez reconocida la protección internacional —un trámite prácticamente automático—, las personas desplazadas pudieron acceder directamente a los servicios asistenciales y sociales ofrecidos por las comunidades autónomas, sin necesidad de recurrir a los servicios específicos del sistema de acogida. Que las diferentes fases del sistema de acogida no fueron utilizadas indica que, en la práctica, no se percibieron como efectivas para cubrir las necesidades sociales y de integración laboral. En consecuencia, se plantea una cuestión clave: determinar si el bajo ratio de acceso a los servicios de acogida específicos se debe a que no los necesitaron, ya que contaban con alternativas suficientes, o si, por el contrario, percibieron que la acogida ofrecida no era efectiva o no respondía a sus necesidades reales.

Trasladar esta reflexión al sistema general de acogida resulta igualmente necesario. Aunque el sistema diseñado para Ucrania se implementó de manera paralela, su funcionamiento era similar, ya que también se basaba en un procedimiento por fases. Por lo tanto, se plantea también la duda de cuanto efectivos son los programas del sistema general. Es posible que las personas solicitantes de asilo accedan y permanezcan en estos programas más por el hecho de que abandonarlos conlleva una penalización y la expulsión del sistema, que por considerar que sean verdaderamente útiles para cubrir sus necesidades de integración y protección<sup>41</sup>.

La escasa utilidad del sistema de acogida en el caso de las personas ucranianas está estrechamente relacionada con el hecho de que la acogida en el SECA opera como un mecanismo reducido y paralelo a los sistemas generales de bienestar. Las prestaciones que ofrece son parciales y responden a necesidades genéricas que, en la mayoría de los casos, no se ajustan a las demandas reales de las personas refugiadas. Además, la infraestructura del sistema de acogida resulta insuficiente y poco adecuada. La externalización de los servicios a entidades del tercer sector deja como resultado que las ayudas se presten desde estructuras que abordan cada ámbito de actuación (vivienda, empleo, salud, etc.) de manera fragmentada, como si fueran

---

<sup>40</sup> Resolución de 8 de noviembre de 2022, de la Dirección General de Gestión del Sistema de Acogida de Protección Internacional y Temporal *op.cit.*,

<sup>41</sup> En esta línea, GARCÉS-MASCAREÑAS, B., «Ser o no ser: deficiencias del sistema estatal de acogida». *Notes Internacionals CIDOB*, n.º 214, 2019.

compartimentos estancos, lo que dificulta una atención integral. En contraste, las comunidades autónomas cuentan con sistemas consolidados en áreas clave como la sanidad, la educación, los servicios sociales y la integración laboral, que ofrecen una infraestructura mucho más robusta y adecuada para responder a las necesidades de los solicitantes de asilo. Esta desconexión entre el sistema de acogida y los sistemas generales de bienestar evidencia que la lógica en la acogida para las personas solicitantes de asilo es la segmentación.

#### IV. Reflexiones finales

La reforma de la Directiva de acogida de 2024 se enmarca en un proceso de transformación y fortalecimiento del SECA. Su objetivo principal es garantizar que las condiciones de acogida sean lo más uniformes posible en todos los Estados miembros de la Unión Europea, evitando así los movimientos secundarios de los solicitantes de asilo. Entre los avances más significativos de esta Directiva se encuentra una delimitación más precisa de las obligaciones de los Estados en cuanto a las condiciones de acogida. Se ha definido con mayor claridad el contenido de las prestaciones materiales y los derechos de los menores, especialmente en lo relativo a su acceso a la educación y a la cobertura sanitaria.

No obstante, la existencia de cláusulas abiertas y conceptos jurídicos indeterminados introduce ambigüedad y dificulta una aplicación uniforme de estas disposiciones. La posibilidad de reducir el nivel de prestaciones en función de criterios subjetivos o situacionales pone en duda el objetivo de garantizar unas condiciones de acogida equiparables en toda la Unión Europea. Esta flexibilidad puede emplearse para restringir el acceso a derechos básicos, debilitando el propósito de igualdad en la acogida entre los Estados miembros.

Uno de los aspectos más relevantes de esta reforma es la vinculación del nivel de acogida adecuado con la Carta de Derechos Fundamentales. Gracias a este vínculo, el TJUE puede evaluar las condiciones de acogida y promover una mayor protección de los derechos de los solicitantes de asilo, siguiendo el enfoque ya aplicado en relación con la Directiva de acogida de 2003. Además, esta vinculación permite examinar si la existencia de un sistema paralelo de acogida, separado de los sistemas de bienestar social de los Estados miembros, respeta el artículo 21 de la Carta, que prohíbe la discriminación. Mantener a los solicitantes de asilo en un régimen de protección separado y de menor calidad en comparación con otras personas en situación similar introduce una diferenciación que carece de una justificación objetiva y razonable.

La respuesta a la crisis de Ucrania evidenció que es posible ofrecer una acogida más favorable y eficiente cuando existe voluntad política y coordinación entre los Estados miembros. La experiencia de acoger a los nacionales ucranianos mostró que se pueden eliminar las trabas y dificultades habituales en las dos primeras fases del proceso de acogida. Sin embargo, la efectividad del sistema queda cuestionado cuando el total de personas que accedieron es muy bajo, ello lleva a cuestionar si la estructura del sistema de acogida como un sistema paralelo al sistema de bienestar de las comunidades autónomas es realmente efectivo y eficaz desde el punto de vista de los derechos de las personas solicitantes de asilo.

## V. Bibliografía

- Andreu Olesti Rayo, «Algunas reflexiones sobre las Directivas comunitarias en materia de protección internacional», en Giogos Milios y Natalia Caicedo Camacho, *Sistema de asilo y su regulación multinivel*. Editorial Comares (2023): 103-124.
- Blanca Garcés-Masareñas. «Ser o no ser: deficiencias del sistema estatal de acogida». *Notes Internacionals CIDOB*, n.º 214, 2019: 1-5.
- Bruce Burson, «Refugee Status Determination», in Catherine Costello, Michelle Foster. and Jane McAdam (Ed), *The Oxford Handbook of International Refugee Law*, Oxford, Oxford University Press (2021): 569-588.
- CEAR. Informe CEAR *Sin barreras para nadie: personas migrantes y refugiadas en el acceso a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (DESC). (2023). Comisión Española de Ayuda al Refugiado.
- CEAR. Informe CEAR 2020. Las personas refugiadas en España y en Europa. Comisión Española de Ayuda al Refugiado.
- Giorgos Milios «La activación de la Directiva sobre protección temporal para las personas desplazadas de Ucrania como consecuencia de la guerra», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 44 (2022): 4.
- Informe Discriminació a la carta. Exclusió per motius ètnics del mercat de lloguer d'habitatge de Barcelona. Ajuntament de Barcelona (2021).
- Luca Váradi (*et al.*), «Personally, I feel sorry, but professionally, I don't have a choice.» Understanding the drivers of anti-Roma discrimination on the rental housing market», *Frontiers in Sociology*, Volume 8 (2023). doi.org/10.3389/fsoc.2023.1223205
- Lieneke Slingenbergh, 30 de septiembre 2024, Comentario The new Reception Conditions Directive: More welfare conditionality for asylum seekers, Series of Odysseus Blog on the pact on Migration & Asylum.
- Meltem Ineli, «Time to Activate the Temporary Protection Directive. Why the Directive can Play a Key Role in Solving the Migration Crisis in Europe», *European Journal of Migration and Law*, núm. 18 (2016): 1-33.
- Natalia Caicedo Camacho, «Social Rights and Migrants before the European Court of Human Rights», in *Aliens before the European Court of Human*

- Rights: Ensuring minimum standards of human rights protection*, Brill/Nijhoff (2021):191-210.
- Natalia Caicedo Camacho, «El reconocimiento fragmentado de los derechos sociales de los y las migrantes en la jurisprudencia del TEDH», *Revista Derechos y Libertades*, n.º 31 (2018): 231-269.
- Nuria Arenas Hidalgo, «La primera activación de la Directiva 2001/55/CE. Entre los límites restrictivos de su ámbito de aplicación personal y las bondades de su modelo de solidaridad interestatal en la acogida de las personas desplazadas desde Ucrania», en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n.º 44 (2022): DOI: 10.17103/reei.44.04
- María Díaz Crego, «El asunto M.S.S c. Bélgica y Grecia, de 21 de enero de 2011: ¿hacia un replanteamiento del sistema de Dublín tras la condena del TEDH?», *Revista Española de Derecho Europeo* (2012): 523-552.
- Sergio Carrera and Maltem Ineli Ciger, *EU responses to the large-scale refugee displacement from Ukraine: an analysis on the temporary protection directive and its implications for the future EU asylum policy*, Migration Policy Centre (2023).
- Sílvia Morgades Gil, TEDH - Sentencia de 21.01.2011 (Gran Sala), M.S.S. c. Bélgica y Grecia, 30696/09 - «Artículos 3 y 13 CEDH - Prohibición de tortura y penas o tratos inhumanos o degradantes - Reglamento (CE) N.º 343/2003 de determinación del Estado responsable del examen. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 41 (2012): 183-204.
- Tahir Zaman (*et al.*). Beyond rights-based social protection for refugees, *Global Social Policy*, V. 23, I. 2 (2023): 224-246.
- Sergio Carrera, Meltem Ineli-Ciger, Lina Vosyliute and Leiza Brumat, *EU grants temporary protection for people fleeing war in Ukraine. Time to rethink unequal solidarity in EU asylum policy*, CEPS Policy Insights (2022).
- Steve Peers. The new EU asylum laws: taking rights half-seriously, *Yearbook of European Law* (2024) 003: 1–71.

# Las personas desplazadas procedentes de Ucrania y su proceso de acogida en la Unión Europea y en España

*Displaced persons from Ukraine and their reception process in the European Union and Spain*

Encarnación La Spina<sup>1</sup>  
Facultad de Derecho. Universidad de Deusto  
elaspina@deusto.es

doi: <https://doi.org/10.18543/ced.3249>

Recibido el 17 de diciembre de 2024  
Aceptado el 15 de enero de 2025  
Publicado en línea: marzo de 2025

---

**Sumario:** I. Introducción.—II. El régimen jurídico de protección y acogida temporal de personas desplazadas procedentes de Ucrania en la Unión Europea. 1. La Directiva 2001/55/CE como instrumento base para la acogida temporal de desplazamientos masivos. 2. La Decisión de ejecución (UE) 2022/382, de 4 de marzo de 2022 como estándar jurídico para la acogida temporal ante la afluencia masiva desde Ucrania. 3. Diferentes adaptaciones y variantes nacionales para la acogida temporal de personas desplazadas procedentes de Ucrania en la UE.—III. El proceso de acogida-integración para las personas desplazadas desde Ucrania en España: un balance multidimensional. 1. Dimensión jurídico-política: dobles estándares en el acceso al territorio y al sistema de acogida español. 2. Dimensiones socio-económicas y culturales: paradojas del modelo de acogida-integración *fast track* y *run away*.—IV. Conclusiones.—V. Referencias bibliográficas.

---

**Resumen:** Desde el 4 de marzo de 2022, la activación de la Directiva de protección temporal para las personas desplazadas procedentes de Ucrania ha marcado un hito sin precedentes dentro de la agenda europea de inmigración y asilo. Desde

---

<sup>1</sup> Profesora contratada Doctora encargada de Filosofía del Derecho de la Facultad de Derecho de la Universidad de Deusto y miembro del Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, correo electrónico: [elaspina@deusto.es](mailto:elaspina@deusto.es). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0423-0674>. Este trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto Derechos Humanos y retos socio-culturales en un mundo en transformación. Proyecto de Apoyo a las actividades de los grupos de investigación reconocidos del sistema universitario vasco (ref.: IT1468-22) (Grupo reconocido en la categoría A), y por último del Proyecto I+D+i RESEST «Resiliencia del derecho antidiscriminatorio a los sesgos y estereotipos: desafíos y propuestas de intervención», ref. PID2021-123171OB-I00, financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación.

entonces, el debate sobre el régimen de protección temporal se ha centrado mayoritariamente en una revisión crítica sobre las personas beneficiarias, los derechos garantizados y el marco jurídico aplicable para las personas desplazadas desde Ucrania. Sin embargo, el marco jurídico de la Directiva 2001/55/CE y la aplicación del procedimiento de protección temporal por medio de la Decisión de ejecución (UE) 2022/382 requieren también una lectura atenta respecto al desarrollo de la modalidad de acogida inmediata. No en vano, ya próximos a hacer balance del primer trienio desde la activación del régimen de protección temporal, los procesos de acogida ponen en evidencia la legitimidad y el impacto de algunos dobles estándares, ciertas oportunidades y paradojas, así como los desafíos prácticos de esta respuesta inmediata no solo a nivel europeo sino también en cada Estado miembro. Precisamente, haciendo especial referencia a los procesos de acogida-integración en España, este artículo intenta hacer visibles las consecuencias derivadas de la gestión diferenciada para las personas beneficiarias de protección temporal.

**Palabras clave:** Acogida, integración, protección temporal, Ucrania, Unión Europea.

***Abstract:** Since 4 March 2022, the activation of the Temporary Protection Directive for displaced persons from Ukraine marked an unprecedented milestone in the European immigration and asylum agenda. Since then the debate on the temporary protection regime has mostly focused on a broad critical literature review of the beneficiaries, the guaranteed rights and the applicable legal framework for displaced persons from Ukraine. However, the legal framework of Directive 2001/55/EC and the implementation of the temporary protection procedure by Decision (EU) 2022/382 also require a careful reading with regard to the development of the immediate reception modality. It is not a coincidence that, after three years since the activation of the temporary protection regime, the reception processes highlight the legitimacy and the impact of certain double standards, certain opportunities and some paradoxes, as well as the practical challenges of this immediate response not only at the European level but also in each Member State. Paying attention at the reception-integration processes in Spain, this paper tries to make visible the consequences derived from the differentiated management for the beneficiaries of temporary protection.*

**Keywords:** Reception, inclusion, temporal protection, Ukraine, European Union.

## I. Introducción

La gestión de la acogida en la Unión Europea en las últimas décadas ha estado marcada no solo por un incremento exponencial del número de personas solicitantes de protección internacional a nivel mundial sino también por diferentes impases normativos desde el Tratado de Maastricht hasta el desarrollo de la actual política común de asilo bajo el mandato del artículo 78 del Tratado de Funcionamiento de la UE y el artículo 18 de la Carta europea de Derechos Fundamentales<sup>2</sup>. Primero, su configuración jurídica ha transitado y se ha visto alterada por sucesivas reformas del Sistema Común Europeo de Asilo (SECA). Entre ellas, inicialmente por la ya derogada Directiva de acogida 2003/9/CE<sup>3</sup> y, posteriormente por su versión refundida actualmente vigente, la Directiva 2013/33/UE<sup>4</sup> que ha sido objeto de modificación tras la aprobación de la Directiva 2024/1346/UE<sup>5</sup> dentro del paquete de reformas legislativas del Pacto europeo sobre Migración y Asilo<sup>6</sup>. Y, segundo, como corolario de todo ello, la fallida armonización legislativa de tales normas mínimas de acogida en su implementación práctica ha hecho todavía más visibles las diferencias entre los procesos de acogida a escala nacional. Básicamente, la presencia de ciertos aspectos indeterminados ha favorecido y favorece la amplia discrecionalidad de los Estados miembros no solo respecto a cómo dar acogida en condiciones dignas y adecuadas sino también respecto al abordaje de la integración.

Sin duda, ahondando en esas variantes nacionales, la emergencia derivada de la invasión rusa de Ucrania el 24 de febrero de 2022 ha supuesto

---

<sup>2</sup> Tratado de la Unión europea firmado el 7 de febrero de 1992 (*DOCE* núm. 191, de 29 de julio de 1992) Tratado de Lisboa por el que se modifica el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad europea (*DOUE C* 306 de 17 de diciembre de 2007). Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (*DOUE C* 364/1 de 30 de marzo de 2010).

<sup>3</sup> Directiva 2003/9/CE del Consejo de 27 de enero de 2003 por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros (*DOCE L* 31 de 6 de febrero de 2003, p.18).

<sup>4</sup> Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido) (*DOUE L* 180 de 29 de junio de 2013) (en adelante Directiva de Acogida).

<sup>5</sup> Directiva (UE) 2024/1346 del Parlamento europeo y del Consejo de 14 de mayo de 2024 por la que se establecen normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido), (*DOUE L* 2024/1346 de 22 de mayo de 2024), entrada en vigor el 11 de junio de 2024 pero cuyo cumplimiento se realiza a más tardar del 13 de junio de 2026.

<sup>6</sup> Véase Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo al Consejo, al Comité económico y social europeo y al Comité de Regiones, relativa al Nuevo Pacto sobre Migración y asilo. Bruselas 23 de septiembre 2020, COM (2020) 609 final

un giro copernicano en la forma de gestionar y ampliar el alcance subjetivo y espacio-temporal de la acogida en la UE hasta ese momento<sup>7</sup>. Pese a no plantearse cambios sustantivos y transformadores sobre el sistema o las condiciones de acogida ya existentes, uno de los mayores desafíos cumplidos ha sido dar acogida territorial e inmediata a más de 7,8 millones de desplazados procedentes de Ucrania, con casi 4,8 millones de registros de protección temporal o estatutos de protección nacional similares. Una cifra inicial que se ha visto superada por la envergadura del conflicto, tal y como se reflejaba en el cómputo anual a fecha de 21 de febrero de 2023 de más de 5,5 millones de personas desplazadas registradas en diferentes países europeos, y, actualmente, próxima la expiración de la tercera prórroga, cuando ya se contabiliza y alcanza un volumen de 6,168 millones<sup>8</sup>.

La respuesta de la UE ante la afluencia masiva de los desplazamientos procedentes desde Ucrania ha implicado la activación de la Directiva de Protección Temporal el 4 de marzo de 2022<sup>9</sup> —por primera vez después de 20 años de su adopción<sup>10</sup>. Una activación que ha llevado aparejada como primera medida *de facto*, la acogida solidaria e inmediata para aquellas personas solicitantes de protección temporal en el caso de Ucrania<sup>11</sup> y, donde la existencia de un amplio margen de maniobra de los Esta-

---

<sup>7</sup> Nuria Arenas Hidalgo, «La primera activación de la Directiva 2001/55/CE. Entre los límites restrictivos de su ámbito de aplicación personal y las bondades de su modelo de solidaridad interestatal en la acogida de las personas desplazadas desde Ucrania», *Revista electrónica de estudios internacionales*, n.º 4 (2022): 1-32. <https://doi.org/10.17103/reei.44.04>, especialmente página 2.

<sup>8</sup> Según la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), se registraron alrededor de 6,168 millones de refugiados ucranianos en toda Europa a finales de julio de 2024. Acceso el 10 de diciembre de 2024. <https://unric.org/es/hay-mas-de-6-millones-de-refugiados-ucranianos-en-europa/>

<sup>9</sup> Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo de 4 de marzo de 2022 por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania en el sentido del art. 5 de la Directiva 2001/55/CE y con efecto de que se inicie la protección temporal (*DOUE* L 71 de 4 de marzo de 2022, pp. 1-6). Asimismo, la corrección de errores de la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 dl Consejo, de 4 de marzo de 2022, por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania en el sentido del art. 5 de la Directiva 2001/55/CE y con el efecto de que se inicie la protección temporal (*DOUE* L79 de 9 de marzo de 2022, p. 40).

<sup>10</sup> Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida, (*DOCE* L 212/12, de 7 de agosto de 2001) (en adelante el nombre completo o DPT).

<sup>11</sup> Véase las recogidas en la Decisión de ejecución del Consejo (UE) 2022/382, considerando 2, 5, 6 y 7.

dos, ha vuelto a ser clave en la construcción eficiente y sostenible del sistema común de acogida europeo.

De hecho, en este nuevo escenario geopolítico, la acogida se consolida como una variable mayormente dependiente de los Estados miembros, que deciden sobre el alcance tolerable de la presión migratoria y de la ayuda humanitaria o sobre los límites de su voluntad política, pero, con ello se resiente el cumplimiento garantizado de las condiciones mínimas exigibles, así como su evaluación en términos de justicia o de eficacia. Si bien, las particularidades de la invasión rusa y del desplazamiento de personas han dado lugar a una solidaridad inaudita en términos de «puertas abiertas y acogida inmediata por parte de la Unión y su ciudadanía»<sup>12</sup>, también ha añadido un elemento inesperado a una geometría variable ya de por sí imperfecta. Esto es, la coexistencia de procesos o tiempos diferenciados en razón de la heterogeneidad de posibles personas beneficiarias de procesos de acogida temporal dentro del territorio europeo. De ahí que, aunque la acogida se presenta como un aspecto inmediato dentro del régimen europeo de protección temporal sus efectos colaterales e incertidumbres<sup>13</sup> tienen una incidencia práctica mayor. Un ejemplo constatable de ello, son los desafíos de tales procesos en el caso de España.

Partiendo de estas premisas, este artículo busca analizar los procesos de acogida de las personas desplazadas desde Ucrania en la Unión Europea y en España como consecuencia de la aplicación de la Directiva de Protección Temporal. Para ello se divide el trabajo en tres secciones. Después de la presente introducción, en el segundo apartado se presenta una breve síntesis sobre el marco jurídico de protección y acogida temporal, así como su activación por medio de la Decisión del Consejo y, especialmente la respuesta dada en cada Estado miembro. En la tercera sección revisados los matices del ámbito de aplicación personal sobre el modelo de acogida previsto se realiza un balance multidimensional sobre España. Esto es, se reflexiona sobre la legitimidad o el impacto de tales dobles estándares, así como las oportunidades o paradojas que plantea en términos socio-económicos y culturales la acogida inmediata y diferenciada de este colectivo respecto al resto de las personas solicitantes o beneficiarias de protección internacional.

---

<sup>12</sup> Arenas Hidalgo, «La primera activación de la Directiva 2001/55/CE. Entre los límites restrictivos de su ámbito de aplicación personal y las bondades de su modelo de solidaridad interestatal en la acogida de las personas desplazadas desde Ucrania», 4.

<sup>13</sup> Marcello Di Filippo y Miguel Ángel Acosta, «La protezione temporanea, da oggetto misterioso a realtà operative: aspetti positivi, criticità, prospettive», *Ordine Internazionale e diritti umani*, n.º 4 (2022): 926-956. Acceso el 10 de septiembre de 2024. [https://www.rivistaoidu.net/wp-content/uploads//10/3\\_Di-Filippo.pdf](https://www.rivistaoidu.net/wp-content/uploads//10/3_Di-Filippo.pdf)

## II. El régimen jurídico de protección y acogida temporal de personas desplazadas procedentes de Ucrania en la Unión Europea

Después de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam y una vez ampliado el marco competencial de la Unión europea, según la letra del artículo 73.k.2.a) el Consejo adoptó, en el plazo de cinco años a partir de la fecha de entrada en vigor del mencionado tratado «normas mínimas para conceder protección temporal a las personas desplazadas procedentes de terceros países que no pueden volver a su país de origen y para las personas que por otro motivo necesitan protección internacional»<sup>14</sup>. Bajo dicho mandato, la posibilidad de una primera previsión y activación de un régimen jurídico de protección temporal en la UE ha quedado circunscrita en casos de afluencia masiva de personas desplazadas de terceros países que no pudieran regresar a su país. En concreto, según el tenor de dos instrumentos legislativos: la Directiva 2001/55/CE y la Decisión del Consejo (UE) 2022/382.

### 1. La Directiva 2001/55/CE como instrumento base para la acogida temporal en casos de desplazamientos masivos

Tal y como recuerda Arenas, dentro del SECA, la Directiva 2001/55/CE es el instrumento jurídico reservado para establecer «de forma abstracta, general y con vocación de permanencia»<sup>15</sup> la obligación vinculante de acogida temporal en el caso de los desplazamientos masivos de población. Así pues, articula como base una perspectiva de acogida protectora en el territorio de los Estados miembros siempre que concorra un indicador de afluencia masiva<sup>16</sup>. De ahí que, por su alcance limitado en su génesis normativa, tras las entonces recientes guerras en los Balcanes y, especialmente en Kosovo, ha operado también como «instrumento de diplomacia migratoria»<sup>17</sup> generando una doble controversia. Primero debido a su trasposi-

---

<sup>14</sup> Tratado De Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y Determinados Actos Conexos, adoptado el 10 de noviembre de 1997, (DOCE C 340/01 de 10 de noviembre de 1997)

<sup>15</sup> Nuria Arenas Hidalgo, «El sistema europeo de protección temporal. El resurgimiento de una renovada acogida territorial como respuesta a los desplazamientos masivos de población», *Revista Española de Derecho Internacional*, IV, n.º 2 (2003):745-778, especialmente 775.

<sup>16</sup> Arenas Hidalgo, «La primera activación de la Directiva 2001/55/CE. Entre los límites restrictivos de su ámbito de aplicación personal y las bondades de su modelo de solidaridad interestatal en la acogida de las personas desplazadas desde Ucrania», 2.

<sup>17</sup> José Díaz Lafuente, «La activación de la Directiva de protección temporal ante la invasión rusa de Ucrania como instrumento de diplomacia migratoria», *Revista UNISCI*, n.º 64 (2024): 73-93. <http://dx.doi.org/10.31439/UNISCI-191>, especialmente véase 83-87.

ción tardía a nivel nacional tras su entrada en vigor en 2001<sup>18</sup> y, recientemente en su puesta en práctica, al permitir extender su ámbito de aplicación al caso concreto de Ucrania<sup>19</sup>, no siendo así en cambio, en la crisis de Siria, Afganistán, Irak o bien en los flujos mixtos desde diferentes países como en Venezuela o Centroamérica o Bielorrusia.

De hecho, de forma explícita en su nomenclátor y en el propio *corpus* normativo se incluye como finalidad complementaria no solo brindar protección sino la obligación de «acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida»<sup>20</sup>. Es decir, se fijan unas normas mínimas de protección y de acogida inmediata (considerando 8) así como siendo consecuente con el resultado esperado se explicita la asunción de una obligación *vs.* responsabilidad internacional de proteger acogiendo en situación de afluencia masiva (considerando 5). Asimismo, en los considerandos 15 y 23, se precisa que tal obligación estatal debe aplicarse conforme a los criterios de equidad y proporcionalidad para así garantizar la adecuación de las condiciones de acogida<sup>21</sup> y residencia, cuando la misma no pueda ser alcanzada de manera suficiente por los Estados.

Para ello, se prevé la articulación excepcional de un mecanismo de solidaridad financiera en la acogida de los Estados miembros (considerando 20), a instancias de la Unión, basada en un reparto de las cargas asociadas a dicha acogida<sup>22</sup>. Por lo tanto, no solo se abre a una respuesta inmediata, circunstancial, colectiva y selectiva de acogida, sino que esta puede ser a su vez subsidiaria, preventiva y alternativa para auto-protegerse frente a la incapacidad del sistema de asilo o a su impracticabilidad debido a la magnitud del exilio. Es decir, ni remotamente nacía ni nace con vocación de reconocimiento *prima fa-*

<sup>18</sup> Véase Países Bajos, República Checa, Alemania, Portugal, Bélgica y Reino Unido en Sandra Mantu, Karin Zwaan y Tineke Strik (eds.), *The Temporary Protection Directive: Central Themes, Problem Issues and Implementation in Selected Member States* (Nijmegen: Centrum voor Migratierecht, Radboud Universiteit Nijmegen, 2023).

<sup>19</sup> Art. 3.4 Directiva 2001/55/CE «La presente Directiva no será aplicable a las personas que hayan sido acogidas en virtud de regímenes de protección temporal con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Directiva».

<sup>20</sup> Karoline Kerber, «The Temporary Protection Directive», *European Journal of Migration and Law*, vol. 4 (2002): 193-214. <https://doi.org/10.1163/157181602400287350>, especialmente página 201.

<sup>21</sup> Véase a la jurisprudencia supranacional del STJUE de 27 de septiembre de 2012, *Cimade y Groupe d'information et soutien des immigrés (GISTI)*, C-179/11, ECLI:EU:C:2012:594. STJUE 27 de febrero de 2014, *Saïciri et al.*, Caso C-79/13, ECLI:EU:C:2014:103, párrs 42, 43 y 50 así como del STEDH, *N.H. et autres c. France*, n.º 28820/13, 75547/13, 13114/15, 2 de julio de 2020, párr. 166.

<sup>22</sup> Sobre el reparto de cargas en la acogida, véase a la Resolución sobre el reparto de cargas en relación con la acogida y la estancia, con carácter temporal de las personas desplazadas (DOCE C 262, de 7 de octubre de 1995, p. 1), y, el 4 de marzo de 1996 y una Decisión 96/198/JAI sobre un procedimiento de alerta y urgencia para el reparto de cargas en relación con la acogida y la estancia, con carácter temporal de las personas desplazadas (DOCE L 63 de 13 de marzo de 1996, p. 10) así como el Plan de Acción del Consejo y de la Comisión de 3 de diciembre de 1998 (DOCE C 19 de 20 de enero de 1999, p. 1).

cie de la condición de persona refugiada<sup>23</sup>, sino que representa un paradigma de contención indiscutible más si cabe tras las reformas legislativas derivadas del Pacto europeo sobre Migración y Asilo. A la espera de la derogación de la DPT a partir de junio de 2026, no solo se restringe la capacidad adecuada de acogida en situaciones de emergencia, incluida la situación de crisis o fuerza mayor por medio de la «protección inmediata», sino que se simplifica el mecanismo de activación o se introducen indicadores más objetivos de lo que puede definirse como una «afluencia masiva»<sup>24</sup>. Así pues, se fomenta la flexibilización o derogación excepcional de las normas de asilo, se incrementa la discrecionalidad de los gobiernos y, el reparto de las cargas a asumir entre los Estados miembros se centra en hacer visible la solidaridad sostenible más que los derechos de protección o las condiciones de acogida adecuadas.

Desde una perspectiva de la acogida *stricto sensu*, un primer elemento central y modulador de esta respuesta de acción rápida se deriva del ámbito de aplicación *ratione personae*, así como de las consecuencias de la acogida estatal. Como aseveran varios autores no se trata de otorgar acogida a todas aquellas personas que pudieran desplazarse en masa hacia territorio europeo, sino que el sistema se abre a ser más selectivo y ágil si concurren las causas de legitimación de la excepcionalidad y subsidiariedad de este mecanismo de solidaridad<sup>25</sup>. Primero, el sistema de protección tempo-

---

<sup>23</sup> Arenas Hidalgo, «La primera activación de la Directiva 2001/55/CE. Entre los límites restrictivos de su ámbito de aplicación personal y las bondades de su modelo de solidaridad interestatal en la acogida de las personas desplazadas desde Ucrania», 2.

<sup>24</sup> Reglamento (UE) 2024/1351 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre la gestión del asilo y la migración, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2021/1147 y (UE) 2021/1060 y se deroga el Reglamento (UE) n.º 604/2013 (*DOUE* L 1359 de 22 de mayo de 2024). Reglamento (UE) 2024/1359 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se abordan las situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/1147, (*DOUE* L1359 de 22 de mayo de 2024).

<sup>25</sup> Steven Peers, «Temporary Protection in the EU? Q and A». *EU Law Analysis Blog*. Acceso el 10 de diciembre de 2022. <https://eulawanalysis.blogspot.com/2022/02/temporary-protection-for-ukrainians-in.html>. Carlota Soler-García, «La aplicación de la protección temporal en la Unión Europea con ocasión de la agresión rusa a Ucrania. Una respuesta sin precedentes ante una situación excepcional», *Anuario Español De Derecho Internacional*, n.º 40 (2024): 471-535. <https://doi.org/10.15581/010.40.471-535>. Sergio Carrera, y Meltem Ineliger, *Eu responses to the large-scale refugee displacement from Ukraine: an analysis on the temporary protection directive and its implications for the future Eu asylum policy* (Florence: Migration Policy Centre, Robert Schuman Centre, European University Institute, 2022). Acceso el 12 de julio de 2024. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4618f889-cf78-11ed-a05c-01aa75ed71a1/language-en> Jessica Schultz, «Collective protection as a short-term solution: European responses to the protection needs of refugees from the war in Ukraine». *EU Immigration and Asylum Law and Policy Blog*. Acceso el 10 de noviembre de 2024. <https://eumigrationlawblog.eu/collective-protection-as-a-short-term-solution-european-responses-to-the-protection-needs-of-refugees-from-the-war-in-ukraine/>

ral está diseñado para dar acogida a unas concretas personas desplazadas de manera masiva, no a todas las que pudieran desplazarse en grandes números. Los artículos 2 a), d), 3.4, 7 y 28 prevén que el procedimiento iría destinado a: potenciales personas refugiadas (personas desplazadas de terceros países que pudieran ser consideradas según el art. 1 A 2 de la Convención de Ginebra); y personas desplazadas que pudieran caer dentro del ámbito de aplicación de otros instrumentos internacionales o nacionales de protección internacional.

A ello, se añadirían unos casos particulares como son las personas que han huido de zonas de conflicto armado o violencia permanente o que hayan estado o estén en peligro de verse expuestas a una violación sistemática o generalizada de derechos humanos. Y, por último, otras categorías de personas desplazadas, diferentes de las identificadas en la decisión del Consejo que active la Directiva, pero que provengan del mismo lugar y se hayan desplazados por las mismas razones, y cuya acogida queda a instancia de la decisión del Estado miembro que así quiera hacer uso de esta potestad (art. 7). Un denominador común irrenunciable a todas estas categorías es la imposibilidad del regreso a su país de origen o zona geográfica determinada, en condiciones seguras y duraderas, y no serle de aplicación la cláusula de exclusión del artículo 28 de la Directiva. En razón de todo ello tienen derecho a un permiso de residencia válido durante todo el tiempo que dure la protección (art.8) y conforme al artículo 9 derecho a recibir aquella documentación en una lengua comprensible relativa a la protección temporal de la que van a ser beneficiarias, así como la posibilidad de solicitud del asilo u otra protección (art. 17-19).

Otro segundo elemento menos explorado, pero igualmente determinante, son las condiciones materiales previstas para desarrollar la acogida temporal asociadas a este régimen concreto tal y como se recoge en los artículos 12, 13 y 14 de la Directiva 2001/55/CE. Su concreción jurídica, como señala la nota jurídica del ECRE<sup>26</sup>, evidencia claros déficits sobre el alcance de tales condiciones mínimas dado que la Directiva nunca ha sido refundida desde su adopción en 2000, ni han sido armonizadas sus disposiciones con las de la Directiva 2013/33/UE. De ahí que su contenido en comparación con este marco jurídico presente diferencias significativas cuando se hace referencia al alojamiento adecuado y no se opta por la fórmula genérica «asegurar un nivel de vida adecuado» o bien contrasta la parquedad de la necesidad de asistencia en términos de bienestar social

---

<sup>26</sup> ECRE, *Movement to and from Ukraine under the temporary protection directive*, Policy note, 43, (Brussels: ECRE publications, 2023). Acceso el 10 de septiembre de 2024. <https://ecre.org/wp-content/uploads/2023/01/Policy-Note-43-movement-to-and-from-Ukraine-January-2023.pdf>.

y medios de subsistencia con la referencia concreta a «alimentación, ropa y gastos diarios para garantizar un nivel de vida adecuado» prevista en el texto de la Directiva de acogida.

Si se observa con un mayor detalle el contenido de tales artículos, pese a la importancia de dotarse de dispositivos de acogida en este régimen de protección, el artículo 13 DPT no ofrece una definición de «alojamiento adecuado». Solo se remite al derecho a un alojamiento o en su caso a recibir los medios para obtenerlo, haciendo así que en el marco de este estatuto quepa una aplicación disímil entre los Estados miembros. El único requisito mínimo en común es el artículo 16, que se refiere a la situación de protección temporal de los menores no acompañados, estableciendo que se realizará «en centros de acogida con disposiciones especiales para menores, o en otros alojamientos adecuados para menores»<sup>27</sup>. En cualquier caso, las disposiciones de la Carta sugieren amplias bases para la interpretación de las nociones mencionadas, pues en el apartado 3 del artículo 34, se aclara que la asistencia social y en materia de vivienda debe «garantizar una existencia digna a todas aquellas personas que no dispongan de recursos suficientes, de conformidad con las normas establecidas por el Derecho de la Unión y las legislaciones y prácticas nacionales». El mismo artículo 13 DPT, en su apartado segundo señala que los Estados miembros tienen que garantizar que las personas beneficiarias de la protección temporal tengan acceso a la asistencia necesaria en materia de ayuda social y alimentación cuando no la dispongan, así como en el apartado 4 dicha asistencia y la médica debe ser atenta a las necesidades particulares de los menores no acompañados o las personas que hayan sufrido torturas, violaciones u otras formas. Sin embargo, con ello no se cierra la posibilidad de diferencias entre territorios, pues al igual que con la asistencia necesaria en cuanto a la atención médica deberá incluir según cada país, como mínimo, los cuidados de urgencia y el tratamiento esencial de enfermedades. Sin perjuicio de que, además, según el artículo 14 DPT, los Estados miembros tienen que autorizar a las personas menores de 18 años beneficiarias de la protección temporal a acceder al sistema de educación en las mismas condiciones que sus nacionales, mientras que facultativamente pueden autorizar el acceso de aquellas adultas.

Ahora bien, en cualquier caso, las diferencias más sustantivas se aprecian en el acceso temprano al mercado laboral siendo este un aspecto clave

---

<sup>27</sup> FEANTSA, *Standards for reception conditions under the temporary protection directive. Challenges and needs in accessing adequate accommodation*, Policy Papers, (Brussels: ECRE publications, 2023). Acceso el 10 de noviembre de 2024. [https://www.feantsa.org/public/user/Resources/reports/2023/temporary\\_protection/0002\\_FEA\\_Policy\\_Paper\\_DEF.pdf](https://www.feantsa.org/public/user/Resources/reports/2023/temporary_protection/0002_FEA_Policy_Paper_DEF.pdf), especialmente 25

en la fase de autonomía dentro del proceso de acogida<sup>28</sup>. La Directiva de acogida señala su acceso en el plazo de 9 meses desde la presentación de la solicitud de protección internacional y la sujeción a condiciones<sup>29</sup>, mientras que, en el régimen de protección temporal, vía artículo 12 DPT, los Estados miembros pueden autorizar de forma inmediata actividades por cuenta ajena o propia sujetas a reglas aplicables a cada profesión y a participar en actividades tales como la educación para adultos, la formación profesional y la formación práctica. Ahora bien, pese a esta necesaria inmediatez laboral, de forma casi simétrica por razones de política de mercado laboral, ambos textos normativos indican que los Estados miembros pueden dar prioridad objetiva y razonable a ciudadanos europeos o nacionales de terceros países residentes legales que reciban subsidios por desempleo, sin que ello sea un trato discriminatorio. En todo caso, los Estados miembros deberán aplicar su derecho general en materia de remuneración, los sistemas de seguridad social correspondientes a las actividades por cuenta propia o ajena y otras condiciones de trabajo.

Por último, existen al igual que en el régimen de acogida, en el artículo 15 DPT una referencia expresa a la reagrupación familiar como vía de acogida-integración que no difiere de lo previsto en relación a la definición restrictiva prevista en el régimen general para los miembros del núcleo familiar<sup>30</sup>. Nada se indica, por el contrario, sobre la libertad de circulación o la limitación de movimientos secundarios, aunque en la práctica *de facto* casi todos los Estados han optado por cierta flexibilidad en comparación al régimen ordinario de protección internacional<sup>31</sup> especialmente respecto a la reducción de las salidas del territorio de acogida y protección temporal. De hecho, al respecto, resulta curioso que, en cambio la Directiva de acogida, especialmente a partir de la reforma del 2024, cuya negociación ha sido en paralelo a la activación del régimen de protección temporal para la afluencia masiva desde Ucrania, se haya remarcado con mayor énfasis si cabe un carácter coercitivo sobre este aspecto

---

<sup>28</sup> Georgios Milios, «El reconocimiento de los derechos y el principio de solidaridad en el marco de la activación de la Directiva 2001/55/CE», *Revista Vasca de Administración pública (RVAP)*, n.1 128, 2 (2024): 263-293. <https://doi.org/10.47623/ivap-ivap.128.2024.2.06>, especialmente página 240.

<sup>29</sup> Art. 15 de la Directiva 2013/33/UE, mientras que el art. 17 de la Directiva 2024/1346/UE la rebaja a 6 meses desde la presentación de la solicitud.

<sup>30</sup> Georgios Milios, «La activación de la Directiva sobre protección temporal para las personas desplazadas de Ucrania como consecuencia de la guerra», *Revista de estudios internacionales*, n.º 44 (2022): 1-15. <https://doi.org/10.17103/reei.44.08>, especialmente pp. 9-3.

<sup>31</sup> ECRE, *Movement to and from Ukraine under the temporary protection directive*, 3. Por ejemplo, Bélgica, Polonia y Países Bajos las limitan temporalmente previa notificación y en cambio en Malta se retiraría la protección, teniendo que volver a solicitarla de nuevo.

en varios de sus artículos<sup>32</sup>, rehuendo así de facilitar *tout court* toda posibilidad de realizar movimientos secundarios.

## 2. *La Decisión de ejecución (UE) 2022/382, de 4 de marzo de 2022 como estándar jurídico para la acogida temporal ante la afluencia desde Ucrania*

La Directiva de 2001 garantiza una acogida territorial rápida, a través de procedimientos simplificados y acelerados, pero para su activación requería negociar como así lo fue, de una preceptiva propuesta del Consejo<sup>33</sup>. Al efecto, el Consejo con la adopción de la Decisión de ejecución (UE) 2022/382 renovada y prorrogada hasta 2026<sup>34</sup> se regula no solo el standard jurídico de la protección sino también se desarrolla cuando y porqué activar la acogida temporal como respuesta ya no tan «short-term» a esta concreta afluencia masiva desde Ucrania en cada Estado miembro.

Como bien, advierten varios autores, el propósito de la Decisión del Consejo era y es crear un modelo distinto y complementario para situaciones que hagan imprescindible una actuación a nivel supranacional de carácter preventivo. Por consiguiente, era determinante y no irrelevante el momento de adoptar o no la norma de ejecución<sup>35</sup>, pues nada parecía indicar

---

<sup>32</sup> Véase Directiva 2024/1346/UE donde se contempla la reducción de movimientos secundarios (considerando 11); el acceso a condiciones de acogida exclusivamente desde EM responsable, tras el triaje, el no acceso inmediato a todas condiciones de acogida (art. 3); límites a provisión de documentos de viaje, (razones humanitarias graves); así como una importante restricción de la acogida a zona geográfica determinada (art. 8).

<sup>33</sup> Comisión Europea, Propuesta de Decisión de ejecución del Consejo por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania a tenor del artículo 5 de la Directiva 2001/155/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, y entra en vigor la introducción de la protección temporal, COM(2022) 91 final, de 2 de marzo de 2022.

<sup>34</sup> Decisión de Ejecución (UE) 2024/1836 del Consejo, de 25 de junio de 2024, por la que se prorroga la protección temporal introducida por la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 (DOUE L 2024/1836 de 3 de julio de 2024). El párrafo segundo del art. 4 de la DPT dispone que en caso de que persistan los motivos de la protección temporal, el Consejo podrá decidir por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión, cualquier solicitud de un Estado miembro que presente una propuesta al Consejo, prorrogar dicha protección temporal durante un año como máximo. Véase al respecto, Comisión Europea, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, on the Report on Migration and Asylum, COM(2022) 740 final, 6 de octubre de 2022, p. 2.

<sup>35</sup> Arenas Hidalgo, «La primera activación de la Directiva 2001/55/CE. Entre los límites restrictivos de su ámbito de aplicación personal y las bondades de su modelo de solidaridad interestatal en la acogida de las personas desplazadas desde Ucrania», 4, «al contrario, a 8 de marzo de 2022, la capacidad de acogida era suficiente, incluso en países como Hungría, Eslovaquia, Polonia y Rumanía».

que la capacidad de acogida estuviera comprometida o por lo menos no más allá de lo que ya se había tolerado hasta el momento, habida cuenta de las disfuncionalidades o déficits propios del sistema.

Sin embargo, más allá de la prolongada y estéril discusión sobre la legitimidad y oportunidad de la pionera activación del régimen de protección temporal, este estándar jurídico selectivo reviste interés en cuanto prefigura el ámbito *ratio personae* de aplicación de la acogida para cada Estado miembro. Aunque bajo el considerando 20, la Unión podrá coordinar y llevar un seguimiento estrecho de la capacidad de acogida en los Estados miembros, a fin de tomar medidas y prestar apoyo adicional en caso necesario (art.3) por medio de la cooperación e intercambio de información. Serán los Estados miembros quienes delimitan y podrán incorporar o modular a nivel nacional en puridad el ámbito de aplicación personal del procedimiento y, por ende, van a desarrollar *de iure* y *de facto* los procesos de la acogida.

Por tanto, resulta admisible *a priori* como premisa base la diversidad de trato entre las personas desplazadas procedentes de Ucrania, ya bien basadas en el origen nacional de las mismas, la permanencia o no de la residencia o la situación administrativa irregular de conformidad con el Derecho derivado europeo. Para ello, entre las categorías incluidas y el eje espacio-temporal fijado se abarcan las situaciones de desplazamiento desde Ucrania y desde el 24 de febrero de 2022 en adelante, recogiendo un *numerus clausus* abierto de personas con: nacionalidad ucraniana que residieran en Ucrania antes del 24 de febrero de 2022; apátridas y nacionalidad de terceros países distintos de Ucrania que gozaran de protección internacional o de una protección nacional equivalente en Ucrania antes del 24 de febrero de 2022, y miembros de las familias de las personas a que se refieren las letras a) y b)<sup>36</sup>. En el apartado 2 del artículo 2, se señala que los Estados miembros aplicarán la presente Decisión o una protección adecuada en virtud de su Derecho interno a las personas apátridas y con nacionalidad de terceros países distintos de Ucrania que puedan demostrar que residían legalmente en Ucrania antes del 24 de febrero de 2022 sobre la base de un permiso

---

<sup>36</sup> A efectos de lo dispuesto en el apartado 1, letra c) Decisión UE 2022/382: el cónyuge de una persona contemplada en el apartado 1, letras a) o b), o su pareja de hecho con la que mantenga una relación estable, si la legislación o la práctica del Estado miembro de que se trate otorga a las parejas de hecho un trato comparable al de las parejas casadas en virtud del Derecho nacional en materia de extranjería; b) los hijos menores solteros de una persona contemplada en el apartado 1, letras a) o b), o de su cónyuge, sin distinción en cuanto a si nacieron dentro o fuera del matrimonio o fueran adoptados; c) otros parientes cercanos que vivieran juntos como parte de la unidad familiar en el momento de la afluencia masiva de personas desplazadas y que dependieran total o principalmente de la persona contemplada en el apartado 1, a) o b).

de residencia permanente válido expedido de conformidad con el Derecho ucraniano y que no puedan regresar a su país o región de origen en condiciones seguras y duraderas. Y, de conformidad con el artículo 7 DPT, los Estados miembros podrán aplicar asimismo la Decisión a otras personas, incluidas las personas apátridas y con nacionalidad de terceros países distintos de Ucrania, que residieran legalmente en Ucrania y que no puedan regresar a su país o región de origen en condiciones seguras y duraderas.

De hecho, en el considerando 14 de la Decisión, incluso se formula un *desiderátum* abierto por el que nada obsta a que los Estados miembros puedan ampliar, asimismo, la protección temporal a categorías adicionales de personas desplazadas, cuando esas personas sean desplazadas por las mismas razones y procedan del mismo país o región de origen que se indica en la Decisión. En este contexto, cabe la posibilidad de ampliarlo a casos de desplazamientos masivos producidos bajo el indeterminado «poco antes del 24 de febrero de 2022, conforme aumentaban las tensiones, o que se encontraron en el territorio de la Unión (por ejemplo, de vacaciones o por motivos laborales)» o bien justo antes de esa fecha y que, como consecuencia del conflicto armado, no pueden regresar a Ucrania.

Por lo tanto, en su redacción se deja al mismo tiempo un margen discrecional de adaptación y autonomía a los diferentes Estados miembros para decidir si optan entre un criterio restringido o más amplio de la categoría de personas beneficiarias de acogida y protección temporal, por razones de oportunidad, de capacidad, de acción humanitaria o bien por la concurrencia de tales motivos. Y, bajo este paraguas de aplicación *ratio personae*, la acogida se vincula estrechamente al régimen de protección temporal, marcando en paralelo el inicio y su devenir en 2026, momento en el que se deberá decidir como transicionar a otros procedimientos de protección internacional, de extranjería o incluso de retorno voluntario<sup>37</sup>. Mientras que nada se indica de forma adicional o clarificadora sobre la materialización

---

<sup>37</sup> ECRE, *Transitioning out of the temporary protection directive ECRE's analysis of the main options available to ensure a smooth transition out of the TPD regime for people displaced from Ukraine*, (Brussels: ECRE publications, 2024). Acceso el 10 de octubre de 2024. [https://ecre.org/wp-content/uploads/2024/02/ECRE-Policy-Paper-13\\_Transitioning-Out-of-the-Temporary-Protection-Directive.pdf](https://ecre.org/wp-content/uploads/2024/02/ECRE-Policy-Paper-13_Transitioning-Out-of-the-Temporary-Protection-Directive.pdf). Se señalan hasta 6 posibles opciones: retorno voluntario asistido, extensión de la protección, procedimiento de asilo y concesión estatuto refugiado, formas de protección prevista a nivel nacional, un nuevo permiso de reconstrucción de 10 años, transición a permisos de residencia laborales ampliando el alcance subjetivo de la Directiva 2021/1883/UE relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países con fines de empleo de alta cualificación, y por el que se deroga la Directiva 2009/50/CE del Consejo (DOUE L 382 de 28 de octubre de 2021, o aplicando la Directiva 2024/1233/UE de permiso *único*, (DOUE L1233 de 30 de abril de 2024) y la propuesta del Reglamento de residentes de larga duración.

efectiva de las condiciones y obligaciones de la acogida que se determinan por los Estados en base a sus competencias exclusivas.

### 3. *Diferentes adaptaciones y variantes nacionales sobre la protección y acogida temporal de personas desplazadas procedentes de Ucrania en la UE*

Tras casi tres años de aplicación del régimen de protección temporal, las diferentes interpretaciones de la DPT y de la Decisión del Consejo han dado lugar a la aparición de políticas y prácticas divergentes entre los Estados miembros. Si bien persista la incertidumbre sobre la situación jurídica de las personas desplazadas a partir del 4 de marzo de 2026, no por ello dejan de ser llamativas las limitaciones de esta respuesta no uniforme respecto a la acogida temporal. Precisamente, en varios informes del ECRE<sup>38</sup>, del EMN<sup>39</sup> y de la Agencia de los derechos fundamentales de la UE o de la OCDE<sup>40</sup> se recogen las diferencias claves en esta pretendida respuesta co-

---

<sup>38</sup> ECRE, *Information Sheet — Measures in response to the arrival of displaced people fleeing the war in Ukraine* (Brussels: ECRE publication, 2023). Acceso el 10 de septiembre de 2024. <https://ecre.org/information-sheet-measures-in-response-to-the-arrival-of-displaced-people-fleeing-the-war-in-ukraine-3/>. ECRE, *The right to suitable accommodation under the temporary protection directive*, Legal note 14 (Brussels: ECRE publication, 2023). Acceso el 10 de diciembre de 2024. <https://ecre.org/wp-content/uploads/2023/04/ECRE-Legal-Note-14-The-Right-To-Suitable-Accommodation-Under-the-Temporary-Protection-Directive-April-2023.pdf>.

<sup>39</sup> European Migration Network, *Application of the Temporary Protection Directive (Scope and Registration)* (Brussels: European Migration Network, 2022). Acceso el 10 de noviembre de 2024. [https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-07/EMN\\_TPD\\_Inform.pdf](https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-07/EMN_TPD_Inform.pdf). European Migration Network, *Arrangements for accommodation and housing for beneficiaries of temporary protection* (Brussels: European Migration Network, 2022). Acceso el 10 de septiembre de 2024. [https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-11/EMN\\_INFORM\\_housing.pdf](https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-11/EMN_INFORM_housing.pdf).

<sup>40</sup> European Union Agency for Fundamental Rights, *Fundamental Rights implications for the EU of the war in Ukraine* (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2022). Acceso el 12 de diciembre de 2024. [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2023-fundamental-rights-report-2023-focus\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2023-fundamental-rights-report-2023-focus_en.pdf). European Union Agency for Fundamental Rights, *Barriers to employment of displaced Ukrainians*, Eurofound research paper (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2023). Acceso el 8 de octubre de 2024. <https://www.eurofound.europa.eu/en/publications/2023/barriers-employment-displaced-ukrainians> Véase también OECD, *Rights and Support for Ukrainian Refugees in Receiving Countries* (Paris: OECD Publishing, 2022). Acceso 13 de octubre de 2024. <https://www.asyl.at/archiv-2022/files/576/oecdouua.pdf> OECD. «Working towards dual intent integration of Ukrainian refugees». *OECD Policy Responses on the Impacts of the War in Ukraine* (Paris: OECD Publishing, 2023). Acceso 13 de noviembre de 2024. [https://www.oecd.org/en/publications/working-towards-dual-intent-integration-of-ukrainian-refugees\\_6b4c16f7-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/working-towards-dual-intent-integration-of-ukrainian-refugees_6b4c16f7-en.html)

mún, poniendo en el foco ámbitos concretos como son la entrada y reentrada en los Estados miembros de personas que huyen de Ucrania o regresan tras visitar el país; cuáles son las disposiciones o lugares de acogida inmediata escogidas para las personas recién llegadas; cuál es la forma de acceso a los estatutos de protección y recursos en caso de denegación; así como cuál es la libertad de circulación dentro de la UE; y el acceso a los derechos en general.

### 3.1. Tratamiento diferenciado de personas beneficiarias de protección temporal: acceso y acogida al territorio deseado

Un primer exponente de un tratamiento diferenciado es la ampliación o no del ámbito subjetivo de la protección temporal. La mayoría de países como Bulgaria, República Checa, Alemania, Italia, Polonia, Rumanía y Eslovaquia incluso Hungría han fijado restricciones para no incluir en la protección temporal a los miembros de la familia de personas apátridas y de personas nacionales no ucranianas de terceros estados que contasen con residencia permanente en Ucrania antes del 24 de febrero de 2022 y no puedan regresar en condiciones seguras y duraderas. Mientras que en cambio sí han incluido dentro la protección temporal, siguiendo la sugerencia del artículo 2.2 a los miembros de la familia con nacionalidad ucraniana. La excepción ha sido la respuesta de países como República Checa, Rumanía y España que también incluyen a los miembros de las familias de personas apátridas y personas nacionales de terceros estados que contasen con residencia permanente en Ucrania con anterioridad a la invasión. Y, son categorías consideradas adicionales también, personas nacionales ucranianas que ingresaron legalmente sin visado o con un visado de corta duración, con residencia legal incluyendo a sus familiares. Incluso yendo más allá, Alemania y España otorgan protección temporal a personas con nacionalidad ucraniana que residían en el territorio español, temporalmente antes del conflicto y que no puedan regresar o que se encontraban en otro Estado miembro por motivos de vacaciones o negocios. El único aspecto restrictivo del modelo español es la no inclusión de parientes convivientes en la unidad familiar en el momento de producirse los hechos que dieron lugar a la misma, distintos a los ascendientes en primer grado de la persona beneficiaria.

Mientras que sí son varios los Estados miembros que ofrecen un marco de protección diferenciado por la permanencia o temporalidad de su status jurídico en materia de derechos sociales, subsidios, cursos de idiomas, siendo mayor que otros para este colectivo e, incluso pueden verse diferencias notables entre este colectivo y otras personas beneficiarias de protección internacional. Un caso emblemático entre otros, es el de Polonia, donde el derecho a acceder a los centros de acogida depende del régimen de protección temporal aplicado. Por ejemplo, las personas incluidas en el ámbito de aplicación de la

protección temporal especial (personas nacionales ucranianas y sus cónyuges) no se alojan en centros de acogida para personas solicitantes de asilo. En cambio, las personas bajo protección temporal general en Polonia de acuerdo con la Ley de Protección (personas beneficiarias de protección internacional en Ucrania, sus familiares y titulares de permiso de residencia permanente en Ucrania) tienen derecho a acceder a alojamiento y comida en los centros de acogida para personas solicitantes de asilo siempre que reciban previamente un certificado de protección temporal.

Por último, este tratamiento diferenciado derivado del alcance subjetivo de la protección temporal, también tiene disimilitudes por países respecto a la posible reducción o la retirada de condiciones de acogida en cada Estado miembro tal y como recogen los varios informes elaborados hasta la fecha<sup>41</sup>. No en vano, la Comisión ha indicado que una vez que un Estado miembro ha expedido un permiso de residencia en virtud de la DPT, éste debe expirar y retirarse de conformidad con «el espíritu de» los artículos 15, apartado 6, y 26, apartado 4, de la DPT si la persona beneficiaria se traslada posteriormente a otro Estado miembro y recibe allí otro permiso de residencia de protección temporal.

### 3.2. Modalidad de acogida en alojamiento colectivo y privado

Según la EMN y el ECRE, la mayoría de los Estados miembros establecieron alojamiento colectivo desde centros de acogida genéricos, centros de acogida especiales para desplazados y centros de emergencia hasta espacios públicos reorganizados. En sus informes<sup>42</sup>, se proporcionan en detalle evidencias de cada modalidad de alojamiento por país. Así, por ejemplo, respecto a los centros de acogida genéricos, en Italia, tienen derecho a acceder tanto a centros de primera acogida; centros de acogida temporal como a una forma específica de acogida en comunidades locales (*accoglienza diffusa*)<sup>43</sup>. Del mismo modo, en Suecia se ha puesto a disposición desde el alojamiento de acogida a corto plazo hasta el alojamiento a largo plazo (apartamentos compartidos con otras personas solicitantes de asilo), así como el alojamiento con

---

<sup>41</sup> ECRE, *Information Sheet – Measures in response to the arrival of displaced people fleeing the war in Ukraine*, 3-6. En Malta, se retira la protección temporal si se sale del territorio y se debe volver a solicitar la protección temporal, en cambio en Bélgica no afecta posibles salidas del territorio y en Países Bajos, Alemania o Polonia se limita a 1 mes. Sin embargo, en Finlandia puede afectar la ausencia la continuidad del alojamiento si excede de dos semanas o en Suecia la asistencia social.

<sup>42</sup> Véase las principales formas de alojamiento adecuado por países en EMN *Arrangements for accommodation and housing for beneficiaries of temporary protection*, 4-5, así como en ECRE, AIDA, *Access to socio-economic rights for beneficiaries of temporary protection*, 7-14,

<sup>43</sup> Di Filippo y Acosta, «La protezione temporanea », 954 y ss.

propietarios privados (empresas no particulares)<sup>44</sup>. En cambio, entre la mayoría de países que se han decantado por centros de acogida especiales, entre ellos en Grecia y en Croacia, los centros de acogida no son los mismos que los centros para solicitantes de protección internacional, pero disponen de espacios similares. Del mismo modo, las autoridades belgas o rumanas también han creado centros de acogida específicos, incluyendo una oferta de emplazamientos colectivos y edificios públicos, como escuelas, y servicios comunitarios donde se les ofrece asistencia, servicios y protección. Además de tener acceso a los centros públicos de acogida, en algunos países como Alemania se ha concedido alojamiento de emergencia, durante periodos más cortos para darles tiempo a encontrar un alojamiento estable y lo mismo ocurre en España, para quienes no disponen de recursos suficientes.

Ahora bien, para responder a las necesidades primarias de las personas que llegan como consecuencia de este desplazamiento repentino, varios países han recurrido a la reorganización de diversos espacios públicos para complementar las capacidades de los centros de alojamiento públicos y la oferta privada disponible. Por ejemplo, en Austria, Chipre, Croacia, al igual que en Italia o Bélgica, se han recurrido a las instalaciones hoteleras, casas de huéspedes, albergues, centros de residencia juvenil, chalets de vacaciones y otros alojamientos turísticos, residencias asistidas y pisos de servicio. Sin perjuicio, de espacios no tan adaptados como las residencias de ancianos en Hungría, estadios, palacios de congresos, en diferentes municipios polacos y alemanes. Tal y como advierten, los mencionados informes, otro elemento diferencial ha sido el periodo de estancia en estos dispositivos que asciende a 21 días en el caso de Bélgica hasta 48 horas en Croacia, pero, en otros países (entre ellos España, Malta y Suecia) es frecuente permitir estancias de uno o varios meses. En cualquier caso, a su vez, la mayoría de los Estados se han decantado por no imponer restricciones temporales específicas al uso de los centros de acogida (Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, etc).

Y, por último, dando respuesta a cómo garantizar un «alojamiento adecuado» las iniciativas privadas han sido la fórmula mayoritaria de acogida en la práctica<sup>45</sup> dadas las deficientes normas sanitarias y de seguridad, la

---

<sup>44</sup> Guri Tyldum, Ida Kjeøy y Ragna Lillevik, *Different policies, different outcomes. The reception of Ukrainian refugees in Sweden and Norway*, FAFO. Acceso el 10 de octubre de 2024. <https://www.faf.no/images/pub/2023/967-second-edition.pdf>

<sup>45</sup> En Irlanda, por ejemplo, la OIM examina las ofertas de vivienda privada antes de remitirlas, en colaboración con las autoridades locales y la Cruz Roja. En Luxemburgo, los trabajadores sociales facilitan información a las familias de acogida a través de la Cruz Roja. En Suecia, en colaboración con ONG, abrió rápidamente dos refugios de evacuación (Skyddsvarnet y Räddningsmissionen) y alojamiento privado. La misma solución aplicaron las autoridades locales de Bélgica, Francia y Eslovaquia, que facilitaron contratos con anfitriones privados. Si bien se aprobaron unas directrices, EUAA Practical Guide Series, *Private accommodation for persons displaced from Ukraine* (Brussels: EUAA publications, 2022). Acceso el 5 de diciembre de 2024. [https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2022-05/Private-accommodation-persons-displaced-from-Ukraine\\_0.pdf](https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2022-05/Private-accommodation-persons-displaced-from-Ukraine_0.pdf)

falta de intimidad, el hacinamiento y la lejanía de los centros colectivos de acogida. Precisamente, estas iniciativas privadas de alojamiento tienen múltiples limitaciones, especialmente como solución a largo plazo, dada la prolongación del conflicto, los episodios de racismo y xenofobia, así como la sostenibilidad de las posibilidades de acoger por parte de los particulares. Por ello, aquí es dónde se acentúan las diferencias entre Estados miembros en el acceso a ayudas para la vivienda privada proporcionadas por el Estado, ya sea a las autoridades locales o a otros o directamente (Eslovenia, Austria, Chipre (Eslovenia, Austria, Chipre, República Checa, Lituania, Países Bajos, España). Por consiguiente, si bien también se conceden subsidios económicos para cubrir las necesidades básicas, en cada Estado miembro los niveles y mecanismos varían en función del tamaño de la familia, la duración de esta ayuda, el tipo de alojamiento y si la comida está incluida<sup>46</sup>. En suma, los complicados procesos burocráticos y los largos plazos de tramitación para acceder a los regímenes sociales básicos, han repercutido negativamente a la postre en la situación económica de las personas y en la accesibilidad garantizada de los recursos más allá de la primera fase.

### 3.3. Educación y asistencia sanitaria

El acceso a la educación, los cursos de idiomas y otras medidas de integración no varía mucho<sup>47</sup>. Todos los Estados miembros de la UE ofrecen a los niños ucranianos acceso a la educación y, se ha garantizado bien a través de la incorporación directa en su sistema educativo general o bien a través de clases preparatorias (República Checa, Lituania, Letonia, Estonia y Polonia). En algunas ocasiones, los menores únicamente utilizaron los servicios de educación a distancia proporcionados desde Ucrania. Sin embargo, las personas desplazadas adultas no han tenido el mismo acceso, salvo algunas concesiones de exención a las tasas de matrícula para estu-

---

<sup>46</sup> ECRE, AIDA, *Access to socio-economic rights for beneficiaries of temporal protection*, 42-44. OECD, «Housing support for Ukrainian refugees in receiving countries», 12-17. EMN, *Arrangements for accommodation and housing for beneficiaries of temporary protection*, 5-7. Bernd Parusel y Valeriia Varfolomeieva, *The Ukrainian Refugee Situation: Lessons for EU Asylum Policy*, *European Policy Analysis*, SIEPS. Acceso el 12 de septiembre de 2024. <https://www.sieps.se/en/publications/2022/the-ukrainian-refugee-situation-lessons-for-eu-asylum-policy/>. Por ejemplo, en junio de 2022, la ayuda económica para un solo refugiado ucraniano en alojamiento era de 449 € al mes en Alemania, 323€ en Finlandia, 280 € en Bélgica, 220 € en España, 207 € en Suecia, 150 € en Italia, 150 € en Estonia, 109 € en Letonia, 61€ en Hungría, 40€ en Austria y 15 € en Polonia.

<sup>47</sup> ECRE, AIDA, *Access to socio-economic rights for beneficiaries of temporal protection*, 30-37.

diantes universitarios ucranianos o la puesta en marcha programas de apoyo a estudiantes e investigadores.

Asimismo, según los diferentes informes mencionados<sup>48</sup>, en países como Bulgaria, Chequia, Estonia, Alemania, Italia, Letonia y Países Bajos la asistencia sanitaria se garantiza en igualdad de condiciones para los nacionales mientras que en ciertos países como Eslovaquia y Eslovenia las personas beneficiarias de protección temporal solo tienen derecho a la asistencia sanitaria de urgencia. Sin embargo, por ejemplo, en contraste, en Bélgica tienen derecho a un seguro médico público gratuito y, en Francia pueden beneficiarse de la protección sanitaria universal, así como del seguro de enfermedad complementario. En el plano más asistencial, principalmente en países escandinavos, en Finlandia se organizó una línea telefónica de ayuda en situaciones de crisis y formación para su personal y voluntarios, al igual que Suecia donde se creó una organización dedicada a los problemas de salud de las personas desplazadas ucranianas que ofrece, atención psicológica y consultas psiquiátricas de proximidad.

### 3.4. Acceso empleo

En general, se observa que las personas desplazadas desde Ucrania se han incorporado al mercado laboral poco después de su llegada a los Estados miembros de la UE<sup>49</sup>. El papel de los servicios públicos de empleo especializados a nivel nacional y local también ha sido crucial para ayudar a las personas beneficiarias de protección temporal a buscar empleo o formación, como en el caso de AMS en Austria, Actiris en Bruselas (Bélgica), y Eesti Töötukassa en Estonia. En Letonia, en ciertos sectores del mercado laboral incluso se permitió al personal médico y al profesorado acceder al mercado laboral directamente tras su llegada. Por el contrario, según el FRA<sup>50</sup>, los obstáculos que limitan el acceso real al empleo son compartidos y no son un elemento diferencial con otras personas beneficiarias de protección internacional, léase el conocimiento de los idiomas, el acceso a la información adecuada relacionada con la búsqueda de empleo, el reconocimiento de las calificaciones profesionales y la disponibilidad de servicios de cuidado infantil. Habida cuenta que la mayoría de las personas beneficiarias de protección temporal son mujeres, muchas de ellas con responsa-

---

<sup>48</sup> ECRE, AIDA, *Access to socio-economic rights for beneficiaries of temporal protection*, 38-42.

<sup>49</sup> ECRE, AIDA, *Access to socio-economic rights for beneficiaries of temporal protection*, 21-18.

<sup>50</sup> European Union Agency for Fundamental Rights, *Barriers to employment of displaced Ukrainians*, 12-18.

bilidades de cuidado de niños o niñas, el acceso a guarderías es un requisito previo para poder trabajar<sup>51</sup>. Al mismo tiempo, las personas beneficiarias de protección temporal tienen más probabilidades de ser contratadas para empleos informales, lo que aumenta el riesgo de explotación laboral. En definitiva, en muchas ocasiones, las personas beneficiarias de protección encuentran empleos de nivel educativo inferior, a menudo poco cualificados. Y, en el ámbito de la formación laboral, la mayoría de los países de la UE, para facilitar el acceso inmediato al mercado de trabajo prevén programas de empleo para alcanzar las cualificaciones (Dinamarca, Francia) o suspenden los requisitos de cualificación o aceleran la evaluación de dichas cualificaciones (Lituania, Polonia, España, Francia). En cambio, no son muchos los países de la UE que facilitan el acceso a cursos oficiales (Alemania, Letonia, República Checa, Francia), ni hay acceso a cursos de idiomas financiados con fondos públicos en Chipre, Finlandia, Grecia, los Países Bajos, Malta o Polonia, Suecia cuya gratuidad se reserva en cambio para las personas solicitantes de la protección internacional.

### III. El proceso de acogida-integración para las personas desplazadas desde Ucrania en España: un balance multidimensional

Dentro de la Unión Europea, España es el quinto país europeo en número de personas acogidas desde Ucrania, según fuentes del Ministerio del Interior 180.785 solicitudes y concesiones en julio 2023 tras más de año y medio de la activación de la protección temporal<sup>52</sup> y, en octubre 2024 la cifra de resoluciones favorables de concesión de protección temporal se reduce en 3644<sup>53</sup>, facilitando así la llegada a España de más de 211.325 personas, la mayoría mujeres y niños. La situación de España está muy lejos de países como Polonia, Alemania, Rumanía y Moldavia, sin contar a las

---

<sup>51</sup> OECD, «What are the integration challenges of Ukrainian refugee women?». *OECD Policy Responses on the Impacts of the War in Ukraine* (Paris: OECD Publishing, 2023). Acceso el 4 de diciembre de 2024. [https://www.oecd.org/en/publications/what-are-the-integration-challenges-of-ukrainian-refugee-women\\_bb17dc64-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/what-are-the-integration-challenges-of-ukrainian-refugee-women_bb17dc64-en.html)

<sup>52</sup> Nota de Prensa del Gobierno de España de 7 de julio de 2023. Acceso el 17 de noviembre de 2024. <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/interior/Paginas/2023/070723-espanaprotecciones-refugiados-ucrania.aspx>

<sup>53</sup> Véase Avance mensual con datos diferenciados por comunidades autónomas, sexo y edades. Acceso 15 de diciembre de 2024. <https://proteccion-asilo.interior.gob.es/documentos/estadisticas/ultimos-datos/Avance-Mensual-PT-oct-24.pdf> y el Informe del sistema de protección internacional en España del Ministerio de Inclusión, Seguridad social y migraciones. Acceso el 20 de junio de 2024, <https://www.inclusion.gob.es/documents/d/guest/informe-sistema-de-proteccion-internacional-espanol-2024-def->

personas desplazadas ucranianas que se fueron a Bielorrusia o Rusia. Sin embargo, ocupa una posición paradigmática, dado que según el Ministerio Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, Madrid, Cataluña y la zona de sur Levante (Alicante y Murcia), previamente al conflicto, eran territorios atrayentes dado que es donde se concentraba la población ucraniana en España cifrada en alrededor de 112.000 personas<sup>54</sup>.

Tras la activación del régimen de protección temporal, la mayoría de las personas que han conseguido la protección temporal, el 98,2 por ciento, son personas ciudadanas de nacionalidad ucraniana, mientras que el 1,8 por ciento restante se corresponde con otras nacionalidades que residían legalmente en territorio ucraniano cuando estalló la guerra. El desarrollo normativo y práctico del régimen de protección temporal articulado en el caso del Estado español ha tenido una activación rápida y solidaria en el territorio<sup>55</sup>, pero para su balance crítico es necesario seguir una doble lógica. De un lado, no solo medir el alcance e impacto real de los procesos de acogida en términos cuantitativos, sino de otro lado, poner en valor tales procesos desde su multidimensionalidad, cuestionando desde lo cualitativo su dimensión jurídico-política y su dimensión socio-económica así como cultural.

### 1. *Dimensión jurídico-política: dobles estándares en el acceso al territorio y al sistema de acogida español*

Existen particularidades y dimensiones jurídico-políticas concurrentes para analizar la cuestión de la discriminación en el contexto español del régimen especial de protección temporal de las personas desplazadas por el conflicto armado en Ucrania. Entre otras, por ejemplo, determinar cuál

<sup>54</sup> Carmen Azcárraga Monzonis, «La ‘afluencia masiva de personas desplazadas’ desde Ucrania y su protección temporal en la Unión Europea y en España: la activación de la Directiva 2001/55/CE», *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 57 (2022): 77-116. Javier Moreno y Diego Fernández-Maldonado, *Otra acogida es posible: las lecciones de Ucrania*, Informe Lumen IX (Madrid: SIM, 2023). Acceso el 12 de agosto de 2024. <https://sjme.org/wp-content/uploads/2023/02/Lumen-IX.pdf>. Jesús Narciso Nuñez Calvo, «La UE ante la crisis migratoria provocada por la guerra en Ucrania. La contribución y gestión española». *Cuadernos de estrategia*, n.º 222 (2024): 157-204. Carmen González Enríquez, *La acogida a los refugiados algunos desafíos o incertidumbres*, Real Instituto Elcano. Acceso el 10 de junio de 2024. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-acogida-a-los-refugiados-ucranianos-algunos-desafios-e-incertidumbres/>

<sup>55</sup> En el detalle, el 63 por ciento de las personas que han obtenido esta protección temporal son mujeres (105.998) y el 37 por ciento, hombres (62.133). Por franja de edad, el 33 por ciento tiene menos de 18 años; el 25,5 por ciento, entre 19 y 35 años; el 34,5 por ciento, entre 36 y 64; y el 7 por ciento tiene más de 65 años. La distribución por territorios es en la Comunidad Valenciana (45.379), Cataluña (38.616), Andalucía (24.002) y Madrid (23.646).

les son los dobles estándares de acceso y acogida al territorio europeo y por ende español para esta categoría respecto al sistema genérico ya existente, ya que las personas beneficiarias de la DPT reciben un trato diferenciado en comparación con las personas solicitantes de asilo, refugiadas y titulares de protección subsidiaria en virtud del acervo de la UE en materia de asilo.

Así pues, una de las primeras particularidades más controvertidas respecto a este colectivo sujeto a protección temporal es la forma de acceso al territorio europeo, así como su ejercicio de la libre circulación<sup>56</sup>. Las personas nacionales ucranianas desplazadas están exentas de la obligación de visado dentro del Espacio Schengen. Una exención que se asocia a su derecho a circular libremente dentro de la Unión, tras ser admitidos en el territorio durante un período de 90 días dentro de un periodo de 180 días<sup>57</sup>. Por consiguiente, en cuanto al acceso al territorio de la UE, esta exención de visado es un instrumento preexistente y reconocido de acuerdo al Derecho de la Unión europea para el control selectivo de la inmigración y no puede considerarse en sí misma incompatible con el principio de no discriminación<sup>58</sup>. Aunque, al mismo tiempo, las personas nacionales de terceros países exentas de visado y a las que se les exige visado se encuentran en «situaciones similares pertinentes» por su necesidad de protección en contextos específicos, nada obsta para que bajo el principio de igualdad material ambas fueran cubiertas por la prohibición de ninguna discriminación estructural. Máxime si la prueba de la discriminación consta de dos elementos y genera opiniones divergentes<sup>59</sup>: si se ha producido una diferencia de trato entre

---

<sup>56</sup> Sergio Carrera *et al.* «The EU grants Temporary Protection for People fleeing war in Ukraine. Time to rethink unequal solidarity in EU asylum policies», *CEPS Policy Insight*, n.º 2022-09/marzo 2022. Acceso el 10 de septiembre de 2024. <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/74394>. Achilles Skordas, «Temporary Protection and European Racism», *Global Asylum Governance and the European Union's Role*. Acceso el 13 de noviembre de 2024. <https://www.asileproject.eu/temporary-protection-and-european-racism/>

<sup>57</sup> Art. 6.5 del Reglamento (UE) 2024/1717 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, que modifica el Reglamento (UE) 2016/399 por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (*DOUE L 1717*, de 20 de junio de 2024).

<sup>58</sup> Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico (*DOCE L180* de 19 de julio de 2000), considerando 13.

<sup>59</sup> Julia Kienast, Nikolas Feith Tan y Jens Vedsted-Hansen, «Preferential, differential or discriminatory? EU protection arrangements for persons displaced from Ukraine». Acceso el 10 de octubre de 2024. <https://www.asileproject.eu/preferential-differential-or-discriminatory-eu-protection-arrangements-for-persons-displaced-from-ukraine/> Andrea Crescenzi, «La crisi ucraina e l'attivazione della Direttiva 55/2001 sulla protezione temporanea: trattamenti preferenziali e doppi standard», *Ordine internazionale e diritti umani*, n.º 5 (2022): 1160-1176. Acceso el 3 de diciembre de 2024. [https://www.rivistaoidu.net/wp-content/uploads/2022/12/5\\_Crescenzi-1.pdf](https://www.rivistaoidu.net/wp-content/uploads/2022/12/5_Crescenzi-1.pdf)

personas en situaciones análogas o relevantes similares; y si dicha diferencia de trato está más explicada que justificada objetivamente para perseguir una finalidad legítima de manera razonablemente proporcionada a dicha finalidad.

Otra particularidad correlacionada con la anterior, son los efectos y consecuencias derivados de la exención de visado y del acceso territorial durante el periodo mencionado, dado que las personas nacionales ucranianas también pueden circular libremente a través de las fronteras interiores del espacio Schengen, a diferencia de las personas solicitantes de protección internacional, a las que la interacción entre el Código de fronteras Schengen y el Reglamento de Dublín impedirían legalmente por *omnis* la «circulación secundaria»<sup>60</sup>. Este razonamiento parece legitimar suficientemente el trato preferente en comparación con la libre circulación y por ende la libre elección del EM de acogida<sup>61</sup> en la medida en que se basa en consideraciones sobre la protección o la sostenibilidad del sistema. De hecho, tal distinción para algunos autores no puede considerarse desproporcionada en relación con el peso del objetivo perseguido<sup>62</sup>, pero sí son cuestionables ciertamente los efectos indirectos de la ventajosa libre circulación, así como de la incoherente «explicación vs. justificación» de admitir la libre elección del EM de acogida para unos colectivos y no para otros. No en vano, la existencia de familiares y redes de la diáspora en toda la Unión favorecería su sostenibilidad en general y no es exclusiva solamente en esta situación concreta de afluencia masiva.

---

<sup>60</sup> Reglamento (UE) núm. 604 /2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (refundición) (*DOUE* L 180, de 29 de junio de 2013).

<sup>61</sup> Daniel Thym, «Temporary Protection for Ukrainians: the Unexpected Renaissance of ‘Free Choice’». *EU Immigration and Asylum Law and Policy Blog*. Acceso el 12 de septiembre de 2024. <https://eumigrationlawblog.eu/temporary-protection-for-ukrainians-the-unexpected-renaissance-of-free-choice/>

<sup>62</sup> Al respecto se recogen opiniones encontradas en la doctrina véase Francisco Javier Durán Ruiz, «Member States in the Face of the Massive Influx of Displaced Persons and Applicants for International Protection: Discrimination or Justified Application of EU Law?», *Deusto Journal of Human Rights*, n.º 12 (2023): 199-227. <https://doi.org/10.18543/djhr.2908>. Cathryn Costello y Michelle Foster, «(Some) refugees welcome: When is differentiating between refugees unlawful discrimination?», *International Journal of Discrimination and the Law*, vol. 22, n.º 3 (2023): 244-280. <https://doi.org/10.1177/13582291221116476>. Joana Abrisketa, «The Activation of the Temporary Protection Directive 2001/55/EC for Ukrainian Refugees: A Demonstration of its Uniqueness». *Peace & Security – Paix et Sécurité Internationales*, n.º11 (2023): 1-23. [http://dx.doi.org/10.25267/Paix\\_secur\\_int.2023.i11.1201](http://dx.doi.org/10.25267/Paix_secur_int.2023.i11.1201), especialmente nota a pie 13.

En cualquier caso, entrando en el detalle de la aplicación de este sistema de protección temporal en España, en comparación con otros países europeos, son evidentes las ampliaciones del ámbito subjetivo, la especialidad de los dispositivos de acogida y la simplificación de procesos o sus condiciones de acogida. España ha adoptado una postura más solidaria e incluyente, logrando así un mayor equilibrio con la prohibición de tratamientos diferenciados vs. discriminatorios dentro del colectivo de personas desplazadas desde Ucrania. De hecho, si bien contara con un sistema nacional de protección temporal regulado en el Real Decreto 1325/2003 de 24 de octubre<sup>63</sup>, el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones ya en la Nota informativa el 4 de marzo de 2022<sup>64</sup>, y con la adopción de posteriores textos más proteccionistas dictados al amparo de la Directiva y la Decisión del Consejo Europeo<sup>65</sup>, manifestó una voluntad inequívoca de ampliar el alcance subjetivo en términos de colectivos protegidos y titularidad de derechos<sup>66</sup>. Asimismo, en este mismo periodo la inclusión de las personas beneficiarias de protección temporal en el sistema de acogida de protección internacional quedó explicitada con la entrada en vigor del 31 de marzo del Reglamento de acogida, salvando las diferencias en el acceso inmediato a la fase inicial del sistema de acogida<sup>67</sup>.

De este modo, si se hace una lectura atenta de estos instrumentos, inicialmente, en la Nota informativa del 4 de marzo de 2022, ya se recoge el compromiso de velar por el bienestar y las necesidades de las personas que se encontraran en esos dos colectivos (desplazados desde Ucrania y presentes en España sin posibilidad de regresar) y que carecieran de recursos económicos. Al efecto, ante la imposibilidad de documentar previamente esta necesidad de acogida y el examen inviable de un número elevado de solicitudes de asilo, se dictan unos criterios mínimos que permitan acoger a esas personas con la urgencia requerida. Se contemplan en particular que podrán acceder al Sistema de Acogida de Protección Internacional a) personas desplazadas de Ucrania a partir del 24 de febrero de 2022 a consecuencia de la invasión rusa iniciada

---

<sup>63</sup> Real Decreto 1325/2003, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas (*BOE* núm. 256 de 25 de octubre de 2003).

<sup>64</sup> Nota informativa de 4 de marzo de 2022 sobre la acogida de personas que huyen de la guerra de Ucrania o que no pueden regresar a este país a causa de ella.

<sup>65</sup> Orden PCM/169/2022 y Orden PCM/170/2022 (*BOE* núm. 59 de 10 de marzo de 2022).

<sup>66</sup> Art. 11.2 RD 1325/2003 «el Ministro del interior podrá extender el disfrute del régimen de protección temporal a otras personas desplazadas por las mismas razones y que procedan del mismo país o región e origen que las cubiertas por la declaración general de protección de conformidad con el apartado anterior»

<sup>67</sup> Reglamento por el que se regula el sistema de acogida en materia de protección internacional por medio del Real Decreto 220/2022, de 29 de marzo (*BOE* núm. 76 de 30 de marzo de 2022).

en tal fecha, b) personas residentes en Ucrania que se encontraban en España cuando estalló el conflicto y no han podido regresar a su país. En ambos casos se incluyen personas nacionales ucranianas residentes en Ucrania y nacionales de terceros países o personas apátridas residentes de larga duración en dicho país, con sus familias. Además, como condición material necesaria y común para la acogida temporal, estas personas deberán carecer de recursos económicos, y cumplir el resto de los requisitos establecidos en el ya derogado Manual de Gestión del Sistema<sup>68</sup>. Respecto a la permanencia en el sistema de acogida estas personas deberán estar documentadas lo antes posible y en cualquier caso en un plazo máximo de 3 meses, por medio de alguno de los siguientes cauces: manifestación de voluntad de solicitar protección internacional, solicitud de protección internacional o documentación acreditativa de ser beneficiarias de protección temporal.

Posteriormente, en la doble fase de adecuación con la Decisión de ejecución 2022/382, España aprobó la Orden PCM/169/2022<sup>69</sup>, de 9 de marzo, por la que se desarrolla el procedimiento para el reconocimiento de la protección temporal a personas afectadas por el conflicto en Ucrania. En este primer texto se recoge que el procedimiento se iniciará a solicitud de la persona interesada (o de la persona responsable en caso de menores de dieciocho años acompañados) mediante comparecencia personal ante funcionarios de la Dirección General de la Policía, en los centros de acogida, recepción y derivación del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones o, en su caso, ante las comisarías de policía que se determinen. Por ello, los interesados presentarán en ese momento toda la documentación que permita acreditar la pertenencia al colectivo al que se le aplica el régimen de protección temporal (art. 2 y 3). El procedimiento (art. 4 y 5) es el mismo que en el sistema ordinario de protección internacional, pero se reducen sensiblemente los plazos, fijando la duración de la protección temporal vía artículo 7 así como la posibilidad de revocación, sin perjuicio en las disposiciones adicionales de abrir la posibilidad de desarrollo de instrucciones ulteriores<sup>70</sup> para su correcta aplicación incluida la referente al

---

<sup>68</sup> Encarnación La Spina, «El sistema de acogida español: una compleja entelequia multinivel», en *El sistema de asilo y su regulación multinivel*, editado por Georgios Milios y Natalia Caicedo, (Granada: Comares, 2023), 177-202.

<sup>69</sup> Orden PCM/169/2022, de 9 de marzo, por la que se desarrolla el procedimiento para el reconocimiento de la protección temporal a personas afectadas por el conflicto en Ucrania (BOE núm. 59 de 10 de marzo de 2022).

<sup>70</sup> Instrucción 2/2022, de 10 de marzo, de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras (Ministerio del Interior) sobre el procedimiento de solicitud de protección temporal para los ciudadanos ucranianos desplazados a España. Instrucción, de 10 de marzo de 2022, de la Dirección General de Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Salud y Farmacia (Ministerio de Sanidad) para el acceso a la asistencia sanitaria de las personas afectadas por el conflicto en Ucrania.

controvertido gasto público<sup>71</sup>. Sin embargo, la verdadera ampliación del alcance subjetivo se produce con la Orden PCM/170/2022, de 9 de marzo<sup>72</sup>, que tiene por objetivo publicar el Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de marzo de 2022 a propuesta de tres ministerios implicados: Ministros de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación y del Interior.

La Orden amplía el ámbito de aplicación de la Decisión de ejecución (UE) 2022/382 en el sentido del artículo 5 DPT, por lo que se incluye en la protección temporal como consecuencia del conflicto armado, aquellas personas que no pueden regresar a Ucrania, por un tiempo no superior a noventa días con nacionalidad ucraniana que se encontrasen en situación de estancia en España antes del 24 de febrero de 2022, bien en calidad de estudiantes (permanencia a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no laborales o servicios de voluntariado), de conformidad con el artículo 30 de la LO 4/2000<sup>73</sup> o bien con nacionalidad de Ucrania que ya se encontraban en situación irregular en España antes del 24 de febrero. La situación de irregularidad se considera en el artículo 53.1.a) de la LO 4/2000 como una infracción grave, que podría conllevar una multa de 501 a 10.000 euros o bien la expulsión del país (art. 55.b) y 57.1 de la LO 4/2000), atendiendo al principio de proporcionalidad. En cambio, también se suman a la protección temporal aquellas personas con nacionalidad de terceros países o apátridas que residieran legalmente en Ucrania sobre la base de un permiso de residencia legal válido (sea permanente u otro tipo como estudiantes) expedido de conformidad con el derecho ucraniano y no pueden regresar a su país o región. Y, asimismo, respecto a los miembros de las familias de las personas a que se refiere los apartados 1 y 2, por tanto quedan excluidas las personas nacionales de Ucrania en situación irregular, que sean a) cónyuge o su pareja de hecho; b) hijos menores solteros o de su cónyuge, sin distinción en cuanto a si nacieron dentro o fuera del matrimonio o fueran adoptados; c) otros parientes cercanos que vivieran juntos como parte de la unidad familiar en el momento de las circunstancias relacionadas con la afluencia masiva de personas desplazadas y que dependieran total o principalmente de ellos.

<sup>71</sup> Azcárraga Monzonis, «La ‘afluencia masiva de personas desplazadas’ desde Ucrania y su protección temporal en la Unión Europea y en España: la activación de la Directiva 2001/55/CE», 108.

<sup>72</sup> La Orden PCM/170/2022, de 9 de marzo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de marzo de 2022, por el que se amplía la protección temporal otorgada en virtud de la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo

<sup>73</sup> Véase texto consolidado de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE núm. 10, de 12 de enero de 2000)

Ambas órdenes, no serían la única medida adoptada dado que a través del Real Decreto-Ley 6/2022 de 29 de marzo<sup>74</sup> se aprueban medidas urgentes para la situación de trabajadores y colectivos vulnerables (arts. 47 y 50), por ejemplo, en casos de especial vulnerabilidad como la trata de seres humanos y explotación sexual o el caso de los menores de edad a los que se les garantizará en todos los casos la permanencia de los hermanos en un mismo lugar o familia<sup>75</sup>.

## 2. Dimensiones socio-económicas y culturales: paradojas del modelo de acogida-integración fast track y run-away

Si el éxito o fracaso de un proceso de acogida-integración no solo se mide desde un marco jurídico que proteja y garantice sin discriminaciones la acogida en derechos de las personas solicitantes y beneficiarias de protección temporal. Es necesario abordar además cómo se garantiza en la práctica el acceso rápido al empleo o el acceso a la vivienda, las oportunidades educativas y de formación continua, y la interacción social, con vistas a garantizar una transición fluida y real a una vida independiente y autónoma tras conceder la protección temporal. En este análisis en el caso español no se puede obviar que el modelo de acogida e inclusión era y es de naturaleza asistencial confiriendo una cobertura inmediata a necesidades sociales básicas que sin embargo no se fomenta de forma continuada, pese al refuerzo de plazas o la acción concertada, pues tampoco se garantiza un alto grado de autonomía o independencia en el proceso. Por tanto, entre las fases más tensionadas del propio sistema de acogida ya la fase de autonomía-integración es aquella que presenta mayor déficit en el modelo español con anterioridad a la invasión rusa.

Si se presta atención a las singularidades de este modelo español de acogida-integración *fast track*, la introducción de una categoría de personas beneficiarias de protección temporal y el régimen activado conforme al marco jurídico y procedimental dispuesto, ha acelerado la tramitación de los expedientes por medio de dispositivos novedosos como el CREADE

---

<sup>74</sup> Real Decreto-Ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania (BOE núm. 76 de 30 de marzo de 2022).

<sup>75</sup> Francisco Javier Durán Ruiz, «La regulación de la protección temporal de los desplazados por la guerra de Ucrania y su compatibilidad con otras formas de protección internacional en el contexto de una nueva política migratoria de la UE», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 73 (2022): 951-993. <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.73.07>, especialmente página 984.

(Centros de Recepción, Atención y Derivación)<sup>76</sup>, bajo la fórmula del *one-stop shop*, donde se realiza tanto la tramitación de la solicitud de protección temporal y la acogida en el mismo lugar y prácticamente en el mismo momento. Sin embargo, en base a las cifras ministeriales, la accesibilidad rápida al sistema no ha garantizado y no ha evitado un indeseado efecto *push-back* en el proceso de acogida-integración. De hecho, la prioridad de esta acogida inmediata ha conducido hacia un modelo de acogida *run away*, tal y como se refleja en el elevado número de abandonos registrados, así como en el efecto *fórum-shopping* de los movimientos secundarios que bajo el paraguas de la libre elección del país de acogida, ha permitido escoger otros Estados miembros con mayores niveles de protección social, mejores ayudas o recursos públicos u oportunidades laborales o donde el acceso a la vivienda no sea un problema tan acuciante<sup>77</sup>. Así se reporta desde SJM donde se señala que esos abandonos corresponden a personas que llevaban demasiado tiempo atrapadas en la fase inicial de evaluación y derivación del sistema de acogida de protección internacional y temporal, hasta la liberación de plazas de acogida en fases posteriores. Asimismo, según la última estimación facilitada por el Ministerio de Inclusión Social, la cifra subiría a 16.500 salidas anuales del sistema, por disponibilidad de recursos propios para instalarse por su cuenta más tarde o por tener una red familiar. No obstante, en realidad parece haber sido determinante para desincentivar la permanencia en el sistema, la carencia de un *welfare* social más competitivo y capaz de retener a esta categoría de personas beneficiarias de protección temporal durante más tiempo, como ha ocurrido con las ayudas para familias ucranianas vulnerables que no estuvieran en el sistema de acogida. Aunque hubiera una dotación de 400 € al mes más cien adicionales por hijo a cargo durante un máximo de seis meses, con una partida de 52,8 millones de euros a disposición de las Comunidades Autónomas, encargadas de tramitarlas y ejecutarlas<sup>78</sup>. Si embargo, los retra-

---

<sup>76</sup> Instrucción de la Dirección General de Gestión del Sistema de Acogida de Protección Internacional y Temporal, de 8 de abril de 2022, por la que se adoptan medidas de carácter extraordinario para la atención a personas desplazadas desde Ucrania

<sup>77</sup> Según los datos del Ministerio, hasta 35.000 ucranianos han pasado por alguna fase del sistema de acogida. En verano eran 21.000 los ucranianos alojados. Actualmente, 11.645 siguen el sistema, frente a las personas desplazadas debido al conflicto de Ucrania en 2023 que eran 18.500.

<sup>78</sup> Real decreto 672/2022, de 1 de agosto, por el que se regula la concesión directa de subvenciones a las comunidades autónomas para promover y fomentar una mejor atención de las necesidades básicas de las personas beneficiarias del régimen de protección temporal afectadas por el conflicto en Ucrania que carezcan de recursos económicos suficientes (BOE núm. 184 de 2 de agosto de 2022). Real decreto 673/2022, de 1 de agosto, por el que se regula la concesión directa de subvenciones a las comunidades autónomas para financiar la prestación de una ayuda económica directa a las personas beneficiarias del régimen de protección temporal afectadas por el conflicto en Ucrania que carezcan de recursos económicos suficientes (BOE núm. 184 de 2 de agosto de 2022).

sos y la desigualdad de tramitación administrativa entre las comunidades autónomas ha puesto en solfa su efectividad y su poder de atracción frente a otros Estados miembros<sup>79</sup>. En cambio, queda como algo anecdótico un desarrollo más personalizado y sensible de los procesos de acogida por medio de la elaboración de un protocolo para flexibilizar la entrada de animales y el ofrecimiento de una cobertura veterinaria excepcional en diferentes centros<sup>80</sup>.

En cualquier caso, estas concesiones y medidas persuasivas han resultado ser insuficientes y no han podido paradójicamente afrontar otros desafíos persistentes y comunes del propio sistema de acogida. Esto es, léase la precariedad de los recursos disponibles, las brechas sociales y las expectativas de calidad frustradas en el ámbito de la demanda del empleo altamente sectorializado (hostelería y construcción), la vivienda inasequible y la falta de ayudas públicas que se ofrecen en el territorio español. En cuanto al empleo, según datos de la Seguridad Social, hasta el 31 de enero había algo menos de 14.000 personas nacionales ucranianas dadas de alta, el 56% mujeres, pero incluso aquellas personas desplazadas que llegan con formación profesional o universitaria han tenido dificultades para homologar sus titulaciones, lo que, unido a la barrera del idioma, incrementa el acceso a empleos no cualificados y a tiempo parcial<sup>81</sup>. Sin perjuicio, también de los problemas de conciliación de la vida familiar que ponen en riesgo su capacidad de autonomía e independencia fuera del sistema de acogida.

En cambio, desde una dimensión socio-cultural, una paradoja de este modelo de acogida-integración *fast-track* y *run away* es la promoción de un modelo resiliente a largo plazo. Si bien, según los datos aportados por la Comisión Europea, se confiaba que las personas desplazadas aprovecharían la solidaridad de las redes de diáspora, los programas de acogimiento familiar<sup>82</sup> y las oportunidades de migración legal en los destinos tradicionales: Alemania, Chequia, España, Italia y Polonia. Apenas un 11% (40.000) en

---

<sup>79</sup> Por ejemplo, según la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, el plazo para solicitarla acabó el 31 de diciembre y debían empezar a entregarse de forma retroactiva antes del 31 de marzo. Hay unas 2.600 peticiones, aunque son más de 23.500 los refugiados que tramitaron su documentación en esta región.

<sup>80</sup> En Pozuelo de Alarcón, periódicamente hay un control veterinario de las mascotas, en Barcelona la Generalitat ha instalado una clínica veterinaria, en Málaga y Alicante se realiza un control a partir de unas fichas que se envían a los departamentos de las respectivas Comunidades Autónomas.

<sup>81</sup> González Enríquez, *La acogida a los refugiados...*, 10-12. Ana González-Páramo, «Luces y sombras de la acogida europea al exilio ucraniano». *Anuario Ceipaz*, (2022): 73-86. Acceso el 10 de septiembre de 2024. <https://ceipaz.org/wp-content/uploads/2022/07/4.Ana-GonzalezParamo.pdf>

<sup>82</sup> La Fundación La Caixa planteó programa de acogimiento familiar piloto en ciudades como Barcelona, Madrid, Málaga y Murcia.

España ha recurrido a la acogida estatal, recayendo casi en exclusiva sobre las redes familiares o familias de acogida durante un plazo incierto. Más allá de su conveniencia o no, la aplicación de un «modelo social resiliente» conlleva a la postre responsabilizar a los individuos y a las comunidades de su propio bienestar sin abordar las desigualdades estructurales que limitan su integración»<sup>83</sup>. El acceso a los derechos sociales y a las necesidades para garantizar una integración satisfactoria no solo depende de la agencia o la capacidad de resiliencia<sup>84</sup>, sino también de las oportunidades de inclusión social, la coordinación de los actores, las responsabilidades, la participación en la sociedad de acogida y el grado en que el Estado puede reducir la precariedad socio-política<sup>85</sup>.

Y, por último, otra paradoja derivada de esta primera activación solidaria europea de la protección temporal en España, es la incertidumbre y riesgos de vincular la rápida integración con la acogida bajo un «argumento de proximidad cultural» con la sociedad europea. Dicha celeridad en la acogida temporal y preferencia de integración de este colectivo, a largo plazo puede no ser suficiente sino incluso contraproducente. No solo ha sido recurrente el estereotipo idealizado de buenos migrantes/refugiados «europeos, de clase media, cristianos, tradicionales —y deseados— migrantes económicos en la Unión»<sup>86</sup>. La percepción de una asimilación socio-cultural rápida de este colectivo a corto plazo y una visión utilitarista en términos socio-económicos, plantea dudas respecto a si se imponen restricciones, especialmente si las cifras siguen elevándose y se siguen concentrando en los países fronterizos, con sistemas de acogida

<sup>83</sup> Véase sobre el modelo de acogida resiliente, Encarnación La Spina, «Reforming the Reception and Inclusion of Refugees in the European Union: Utopian or Dystopian Changes?». *Social Inclusion*, 10(3) (2022): 15-25. <https://doi.org/10.17645/si.v10i3.5222>, especialmente páginas 21-22.

<sup>84</sup> Véase en la Agencia Estratégica de la Unión Europea 2024-2029, la referencia explícita en «el refuerzo de la resiliencia, la preparación y la capacidad para prevenir las crisis y darles respuesta con objeto de proteger a la ciudadanía y a las sociedades frente a crisis diversas, incluidos los desastres naturales y las emergencias sanitarias» Acceso el 14 de diciembre de 2024. [https://www.consilium.europa.eu/media/yxrc05pz/sn02167en24\\_web.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/yxrc05pz/sn02167en24_web.pdf)

<sup>85</sup> Judith Butler, «Performativity, precarity and sexual politics», *AIBR: Revista de Antropología Iberoamericana*, n.º 4-3(2009): 1-13. Acceso el 10 de septiembre de 2024. <https://aries.aibr.org/storage/antropologia/04v03/criticos/040301b.pdf>, especialmente página 3..

<sup>86</sup> Blanca Garcés Mascareña, «La acogida de refugiados ucranianos: más allá de la emergencia». *CIDOB opinión*, n.º 754. Acceso el 15 de diciembre de 2024. <https://www.cidob.org/publicaciones/la-acogida-de-refugiados-ucranianos-mas-alla-de-la-emergencia>. David Moya, «La crisis humanitaria de Ucrania debe forzar avances inesperados en el sistema de asilo europeo». *CIDOB Opinión*, n.º 713. Acceso el 14 de diciembre de 2024. <https://www.cidob.org/publicaciones/la-crisis-humanitaria-de-ucrania-debe-forzar-avances-inesperados-en-el-sistema-de-0>

no particularmente robustos<sup>87</sup>. Todo ello, puede ser engañoso, en línea de coherencia con un modelo de integración intersectorial, resiliente y de alta cualificación, ya previsto en el Plan de acción sobre Integración e Inclusión 2021-2027 que hace hincapié en las nociones vagas de «modo de vida europeo y sociedades inclusivas en general»<sup>88</sup> sin mayores concreciones ni garantías.

Sin duda, la clave es lo que ocurra después del 4 de marzo 2026, para aquellos que han tramitado la solicitud de asilo mientras están bajo el amparo de la protección temporal en España, así como los efectos derivados de la concesión de tales estatutos de protección. En caso de denegación de la protección internacional se abre un escenario de resistencia incierto<sup>89</sup>, esto permitirá a las personas beneficiarias de protección temporal que cumplan los requisitos de estancia poder adquirir el estatuto de la residencia de larga duración en la UE o bien acogerse a algunas fórmulas de arraigo conforme a la reciente reforma del Reglamento de extranjería<sup>90</sup> siempre y cuando no opten por el retorno.

#### IV. Conclusiones

Sin duda, las obligaciones jurídicas de acogida inmediata y de solidaridad europea que incluye la Directiva y reconoce la Decisión de Ejecución, amplían sin precedentes los colectivos de personas que pueden ser objeto

---

<sup>87</sup> Meltem Ineli Ciger, «5 Reason Why: Understanding the reasons behind the activation of the Temporary Protection Directive in 2022» *European Migration law blog*. Acceso el 10 de noviembre de 2024. <https://eumigrationlawblog.eu/5-reasons-why-understanding-the-reasons-behind-the-activation-of-the-temporary-protection-directive-in-2022>

<sup>88</sup> Communication from the Commission to The European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of the Regions Action plan on Integration and Inclusion 2021-2027, Brussels, 24.11.2020, COM(2020) 758 final [https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/en?file=2020-11/action\\_plan\\_on\\_integration\\_and\\_inclusion\\_2021-2027.pdf](https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/en?file=2020-11/action_plan_on_integration_and_inclusion_2021-2027.pdf)

<sup>89</sup> Sin embargo, la Comisión adoptó una Propuesta de Directiva relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración (refundición) COM/2022/650 final. Esta propuesta pretende facilitar a los nacionales de terceros países acumular periodos de residencia en diferentes Estados miembros para cumplir el requisito relativo a la duración de la residencia; y aclarando que todos los periodos de residencia legal deben contabilizarse en su totalidad, incluidos los periodos de residencia como estudiantes, beneficiarios de protección temporal o periodos de residencia basados inicialmente en motivos temporales.

<sup>90</sup> Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE núm. 280, de 20 de noviembre 2024), se han modificado los requisitos que se deben cumplir y las características de estas autorizaciones, se reduce periodo de permanencia en España a dos años, excepto para arraigo familiar

de acogida y protección extraterritorial. Una cobertura legal sin precedentes que ha dado protagonismo al indicador de la afluencia masiva y a la voluntad de los Estados miembros, así como del conjunto de la Unión Europea, para gestionar y promover de forma inmediata la sempiterna necesidad de acogida. Para ello no se suprimen los regímenes nacionales de acogida, sino que se opta por activar un modelo de reparto de responsabilidades que confía en la autogestión y en el equilibrio intrínseco de la libertad de elección de las personas desplazadas en las redes de diáspora ya existentes. Sin embargo, tras hacer balance de la implementación práctica del régimen de protección temporal para las personas desplazadas desde Ucrania, presumir que una protección temporal amplia y un tratamiento preferente respecto a determinadas categorías de protección, inclusive el acceso inmediato al territorio de acogida, conllevan irrevocablemente *per se* una mejora u oportunidad inmediata, sería una falacia o al menos muy cuestionable.

No en vano, la oportunidad de acoger a las personas solicitantes de protección temporal tiene como contrapartida también que los Estados miembros tendrán mayor capacidad para fijar o promover medidas interesadas de integración con enfoque utilitarista y agilizar así el acceso diferenciado al mercado laboral según sus necesidades o preferencias. De ahí la inocuidad de la paradoja que supone activar dobles estándares o diferencias de trato basadas en la nacionalidad de acuerdo a la prevalencia objetiva o securitaria de las disposiciones que regulan la entrada y residencia de nacionales de terceros países. Y, también las incongruencias de dejar inalterados los sistemas nacionales de acogida respecto al acceso al empleo y al ejercicio profesional si el propósito es promover una integración dual que no explora la extensión de normas máximas de acogida más equitativas, procesos más simplificados y un nivel adecuado y digno para todas las personas solicitantes de protección que se encuentren en el territorio europeo.

Sin embargo, al margen de las discusiones doctrinales sobre la activación de la Directiva de protección temporal en relación a las coordenadas espacio-temporales y al alcance subjetivo escogido, es cierto que la Decisión del Consejo no desarrolla ni pretende armonizar más que en un mínimo común denominador práctico el discurrir y devenir de la acogida de las personas desplazadas desde Ucrania que lleguen al territorio europeo. De ahí que el cumplimiento efectivo de las condiciones mínimas de acogida previstas también vuelve a estar supeditado en primera y última instancia dentro del régimen jurídico y de los sistemas de acogida de cada Estado miembro. Por esta razón, la implementación práctica y su seguimiento es una clave de bóveda para poder determinar en realidad cómo se han articulado o bien se han adoptado tales condiciones mínimas de acogida en cada territorio y, en su caso cómo se ha dado y se va a dar respuesta a la acogida en función de las oportunidades vs. expectativas reales de integración.

En cualquier caso, como resultado de este balance multidimensional, a pesar de los avances y de las medidas inmediatas de apoyo adicionales en materia de acogida (incluido el alojamiento, educación, asistencia social, asistencia sanitaria) para las personas solicitantes de protección temporal, su alcance efectivo y garantizado sigue siendo uno de los aspectos más problemáticos del sistema europeo y español de acogida vigente. En los últimos años, pese a las reformas legislativas tanto a nivel europeo y en España, así como las pautas de interpretación jurisprudencial sobre la adecuación y proporcionalidad de las garantías de acogida, no se han podido contrarrestar los efectos indeseados del sesgo asistencial que desprende el sistema de acogida. Y, tampoco aquellos efectos derivados de la confianza ingenua en un modelo resiliente a nivel europeo, cuyo objetivo es la «inclusión en un sentido amplio» ofreciendo solo apoyo a los Estados miembros a través de la financiación transversal o diferentes iniciativas y estrategias de la UE.

En España en particular, pese al modelo incluyente del sistema de acogida de protección internacional y temporal, la precarización actual de la protección social y la improvisación como constante ante la emergencia migratoria puede ser la crónica de un fracaso inevitable a corto y largo plazo. Básicamente, porque mientras las necesidades de acogida y asistencia humanitaria siguen siendo apremiantes, se siguen sin articular formas de compatibilidad entre las necesidades y garantías de acogida por medio de mayor dotación de dispositivos y recursos existentes así como de mecanismos de evaluación.

A la espera de cumplir con el reto del replanteamiento de la acogida en los futuros planes de ejecución europeo y nacionales que se adopten en diciembre de 2024<sup>91</sup>, son claves el respeto de los derechos fundamentales en los procesos de acogida, así como la implicación de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA) para que la EUAA inicie un ejercicio de supervisión del régimen de protección temporal e internacional así como en todas sus fases derivadas, inclusive la acogida-integración.

## V. Referencias bibliográficas

Abrisketa, Joana. «The Activation of the Temporary Protection Directive 2001/55/EC for Ukrainian Refugees: A Demonstration of its Uniqueness». *Peace & Security — Paix et Sécurité Internationales*, n.º11 (2023): 1-23.

---

<sup>91</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones Plan de ejecución común del Pacto sobre migración y asilo, (2024) 251 final, 12 de junio de 2024.

- Arenas Hidalgo, Nuria. «La primera activación de la Directiva 2001/55/CE. Entre los límites restrictivos de su ámbito de aplicación personal y las bondades de su modelo de solidaridad interestatal en la acogida de las personas desplazadas desde Ucrania». *Revista electrónica de estudios internacionales*, n.º 4 (2022): 1-32.
- Arenas Hidalgo, Nuria. «El sistema europeo de protección temporal. El resurgimiento de una renovada acogida territorial como respuesta a los desplazamientos masivos de población». *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. IV, n.º 2 (2003):745-778.
- Azcárraga Monzonis, Carmen. «La ‘afluencia masiva de personas desplazadas’ desde Ucrania y su protección temporal en la Unión Europea y en España: la activación de la Directiva 2001/55/CE». *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 57 (2022): 77-116.
- Butler, Judith. «Performativity, precarity and sexual politics». *AIBR: Revista de Antropología Iberoamericana*, 4-3 (2009): 1-13.
- Carrera, Sergio, Ineli-Ciger, Meltem. *EU responses to the large-scale refugee displacement from Ukraine: an analysis on the temporary protection directive and its implications for the future Eu asylum policy*. Florence: Migration Policy Centre, Robert Schuman Centre, European University Institute, 2022.
- Carrera, Sergio, Ineli-Ciger, Meltem, Vosyliute, Lina, Brumat, Leiza. «The EU grants Temporary Protection for People fleeing war in Ukraine. Time to rethink unequal solidarity in EU asylum policies». *CEPS Policy Insight*, n.º 2022-09/ marzo 2022.
- Costello, Cathryn y Foster, Michelle. «(Some) refugees welcome: When is differentiating between refugees unlawful discrimination?». *International Journal of Discrimination and the Law*, vol. 22, n.º 3 (2023):244-280.
- Crescenzi, Andrea. «La crisi ucraina e l’attivazione della Direttiva 55/2001 sulla protezione temporanea: trattamenti preferenziali e doppi standard». *Ordine internazionale e diritti umani*, n.º 5 (2022): 1160-1176.
- Di Filippo, Marcello y Acosta, Miguel Ángel. «La protezione temporanea, da oggetto misterioso a realtà operative: aspetti positivi, criticità, prospettive». *Ordine Internazionale e diritti umani*, n.º 4 (2022): 926-956.
- Durán Ruiz, Francisco Javier. «La regulación de la protección temporal de los desplazados por la guerra de Ucrania y su compatibilidad con otras formas de protección internacional en el contexto de una nueva política migratoria de la UE». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 73 (2022): 951-993.
- Durán Ruiz, Francisco Javier. «Member States in the Face of the Massive Influx of Displaced Persons and Applicants for International Protection: Discrimination or Justified Application of EU Law?». *Deusto Journal of Human Rights*, n.º 12 (2023): 199-227.
- ECRE. *Information Sheet – Measures in response to the arrival of displaced people fleeing the war in Ukraine*. Brussels: ECRE publication, 2023.
- ECRE. *The right to suitable accommodation under the temporary protection directive*, Legal note 14. Brussels: ECRE publication, 2023.
- ECRE. *Movement to and from Ukraine under the temporary protection directive*, Policy note, 43. Brussels: ECRE publication, 2023.

- ECRE. *Transitioning out of the temporary protection directive ECRE's analysis of the main options available to ensure a smooth transition out of the TPD regime for people displaced from Ukraine*. Brussels: ECRE publication, 2024.
- ECRE, AIDA. *Access to socio-economic rights for beneficiaries of temporal protection*. Brussels: ECRE publications, 2022.
- European Migration Network. *EMN Information on the application of the Temporary Protection Directive (Scope and Registration)*. Brussels: European Migration Network, 2022.
- European Migration Network. *Arrangements for accommodation and housing for beneficiaries of temporary protection - EMN Inform*. Brussels: European Migration Network, 2022.
- EUAA Practical Guide Series. *Private accommodation for persons displaced from Ukraine*. Brussels: EUAA publications, 2022.
- European Union Agency for Fundamental Rights. *Fundamental Rights implications for the EU of the war in Ukraine*. Luxembourg: European Union Agency for Fundamental Rights, Publications Office of the European Union, 2023.
- European Union Agency for Fundamental Rights. *Barriers to employment of displaced Ukrainians*, Eurofound research paper. Luxembourg; Publications Office of the European Union, 2023.
- FEANTSA. 2023. Standards for reception conditions under the temporary protection directive. Challenges and needs in accessing adequate accommodation, Policy Papers, Brussels: Feantsa.
- Garcés Mascareña, Blanca. «La acogida de refugiados ucranianos: más allá de la emergencia». CIDOB opinión, n.º 754 (2023).
- González Enríquez, Carmen. «La acogida a los refugiados algunos desafíos o incertidumbres», *Real Instituto Elcano*, (2022): 1-12.
- González-Páramo, Ana. «Luces y sombras de la acogida europea al exilio ucraniano». *Anuario Ceipaz*, (2022): 73-86.
- Ineli Ciger, Meltem. «5 Reason Why: Understanding the reasons behind the activation of the Temporary Protection Directive in 2022». *European Migration law blog*, <https://eumigrationlawblog.eu/5-reasons-why-understanding-the-reasons-behind-the-activation-of-the-temporary-protection-directive-in-2022>
- Kerber, Karoline. «The Temporary Protection Directive», *European Journal of Migration and Law*, vol. 4 (2002): 193-214.
- Kienast, Julia, Feith Tan, Nikolas, Vedsted-Hansen, Jens. «Preferential, differential or discriminatory? EU protection arrangements for persons displaced from Ukraine», en ASILE: <https://www.asileproject.eu/preferential-differential-or-discriminatory-eu-protection-arrangements-for-persons-displaced-from-ukraine/>
- La Spina, Encarnación. «El sistema de acogida español: una compleja entelequia multinivel», en *El sistema de asilo y su regulación multinivel*, editado por Milios, Georgios; Caicedo, Natalia. 177-202. Granada: Comares, 2023.
- La Spina, Encarnación. «Reforming the Reception and Inclusion of Refugees in the European Union: Utopian or Dystopian Changes?». *Social Inclusion*, 10-3 (2022): 15-25.
- Mantu, Sandra, Zwaan, Karin Strik, Tineke (eds). *The Temporary Protection Directive: Central Themes, Problem Issues and Implementation in Selected*

- Member States*. Nijmegen: Centrum voor Migratierecht, Radboud Universiteit Nijmegen, 2023.
- Milios, Georgios. «El reconocimiento de los derechos y el principio de solidaridad en el marco de la activación de la Directiva 2001/55/CE». *Revista Vasca de Administración pública (RVAP)*, n.º 1 128- 2 (2024): 263-293.
- Milios, Georgios. «La activación de la Directiva sobre protección temporal para las personas desplazadas de Ucrania como consecuencia de la guerra». *Revista de estudios internacionales*, n.º 44 (2022): 1-15.
- Moreno, Javier, Fernández-Maldonado, Diego. *Otra acogida es posible: las lecciones de Ucrania*, Informe Lumen IX, Madrid: SJM, 2023.
- Moya, David. «La crisis humanitaria de Ucrania debe forzar avances inesperados en el sistema de asilo europeo». *CIDOB Opinión*, n.º 713 (2022).
- Núñez Calvo, Jesús, Narciso. «La UE ante la crisis migratoria provocada por la guerra en Ucrania. La contribución y gestión española». *Cuadernos de estrategia*, n.º 222 (2024): 157-204.
- OECD. *Rights and Support for Ukrainian Refugees in Receiving Countries*. Paris: OECD Publishing, 2022.
- OECD. «What are the integration challenges of Ukrainian refugee women?». *OECD Policy Responses on the Impacts of the War in Ukraine*, Paris: OECD Publishing, 2023.
- OECD. «Working towards dual intent integration of Ukrainian refugees». *OECD Policy Responses on the Impacts of the War in Ukraine*, Paris: OECD Publishing, 2023.
- Parusel, Bernd, Varfolomeieva, Valeriia. *The Ukrainian Refugee Situation: Lessons for EU Asylum Policy*, European Policy Analysis, SIEPS, 2022.
- Peers, Steven. «Temporary Protection in the EU? Q and A». *EU Law Analysis Blog*. <https://eulawanalysis.blogspot.com/2022/02/temporary-protection-for-ukrainians-in.html>
- Schultz, Jessica. «Collective protection as a short-term solution: European responses to the protection needs of refugees from the war in Ukraine». *EU Immigration and Asylum Law and Policy Blog*, <https://eumigrationlawblog.eu/collective-protection-as-a-short-term-solution-european-responses-to-the-protection-needs-of-refugees-from-the-war-in-ukraine/>
- Skordas, Achilles. «Temporary Protection and European Racism», *Global Asylum Governance and the European Union's Role*. <https://www.asileproject.eu/temporary-protection-and-european-racism/>
- Soler-García, Carlota. «La aplicación de la protección temporal en la Unión Europea con ocasión de la agresión rusa a Ucrania. Una respuesta sin precedentes ante una situación excepcional». *Anuario Español De Derecho Internacional*, n.º 40 (2024): 471-535.
- Tyldum, Guri, Kjeøy, Ida, Lillevik, Ragna. *Different policies, different outcomes. The reception of Ukrainian refugees in Sweden and Norway*, FAFO. Acceso el 10 de octubre de 2024. <https://www.faf.no/images/pub/2023/967-second-edition.pdf>
- Thym, Daniel. «Temporary Protection for Ukrainians: the Unexpected Renaissance of ‘Free Choice’». *EU Immigration and Asylum Law and Policy Blog*, <https://eumigrationlawblog.eu/temporary-protection-for-ukrainians-the-unexpected-renaissance-of-free-choice/>

## Sobre la autora

**Encarnación La Spina** Licenciada en Derecho (premio extraordinario, 2004) y Doctora en Derecho (Doctor europeus mención) desde 2010 por la Universidad de Valencia. Máster en Derechos Humanos, Democracia y Justicia Internacional (2010) y dos diplomas de posgrado (2008). Profesora Doctora encargada de Filosofía del Derecho de la Facultad de Derecho de la Universidad de Deusto, donde imparte docencia desde el curso 2017-2018 y coordinadora del Grado de Derecho online desde el curso 2024-2025. Ha desarrollado su carrera investigadora en el marco de cuatro contratos posdoctorales altamente competitivos y de renombre internacional: Vali+d GVA en la Universidad Paris Ouest La Défense (2011-2013), Fernand Braudel-IFER incoming/Marie Curie COFUND en la Universidad Aix Marseille (2014-2015) Juan de la Cierva MINECO (2015-2017) y Ramón y Cajal MICINN en la Universidad de Deusto (2018-2023) obteniendo en 2022 la certificación del Programa I3 por la Agencia Estatal de Investigación española. Miembro del Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe desde 2015 y de la Clínica Jurídica Loiola desde 2018. Director de la colección «Cuadernos Deusto de Derechos Humanos» desde 2023. Autor de diversas publicaciones (monografías, libros colectivos y artículos en revistas especializadas) en los ámbitos del derecho de inmigración y asilo, derechos humanos, diversidad, ciudadanía y enfoques jurídicos comparados.

## About the author

**Encarnación La Spina** holds a degree in Law (extraordinary award, 2004) and PhD in Law (Doctor europeus mention) since 2010 from the University of Valencia. M.A. in Human Rights, Democracy and International Justice (2010) and two postgraduate diplomas (2008). Professor of Philosophy of Law of the Faculty of Law of the University of Deusto, where she teaches from the academic year 2017-2018 and coordinator of the online Law Degree from the academic year 2024-2025. She has developed her research career in the framework of four highly competitive, internationally renowned post-doctoral scholarships: Vali+d GVA at Paris Ouest La Défense University (2011-2013), Fernand Braudel-IFER incoming/Marie Curie COFUND at Aix Marseille University (2014-2015), Juan de la Cierva MINECO (2015-2017) and Ramón y Cajal MICINN at the University of Deusto (2018-2023) obtaining in 2022 the certification of the Program I3 by the Spanish State Research Agency. Member of the Pedro Arrupe Human Rights Institute since 2015 and the Legal Clinic Loiola since 2018. Director of the collection «Cuadernos Deusto de Derechos Humanos» since 2023. Author of several publications (monographs, collective books and articles in specialized journals) in the fields of immigration and asylum law, human rights, diversity, citizenship and legal comparative approaches.

# Otros estudios



# La Unión Europea y su aproximación estratégica al espacio postsoviético: el camino a la adhesión de Moldavia y el secesionismo de Transnistria

*The European Union and its strategic approach to the post-Soviet space: the path to the accession of Moldova and the secessionism of Transnistria*

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

doi: <https://doi.org/10.18543/ced.3250>

Recibido el 5 de noviembre de 2024

Aceptado el 5 de febrero de 2025

Publicado en línea: marzo de 2025

---

**Sumario:** I. Introducción.—II. La estrategia de aproximación de la UE a Moldavia. 1. La Política Europea de Vecindad y Moldavia. 2. La Misión de Asistencia Fronteriza de la UE a Moldavia y Ucrania (EUBAM). 3. Otros mecanismos e instrumentos de cooperación UE-Moldavia.—III. Del Acuerdo de Asociación UE-Moldavia al estatus de candidato a la adhesión: las consecuencias de la agresión rusa a Ucrania.—IV. Transnistria, la UE y la solución pacífica de controversias.—V. El año 2024, clave para la hoja de ruta a la adhesión en la UE.—VI. Conclusiones.

---

**Resumen:** La agresión de Rusia a Ucrania ha acelerado la concesión del estatus de Estado candidato a la adhesión a la Unión Europea (UE) de Moldavia, además de a la propia Ucrania. El debate propiciado por la oportunidad del momento, así como por los múltiples desafíos internos y externos derivados de esta apuesta comunitaria por la ampliación hacia Estados vecinos de Rusia, con la que comparten convulsas relaciones bilaterales, plantea numerosas cuestiones. Entre ellas se encuentra conocer si la estrategia desarrollada por la UE durante estas últimas tres décadas —desde la disolución de la Unión Soviética— para extender su proyecto de cooperación e integración regional hacia las repúblicas occidentales del antiguo espacio soviético ha sido efectiva. El objetivo del presente artículo se centra en el análisis del caso de Moldavia, con un conflicto secesionista congelado que desembocó en un Estado *de facto* en Transnistria, y en la evaluación de la efectividad de los instrumentos desplegados en las relaciones bilaterales entre la UE y esta república. Las potenciales adhesiones —además de la mencionada Moldavia— de Ucrania y Georgia situarían a la UE ante el desafío de integrar en su territorio Estados *de facto* adicionales, con sus implicaciones para la seguridad regional e internacional.

**Palabras clave:** UE, Moldavia, Transnistria, Rusia, Estado *de facto*, espacio post-soviético.

**Abstract:** *Moldova and Ukraine have seen their candidacy for EU membership greatly favored due to Russia's aggression against Kyiv. The opportunity of the moment and the internal and external challenges that this enlargement entails in the framework of bilateral relations with Russia raises several questions. Particularly regarding the effectiveness of the EU strategy in extending its cooperation and eventual integration of the Western republics of the post-soviet space. This article focuses on the analysis of the case of the Republic of Moldova. The secessionist conflict developed in Transnistria and its freezing created a de facto State. The evaluation of the effectiveness of the instruments deployed in the bilateral relations between the EU and this republic provides a key vision in terms of the regional strategy. The potential accessions of Ukraine and Georgia would place the EU before the challenge of integrating additional de facto States into its territory, with the implications for regional and international security.*

**Keywords:** *EU, Moldova, Transnistria, Russia, De facto state, post-soviet space.*

## I. Introducción

La agresión de Rusia a Ucrania ha acelerado un proceso de ampliación de la Unión Europea (UE) —cuyo calendario aún no está definido— que se traducirá en la adhesión de esta república y de Moldavia, así como de los Balcanes occidentales, cuyas candidaturas están en diferentes fases de negociación y capítulos de adhesión en curso. Esta macroampliación de la organización regional supondrá una profunda reforma en su estructura, instituciones y sistema de adopción de decisiones. Pero, de forma rotunda, en su proyección geopolítica y en su papel en la seguridad regional y global. La UE no ha tenido un papel muy activo en los intentos de solución política o diplomática de los conflictos que se han desarrollado en el espacio postsoviético desde la desaparición de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Más allá de las dificultades intrínsecas, de los instrumentos de intervención y de su potencial impacto, la UE parece que no ha tenido la voluntad de participar activamente en los procesos de resolución<sup>1</sup> o, eventualmente, en el envío de operaciones de mantenimiento de paz, que han sido monopolizadas por Moscú al margen de Naciones Unidas<sup>2</sup>. Los convulsos procesos de construcción de las nuevas estatalidades independientes se han caracterizado por la continuidad de algunos movimientos secesionistas que habían aparecido durante los últimos años de la crisis sistémica del soviétismo. Sin embargo, la aproximación estratégica que la UE ha tenido hacia estos nuevos estados se ha nutrido de la experiencia de su inacción en los conflictos balcánicos durante la última década del pasado siglo XX<sup>3</sup>. Además, la presencia en este espacio compartido de una potencia regional como Rusia ha condicionado los instrumentos que la organización ha podido desplegar, teniendo presente los numerosos escenarios que afectan a la seguridad regional e internacional<sup>4</sup>.

A partir del inicio del presente siglo XXI se dieron varias circunstancias que propiciaron un cambio estratégico de la UE con respecto a este tipo de

---

<sup>1</sup> Nicu Popescu, «EU and the Eastern Neighbourhood: reluctant involvement in conflict resolutions», *European Foreign Affairs Review* 14, n.º 4 (2009): 457-477.

<sup>2</sup> Alexander Nikitin, «The Russian Federation», en Alex J. Bellamy y Paul D. Williams (eds.), *Providing Peacekeepers: The Politics, Challenges, and Future of United Nations Peacekeeping Contributions*, (Oxford, Oxford University Press, 2013): 158-180.

<sup>3</sup> Tomáš Weiss, Nona Mikhelidze e Ivo Šlosarčík., «Multilateralism as Envisaged?: Assessing European Union's engagement in conflict resolution in the neighbourhood», en Caroline Bouchard, John Peterson y Natalie Tocci (eds.), *Multilateralism in the 21st Century*, (Londres, Routledge, 2013): 157-177.

<sup>4</sup> Julija Brsakoska Bazerkoska, «The European Union and (frozen) conflicts in its neighbourhood: the SAP and the ENP compared», en Sieglinde Gstöhl (ed.), *The European Neighbourhood Policy in a Comparative Perspective. Models, Challenges, Lessons*, (Londres, Routledge, 2016): 235-256.

conflictos. En primer término, la política de ampliación hacia Europa central y oriental que extendió las fronteras comunitarias hasta el antiguo espacio soviético. Este factor ponía en contacto al territorio UE con un potencial escenario desestabilizador y conflictivo en su ámbito securitario. Solo la creación de seguridad en los Estados vecinos garantizaría la propia seguridad del conjunto continental; ese era uno de los objetivos prioritarios de la Estrategia Europea de Seguridad, aprobada por el Consejo el 12 de diciembre de 2003<sup>5</sup>.

En segundo lugar, las relaciones entre Rusia y la UE empezaron a convertirse —cada vez más— en una confrontación de modelos de integración muy diferentes en sus objetivos, principios e intereses que en un sistema de cooperación multisectorial entre los dos principales actores regionales. Ante esta competencia, las nuevas repúblicas independientes comenzaron a optar entre Bruselas y Moscú; con el resultado que se fue mostrando: Moldavia, Georgia y Ucrania —cuando sus factores políticos domésticos lo permitieron— fueron inclinándose hacia la UE y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Con lo que los conflictos secesionistas existentes (Transnistria, Abjasia y Osetia del sur) y potenciales, que se concretaron a partir del año 2014 (Crimea, Donetsk y Lugansk) pasaron a constituir un desafío para el anillo de seguridad comunitario<sup>6</sup>.

Una tercera derivada fue la paulatina asertividad mostrada por el Kremlin en su extranjero próximo<sup>7</sup>, considerado como una esfera fundamental de interés estratégico y un área geopolítica cuyo control se plasmaba abiertamente como un objetivo irrenunciable<sup>8</sup>. El cambio expresado por Putin en la Conferencia de Seguridad de Múnich del año 2007 llegó acompañado, meses después, de la intervención en los secesionismos georgianos de Abjasia y Osetia del sur durante el mes de agosto de 2008. Además, los sucesivos documentos estratégicos aprobados por el Kremlin<sup>9</sup> han manifestado una clara contradicción entre dos objetivos simultáneos: las relaciones de

---

<sup>5</sup> Estrategia Europea de Seguridad. Una Europa Segura en un Mundo Mejor. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/documents-publications/publications/european-security-strategy-secure-europe-better-world/>

<sup>6</sup> Agnieszka Legucka, «Frozen and freezing conflicts in Eastern Europe and South Caucasus: implications for regional security», *Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej* 15, n.º 2 (2017): 79-97.

<sup>7</sup> Fredrick Wesslau y Andrew Wilson, *Russia 2030: A Story of Great Power Dreams and Small Victorious Wars*, Policy Brief, European Council on Foreign Relations (ECFR), 2016. Disponible en: [https://ecfr.eu/archive/page/-/ECFR-176\\_-\\_RUSSIA\\_2030\\_-\\_A\\_STORY\\_OF\\_GREAT\\_POWER\\_DREAMS\\_AND\\_SMALL\\_VICTORIOUS\\_WARS\\_\(WEB\).pdf](https://ecfr.eu/archive/page/-/ECFR-176_-_RUSSIA_2030_-_A_STORY_OF_GREAT_POWER_DREAMS_AND_SMALL_VICTORIOUS_WARS_(WEB).pdf)

<sup>8</sup> Gerard Toal, *Near abroad: Putin, the West and the contest over Ukraine and the Caucasus*, (Oxford, Oxford University Press, 2017).

<sup>9</sup> Véanse al respecto los sucesivos Conceptos de Política Exterior de Rusia (2000, 2008, 2013, 2016 y 2023). El último está disponible en: <https://russiaeu.ru/en/news/concept-foreign-policy-russian-federation>

buena vecindad con las ex repúblicas soviéticas y la protección de la minoría rusa (utilizada como uno de los principales argumentos del intervencionismo en los conflictos separatistas de los nuevos estados)<sup>10</sup>. Hay que recordar que en el momento de la disolución de la URSS los 25 millones de rusos residentes en los nuevos estados independientes pasaron a convertirse en la minoría nacional más extensa en el conjunto del continente europeo, con los riesgos inherentes de una potencial conflictividad interétnica<sup>11</sup>. Cuestión que se convirtió en una herramienta esencial para Rusia en su política exterior y en sus ambiciones geopolíticas en su vecindario común con la UE<sup>12</sup>, así como en la creación de varios Estados *de facto* que interfirieron los procesos de construcción estatal de las repúblicas afectadas<sup>13</sup>.

Las relaciones entre la UE y Rusia han estado marcadas —especialmente durante el presente siglo— por la persistencia del conflicto y la necesidad de la cooperación, es decir, una especie de geopolítica híbrida<sup>14</sup>. Para la UE, la implicación directa en los intentos de resolución de los conflictos postsoviéticos suponía una erosión de las oscilantes y complejas vías de colaboración con Moscú, cuyo potencial beneficio no compensaba el desafío de quebrar la potencial relación bilateral<sup>15</sup> con un excesivo coste.

La adhesión de Rumanía a la UE en el año 2007 amplió las fronteras del territorio de la organización regional europea, de tal forma que Moldavia pasó a formar parte del vecindario común compartido con Rusia. Aunque Ucrania es su Estado vecino en la frontera oriental, la agresión de Moscú a esta república el 24 de febrero de 2022 y la ocupación territorial de parte del sur de su territorio —además de la anexión ilegal de Crimea en el año 2014— han recuperado el foco geopolítico en el conflicto de Transnistria desarrollado en Moldavia desde hace más de treinta años. Lo que conecta con un último vector que ha concitado el

---

<sup>10</sup> Anna Batta, *The Russian minorities in the former Soviet republics: secession, integration, and homeland*, (Londres, Routledge, 2021).

<sup>11</sup> Jeff Chinn y Robert Kaiser, *Russians as the new minority: Ethnicity and nationalism in the Soviet successor states*, (Londres, Routledge, 2019).

<sup>12</sup> Peter Rutland, «Thirty Years of Nation-Building in the Post-Soviet States», *Nationalities Papers* 51, n.º 1 (2023): 14-32.

<sup>13</sup> Paul J. Goode, «Russia's ministry of ambivalence: The failure of civic nation-building in post-Soviet Russia», *Post-Soviet Affairs* 35, n.º 2 (2019): 140-160.

<sup>14</sup> Cristian Nitoiu Florin Pasatoiu, «Hybrid Geopolitics in EU-Russia Relations: Understanding the Persistence of Conflict and Cooperation», en Magdalena Dembińska y Frédéric Mérand (eds.), *Cooperation and Conflict between Europe and Russia*, (Londres, Routledge, 2022): 499-514.

<sup>15</sup> Filon Morar, «The Myth of “Frozen Conflicts”», *Per Concordiam. Journal of European and Defense Issues* 1, n.º 2 (2010): 13.

interés de la UE por diseñar y ejecutar una mayor implicación en estos estados.

El discurso de Putin y la retórica argumental de su ilegal y, en absoluto, justificable uso de la fuerza contra un estado independiente y soberano como su vecina Ucrania<sup>16</sup> ha abierto un nuevo escenario en la in (seguridad) regional. El conflicto se ha planteado desde el Kremlin como un desafío hacia Occidente a través de un estado interpuesto. De tal forma que la ofensiva neoimperial rusa colisiona frontalmente con lo que considera que desde la OTAN y la UE constituye una vis expansiva intolerable hacia su espacio de influencia histórico<sup>17</sup>.

El concepto de «conflicto congelado» ha adquirido vigencia en el espacio postsoviético, aunque no tiene su origen en este contexto histórico. El marco politológico de las relaciones internacionales se ha preocupado más que el estrictamente jurídico por establecer su definición. Las características compartidas por este tipo de conflictos son las siguientes: «unas hostilidades armadas entre grupos separatistas y el estado al que pertenecen; un cambio en el control efectivo del territorio; el establecimiento de unas «líneas fronterizas» entre ambos territorios; el establecimiento de «líneas de separación jurídicas»; la reclamación del ejercicio de derecho de autodeterminación por parte de los separatistas; escaso o nulo reconocimiento al Estado *de facto* que opera en el territorio secesionista; la existencia de sucesivos procedimientos de resolución con la participación de actores externos sin resultados concluyentes»<sup>18</sup>.

En el caso de Transnistria, Osetia del sur, Abjasia, Crimea, la región del Donbás y Nagorno-Karabaj —en menor medida— resulta fundamental la participación de un «estado patrón», como Rusia, que claramente opera como un Estado de parte con intereses evidentes en mantener a estos conflictos en situación de prolongación indeterminada<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> Una interesante reflexión, así como el texto del ensayo de Putin, la aporta Peter Dickinson, «Putin's new Ukraine essay reveals imperial ambitions», *Atlantic Council*, 15 de julio de 2021. Disponible en: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/putins-new-ukraine-essay-reflects-imperial-ambitions/>

<sup>17</sup> Desde una perspectiva neorrealista, John Mearsheimer, «Why the Ukraine Crisis is the West's Fault», *Foreign Affairs* 93 (2014): 77-88.

<sup>18</sup> Thomas D. Grant, «Frozen Conflicts and International Law», *Cornell International Law Journal* 50, n.º 3 (2018): 390.

<sup>19</sup> Eduard Baidaus, *An Unsettled Nation: Moldova in the Geopolitics of Russia, Romania and Ukraine*, (Hannover, *Ibidem*, 2023).

Una de las aplicaciones más contundentes al conflicto de Transnistria como una controversia congelada es la transición a este estadio desde a una contienda militar que se «enfría» y que se convierte en irresoluble por la incapacidad de las partes implicadas para encontrar una fórmula política o una solución negociada para desbloquearlo<sup>20</sup>.

Transnistria funciona en el ámbito doméstico de Moldavia como un Estado *de facto*, producto de una secesión de su Estado matriz del que se ha segregado una parte de su territorio y de su población, sin su consentimiento. La efectividad de su existencia al margen de la República moldava depende directamente del apoyo global brindado desde Moscú. La ausencia del requisito de legalidad impide su consideración como Estado *de iure*: fuera del marco del derecho de autodeterminación aplicado a los supuestos de dominación colonial, no ha obtenido el reconocimiento internacional de Naciones Unidas, ni de la UE<sup>21</sup>, ni de la propia Rusia, aunque mantiene relaciones consulares con el enclave territorial. El referéndum que consolidó la independencia de Transnistria el 17 de diciembre del año 2006 no alteró la posición rusa sobre su reconocimiento, a diferencia de la práctica realizada con Osetia del Sur y con Abjasia, en Georgia. La celebración de acuerdos «internacionales» en diversos ámbitos entre Rusia y Transnistria (con la denominación de Memorándums) no altera su status jurídico y evidencia esta anomalía de una secesión completa pero no aceptada<sup>22</sup>.

El proceso de integración de Moldavia en la UE puede convertirse en una herramienta catalizadora para la recuperación de la integridad territorial de la república con la reintegración de Transnistria que, desde la disolución de la Unión Soviética, protagoniza un secesionismo patrocinado y sostenido por Rusia. La pérdida de población de este estado ha sido muy notable —más del 30% desde su independencia— cerca de un millón y medio de habitantes. Su destino ha sido mayoritariamente estados de la UE, en especial Rumanía, cuya nacionalidad ha sido adoptada por buena parte de los moldavos que han recalado en la vecina república con la que comparten numerosos lazos históricos, políticos y culturales. Sin embargo, como destacan parte de los análisis realizados hasta el ini-

---

<sup>20</sup> Christopher J. Borgen, «Imagining Sovereignty, Managing Secession: The Legal Geography of Eurasia's "Frozen Conflicts"», *Oregon Review of International Law* 9 (2007): 478. Disponible en: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1345846](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1345846)

<sup>21</sup> Juan Jorge Piernas López, «La Posición de la Unión Europea frente a los Conflictos Territoriales en Europa del Este y el Cáucaso Sur», *Revista Española de Derecho Europeo* 54 (2015): 55-85.

<sup>22</sup> Ana Gemma López Martín y José Antonio Perea Unceta, *Creación de Estados, Secesión y Reconocimiento*, (Valencia: Tirant lo Blanch, 2018): 108.

cio del conflicto militar en Ucrania, Transnistria y su consolidación como Estado *de facto*<sup>23</sup> ha constituido una evidente ventaja estratégica del Kremlin para prevenir su adhesión a la UE<sup>24</sup>.

El Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE —Josep Borrell— confirmó recientemente la posición de la organización regional con respecto al conflicto de Transnistria: «la integración de Moldavia a la UE no puede estar condicionada a la resolución del mismo»<sup>25</sup>, reconociendo la dificultad de una controversia enquistada desde hace más de tres décadas y cuya solución definitiva de tipo político-diplomático podría aparcar *sine die* una eventual adhesión de esta república. La evidencia de tratarse de dos procesos diferentes que se mueven a velocidades dispares, y en especial, que uno de ellos se encuentra estrechamente ligado a una potencia regional como Rusia —embarcada en un conflicto bélico como la agresión a Ucrania— parece dibujar el complejo escenario actual poco favorable a una resolución a medio plazo del secesionismo transnistriano.

Los objetivos del presente trabajo se enmarcan en el análisis de los instrumentos de cooperación que la UE ha desarrollado con Moldavia, así como el impacto que han tenido en la contribución para desbloquear el conflicto enquistado, congelado o prolongado de Transnistria. La originalidad del mismo deriva de la evaluación de su efectividad en un momento en el que la relación de la organización regional con tres repúblicas que albergan Estados *de facto* pretende desembocar en la adhesión a la UE. Por ello, el análisis específico de Transnistria, permitirá establecer la idoneidad o el pragmatismo con el que la UE aborda una relación compleja, que afecta a un actor regional tan potente como Rusia, con la que mantiene unas tensiones que se han acentuado con el conflicto en Ucrania. Además, nos permitirá establecer si la estrategia desarrollada hasta el momento puede desembocar en la resolución definitiva del conflicto. La forma en la que la intervención de Rusia y su asertividad geopolítica (*hard power*) en el antiguo espacio soviético ha condicionado un despliegue normativo de la UE (*soft power*) con el propósito de construir y fortalecer la resiliencia de las instituciones democráticas moldavas que tienen

---

<sup>23</sup> Nikita Turov, Mikhail Klyuchnikov y Simon Pavlyuk, «Transnistria. The Everyday of a De Facto Border», en Sabine von Löwis y Beate Eschment (eds.), *Post-Soviet Borders*, (Londres, Routledge, 2022): 96-112.

<sup>24</sup> Marcin Kosienkowski, «The Patron-Client relationship between Russia and Transnistria », en Tomáš Hoch Vincenc Kopeček (eds.), *De Facto States in Eurasia*, (Londres: Routledge, 2020): 188.

<sup>25</sup> Catalina Mihai, «EU Integration Process Key to Solving Transnistria Conflict, Moldovan Official», *Euractiv*, 7 de julio de 2023. Disponible en: <https://www.euractiv.com/section/politics/news/eu-integration-process-key-to-solving-transnistria-conflict-moldovan-official/>

que enfrentarse con el desafío permanente de un Estado *de facto* sostenido por el Kremlin.

No se pretende realizar un análisis exhaustivo —que ya tienen un desarrollo importante en numerosas publicaciones— de los instrumentos que la UE ha desplegado en su táctica de aproximación/inclusión de Moldavia desde la esfera de la vecindad compartida con un actor regional tan intrusivo como Rusia sino, más bien, valorar la eficacia en la resolución de un conflicto como el de Transnistria, que afecta a la independencia y soberanía territorial de un estado que aspira a formar parte de la UE como miembro de pleno derecho. Para ello se utilizará una metodología cualitativa con algunos apuntes cuantitativos que apoyen, confirmen o invaliden los esfuerzos realizados por la organización regional y su capacidad de atracción a su proyecto en un entorno geopolítico muy complejo. De hecho, trabajos muy recientes trabajan en el marco teórico de la denominada *scarcity*<sup>26</sup> en el despliegue de la seguridad regional de la UE. Este concepto alude a la escasez de sus instrumentos —hasta hablar de «pobreza securitaria»— con el objeto de calificar su incapacidad para estabilizar y contribuir a la resolución del secesionismo transnistrio. Por eso se requiere un análisis de la efectividad estratégica de la UE en un periodo en el que Moldavia se ha convertido en Estado candidato a la adhesión comunitaria.

## II. La estrategia de aproximación de la UE a Moldavia

La preocupación que en la UE suscitaron las fronteras exteriores, ampliada tras la última oleada de adhesiones, se plasmó en la publicación de *Wider Europe*<sup>27</sup> en el que la Comisión anticipaba la Política Europea de Vecindad. La creación de un marco de relaciones con sus nuevos Estados vecinos situaba a la UE ante algunos conflictos que no habían formado parte de su agenda estratégica hasta ese momento. El secesionismo de Transnistria, a diferencia de otros desarrollados en el espacio postsoviético, era eminentemente de carácter político- ideológico y no derivado de una conflictividad interétnica, como reconocía el propio Parlamento Europeo en un Estudio sobre los conflictos congelados y su impacto en los

---

<sup>26</sup> Roxana Niknami, «Scarcity & the EU Resilience-Building Capacity in Moldova by Stabilizing the Transnistrian Conflict», *Journal of World Sociopolitical Studies* 6, n.º 3 (2022): 567-603.

<sup>27</sup> Report on «Wider Europe-Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours» (COM (2003) 104-2003/2018(INI), 5 de noviembre de 2003. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-5-2003-0378\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-5-2003-0378_EN.html)

derechos humanos<sup>28</sup>. Elemento diferencial que condicionará la aproximación que la UE va a desarrollar hacia Moldavia.

### 1. *La Política Europea de Vecindad y Moldavia*

Para algunos autores, este instrumento comunitario que comprende una compleja y variada propuesta de planes para concretar una cooperación más estrecha con un conjunto de estados, se resume en «un proceso de difusión normativa en el «extranjero próximo» europeo, muy influido por las preocupaciones de seguridad y realizado bajo las restricciones de la «fatiga de la ampliación»<sup>29</sup>.

La aproximación de la UE hacia los conflictos congelados —no solo en el antiguo espacio soviético— elude aportar propuestas para su solución porque su compromiso o alternativa sobre el terreno adopta fórmulas específicas de *soft power*, como la armonización legislativa o la prevención de conflictos<sup>30</sup>. Es decir, la UE opone un neoliberalismo de carácter institucional al neorrealismo ofensivo que el Kremlin representa en su aproximación a sus vecinos postsoviéticos<sup>31</sup>.

Para conseguir alcanzar los objetivos planteados por la PEV (estabilidad, seguridad en las fronteras de la UE y prosperidad)<sup>32</sup> las relaciones bilaterales con los estados implicados se establecen con el compromiso de una asunción paulatina de los valores de la Unión. Su herramienta financiera esencial es el Instrumento Europeo de Vecindad (IEV). Sirve para articular planes de acción de carácter bilateral para realizar reformas de contenido político y económico que diseñan los estados y las sociedades civiles con la UE, con la intervención del Parlamento Europeo (Diálogo Estratégico).

---

<sup>28</sup> Andras Racz, «The Frozen Conflicts of the EU's Eastern Neighbourhood and their Impact on the Respect of Human Rights», (Bruselas, Directorate-General for External Policies-European Parliament, 2016): 16. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578001/EXPO\\_STU\(2016\)578001\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578001/EXPO_STU(2016)578001_EN.pdf)

<sup>29</sup> Florent Parmentier, «The Reception of EU Neighbourhood Policy», en Zai Lai (ed.), *EU Foreign Policy in a Globalized World. Normative Power and Social Preferences*, Routledge, Londres, 2008, p. 103.

<sup>30</sup> Petr Kratochvil, «Constructing the EU's External Roles: Friend in the South, Teacher in the East?», en Laure Delcour y Elsa Tulmets (eds.), *Pionner Europe? Testing EU Foreign Policy in the Neighbourhood*, (Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Baden-Baden, 2008): 224.

<sup>31</sup> Liz Arnanz, «En Busca de Coherencia y Resultados: La Política Europea de Vecindad en Moldavia y Georgia», *Comillas Journal of International Relations* 3 (2015): 116-138.

<sup>32</sup> Laure Delcour, «The European Union, a Security Provider in the Eastern Neighbourhood?», *European Security* 19, n.º 4 (2010): 535-549.

Las asignaciones bilaterales de la PEV Oriental durante el periodo 2011-13 fueron las siguientes:

Estado	2011-2013 mill. euros	Crecimiento respecto a 2007-2010%	Población en millones habitantes	Importe por habitante en euros
Vecindad	3.789,9	24,6%	264,5 con Rusia	4,7
Asociación Oriental	1.282,1	57,9%	66	6
Ucrania	470,1	26,8%	46	3,4
Moldavia	273	73,5%	4	22,7
Georgia	180	99,3%	4	15
Armenia	157	213%	3	17,4
Azerbaiyán	122	76,8%	9	4,5
Bielorrusia	80	533,3%	9	2,6

*Fuente:* Elaboración propia con los datos ofrecidos por la Comisión Europea<sup>33</sup>.

### Financiación de la PEV/Moldavia

Periodo	Política Europea Vecindad	Moldavia
2014-2020	18.182 millones euros	518,150 millones euros
2021-2027	22.000 millones euros como mínimo	En definición

*Fuente:* Elaboración propia con datos recogidos en la Decisión (UE) 2023/1165 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2023.

El marco financiero plurianual (MFP) 2021-27 se presentó con el título de «Un presupuesto moderno para una Unión que proteja, empodere y vele por la seguridad» y unificó los programas de la acción exterior de la UE incluyendo los instrumentos de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional<sup>34</sup> (IVCDI), aprobado definitivamente mediante el Reglamento (UE) 2021/947, de 9 de junio de 2021<sup>35</sup>.

<sup>33</sup> Comisión Europea, «EU strengthens the European Neighbourhood Policy with increased funding for the period 2011-2013», 2 de marzo de 2010. Disponible en: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_10\\_221](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_10_221)

<sup>34</sup> Propuesta de Reglamento 2018/0243 (COD), de 14 de junio de 2018. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018PC0460&from=IT>

<sup>35</sup> DOUE 14 de junio de 2021, L-209/1-78. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0947>

El cambio desde el IEV al IVCDCI («Europa Global») cuenta con un presupuesto global de 79.500 millones de euros mediante subvenciones y financiaciones mediante préstamos de instituciones financieras e internacionales y establece un diálogo geopolítico entre el Parlamento Europeo y la Comisión<sup>36</sup>.

### Otros instrumentos financieros

Programa de Ayuda Macrofinanciera	295 millones euros (Total)
2022	150 millones euros
2023	145 millones euros
Subvenciones y préstamos para paliar las consecuencias de la guerra en Ucrania	1.090 millones de euros desde noviembre de 2021
Otros programas (COVID 19, Fondo Europeo para el Desarrollo Sostenible)	+ 100 millones euros

*Fuente:* Elaboración propia con datos recogidos en la información del Parlamento Europeo, *Tres Vecinos de la Asociación Oriental: Ucrania, Moldavia y Bielorrusia*<sup>37</sup>.

Las ayudas macrofinancieras de la UE se otorgan con el objetivo de ayudar a resolver los desequilibrios de la balanza de pagos. A Moldavia, como a otras repúblicas, la concesión de este tipo de créditos se condiciona a que, en paralelo, se adopte un programa del Fondo Monetario Internacional (FMI) que le ha proporcionado una línea de crédito de 564.000.000 de dólares<sup>38</sup>.

## 2. La Misión de Asistencia Fronteriza de la UE a Moldavia y Ucrania (EUBAM)

El Memorando de Entendimiento firmado entre la Comisión Europea y los Gobiernos de Moldavia y Ucrania el 7 de octubre del año 2005<sup>39</sup> creó esta herramienta fundamental —en el contexto del Instrumento Europeo de

<sup>36</sup> Parlamento Europeo, *La Política Europea de Vecindad*, octubre de 2023. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/170/la-politica-europea-de-vecindad>

<sup>37</sup> Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/171/tres-vecinos-de-la-asociacion-oriental-ucrania-moldavia-y-bielorrusia>

<sup>38</sup> Decisión (UE) 2023/1165 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de junio de 2023, DOUE, 6 de junio de 2023. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023D1165>

<sup>39</sup> El texto del Acto está disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:ps0002>

Vecindad y Asociación— con dos de los Estados participantes de la Asociación Oriental. Fue producto de una solicitud de ambos gobiernos a la UE con el objetivo fundamental de establecer un sistema de vigilancia y de control aduanero de la frontera común con la región secesionista de Transnistria. Esta solicitud fue respondida de inmediato con la aprobación de la Misión por el Comité Político y de Seguridad (CPS) y su lanzamiento definitivo el 30 de noviembre de 2005. Además, el Consejo aprobó el nombramiento de un Representante Especial de la UE para Moldavia, con un mandato que incluía tanto el refuerzo del control fronterizo como la participación en la resolución del conflicto en esta región. Esta figura se extendió hasta el año 2011, cuando las competencias fueron asumidas por el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE).

El marco inicial de las tareas y objetivos que la Misión EUBAM debería de abordar tenía una perspectiva holística: la construcción de confianza entre las partes en conflicto —en el caso de Moldavia— fomentar una interdependencia económica y comercial, en especial, intentar cambiar las respectivas percepciones entorno al conflicto<sup>40</sup>. Las funciones más específicas derivadas del mandato se centraban en estar presente en los controles aduaneros y fronterizos asesorando en el examen de la documentación y los registros de control fronterizos; la asistencia para prevenir el contrabando de personas y mercancías; el reexamen y la reevaluación de cualquier mercancía; las visitas no programadas de puestos de aduanas, oficinas de tránsito, unidades fronterizas, comisarías de policía, oficinas de contabilidad de ingresos o rutas de tránsito a lo largo de toda la frontera compartida y, en definitiva, la libertad de movimientos en todo este espacio para el desarrollo de las funciones propias del mandato<sup>41</sup>. La renovación del mismo se ha producido el pasado 30 de noviembre de 2023.

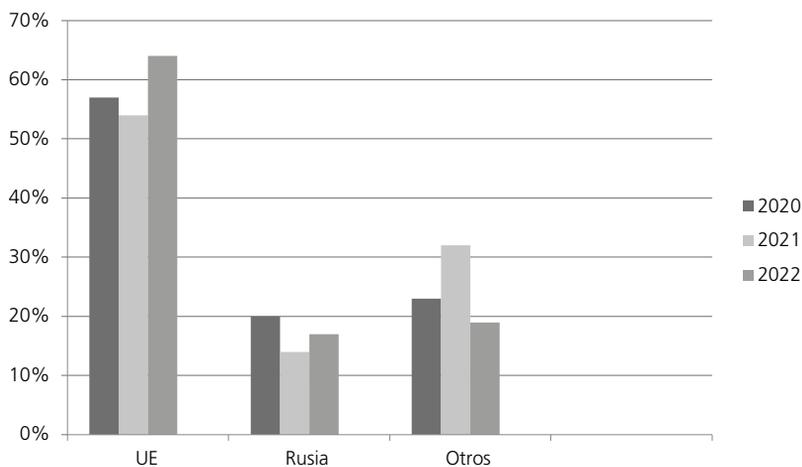
Tanto la UE como la OTAN habían renovado sus esfuerzos desde el año 2003 por involucrarse en la resolución del conflicto congelado en Transnistria a través de un suave equilibrio como estrategia lógica<sup>42</sup> frente a un actor tan potente como Rusia, que está muy presente en el conflicto desde sus orígenes. Sin embargo, consiguieron objetivos muy limitados frente a la agresividad de las posiciones del Kremlin.

---

<sup>40</sup> Vanda Amaro Dias, «The EU's Post-Liberal Approach to Peace: Framing EUBAM's Contribution to the Moldova-Transnistria Conflict Transformation», *European Security* 22, n.º 3 (2013): 338-354.

<sup>41</sup> Mandato de la Misión EUBAM recogido en su web dependiente del SEAE. Disponible en: <https://eubam.org/who-we-are/>

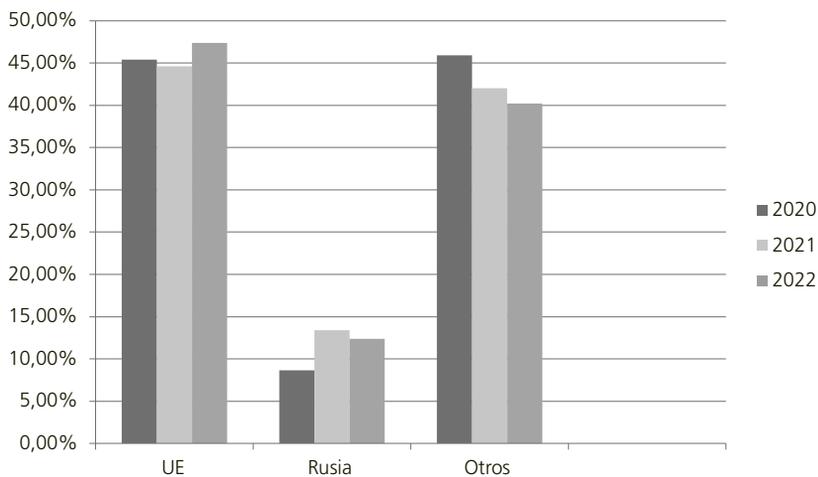
<sup>42</sup> Ryan Kennedy, «The Limits of Soft Balancing: The Frozen Conflict in Transnistria and the Challenge to EU and NATO Strategy», *Small Wars&Insurgencies* 27, n.º 3 (2016): 512-537.



**Gráfico 1**

Evolución de las exportaciones de Moldavia.

*Fuente:* Elaboración propia con información del Servicio de Aduanas de la República de Moldavia.



**Gráfico 2**

Evolución de las importaciones de Moldavia.

*Fuente:* Elaboración propia con los datos de *The Observatory of Economic Complexity* (OEC).

El impacto de la agresión rusa a Ucrania no se ha traducido en una reducción del nivel de exportaciones de Transnistria hacia la UE; todo lo contrario, a pesar del estancamiento que provocó en el formato negociador 5+2 del conflicto de Transnistria, en el que participa la UE como observadora. Sin embargo, el bloqueo de puertos ucranianos, el cierre fronterizo de Ucrania con Rusia y Bielorrusia y la suspensión temporal de actividad en los puntos de cruce fronterizos en la parte central de la frontera entre Moldavia y Ucrania ha propiciado la creación de rutas alternativas, tanto comerciales como de personas, entre Transnistria y Moldavia, controladas también por los miembros de la Misión EUBAM<sup>43</sup>. La lucha contra el tráfico de personas, el contrabando de mercancías y armas, así como la corrupción son los objetivos de la Misión que, en un entorno bélico, suponen un desafío añadido<sup>44</sup>.

La principal implicación de la Misión en la resolución del conflicto de Transnistria se ha centrado en la construcción paulatina de medidas de confianza en numerosos ámbitos: el soporte técnico a los operadores del enclave separatista en cinco sectores específicos (económico, transporte por carretera, transporte ferroviario, aduanas y sanitario) especialmente afectados por el conflicto militar en Ucrania; el control de aduanas y rutas comerciales de exportación e importación de bienes de Transnistria a través de Moldavia; la verificación y el control del cumplimiento de las normas de calidad de los bienes; la participación de las autoridades moldavas en el procedimiento de verificación del origen de las importaciones de Transnistria desde la UE y, en definitiva, el cumplimiento de los aranceles en este territorio derivados de los compromisos derivados de la zona de libre comercio profunda e integral (DFCTA)<sup>45</sup> establecida como consecuencia del acuerdo firmado entre la UE y Moldavia, en el marco del Acuerdo de Asociación. La acción de la UE en la construcción de confianza entre las partes en conflicto se complementa con la que realiza en el mismo ámbito el Consejo de Europa desde el año 2010<sup>46</sup>.

---

<sup>43</sup> Informe Anual 2022 de la Misión EUBAM. Disponible en: <https://eubam.org/publications/eubam-annual-report-2022/>

<sup>44</sup> Martin y Jan Graf, «Russia as a Hybrid Threat to Moldova in the Context of the Russian-Ukrainian War», *International Politics*, 21 de octubre de 2023: 1-27. Disponible en: <https://link.springer.com/article/10.1057/s41311-023-00536-7>

<sup>45</sup> El contenido del Acuerdo puede consultarse en EU-Moldova Deep and Comprehensive Free Trade Area. Disponible en: <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/content/eu-moldova-deep-and-comprehensive-free-trade-area>

<sup>46</sup> Confidence- Building Measures across the River Nistru/Dniester. Disponible en: <https://www.coe.int/en/web/chisinau/confidence-building-measures-across-the-river-nistru/dniester#%7B%2215221630%22%3A%7B%7D%7D>

La presión de la UE a las autoridades de Chisinau fue fundamental para conseguir la extensión de las medidas que se desprenden del acuerdo bilateral al territorio secesionista. La diplomacia normativa de la UE encontró objetivos comunes con las preocupaciones moldavas hacia Tiráspol. En primer lugar, las motivaciones humanitarias. La escasez y precariedad de suministros de primera necesidad entre la población residente en Transnistria. Una segunda cuestión se deriva de las preocupaciones en torno a la seguridad regional. Cada vez que se ha utilizado el bloqueo comercial por parte de Moldavia hacia esta región sus autoridades han incendiado el conflicto político-ideológico con el riesgo de precipitar nuevas acciones militares. En último término, el hundimiento de la economía regional también repercutiría negativamente en el conjunto de la república que intenta reintegrarla en su soberanía territorial<sup>47</sup>.

Esta estrategia comunitaria, que permite desplegar diversos instrumentos en diferentes ámbitos y formatos para la construcción de confianza entre las partes en conflicto, también ofrece algunos efectos indeseados. Para algunos autores, constituye un colchón adicional al ofrecido por Rusia para la sostenibilidad económica<sup>48</sup> del Estado *de facto*, sin el cual demandaría un esfuerzo mucho más importante a Moscú, más allá del actual soporte energético. Precisamente esta circunstancia, en unión con otras herramientas e instrumentos (políticos, militares, culturales) ha posibilitado el funcionamiento institucional de un enclave sin reconocimiento internacional durante más de treinta años, con un régimen político y unas autoridades locales sostenidas por el Estado-patrón<sup>49</sup>. Con una presencia militar en la zona anterior a la disolución de la Unión Soviética, con capacidad suficiente para desestabilizar la seguridad regional, como ha manifestado en diferentes periodos<sup>50</sup>.

El Kremlin dispone todavía de amplios recursos e instrumentos para explotar las vulnerabilidades de Moldavia que, además, se han acentuado desde el inicio de la invasión militar de Ucrania a través de la intensifica-

---

<sup>47</sup> Brian Milakovsky, «Trade or Blockade? Economic Relations with Uncontrolled Territories in Moldova and Ukraine», *Kennan Cable*, n.º 48 (2020): 2.

<sup>48</sup> Ruslan Kermach, «The Sources of Stability of the Transnistrian de facto State», *UA: Ukraine Analytica* 3, n.º 9 (2017): 1-9. Disponible en: <https://ukraine-analytica.org/the-sources-of-sustainability-of-the-transnistrian-de-facto-state/>

<sup>49</sup> Agnieszka A. Miarka, «Para-States as an Instrument for Strengthening Russia's Position: The Case of Transnistria», *Journal of Strategic Security* 13, n.º 2 (2020): 1-18.

<sup>50</sup> Dimitru Minzarari, «Russian Military Developments in Transnistria Worry Moldovan Officials», *Eurasia Daily Monitor* 9, n.º 195 (2012). También del mismo autor, «The Kremlin Politically Fortifies its Military Presence in Transnistria», *Eurasia Daily Monitor* 9, n.º 114 (2012). Disponible en: <https://jamestown.org/program/the-kremlin-politically-fortifies-its-military-presence-in-transnistria/>

ción de las amenazas híbridas y el peligro latente de extensión del conflicto hacia Transnistria<sup>51</sup>.

### 3. Otros mecanismos e instrumentos de cooperación UE-Moldavia

La extrema dependencia energética de Moldavia de las importaciones desde Rusia se ha convertido desde su independencia en uno de los frentes más vulnerables para la política intervencionista desplegada desde Moscú hacia esta república. Un riesgo compartido por otras repúblicas del antiguo espacio soviético que ha condicionado sus opciones de realizar una política exterior multilateral o bilateral, en la que Rusia mantuviese su capacidad de presión e injerencia en la política interna de estos estados de reciente independencia. De tal manera que tenemos ejemplos muy dispares, como los de Moldavia y Ucrania —dependiendo de la afinidad de sus gobiernos con el Kremlin— o el de Bielorrusia, con un alineamiento claro con Rusia<sup>52</sup>. En el ámbito energético, el apoyo de la UE no ha podido ser efectivo debido a su propia dependencia de suministros exteriores, y de Rusia en particular, en unas relaciones que se habían mostrado con perfiles de interdependencia y que —finalmente— ha acabado por convertirse en un dilema securitario<sup>53</sup>.

En un escenario de una potencial adhesión de Moldavia a la UE la seguridad energética se coloca como uno de los pilares críticos en el conjunto de la seguridad nacional<sup>54</sup>. La guerra en Ucrania ha terminado por redefinir las relaciones bilaterales entre Rusia y la UE entre las que las del ámbito energético se han visto impactadas por los respectivos intereses geopolíticos de ambos actores. De hecho, la búsqueda de socios comerciales alternativos por ambas partes, la recuperación creciente de la energía nuclear y la potenciación de las energías renovables<sup>55</sup> van a condicionar el nuevo marco

---

<sup>51</sup> Martin Solik y Jan Graf, «Russia as a hybrid threat to Moldova in the context of the Russian-Ukrainian war», *International Politics* (2023): 1-27. Disponible en <https://doi.org/10.1057/s41311-023-00536-7>

<sup>52</sup> Grzegorz Gromadzki, «Energy game: Ukraine, Moldova and Belarus between the EU and Russia», en Man-Hua Chen, Jakub Kulhánek y Michal Thim (eds.), en *Energy Security in Central and Eastern Europe*, (Association for International Affairs, Praga, 2008): 19-24.

<sup>53</sup> Andrej Krickovic, «When interdependence produces conflict: EU-Russia energy relations as a security dilemma», *Contemporary security policy* 36, n.º 1 (2015): 3-26.

<sup>54</sup> Nicolae Daniel Fita, et al., «Analysis of the energy security of the Republic of Moldova in the context of accession and integration to the European Union», *Studia Universitatis Babeş-Bolyai Engineering* 67, n.º 1 (2022): 45-57.

<sup>55</sup> Marco Siddi, «EU-Russia energy relations», en Michèle Knodt y Jörg Kemmerzell (eds.), *Handbook of Energy Governance in Europe*, (Cham, Springer International Publishing, 2022): 237-261.

energético de estados como Moldavia, Ucrania y Georgia, con Estados *de facto* afectando a su integridad territorial.

Moldavia tiene una doble dependencia energética: eléctrica de Transnistria, que suministra casi el 80% de las necesidades republicanas, y petrolífera y de gas natural, cuyo proveedor principal es Rusia. Las opciones alternativas que se están configurando utilizan el territorio de Rumanía para conectar sus redes eléctricas con suministro que provenga de la UE. En el caso del gas natural se trabaja en una línea similar, complementada con la conexión de Moldavia con el gasoducto Trans-Balcánico. En la financiación de la red eléctrica que conecta con Rumanía la UE ha participado a través del Banco Europeo de Inversiones (BEI) en unión con el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), creado para favorecer la transición a las economías de mercado de los estados de Europa oriental<sup>56</sup>.

La Comisión Europea ha establecido un mecanismo de Diálogo Bilateral de Alto Nivel sobre Energía con Moldavia, cuya cuarta reunión tuvo lugar el pasado 23 de mayo de 2023 en Bruselas. El objetivo planteado es reforzar la cooperación energética y buscar opciones para acelerar la integración de Moldavia en el mercado energético de la UE, con la asistencia técnica y la financiación ofrecida por la organización regional. No se busca únicamente garantizar la seguridad energética moldava en un contexto geopolítico muy convulso, sino también fortalecer y diversificar su sistema a través de un conjunto de reformas y de alineamiento legislativo con el marco regulador comunitario<sup>57</sup>.

Además de los mencionados apoyos financieros que provienen de los dos bancos europeos, otro instrumento que se aplica con respecto a Moldavia es el programa Mecanismo Para Conectar Europa (CEF), dividido en tres secciones: transporte, energía y digital, entre los que se buscan sinergias y que se extiende más allá de los estados miembros de la UE<sup>58</sup>. No obstante, entre las medidas de corto plazo que la UE debe de afrontar está la ayuda financiera a Moldavia para afrontar el coste de acudir a los mercados internacionales para reducir su dependencia de Rusia (petróleo y gas) y electricidad (Transnistria). La acción combinada desde Moscú contra las

---

<sup>56</sup> International Trade Administration, Department of Commerce of United States, *Moldova Country Commercial Guide/Energy*, 2022. Disponible en: <https://www.trade.gov/country-commercial-guides/moldova-energy>

<sup>57</sup> European Commission, «EU-Moldova Energy Dialogue Reaffirms Close Cooperation», 2 de mayo de 2023. Disponible en: [https://energy.ec.europa.eu/news/eu-moldova-energy-dialogue-reaffirms-close-cooperation-2023-05-23\\_en](https://energy.ec.europa.eu/news/eu-moldova-energy-dialogue-reaffirms-close-cooperation-2023-05-23_en)

<sup>58</sup> Para ver los diversos instrumentos que apoya el programa de infraestructuras de energía sostenibles consultar en CEF Energy. Disponible en: [https://cinea.ec.europa.eu/programmes/connecting-europe-facility/energy-infrastructure-connecting-europe-facility-0\\_en](https://cinea.ec.europa.eu/programmes/connecting-europe-facility/energy-infrastructure-connecting-europe-facility-0_en)

autoridades de Chisinau por su apoyo a Ucrania redujo el suministro de gas más de un 30%, casi triplicando su precio. Esta situación bélica ha propiciado una «tregua» entre Transnistria y Moldavia. La primera facilita el suministro eléctrico a cambio de la concesión de licencias moldavas para exportar acero a la UE. El coste social para el conjunto de la república y la inestabilidad y el aislamiento de Transnistria pueden romper la paz de un frágil conflicto congelado<sup>59</sup>.

En otra línea de actuación, y como consecuencia directa de la pandemia de la COVID-19, la Comisión Europea puso en marcha un Plan de Recuperación Económica para Moldavia en el mes de junio del año 2021<sup>60</sup>. Con una duración de tres años movilizó una ayuda financiera de 600 millones de euros para inversiones en la república a cambio de la realización de un conjunto de reformas estructurales<sup>61</sup>.

En otros ámbitos cabe mencionar los siguientes programas y formatos: las ayudas a PYMES moldavas para acceder a mecanismos de financiación de la UE (más de 19.000 empresas), con la creación de diez de las denominadas incubadoras de empresas y de más de 33.000 nuevos empleos; la construcción de infraestructuras de potabilización de aguas; los programas Erasmus de los que se han beneficiado casi 4.000 estudiantes moldavos; fue la primera república ex soviética en recibir asistencia de vacunas —mediante el mecanismo Covax— y ha accedido a todo un conjunto de programas de reforma de infraestructuras con la asistencia de la UE<sup>62</sup>.

Hay que mencionar igualmente la cooperación que desde la UE se ha desplegado hacia Moldavia, Ucrania y Georgia en el desarrollo de sus sistemas de inteligencia para enfrentar las potentes herramientas de carácter híbrido a las que el Kremlin somete a estas repúblicas<sup>63</sup>.

---

<sup>59</sup> Andrew Wilson, «Scape Routes: How the EU Can Help Moldova Ends its Dependence on Russian Gas», European Council on Foreign Relations, 13 de octubre de 2022. Disponible en: <https://ecfr.eu/article/escape-routes-how-the-eu-can-help-moldova-end-its-dependence-on-russian-gas/>

<sup>60</sup> European Commission, «European Commission Announces an Economic Recovery Plan for the Republic of Moldova», 2 de junio de 2021. Disponible en: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_21\\_2712](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_2712)

<sup>61</sup> Información disponible en: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2021-12/coronavirus\\_support\\_eap\\_1.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2021-12/coronavirus_support_eap_1.pdf)

<sup>62</sup> *EU Neighbours East*, 14 de noviembre de 2021. Disponible en: <https://euneighbourseast.eu/news/publications/eu-moldova-relations-factsheet/>

<sup>63</sup> Mark Galeotti, «The Secret Battlefield: How the EU can help Georgia, Moldova, and Ukraine protect against Russian subversion», *European Council on Foreign Relations*, 15 de diciembre de 2021. Disponible en: <https://ecfr.eu/publication/the-secret-battlefield-how-the-eu-can-help-georgia-moldova-and-ukraine-protect-against-russian-subversion/>

### III. Del Acuerdo de Asociación UE-Moldavia al estatus de candidato a la adhesión: las consecuencias de la agresión rusa a Ucrania

A partir del año 2014, basado en tres Decisiones, se concretó el Acuerdo de Asociación entre ambos sujetos —organización regional y estado—<sup>64</sup>. Los ambiciosos objetivos que planteaba el Acuerdo alcanzaban ámbitos muy diversos y, en cierta medida, complementarios: la integración económica, el diálogo, la asociación política, la paz y estabilidad (regional e internacional), la aproximación legislativa a la UE, la creación de una zona de libre comercio de alcance amplio y profundo, así como la cooperación en diferentes materias (libertad, justicia, seguridad, Estado de derecho y derechos humanos).

La promoción de la democracia en su vecindario oriental como mecanismo de estabilidad y seguridad regional encuentra un marco ampliado con este tipo de Acuerdos que escenifican el poder de transformación de la UE más allá de la política de sucesivas ampliaciones y adhesiones de estados<sup>65</sup>. El tejido desarrollado por los «organismos de asociación» permite el seguimiento y el cumplimiento de los objetivos y familiariza a los terceros estados con la organización y con el marco institucional de la UE<sup>66</sup>.

La liberalización del régimen de visados que entró en vigor el 28 de abril de 2014 ha facilitado la movilidad de la población moldava en el territorio de la UE. Moldavia ha perdido paulatinamente casi un tercio de sus residentes desde su independencia en 1991 —algo más de un millón y medio de habitantes—<sup>67</sup>, proceso que se ha acelerado desde su aproximación a la UE. Este régimen no afectó a la población de Transnistria, ya que sus documentos de identidad y pasaportes, al igual que su moneda propia, no son reconocidos por la comunidad internacional.

La reacción defensiva adoptada tras el inicio de la agresión rusa a Ucrania fue la solicitud formal de adhesión a la UE el 3 de marzo de 2022, una semana después de la misma. La concesión del estatus de país candidato fue

---

<sup>64</sup> Decisión 2014/492/UE, de 16 de junio de 2014; Decisión 2014/493/UE, de 16 de junio de 2014 y Decisión (UE) 2016/839, de 23 de mayo de 2016. Disponibles en: <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/association-agreement-with-moldova.html>

<sup>65</sup> Tanja A. Börzel y Bidzina Lebanidze, «The “Transformative Power of Europe” beyond Enlargement: The EU Performance in Promoting Democracy in its Neighbourhood», *East European Politics* 33, n.º 1 (2017): 17-35.

<sup>66</sup> Andriy Tyushka, «The Power and Performance of “Association Bodies” under the EU’s Association Agreements with Georgia, Moldova and Ukraine», *Journal of Common Market Studies* 60, n.º 4 (2022): 1165-1189.

<sup>67</sup> Información disponible en: <https://datosmacro.expansion.com/demografia/poblacion/moldavia>. También en : <https://www.ceicdata.com/en/indicator/moldova/population>

formulada por el Consejo Europeo celebrado el 23 y 24 de junio de 2022<sup>68</sup>. La primera revisión anual de los progresos realizados por Moldavia durante el segundo semestre del año concluyó con una serie de recomendaciones alrededor del programa de reformas y en la aplicación reforzada de la zona de libre comercio<sup>69</sup>. Los sucesivos Consejos Europeos celebrados durante el año 2023 han ido ampliando y consolidando las medidas de apoyo a Moldavia orientadas a fortalecer su nueva condición de candidata adherente a la UE y como consecuencia directa de la vecindad del conflicto en Ucrania. En esta línea, cabe mencionar varios instrumentos:

### Apoyo de la UE a Moldavia tras el inicio de la agresión a Ucrania

Instrumento	Ámbito	Importe
Ayuda Humanitaria	Población civil	13 millones de euros
Misión Civil	MCUE/PCSD	Sin evaluar
Mecanismo de Protección Civil	Ayuda material de los Estados UE	Sin evaluar
Acuerdo de Frontex	Gestión de fronteras/refugiados	Sin evaluar
Ayuda Macrofinanciera	Estabilidad económica y financiera	150+150 millones de euros
Medidas Temporales de Liberalización del Comercio	Productos agrícolas	Sin evaluar

*Fuente:* Elaboración propia con información de la Asociación Oriental de la UE<sup>70</sup>.

El 7 de febrero de 2023 se celebró la séptima reunión del Consejo de Asociación UE-República de Moldavia<sup>71</sup>, el primero desde que fue aceptada como Estado candidato a la adhesión, con lo que el nuevo estatus pro-

<sup>68</sup> Las Conclusiones de este Consejo Europeo están disponibles en: <https://www.consilium.europa.eu/media/57473/2022-06-2324-euco-conclusions-es.pdf>

<sup>69</sup> Conclusiones del Consejo sobre la ampliación y el Proceso de Estabilización y Asociación, celebrado el 13 de diciembre de 2022. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/12/13/council-conclusions-on-enlargement-and-stabilisation-and-association-process/>

<sup>70</sup> Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eastern-partnership/moldova/>

<sup>71</sup> Los principales elementos de discusión en la reunión están disponibles en el Comunicado de Prensa: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/02/07/joint-press-statement-following-the-seventh-association-council-meeting-between-the-european-union-and-the-republic-of-moldova/>

picado por la agresión rusa a Ucrania concede a esta nueva fase en las relaciones bilaterales un carácter estratégico con un escenario diferente en torno al conflicto de Transnistria y un potencial contagio bélico. El compromiso firme con la integridad territorial de Moldavia y con la resolución político-diplomática del secesionismo, con un estatus jurídico-territorial diferenciado en el seno de la República de Moldavia, quedó nuevamente constatado por parte de la UE<sup>72</sup> complementado por todo un conjunto de acciones orientadas a su futura membresía en la UE<sup>73</sup>.

El Acuerdo ha sido completado y desarrollado con medidas temporales de liberalización del comercio que completan las concesiones comerciales aplicables a los productos de la República de Moldavia, como consecuencia directa de la guerra en Ucrania y, de las cuales, también se puede ver favorecida Transnistria<sup>74</sup>. Otra de las medidas esenciales adoptadas desde la UE como consecuencia del inicio del ataque ruso a Ucrania fue la sincronización de las redes eléctricas de Moldavia y Ucrania con la red continental europea, en una rápida decisión adoptada en el Consejo de Energía del 28 de febrero de 2022<sup>75</sup> con el fin de garantizar cierto nivel de seguridad energética en ambas repúblicas.

Tanto Moldavia como Ucrania han mostrado una evolución similar en el alineamiento con la política de sanciones aplicadas por la UE, aunque hasta el año 2019 Moldavia no mostró tanto asertividad en su aplicación a Rusia<sup>76</sup>.

#### IV. Transnistria, la UE y la solución pacífica de controversias

El conflicto separatista tuvo su origen en 1990 en el contexto de emergencia de los movimientos nacionalistas que contribuyeron a la disolución de la Unión Soviética. La conversión de un conflicto bélico —desarrollado entre los meses de marzo y julio de 1992— en un conflicto congelado y en

---

<sup>72</sup> Joint Press Statement following the Seventh Association Council Meeting between the European Union and the Republic of Moldova, 7 de febrero de 2023. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/02/07/joint-press-statement-following-the-seventh-association-council-meeting-between-the-european-union-and-the-republic-of-moldova/>

<sup>73</sup> Parlamento Europeo, *Moldova on the Path to EU Membership*, mayo de 2023. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/747912/EPRS\\_ATA\(2023\)747912\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/747912/EPRS_ATA(2023)747912_EN.pdf)

<sup>74</sup> Reglamento (UE) 2023/1524, de 20 de julio de 2023. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32023R1524>

<sup>75</sup> Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/tte/2022/02/28/>

<sup>76</sup> Paul James Cardwell y Erica Moret, «The EU, Sanctions and Regional Leadership», *European Security* 32, n.º 1 (2023): 10.

un Estado *de facto* fue producto de un complejo entramado de causas (político-ideológicas, etnolingüísticas, histórico-culturales y socioeconómicas), así como de elementos domésticos e internacionales (la intervención de Rusia)<sup>77</sup>, aunque su análisis pormenorizado —suficientemente elaborado por la literatura científica<sup>78</sup>— no es el objeto de este trabajo.

La estrategia seguida por Rusia para crear el conflicto separatista en la región del Dniester antes de la disolución de la Unión Soviética, agitando una conflictividad interétnica poco desarrollada en este territorio<sup>79</sup>, se ha repetido en otros estados de su vecindario próximo y también en Ucrania<sup>80</sup>. Hay autores que resaltan la influencia que ha tenido en la aproximación de la UE hacia el conflicto de Transnistria la ausencia de una percepción de amenaza para la seguridad regional, a diferencia de lo acontecido en los casos de Georgia (Osetia del Sur y Abjasia) o Ucrania (Crimea y el Donbás)<sup>81</sup>.

El ejercicio de la autodeterminación interna y la posibilidad de obtener un estatuto territorial jurídicamente diferenciado para Transnistria —como sucede con Gagauzia, en el sur de la república— están garantizados constitucionalmente en Moldavia, lo que no ha influido en la posición de las autoridades secesionistas ni en la del Kremlin<sup>82</sup>.

La UE comenzó a valorar su participación en el formato de la OSCE de resolución del conflicto de Transnistria como consecuencia directa de la propuesta del denominado Memorándum Kozak<sup>83</sup>. Este proyecto, auspiciado por Moscú, diseñaba para Moldavia una federación asimétrica en la que, tanto Transnistria como Gagauzia, gozarían de un estatus territo-

<sup>77</sup> Kamala Valiyeva, «Moldova's Breakaway Transnistria. The Origins, Nature, and Current Dynamics», en Ali Askerov, Stefan Brooks y Lasha Tchantouridzé (eds.), *Post-Soviet Conflicts. The Thirty Years' Crisis* (Londres, Lexington Books, 2020): 279.

<sup>78</sup> Un ejemplo al respecto es José Ángel López Jiménez, «The dissolution of the Soviet Union and Complex State Construction Processes. Two Differentiated Secession Models in the Republic of Moldova: Gagauzia and Transnistria», *Spanish Yearbook of International Law* 22 (2018): 403-414.

<sup>79</sup> José Ángel López Jiménez, «Transnistria: Orígenes, Evolución, Consecuencias y Escenarios Futuros de un Estado *de facto*», *Política y Sociedad* 60, n.º 3 (2023): 1-14. Disponible en: <https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/84412/4564456567810>

<sup>80</sup> Jan Zofka, «Agents of Separatism: Social Background to the Pro-Russian Movements in Crimea and the Moldovan Dniester Valley in Comparison (1989-95)», *Journal of Soviet and Post-Soviet Politics and Society* 8, n.º 1 (2022): 73-110.

<sup>81</sup> Nina Lutterjohann, «The EU and Pan-European IOs and "Symbolic" Successes and Failures in the Protacted Conflicts in Moldova and Georgia», en Rick Fawn (ed.), *Managing Security Threats along the EU Eastern Flanks*, (Londres, Palgrave Macmillan, 2019): 99-129.

<sup>82</sup> José Ángel López Jiménez, «Transnistria: Orígenes, evolución, consecuencias y escenarios futuros de un Estado *de facto*», *Política y Sociedad* 60, n.º 3 (2023). DOI: <https://doi.org/10.5209/poso.84412>

<sup>83</sup> El texto del Memorándum Kozak está disponible en: <https://www.stefanwolff.com/files/Kozak-Memorandum.pdf>

rial cuasi estatal con una capacidad de veto sobre las decisiones fundamentales del conjunto de la república, lo que haría inviable su estatalidad independiente. Particularmente por la posibilidad que se reservaba a Transnistria y a Gagauzia —aunque esta entidad territorial en el sur de Moldavia ya había encontrado su encaje autonómico en el año 1995— de declarar su independencia unilateralmente en el caso en el que la nueva federación estatal decidiera unirse a otro estado o cediese parcialmente competencias soberanas.

La oposición de la sociedad civil moldava y de los grupos de oposición política al gobierno prorruso del presidente Voronin, así como las presiones de la OSCE, promovieron la presencia de la UE —con el rechazo de Javier Solana al contenido del Memorándum— y de Estados Unidos situado igualmente en el frente opositor a la firma de este acuerdo, cuando estaba preparada a la visita de Putin a Moldavia el 25 de noviembre de 2003 para la escenificación de la resolución del conflicto favorable a sus intereses. No estaba solo en juego la fragmentación definitiva del territorio moldavo, sino su imposibilidad futura de potencial adhesión a la UE o a la OTAN<sup>84</sup>. Además, la posición rusa como mediadora de parte en todo el proceso estaba reduciendo a la OSCE a un papel casi irrelevante, por lo que la presencia de dos actores importantes como observadores en el nuevo formato 5+2 podía equilibrar el notable peso de Rusia.

El fracaso del proyecto Kozak intensificó la atención de la UE hacia el conflicto, que pasaba a situarse en su frontera oriental y que solo había sido objeto de un interés difuso<sup>85</sup>. El nombramiento de un Representante Especial de la UE en 2005<sup>86</sup> fue un instrumento adicional de implicación en la búsqueda de una resolución definitiva o, al menos, de un desbloqueo de la situación de parálisis que ofrecía desde 1992. En paralelo, la UE adoptó un conjunto de sanciones contra los dirigentes políticos del enclave secesionista por su política de obstrucción hacia la resolución diplomática del conflicto, así como por el cierre de colegios en Transnistria en los que la docencia se realizaba en moldavo con alfabeto latino —como se instauró en la república desde el año 1989, cuando aún formaba parte de la Unión Soviética— Por vez primera la UE mostraba cierta asertividad en la defensa de la integridad territorial de Moldavia<sup>87</sup>, desarrollando a partir de ese mo-

---

<sup>84</sup> Steven D. Roper, «Federalization and Constitution-making as an Instrument of Conflict Resolution», *Demokratizatsiya* 12, n.º 4 (2004): 537.

<sup>85</sup> Nina Shevchuk, «Features of EU Involvement in the Negotiation Process on the Transnistrian Settlement (1994–2005)», *Contemporary Europe* 3 (2021): 106–116.

<sup>86</sup> Council Joint Action 2005/265/CFSP, de 23 de marzo de 2005.

<sup>87</sup> Hay dos paquetes de medidas sancionadoras una Declaración de la Presidencia de la UE: Moldova, Council adopts restrictive measures against the Transnistrian leadership,

mento todo un conjunto de instrumentos herramientas que englobaron acciones diplomáticas, medidas relacionadas con la intensificación de los lazos comerciales entre la UE y Moldavia, participación en diversas negociaciones entre las partes (como una reforma constitucional que propiciase un encaje político de Transnistria), el establecimiento de un diálogo político con Ucrania y Moldavia, la participación mediante la misión del control de fronteras con ambas repúblicas, la política de sanciones contra los líderes transnistrianos y la fallida participación de la UE en una operación de mantenimiento de paz en el enclave —por la oposición de Rusia—<sup>88</sup>.

El formato negociador 5+2 tampoco se ha traducido en ningún avance sustancial. A pesar de los esperanzadores inicios<sup>89</sup>, las sucesivas interrupciones del proceso entre los años 2006 y 2012 y desde 2022, como consecuencia del intervencionismo ruso en Georgia y en Ucrania solo consiguieron obtener un acuerdo de mínimos en el denominado «Paquete de ocho»<sup>90</sup> —que había arrancado en Berlín en junio de 2016<sup>91</sup>—, con otros tantos compromisos entre las partes de los que cabe destacar la restauración de las telecomunicaciones conjuntas entre ambos territorios (estatal y secesionista), la recuperación de la enseñanza en algunas escuelas de Transnistria en alfabeto latino y el acuerdo para la matrículas de coches de Transnistria, así como la homologación de los títulos de enseñanza. Sin embargo, la UE también contribuyó a convertir un conflicto congelado en un acuerdo congelado<sup>92</sup>.

Los múltiples esfuerzos realizados por la UE para abordar la resolución del conflicto de Transnistria mediante una estrategia de aproximación in-

---

Brussels, 27 February 2003, 6679/03 (Presse 56), Annex 1 'Joint Statement of the European Union and the United States on Sanctions against the Transnistrian leadership; Moldova: Council adopts restrictive measures against the Transnistrian leadership, Brussels, 6679/03 (Presse 56); Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on the continuing deterioration of the situation in Moldova, 26 August 2004.

<sup>88</sup> Nicolae Popescu, «The EU and Transnistria», Central European University, Center for Policy Studies, 2006. Disponible en: <http://pdc.ceu.hu/archive/00002858/01/popescu.pdf>

<sup>89</sup> Stefan Wolf, «A resolvable frozen conflict? Designing a settlement for Transnistria», *Nationalities Papers* 39, n.º 6 (2011): 863-870.

<sup>90</sup> Contenido disponible en la información de la Misión en Moldavia de la OSCE: [https://www.osce.org/files/f/documents/0/a/425141\\_2.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/0/a/425141_2.pdf)

<sup>91</sup> Protocol of the official meeting of the permanent conference for political questions in the framework of the negotiating process on the Transdniestrian settlement, Berlin, 2-3 June 2016. Disponible en: <https://www.osce.org/moldova/244656>

<sup>92</sup> Steven D. Roper, «From Frozen Conflict to Frozen Agreement: The Unrecognized State of Transnistria», en Tozun Bahcheli, Barry Bartmann y Henry Srebnik (eds.), *De Facto States. The Quest for Sovereignty*, (Londres, Routledge, 200): 115.

directa, no entrando en negociaciones directas con Rusia como Estado patrocinador interesado en el mantenimiento del *statu quo*, no ha conseguido evitar la consolidación de un Estado *de facto* mediante una construcción nacional artificial que legitimó la causa separatista. Escenario que se ha visto muy agravado con el intervencionismo del Kremlin en Ucrania y las potenciales consecuencias en los conflictos congelados en las repúblicas vecinas<sup>93</sup>.

Es cierto que la percepción mayoritaria de la sociedad civil moldava es muy favorable a la integración en la UE, especialmente tras la experiencia de cooperación bilateral desde el año 2014, y la aceleración que ha supuesto su candidatura a la adhesión. El conflicto bélico en Ucrania ha mostrado las vulnerabilidades de la república y su extrema dependencia de Rusia, pero sobre todo, ha evidenciado la urgencia del actual momento geopolítico regional y las perspectivas en el desarrollo regional con la necesidad de valorar y decidir el alineamiento del Estado moldavo. Aunque ello no implique de forma automática la resolución del conflicto transnistriano<sup>94</sup>. De hecho, ni la UE ni la OSCE han conseguido romper el bucle en el que Rusia ha convertido cualquier potencial resolución definitiva: el mediador con mayor peso específico (Rusia) es la parte más interesada en la pervivencia del mismo, patrocina a los rebeldes, anticipa sus intereses en materia de política exterior a una hipotética resolución e interfiere en los asuntos internos del estado matriz del enclave secesionista, otorgando un sesgo estructural y una mediación polarizada a todo el proceso<sup>95</sup>.

La UE ha intensificado de manera muy notable los lazos económicos con Moldavia, de los que Transnistria también se ha beneficiado. Sin embargo, las dinámicas divergentes se han consolidado durante estas tres décadas de evolución diferenciada en numerosos ámbitos: político, institucional, cultural, en las relaciones exteriores y en la propia dimensión jurídica.

---

<sup>93</sup> Kimitaka Matsuzato, «Federalization, Land-for-Peace or a War once More: Secession Conflicts in Post-Soviet Countries», *Nationalities Papers* (2023): 1-21. Disponible en: <https://www.cambridge.org/core/journals/nationalities-papers/article/federalization-landforpeace-or-a-war-once-more-secession-conflicts-in-postsoviet-countries/3DA56BBE8132290F69127D-C18608E8C7>

<sup>94</sup> Loredana Maria Simionov, «Shifting Attitudes Towards Identity, Borders and Geopolitical Choices: The Case of Moldova», *Regional Science. Policy & Practice* 15, n.º 1 (2023): 200-221. Disponible en: [https://rsaiconnect.onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/rsp3.12613?casa\\_token=bpUpJpJuS6mqAAAAAA%3AfV6zMkKZvPOaa\\_-UGi-Qmv0jqAE-VEndJU-vwGNwPCsAkFl89olyOVjdOvZbwVFBZo6qffoKryiO3e8Y](https://rsaiconnect.onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/rsp3.12613?casa_token=bpUpJpJuS6mqAAAAAA%3AfV6zMkKZvPOaa_-UGi-Qmv0jqAE-VEndJU-vwGNwPCsAkFl89olyOVjdOvZbwVFBZo6qffoKryiO3e8Y)

<sup>95</sup> Ion Marandici, «Structural Bias, Polarized Mediation and Conflict Resolution Failure: A Comparative Examination of the Disputes in Transnistria and Donbas», *Southeast European and Black Sea Studies* 23, n.º 1 (2023): 89-113.

Mientras Moldavia ha ido consolidando las prácticas comunitarias encaminadas a fortalecer el estado democrático Transnistria ha incluido normas jurídicas importadas de Rusia. Las respectivas sociedades civiles —al margen de las élites políticas de ambas entidades territoriales— han experimentado realidades más inclinadas hacia Europa Occidental o hacia Moscú. Hasta el punto que, en el escenario actual, la población moldava atrapada en la disyuntiva de optar por la UE o por alcanzar una solución definitiva al secesionismo de Transnistria prefieren una Moldavia europeísta, aunque fragmentada, a una república integrada territorialmente, pero bajo el control del Kremlin<sup>96</sup>. En términos de adquisición del *acquis comunitario* Moldavia ha sido la república que ha dado pasos más firmes, en relación con Ucrania y Georgia<sup>97</sup>.

La práctica comunitaria con respecto a su política de no reconocimiento internacional de las entidades separatistas que amenazaban el principio de integridad territorial de los estados ha sido bastante homogénea en Europa. Además, se ha trasladado tanto en los acuerdos relativos al cese de las hostilidades, como en los acuerdos comerciales con los estados reconocidos y en los procesos de negociación política y diplomática tendentes a la resolución definitiva de los conflictos secesionistas y a la disolución de los correspondientes estados *de facto*<sup>98</sup>.

Desde el año 2016<sup>99</sup> se empezó a constatar una progresiva reorientación comercial de Transnistria de Rusia hacia la UE, cuya consolidación unos años después se constata en los siguiente gráficos.

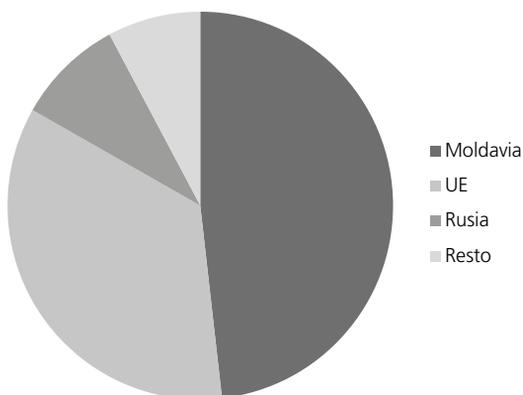
---

<sup>96</sup> Ion Marandici, «The Perils of Biased Power Mediation: Insights from the Secessionist Conflicts in Moldova and Ukraine», *Georgetown Journal of International Affairs* 23, n.º 1 (2022): 12.

<sup>97</sup> Fabian Schöppner, «The European Union and External Governance Conflict Management in the Post-Soviet Space. The Examples of Georgia, Moldova and Ukraine», en Wolfram Hilz, Shushanik Minasyan y Maciej Raś (eds.), *Ambiguities of Europe's Eastern Neighbourhood*, (Wiesbaden, Springer VS, 2020): 109-123.

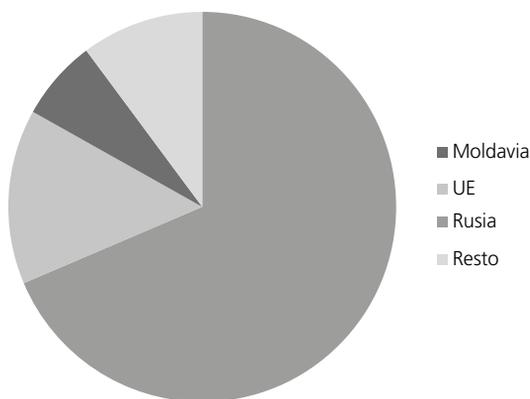
<sup>98</sup> Bruno Coppieters, «Abkhazia, Transnistria and North Cyprus: Recognition and Non-Recognition in Ceasefire and Trade Agreements», en Mikhail Minakov, Gwendolyn Sasse y Daria Isachenko (eds.), *Post-Soviet Secessionism. Nation-Building and State-Failure after Communism*, (Stuttgart, Ibídem-Verlag, 2021): 15-58.

<sup>99</sup> Eurasianet, «Moldova: Separatist Transnistria Region Reorienting Trade from Russia to EU», 4 de mayo de 2016. Disponible en: <https://eurasianet.org/moldova-separatist-transnistria-region-reorienting-trade-from-russia-to-eu>



### Exportaciones de Transnistria 2022

*Fuente:* Elaboración propia con información del Guvernul Republicii Moldova. Disponible en: <https://gov.md/ro/content/671-din-exporturi-si-501-din-importuri-efectuate-de-catre-companiile-din-regiunea>



### Importaciones de Transnistria 2022

*Fuente:* Elaboración propia con información del Guvernul Republicii Moldova. Disponible en: <https://gov.md/ro/content/671-din-exporturi-si-501-din-importuri-efectuate-de-catre-companiile-din-regiunea>

El desequilibrio mostrado entre las exportaciones y las importaciones de Transnistria se fundamenta en las necesidades y la dependencia energética que, como el conjunto de la República de Moldavia, muestra su vulnerabilidad hacia Rusia provocando su inseguridad energética. El 68,6%

de las importaciones tienen su origen en el Estado-patrón de la región separatista, aunque solo es el destino del 9% de sus exportaciones. Del resto de Moldavia importa apenas un 6,7%, mientras que es el destino del 48,2% de sus exportaciones, especialmente debido al suministro eléctrico. Por último, la UE es la destinataria del 35% de sus exportaciones, mientras que solo importa de ella el 14,5% del total. Sin embargo, la creciente corriente de lazos comerciales entre Transnistria y la UE<sup>100</sup> ofrece a este territorio la posibilidad de un alineamiento dual que aminore su posición dependiente de Rusia y mejore la situación económica y social de su población, enquistando todavía más la resolución del conflicto con la colaboración indirecta de la UE<sup>101</sup>.

La Comisión Europea publicó el 18 de marzo de 2020 el documento *Política de la Asociación Oriental más allá de 2020. Reforzar la resiliencia: Una Asociación Oriental eficaz para todos*<sup>102</sup>. El análisis diferenciado de los objetivos perseguidos y sus consecuencias resalta algunos déficits en la gobernanza, pero destaca la evolución de las relaciones bilaterales de la UE con las tres repúblicas que padecen conflictos separatistas en su territorio (Ucrania, Moldavia y Georgia), cuyas relaciones se enmarcan en los respectivos Acuerdos de Asociación y Zonas de Libre Comercio de Alcance Amplio Profundo (ZLCAP). No obstante, a pesar del detalle con el que se abordan un amplio abanico de cuestiones, no se recoge nada con respecto al abordaje ni a la participación de la UE en la resolución política y/o diplomática de estos procesos secesionistas auspiciados, mantenidos y participados por Rusia<sup>103</sup>. Como tampoco ha existido un planteamiento de soluciones alternativas para acabar con la relación clientelar que mantienen estas entidades, en particular las autoridades de Transnistria y el conglomerado empresarial Sheriff con el Kremlin<sup>104</sup>, intentando resolver la conflictividad interétnica<sup>105</sup> como herramienta agitadora que justifica el secesionismo. Todo ello, a pesar de la

---

<sup>100</sup> Infotag, 8 de febrero de 2023. Disponible en: <https://www.infotag.md/economics-en/304771/>

<sup>101</sup> Magdalena Dembińska y Frédéric Merand, «The Role of International Brokers in Frozen Conflicts: The Case of Transnistria», *Asia Europe Journal* 17 (2019): 15-30.

<sup>102</sup> Comisión Europea, JOIN (2020) 7 final, 18 de marzo de 2020. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A52020JC0007>

<sup>103</sup> Vasile Rotaru, «Change or Continuity in Russia's Strategy towards Secessionist Regions in the "Near Abroad"», *The International Spectator* 57, n.º 4 (2022): 86-103.

<sup>104</sup> Will Baumgardner, «What Russia's Failed Coercion of Transnistria Means for the Annexation of Occupied Territory in Ukraine», *American Enterprise Institute*, 20 de septiembre de 2022. Disponible en: <https://www.aei.org/articles/what-russias-failed-coercion-of-transnistria-means-for-the-annexation-of-occupied-territory-in-ukraine/>

<sup>105</sup> Magdalena Dembińska, «Legitimizing the Separatist Cause: Nation-Building in the Eurasian *de facto* States», *Nationalities Papers* 51, n.º 1 (2023): 80-97.

presión ejercida por parte de la denominada «diplomacia de red» y las organizaciones no gubernamentales<sup>106</sup>.

Paliar los efectos colaterales de la agresión rusa a Ucrania fue el principal objetivo de la ayuda macrofinanciera otorgada por la UE pocas semanas después de su inicio<sup>107</sup>. Pero la resiliencia económica no fue el único objetivo inmediato respecto a Moldavia; la seguridad energética ya apuntada y la resiliencia del sector securitario en varios ámbitos (gestión de crisis y amenazas híbridas —ciberseguridad y lucha contra la manipulación de información e injerencia por parte de agentes extranjeros—) propiciaron la Misión de Cooperación de la UE en la República de Moldavia, con un mandato inicial de dos años y sobre la que no se puede realizar todavía un balance, dado su reciente creación hace unos meses<sup>108</sup>.

Por último, la Resolución del Parlamento Europeo de 19 de abril de 2023<sup>109</sup> sobre los desafíos a los que se enfrenta la República de Moldavia constituye un excelente resumen y una aproximación muy realista al escenario en el que el conjunto de la república, incluida Transnistria, se encuentra ante un potencial proceso de adhesión a la UE: una integridad territorial fragmentada, un aluvión de refugiados ucranianos cercano al millón de personas —casi un tercio de su población—, una fragilidad financiera y energética muy notable, así como una eventual extensión del conflicto a su territorio o, como mínimo, una alteración de la prolongada fase de congelación del conflicto de Transnistria en una eventual etapa bélica. De hecho, durante el inicio de la agresión rusa a Ucrania existió una posibilidad real de extensión de la guerra hasta Moldavia por la potencial intención del Kremlin<sup>110</sup> de incorporar al enclave secesionista a una suerte de recreación putinista del proyecto imperial de *Novorossiya*, protagonizado por Catalina II durante el último tercio del siglo XVIII. Lo que activó diferentes mecanismos de alerta en el seno de la UE, para tratar de no repetir errores cometidos en Georgia (2008) y en Ucrania (2014 y 2022)<sup>111</sup>.

<sup>106</sup> Vladimir M. Morozov, «Network Diplomacy and “Forgotten” Conflicts. Can We Resolve Them?», en *Network Diplomacy. Contributing to Peace in the 21st Century*, (Londres, Palgrave Macmillan, 2022): 185-197.

<sup>107</sup> Decisión (UE) 2022/563, de 6 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2022-80559>

<sup>108</sup> EU Partnership Mission in the Republic of Moldova (EUPM). Disponible en: [https://www.eeas.europa.eu/eupm-moldova\\_en?s=410318](https://www.eeas.europa.eu/eupm-moldova_en?s=410318)

<sup>109</sup> 2023/2595(RSP). Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0112\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0112_ES.html)

<sup>110</sup> José Ángel López Jiménez, «Instrumentos de la agresión rusa a Ucrania: Derivadas político-ideológicas e interpretación creativa del Derecho Internacional», en Raquel Regueiro Dubra (Coord.), *La agresión de Rusia contra Ucrania. Neoliberalismo de Putin vs ordenamiento internacional*, (Valencia, Tirant lo Blanch, 2023): 17-90.

<sup>111</sup> Gustav Gressel, «Moldova next? How Europe should react to Russia’s implicit threat», *European Council on Foreign Relations*, 4 de mayo de 2022. Disponible en: <https://ecfr.eu/article/moldova-next-how-europe-should-react-to-russias-implicit-threat/>

### Intentos de resolución política/diplomática del conflicto de Transnistria

Proceso	Actores	Participación UE
Acuerdo de Estambul 1992	Moldavia, Transnistria, Rusia	
Misión CSCE 1993	CSCE, Moldavia	
Comisión Conjunta de Control 1994	Moldavia, Rusia, Transnistria	
Acuerdo de Moscú 1997	OSCE, Moldavia, Rusia, Ucrania, Transnistria	
Acuerdo de Odesa 1998	Moldavia, Rusia, Transnistria	
Declaración Conjunta de Kiev 1999	OSCE, Moldavia, Rusia, Ucrania, Transnistria	
Acuerdo de Estambul 1999	OSCE, Moldavia, Rusia	
Memorándum Kozak 2003	Moldavia, Rusia, Transnistria	
Acuerdo de Cooperación OSCE/ Comisión Conjunta de Control 2004	OSCE, Moldavia, Rusia, Transnistria	
Formato 5+2 2005-hasta hoy.	OSCE, Moldavia, Rusia, Ucrania, Transnistria (mediadores); UE y USA (como observadores)	X

*Fuente:* Elaboración propia.

La incorporación de la UE al formato 5+2 supuso un apoyo incondicional a la OSCE y una apuesta indudable por la integridad territorial de Moldavia, con la reintegración de Transnistria. La atracción de Moldavia a la UE favorece y pretende incrementar también el atractivo de Transnistria por pertenecer a una Moldavia europeísta, al menos desde el punto de vista económico y comercial. Sin embargo, el proceso negociador se paralizó entre los años 2006 y 2012, así como en 2014 —con la anexión rusa de Crimea— desde el mes de febrero de 2022 hasta la actualidad.

En la actual coyuntura, la UE ha optado por doblar la apuesta con la transición de Moldavia desde un Acuerdo de Asociación a ser un país candidato a la adhesión. La posibilidad de una adhesión conjunta (Moldavia y Ucrania) con una posterior de Georgia, o bien diferenciada por etapas y estados, parece estar muy conectada al inicio y posterior desenlace del con-

flicto en Ucrania. La seguridad regional<sup>112</sup> y los aspectos geopolíticos han pasado a constituir elementos esenciales en la nueva estrategia de la UE hacia estos estados. De tal manera que la disyuntiva de la UE en el actual escenario se plantea entre dos prioridades regionales: ¿la resolución de los conflictos territoriales debe de preceder a la integración en la UE, o el proceso tiene que ser el inverso?<sup>113</sup>.

La agenda reformista en la que la UE basa sus planes de acción en el marco de la PEV se muestra poco eficaz en estados —como Moldavia— con un alto grado de inestabilidad política, en la que la consecución de cambios tangibles en su calidad democrática se torna en un objetivo complejo que favorece el estancamiento y la fatiga europeísta<sup>114</sup>.

La apuesta de la UE es firme con un estado como el moldavo, en el que el desarrollo consistente en el tiempo de un Estado *de facto* —como Transnistria— sigue cuestionando su integridad territorial. La ausencia de avances mínimos en la resolución política-diplomática del conflicto se ha visto reforzada con el uso de la fuerza de Rusia contra Ucrania, con lo que la percepción estratégica de la UE se ha apuntalado: su despliegue refuerza la consistencia instrumental iniciada en el año 2014, con el Acuerdo de Asociación posterior a la anexión de Crimea, y se dobla la apuesta con la admisión de la candidatura moldava a la membresía en la organización regional. Sin embargo, reconoce en su resumen sobre las cifras y hechos más significativos en las relaciones bilaterales<sup>115</sup>, los nulos avances en la reintegración de Transnistria a la soberanía territorial moldava —con la elaboración de un estatuto especial para este territorio—, más allá de los progresos realizados en el establecimiento de medidas de confianza mutuas entre las respectivas autoridades y sociedades civiles de Chisinau y Tiráspol.

Maia Sandu —presidenta de Moldavia— declaraba durante la segunda reunión de la Comunidad Política Europea —celebrada en Moldavia el 1 de junio de 2023<sup>116</sup>— que el cumplimiento de las condiciones requeridas por

---

<sup>112</sup> Madalina Dobrescu, «Explaining third-country participation in CSDP missions: the case of the association trio- Ukraine, Georgia and Moldova», *European Security* 32, n.º 4 (2023): 539-557.

<sup>113</sup> Cornel Ciurea, «Moldova between West and East: Which comes First, Euro-Integration or Conflict Settlement?», *International Issues&Slovak Foreign Policy Affairs* 22, n.º 4 (2013): 71-83.

<sup>114</sup> Tanja A. Börzel y Vera van Hüllen, «One Voice, One Message, but Conflicting Goals: Cohesiveness and Consistency in the European Neighbourhood Policy», *Journal of European Public Policy* 21, n.º 7 (2014): 1033-1049.

<sup>115</sup> Consejo de la UE, *Facts and Figures about EU-Moldova Relations*. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/44401/685-annex-5-e-moldova-factsheet.pdf>

<sup>116</sup> Anna Vypritskikh, «Sandu: Moldova does not abandon Transnistria on the path to joining the EU», *NewsMaker*, 1 de junio de 2023. Disponible en: <https://newsmaker.md/rus/novosti/sandu-moldova-ne-otkazyvaetsya-ot-pridnestrovyia-na-puti-vstupleniya-v-es/>

la Comisión Europea para la adhesión a la UE no significaba que se abandonase la resolución del conflicto de Transnistria sino, más bien, lo contrario. El aumento creciente de la seguridad regional y la mejora de la calidad de vida ejercerán, a juicio de la presidenta de Moldavia, un poder de atracción favorable a la reintegración del enclave. Al igual que, como ha señalado el Alto Representante para la Política Exterior de la UE (Josep Borrell), el ejemplo de un estado de la UE como Chipre muestra como los problemas territoriales no condicionan la pertenencia a la organización regional. Para ello, aspectos como la ciberresiliencia, la fortaleza de la sociedad civil y de las todavía precarias instituciones de Moldavia, y la defensa de los derechos humanos y del Estado de derecho en un entorno bélico tan próximo resultan fundamentales para el desarrollo de la candidatura moldava a la adhesión a la UE. Escenario que va estar vinculado muy estrechamente al desenlace del conflicto bélico en Ucrania y a la posición geopolítica en la que, tanto Ucrania como la Rusia de Putin, consigan situarse, teniendo en cuenta —además— el enorme esfuerzo que va a requerir la reconstrucción de una república asolada por la guerra. No se intuye, en estos momentos, un criterio diferenciado para su adhesión a la UE entre Moldavia y Ucrania (y una todavía no candidata como Georgia).

Puede darse un efecto paradójico en los beneficios que para Transnistria se puedan derivar de la ampliación de sus relaciones con la UE. La élite político-empresarial que dirige el enclave separatista puede desarrollar una suerte de política exterior multivectorial, que comparta simultáneamente la seguridad que le aporta el estado-patrón ruso (militar, energética, financiera o política) sin renunciar al evidente interés que le reportan los intercambios comerciales con la UE. Todo ello sin olvidar que la desaparición de su estructura estatal *de facto* acabaría con su liderazgo político, que se diluiría en la estatalidad moldava una vez consumada la hipotética reintegración territorial. Lo que favorece el enquistamiento *sine die* del conflicto, a pesar de la estrategia comunitaria hacia Moldavia, sin enfrentarse (Transnistria) al dilema de la elección entre una de las dos opciones disponibles (UE o Rusia).

En definitiva, Moscú ha utilizado la estrategia de la fragmentación territorial de su vecindario compartido con la UE como una herramienta geopolítica que obstaculiza notablemente sus posibilidades de adherirse a las organizaciones regionales occidentales<sup>117</sup>, al menos hasta el momento presente. Las potenciales adhesiones de Moldavia, Ucrania y Georgia supondrían una ruptura de esta dinámica y la apertura de un escenario inédito desde la disolución de la Unión Soviética. Pero, al mismo tiempo que la extensión de las relaciones comerciales entre la UE y Moldavia a Transnistria

---

<sup>117</sup> Agnieszka A. Miarka, «Para-states as an instrument for strengthening Russia's position. The case of Transnistria», *Journal of Strategic Security* 13, n.º 2 (2020): 1-18.

profundiza en las medidas de confianza y disminuye el riesgo potencial de rebrote militar del conflicto, pero favorece el bloqueo de la resolución político-diplomática y enquistada las malas prácticas de gobernanza<sup>118</sup>.

## V. El año 2024, clave para la hoja de ruta a la adhesión en la UE

La sensación de «inevitabilidad» de las adhesiones —al menos de Ucrania y de Moldavia— se ha acentuado. Sin embargo, mientras que desde la UE se anticipa una ralentización del proceso, para las autoridades ucranianas y moldavas el año 2030 se empieza a marcar como una fecha plausible para las adhesiones a la UE y a la OTAN<sup>119</sup>. Pero las relaciones de Ucrania con Polonia y Hungría no presagian un camino sencillo en su caso, especialmente mientras Sikorski —actual ministro de Exteriores polaco— represente a una mayoría gubernamental que apuesta por sustituir a Zelenski por Poroshenko en la Presidencia de Ucrania, aunque las elecciones del año 2025 no se produzcan si el conflicto con Rusia persiste.

En el caso de Moldavia la situación previa a la celebración de las elecciones presidenciales y del referéndum sobre la adhesión a la UE fue de enorme prevención ante las potenciales injerencias de Rusia. El Departamento de Estado de Estados Unidos (con el Reino Unido y Canadá) emitió una nota conjunta de apoyo a Moldavia en el mes de junio de 2024 sobre el intervencionismo de Rusia, mediante la desinformación y otros instrumentos híbridos, con el objetivo de socavar las instituciones democráticas y favorecer a los candidatos afines al Kremlin<sup>120</sup>.

El bloqueo de sitios web rusos realizado por el Servicio de Inteligencia y Seguridad de Moldavia (SIS) se ha sumado a otros que propugnan el no a la adhesión a la UE como el impulsado por el ex ministro de Economía, Octavian Calmic. En algunos casos se incitaba a las protestas a partir del día 21 de octubre, después de las elecciones<sup>121</sup>.

---

<sup>118</sup> Nino Kemoklidze Stefan Wolff, «Trade as a confidence-building measure in protracted conflicts: the cases of Georgia and Moldova compared», *Eurasian Geography and Economics* 61, n.º 3 (2020): 324.

<sup>119</sup> Declaraciones de la ministra ucraniana de Integración Europea y Euroatlántica, Olha Stefanishyna. Disponible en: <https://www.rferl.org/a/wider-europe-briefing-kyiv-zelenskiy-victory-plan-sikorski/33131261.html>

<sup>120</sup> Declaración conjunta realizada el 13 de junio de 2024. Disponible en: <https://www.state.gov/joint-statement-exposing-russias-subversive-activity-and-electoral-interference-targeting-moldova/>

<sup>121</sup> Los sitios web afectados se recogen en *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 26 de septiembre de 2024. Disponible en: <https://www.rferl.org/a/moldova-eu-referendum-election-russia-influence/33136220.html>

La destitución del máximo responsable militar de las fuerzas armadas de Moldavia (Eduard Ohladciuc) pocas semanas antes de los comicios confirmaba la reestructuración de la cúpula militar. Acababa de sustituir a su predecesor (Igor Gorgan), acusado de espionaje a favor del Kremlin<sup>122</sup>. La desestabilización y los actos de vandalismo en edificios públicos como Ministerios, Tribunal Supremo y Televisión Estatal de Moldavia, crearon un clima de inestabilidad que llevaba la firma de Moscú<sup>123</sup>.

La compra masiva de votos a través de la financiación del oligarca huido a Rusia, que realizó el fraude bancario de mil millones de dólares (Ihan Shor), fue desvelada por la Fiscalía Anticorrupción de Moldavia dos semanas antes de la celebración de las elecciones<sup>124</sup>. Todo este tipo de actuaciones evidencian la debilidad institucional, social y económica de esta república, que la hace un objetivo fácil de las políticas de injerencia del Kremlin cuyo objetivo es dificultar el proceso de adhesión a la UE. Similar a lo acontecido en Ucrania, que acabó por desembocar en la Revolución del Maidán.

El Consejo de la UE aprobó el pasado 14 de octubre de 2024 un nuevo paquete de sanciones contra aquellos responsables de actividades desestabilizadoras contra la UE, sus Estados miembros y también terceros estados que, como Moldavia, se encuentren inmersos en procesos de adhesión a la UE<sup>125</sup>. La defensa frente a un conjunto de amenazas híbridas se encuentra en el objetivo de estas medidas que contemplan la inmovilización de bienes y las restricciones al movimiento por el territorio UE. No solo está Rusia en el objetivo; también todas aquellas personas físicas y jurídicas que operen a favor de sus intereses realizando acciones como: «menoscabar procesos electorales y el funcionamiento de instituciones democráticas; las amenazas dirigidas contra actividades económicas, servicios de interés público o infraestructuras críticas y su sabotaje; el recurso coordinado a la desinformación, la manipulación de información e inje-

---

<sup>122</sup> *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 27 de septiembre de 2024. Disponible en: <https://www.rferl.org/a/moldovan-president-fires-army-chief-ahead-of-crucial-elections-referendum-on-eu/33137631.html>

<sup>123</sup> *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 28 de septiembre de 2024. Disponible en: <https://www.rferl.org/a/moldova-vandalism-russia-trained/33138585.html>

<sup>124</sup> *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 3 de octubre de 2024. Disponible en: <https://moldova.europalibera.org/a/politia-si-pa-sustin-ca-au-demantelat-o-retea-finantata-din-rusia-pen-tru-coruperea-alegatorilor/33144956.html>

<sup>125</sup> Decisión (PESC) 2024/2701 del Consejo de 14 de octubre de 2024 por la que se modifica la Decisión (PESC) 2023/891 relativa a la adopción de medidas restrictivas respecto de acciones que desestabilizan la República de Moldavia. Disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L\\_202402701](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202402701)

rencia por parte de agentes extranjeros; las actividades informáticas malintencionadas, la instrumentalización de los migrantes y otras actividades desestabilizadoras»<sup>126</sup>.

La profundización en este tipo de medidas tenía, entre otros muchos objetivos, intentar preservar de injerencias rusas —en la medida de lo posible— los inminentes procesos electorales que se iban a celebrar tanto en Moldavia como en Georgia, así como la celebración del referéndum sobre la adhesión a la UE en la primera de las repúblicas.

El amplio informe presentado por la Comisión Europea al Parlamento, al Consejo UE y a los Comités Económico y Social y de las Regiones el pasado 30 de octubre de 2024 confirma a la candidatura de Moldavia como la más solvente de las tres (Ucrania y Georgia), por el grado de implementación de las reformas (Estado de derecho, justicia, derechos fundamentales, sector económico y financiero, administración pública) y por la resiliencia de este Estado a los múltiples desafíos que enfrenta, tanto domésticos como exteriores<sup>127</sup>. Cuestiones que ya fueron constatadas en la Revisión anual de los progresos de Moldavia, realizada a finales del año 2023.

Además, en las Conclusiones del Consejo Europeo del 17 de octubre de 2024 se expresó el firme apoyo de la UE a Moldavia en los esfuerzos que está realizando por convertirse en Estado miembro de la organización. Los Estados reiteraron el apoyo a la integridad territorial, la adopción de sanciones a personas y entidades que intentan desestabilizar a la república y, especialmente, a Rusia y sus prácticas de desinformación e injerencia interna en Moldavia y en sus procesos electorales en curso en aquellos días<sup>128</sup>.

Finalmente, los resultados del referéndum arrojaron un balance positivo a la inclusión de la adhesión a la UE en la Constitución moldava de 1994. El margen escaso de votos favorables (50,46%) frente a los opositores (49,54%) y el escaso alineamiento con respecto a los votos que en la segunda vuelta (55,3%) consiguió la presidenta prooccidental y artífice del referéndum (Maia Sandu) hace plausible la injerencia de Rusia y las denuncias sobre la compra de votos en el referéndum. En Transnistria, el voto fa-

---

<sup>126</sup> Comunicado de prensa del Consejo de la UE del 8 de octubre de 2024. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2024/10/08/russia-eu-sets-up-new-framework-for-restrictive-measures-against-those-responsible-for-destabilising-activities-against-the-eu-and-its-member-states/>

<sup>127</sup> Comisión Europea, *Republic of Moldova 2024 Report*, Bruselas, 30 de octubre de 2024. Disponible en: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/858717b3-f8ef-4514-89fe-54a6aa15ef69\\_en?filename=Moldova%20Report%202024.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/858717b3-f8ef-4514-89fe-54a6aa15ef69_en?filename=Moldova%20Report%202024.pdf)

<sup>128</sup> Conclusiones del Consejo Europeo del 17 de octubre de 2024. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/10/17/european-council-conclusions-17-october-2024/>

vorable a continuar en la senda de la adhesión fue el 3,44%, mientras que en Gagauzia solo alcanzó el 5,16%<sup>129</sup>.

El mapa interactivo del voto por distritos que ofreció la Comisión Electoral Central<sup>130</sup> evidenciaba la amplia victoria del candidato prorruso (Alexandr Stoianglo) —que consiguió el 44,7% del voto en el conjunto de la república— en Transnistria y Gagauzia (sur) y en algunos distritos del norte, mientras que Sandu consiguió el voto mayoritario en la capital (Chisinau) y en el voto exterior.

El grado de polarización que ha tenido la política interna moldava desde 1992 se mantiene vigente en estos momentos, después de los comicios presidenciales y de la celebración del referéndum. La oscilación pendular entre Rusia y Occidente está condicionada por el secesionismo de Transnistria y por la larga experiencia de medio siglo de pertenencia de Moldavia a la Unión Soviética. Por ello, el desafío que supone la adhesión a la UE va a depender de la propia evolución política interna del Estado moldavo (con elecciones parlamentarias en 2025), de la evolución del conflicto en Ucrania y la posición de Rusia en el conjunto del espacio postsoviético cuando este finalice —y cual sea la conclusión del mismo— y de las propias dinámicas internas de la UE y su política respecto a las futuras ampliaciones, especialmente en los calendarios y estados incluidos. Todo ello mientras los resultados de las elecciones parlamentarias en Georgia, celebradas el 26 de octubre de 2024 con el discutido triunfo de la opción prorrusa de «Sueño Georgiano», hacen más compleja su candidatura a la adhesión a la UE.

## VI. Conclusiones

La UE ha desarrollado hacia el conflicto de Transnistria una aproximación indirecta, carente de una implicación clara en las diversas fórmulas o procesos negociadores para alcanzar una resolución político-diplomática de carácter definitivo. De hecho, la organización regional ha actuado con diferentes instrumentos, técnicas y estrategias que, teniendo muy presente la importancia que este conflicto congelado existente tiene para la seguri-

---

<sup>129</sup> Véase el mapa interactivo de la Comisión Electoral Central recogido en Florent Parmentier, «Moldavia: Tras una ajustada victoria en el referéndum sobre la Unión, el espectro del “síndrome Gorbachov”», *Le Grand Continent*, 22 de octubre de 2024. Disponible en: <https://legrandcontinent.eu/es/2024/10/22/moldavia-tras-una-ajustada-victoria-en-el-referendum-sobre-la-union-el-espectro-del-sindrome-de-gorbachov/>

<sup>130</sup> Comisión Electoral de la República de Moldavia, 4 de noviembre de 2024. Disponible en: <https://pv.cec.md/cec-presidential-results-tour2.html>

dad regional en el vecindario común compartido con un actor tan complejo como Rusia, han parecido obviar su existencia real. Es decir, ha optado por evitar la confrontación o el desgaste negociador que otras organizaciones como la OSCE han padecido, con la obtención de nulos resultados.

Probablemente la capacidad de atracción ejercida por la UE hacia las autoridades políticas de Moldavia, especialmente desde las elecciones del año 2019, buscaba que las medidas tuviesen un efecto de contagio hacia la sociedad civil y para las compañías del enclave secesionista. Los beneficios económicos y comerciales derivados del Reglamento (UE) 2023/1524, que introdujo medidas liberalizadoras de carácter temporal del comercio, permiten a Moldavia exportar todos sus productos hacia la UE y, por tanto, aquellos que procedan de Transnistria y sean etiquetados en Moldavia. Las ayudas económicas y financieras han sido consistentes y sostenidas en el tiempo, cuya eficacia para resolver el conflicto han sido discutibles. Sin embargo, han consolidado el inestable proceso de construcción estatal de Moldavia contribuyendo a su fortalecimiento democrático y a la resiliencia institucional y securitaria, lo que puede permitir coadyuvar a la recuperación de su integridad territorial.

La posibilidad de extender la política de visados de la que ya disfruta el resto de Moldavia podría tener un efecto positivo en la sociedad civil del enclave separatista que mostraría una mayor predisposición europea y, por consiguiente, una presión adicional frente a las autoridades de Tiráspol en la búsqueda de un marco jurídico territorial en el conjunto de Moldavia.

Hay que valorar la existencia de un riesgo cierto de conversión de la contienda bélica en Ucrania en un nuevo conflicto congelado en la región. La incapacidad rusa de ganar la guerra y, por consiguiente, de hacerse con el control directo o indirecto del conjunto de Ucrania es tan improbable como asistir a una derrota y retirada completa de sus tropas, propiciando la recuperación de la integridad territorial del conjunto del Estado ucraniano. Este escenario amenazaría con perpetuar el secesionismo de Transnistria y, en cierta medida, la UE tendría que valorar el potencial desafío de integrar a dos estados candidatos como Ucrania y Moldavia, y un tercero pendiente de concretar su candidatura —como Georgia— con Estados *de facto* operando en su territorio. El ejemplo de Chipre quedaría dimensionalmente reducido ante el reto de estos tres ejemplos en los que, por añadidura, el estado que les ofrece el soporte es la Federación de Rusia, auténtico constructor de estatalidades *de facto*. Las consecuencias derivadas de una eventual política de ampliación de la UE hacia estas tres repúblicas se extenderían a ámbitos económicos y políticos, pero en especial, al de la seguridad regional e internacional, como estamos experimentando en el conflicto en Ucrania desde el 22 de febrero del año 2022. Sin olvidar las negociaciones abiertas para la progresiva incorporación de los Balcanes Occidentales.

Un posible escenario de resolución del conflicto puede centrarse en los beneficios económicos, sociales y políticos que la reintegración de Transnistria a una Moldavia adherida —o en un muy desarrollado ya proceso de adhesión a la UE— podría ofrecer a la población del enclave secesionista, pero también a sus líderes políticos cuya situación privilegiada podría quedar cuestionada dependiendo de la conclusión del conflicto en Ucrania y los términos del mismo. Este acuerdo negociado podría incluir un compromiso de neutralidad permanente del conjunto de la república que garantizase su estatus de neutralidad, con el objetivo de facilitar la retirada de las fuerzas armadas rusas del territorio secesionista y confirmar la no integración de Moldavia en la OTAN, ni en la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC) liderada por Rusia. No obstante, la evolución del conflicto militar en Ucrania y la manera en la que su posible finalización defina la estrategia del Kremlin en el espacio postsoviético condicionarán notablemente las opciones de resolución de este conflicto que, desde hace más de tres décadas, permanece congelado.

Los resultados de las recientes elecciones presidenciales en Moldavia y, particularmente, el ajustadísimo voto favorable en el referéndum sobre la introducción en la Constitución de 1994 del objetivo de la adhesión a la UE, dibujan una fractura social muy evidente en la sociedad moldava. La pulsión prorrusa (como mecanismo defensivo o en virtud de la experiencia soviética) tiene una evidente fortaleza en Transnistria, Gagauzia y el norte de la república. La orientación abiertamente prooccidental se centra en la capital y entre la importante diáspora de moldavos en estados de la UE. Esta situación explica la evolución pendular que ha experimentado la política interior de Moldavia entre estas dos tendencias. Una lectura apresurada de las pasadas elecciones y del referéndum (con la evidente injerencia rusa) podría aventurar que el camino de la adhesión a la UE está expedito. Nada más lejos de la realidad. La UE ha realizado una aproximación inteligente hacia esta república, en la medida de sus posibilidades, lo que ha incidido en estos resultados. Sin embargo, las próximas elecciones parlamentarias en Moldavia en el año 2025 pueden hacer descarrilar el proceso.

En cualquier escenario parece evidente que, ante la posibilidad de adhesión de Moldavia, de Ucrania y una cada vez más dudosa y/o tardía de Georgia, la UE tendrá que desplegar estrategias innovadoras para relacionarse con diversas entidades secesionistas (Estados *de facto*) y sus novedosos desafíos, para los que la experiencia de Chipre probablemente no será de utilidad. En particular en el caso del conflicto de Transnistria, que probablemente, seguirá congelado. Además, una república como Moldavia —como Estado miembro de la UE— puede convertirse, en virtud de su inestabilidad política, en un nuevo Caballo de Troya que se una a los ya existentes en el seno de la organización regional. El tiempo irá perfilando un escenario plagado de incertidumbres.

## Sobre el autor

**José Ángel López Jiménez** es Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología (Estudios Internacionales) y en Geografía e Historia (Historia Contemporánea) por la Universidad Complutense. Doctor en Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, desde el año 1998. Diplomado en Derecho Constitucional y Ciencia Política por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, y en Estudios Internacionales por la Sociedad de Estudios Internacionales. Profesor de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales desde 1999, primero en la Universidad Carlos III, y desde 2013 en la Universidad Pontificia Comillas (ICADE). Especializado en Europa oriental y en el antiguo espacio soviético, sus investigaciones se han traducido en numerosas publicaciones sobre temas como el papel de la OSCE, los conflictos en el vecindario común UE-Rusia, el papel de la CPI en Ucrania y Georgia y la política exterior de Rusia y los conflictos en su «extranjero próximo»; disponibles en: <https://orcid.org/0000-0002-5787-5532> y en: <https://web.comillas.edu/profesor/jalopez>

## About the author

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

# A Fundamental Right to Climate Sustainability? EU Developments on Mitigation and Adaptation in the Light of International Law

*¿Un derecho (fundamental) a la sostenibilidad climática?  
Evolución en la UE sobre adaptación y mitigación a la luz del derecho  
internacional*

Ottavio Quirico<sup>1</sup>

Perugia University for Foreigners, Department of International Humanities and Social Sciences  
ottavio.quirico@unistrapg.it

University of New England, Law School  
oquirico@une.edu.au

Australian National University, Centre for European Studies  
ottavio.quirico@anu.edu.au

European University Institute  
ottavio.quirico@eui.eu

doi: <https://doi.org/10.18543/ced.3251>

Received on September 30, 2024

Accepted on January 23, 2025

E-published: March 2025

---

**Summary:** I. Introduction.—II. The development of a right to climate sustainability in the EU.—III. EU law in the global context: progressive international law developments? 1. The international obligation to curb carbon emissions: particular and interstate effectiveness. 2. A human right?—IV. Considerations in the light of the right to environmental sustainability. 1 Evolution of environmental protection as a human right.—2. Systemic implications for the right to climate sustainability.—V. Modeling the system: substantive and procedural climate rights and duties.—VI. Conclusion.—VII. Bibliography.

---

**Abstract:** Based on key normative references, the article argues that a fundamental “right to climate sustainability” is developing as an independent claim in the European Union (EU). However, is such a right systemically viable? In the light of

---

<sup>1</sup> With the support of the Erasmus+ Programme of the European Commission: ERASMUS-JMO-2024-HEI-TCH-RSCH — 101176249 — ESEU. Contents reflect the view of the Author only.

the correlativeness between rights and duties, the article contextualises EU developments against the background of international law, whereby the right to climate sustainability emerges as a particular claim, rather than a universal one, and is only sporadically mentioned as a fundamental duty, more specifically as soft law rather than a strictly binding commitment. Arguably, however, the recent declaration of the fundamental nature of the right to a sustainable environment by the UN General Assembly also implies the international recognition of the human rights nature of the right to climate sustainability, with respect to both mitigation and adaptation. Indeed, the right to climate sustainability—including correlated substantive and procedural duties—is a component of the right to environmental sustainability, at both the international and EU level.

**Keywords:** European Union, climate sustainability, fundamental rights, right to environmental sustainability, right to climate sustainability.

**Resumen:** *Basado en referencias normativas clave, el artículo afirma que un «derecho fundamental a la sostenibilidad climática» se está desarrollando como un reclamo independiente en la Unión Europea (UE). Sin embargo, ¿es sistemáticamente viable ese derecho? A la luz de la correlatividad entre derechos y deberes, el artículo contextualiza los avances de la UE en el sistema del derecho internacional, según el cual el derecho a la sostenibilidad climática surge como una reivindicación particular, más que universal, y sólo se menciona esporádicamente como un deber fundamental, más específicamente como una ley indicativa y no como una obligación estricta o un compromiso vinculante. La reciente declaración de la naturaleza fundamental del derecho a un medio ambiente sostenible por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas también implica el reconocimiento internacional de la naturaleza fundamental del derecho a la sostenibilidad climática, con respecto tanto a la mitigación como a la adaptación. De hecho, el derecho a la sostenibilidad climática —incluidos los deberes sustantivos y procesales correlacionados— es un componente del derecho a la sostenibilidad ambiental, tanto a nivel internacional como de la UE.*

**Palabras clave:** *Unión Europea, sostenibilidad climática, derechos fundamentales, derecho a un medio ambiente sostenible, derecho a un clima sostenible.*

## I. Introduction

Is a “right to climate sustainability” developing in the European Union (EU)? Can it be conceived of as a “fundamental” or “human” right?<sup>2</sup> Should it concern both carbon mitigation and adaptation measures? What are the implications of the establishment of a “human right to a sustainable environment” for the “right to climate sustainability”?

An analysis of key normative instruments reveals that, within the context of the European Green Deal,<sup>3</sup> a fundamental “right to climate sustainability” is emerging at the EU level, more progressively than—and possibly in contrast with—international law, which instead focuses intensively on the development of a fundamental “right to a sustainable environment”, along the lines of most domestic constitutions, including those of EU Member States.<sup>4</sup> Indeed, following up on a resolution of the United Nations (UN) Human Rights Council (HRC),<sup>5</sup> which was adopted within the context of the right to development,<sup>6</sup> in 2022 the UN General Assembly acknowledged that the “right to a sustainable, safe, clean, healthy and sustainable environment” is a “human right” under international law.<sup>7</sup> This is an important development that has manifold implications, as the right to a sustainable environment is a broad concept that essentially covers an entire area of international law, encompasses different components and as such might also have critical implications for the establishment of a right to climate sustainability in the EU: how do the right to a sustainable environment and the right to climate sustainability relate to one another? What does the affirmation of the human rights nature of the former entail for the latter?

---

<sup>2</sup> The expressions “fundamental rights” and “human rights” are used in this article interchangeably. See the EU Agency for Fundamental Rights, 2021, “What Is the Difference between Human Rights and Fundamental Rights?”, <https://fra.europa.eu/en/about-fundamental-rights/frequently-asked-questions#difference-human-fundamental-rights>.

<sup>3</sup> European Commission, 2019, Doc. COM/2019/640 final, “The European Green Deal”, Communication to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions.

<sup>4</sup> For purposes of simplicity and consistency, we rely on the expression “sustainable climate” throughout this paper, particularly along the lines of the idea of “sustainable development” (World Commission on Environment and Development, 1987, Brundtland Report, “Our Common Future”).

<sup>5</sup> HRC, 2021, UN Doc. A/HRC/48/L.23/Rev.1, “The Human Right to a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment”, 3, para. 1.

<sup>6</sup> HRC, 2021, UN Doc. A/HRC/48/L.18, “The Right to Development”; HRC, 2021, “The Human Right ...”, 1-2, preamble.

<sup>7</sup> HRC, 2021, “The Human Right ...”, 3, para. 4; UN General Assembly, 1 August 2022, A/RES/76/300, “The Human Right to a Clean, Healthy and Sustainable Environment”.

The analysis is grounded in multi-layered legal positivism, aiming to single out systemic consistency and inconsistency between existing and developing legal rules at the EU–and Member States’–level, against the background of international regulation. In this context, the distinction between primary and secondary rules, regarded as either substantive and procedural elements according to Hart or obligations and sanctions according to Kelsen,<sup>8</sup> provides a viable schematic paradigm for analysing relevant normative frameworks. More specifically, in the light of the theory of jural relationships developed by Wesley Newcomb Hohfeld and Hans Kelsen,<sup>9</sup> it is considered that rights and duties are correlated concepts, whereby the right of one necessarily entails the duty of another and vice versa. The ideas of a “right to climate sustainability” and a “duty to implement climate sustainability” are therefore interchangeably seen as two sides of the same coin, as are the broader concepts of a “right to environmental sustainability” and of the correlated “duty to implement environmental sustainability”.

Against this background, research unfolds in four parts. The first part aims to assess whether a right to climate sustainability can be singled out as a specific fundamental claim within the EU. In this context, the expression “right to climate sustainability” is preferred to that of a “right to a sustainable climate” as, while the former encompasses both mitigation and adaptation duties, the latter can be interpreted more restrictively as a reference to mitigation duties only. The second part compares and contrasts EU developments with the evolution of a right to climate sustainability in international law, along the lines of the distinction between hard and soft law. The third part delves into the matter in the light of the progressive establishment of an international right to a sustainable environment as a turning point with critical systemic implications. It traces the evolution of this right until its recent affirmation as a human right by the UN General Assembly under international law and further considers the implications of the establishment of the human rights nature of the right to a sustainable environment for the right to climate sustainability. The fourth part develops the systemic implications of the EU right to climate sustainability in terms of substance, with respect to both carbon mitigation and adaptation, and procedure.

---

<sup>8</sup> Herbert Hart, *The Concept of Law* (Oxford, Clarendon Press, 1952); Hans Kelsen, *Reine Rechtslehre: Einleitung in die rechtswissenschaftliche Problematik* (Leipzig and Wien, Franz Deuticke, 1934).

<sup>9</sup> Wesley Newcomb Hohfeld, “Fundamental Legal Conceptions as Applied in Judicial Reasoning”, *Yale Law Journal* 26 (1916) 710; Kelsen, *Reine Rechtslehre ...*

## II. The development of an EU right to climate sustainability

In recent years, the EU has taken some meaningful steps towards the recognition of a specific human right to climate sustainability. Contrary to environmental developments in the EU normativity, climate developments have taken place despite the conservative stance of the Court of Justice of the EU (CJEU), which has rejected climate claims on procedural grounds, based on the absence of individual damage under article 263(4) of the Treaty on the Functioning of the EU (TFEU).<sup>10</sup> Notably, through Resolution 2020/2134(INI),<sup>11</sup> the European Parliament has acknowledged the necessity of establishing not only a universal “fundamental right to a safe, clean, healthy and sustainable environment”, but also to “a stable climate”, which needs to be “fully enforceable through the justice system at all levels” (principle 9). The statement embeds a core recognition of not only a substantive right, but also of its procedural implications and sanctioning consequences. This is necessitated by the acknowledgment of the impact of climate change on the effective enjoyment of various human rights, including the rights to life, food security, safe drinking water and sanitation, health and housing (preamble, B), whereby, according to the World Health Organisation and the World Food Programme, the impact of climate change exposes around 750 million people—one in ten persons worldwide—to severe food insecurity (preamble, U). The idea of a systemic approach to the right to climate sustainability in terms of substantive obligations, procedural implications and sanctions is further underscored via a reference to climate change litigation as a procedural means to hold both States and corporations responsible for implementing a healthy life for present and future generations (preamble, D).<sup>12</sup> In the light of extensive regulatory initiatives adopted by the EU, in particular, the European Green Deal and European Climate Law,<sup>13</sup> the reference to “sustainability” in the context of the human right to a stable climate should be read as encompassing both mitigation and adaptation measures.<sup>14</sup>

---

<sup>10</sup> See, in particular, *Carvalho v. the European Parliament and the Council*, Case T-330/18, EU:T:2019:324; *Carvalho v. the European Parliament and the Council*, Case C-565/19 P EU:C:2021:252, para. 50.

<sup>11</sup> European Parliament, 19 May 2021, Resolution 2020/2134(INI), “Effects of Climate Change on Human Rights and the Role of Environmental Defenders on This Matter”.

<sup>12</sup> See Shalini Iyengar, “Human Rights and Climate Wrongs: Mapping the Landscape of Rights-Based Climate Litigation”, *RECIEL* 32 (2023) 299.

<sup>13</sup> European Parliament and Council, 30 June 2021, Regulation 2021/1119, “Establishing the Framework for Achieving Climate Neutrality”, OJ EU L 243, 9/7/2021, 1.

<sup>14</sup> Juliane Albrecht, “Climate Adaptation Law: A European Perspective”, *China EU Law Journal* (2024) 1.

Such developments have taken place within an advanced regulatory framework for climate and environmental protection at the level of the primary and secondary sources of EU law. Indeed, while the founding treaties were not initially concerned with the environment, upon impulsion by the European Court of Justice (ECJ) first and subsequently by the Court of Justice of the European Union (CJEU), the EU has progressively included environmental protection in its primary sources, with relevant ramifications at the level of secondary EU law. Thus, sustainable development and environmental protection have been recognised as basic principles of EU internal and external action in articles 3(3) and 21(2)(f)-(g) of the Treaty on European Union (TEU) since its adoption in Maastricht in 1992. Consistently, within Title XX of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) on “Environment”, article 191 acknowledges the objective of combating climate change in the broader context of high-level environmental protection. Along these lines, TFEU article 11 and article 37 of the EU Charter of Fundamental Rights (EUCFR) create for the Union a duty to integrate a high level of environmental protection into all its policies within the remit of sustainable development as a human rights matter.<sup>15</sup> Despite compulsory language (“must”), however, these rules, notably EUCFR article 37, have been interpreted by a majority of scholars,<sup>16</sup> and consequently by European institutions,<sup>17</sup> as only establishing environmental protection as a principle, rather than a justiciable right, as concerns environmental protection, within the Union. Within this framework, the European Green Deal shapes the 2050 climate neutrality target also in terms of social rights.<sup>18</sup>

By contrast, the Council of Europe system, to which all EU Member States are parties and to which the EU should accede in the foreseeable future, has adopted a more conservative stance, focusing primarily on the right to a safe environment. Notably, via Recommendation 2211/2021, the Parliamentary Assembly of the Council of Europe asked the Committee of Ministers to adopt a protocol additional to the European Convention on Human Rights (ECHR) and one additional to the European Social Charter (ESC), in order to recognise the right to a safe,

<sup>15</sup> In essence, EUCFR article 37 reproduces the content of TEU article 11.

<sup>16</sup> See, notably, Elisa Morgera and Gracia Marin-Duran, “Article 37”, in *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, eds. Steve Peers, Tamara Hervey, Jeff Kenner and Angela Ward (Oxford, Hart, 2021), 989.

<sup>17</sup> See the European Parliament, “Effects of Climate Change ...”, which, by recommending the establishment of an enforceable human right to a sustainable climate, implicitly acknowledges that it is not yet normatively applicable under EU law.

<sup>18</sup> European Commission, 2019, “The European ...”, 4.

clean, healthy and sustainable environment.<sup>19</sup> This prompted the Committee of Ministers to pass a Recommendation requesting States parties to the Council of Europe to implement the right to a healthy environment at the domestic level.<sup>20</sup> Significantly, however, the European Court of Human Rights (ECtHR) has re-oriented its jurisprudence traditionally aiming at “greening” human rights<sup>21</sup> towards more specific climate protection. Thus, for instance, in *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*, the Court acknowledged that the State has positive obligations to achieve climate neutrality, whereby insufficient climate mitigation—and ancillary adaptation—breaches the right to private and family life under article 8 of the European Convention on Human Rights (ECHR)—and similarly the right to life under ECHR article 2.<sup>22</sup> This approach follows the stance taken by domestic courts in the Netherlands in the case brought by the Urgenda foundation against the Dutch State for taking insufficient climate action, based on the right to life interpreted as a claim to live in a sustainable environment and climate.<sup>23</sup>

### III. EU law in the international context: progressive international law developments?

#### 1. *The international obligation to curb carbon emissions: relative and interstate effectiveness*

In the light of the variety of existing treaties and regulations, the question arises whether any climate rights are recognised within the more comprehensive framework of environmental sustainability at the interna-

<sup>19</sup> Parliamentary Assembly of the Council of Europe, 2021, Recommendation 2011, “Anchoring the Right to a Healthy Environment: Need for Enhanced Action by the Council of Europe”. See also Amnesty International, European Institutions Office, 15 March 2024, “Call for the Adoption of an Additional Protocol to the ECHR on the Right to a Clean, Healthy and Sustainable Environment”, <https://www.amnesty.eu/news/call-for-the-adoption-of-an-additional-protocol-to-the-european-convention-on-human-rights-on-the-right-to-a-clean-healthy-and-sustainable-environment>.

<sup>20</sup> Committee of Ministers of the Council of Europe, 2022, CM/Rec(2022)20, Recommendation to Member States on Human Rights and the Protection of the Environment.

<sup>21</sup> See the Council of Europe, 2022, “Manual on Human Rights and the Environment”, 3rd ed., <https://rm.coe.int/manual-environment-3rd-edition/1680a56197>.

<sup>22</sup> *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz v. Switzerland*, ECtHR, Case No. 53600/20, Judgment of 9 April 2024, para. 542 ff, particularly paras 548, 552 and 555.

<sup>23</sup> *The Netherlands v. Urgenda*, Case No. C/09/456689/HA ZA 13-1396, Judgment of 9 October 2018, paras 63-64; *The Netherlands v. Urgenda*, Case 19/00135, Judgment of 20 December 2019, para. 5.1 ff.

tional level. In this regard, although the nature and content of principles and obligations under the UN Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)<sup>24</sup> and the Paris Agreement<sup>25</sup> are debated,<sup>26</sup> there is little doubt that the parties to the UNFCCC regime, and thus the EU and its Member States, have at least a duty to pursue the objective of curbing greenhouse gas (GHG) emissions within a maximum increase of 2°C above pre-industrial levels, implementing the best efforts towards the achievement of a more stringent 1.5°C objective.<sup>27</sup> Without entering into a detailed analysis of the UNFCCC normativity, it can be noted that a “right (and duty) to climate sustainability” can be inferred from claims and obligations embedded in the UNFCCC and its additional protocols, particularly the Paris Agreement. Indeed, scholars who have delved into the nature of UNFCCC rules conclude that the convention establishes a primary duty to prevent damage caused by climate change via the reduction and sequestration of carbon emissions.<sup>28</sup> Although very little studies have been devoted to the question, similar considerations should *a fortiori* apply to climate change adaptation, whereby sovereign entities, including the EU and its Member States, should be considered bound by a duty (entailing a correlated right) to make the best efforts and implement adequate adaptation measures for minimising the negative effects of global warming, including obligations that span awareness raising, uncertainty assessment and building barriers to counter sea level rise.<sup>29</sup> In this regard, the essentially sole analysis that has been devoted to the question underscores the decisive contribution of the European Climate Law to outlining the content of the obligation to adapt to climate change.<sup>30</sup> These duties have been confirmed by the International Tribunal on the Law of the Sea (ITLOS) in its opinion on the obligations to protect the marine environment

<sup>24</sup> Opened for signature 9 May 1992, 1771 UNTS 107, entered into force 21 March 1994.

<sup>25</sup> Paris Agreement, UN Doc. C.N.63.2016.TREATIES-XXVII.7.d, opened for signature 12 December 2015.

<sup>26</sup> Malgosia Fitzmaurice, “Responsibility and Climate Change”, *German Yearbook of International Law* 53 (2010) 89; Daniel Bodansky, “The Legal Character of the Paris Agreement”, *Review of European, Comparative and International Environmental Law* 25(2) (2016) 142.

<sup>27</sup> Benoît Mayer, “Obligations of Conduct in the International Law on Climate Change: A Defence”, *Review of European, Comparative and International Environmental Law* 27 (2018) 130.

<sup>28</sup> Roda Verheyen, *Climate Change Damage and International Law: Prevention Duties and State Responsibility* (Leiden, Brill, 2005) 142.

<sup>29</sup> Albrecht, “Climate Adaptation ...”, 3. See also, even if only collaterally, European Parliament, 2023, PE 749.395, “The Normative Status of Climate Change Obligations under International Law”, 11.

<sup>30</sup> Albrecht, “Climate Adaptation ...”, 2.

from climate change, holding, in relation to articles 192 and 194(2) of the UN Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), that, by imposing an obligation to prevent transboundary pollution, the rule also covers mitigation and adaptation measures addressing carbon emissions causing global warming.<sup>31</sup> In this respect, a significant contribution might be provided in the future by the pending advisory opinion of the International Court of Justice (ICJ) on the obligations of States in respect of climate change and their consequences.<sup>32</sup>

As it has unfolded within the context of the UNFCCC regime and connected treaties, such as the UNCLOS, which are specific treaty systems,<sup>33</sup> it must be fundamentally considered that the right to climate sustainability—that is, the concept correlated to the duty to prevent climate change damage through carbon emission reduction and sequestration (theoretically leading to net zero carbon emissions), as well as to adapt to its negative effects—has a particular scope of application in international law, in contrast with the EU development as a universal claim. Given the tendency of human rights to achieve a universal scope of application,<sup>34</sup> the limited effectiveness of the right to climate sustainability represents an obstacle to the conception of its human rights nature. This objection might nevertheless be overcome by assuming that the right to climate sustainability might be on track to unfold as a universal one, beyond the particular effectiveness of international agreements.<sup>35</sup> In this respect, it can be noted that, in addition to the EU and its Member States, 179 Parties have thus far ratified the UNFCCC and 164 have ratified the Paris Agreement,<sup>36</sup> which might be interpreted as evidence of the emergence of a universal right and a correlated duty to strive and achieve climate sustainability. Indeed, international conventions including a by far more lim-

---

<sup>31</sup> *Request Submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law*, Advisory Opinion, ITLOS, 21 May 2024, paras 252 and 321.

<sup>32</sup> *Obligations of States in Respect of Climate Change*, Request for advisory opinion pursuant to General Assembly Resolution 77/276 of 29 March 2023.

<sup>33</sup> ILC, 2006, UN Doc. A/CN.4/L.682, “Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law”.

<sup>34</sup> HRC, “The Human Right ...”, 1, preamble.

<sup>35</sup> See, for instance, Ottavio Quirico, “Environmental Rights and Climate Rights: *Erga Omnes* Obligations in International Law and EU Law?”, *Hungarian HYBILEL* 2022(10) 105, 109 ff.; Adam Perri, “The ‘Common Concern of Humankind’: Establishing *Erga Omnes* Obligations for Climate Change Responsibility in the ICJ’s Forthcoming Advisory Opinion”, *Maryland LR* 83(4) (2024) 1352.

<sup>36</sup> UNFCCC, “Status of Ratification”, <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-convention/status-of-ratification/status-of-ratification-of-the-convention>; Paris Agreement, Status of Ratification, <https://unfccc.int/process/the-paris-agreement/status-of-ratification>.

ited number of parties, such as the 1966 human rights covenants,<sup>37</sup> are considered to spawn universal duties.<sup>38</sup>

Another critical characteristic of the international right and duty to strive and achieve climate sustainability, with regard to both mitigation and adaptation, is its classical interstate nature, according to article 1 of the Vienna Convention on the Law of Treaties (VCLT)<sup>39</sup> and of the Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organisations or between International Organisations (VCLTIO),<sup>40</sup> in contrast with the EU development of a human right to climate sustainability as an individual claim. Indeed, rights and duties under the UNFCCC regime and related treaty systems bind sovereign entities, but do not include rules addressing non-sovereign natural and legal persons. For example, concerning mitigation, according to UNFCCC article 4(1)(a), “[a]ll Parties”, must formulate, implement, publish and update national and regional programmes containing climate change mitigation measures, in the light of common but differentiated responsibility. Moreover, UNFCCC article 4(2)(a) provides that “[e]ach of these Parties”, that is, developed country Parties and other Parties included in Annex I, adopt national policies and take corresponding climate change mitigation measures, thus limiting anthropogenic GHG emissions and protecting and enhancing GHG sinks and reservoirs. In the matter of adaptation, under UNFCCC article 4(1)(e), “[t]he Parties” cooperate in preparing for adaptation to the impacts of climate change and develop integrated plans for coastal zone management, water resources and agriculture, as well as for the protection and rehabilitation of areas impacted by drought, desertification and flooding. Consistently, according to article 3 of the Paris Agreement, as concerns mitigation, “all Parties” undertake and communicate ambitious efforts to contain temperature increase within 2°C—and possibly 1.5°C—in order to achieve climate sustainability. With regard to adaptation, article 7 of the Paris Agreement provides that the “Parties” establish the global goal of enhancing adaptive capacity, strengthening resilience and reducing vulnerability to climate change, aiming to contribute to sustainable development and ensure adequate adaptation responses in the framework of the 2°C—and possibly 1.5°C—overall temperature goal.<sup>41</sup>

<sup>37</sup> International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), opened for signature 16 December 1966, 999 UNTS 171, entered into force 23 March 1976; International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Opened for signature 16 December 1966, 993 UNTS 3, entered into force 3 November 1976.

<sup>38</sup> OHCHR, 1996, Fact Sheet, “The International Bill of Human Rights”.

<sup>39</sup> Opened for signature 23 May 1969, 1155 UNTS 331, entered into force 27 January 1980.

<sup>40</sup> Opened for signature 21 March 1986, not yet into force.

<sup>41</sup> See further Albrecht, “Climate Adaptation ...”, 4 and 5.

While this approach does not exclude the possibility that a State or an international organisation, including the EU, has a duty to stabilise carbon emissions and adapt to the effects of climate change vis-à-vis not only other sovereign entities, but also non-sovereign entities, this can only be implicitly inferred based on an interpretation that extends beyond the scope of the UNFCCC regime and related treaty systems, in the light of a contextual interpretation, according to VCLT and VCLTIO article 31.

## 2. *A human right?*

While the duty—or duties—to curb GHG emissions and adapt to the consequences of climate change can be safely admitted under international law on a particular scale, finding evidence of a correlated human right to climate sustainability—similar to the foreseeable EU normative evolution—is more problematic. In spite of the limited subjective and objective scope of application intrinsic in its conventional basis,<sup>42</sup> the notion of a human right to climate sustainability as an independent claim, with respect to both mitigation and adaptation, emerges at the global level only sporadically, through instances that can be counted on the fingers of one hand.

Scientific data report the gravity and importance of the climate crisis.<sup>43</sup> According to the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCCC), “[a]pproximately 3.3 to 3.6 billion people live in contexts that are highly vulnerable to climate change”, whereby “increasing weather and climate extreme events have exposed millions of people to acute food insecurity and reduced water security”, with the most acute impacts detected “in many locations and/or communities in Africa, Asia, Central and South America, LDCs, Small Islands and the Arctic, and globally for Indigenous Peoples, small-scale food producers and low-income households”.<sup>44</sup> In this context, “[b]etween 2010 and 2020, human mortality from floods, droughts and storms was 15 times higher in highly vulnerable regions, compared to regions with very low vulnerability”.<sup>45</sup> The World Bank affirms that the low-lying Island State of Kiribati in the Pacific “faces considerable risk from climate variability and sea-level rise”, to the extent that it is at “poten-

---

<sup>42</sup> See s. 2.1.

<sup>43</sup> WMO, 2025, “WMO Confirms 2024 as Warmest Year on Record at about 1.55°C above Pre-industrial Level”, <https://wmo.int/news/media-centre/wmo-confirms-2024-warmest-year-record-about-155degc-above-pre-industrial-level>.

<sup>44</sup> IPCC, 2023, Synthesis Report, Summary for Policymakers, “Climate Change”, 5.

<sup>45</sup> *Ibid.*

tial risk of permanent inundation”,<sup>46</sup> with negative implications for the right to self-determination as the very basis of all human rights (article 1 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR) and of the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)). Along these lines, a few scholars submit that a human right to “climate sustainability”,<sup>47</sup> rather than the right to a “sustainable climate”,<sup>48</sup> might progressively emerge in international law, as a component of the right to environmental sustainability.

Currently, the claim to climate sustainability is not recognised as a binding human rights norm internationally and domestically, including the EU Member States. This trend follows the UN approach, whereby analysis has initially focused on specific human rights and later on the holistic right to environmental sustainability, while the right to climate sustainability per se rarely emerges and only as an ancillary concept. Indeed, in line with her mandate, the current Special Rapporteur to the HRC on the Promotion and Protection of Human Rights in the Context of Climate Change has thus far exclusively focused on the impact of climate change on different human rights, spanning the rights of migrants and those of older people.<sup>49</sup> Slightly more progressively, the former Rapporteur to the HRC on Human Rights and the Environment prepared a specific “Climate Report”, which is nonetheless still mostly focused on the “right to a sustainable environment” and only incidentally refers to the “right to a safe climate”,<sup>50</sup> a notion that seems to refer to mitigation

<sup>46</sup> World Bank. 2024, “Climate Change Knowledge Portal, Kiribati”, <https://climate-knowledgeportal.worldbank.org/country/kiribati>.

<sup>47</sup> Francesco Francioni and Ottavio Quirico, “Untying the Gordian Knot: Towards the Human Right to a Climatically Sustainable Environment?”, in *Climate Change and Human Rights: An International and Comparative Law Perspective*, Ottavio Quirico and Mouloud Boumghar eds. (London and New York, Routledge, 2016) 133.

<sup>48</sup> Ademola Jegede, “Arguing the Right to a Safe Climate under the UN Human Rights System”, *International Human Rights Law Review* 9 (2020) 184; *Id.*, “Should a Human Right to a Safe Climate Be Recognized under the AU Human Rights System?”, in *Human Rights and the Environment under African Union Law*, eds. Michael Addaney and Ademola Oluorode Jegede (Cham, Palgrave, 2020) 55.

<sup>49</sup> Elisa Morgera, 24 July 2024, A/HRC/56/46, “Scene-setting”, Report of the Special Rapporteur on the Promotion and Protection of Human Rights in the Context of Climate Change”. See further, with respect to mitigation, Linnéa Nordlander, “What’s in a Right? Concretizing States’ Climate Change Mitigation Obligations under Human Rights Law”, *Human Rights Law Review* 24 (2024) 1. With regard to adaptation, see Alexandra Lesnikowski *et al.*, “Human Rights in Climate Change Adaptation Policies: A Systematic Assessment”, *Climate Policy* 24(8) (2024) 1050.

<sup>50</sup> David Boyd, 2019, UN Doc. A/74/161, “Report of the Special Rapporteur on the Issue of Human Rights Obligations Relating to the Enjoyment of a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment”, para. 45.

rather than adaptation. This remains in any case a meaningful indication, which might provide a basis for the possible progressive development of international law towards the acknowledgment of a self-standing human right to climate sustainability. Preliminary submissions to the ICJ in the context of the request for an advisory opinion on States' climate obligations include documents spanning climate protection, the law of the sea and human rights. However, these hard and soft law instruments summarise the current status of international law, whereby a fundamental right to climate sustainability does yet not emerge. More explicit initiatives have been undertaken at the domestic level outside the EU jurisdiction. Notably, a few States, particularly developing countries such as Zambia, Venezuela and Vietnam, embed climate protection as a fundamental value at the constitutional level.<sup>51</sup> In *Juliana*, a District Court in Oregon, US, considered that a “stable climate system” is “the foundation of society”,<sup>52</sup> and thus “the right to a climate system capable of sustaining human life” would be “fundamental to a free and ordered society”.<sup>53</sup> While converging domestic regulation can give rise to general principles of law under ICJ Statute article 38(c), references to a climate right per se are so sporadic that they could hardly give rise to any rules in the international legal sphere.

#### IV. Considerations in the light of the right to environmental sustainability

##### 1. *Evolution of international environmental protection as a human right*

The recent acknowledgment by the UN General Assembly that “the right to a safe, clean, healthy and sustainable environment” is “a human right”<sup>54</sup> represents an important step in international law, which integrates the recognition of such a right in about 110 States at the constitutional level, including all EU Member States, albeit in different forms. Still, despite the stance of authorities such as Judge Weeramantry in *Gabcykovo-*

---

<sup>51</sup> See Karla Martinez Toral *et al.*, 2 December 2021, “The Eleven Nations Heralding a New Dawn of Climate Constitutionalism”, <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/news/the-11-nations-heralding-a-new-dawn-of-climate-constitutionalism>.

<sup>52</sup> *Ibid.*

<sup>53</sup> *Juliana v. United States*, 217 F Supp (3d) 1224, (D. Or. 2016), para. 82. See further Rachel Shuen, “Addressing a Constitutional Right to a Safe Climate: Using the Court System to Secure Climate Justice”, *J. Gender Race & Just.* 243 (2021) 377.

<sup>54</sup> UN General Assembly, “The Human Right ...”, para 1. See also the HRC, “The Human Right ...”, 3, para. 1.

*Nagymaros*,<sup>55</sup> the affirmation of the fundamental right to environmental protection cannot be regarded as decisive, as the resolution is not per se a binding instrument, in the absence of a compelling international treaty, and might only be considered to give rise to a general customary practice in the shorter or longer term, particularly through the support of the ICJ.<sup>56</sup>

The possible recognition of the right to a safe environment as a fundamental one in international law is the outcome of a progressive evolution that has taken place particularly in the second half of the 20<sup>th</sup> century. Already in 1948, article 28 of the Universal Declaration on Human Rights posited the right to an international order favourable to the realisation of human rights extensively interpreted so as to include “environmental concerns”.<sup>57</sup> Subsequently, principle 1 of the 1972 Stockholm Declaration on the Human Environment explicitly recognised a “fundamental” right to an “environment of quality”<sup>58</sup> and principle 1 of the 1992 Declaration adopted by the Rio Conference on Environment and Development stated that human beings are “entitled to a healthy and productive life in harmony with nature”.<sup>59</sup> In 1994, the UN Draft Principles on Human Rights and the Environment<sup>60</sup> recognised the intergenerational “right to a secure, healthy and ecologically sound environment”, together with its interdependent and indivisible nature with respect to all other fundamental rights (Principles 2 and 4), including correlated procedural rights (Principles 15-20) and universal duties (Principles 21 and 22). More recently, the right to an ecologically sound environment has been included in the UN Draft Global Pact for the Environment, a draft treaty aiming to outline a new generation of human rights and duties related to environmental protection.<sup>61</sup>

<sup>55</sup> *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia)* (1997) *ICJ Reports* 7, Separate Opinion Weeramantry.

<sup>56</sup> *North Sea Continental Shelf (Federal Republic of Germany v. Denmark, Federal Republic of Germany v. The Netherlands)* (1969) *ICJ Reports* 3, 43, para. 74.

<sup>57</sup> Fatma Zohra Ksentini, 1994, UN ECOSOC Doc. E.CN.4/Sub.2/1994/9, Final Report of the UN Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, “Human Rights and the Environment, Review of Further Developments in Fields with which the Sub-Commission Has Been Concerned”, para. 34.

<sup>58</sup> UN Conference on the Human Environment, 1973, Report, UN Doc. A/CONF.48/14/Rev.1, “Declaration”.

<sup>59</sup> UN Conference on Environment and Development, 1992, Report, “Declaration”, UN Doc. A/CONF.151/26, Annex I.

<sup>60</sup> Ksentini, “Human Rights and the Environment ...”, 22, Annex 1.

<sup>61</sup> UN General Assembly, 2018, Res. 72/277, “Towards a Global Pact for the Environment”. See further Nanda Ved, “The Environment, Climate Change, and Human Rights: The Significance of the Human Right to Environment”, *Denv J Int'l L & Pol'y* 50 (2022) 89; Pau de Vilchez Moragues, *Climate in Court: Defining State Obligations on Global Warming through Domestic Climate Litigation* (Cheltenham, Edward Elgar, 2022) 239 ff.

While there is no acknowledgment of the right to environmental sustainability in international treaties,<sup>62</sup> including the ICCPR and ICESCR, by considering that the right to environmental sustainability is legally recognised in more than 155 States,<sup>63</sup> it can be safely assumed that a right to a sustainable environment is unfolding as a general principle of international law, according to article 38(1)(c) of the ICJ Statute.<sup>64</sup> This evolution is strengthened by the acknowledgment of the right in regional instruments, notably the Inter-American Convention on Human Rights<sup>65</sup> and the African Convention on Human and Peoples' Rights,<sup>66</sup> as confirmed by the jurisprudence of the African Commission and Court on Human and Peoples' Rights and that of the Inter-American Court on Human Rights (IACtHR).<sup>67</sup> The soft acknowledgment via the UN General Assembly resolution strengthens the idea of the human right to environmental sustainability as a general principle of international law under ICJ Statute article 38(1)(b), whereby some scholars interpret domestic recognition and soft international recognition as a sign of the emergence of a customary international rule.<sup>68</sup>

Certainly, international regulation is more progressive than the EU normative framework, whereby the EUCFR only recognises the right to environmental sustainability—high-level environmental protection—as a principle, not as a justiciable right, while the ECtHR offers indirect environmental protection through the prism of first- and second-generation human rights, absent an explicit recognition of a right to environmental sustainability in the ECHR.<sup>69</sup> The binding establishment of a substantive human right to a sustainable environment—or better, to environmental sustainability—in international law would complement existing procedural environmental rights, which are already posited as human rights un-

<sup>62</sup> See Bruce Lindsay, “Can We Conceive of the Right to a Safe Environment in the Face of Climate Catastrophe?”, *Human Rights Def* 29 (2020) 21.

<sup>63</sup> HRC, “The Human Right ...”, 2, preamble.

<sup>64</sup> Opened for signature 26 June 1945, 1 UNTS XVI, entered into force 24 October 1945.

<sup>65</sup> Opened for signature 22 November 1969, 114 UNTS 123 No 17955, entered into force 18 July 1978.

<sup>66</sup> Opened for signature 27 June 1981, 1520 UNTS 128, entered into force 21 October 1986. See John Knox, 2018, UN Doc. A/73/188, “Report of the Special Rapporteur on the Issue of Human Rights Obligations Relating to the Enjoyment of a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment”.

<sup>67</sup> *Advisory Opinion*, IACtHR, OC-23/17, 15 November 2017. See also Knox, “Report...”, 12, para. 35.

<sup>68</sup> Cesar Rodríguez-Garavito, “A Human Right to a Healthy Environment? Moral, Legal, and Empirical Considerations”, in *The Human Right to a Healthy Environment*, eds. John Knox and Ramin Pejan (Cambridge, Cambridge University Press, 2018), 155.

<sup>69</sup> Opened for signature 4 November 1950, 213 UNTS 221, entered into force 3 September 1953.

der the Aarhus Convention—a European agreement that has progressively achieved global status<sup>70</sup>—and are conceived of as a means to “contribute to the protection of the right of every person of present and future generations to live in an environment adequate to his or her health and well-being” (article 1).

## 2. Systemic implications for the right to climate sustainability

Despite the progressive acknowledgment of the right to a sustainable environment as a fundamental one in the international legal sphere, its structural features are for the time being undefined. The reference to a right to a “safe, clean, healthy and sustainable” environment, involving a variety of adjectives, is per se a question of scholarly attention<sup>71</sup> and seems to be literally restrictive with respect to measures such as climate change adaptation, which is instead definitely covered by the broader notion of a right to “environmental sustainability”. Among other systemic issues, the right to environmental sustainability raises the question of the relationship with other (fundamental and non-fundamental) rights, including the right to climate sustainability.

Notably, the question arises as to whether acknowledging the fundamental nature of the right to environmental sustainability—possibly seen as an *erga omnes* obligation<sup>72</sup>—implies a recognition of the human rights nature of the different claims it encompasses as a holistic notion. According to the Stockholm Declaration, the concept of “environment” means the “natural resources of the earth, including the air, water, land, flora and fauna” (Principle 2). Thus, schematically, the right to a sustainable environment—and the broader right to environmental sustainability—includes the corresponding rights to the protection of soils, water, watercourses, groundwater, iced water, the marine environment, air, biodiversity, the Polar Regions, outer space and protection from hazardous waste and substance, which are embedded in international agreements spanning

<sup>70</sup> Nicolas De Sadeleer, “Enforcing EUCHR Principles and Fundamental Rights in Environmental Cases”, *Nordic Journal of International Law* 81 (2012) 39, 49.

<sup>71</sup> See Sara De Vido, “Climate Stability as a Common Good: A Strategy for the European Union”, in *Environmental Sustainability in the European Union: Socio-Legal Perspectives*, eds. Serena Baldin and Sara De Vido (Trieste, EUT, 2020), 101, 102.

<sup>72</sup> Hugh Thirlway, *The Sources of International Law* (Oxford: Oxford University Press, 2019); Daniel Magraw and Kristina Wienhöfer, “The Malé Formulation of the Overarching Environmental Human Right”, in Knox and Pejan, *The Human Right ...* 215, 226; Quirico, “Environmental Rights and Climate Rights ...”, 106-108.

the Convention on Biological Diversity<sup>73</sup> and the Environmental Protocol of Madrid to the Antarctic Treaty.<sup>74</sup> These environmental claims can be further sub-divided into more specific rights,<sup>75</sup> spanning the right to clean and healthy air,<sup>76</sup> the claim that States implement adequate action plans to prevent desertification and the right to climate sustainability, as spelled out in detail in instruments such as the Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution,<sup>77</sup> the Convention to Combat Desertification and the UNFCCC.<sup>78</sup>

Within such a systemic framework, conceiving of the right to environmental sustainability—or the more limited right to a sustainable environment—as a fundamental one logically entails that also all its component environmental rights be regarded as fundamental, given that they are the parts of a single construct. This is possibly one of the reasons that have thus far fostered a prudent approach, whereby environmental protection has been regarded as a principle rather than a right under the Stockholm and Rio Declarations. While scholars and practitioners have mostly focused on the question of greening human rights,<sup>79</sup> thus tackling the issue the other way around, declaring the human rights nature of the right to environmental sustainability actually entails a recognition of the fundamental nature of an entire area of international law, which is an unprecedented development with widespread systemic ramifications.<sup>80</sup> In light of this, if human rights status is bestowed upon the right to environmental sustainability, logically—or rather necessarily—its different composing elements, that is, environmental rights, should also be recognised the same status.

---

<sup>73</sup> Opened for signature 5 June 1992, 1760 UNTS 79, entered into force 29 December 1993.

<sup>74</sup> Opened for signature 4 October 1991, 2941 UNTS 3, entered into force 14 January 1998.

<sup>75</sup> See also Olha Sushyk and Olena Shompol, “The Climate Change Impact on the Human Right to Environmental Conditions of a Specified Quality (Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment): Some International Environmental Law Issues”, *Review of Comparative Law* 36 (2019) 93, 105.

<sup>76</sup> Irmína Kotiuk, Adam Weiss and Ugo Taddei, “Does the European Convention on Human Rights Guarantee a Human Right to Clean and Healthy Air? Litigating at the Nexus between Human Rights and the Environment — The Practitioners’ Perspective”, *Journal of Human Rights and the Environment* 13 (2022) 122, 127.

<sup>77</sup> Opened for signature 13 November 1979, 1302 UNTS 217, entered into force 16 March 1983.

<sup>78</sup> Opened for signature 13 October 1995, 1954 UNTS 3, entered into force 26 December 1996.

<sup>79</sup> See, for instance, Dinah Shelton, “Complexities and Uncertainties in Matters of Human Rights and the Environment: Identifying the Judicial Role”, in Konx and Pejan, *The Human Right ...* 97, 99 ff.

<sup>80</sup> Knox, “Report...”, 5.

This approach impacts the recognition of the right to climate sustainability in the EU as a component of the right to environmental sustainability. In this regard, scholarly work suggests that the acknowledgement of the fundamental right to a sustainable environment *facilitates* the acknowledgment of a human right to climate sustainability. Thus, relevant developments and, most recently, the endorsement of the right to an ecologically sound environment via the UN Draft Global Pact for the Environment,<sup>81</sup> would indicate growing support also for the establishment of a distinctive human right to a sustainable climate.<sup>82</sup> More precisely, recognising the right to environmental sustainability as a fundamental one should *necessarily entail* the systemic effect of also establishing the human rights nature of the right to climate sustainability, particularly in the EU, in the light of relevant normative developments, and of further affirming its universal scope of application as an *erga omnes* duty and right, beyond the particular scope of the UNFCCC regime.<sup>83</sup> In this regard, it is notable that the preamble to UN General Assembly Resolution 76/300 refers to the responsibility of “all business enterprises” to “respect human rights” under the UN Guiding Principles on Business and Human Rights,<sup>84</sup> beyond mere interstate relationships. Interestingly, on the same day it declared the human rights nature of the right to a sustainable environment, the HRC appointed a Special Rapporteur on the “Promotion” and “Protection” of Human Rights in the Context of Climate Change.<sup>85</sup> This signifies the necessity of taking an analytical approach to global warming from a human rights perspective within the more comprehensive framework of the human right to environmental sustainability.<sup>86</sup> Whereas the Rapporteur has thus far exclusively approached the question from the standpoint of the impact of climate change on different human rights,<sup>87</sup> developments on the human right to climate sustainability cannot be excluded in the future, as concerns both mitigation and adaptation to climate change.<sup>88</sup>

---

<sup>81</sup> UN General Assembly, “Towards a Global Pact ...”.

<sup>82</sup> Jacqueline Peel and Hari Osofsky, 2019, “Litigating the Right to a Sustainable Climate System”, <https://www.openglobalrights.org/litigating-the-right-to-a-sustainable-climate-system>.

<sup>83</sup> Quirico, “Environmental Rights and Climate Rights ...”, 108 ff.

<sup>84</sup> OHCHR, 2011, “Guiding Principles on Business and Human Rights”.

<sup>85</sup> HRC, 2021, UN Doc. A/HRC/48/L.27, “Mandate of the Special Rapporteur on the Promotion and Protection of Human Rights in the Context of Climate Change”.

<sup>86</sup> HRC, “Mandate ...”, preamble, 2-3; HRC, 2021, UN Doc. A/HRC/48/L.22, “Human Rights and Indigenous Peoples”, preamble.

<sup>87</sup> Morgera, “Scene-setting ...”.

<sup>88</sup> See Verena Kahl, “A Human Right to Climate Protection — Necessary Protection or Human Rights Proliferation?”, *NQHR* 42 (2022) 158, 174; Autumn Bordner, Jon Barnett and Elissa Waters, “The Human Right to Climate Adaptation”, *Climate Action* 43 (2023) 1.

## V. Modeling the system: substantive and procedural climate rights and duties

While key EU normative instruments reveal the traces of a nascent right to climate sustainability, in the light of international law developments, the structure of such a substantive right and its procedural implications are far from being elaborate and extensively outlined. Among different studies developed in the area,<sup>89</sup> the most advanced model scoping the right to climate sustainability as a fundamental claim is afforded by the Declaration on Human Rights and Climate Change adopted by the Global Network for Human Rights and the Environment (GNHRE).<sup>90</sup> Indeed, despite its title, the Declaration definitely outlines the relationship between climate change and human rights predominantly from the specific standpoint of the right to climate sustainability, thus tracing a clear difference with respect to other normative instruments that approach climate change from the perspective of specific human rights, such as the rights to life and culture, or from the viewpoint of the right to environmental sustainability.<sup>91</sup> Albeit concise, this is a meaningful tool, which lays down groundwork for the recognition of the right to climate sustainability as a fundamental one quite thoroughly and can thus provide schematic guidance for shaping the claim at the EU level, with widespread systemic implications.

Consistent with the comprehensive scope of the right to environmental sustainability and in the light of the interdependence and indivisibility of human rights, the fundamental right to climate sustainability should be framed within the context of the more comprehensive human right to environmental sustainability (GNHRE Declaration Principle I(1)).<sup>92</sup> In fact, everyone should have a right to the highest attainable standard of health and freedom from harmful emissions as well as from dangerous anthropogenic interference with the climate system through the containment of global temperatures well below 2°C above preindustrial levels (GNHRE Declaration Principle I(5)), including adequate adaptation measures (GNHRE Declaration Principle I(3) and (6)).<sup>93</sup> More precisely, the right to climate sustainability responds to the specific needs of present and future genera-

---

<sup>89</sup> ClimateStore, 2021, “Top 50 Non-Profit Organizations Working to Stop Climate Change”, <https://climatestore.com/take-action/get-involved/non-profit-organizations-working-on-climate-change>.

<sup>90</sup> GNHRE, 2021, “Declaration on Human Rights and Climate Change”, <https://gnhre.org/declaration-human-rights-climate-change>.

<sup>91</sup> OHCHR, 2021, OHCHR and Climate Change, <https://www.ohchr.org/en/issues/hrand-climatechange/pages/hrclimatechangeindex.aspx>.

<sup>92</sup> See further Quirico, “Environmental Rights and Climate Rights ...”, 104 ff.

<sup>93</sup> *Ibid.*

tions (GNHRE Declaration Principle I(4)) and involves further fundamental claims. Thus, for instance, everyone should have the right to investment in adaptation and mitigation preventing the negative consequences of anthropogenic climate change (GNHRE Declaration Principle I(6)). Furthermore, along the lines of article 19 of the Universal Declaration of Human Rights and of the ICCPR, all human beings should have a right to specific adaptation measures, such as education on climate change and human rights (GNHRE Declaration Principle II(12)) and freedom of opinion and expression on global warming (GNHRE Declaration Principle II(11)).

Based on the necessary correlativeness between jural positions, the right to climate sustainability implies intertwined duties, on the one hand, for natural persons, and, on the other, for legal entities. While natural persons have, individually and in association with others, a “moral” responsibility to avoid and minimise practices that contribute to climate damage (GNHRE Declaration Principle III(16)), States and businesses have an obligation to respect climate rights and to protect the climate. Along the lines of the well-established tripartite categorisation of human rights,<sup>94</sup> States also have a duty to fulfil the right to climate sustainability, which is framed as a specific obligation within the context of the right to environmental sustainability, whereby all States respect and ensure not only the right to a secure, healthy and ecologically sound environment, but also the right to a stable climate, including a duty to minimise GHG impact (GNHRE Declaration Principle III(21)). Furthermore, international organisations and agencies must observe climate rights and duties (GNHRE Declaration Principle III(23)) and, more comprehensively, all States, international organisations, businesses and individuals acting to reduce climate harm must recognise and respect the right to be free from climate change-related harm (GNHRE Declaration Principle III(24)).<sup>95</sup> Such a general obligation entails for States, as well as other sovereign and non-sovereign entities and persons, specific duties, such as the obligation to assist climate refugees (GNHRE Declaration Principle III(20)).

Procedurally, the right to climate sustainability and the correlated duty to strive and achieve climate sustainability should be complemented by the right to timely, clear and accessible information concerning the climate (GNHRE Declaration Principle II(10)). Based on a parallelism between “procedural environmental rights” under the 1998 Aarhus Conven-

---

<sup>94</sup> Eide Asbjorn, 1983, UN Doc E/CN.4/Sub.2/1983/25, Report, “The Right to Adequate Food as a Human Right”.

<sup>95</sup> See Pavel Bureš and Monika A. Król, “Transnational Corporations — Duty Bearers of Obligations to Respect Right to Food and Right to Environment as Human Rights: From Utopia to Reality?”, *Int & Comp LR* 23(2) (2023) 67; Iyengar, “Human Rights ...”, 304.

tion and “procedural climate rights”,<sup>96</sup> the claim to climate sustainability should be complemented by a fundamental right to information, participation in planning and decision-making, as well as to obtain effective remedy and redress (GNHRE Declaration Principles II(13) and II(15)). In the light of UNFCCC articles 4 and 6, procedural climate rights—or the right to access information, participate in decision-making and access effective remedies on climate sustainability<sup>97</sup>—seem to be essential to the implementation of transparent and effective climate action with respect to issues such as measurement, reporting, and verification, allowing vulnerable groups, for instance, indigenous people, women and migrants, to take part in climate decision-making and to activate effective remedies.<sup>98</sup> At the international level, in line with the limited progress on the establishment of a substantive right to climate sustainability, the question has thus far been tackled exclusively from the standpoint of the right of access to information on climate change and human rights.<sup>99</sup>

## VI. Conclusion

An analysis of key regulatory tools reveals that a right to climate sustainability is emerging as a fundamental claim in the EU, with respect to both adaptation and mitigation. By contrast, pending the ICJ advisory opinion on the matter, there is very little evidence of such a right in international law, which, at least for the time being, only recognises a particular inter-state obligation to curb carbon emissions and rather focuses on the more comprehensive fundamental right to a sustainable environment, essentially covering an entire subject-area under international law, spanning outer space, water protection, hazardous substances and biodiversity.

Despite the apparent discrepancy between EU law and international law, the global acknowledgment of a fundamental right to environmental sustainability—even if only as soft law for the time being—represents a crucial development with key implications for the recognition of a fundamental right to climate sustainability. Indeed, the latter is a specific component

---

<sup>96</sup> Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters, opened for signature 25 June 1998, 2161 UNTS 447, entered into force 30 October 2001.

<sup>97</sup> See, for instance, Iyengar, “Human Rights ...”, .299.

<sup>98</sup> Svitlana Kravchenko, “Procedural Rights as a Crucial Tool to Combat Climate Change”, *Georgia J Int'l & Comp L* 38 (2010) 613, 618, 630, 635 and 648.

<sup>99</sup> Elisa Morgera, 18 July 2024, UN Doc. A/79/176, “Access to Information on Climate Change and Human Rights”, Report of the Special Rapporteur on the Promotion and Protection of Human Rights in the Context of Climate Change.

of the former, so much so that positing the human rights nature of the right to a sustainable environment—or, preferably, the right to environmental sustainability—logically entails the human rights nature of its different components, and thus of an entire area of international law, which is an unprecedented systemic development. This determines a paradigm shift, overcomes critical objections and discloses the possibility of establishing the claim to climate sustainability as a universal human right at the international and EU level. Such a possibility further entails the need to explore and systemically outline correlated substantive and procedural duties, such as the obligation to implement investment in GHG adaptation and mitigation as well as to grant access to climate information, participation and effective remedies against global warming.

## VII. Bibliography

- Albrecht, Juliane, “Climate Adaptation Law: A European Perspective”, *China EU Law Journal* (2024) 1.
- Amnesty International, European Institutions Office, “Call for the Adoption of an Additional Protocol to the ECHR on the Right to a Clean, Healthy and Sustainable Environment”, 15 March 2024, <https://www.amnesty.eu/news/call-for-the-adoption-of-an-additional-protocol-to-the-european-convention-on-human-rights-on-the-right-to-a-clean-healthy-and-sustainable-environment>.
- Asbjorn, Eide, Report, “The Right to Adequate Food as a Human Right”, UN Doc E/CN.4/Sub.2/1983/25, 1983.
- Benoit, Mayer, “Obligations of Conduct in the International Law on Climate Change: A Defence”, *RECIEL* 27 (2018) 130.
- Bodansky, Daniel, “The Legal Character of the Paris Agreement”, *RECIEL* 25(2) (2016) 142.
- Bordner, Autumn, Barnett, Jon and Waters, Elissa, “The Human Right to Climate Adaptation”, *Climate Action* 43 (2023) 1.
- Boyd, David, “Report of the Special Rapporteur on the Issue of Human Rights Obligations Relating to the Enjoyment of a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment”, UN Doc. A/74/161, 2019.
- Bureš, Pavel and Król, Monika, “Transnational Corporations — Duty Bearers of Obligations to Respect Right to Food and Right to Environment as Human Rights: From Utopia to Reality?”, *Int & Comp LR* 23(2) (2023) 67.
- Carvalho v. the European Parliament and the Council*, Case C-565/19 P EU:C:2021:252.
- Carvalho v. the European Parliament and the Council*, Case T-330/18, EU:T:2019:324.
- ClimateStore, “Top 50 Non-Profit Organizations Working to Stop Climate Change”, 2021, <https://climastore.com/take-action/get-involved/non-profit-organizations-working-on-climate-change>.

- Committee of Ministers of the Council of Europe, CM/Rec(2022)20, Recommendation to Member States on Human Rights and the Protection of the Environment, 2022.
- Council of Europe, “Manual on Human Rights and the Environment”, 3<sup>rd</sup> ed., 2022, <https://rm.coe.int/manual-environment-3rd-edition/1680a56197>.
- D. Or., *Juliana v. United States*, 217 F Supp (3d) 1224, (D. Or. 2016).
- De Sadeleer, Nicolas, “Enforcing EUCHR Principles and Fundamental Rights in Environmental Cases”, *Nordic Journal of International Law* 81 (2012) 39.
- De Vido, Sara, “Climate Stability as a Common Good: A Strategy for the European Union, in *Environmental Sustainability in the European Union: Socio-Legal Perspectives*, eds. Serena Baldin and Sara De Vido (Trieste, EUT, 2020), 101.
- De Vilchez Moragues, Pau, *Climate in Court: Defining State Obligations on Global Warming through Domestic Climate Litigation* (Cheltenham, Edward Elgar, 2022).
- EU Agency for Fundamental Rights, “What Is the Difference between Human Rights and Fundamental Rights?”, 2021, <https://fra.europa.eu/en/about-fundamental-rights/frequently-asked-questions#difference-human-fundamental-rights>.
- European Commission, Communication to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Doc. COM/2019/640 final, “The European Green Deal”, 11 December 2019.
- European Parliament, Resolution 2020/2134(INI), “Effects of Climate Change on Human Rights and the Role of Environmental Defenders on This Matter”, 19 May 2021.
- European Parliament, “The Normative Status of Climate Change Obligations under International Law”, PE 749.395, 2023.
- European Parliament and Council, “Establishing the Framework for Achieving Climate Neutrality”, Regulation 2021/1119, 30 June 2021, OJ EU L 243, 9/7/2021, 1.
- Francioni, Francesco and Quirico, Ottavio, “Untying the Gordian Knot: Towards the Human Right to a Climatically Sustainable Environment?”, in *Climate Change and Human Rights: An International and Comparative Law Perspective*, Ottavio Quirico and Mouloud Boumghar eds. (London and New York, Routledge, 2016) 133.
- GNHRE, “Declaration on Human Rights and Climate Change”, 2021, <https://gnhre.org/declaration-human-rights-climate-change>.
- Hart, Herbert, *The Concept of Law* (Oxford, Clarendon Press, 1952).
- HRC, “Human Rights and Indigenous Peoples”, UN Doc. A/HRC/48/L.22, 2021.
- HRC, “Mandate of the Special Rapporteur on the Promotion and Protection of Human Rights in the Context of Climate Change”, UN Doc. A/HRC/48/L.27, 2021.
- HRC, UN Doc. A/HRC/48/L.23/Rev.1, “The Human Right to a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment”, 2021.
- HRC. UN Doc. A/HRC/48/L.18, “The Right to Development”, 2021.
- IACtHR, *Advisory Opinion*, OC-23/17, 15 November 2017.

- ICJ, *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia)* (1997) *ICJ Reports* 7, Separate Opinion Weeramantry.
- ICJ, *North Sea Continental Shelf (Federal Republic of Germany v. Denmark, Federal Republic of Germany v. The Netherlands)* (1969) *ICJ Reports* 3.
- ICJ, *Obligations of States in Respect of Climate Change*, Request for advisory opinion pursuant to General Assembly Resolution 77/276 of 29 March 2023.
- ILC, UN Doc. A/CN.4/L.682, “Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law”, 2006.
- IPCC, Synthesis Report, Summary for Policymakers, “Climate Change”, 2023.
- Iyengar, Shalini, “Human Rights and Climate Wrongs: Mapping the Landscape of Rights-Based Climate Litigation”, *RECIEL* 32 (2023) 299.
- ITLOS, *Request Submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law*, Advisory Opinion, 21 May 2024.
- Jegede, Ademola, “Arguing the Right to a Safe Climate under the UN Human Rights System”, *International Human Rights Law Review* 9 (2020) 184.
- Kelsen, Hans, *Reine Rechtslehre: Einleitung in die rechtswissenschaftliche Problematik* (Leipzig and Wien, Franz Deuticke, 1934).
- Kahl, Verena, “A Human Right to Climate Protection: Necessary Protection or Human Rights Proliferation?”, *NQHR* 42 (2022) 158.
- Knox, John, “Report of the Special Rapporteur on the Issue of Human Rights Obligations Relating to the Enjoyment of a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment”, UN Doc. A/73/188, 2018.
- Kravchenko, Svitlana, “Procedural Rights as a Crucial Tool to Combat Climate Change”, *Georgia J Int'l & Comp L* 38 (2010) 613.
- Kotiuk, Irmina, Weiss, Adam and Taddei, Ugo, “Does the European Convention on Human Rights Guarantee a Human Right to Clean and Healthy Air? Litigating at the Nexus between Human Rights and the Environment — The Practitioners’ Perspective”, *Journal of Human Rights and the Environment* 13 (2022) 122.
- Lesnikowski, Alexandra *et al.*, “Human Rights in Climate Change Adaptation Policies: A Systematic Assessment”, *Climate Policy* 24(8) (2024) 1050.
- Lindsay, Bruce, “Can We Conceive of the Right to a Safe Environment in the face of Climate Catastrophe?”, *Human Rights Def* 29 (2020) 21.
- Malgosia, Fitzmaurice, “Responsibility and Climate Change”, *German Yearbook of International Law* 53 (2010) 89.
- Martinez Toral, Karla *et al.*, “The Eleven Nations Heralding a New Dawn of Climate Constitutionalism”, 2 December 2021, <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/news/the-11-nations-heralding-a-new-dawn-of-climate-constitutionalism>.
- Magraw, Daniel and Wienhöfer, Kristina, “The Malé Formulation of the Overarching Environmental Human Right”, in *The Human Right to a Healthy Environment*, eds. John H. Knox and Ramin Pejan (Cambridge, CUP, 2018) 215.
- Morgera, Elisa and Marin-Duran, Grazia, “Article 37”, in *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, eds. Steve Peers, Tamara Hervey, Jeff Kenner and Angela Ward (Oxford, Hart, 2021), 989.
- Morgera, Elisa, “Scene-setting”, Report of the Special Rapporteur on the Promotion and Protection of Human Rights in the Context of Climate Change, UN Doc. A/HRC/56/46, 24 July 2024.

- Morgera, Elisa, “Access to Information on Climate Change and Human Rights”, Report of the Special Rapporteur on the Promotion and Protection of Human Rights in the Context of Climate Change, UN Doc. A/79/176, 18 July 2024.
- Nordlander, Linnéa, “What’s in a Right? Concretizing States’ Climate Change Mitigation Obligations under Human Rights Law”, *Human Rights Law Review* 24 (2024) 1.
- OHCHR, “Guiding Principles on Business and Human Rights”, 2011.
- OHCHR, Fact Sheet, “The International Bill of Human Rights”, 1996.
- OHCHR, OHCHR and Climate Change, 2021, <https://www.ohchr.org/en/issues/hrandclimatechange/pages/hrclimatechangeindex.aspx>.
- Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Recommendation 2011, “Anchoring the Right to a Healthy Environment: Need for Enhanced Action by the Council of Europe”, 2021.
- Peel, Jacqueline and Osofsky, Hari, “Litigating the Right to a Sustainable Climate System”, 2019, <https://www.openglobalrights.org/litigating-the-right-to-a-sustainable-climate-system>.
- Perri, Adam, “The ‘Common Concern of Humankind’: Establishing *Erga Omnes* Obligations for Climate Change Responsibility in the ICJ’s Forthcoming Advisory Opinion”, *Maryland LR* 83(4) (2024) 1352.
- Quirico, Ottavio, “Environmental Rights and Climate Rights: *Erga Omnes* Obligations in International Law and EU Law?”, *Hungarian HYBILEL* 2022(10) 105.
- Rodríguez-Garavito, Cesar, “A Human Right to a Healthy Environment? Moral, Legal, and Empirical Considerations”, in *The Human Right to a Healthy Environment*, eds. John Knox and Ramin Pejan (Cambridge, Cambridge University Press, 2018), 155.
- Shelton, Dinah, “Complexities and Uncertainties in Matters of Human Rights and the Environment: Identifying the Judicial Role”, in *The Human Right to a Healthy Environment*, eds. John Knox and Ramin Pejan (Cambridge, Cambridge University Press, 2018), 97.
- Shuen, Rachel, “Addressing a Constitutional Right to a Safe Climate: Using the Court System to Secure Climate Justice”, *J. Gender Race & Just.* 243 (2021) 377.
- Sushyk, Olha and Shompol, Olena, “The Climate Change Impact on the Human Right to Environmental Conditions of a Specified Quality (Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment): Some International Environmental Law Issues”, *Review of Comparative Law* 36 (2019) 93.
- The Netherlands v. Urgenda*, Case 19/00135, Judgment of 20 December 2019, Judgment of 9 April 2024.
- The Netherlands v. Urgenda*, Case No. C/09/456689/HA ZA 13-1396, Judgment of 9 October 2018.
- Thirlway, Hugh, *The Sources of International Law* (Oxford: Oxford University Press, 2019).
- UN Conference on Environment and Development, 1992, Report, “Declaration”, UN Doc. A/CONF.151/26, Annex I.
- UN Conference on the Human Environment, Report, “Declaration”, UN Doc. A/CONF.48/14/Rev.1, 1973.

- UN General Assembly, 1 August 2022, A/RES/76/300, “The Human Right to a Clean, Healthy and Sustainable Environment”.
- Verein KlimaSeniorinnen Schweiz v. Switzerland*, ECtHR, Case No. 53600/20, Judgment of 9 April 2024.
- Ved, Nanda, “The Environment, Climate Change, and Human Rights: The Significance of the Human Right to Environment”, *Denv J Int’l L & Pol’y* 50 (2022) 89.
- Verheyen, Roda, *Climate Change Damage and International Law: Prevention Duties and State Responsibility* (Leiden, Brill, 2005) 142.
- Wesley Newcomb, Hohfeld, “Fundamental Legal Conceptions as Applied in Judicial Reasoning”, *Yale Law Journal* 26 (1916) 710.
- WMO, “WMO Confirms 2024 as Warmest Year on Record at about 1.55°C above Pre-industrial Level”, 2025, <https://wmo.int/news/media-centre/wmo-confirms-2024-warmest-year-record-about-155degc-above-pre-industrial-level>.
- World Bank, “Climate Change Knowledge Portal, Kiribati”, 2024, <https://climateknowledgeportal.worldbank.org/country/kiribati>.
- World Commission on Environment and Development, 1987, Brundtland Report, “Our Common Future”.
- Zohra Ksentini, Fatma, Final Report of the UN Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, “Human Rights and the Environment, Review of Further Developments in Fields with which the Sub-Commission Has Been Concerned”, UN ECOSOC Doc. E.CN.4/Sub.2/1994/9.

## About the author

**Ottavio Quirico**, PhD, is a Senior Researcher in the Department of Humanities and Social Sciences at Perugia University for Foreigners and a Professor at the University of New England, Law School and Australian National University, Centre for European Studies. He is also a Member of the Centre on Transnational Legal Relations at the Federal University of Paraíba in Brazil and an Alumnus of the European University Institute. He has been, inter alia, a Fernand Braudel Senior Fellow in the Law Department of the European University Institute in Florence and a Marie Curie Fellow at Université Panthéon-Assas in Paris. He has taught and researched extensively in the areas of international law and relations and EU law and policy, lecturing in several universities and institutions worldwide and acting as a consultant to the United Nations.

## Sobre el autor

**Ottavio Quirico**, PhD, es investigador senior en el Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad para Extranjeros de Perugia y profesor en la Facultad de Derecho de la Universidad de Nueva In-

glaterra y en el Centro de Estudios Europeos de la Universidad Nacional de Australia. También es miembro del Centro de Relaciones Jurídicas Transnacionales de la Universidad Federal de Paraíba en Brasil y alumno del Instituto Universitario Europeo. Ha sido, entre otras cosas, Fernand Braudel Senior Fellow en el Departamento de Derecho del Instituto Universitario Europeo de Florencia y Marie Curie Fellow en la Universidad Panthéon-Assas de París. Ha enseñado e investigado extensamente en las áreas de derecho y relaciones internacionales y derecho y política de la UE, dando conferencias en varias universidades e instituciones de todo el mundo y actuando como consultor de las Naciones Unidas.



# **Jurisprudencia**



# Crónica de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea Segundo 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.3252>

Publicado en línea: marzo de 2025

---

**Sumario:** I. Introducción.—II. Primera parte. Los desarrollos jurisprudenciales del derecho de la Unión Europea. 1. La independencia judicial, el nombramiento de un juez del Tribunal General y la inadmisión de prejudiciales de jueces ilegítimos. 2. Los límites del Derecho de la Unión a prácticas procesales de los tribunales supremo y constitucional: *sentencia KUBERA* y *sentencia Energotehnica*. 3. Los procesos judiciales sobre secretos oficiales y el derecho de defensa: *sentencia protectus*. 4. Los límites a la ejecución de sentencias españolas por tribunales franceses: *sentencia Real Madrid / Le Monde*. 5. La afiliación de los ciudadanos de la Unión a partidos checos y polacos. 6. La residencia y la asistencia social en favor de los extranjeros no comunitarios. 7. El triunfo de la Comisión en materia de ayudas de Estado: las decisiones fiscales anticipadas en Irlanda. 8. La protección del medio ambiente y la salud de las personas.—III. Segunda parte. La jurisprudencia europea provocada desde España y sus efectos. 1. Las medidas de saneamiento bancario, la protección de los consumidores y el emplazamiento de matrices y filiales en el cártel de camiones. 2. La protección de los derechos sociales: igualdad salarial, empresas de trabajo temporal, jornada de las empleadas del hogar y despidos colectivos. 3. Las garantías en los procedimientos judiciales de extranjería. 4. La ejecución de la política agrícola en España. 5. La protección de los lobos en la Directiva de los hábitats. 6. La exoneración de deudas y los límites de la libre circulación de capitales. 7. Contra la interpretación infinita y las costas.—IV. Relación de las sentencias comentadas.

---

**Resumen:** Esta *Crónica* semestral realiza un seguimiento de las resoluciones judiciales más importantes del Tribunal de Justicia. La selección se hace en atención a la formación del Tribunal de Justicia, especialmente la de Gran Sala, a la novedad de los temas abordados y, en particular, a su relevancia desde la perspectiva del Derecho español. En una primera parte se examinan las sentencias referidas a las instituciones europeas y otros países de la Unión; y, luego, en la segunda parte se comentan con un mayor grado de exhaustividad las sentencias generadas como consecuencia o

a partir de recursos directos y cuestiones prejudiciales españolas. En esta *Crónica* se aborda la independencia judicial tal como ha sido tratada por el Tribunal de Justicia en el nombramiento de un juez del Tribunal General o en la inadmisibilidad de una cuestión prejudicial procedente de Polonia de un juez considerado ilegítimo. También se establecen los límites que impone el Derecho de la Unión Europea a los recursos de casación ante los Tribunales Supremos nacionales y los límites que impone la Carta a la ejecución de sentencias de otros jueces de la Unión Europea. La ciudadanía de la Unión determina que la prohibición de afiliarse a partidos políticos en Polonia o en la República Checa sea contraria al Derecho de la Unión. La Comisión ha ganado la batalla en materia de ayudas de Estado contra Irlanda y contra Apple. En fin, la jurisprudencia traza el alcance del derecho al medio ambiente y el derecho a la salud. Han sido muy numerosas las sentencias del Tribunal de Justicia que responden cuestiones prejudiciales de tribunales españoles en materia de protección de los derechos sociales, medidas de saneamiento bancario, cláusulas abusivas en materia de consumidores, extranjería, política agrícola, protección de los lobos, exoneración del pasivo o libre circulación de capitales; y me refiero al criterio establecido por el Tribunal de Justicia que inadmite los recursos de interpretación frente a sentencias que respondan reenvíos prejudiciales así como al cálculo de las costas recuperables en los recursos directos.

**Palabras clave:** Jurisprudencia, Derecho de la Unión Europea, Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Derecho español, Cuestión prejudicial europea.

**Abstract:** *This Chronicle, a six-monthly report, follows up on the most important judicial decisions of the European Court of Justice. The selection is made in view of the formation of the ECJ, especially that of the Grand Chamber, the novelty of the topics addressed and, in particular, their relevance from the perspective of Spanish law. The first part examines judgments concerning the European institutions and other EU countries; and then, in the second part, the judgments generated as a result or from direct actions and questions referred for a preliminary ruling in Spain are commented on with a greater degree of completeness. This Chronicle deals with judicial independence as it has been dealt with by the ECJ in the appointment of a judge to the General Court or in the inadmissibility of a question referred for a preliminary ruling from Poland by a judge considered to be illegitimate. The Commission has won the battle on state aid against Ireland and Apple. It also sets out the limits imposed by European Union law on cassation appeals before national Supreme Courts and the limits imposed by the Charter on the enforcement of judgments of other European Union judges. Citizenship of the Union determines that the prohibition on joining political parties in Poland or the Czech Republic is contrary to EU law. The ECJ is outlining the scope of the right to the environment and the right to health. There have been many judgments by the Court of Justice answering questions referred for a preliminary ruling by Spanish courts concerning the protection of social rights, bank reorganisation measures, unfair terms in consumer matters, foreign nationals, agricultural policy, protection of wolves, discharge of liabilities or free movement of capitals; and I refer to the criterion laid down by the ECJ which dismisses appeals for interpreting judgments that answer references for a preliminary ruling and trial cost before ECJ.*

**Keywords:** *Case-law, European Union law, Court of Justice of the European Union, Spanish law, Question referred for a preliminary ruling*

## I. Introducción

Al comienzo del año judicial en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea sus jueces han reelegido, el 8 de noviembre de 2024 y por tres años más, al belga Koen Lenaerts como presidente, cargo que desempeña desde 2015, y han situado al alemán Thomas von Danwitz en la vicepresidencia. Y de las primeras cinco salas, los jueces elegidos como presidentes son el luxemburgués François Biltgen, la estonia Küllike Jürimäe, el chipriota Constantinos Lycourgos, el lituano Irmantas Jarukaitis y la española Lourdes Arastey. Por su parte, los abogados generales han elegido como Primer Abogado General al polaco Maciej Szpunar.

Este es el núcleo del Tribunal de Justicia y será el que oriente la jurisprudencia en los próximos tres años. No obstante, es posible prever que habrá una clara continuidad en una línea de convertirlo, apoyándose en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en un verdadero tribunal constitucional de la Unión Europea.

En este sentido no pasa desapercibido el intento por dar o quitar legitimidad desde el Tribunal de Justicia a los tribunales nacionales en función de su respeto de los estándares europeos mínimos del Estado de Derecho. El Tribunal de Justicia sigue inadmitiendo cuestiones prejudiciales procedentes de Tribunal Supremo polaco al precisar en la *sentencia Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, C-326/23*: «el juez de la Sala de lo Civil que compone en solitario la formación jurisdiccional que ha planteado la presente petición de decisión prejudicial al Tribunal de Justicia no es un «órgano jurisdiccional» en el sentido del artículo 267 TFUE, por lo que esta petición ha de declararse inadmisibile».

Como en *Crónicas* anteriores, examino las sentencias más relevantes del segundo semestre de 2024 abordando primero las planteadas desde o en relación con las instituciones de la Unión y otros Estados miembros; y, luego, con un mayor grado de exhaustividad, comento las sentencias generadas como consecuencia o a partir de recursos y cuestiones prejudiciales españolas.

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

De las resoluciones elegidas, cuatro de ellas están vinculadas al nombramiento de los jueces, en este caso la designación de un juez del Tribunal General, a la inadmisión de una cuestión prejudicial procedente de un tribunal polaco considerado ilegítimo por el Tribunal de Justicia y por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, a los límites que impone el

Derecho de la Unión a los recursos de casación en el ámbito nacional y, en fin, a las excepciones a la ejecución de sentencias de otros tribunales de Estados miembros de la Unión. Las otras sentencias se refieren a ámbitos específicos de la integración europea como las ayudas de Estado en materia tributaria, el estatuto de los no comunitarios, la ciudadanía de la Unión y el derecho a afiliarse a partidos políticos checos y polacos y el derecho del medio ambiente y su alcance en relación con el derecho a la salud.

### 1. *La independencia judicial, el nombramiento de un juez del Tribunal General y la inadmisión de prejudiciales de jueces ilegítimos*

El Tribunal de Justicia sigue depurando aquellas legislaciones o prácticas que sean contrarias a la independencia e imparcialidad de los tribunales nacionales (*sentencia Hann-Invest*) y al principio de contradicción que deben seguir, pero también examina la impugnación del nombramiento de los propios jueces de la Unión, en este caso del Tribunal General (*sentencia Valančius*).

La *sentencia Hann-Invest y otros*, C-554/21, C-622/21 y C-727/21, se refiere a prácticas de control que perviven en la legislación procesal croata y que, a juicio del Tribunal de Justicia, atentan con la independencia judicial y el principio de contradicción: el denominado juez del Servicio de Registro que puede rechazar la inscripción de una sentencia definitiva para garantizar la coherencia de la jurisprudencia o que puede deferir el asunto a otra formación de la que forman parte otros jueces de los que adoptaron la primera decisión y que, por razones de seguridad jurídica, pueden obligarlos a seguir la nueva interpretación.

El Tribunal de Justicia en su formación de Gran Sala llega a una conclusión distinta de la del Abogado General Priit Pikamäe y considera que tales prácticas son contrarias a la independencia de los tribunales.

A tal efecto, la sentencia recoge la jurisprudencia del propio Tribunal de Justicia sobre la independencia y la imparcialidad de modo que «toda medida o práctica nacional que tenga como propósito evitar o corregir divergencias jurisprudenciales y garantizar, así, la seguridad jurídica consustancial al principio del Estado de Derecho debe cumplir las exigencias que se derivan del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo».

Y en este supuesto añade el Tribunal de Justicia un tercer principio: «el principio de contradicción, que forma parte del derecho a un proceso equitativo y a la tutela judicial efectiva» y lo describe así: «que las partes puedan debatir de forma contradictoria sobre todos los elementos de hecho y de Derecho decisivos para la resolución del procedimiento».

Como corolario y a juicio del Tribunal de Justicia las garantías del artículo 19.1.2 TUE requieren «la existencia de reglas, transparentes y conocidas por los justiciables, sobre la composición de las formaciones que permitan excluir cualquier injerencia indebida, en el proceso de toma de decisiones en un asunto determinado, procedente de personas externas a la formación a cargo de dicho asunto y ante las cuales las partes no hayan podido formular alegaciones».

Pues bien, en el caso del control del juez del registro el Tribunal de Justicia considera que su actuación «no puede conciliarse con las exigencias inherentes al derecho a la tutela judicial efectiva». Y esto se debe a que tal juez termina remitiendo el examen del caso a otro órgano judicial por lo que, «un conjunto de jueces que participan en dicha reunión se injieran en la solución definitiva de un asunto ya deliberado y dirimido por la formación competente, aunque aún no registrado ni enviado [...] no puede conciliarse con las exigencias inherentes al derecho a la tutela judicial efectiva y al proceso equitativo».

La *sentencia Valančius*, C-119/23, de la Gran Sala constituye un magnífico ejemplo de cómo entiende el Tribunal de Justicia la independencia judicial, que aplica también al nombramiento de los jueces del mismo Tribunal de Justicia, en este caso del Tribunal General.

En este caso se planteaba la regularidad del nombramiento hecho por el Gobierno de Lituania del juez del Tribunal General y, en particular, por el hecho de que el Gobierno lituano no hubiese renovado al juez Virgilijus Valančius, designado de 2016 hasta 2023, y, en cambio, hubiese nombrado al tercero de la lista que le propuso al Gobierno lituano el comité nacional, Saulus Lukas Kalėda.

Tanto el Abogado General Emiliou como el Tribunal de Justicia descartan que en este caso no quepa el control judicial como en el bien conocido asunto de la abogada general británica Sharpston; «el hecho de que el Tribunal de Justicia carezca de competencia para examinar la legalidad de esas decisiones de nombramiento no afecta a su competencia para responder a las cuestiones prejudiciales de interpretación del Derecho de la Unión planteadas por el órgano jurisdiccional remitente en el contexto de un litigio referido a la legalidad de unas resoluciones nacionales por las que se propone el nombramiento de un candidato para el cargo de Juez del Tribunal General» (apartado 33).

A tal efecto, el Tribunal de Justicia señala: «el procedimiento de nombramiento de los Jueces del Tribunal General tiene tres fases. En la primera fase, el Gobierno del Estado miembro propone un candidato para el cargo de Juez del Tribunal General transmitiendo la propuesta a la Secretaría General del Consejo. En la segunda fase, el comité del artículo 255 TFUE emite un dictamen sobre la idoneidad de ese candidato para el ejercicio del

cargo de Juez del Tribunal General a la luz de las exigencias prescritas en el artículo 254 TFUE, párrafo segundo. En la tercera fase, que sigue a la consulta a dicho comité, los Gobiernos de los Estados miembros, a través de sus representantes, nombran a dicho candidato Juez del Tribunal General mediante una decisión adoptada de común acuerdo a propuesta del Gobierno del Estado miembro interesado».

De acuerdo con su propia jurisprudencia y con la de Estrasburgo, a juicio de la Gran Sala del Tribunal de Justicia: «la exigencia del tribunal establecido previamente por la ley está íntimamente ligada, en particular, a la exigencia de independencia, en el sentido de que ambas persiguen el respeto de los principios fundamentales de supremacía de la ley y de separación de poderes, los cuales son esenciales para el Estado de Derecho, valor que se proclama en el artículo 2 TUE. En el núcleo de cada una de estas exigencias se halla el imperativo de preservar la confianza que el poder judicial debe inspirar en el justiciable y la independencia de este poder frente a los demás poderes».

Por tanto, el punto de partida que adopta el Tribunal de Justicia en cuanto al nombramiento de los jueces independientes es el siguiente: «es necesario que las condiciones materiales y las normas de procedimiento relativas al nombramiento de los jueces impidan que se susciten dudas legítimas en el ánimo de los justiciables en lo referente a la impermeabilidad de los jueces nombrados frente a elementos externos y en lo atinente a su neutralidad ante los intereses en litigio».

Además, el Tribunal de Justicia le dio una importancia fundamental a la transparencia en el procedimiento de nombramiento, al carácter de propuesta del grupo de expertos para evaluar a los candidatos, al dictamen de idoneidad emitido por el Comité del artículo 255 y, finalmente, la decisión de proponer el nombramiento corresponde al Gobierno lituano.

El abogado general Emiliou lo había expresado con plena claridad y había delimitado las funciones de cada interviniente en el procedimiento de nombramiento: Gobierno lituano, Comité del artículo 255 y representantes de los Gobiernos de los Estados miembros. Por tanto y en la fase nacional no se habían suscitado dudas fundadas en cuanto a la independencia de la persona elegida. De hecho, pone ejemplos: «una convocatoria de presentación de candidaturas en la que figure como requisito la afiliación a un partido político específico, o la decisión de escoger a un candidato que haya declarado abiertamente (ante la prensa, un organismo o comité público, etc.) que actuaría en interés de su Estado de origen o según las instrucciones de la institución que lo seleccionó». Además, explica que «no se impide a los Gobiernos que, al escoger a los candidatos, empleen criterios de selección adicionales, siempre que estos sean compatibles con los de competencia e independencia establecidos en los Tratados. Por ejemplo, no me pa-

rece criticable que un Gobierno desee tener también en cuenta una serie de consideraciones relativas a la paridad entre géneros o al equilibrio en términos geográficos. En el mismo orden de ideas, considero que los criterios fijados por la legislación lituana pertinente (capacidades jurídicas, experiencia profesional, capacidad para ejercer las funciones de juez, conocimientos lingüísticos, capacidad para trabajar en equipo en un entorno internacional en el que están representados varios ordenamientos jurídicos y garantías de independencia, imparcialidad, probidad e integridad) son perfectamente compatibles con los establecidos en los Tratados».

En definitiva, la respuesta del Tribunal de Justicia es que en el caso concreto el nombramiento del juez lituano del Tribunal General era conforme con el artículo 19.2 TUE.

El Tribunal de Justicia sigue firme en su idea de rechazar aquellas cuestiones prejudiciales que no provengan de un tribunal nacional que cumpla los estándares mínimos de independencia e imparcialidad. Asimismo, también les explica a los jueces polacos el alcance del principio de la independencia judicial.

En primer lugar y por lo que se refiere a la independencia judicial, el Tribunal de Justicia en la *sentencia S. / C.* (Modificación de las salas de enjuiciamiento), C-197/23, se pronuncia sobre una regulación procesal polaca que consideraba que el reparto de los asuntos y la modificación de las formaciones de enjuiciamiento son disposiciones de naturaleza administrativa, en España diríamos gubernativa, por lo que no serían susceptibles de control jurisdiccional.

Sin embargo, el Tribunal de Justicia es de otra opinión dado que, a su juicio, «la exigencia de independencia de los órganos jurisdiccionales que se deriva del Derecho de la Unión no solo se refiere a las influencias indebidas que pueden ejercer los poderes legislativo y ejecutivo, sino también a las que pueden tener su origen en el órgano jurisdiccional de que se trate».

Esto significa que las normas relativas al reparto de los asuntos y a la modificación de las formaciones de enjuiciamiento deben ser siempre objeto de control jurisdiccional porque «la referencia a un «tribunal establecido por la ley», que también figura en el artículo 47, párrafo segundo, de la Carta, refleja, en particular, el principio del Estado de Derecho y se refiere no solo a la base jurídica de la propia existencia del tribunal, sino también a la composición del órgano enjuiciador en cada asunto y a cualquier otra disposición de Derecho interno cuyo incumplimiento conlleve la irregularidad de la participación de uno o varios jueces en el examen del asunto».

En segundo lugar, nuevamente el Tribunal de Justicia inadmite un reenvío prejudicial de un juez polaco que considera nombrado ilegítimamente.

Y así lo ha hecho en la *sentencia Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, C-326/23, en relación a cuestiones prejudiciales de jueces del Tribunal Supremo de Polonia en términos similares a los que ya había establecido en la sentencia de 21 de diciembre de 2023, *Krajowa Rada Sądownictwa* (Continuidad en el desempeño del cargo de juez), C-718/21, EU:C:2023:1015), y en los autos de 15 de mayo de 2024, *Rzecznik Finansowy*, C-390/23, EU:C:2024:419; de 29 de mayo de 2024, *Rzecznik Praw Obywatelskich* (Recurso extraordinario polaco), C-720/21, EU:C:2024:489; y de 29 de mayo de 2024, *Prokurator Generalny* (Recurso extraordinario polaco II) C-43/22, EU:C:2024:459.

En este *caso Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, también había intervenido el Tribunal Europeo de Derechos Humanos que había considerado en la sentencia de 3 de febrero de 2022, *Advance Pharma c. Polonia*, CE:ECHR:2022:0203JUD00146920, que el nombramiento de siete jueces de la Sala Civil del Tribunal Supremo había sido de tal gravedad que había vulnerado el derecho de la recurrente en el caso concreto a su derecho a un tribunal establecido por la ley en los términos que reconoce el artículo 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

La cuestión prejudicial provenía de una formación unipersonal de la Sala Civil del Tribunal Supremo en la que el juez remitente era uno de los afectados por la sentencia del Tribunal de Estrasburgo.

Finalmente, el Tribunal de Justicia llega a la conclusión de que «el juez de la Sala de lo Civil que compone en solitario la formación jurisdiccional que ha planteado la presente petición de decisión prejudicial al Tribunal de Justicia no es un «órgano jurisdiccional» en el sentido del artículo 267 TFUE, por lo que esta petición ha de declararse inadmisibles».

## 2. *Los límites del Derecho de la Unión a prácticas procesales de los tribunales supremo y constitucional: sentencia KUBERA y sentencia Energotehnica*

La Gran Sala del Tribunal de Justicia ha aclarado en la *sentencia KUBERA*, C-144/23, la cuestión de la obligación de plantear cuestiones prejudiciales por parte del Tribunal Supremo esloveno en relación con la interpretación o la validez del Derecho de la Unión Europea aplicable.

Téngase en cuenta que para resolver este problema el Tribunal de Justicia vincula el procedimiento del reenvío prejudicial con el derecho fundamental a la tutela judicial, es decir, se pronuncia sobre «el artículo 267 TFUE, interpretado a la luz del artículo 47, párrafo segundo, de la Carta» en un asunto de importaciones paralelas.

La empresa KUBERA había comprado en Turquía 87.600 latas de Red Bull producidas en Austria y las transportó por barco hasta el puerto de Ko-

per, donde fueron incautadas por los aduaneros eslovenos. Los recursos administrativos y contencioso-administrativos fueron desestimados y KUBERA recurrió en casación ante el Tribunal Supremo esloveno que pregunta al Tribunal de Justicia.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia subraya la autonomía institucional y procedimental en materia de recursos judiciales de manera que «si bien corresponde a los Estados miembros determinar cómo organizan su Administración de Justicia, en particular el establecimiento, la composición, las competencias y el funcionamiento de los órganos jurisdiccionales supremos nacionales, no es menos cierto que, al ejercer esta competencia, deben cumplir las obligaciones que les impone el Derecho de la Unión».

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia recuerda su propia jurisprudencia y los tres supuestos en que no es preciso que un tribunal frente a cuyas resoluciones no cabe recurso plantee una cuestión prejudicial de interpretación o de validez del Derecho de la Unión: «cuando constate que la cuestión suscitada no es pertinente, que la disposición del Derecho de la Unión controvertida ya ha sido interpretada por el Tribunal de Justicia o que la interpretación correcta del Derecho de la Unión es tan evidente que no deja lugar a ninguna duda razonable».

En tercer lugar, el Tribunal de Justicia insiste en la importancia del principio de interpretación conforme que describe en estos términos: «el principio de interpretación conforme del Derecho nacional con el Derecho de la Unión exige que los órganos jurisdiccionales nacionales, respetando, en particular, la prohibición de una interpretación *contra legem* del Derecho nacional, hagan todo lo que sea de su competencia, tomando en consideración la totalidad de su Derecho interno y aplicando los métodos de interpretación reconocidos por este, a fin de garantizar la plena efectividad de la disposición del Derecho de la Unión de que se trate y alcanzar una solución conforme con el objetivo perseguido por esta».

Por último, esta *sentencia KUBERA* exige una motivación de por qué no se plantea la cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia: «bien que la cuestión de Derecho de la Unión que se haya planteado no es pertinente para la solución del litigio, bien que la interpretación de la disposición del Derecho de la Unión de que se trate se basa en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, o bien, a falta de tal jurisprudencia, que la interpretación del Derecho de la Unión se impone al órgano jurisdiccional nacional que resuelve en última instancia con tal evidencia que no deja lugar a ninguna duda razonable».

De este modo, sea cual sea la configuración de los recursos de casación cuando se aplique el Derecho de la Unión Europea por los respectivos Tribunales Supremos deberán tener especial cuidado en cumplir las exigencias del reenvío judicial europeo.

El segundo ejemplo se refiere a la *sentencia Energotehnica, C-792/22*, que responde un reenvío prejudicial de un tribunal rumano en relación con la interpretación de la Directiva 89/391/CEE sobre la seguridad y la salud de los trabajadores y el artículo 47 de la Carta relativo a la tutela judicial efectiva.

La controversia se refiere a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional rumano conforme a la cual la sentencia firme de un órgano jurisdiccional de lo contencioso-administrativo relativa a la calificación de un suceso como «accidente de trabajo» tiene fuerza de cosa juzgada ante el órgano jurisdiccional penal y no permite a los causahabientes del trabajador víctima de ese suceso ser oídos en ninguno de los procedimientos en los que se debe resolver sobre la existencia de tal accidente de trabajo.

Ahora bien, el Tribunal de Justicia llega a otra conclusión dado que «cuando un órgano jurisdiccional penal debe pronunciarse sobre la responsabilidad civil derivada de los hechos que se imputan al acusado, se vulneraría el derecho a ser oído de las partes que reclaman tal responsabilidad si estas no pudieran exponer su punto de vista sobre un requisito necesario para que se genere la referida responsabilidad antes de que el órgano jurisdiccional que conoce del asunto dicte una resolución firme en relación con este requisito».

Por tanto, el Tribunal de Justicia constata la incompatibilidad de la práctica del Tribunal Constitucional rumano con el Derecho de la Unión, los derechos que derivan de una Directiva y de la Carta.

No obstante, en Rumanía apartarse de la jurisprudencia constitucional puede suponer la imposición de sanciones disciplinarias. Por eso el Tribunal de Justicia señala las consecuencias de tal contradicción.

Por una parte, el Tribunal de Justicia enuncia el principio de interpretación conforme de acuerdo con el cual: «el principio de interpretación conforme exige que los órganos jurisdiccionales nacionales, tomando en consideración la totalidad de su Derecho interno y aplicando los métodos de interpretación reconocidos por este, hagan todo lo que sea de su competencia a fin de garantizar la plena efectividad de la Directiva de que se trate y alcanzar una solución conforme con el objetivo perseguido por esta. La exigencia de interpretación conforme incluye, en particular, la obligación de los órganos jurisdiccionales nacionales de modificar, en caso necesario, su jurisprudencia reiterada si esta se basa en una interpretación del Derecho nacional incompatible con los objetivos de una directiva».

Y, por otra parte, el principio de primacía hace que el Tribunal de Justicia recuerde la incompatibilidad del régimen disciplinario con el principio de independencia judicial en la medida en que «el Derecho de la Unión se opone a una normativa o a una práctica nacional que permita exigir responsabilidad disciplinaria a un juez nacional por cualquier inobservancia de las resoluciones de un tribunal constitucional nacional».

### 3. *Los procesos judiciales sobre secretos oficiales y el derecho de defensa: sentencia protectus*

Tanto en los Estados miembros como en la Unión Europea hay secretos oficiales de modo que cuando surge algún litigio se plantea hasta dónde llega el derecho a la protección y la seguridad públicas respecto del derecho de defensa que exige a los jueces, a los abogados y a los interesados una mínima información que, ciertamente, no desvirtúe la clasificación de determinadas materias como secretas.

La Gran Sala ha tenido ocasión de pronunciarse sobre estas cuestiones en la *sentencia protectus*, C-185/23, en respuesta a un reenvío prejudicial del Tribunal Supremo Contencioso-administrativo de Eslovaquia.

El litigio derivaba de la cancelación de la habilitación de seguridad industrial y la retirada del certificado de seguridad industrial de *protectus*, empresa dedicada a prestar servicios de protección y de seguridad. La Oficina Eslovaca de Seguridad Nacional se basaba tanto en información clasificada como no clasificada sobre investigaciones penales y participación en procedimientos de contratación pública. La cuestión, por tanto, se refería a la exigencia de *protectus* de conocer todas las pruebas en que se basaba la Oficina Eslovaca para retirarle la habilitación.

La primera cuestión que aborda el Tribunal de Justicia es si se aplica o no la Carta de los derechos fundamentales de la Unión.

A tal efecto, el Tribunal de Justicia llega a la conclusión de que, por una parte, la retirada de una habilitación de seguridad industrial que permite acceder a información clasificada por un Estado miembro no es una cuestión que esté regulada por el Derecho de la Unión; sin embargo y, por otra parte, en el caso de que se aplique la Decisión 2013/488 sobre las normas de seguridad para la protección de la información clasificada de la Unión Europea, será aplicable la Carta.

Dado que el certificado de seguridad industrial que se le retiró a *protectus* autorizaba el acceso a información clasificada de la Unión Europea, el Tribunal de Justicia concluyó que era aplicable el Derecho de la Unión.

La segunda cuestión es cómo conciliar la necesidad de salvaguardar los secretos oficiales con el derecho de defensa en un proceso judicial en el que intervienen jueces, abogados y empresas.

Pues bien, el primer principio que establece el Tribunal de Justicia es que los secretos no se aplican al tribunal que juzga el asunto y a este le corresponde equilibrar el ejercicio de los derechos de las partes. En efecto, el Tribunal de Justicia señala: «incumbe sin embargo al órgano jurisdiccional nacional competente, **a quien no cabe oponer el secreto o la confidencialidad de tales datos o pruebas**, aplicar técnicas que, en el contexto del control jurisdiccional ejercido por él, permitan conciliar, por un lado, esas

consideraciones imperiosas y, por otro lado, la necesidad de garantizar en grado suficiente al justiciable el respeto de sus derechos procedimentales, tales como el derecho a ser oído y el principio de contradicción».

Y vuelve a exigir el Tribunal de Justicia que «el órgano jurisdiccional que ejerce el control de la legalidad de esa retirada [de la habilitación de seguridad de establecimiento] conozca tanto la totalidad de los motivos como las pruebas en las que la misma se basó».

También corresponde al tribunal decidir si consideraciones imperiosas relacionadas, por ejemplo, con la protección de la seguridad del Estado o de las relaciones internacionales se oponen efectivamente a la comunicación de la totalidad o de parte de los motivos en los que se basa dicha retirada y de las pruebas correspondientes.

Si la autoridad nacional se niega a permitir el acceso a una información respecto de la que el tribunal no ha considerado que haya razones para que esté clasificada, el tribunal debe resolver la legalidad de esa retirada basándose exclusivamente en los motivos y pruebas que se hayan comunicado.

En cambio, si el tribunal considera que está justificada la denegación de acceso en todo o en parte a la información clasificada, «el control judicial de la legalidad de esa retirada deberá efectuarse en el marco de un procedimiento en el que se ponderen adecuadamente las exigencias derivadas de esas consideraciones imperiosas y las consustanciales al derecho a la tutela judicial efectiva, en particular el derecho al respeto del principio de contradicción, limitando al mismo tiempo a lo estrictamente necesario las eventuales injerencias en el ejercicio de este derecho».

En todo caso, como dice el Tribunal de Justicia, el derecho de defensa no implica únicamente que el órgano jurisdiccional competente disponga de todos los elementos pertinentes para adoptar su decisión, sino que el interesado, en su caso a través de un abogado, puede hacer valer sus intereses manifestando su punto de vista sobre dichos elementos.

Por eso el Tribunal de Justicia explica algunas de las técnicas que se pueden utilizar: bien comunicar un resumen del contenido de los datos o de las pruebas de que se trate, bien facultar al abogado del antiguo titular de la habilitación de seguridad de establecimiento para acceder, con el consentimiento de las autoridades nacionales de que se trate, a la información clasificada sometiéndolo a las exigencias de la confidencialidad respecto de su cliente.

Finalmente, el Tribunal de Justicia concluye que, incluso cuando se compruebe judicialmente la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, los Estados miembros siguen teniendo la posibilidad de reservar a la autoridad nacional competente la facultad de comunicar o no esos motivos o pruebas clasificados, siempre que el órgano jurisdiccional nacional que conozca del recurso contra la retirada de una habilitación de seguridad de establecimiento tenga la facultad de extraer las consecuencias de la deci-

sión finalmente adoptada a este respecto por esa autoridad. Eso significaría, a juicio del Tribunal de Justicia, que si la autoridad nacional no autoriza la comunicación, el tribunal debe examinar la legalidad de la retirada de la habilitación de seguridad de establecimiento basándose exclusivamente en los motivos y pruebas que se hayan comunicado.

#### 4. *Los límites a la ejecución de sentencias españolas por tribunales franceses: sentencia Real Madrid / Le Monde*

El Tribunal de Justicia ha tenido que resolver en Gran Sala un problema de especial envergadura en la *sentencia Real Madrid / Le Monde*, C-633/22: cuáles son los límites a la ejecución en París de una sentencia dictada por el Juzgado de Primera Instancia n.º 19 de Madrid, confirmado en apelación y en casación en España.

La sentencia española había condenado a *Le Monde* y a uno de sus periodistas a abonar 300.000 euros al Real Madrid y 30.000 euros a un médico del equipo blanco por resarcimiento del daño moral sufrido al haber publicado el periódico francés que el Real Madrid y el FC Barcelona habían recurrido a los servicios de un promotor de una red de dopaje en el ciclismo.

Los tribunales franceses se negaron a la ejecución de la sentencia española y el asunto llegó a la *Cour de cassation* que acudió al Tribunal de Justicia pidiendo que interpretase el Reglamento (CE) n.º 44/2001 relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil a la luz de derecho a la libertad de expresión reconocido por la Carta.

En su examen de lo que representa el Reglamento n.º 44/2001 el Tribunal de Justicia establece, por una parte, que «el principio de confianza mutua entre Estados miembros tiene una importancia fundamental en el Derecho de la Unión, dado que permite la creación y el mantenimiento de un espacio sin fronteras interiores»; y, por otra parte, señala: «dicho principio obliga a cada uno de los Estados miembros, en particular en lo que se refiere al espacio de libertad, seguridad y justicia, a considerar, salvo en circunstancias excepcionales, que todos los demás Estados miembros respetan el Derecho de la Unión, y muy especialmente los derechos fundamentales reconocidos por ese Derecho».

Ahora bien, en el caso concreto el derecho fundamental invocado es el de la libertad de expresión y el Tribunal de Justicia se refiere a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

En la exposición del alcance de este derecho fundamental el Tribunal de Justicia advierte: «debe extremarse la cautela cuando las medidas o san-

ciones adoptadas puedan disuadir a la prensa de participar en el debate de asuntos de legítimo interés general y, por tanto, tener un efecto disuasorio sobre el ejercicio de la libertad de prensa en dichos asuntos».

En consecuencia, al aplicar esta jurisprudencia al caso concreto el Tribunal de Justicia llega a esta conclusión: «la ejecución de una sentencia que condena a una sociedad editora de un periódico y a uno de sus periodistas a abonar una indemnización por daños y perjuicios como resarcimiento del daño moral sufrido por un club deportivo y uno de los miembros de su equipo médico, de resultas del menoscabo de su reputación por una noticia sobre ellos que dicho periódico publicó, debe denegarse cuando entrañe la vulneración manifiesta de los derechos y libertades que se consagran en el artículo 11 de la Carta».

La solución, por tanto, es que el tribunal francés examine a la luz de orden público francés si ha habido una condena desproporcionada bien de *Le Monde* bien de su periodista. En palabras del Tribunal de Justicia: «De constatar dicho [tribunal francés] una vulneración manifiesta de la libertad de prensa, habría de limitar la denegación de la ejecución de dichas resoluciones a la parte manifiestamente desproporcionada, en [Francia], de la indemnización por daños y perjuicios concedida».

En suma, la regla general es la ejecución de resoluciones judiciales de acuerdo con el mecanismo europeo de cooperación; sin embargo, la excepción surge cuando se vulneran manifiestamente derechos fundamentales como puede ocurrir en este caso con las cuantías indemnizatorias; y, en fin, la solución es que el tribunal francés limite la ejecución a la parte manifiestamente desproporcionada de la indemnización.

A la vista de un juez español y en un caso en que se deniega la ejecución de una sentencia española, adoptada con todas las garantías, esta sentencia merece críticas porque establece una quiebra en el espacio judicial europeo y en el principio de cooperación leal y de confianza mutua.

No obstante, también es necesario que haya válvulas de seguridad para supuestos en que, como parece este caso, a la Gran Sala del Tribunal de Justicia los 300.000 euros de indemnización al Real Madrid o los 30.000 euros al médico del equipo madrileño le han resultado manifiestamente desproporcionados y disuasorios de la libertad de expresión.

## 5. La afiliación de los ciudadanos de la Unión a partidos checos y polacos

El Tribunal de Justicia, en formación de Gran Sala, ha pronunciado dos sentencias: *Comisión Europea / República Checa*, C-808/21, y *Comisión Europea / Polonia*, C-814/21, de gran trascendencia en las que subraya la

importancia de la participación de los ciudadanos de la Unión en la vida democrática de los países de acogida.

La Comisión Europea había presentado sendos recursos por incumplimiento contra la República Checa y Polonia porque únicamente los nacionales checos o polacos podían afiliarse a un partido político.

El Tribunal de Justicia constata el incumplimiento manifiesto de Chequia y de Polonia, pero lo más importante tiene que ver con los argumentos que utiliza para poner de manifiesto que esta discriminación de los nacionales en detrimento de otros ciudadanos de la Unión es incompatible con los Tratados constitutivos y con la Carta.

En primer lugar, los artículos 20 y 22 TFUE vinculan el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales y al Parlamento Europeo al estatuto de ciudadano de la Unión, de tal modo que «existe un vínculo entre, por un lado, el derecho de libre circulación y de residencia y, por otro, el derecho de sufragio activo y pasivo de los ciudadanos de la Unión que residen en un Estado miembro del que no son nacionales en las elecciones municipales y al Parlamento Europeo».

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia hace un canto a la democracia representativa en Europa, para lo que se apoya en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en el sentido de subrayar: «el papel primordial de los partidos políticos en la expresión de la voluntad de los ciudadanos de la Unión está reconocido, por lo que se refiere a los partidos políticos a escala europea, en el artículo 10 TUE, apartado 4, y en el artículo 12, apartado 2, de la Carta».

En tercer lugar, el Tribunal de Justicia constata la discriminación que se produce tanto en Chequia como en Polonia con las restricciones que se imponen a los ciudadanos de otros Estados miembros de la Unión en cuanto a la afiliación a los partidos políticos nacionales.

Por último, el Tribunal de Justicia examina si el respeto a la identidad nacional puede amparar estas discriminaciones y establece solo un ámbito que puede quedar al margen como es el de las elecciones a los parlamentos nacionales.

A tal efecto, el Tribunal de Justicia vuelve a repetir que «el principio de democracia y el principio de igualdad de trato constituyen valores en los que se fundamenta la Unión», aunque, ciertamente, admite alguna restricción que enuncia así: «dado que el derecho de sufragio activo y pasivo conferido por el artículo 22 TFUE a los ciudadanos de la Unión que residen en un Estado del que no son nacionales se refiere a las elecciones municipales y al Parlamento Europeo en ese Estado miembro, esta disposición no implica ni que ese Estado miembro esté obligado a hacer que los referidos ciudadanos disfruten del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones nacionales ni que ese mismo Estado miembro tenga prohibido adoptar nor-

mas particulares en materia de toma de decisiones en el seno de un partido político o de un movimiento político sobre la investidura de los candidatos a las elecciones nacionales por las que se excluya que los miembros del partido o del movimiento que no sean nacionales de ese Estado participen en la referida toma de decisiones».

En definitiva y salvo para el supuesto de las elecciones a los parlamentos nacionales, no se pueden establecer discriminaciones en la afiliación de los ciudadanos de la Unión en los países donde residan.

## 6. *La residencia y la asistencia social en favor de los extranjeros no comunitarios*

El Tribunal de Justicia se pronuncia frecuentemente sobre cuestiones de extranjería, inmigración y asilo. Traigo a colación dos ejemplos significativos sobre supuestos abusivos al obtener la residencia y sobre las exigencias de la legislación nacional para acceder a las ayudas sociales.

Por una parte, las Administraciones pueden enfrentarse a los abusos cometidos por los extranjeros no comunitarios, en los términos que señala la *sentencia Perle*, C-14/23, provocada por una cuestión prejudicial del Consejo de Estado belga que solicitaba la interpretación de la Directiva (UE) 2016/801 relativa a los requisitos de entrada y residencia de los nacionales de países terceros con fines de estudios.

Una extranjera no comunitaria había impugnado la denegación de un visado por estudios y el Consejo de Estado belga preguntaba si cabía apreciar la existencia de una práctica abusiva, es decir, si podía justificarse tal denegación por el hecho de que la intención real de la solicitante no era estudiar.

El Tribunal de Justicia contesta afirmativamente pero matiza: «la constatación de una práctica abusiva exige demostrar, habida cuenta de todas las circunstancias específicas del caso, que, pese al cumplimiento formal de los requisitos generales y particulares, establecidos respectivamente en los artículos 7 y 11 de la Directiva 2016/801, que dan derecho a un permiso de residencia con fines de estudio, el nacional de un país tercero interesado ha presentado su solicitud de admisión sin tener realmente la intención de seguir, como actividad principal, un programa de estudios a tiempo completo que conduzca a la obtención de un título de educación superior reconocido en dicho Estado miembro».

Esto significa que «las incoherencias del proyecto de estudios del solicitante también pueden constituir una de las circunstancias objetivas para la constatación de una práctica abusiva, por tener la solicitud, en realidad, fines distintos al de cursar estudios, siempre que dichas incoherencias sean

suficientemente manifiestas y se tengan en cuenta para su apreciación todas las circunstancias específicas del caso».

Por tanto, desde el Derecho belga se puede hacer frente a estas prácticas abusivas y, en todo caso, las particularidades procesales del alcance del control judicial en el sistema jurídico belga no afectan al derecho a la tutela judicial efectiva en la medida en que «la apreciación contenida en la sentencia que declare la anulación de esa decisión sea vinculante para dichas autoridades».

Por otra parte, la Gran Sala pronunció la *sentencia Procedimientos penales contra CU y ND (Asistencia social – Discriminación indirecta en materia de extranjería)*, C-112/22 y C-223/22, en la que interpretó el alcance de la protección social de los extranjeros no comunitarios residentes de larga duración.

La cuestión prejudicial la había planteado el Tribunal de Nápoles que conocía de sendos procedimientos penales seguidos contra dos extranjeros acusados de falsedad en la solicitud del ingreso mínimo vital al que, según la legislación italiana, no tenían derecho si no cumplían el requisito de residencia de diez años, de los cuales los dos últimos años de forma ininterrumpida.

El Tribunal de Justicia interpreta la Directiva 2003/109/CE relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración en relación con el artículo 34 de la Carta sobre Seguridad social y ayuda social.

Pues bien, el estatuto del residente de larga duración, a juicio del Tribunal de Justicia, constituye «un verdadero instrumento de integración en la sociedad en la que el residente de larga duración se establece».

Sin embargo, la Directiva 2003/109/CE solo exige la residencia legal e ininterrumpida de cinco años en el territorio de un Estado miembro para que un nacional de un tercer país pueda obtener el estatuto de residente de larga duración.

Por tanto, la legislación italiana de acceso al ingreso mínimo vital es contraria a la Directiva en cuanto que «el legislador de la Unión estimó que tal período de residencia legal e ininterrumpida de cinco años da testimonio del «enraizamiento de la persona en el país» y, por tanto, debe ser considerado suficiente para que tenga derecho, después de haber adquirido el estatuto de residente de larga duración, a la igualdad de trato con los nacionales de dicho Estado miembro, en particular, en cuanto concierne a las prestaciones de la seguridad social, de la asistencia social y de la protección social».

Esta constatación hace fracasar cualquier intento de perseguir penalmente la conducta de los extranjeros en la medida en que «un dispositivo nacional sancionador no es compatible con lo preceptuado en la Directiva 2003/109 cuando se impone para garantizar el cumplimiento de una obligación que, a su vez, no es conforme con dichos preceptos».

## 7. *El triunfo de la Comisión en materia de ayudas de Estado: las decisiones fiscales anticipadas en Irlanda*

Uno de los grandes problemas de la aplicación del mercado único europeo deriva de la actuación de las autoridades fiscales nacionales que adoptan decisiones fiscales anticipadas, denominadas «tax rulings», por las que se determinan los beneficios imposables de las multinacionales.

Eso fue lo que hizo Irlanda respecto de las empresas de Apple de tal modo que la Agencia tributaria irlandesa acordó que el beneficio neto que debía asignarse a Apple se calcularía del 10 al 15% de los costes de su funcionamiento en Irlanda, excluidos determinados costes como las cargas de las empresas asociadas de Apple y los costes de material.

La Comisión Europea adoptó una decisión en 2016 conforme a la cual las resoluciones fiscales aprobadas por Irlanda entre 1991 y 2007 y que permiten a Apple determinar su deuda fiscal en Irlanda anualmente son ilegales e incompatibles con el mercado común, por lo que deben recuperarse.

El Tribunal General anuló la decisión de la Comisión al considerar, en síntesis, que no había demostrado la existencia de una ventaja selectiva que permitiese calificar los acuerdos fiscales irlandeses como ayudas de Estado.

El Tribunal de Justicia en su formación de Gran Sala pronuncia la *sentencia Comisión / Irlanda y otros*, C-465/20P, y le da la razón a la Comisión Europea.

A tal efecto, el Tribunal de Justicia recuerda el concepto de selectividad de las ayudas de Estado en materia fiscal y recuerda que tiene tres fases: primero, es preciso identificar el sistema de referencia, a saber, el régimen tributario «normal» aplicable en el Estado miembro de que se trate; segundo, hay que demostrar que la medida fiscal en cuestión supone una excepción a ese sistema de referencia, en la medida en que introduce diferenciaciones entre operadores económicos que, con respecto al objetivo asignado a dicho sistema, se encuentran en una situación fáctica y jurídica comparable; y, tercero, la diferenciación no está justificada al no resultar de la naturaleza ni de la estructura del sistema en que se inscriben tales medidas fiscales.

El Tribunal de Justicia desautoriza el razonamiento llevado a cabo por el Tribunal General y decide resolver el recurso en el sentido de que, en primer lugar, la Comisión Europea había acreditado que las decisiones fiscales anticipadas de Irlanda habían dado lugar a una reducción del importe del impuesto que Apple habría debido abonar si hubiera estado sujeto al régimen fiscal «normal», aplicable a los demás contribuyentes que se encuentran en la misma situación.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia avala la decisión de la Comisión conforme a la cual la diferenciación en materia del trato fiscal de los

beneficios de Apple resultante de las decisiones fiscales anticipadas no estaba justificada por la naturaleza o la estructura del sistema fiscal irlandés.

En fin y como corolario, el Tribunal de Justicia subraya: «los Estados miembros deben ejercer su competencia en materia de fiscalidad directa, como es el caso de la que ostentan en materia de adopción de decisiones fiscales anticipadas, respetando el Derecho de la Unión y, en particular, las normas establecidas por el Tratado FUE en materia de ayudas de Estado».

## 8. La protección del medio ambiente y la salud de las personas

A instancias del Tribunal de Milán, la Gran Sala del Tribunal de Justicia se pronuncia en la *sentencia Ilva*, C-626/22, sobre la interpretación de la Directiva 2010/75/UE sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación).

El litigio tiene su origen en una acción colectiva destinada a proteger derechos de los que son titulares aproximadamente 300.000 habitantes del norte de Italia, en el municipio de Tarento y en los municipios limítrofes por la actividad contaminante de la fábrica siderúrgica Ilva.

La primera pregunta del tribunal milanés se refiere a la evaluación previa de las repercusiones de la actividad de la instalación industrial, tanto sobre el medio ambiente como sobre la salud de las personas, como parte integrante de los procedimientos de expedición o revisión de un permiso de explotación de la instalación de la fábrica siderúrgica.

La respuesta del Tribunal de Justicia tiene interés porque invoca los derechos fundamentales consagrados por la Carta y por la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Por una parte, el artículo 35 de la Carta establece que, al definirse y ejecutarse todas las políticas y acciones de la Unión, se garantizará un alto nivel de protección de la salud humana; y, con arreglo al artículo 37 de la Carta, en las políticas de la Unión se integrarán y garantizarán, conforme al principio de desarrollo sostenible, un nivel elevado de protección del medio ambiente y la mejora de su calidad.

El Tribunal de Justicia corrobora que la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente y la protección de la salud humana son dos componentes estrechamente vinculados de la política de la Unión en el ámbito del medio ambiente, en la que se enmarca la Directiva 2010/75.

Por otra parte, el Tribunal de Justicia se apoya en la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo de manera que su análisis coincide «con el del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), que, por lo que respecta precisamente a la contaminación ligada a la explotación de la fábrica Ilva, se basó, para declarar la existencia de una infracción del artículo 8

del Convenio Europeo de Derechos Humanos «en estudios científicos que ponen de manifiesto los efectos contaminantes de las emisiones de esta planta tanto sobre el medio ambiente como sobre la salud de las personas (TEDH, sentencia de 24 de enero de 2019, Cordella y otros c. Italia, CE:ECHR:2019:0124JUD005441413, §§ 163 y 172)».

La segunda cuestión se refiere al alcance del control de la contaminación y el Tribunal de Justicia confirma que la Directiva 2010/75 debe interpretarse en el sentido de que, a efectos de la expedición o de la revisión de un permiso de explotación de una instalación, «la autoridad competente debe tener en cuenta, además de las sustancias contaminantes previsibles a la luz de la naturaleza y del tipo de actividad industrial de que se trate, todas aquellas que sean objeto de emisiones científicamente reconocidas como nocivas que puedan ser emitidas por la instalación, incluidas las generadas por esa actividad que no hayan sido evaluadas en el procedimiento de autorización inicial de esa instalación».

Por último, el Tribunal de Justicia ataja cualquier interpretación tolerante de las prórrogas indefinidas concedidas a la fábrica Ilva por las autoridades italianas al subrayar que, cuando una infracción de los requisitos de la Directiva suponga un peligro directo para la salud humana o pueda producir un efecto perjudicial inmediato sobre el medio ambiente, esta Directiva 2010/75 exige que se suspenda la explotación de dicha instalación.

### III. Segunda parte. La jurisprudencia europea provocada desde España y sus efectos

El Tribunal de Justicia ha respondido las numerosas y variadas cuestiones prejudiciales planteadas por los tribunales españoles y respecto de aspectos que suscitaban especiales controversias. Especialmente activos han sido los tribunales civiles y, en particular, mercantiles que han recibido respuestas en relación con el saneamiento bancario y sus efectos en la protección de los consumidores. La jurisdicción social ha obtenido una interpretación de la igualdad salarial, el control del tiempo de trabajo de las empleadas del hogar o la protección frente a las empresas de trabajo temporal. Las demás respuestas prejudiciales del Tribunal de Justicia se refieren a cuestiones contencioso-administrativas sobre extranjería, política agrícola y medio ambiente. Adicionalmente se plantean dos ejemplos transversales a las jurisdicciones: el primero se refiere a la lucha de la Agencia Tributaria contra la exoneración del pasivo insatisfecho, la discriminación en el tratamiento fiscal en el reparto de dividendos a no residentes y la limitación que hace el Tribunal de Justicia a los recursos de interpretación de sus propias sentencias prejudiciales.

Pero también ha sido relevante, especialmente por su trascendencia política, la *sentencia Puigdemont y Comín / Parlamento Europeo*, C-600/22 P, que desestima el recurso de casación contra una sentencia del Tribunal General de 6 de julio de 2022, Puigdemont y Comín / Parlamento Europeo, T-388/19, EU:T:2022:421, que había inadmitido el recurso contra la decisión inicial del presidente del Parlamento de no aceptar a los Sres. Puigdemont y Comín como eurodiputados «puesto que sus nombres no figuraban en la lista de candidatos electos notificada oficialmente por las autoridades españolas».

Pues bien, más allá de las consecuencias políticas de esta decisión, en este caso resulta clave comprender el reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros que recoge el Acta electoral del Parlamento Europeo. A tal efecto, subraya el Tribunal de Justicia, «que las autoridades competentes de los Estados miembros tienen que notificar al Parlamento los nombres de los diputados electos. La subsiguiente cumplimentación de las formalidades contempladas en el artículo 3, apartados 2 y 3, del Reglamento interno, entre las que se cuenta la comprobación de sus credenciales, solo se realiza respecto de los diputados cuyos nombres figuren en la lista notificada por las autoridades nacionales».

Y, a continuación, insiste el Tribunal de Justicia: «En el sistema completo de vías de recurso establecido por el Derecho de la Unión, tal control corresponde exclusivamente a los tribunales nacionales, en su caso tras una remisión prejudicial al Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 267 TFUE, o a este último en respuesta a un recurso por incumplimiento en virtud del artículo 258 TFUE».

En suma, descarta el Tribunal de Justicia el control directo de unos actos del Parlamento Europeo que están basados en decisiones de las autoridades nacionales, en este caso de la Junta Electoral General, cuya actuación deben controlar los tribunales españoles que, desde luego, pueden acudir por vía prejudicial al Tribunal de Justicia.

### 1. *Las medidas de saneamiento bancario, la protección de los consumidores y el emplazamiento de matrices y filiales en el cártel de camiones*

En el ámbito civil y mercantil español se han venido sucediendo importantes sentencias del Tribunal de Justicia dictadas a requerimiento de tribunales españoles en relación con las medidas de saneamiento bancario (*sentencia Novo Banco*), de protección de los consumidores frente a cláusulas abusivas (sentencias referidas al Banco Santander, Caixabank o Kutxabank) y el emplazamiento por los tribunales de las empresas demandadas en el cártel de camiones (*sentencia Volvo / Transaqqi*).

En primer lugar, la crisis de los bancos en España (Banco Popular) y en Portugal (Banco Espírito Santo) ha tenido unas consecuencias perjudiciales para sus accionistas y para sus clientes.

El Tribunal de Justicia le ha contestado con la *sentencia Novo Banco*, C-498/22 a C-500/22, al Tribunal Supremo, a la Sala de lo Civil, tres preguntas sobre el efecto que han tenido medidas administrativas de saneamiento bancario respecto de la responsabilidad por contratos celebrados con vulneración de los derechos de los usuarios de la banca, en concreto mediante cláusulas abusivas.

En este caso, las cuestiones prejudiciales tenían su origen en las demandas de tres usuarios en España del Banco Espírito Santo (BES) frente al también portugués Novo Banco, que había asumido algunas de las obligaciones de BES una vez que el Banco de Portugal había adoptado medidas de resolución de conformidad con la Directiva 2001/24/CE relativa al saneamiento y a la liquidación de las entidades de crédito.

Ahora bien, en la resolución del Banco central luso se había excluido de la transferencia de BES a Novo Banco «cualesquiera responsabilidades o contingencias, en particular las derivadas de fraude o de violación de disposiciones o decisiones reguladoras, penales o administrativas».

La primera cuestión se refiere a la eventual falta de publicación de las medidas de saneamiento adoptadas en Portugal por su Banco central, aspecto que debe ser resuelto por los tribunales portugueses. No obstante, el Tribunal de Justicia constata: «cuando los clientes de Novo Banco interpusieron sus respectivas demandas ante los órganos jurisdiccionales españoles a lo largo de 2017, las medidas de saneamiento habían sido objeto de diferentes medidas de publicidad, que fueron llevadas a cabo tanto por las autoridades portuguesas como por las autoridades españolas».

La segunda cuestión del reenvío prejudicial se refiere al principio de confianza legítima de los clientes de Novo Banco. Sin embargo, el Tribunal de Justicia puntualiza que no puede considerarse que «un banco puente, como Novo Banco, [sea] una autoridad administrativa que aplica el Derecho de la Unión, pese a que fue creado en forma de entidad de crédito de Derecho privado sin facultades exorbitantes respecto del Derecho común con vistas al cumplimiento de una misión de servicio público». Por tanto, sus clientes no pueden invocar el principio de confianza legítima.

La tercera pregunta versa sobre los derechos de los consumidores y las limitaciones que pueden derivar de las medidas de saneamiento bancario. Y a tal efecto, la sentencia indica: «si bien el Tribunal de Justicia ha admitido que existe un claro interés general en garantizar en toda la Unión una protección fuerte y coherente de los inversores y de los acreedores, no puede considerarse que ese interés prevalezca en todo caso sobre el interés general consistente en garantizar la estabilidad del sistema bancario».

En definitiva, los clientes del Banco Espíritu Santo se ven en una manifiesta posición de desprotección que, no obstante, tiene mecanismos de recurso frente a las resoluciones que en su día adoptó el Banco de Portugal sin que, en cambio, se vea afectado por una eventual responsabilidad derivada del sucesor, Novo Banco, cuando actúa a través de su sucursal en España.

En este mismo contexto de saneamiento bancario, se plantea la responsabilidad del Banco Santander por la resolución del Banco Popular y la adquisición de obligaciones subordinadas convertidas en acciones.

En tres litigios pendientes ante el Tribunal Supremo, la Sala de lo Civil envió al Tribunal de Justicia dos preguntas referidas a la interpretación de la Directiva 2014/59/UE sobre la recuperación y la resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión. La respuesta del Tribunal de Justicia vino en forma de *sentencia Banco Santander (Resolución bancaria Banco Popular II)*, C-775/22, C-779/22 y C-794/22.

Se trata de reclamaciones de los antiguos accionistas del Banco Popular que, en resumen, pretenden la anulación y la indemnización por la adquisición de obligaciones subordinadas adquiridas en 2010 y 2011 como consecuencia de la información defectuosa y falsa facilitada en la comercialización de tales productos financieros por el Banco Popular.

Entre 2012 y 2014 estas obligaciones subordinadas fueron convertidas en acciones del propio Banco Popular.

En 2017 las autoridades bancarias españolas, con el respaldo de la Comisión Europea, adoptaron la resolución del Banco Popular. Su capital social fue reducido a cero mediante la amortización de todas sus acciones en circulación y se transmitió su titularidad a Banco Santander.

El Tribunal de Justicia ya se había pronunciado en la sentencia de 5 de mayo de 2022, *Banco Santander (Resolución bancaria Banco Popular I)* (C-410/20, EU:C:2022:351) en el sentido de que, con posterioridad a la amortización total de las acciones decidida en el marco de la resolución del Banco Popular, no pueden ejercitarse contra el Banco Popular ni contra el Banco Santander acciones de responsabilidad por la información contenida en el folleto y acciones de nulidad del contrato de suscripción de las obligaciones subordinadas.

Ahora bien, en su primera respuesta el Tribunal de Justicia subraya que la Directiva 2014/59 impide que, con posterioridad a la amortización total de las acciones del capital social del Banco Popular, quienes hayan adquirido instrumentos de capital convertidos en acciones de esa entidad antes de que se adoptaran medidas de resolución ejerciten, contra el Banco Popular o contra el Banco Santander, una acción de responsabilidad por la información defectuosa y falsa contenida en el folleto, en los términos previstos en la Directiva 2003/71, o una acción de nulidad del contrato de suscripción de esos instrumentos de capital con arreglo al Derecho español que, habida

cuenta de sus efectos retroactivos, daría lugar a la restitución del contravalor de tales instrumentos de capital adquiridos inicialmente, y convertidos después en acciones, más los intereses devengados desde la fecha de celebración de dicho contrato.

Y en cuanto a la segunda respuesta el Tribunal de Justicia constata que la resolución del Banco Popular consistió en la venta del negocio al Banco Santander, por lo que «dado que se transmite al comprador la propiedad de las acciones o de otros instrumentos de propiedad, los propietarios iniciales pierden no solo la propiedad, sino también la condición de «accionistas» o de «acreedores» de la entidad de crédito objeto del procedimiento de resolución».

Por tanto, la Directiva 2014/59 impide que los acreedores y los accionistas puedan, con efectos retroactivos, frustrar el procedimiento de resolución y los objetivos perseguidos por esta al ejercitar, con posterioridad a la resolución, acciones de nulidad del contrato de suscripción de acciones o de instrumentos de capital convertidos en acciones.

Esta conclusión no se ve afectada por el reconocimiento por la Directiva de que los acreedores no incurran en más pérdidas que aquellas que habrían sufrido si la entidad objeto de resolución hubiera sido liquidada con arreglo a los procedimientos de insolvencia ordinarios porque la Directiva 2014/59 excluye que los accionistas o acreedores puedan ejercitar, con posterioridad a la ejecución del procedimiento de resolución, acciones de nulidad para obtener la restitución de las cantidades pagadas por la adquisición de los instrumentos de capital de que se trate, lo que, no obstante, no afecta al Banco Santander sino al mecanismo de financiación de la resolución, es decir, al Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB).

Del mismo modo, el Tribunal de Justicia desestima una eventual vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en la medida en que «si bien existe un claro interés general en garantizar en toda la Unión una protección fuerte y coherente de los inversores, no puede considerarse que ese interés prevalezca en todo caso sobre el interés general consistente en garantizar la estabilidad del sistema financiero».

Esto supone, en definitiva, que cabía la impugnación de la decisión de resolución del Banco Popular adoptada por la Comisión Europea, es decir, cabía un recurso de anulación ante el Tribunal General, de tal modo que «tal recurso contribuye a garantizar la tutela judicial efectiva de los accionistas y los acreedores, también por cuanto una eventual anulación de la medida de resolución permitiría el ejercicio de una acción de nulidad del contrato de suscripción de acciones o de instrumentos de capital convertidos en acciones».

La tercera sentencia se refiere a la protección de los consumidores contra cláusulas abusivas, en particular, el Tribunal de Justicia considera que,

por una parte, es posible interponer una acción de cesación colectiva contra una cláusula suelo.

La Sala Civil del Tribunal Supremo le preguntó al Tribunal de Justicia sobre la Directiva 93/13/CEE sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores en relación con el alcance de las acciones colectivas y le contestó con la *sentencia Caixabank y otros / Adicae y otros* (Control de la transparencia en acciones colectivas), C-450/22.

En este supuesto el origen del litigio era una acción colectiva impulsada por Adicae (Asociación de Usuarios de Bancos, Cajas de Ahorros y Seguros de España) contra 101 bancos y en la mayoría de los supuestos había sido estimada la demanda tanto en instancia como en apelación.

En casación se planteaba, por una parte, si una acción colectiva constituye una vía procesal adecuada para realizar el control de transparencia de cláusulas suelo; y, por otra parte, el Tribunal Supremo español le explicó al Tribunal de Justicia la dificultad de caracterizar en tantísimos litigios al consumidor medio.

En cuanto a la primera cuestión, el Tribunal de Justicia reconoce las diferencias entre las acciones individuales y las colectivas; sin embargo, llega a la conclusión de que el control judicial de la transparencia de las cláusulas contractuales no puede quedar limitado solamente a aquellas que sean objeto de acciones individuales, sino que también cabe un control a través de una acción colectiva siempre que se ejercite contra varios profesionales, se dirija contra profesionales del mismo sector económico que, además, utilicen o recomienden que se utilicen las mismas cláusulas contractuales generales o cláusulas similares.

En consecuencia, termina el Tribunal de Justicia interpretando que la Directiva admite que un tribunal nacional lleve a cabo el control de transparencia de una cláusula contractual en el marco de una acción colectiva dirigida contra numerosos profesionales pertenecientes al mismo sector económico y que tiene por objeto un número muy elevado de contratos, siempre que esos contratos contengan la misma cláusula o cláusulas similares.

La segunda cuestión se refiere a la dificultad de determinar el concepto de consumidor medio en un supuesto de contratos que tienen como destinatarios categorías específicas de consumidores y mediante cláusulas que han sido utilizadas a lo largo de un extenso período de tiempo durante el cual ha evolucionado su grado de conocimiento.

La respuesta del Tribunal de Justicia es que también en estos casos cabe utilizar las acciones colectivas. No obstante, el Tribunal de Justicia también admite que el juez nacional lleve a cabo el control tomando en consideración la evolución de la percepción del consumidor, siendo pertinente la percepción existente en el momento de la celebración de un contrato de préstamo hipotecario. En efecto, a juicio del Tribunal de Justicia: «como

consecuencia de la producción de un acontecimiento objetivo o de un hecho notorio, como la modificación de la normativa aplicable o una evolución jurisprudencial ampliamente difundida y debatida, [el tribunal nacional también puede estimar] que la percepción global de la cláusula suelo por el consumidor medio se ha modificado durante el período de referencia y le ha permitido adquirir conciencia de las consecuencias económicas, potencialmente significativas, derivadas de tal cláusula».

La cuarta sentencia se refiere a cuándo es transparente y cuándo es abusiva una cláusula como la aplicada por las cajas de ahorro a través de los índices de referencia oficiales para los préstamos hipotecarios (IRPH cajas).

La juez del Juzgado de Primera Instancia n.º 8 de San Sebastián le planteó al Tribunal de Justicia 22 cuestiones prejudiciales en relación al eventual carácter abusivo del IRPH cajas. El Tribunal de Justicia termina contestando en la *sentencia Kutxabank*, C-300/23, siete que agrupa en torno a tres aspectos: la transparencia, su carácter abusivo y las consecuencias de apreciar el abuso.

En cuanto a la transparencia del IRPH cajas, el Tribunal de Justicia indica que este principio se cumple siempre que se deduzcan todos los datos de una circular del Banco de España a las entidades de crédito, que había sido publicada oficialmente, o cuando la caja de ahorros haya ofrecido al consumidor directamente una definición completa del índice y le haya facilitado cualquier otra información pertinente sobre sus particularidades y las consecuencias que puedan considerarse importantes para el consumidor con el fin de evaluar correctamente las consecuencias económicas de la celebración del contrato de préstamo hipotecario que se le propone.

Por lo que se refiere al carácter eventualmente abusivo del IRPH cajas, el Tribunal de Justicia recuerda que la transparencia de una cláusula contractual es uno de los elementos que deben tenerse en cuenta para apreciar si tal cláusula es abusiva; aunque la mera circunstancia de que una cláusula no esté redactada de manera clara y comprensible no puede conferirle, por sí sola, carácter abusivo. Pero también, a juicio del Tribunal de Justicia, el juez debe evaluar todas las circunstancias del litigio teniendo en cuenta, en primer lugar, el posible incumplimiento de las exigencias de la buena fe y, en segundo lugar, la existencia de un posible desequilibrio importante en detrimento del consumidor. En forma prácticamente oracular el Tribunal de Justicia concluye: «La apreciación del eventual carácter abusivo de tal cláusula debe hacerse en función de las circunstancias propias del caso, tomando en consideración, en particular, el incumplimiento del requisito de transparencia y comparando el método de cálculo del tipo de los intereses ordinarios previsto por esta cláusula y el tipo efectivo de esos intereses resultante con los métodos de cálculo generalmente aplicados y, entre otros, con los tipos de interés aplicados en el mercado en la fecha en que se cele-

bró el contrato de préstamo en cuestión a un préstamo de un importe y una duración equivalentes a los de dicho contrato».

Por último, el Tribunal de Justicia responde sobre los efectos que tiene la declaración de abusividad de la cláusula hipotecaria de las cajas de ahorros. Así, considera que, cuando un contrato de préstamo hipotecario a tipo de interés variable no puede subsistir sin la cláusula que prevé la adaptación periódica del tipo de interés en función del valor de un índice de referencia determinado, el juez nacional puede sustituir la cláusula abusiva por una disposición supletoria de Derecho nacional pero, en cambio, no puede modificar la cláusula añadiéndole un elemento que permita remediar el desequilibrio que genera en detrimento del consumidor.

Y tampoco sería posible que a la caja de ahorros se le reconozca el derecho a obtener la recuperación de la totalidad de la cantidad prestada, incrementada con intereses calculados al tipo legal a partir de la fecha en que se puso a disposición del consumidor esta cantidad porque podría menoscabar el efecto disuasorio perseguido por la Directiva 93/13 y, en todo caso, sería contrario al principio *nemo auditur propriam turpitudinem allegans* (no se escuche a quien alega su propia torpeza), ya que no puede admitirse que una parte obtenga ventajas económicas de su comportamiento ilícito ni que se la indemnice por las desventajas provocadas por tal comportamiento.

A pesar del esfuerzo por resumir el contenido de la *sentencia Kutxabank*, lo cierto es que el grado de abstracción tanto de las preguntas de la juez donostiarra como, especialmente, de las respuestas desde Luxemburgo requiere varias lecturas y, como es obvio, ha de tenerse en cuenta el contexto fáctico.

La última sentencia se refiere a la notificación a empresas filiales o a empresas matrices en el caso del cártel de los camiones. La *sentencia Volvo / Transaqui*, C-632/22, resuelve una cuestión que es de máximo interés en la saga del cártel de los camiones.

La Sala Civil del Tribunal Supremo le había preguntado al Tribunal de Justicia por una cuestión relativa a la validez de las notificaciones a las filiales de las multinacionales del famoso cártel de los camiones de las demandas formuladas contra sus empresas matrices (la italiana IVECO, la alemana Daimler, la sueca Volvo, etc.). No hay duda de que se podían demandar en España pero la cuestión era si la notificación había que hacerla en España a sus filiales o debía hacerse en Italia, Alemania, Suecia...

En España esta cuestión había llegado al Tribunal Constitucional que había corregido a los tribunales ordinarios en el sentido de que era preciso emplazar a las multinacionales matrices en sus respectivas sedes. El Tribunal de Justicia llega a la misma conclusión en la medida en que «el artículo 47 de la Carta y el artículo 101 TFUE, ambos en relación con el Reglamento n.º 1393/2007, deben interpretarse en el sentido de que no se considera correctamente practicado el emplazamiento de una sociedad ma-

triz contra la que se dirige una demanda de resarcimiento de los daños causados por una infracción del Derecho de la competencia cuando tal emplazamiento se ha practicado en el domicilio de su sociedad filial, domiciliada en el Estado miembro en el que se sigue el proceso judicial, aunque la sociedad matriz constituya con esa filial una unidad económica».

Sin embargo, el Tribunal de Justicia puntualiza varios aspectos que son muy relevantes y que, en definitiva, abogaban, como pretendía la Sala Primera del Tribunal Supremo, por dar validez a la notificación a las filiales.

En primer lugar, dice el Tribunal de Justicia que se puede demandar a la filial y no solo a la matriz. En efecto, recuerda su jurisprudencia conforme a la cual: «en el marco de una acción de resarcimiento por daños y perjuicios basada en la existencia de una infracción del artículo 101 TFUE, apartado 1, constatada por la Comisión en una decisión, una entidad jurídica que no haya sido designada en dicha decisión como autora de una infracción del Derecho de la competencia puede, no obstante, ser considerada responsable sobre este fundamento debido al comportamiento infractor de otra entidad jurídica si esas dos personas jurídicas forman parte de la misma unidad económica y constituyen, en consecuencia, una empresa, que es la autora de la infracción en el sentido de dicho artículo 101 TFUE».

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia subraya enérgicamente que no se puede menoscabar el derecho a la tutela judicial efectiva de quienes hayan participado en un cártel prohibido: «el derecho a un proceso equitativo, garantizado por el artículo 47 de la Carta, protege a toda persona jurídica considerada individualmente. De esta manera, los litigios en materia de defensa de la competencia no se sustraen a las garantías procesales que resultan de este artículo, las cuales exigen que los documentos judiciales destinados a una persona se le entreguen real y efectivamente».

En tercer lugar, el Tribunal de Justicia se refiere a la obligación de notificar los documentos judiciales en otro Estado miembro que, ciertamente, genera obligaciones adicionales para las supuestas víctimas, pero que resultan minimizadas.

Por una parte, el Reglamento n.º 1215/2012 relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil y el Reglamento n.º 1393/2007 relativo a la notificación y al traslado en los Estados miembros de documento judiciales y extrajudiciales en materia civil o mercantil, dice el Tribunal de Justicia, tienen por objeto facilitar la libre circulación de las resoluciones judiciales y mejorar la transmisión entre los Estados miembros de documentos judiciales y extrajudiciales a efectos de notificación o de traslado, favoreciendo con ello el acceso a la justicia.

Por una parte, a Volvo, con domicilio en Suecia, se le puede demandar ante los tribunales españoles; por otra parte, en cuanto a las notifica-

ciones cuando sea preciso hacerlas, por ejemplo, en Suecia, porque Volvo no tenga domicilio conocido o no haya nombrado un representante autorizado en España, los gastos deberán corresponder a una tasa fija única establecida por adelantado por Suecia que respete los principios de proporcionalidad y no discriminación; los posibles gastos de traducción se limitan al documento principal pero no a los anexos que tengan una función meramente probatoria y no resulten indispensables para comprender el objeto y la causa de la demanda; en fin, en cuanto a los gastos de traducción y de los que se hace cargo el demandante podrían recuperarse como costas.

En todo caso, vuelve a repetir el Tribunal de Justicia, las víctimas del cártel de los camiones pueden presentar su demanda de indemnización de daños y perjuicios contra la filial domiciliada en España y ante los jueces españoles lo que le permite evitar tener que sufragar eventuales gastos de traducción o de notificación de los documentos judiciales en Suecia.

En definitiva, todos tenemos derecho a la tutela judicial efectiva, incluso las grandes multinacionales matrices que infringieron el Derecho europeo de la competencia en el famoso cártel de los camiones.

## 2. *La protección de los derechos sociales: igualdad salarial, empresas de trabajo temporal, jornada de las empleadas del hogar y despidos colectivos*

En el ámbito de la protección social el Tribunal de Justicia ha adoptado cuatro sentencias de gran trascendencia que responden cuestiones de la jurisdicción social española.

En la primera decisión, la *sentencia Air Nostrum*, C-314/23, la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional le había preguntado al Tribunal de Justicia por la interpretación de la Directiva 2006/54/CE sobre principio de igualdad entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación en relación con el abono de las dietas que resultan más bajas en el convenio de azafatas (el 94% son trabajadores femeninos) que en el convenio de pilotos (el 93% son trabajadores masculinos).

El Abogado General Maciej Szpunar había constatado en sus Conclusiones la existencia de la discriminación indirecta consistente en «una práctica en virtud de la cual una compañía aérea abona al colectivo de los tripulantes de cabina de pasajeros, mayoritariamente compuesto por mujeres, unas dietas, para afrontar los gastos de manutención durante sus desplazamientos profesionales, de una cuantía inferior a la de las dietas que se abonan por el mismo concepto al personal técnico de vuelo, mayoritariamente compuesto por hombres, cuando esa desigualdad de trato deriva de la apli-

cación de dos convenios colectivos distintos negociados entre el empresario y sindicatos diferentes».

En cambio, la solución del Tribunal de Justicia es distinta. Para ello, el Tribunal de Justicia aclara dos cuestiones: por una parte, si las dietas se integran en el concepto de retribución o en las condiciones de trabajo; por otra parte, si se produce una discriminación indirecta por razón del sexo de los trabajadores.

En cuanto a la primera cuestión, el Tribunal de Justicia subraya que, conforme al Derecho de la Unión Europea, «una dieta cuyo importe difiere en función de la duración del desplazamiento del trabajador constituye un complemento correspondiente al desplazamiento que forma parte del salario mínimo, a menos que se abone como reembolso de los gastos efectivamente realizados originados por el desplazamiento, tales como gastos de viaje, alojamiento o manutención».

En lo que se refiere a la segunda cuestión, el Tribunal de Justicia no considera comparables a los pilotos y a las azafatas. En efecto, el Tribunal de Justicia interpreta que la prohibición de la discriminación indirecta por razón de sexo prohibida por la Directiva solo se produce si las dietas se abonan «para un mismo trabajo o para un trabajo al que se atribuye un mismo valor».

Ahora bien, para determinar si los trabajadores realizan un mismo trabajo o un trabajo del mismo valor, debe tenerse en cuenta un conjunto de factores, como la naturaleza del trabajo, las condiciones de formación y las condiciones laborales.

Aplicada esta jurisprudencia, al Tribunal de Justicia le resulta que «es evidente que los tripulantes de cabina de pasajeros y los pilotos no desempeñan el mismo trabajo. Por añadidura, habida cuenta de la formación necesaria para ejercer la profesión de piloto y de la responsabilidad que conlleva, no cabe considerar que el trabajo de estos últimos tenga el mismo valor que el de los tripulantes de cabina de pasajeros, a los efectos del artículo 4 de la Directiva 2006/54».

Por tanto, el Tribunal de Justicia concluye que en el asunto que se le ha planteado no se ha producido una discriminación indirecta de unas trabajadoras respecto de otros.

En la segunda sentencia se abordan las garantías de los trabajadores frente a las empresas de trabajo temporal y a las empresas usuarias: la *sentencia Omnitel Comunicaciones*, C-441/23. A preguntas de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, el Tribunal de Justicia interpreta la Directiva 2008/104/CE relativa al trabajo a través de empresas de trabajo temporal y del principio de igualdad de los trabajadores.

La primera cuestión se refería al concepto de empresa de trabajo temporal que, según el Tribunal de Justicia, no depende de una autorización ad-

ministrativa sino que «[la Directiva 2008/104/CE] se aplica a toda persona física o jurídica que celebre un contrato de empleo o que establezca una relación de empleo con un trabajador, con vistas a destinarlo a una empresa usuaria para que trabaje en ella temporalmente bajo la dirección y el control de esta, y que ponga a ese trabajador a disposición de dicha empresa, aun cuando esa persona no esté reconocida por la legislación interna como empresa de trabajo temporal por no disponer de una autorización administrativa como tal».

La segunda cuestión versaba sobre la caracterización de la puesta a disposición de trabajadores cedidos temporalmente que hace así el Tribunal de Justicia: «en el marco de la puesta a disposición del trabajador cedido por una empresa de trabajo temporal, esta última mantiene una relación laboral con ese trabajador, pero transfiere a la empresa usuaria el control y la dirección que, en principio, incumben a todo empresario, creando así una nueva relación de subordinación entre el trabajador cedido y la empresa usuaria conforme a la cual dicho trabajador realiza una prestación contractualmente debida por la empresa de trabajo temporal a esa última empresa y, a tal efecto, se encuentra bajo la dirección y el control de esta».

Por último, el Tribunal de Justicia describe el alcance de la protección que confiere la Directiva 2008/104: un trabajador cedido por una empresa de trabajo temporal a una empresa usuaria debe percibir, durante su misión en ella, un salario al menos igual al que habría percibido si hubiera sido contratado directamente por dicha empresa.

Ahora bien, el Tribunal de Justicia inadmite las otras dos cuestiones prejudiciales planteadas por la Sala de lo Social de Madrid en la medida en que son hipotéticas para lo que recuerda su jurisprudencia conforme a la cual: «El Tribunal de Justicia solo puede abstenerse de pronunciarse sobre una petición de decisión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional nacional cuando resulte evidente que la interpretación del Derecho de la Unión solicitada no guarda relación alguna ni con la realidad ni con el objeto del litigio principal, cuando el problema sea de naturaleza hipotética o cuando el Tribunal de Justicia no disponga de los elementos de hecho y de Derecho necesarios para dar una respuesta útil a las cuestiones que se le hayan planteado».

Una tercera sentencia tiene su origen en una remisión prejudicial de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia vasco sobre la interpretación de la Directiva 2003/88/CE relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo, a la luz del artículo 31.2 de la Carta en relación con el cómputo de la jornada laboral de las empleadas del hogar. La *sentencia Loredas*, C-531/23, examina, en particular, la exención que se aplica en España a los empleadores domésticos que no están obligados a contar con sistema de cómputo de la jornada de las empleadas de hogar.

Ciertamente, el Tribunal de Justicia considera que «los Estados miembros pueden definir los criterios concretos de aplicación de un sistema que permita computar la jornada laboral diaria realizada por cada trabajador, especialmente la forma que tal sistema debe revestir, teniendo en cuenta, en su caso, las particularidades propias de cada sector de actividad e incluso las especificidades de determinadas empresas, como su tamaño, sin perjuicio del artículo 17, apartado 1, de la Directiva 2003/88, que permite a los Estados miembros, desde el respeto de los principios generales de protección de la seguridad y de la salud de los trabajadores, establecer excepciones a lo dispuesto, en particular, en los artículos 3 a 6 de esta Directiva cuando, a causa de las características especiales de la actividad realizada, la jornada de trabajo no tenga una duración medida o establecida previamente o cuando pueda ser determinada por los propios trabajadores».

Ahora bien, esto no puede suponer que vacíen de contenido los derechos reconocidos. Y por eso de manera terminante el Tribunal de Justicia puntualiza: «la interpretación jurisprudencial de una disposición nacional o una práctica administrativa basada en tal disposición en virtud de las cuales los empleadores están exentos de establecer un sistema que permita computar la jornada laboral diaria de cada empleado de hogar, y que privan por tanto a los empleados de hogar de la posibilidad de determinar de manera objetiva y fiable el número de horas de trabajo realizadas y su distribución en el tiempo, vulnera manifiestamente las disposiciones de la Directiva 2003/88 y, más concretamente, los derechos derivados de los artículos 3, 5 y 6 de esta Directiva, interpretados a la luz del artículo 31, apartado 2, de la Carta».

Adicionalmente, el Tribunal de Justicia le da indicaciones a la Sala de lo Social vasca para que también pueda comprobar si ha habido una discriminación indirecta por razón de sexo.

Pero de manera clara y contundente el Tribunal de Justicia exige que se aplique también a las empleadas del hogar mecanismos de protección de los que han carecido secularmente en nuestro país.

En cuarto lugar, la *sentencia Plamaro*, C-196/23, la pronuncia el Tribunal de Justicia a raíz de la prejudicial de la Sala de lo Social del TSJ de Cataluña que preguntaba sobre la aplicación de la Directiva 98/59/CE relativa a los despidos colectivos en los supuestos de jubilación del empresario.

Pues bien, el Tribunal de Justicia llega a la conclusión de que la legislación laboral española es contraria a la Directiva en la medida en que no califica como despidos colectivos aquellos que se producen como consecuencia de la jubilación del empresario.

Sin embargo y preguntado el Tribunal de Justicia por la consecuencia de este incumplimiento de la legislación española, constata que corresponde al juez español intentar la interpretación conforme pero si no fuese posi-

ble reconoce que «una directiva no puede, por sí sola, crear obligaciones a cargo de un particular y, por consiguiente, no puede ser invocada como tal en su contra».

Esta interpretación tradicional del Tribunal de Justicia no se ve alterada por la Carta en la medida en que ni su artículo 27 (derecho a la información y consulta de los trabajadores en la empresa) ni su artículo 30 (protección en caso de despido injustificado) se pueden invocar como tales en una controversia entre particulares para fundamentar la inaplicación de las disposiciones laborales que no son conformes con la Directiva 98/59 relativa a los despidos colectivos en los supuestos de jubilación del empresario.

### 3. *Las garantías en los procedimientos judiciales de extranjería*

El Tribunal de Justicia ha respondido con la *sentencia Sagrario*, C-63/23, al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 5 de Barcelona que le preguntaba sobre la interpretación de la Directiva 2003/86/CE sobre el derecho a la reagrupación familiar de cuatro ciudadanos no comunitarios (padre, madre y dos hijos menores) en un supuesto en el que solicitaban la residencia permanente o de larga duración.

La Administración española había denegado la residencia permanente porque el reagrupante, el marido y padre de los dos hijos menores, tenía antecedentes penales, por lo que las dos cuestiones se centran en los derechos de los miembros de la familia del reagrupante.

La primera pregunta que contesta el Tribunal de Justicia se refiere al carácter derivado del reagrupamiento familiar. Y, a estos efectos, el Tribunal de Justicia señala que el derecho de residencia es un derecho derivado del derecho del reagrupante, destinado a favorecer la integración de este último.

Por tanto, la Directiva 2003/86 no prevé que las autoridades nacionales estén obligadas a expedir, basándose en la existencia de «circunstancias especialmente difíciles», un permiso de residencia autónomo a miembros de la familia de un reagrupante cuando estos hayan perdido su permiso de residencia por motivos ajenos a su voluntad o cuando haya hijos menores.

No obstante, la segunda cuestión se refiere a la audiencia de los menores y, en particular, interpreta el Tribunal de Justicia que la Directiva 2003/86 exige una apreciación individualizada de la situación del miembro de la familia que tenga en cuenta todos los elementos pertinentes del caso concreto y que preste, en su caso, una especial atención a los intereses de los menores afectados y al interés en favorecer la vida familiar (circunstancias como la edad de los menores afectados, su situación en su país de origen y su grado de dependencia de los progenitores pueden influir

en el alcance y la intensidad del examen requerido). Por lo tanto, insiste el Tribunal de Justicia, la denegación de un permiso de residencia no puede producirse de manera automática.

En fin, el Tribunal de Justicia subraya la importancia del derecho a ser oído de los menores de edad y puntualiza: «el derecho del niño a ser oído no requiere que se lleve a cabo necesariamente una audiencia, sino que exige poner a disposición del niño los procedimientos y las condiciones legales que le permitan expresar su opinión libremente y que esta sea considerada».

#### 4. La ejecución de la política agrícola en España

La *sentencia Asociación Española de Productores de Vacuno de Carne – Asoprovac*, C-708/22, responde varias preguntas de la Sala Tercera del Tribunal Supremo con ocasión del ejercicio del control de la legalidad del Real Decreto 41/2021, de 26 de enero, que establecía nuevas normas para la aplicación en España de la política agrícola común.

Las preguntas se referían a la nueva exigencia de que los pastos permanentes de titularidad pública y uso común fuesen pastados con animales de la propia explotación del solicitante de la ayuda.

La razón de esta legislación española la explica el referido Real Decreto en un preámbulo que dice: «para evitar la creación de condiciones artificiales en la concesión de pastos permanentes de uso en común de titularidad pública a beneficiarios que no los utilizan, la actividad de pastoreo solo será admisible si se realiza con animales de la propia explotación».

El Tribunal de Justicia no aprecia en ninguno de los supuestos planteados la disconformidad del Real Decreto español con el Derecho de la Unión Europea porque, en primer lugar, considera que «las unidades de producción administradas por un agricultor incluyen no solo las superficies agrarias, sino también los animales que se utilizan para el pastoreo, siempre que dicho agricultor ostente sobre ellos un poder de disposición bastante para el ejercicio de su actividad agraria».

De hecho, los pastos permanentes de titularidad pública utilizados en común se producen en zonas a menudo montañosas en las que pueden pastar animales de distintas explotaciones y en las que estos pueden desplazarse con libertad; lugares, dice el Tribunal de Justicia, donde resultaría especialmente difícil no solo cerciorarse de que la actividad de pastoreo se lleva a cabo realmente, sino, sobre todo, comprobar qué ganaderos realizan efectivamente una actividad agraria de pastoreo.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia insiste en la importancia que tiene la protección de los intereses financieros de la Unión. Por esa razón,

se refiere a «una jurisprudencia existente según la cual los justiciables no pueden invocar fraudulenta o abusivamente las normas de la Unión».

Esto quiere decir que el Real Decreto español estaría en sintonía con el Derecho de la Unión dado que, para «evitar que se creen artificialmente las condiciones para la obtención de una ayuda en el contexto de la concesión de pastos permanentes de titularidad pública y uso común a ganaderos que no los utilizan, exige que la actividad de pastoreo en esos pastos se realice con animales de la propia explotación del ganadero que solicita la ayuda».

En fin, el Tribunal de Justicia considera que quienes son titulares de un derecho no exclusivo de pastoreo sobre pastos permanentes de titularidad pública y uso común y ceden ese derecho a un tercer ganadero para que este realice la actividad de pastoreo con sus propios animales realizan una actividad agraria.

### 5. La protección de los lobos en la Directiva de los hábitats

El Tribunal de Justicia dictó en julio de 2024 dos sentencias muy importantes relativas al alcance de la protección del lobo. La *sentencia WWF Österreich*, C-601/22, se refiere a la protección en el Tirol austríaco; y la *sentencia ASCEL*, C-436/22, está vinculada a su protección en Castilla y León.

El Tribunal de Justicia interpreta la Directiva 92/43/CEE relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres. Esta *Directiva sobre los hábitats* prevé una determinada protección para el *canis lupus*, para el lobo. En el caso de España se distingue entre las poblaciones de lobos al norte o al sur del río Duero, en este último caso con una protección más rigurosa.

La Sala de lo Contencioso-administrativo con sede en Valladolid del Tribunal Superior de Justicia en Castilla y León le preguntó al Tribunal de Justicia si la Ley autonómica 4/1996, que declaraba al lobo como «especie cinegética y cazable» al norte del río Duero, era compatible con el grado de protección de los lobos establecido por la Directiva sobre los hábitats.

El Tribunal de Justicia interpreta que «la circunstancia de que una especie animal o vegetal de interés comunitario esté incluida en el anexo V de la Directiva [donde se incluye al lobo al norte del Duero] sobre los hábitats no implica que su estado de conservación deba considerarse, en principio, favorable».

Asimismo, el Tribunal de Justicia no descarta en estos casos la adopción de medidas dado que «los Estados miembros disponen de cierto margen de apreciación para determinar la necesidad de adoptar medidas con arreglo a dicha disposición que limiten la explotación de las especies inclui-

das en el anexo V de la Directiva sobre los hábitats»; aunque, insiste el Tribunal de Justicia: «cualquier medida adoptada por un Estado miembro sobre la base de la Directiva sobre los hábitats debe tener como objetivo [...] garantizar el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de las especies animales de interés comunitario».

Además, a juicio del Tribunal de Justicia, la caza debe estar supeditada a la conservación de la especie protegida, es decir, «una especie no puede ser explotada desde el punto de vista cinegético ni cazada si no se garantiza una vigilancia eficaz de su estado de conservación».

También el Tribunal de Justicia considera que ha de aplicarse en estos supuestos el principio de cautela, consagrado en el artículo 191.2 TFUE, es decir, si el examen de los mejores datos científicos disponibles deja lugar a incertidumbre sobre si la explotación de una especie de interés comunitario es compatible con el mantenimiento de esta en un estado de conservación favorable, el Estado miembro interesado debe abstenerse de autorizar tal explotación.

En el caso concreto se planteaba si la mayor protección concedida en España por la Orden Ministerial TED/980/2021, que incluyó toda la población española de lobos, también la de Castilla y León y otras regiones españolas al norte del río Duero, en el listado nacional de especies silvestres al ser objeto de un régimen de protección rigurosa, era conforme con el Derecho de la Unión.

En suma, el Tribunal de Justicia llega a la conclusión de que la legislación de Castilla y León, que declara al lobo como especie cuyos especímenes pueden cazarse al norte del Duero, es contraria a la Directiva sobre los hábitats.

La *sentencia WWF Österreich y otros*, C-601/22, pronunciada por la misma Sala y ponente del Tribunal de Justicia, respondía una cuestión prejudicial del Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Tirol en relación con la Ley regional de caza que permitía declarar mediante reglamento que un oso, un lobo o un linco determinado representa un peligro inmediato para la seguridad de las personas o un peligro inmediato grave para los animales de pastoreo, así como los cultivos y las instalaciones agrícolas.

Por una parte, el Tribunal de Justicia subraya que la evaluación del estado de conservación de la especie animal de que se trate debe realizarse en su área de distribución natural, es decir, no solo en el ámbito local y nacional sino también, si los datos disponibles lo permiten, en el ámbito transfronterizo.

Por otra parte, la cuestión clave es si caben alternativas a la solución consistente en sacrificar el lobo que había provocado especiales daños en la zona.

A tal efecto, el Tribunal de Justicia, en aplicación del principio de proporcionalidad, considera que la Directiva sobre los hábitats exige compro-

bar si el Gobierno tirolés «evaluó correctamente, sobre la base de los mejores conocimientos científicos y técnicos disponibles, las demás soluciones posibles, como las medidas de protección de los pastos alpinos, teniendo en cuenta, en particular, sus implicaciones económicas, sin que estas últimas tengan carácter determinante, y ponderándolas con el objetivo general de mantener o restablecer, en un estado de conservación favorable, la población de lobos en su territorio».

## 6. *La exoneración de deudas y los límites de la libre circulación de capitales*

El Tribunal de Justicia ha pronunciado dos sentencias de gran relevancia para la Hacienda pública en España: la primera tiene que ver con la exoneración de deudas en procedimientos concursales y la segunda se refiere al impuesto de la renta de no residentes.

Quedan lejos los tiempos, si es que los hubo, en que el Derecho se elaboraba y se aplicaba en compartimentos estancos. La Directiva (UE) 2019/1023 sobre reestructuración e insolvencia tiene una dimensión de Derecho privado pero también una implicación de Derecho público.

La *sentencia Corván y Bacigán*, C-289/23 y C-305/23, del Tribunal de Justicia responde sendas cuestiones prejudiciales de los Juzgados de lo Mercantil n.º 1 de Alicante y n.º 10 de Barcelona e interpreta la legislación europea y española aplicable a dos asuntos que son bien conocidos en la jurisdicción contencioso-administrativa: la Agencia tributaria se oponía a la plena exoneración de deudas, en primer lugar, de un particular en cuanto que incluía las debidas como consecuencia de la existencia de un acuerdo tributario firme de derivación de responsabilidad por deudas y sanciones tributarias a cargo de la sociedad de la que el deudor era administrador; y, en segundo lugar, la oposición de la Agencia tributaria se basaba en que la persona física que solicitaba la exoneración de las deudas había sido multada con 504,99 euros por «infracciones tributarias graves» y no las había abonado en el momento de la propia solicitud de exoneración total de sus deudas.

En las respuestas del Tribunal de Justicia se pone de manifiesto el amplio margen que tiene el legislador español para trasponer la Directiva; en su propio lenguaje: «los Estados miembros están facultados, al trasponer dicha Directiva a su Derecho nacional, para establecer disposiciones que restrinjan el acceso al derecho a la exoneración de deudas en mayor medida que conforme a la normativa nacional anterior, denegando o restringiendo el acceso a la exoneración de deudas, revocando la exoneración o estableciendo plazos más largos para la obtención de la plena exoneración de deu-

das o períodos de inhabilitación más largos en circunstancias distintas de las enumeradas en el referido artículo 23, apartado 2, siempre que esas circunstancias estén bien definidas y tales excepciones estén debidamente justificadas».

De modo que lo relevante es la justificación de la legislación nacional y a tales efectos el Tribunal de Justicia recuerda: «la justificación que debe aportar un Estado miembro en apoyo de una excepción como la que es objeto del litigio principal debe desprenderse bien del procedimiento que llevó a su adopción, bien del Derecho nacional. Así, por lo que respecta al primer supuesto, cuando, en virtud del Derecho nacional, los trabajos preparatorios, los preámbulos y las exposiciones de motivos de disposiciones legales o reglamentarias forman parte integrante de ellas o son pertinentes para interpretarlas y contienen una justificación de la excepción mantenida o introducida en el ejercicio de la facultad contemplada en el artículo 23, apartado 2, de esta Directiva, procede considerar que esa justificación satisface las exigencias de dicha disposición. Además, por lo que respecta al segundo supuesto, la referida justificación también puede figurar en otras disposiciones del Derecho nacional distintas de la que contiene esa excepción, como una disposición constitucional, legislativa o reglamentaria nacional».

En fin, en cuanto a los privilegios de los créditos de Derecho público, el Tribunal de Justicia los admite siempre que estén justificados dado que cabe conceder «un trato privilegiado a los acreedores públicos con respecto a los demás acreedores, siempre que tal exclusión esté debidamente justificada con arreglo al Derecho nacional».

También exige el Tribunal de Justicia que la legislación que establezca tales privilegios respete el principio de proporcionalidad de manera que «los medios que elijan no deben exceder los límites de lo que es apropiado y necesario para lograr el objetivo que pretenden conseguir ni poner en cuestión los objetivos perseguidos por dicha Directiva, a saber, en este caso, el de garantizar que los empresarios insolventes tengan acceso al menos a un procedimiento que pueda desembocar en la plena exoneración de deudas».

En el caso concreto la respuesta en los dos asuntos es bastante clara: la legislación española es conforme con la Directiva de insolvencia pues «impone el pago de los créditos públicos no privilegiados a raíz de un procedimiento concursal para poder acogerse al acceso a la exoneración de deudas en circunstancias en las que el deudor haya tenido un comportamiento negligente o imprudente, sin haber actuado, no obstante, de forma deshonesto o de mala fe, y excluye ese acceso cuando, en los diez años anteriores a la solicitud de la exoneración, el deudor haya sido sancionado mediante resolución administrativa firme por infracciones tributarias muy graves, de seguridad social o del orden social, o se haya dictado en su contra un acuerdo firme de derivación de responsabilidad, salvo que, en la fecha de presenta-

ción de esa solicitud, dicho deudor hubiera satisfecho íntegramente sus deudas tributarias y sociales, siempre que esas excepciones estén debidamente justificadas con arreglo al Derecho nacional».

El Tribunal de Justicia cita expresamente la sentencia de 11 de abril de 2024, Agencia Estatal de Administración Tributaria (exclusión de los créditos públicos de la exoneración de deudas), C-687/22, EU:C:2024:287.

En segundo lugar, la *sentencia Credit Suisse Securities (Europe)*, C-601/23, analiza, a requerimiento de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia vasco, la conformidad del impuesto de la renta de no residentes con la libre circulación de capitales.

El litigio había surgido como consecuencia de las retenciones practicadas por la Hacienda foral de Vizcaya sobre el abono de dividendos a una empresa residente en el Reino Unido en 2017. La cuestión estriba en que la sociedad no residente alegaba la discriminación que suponía que, en caso de haber tenido pérdidas, no se le devolviesen las retenciones, lo que, en cambio, se hacía con las sociedades domiciliadas en España.

El Tribunal de Justicia examina la cuestión desde la perspectiva de la libre circulación de capitales y, a tal efecto, considera que «un tratamiento desfavorable por un Estado miembro de los dividendos abonados a sociedades no residentes, en comparación con el que se dispensa a los dividendos abonados a sociedades residentes, puede disuadir a las sociedades establecidas en un Estado miembro distinto de ese primer Estado miembro de invertir en él y, por consiguiente, constituye una restricción a la libre circulación de capitales prohibida, en principio, por el artículo 63 TFUE».

A partir de este principio, el Tribunal de Justicia busca la manera de que tal restricción pueda estar justificada por la eficacia en la recaudación del impuesto, por el reparto equilibrado de la potestad tributaria entre los Estados miembros y la prevención del riesgo de doble imputación de las pérdidas, o por el mantenimiento de la coherencia del sistema tributario.

Sin embargo, en ninguno de los casos aprecia que concurra tal justificación dadas las particularidades que supone la discriminación entre residentes y no residentes que acrediten pérdidas en el correspondiente ejercicio fiscal para que se les devuelvan las retenciones practicadas.

## 7. *Contra la interpretación infinita y las costas*

Concluyo esta *Crónica* con dos aspectos comunes a las distintas jurisdicciones y tomo como referencia la práctica del Tribunal de Justicia: el recurso de aclaración y las costas.

La solicitud de aclaración de una sentencia o un auto siempre produce un inicial sobresalto para un tribunal de haberse equivocado; sin embargo,

con excesiva frecuencia los abogados abusan de este procedimiento excepcional. Y también ante los tribunales europeos. Esto es lo que ha puesto de relieve el *auto Generalitat de Catalunya*, C-332/22 INT.

Es necesario aclarar que ante el Tribunal de Justicia se pueden presentar «recursos de interpretación» y «recursos de rectificación».

En el Estatuto del Tribunal de Justicia su artículo 43 prevé: «En caso de duda sobre el sentido y el alcance de una sentencia, corresponderá al Tribunal de Justicia interpretar dicha sentencia, a instancia de la parte o de la institución de la Unión que demuestre un interés en ello». Y así se desarrolla ampliamente en el artículo 158 del Reglamento de procedimiento del Tribunal de Justicia, donde se fija un plazo de dos años para interponer el recurso de interpretación.

Este recurso de interpretación se diferencia de la rectificación de las sentencias y autos contenida en el artículo 103 del mismo Reglamento de procedimiento que se prevé para «los errores de transcripción o de cálculo y las inexactitudes evidentes» pudiendo hacerse de oficio o solicitarse en el plazo de dos semanas desde que se pronunció la sentencia o notificó el auto.

El sobresalto al que me refería debieron sufrirlo los tres miembros del Tribunal de Justicia que habían dictado la sentencia de 13 de junio de 2024, *DG de la Función Pública, Generalitat de Catalunya y Departamento de Justicia de la Generalitat de Catalunya*, C-331/22 y C-332/22, EU:C:2024:496, relativa a dos funcionarias interinas de larga duración, que respondía los reenvíos prejudiciales del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 17 de Barcelona.

Los abogados de las recurrente cuestionaron la interpretación dada por el Tribunal de Justicia y, en particular, el razonamiento final conforme al cual argumentaba el Tribunal europeo: «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» (apartado 115).

A mi juicio y de manera impertinente uno de los abogados de las partes en el procedimiento ante el Juzgado de lo Contencioso-administrativo n.º 17 de Barcelona, subraya el error en la interpretación del Tribunal de Justicia sobre el efecto de la cláusula 5ª del Acuerdo defendiendo que es directo y que debe primar su interpretación frente al Derecho español.

El Tribunal de Justicia inadmite la demanda de interpretación porque, a su juicio, una sentencia dictada en vía prejudicial no puede ser objeto de

una demanda de interpretación, sino que es el juez nacional el que puede presentar una nueva petición de decisión prejudicial que tenga por objeto la interpretación de esa sentencia.

En suma, el Tribunal de Justicia subraya que el prejudicial es un procedimiento no contencioso que establece una cooperación entre el juez nacional y el Tribunal de Justicia y también parece querer decir que la interpretación, especialmente en manos de las partes que no obtienen plena satisfacción, no puede ser infinita.

Litigar no sale gratis y menos ante el Tribunal de Justicia. Las costas tienen una regulación en el Tribunal de Justicia y en el Tribunal General pero finalmente lo relevante es la práctica cotidiana.

En el caso de las cuestiones prejudiciales la regla es, como señala el artículo 102 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, que corresponde al órgano jurisdiccional remitente decidir sobre las costas.

Esto explica que en el último fundamento de derecho de las sentencias prejudiciales se diga: «Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso».

En los recursos directos el mismo Reglamento de Procedimiento se desahace en detalles pero, básicamente, rige el principio del vencimiento del artículo 138.1: «La parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte».

El artículo 144 del mismo Reglamento se refiere a las costas recuperables, es decir, las cantidades que deban pagarse a los testigos y peritos y los gastos indispensables efectuados por las partes a efectos del procedimiento, en especial los gastos de desplazamiento y estancia y la remuneración de agentes, asesores o abogados.

Traigo a colación el *auto Valencia Club de Fútbol / Comisión Europea*, C-211/20 P-DEP, porque muestra la práctica seguida en un asunto en el que el Valencia CF había ganado a la Comisión un recurso en instancia ante el Tribunal General y luego en casación ante el Tribunal de Justicia que consideraba ilegales las ayudas concedidas por el Instituto Valenciano de Finanzas.

El Valencia CF reclamó a la Comisión Europea el pago de las costas en instancia, por importe de 946.405,15 euros aduciendo que era razonable, ya que abarcaba seis años de procedimientos judiciales. De esta cantidad, el Valencia CF reclamaba un importe de honorarios fijos que se situaba entre 120.000 euros y 150.000 euros, al que se le añadían honorarios variables de 300.000 euros, a razón de tres letrados que tarifaban la hora entre 300 y 450 euros.

El Tribunal de Justicia inadmite la reclamación en lo que se refiere a las costas en primera instancia, dado que deben reclamarse al Tribunal General.

Y en cuanto a las costas recuperables en casación el Tribunal de Justicia explica, en primer lugar, que «el juez de la Unión no es competente para tasar los honorarios que las partes adeudan a sus propios abogados, sino para determinar la cantidad máxima de tales remuneraciones que puede reclamarse a la parte condenada en costas».

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia establece los criterios que deben tenerse en cuenta para calcular las costas: «Al no prever el Derecho de la Unión disposiciones equiparables a un arancel profesional o referidas al tiempo de trabajo necesario, el Tribunal de Justicia debe apreciar libremente los datos del asunto, teniendo en cuenta el objeto y la naturaleza del litigio, su importancia desde el punto de vista del Derecho de la Unión, así como sus dificultades, el volumen de trabajo que el procedimiento contencioso haya podido implicar para los agentes o abogados que han intervenido y los intereses económicos que el litigio haya supuesto para las partes».

El Tribunal de Justicia zanja la cuestión fijando una cantidad de 42.200 euros que considera más razonable y equitativa para las costas recuperables en casación que debe abonar la Comisión al club español.

#### IV. Relación de las sentencias comentadas

1. TJUE (Gran Sala), sentencia de 25 de junio de 2024, *Ilva y otros*, C-626/22, ECLI:EU:C:2024:542 (protección del medio ambiente y de la salud humana).
2. TJUE, sentencia de 4 de julio de 2024, *Asociación Española de Productores de Vacuno de Carne-Asoprovac / Administración General del Estado*, C-708/22, ECLI:EU:C:2024:573 (pastos permanentes de titularidad pública y ayudas de la PAC).
3. TJUE, sentencia de 4 de julio de 2024, *Caixabank y otros / Adicae y otros* (control de la transparencia en acciones colectivas), C-450/22, ECLI:EU:C:2024:577.
4. TJUE (Gran Sala), sentencia de 11 de julio de 2024, *Financijska agencija / Hann-Invest y otros*, C-554/21, C-622/21 y C-727/21, ECLI:EU:C:2024:594 (principio de contradicción y mecanismos de control de decisiones judiciales).
5. TJUE, sentencia de 11 de julio de 2024, *WWF Österreich y otros*, C-601/22, ECLI:EU:C:2024:595 (protección del lobo en Austria).
6. TJUE, sentencia de 11 de julio de 2024, *[Plamaro] CL y otros / DB y FOGASA*, C-196/23, ECLI:EU:C:2024:596 (despido colectivo y jubilación del empresario).
7. TJUE, sentencia de 11 de julio de 2024, *Volvo / Transaqqi* (Emplazamiento en el domicilio social de una filial de la demandada), C-632/22, ECLI:EU:C:2024:601.

8. TJUE (Gran Sala), sentencia de 29 de julio de 2024, Procedimientos penales contra CU y ND (Asistencia social — Discriminación indirecta en materia de extranjería), C-112/22 y C-223/22, ECLI:EU:C:2024:636.
9. TJUE, sentencia de 29 de julio de 2024, XXX / État belge, C-14/23, ECLI:EU:C:2024:647 (inmigración y asilo).
10. TJUE (Gran Sala), sentencia de 29 de julio de 2024, Valančius, C-119/23, ECLI:EU:C:2024:653 (nombramiento de jueces del Tribunal General).
11. TJUE, sentencia de 29 de julio de 2024, ASCEL, C-436/22, ECLI:EU:C:2024:656 (protección del lobo en España).
12. TJUE (Gran Sala), sentencia de 29 de julio de 2024, protectus, C-185/23, ECLI:EU:C:2024:657 (información clasificada y derecho de defensa).
13. TJUE, sentencia de 5 de septiembre de 2024, M. S. G. y otros / Banco Santander (resolución bancaria Banco Popular II), C-775/22, C-779/22 y C-794/22, ECLI:EU:C:2024:679.
14. TJUE, sentencia de 5 de septiembre de 2024, Novo Banco, S. A. — Sucursal en España, C-498/22 a C-500/22, ECLI:EU:C:2024:686 (medidas de saneamiento bancario y protección de los consumidores).
15. TJUE (Gran Sala), sentencia de 10 de septiembre de 2024, Comisión / Irlanda y otros, Asunto C-465/20 P, ECLI:EU:C:2024:724 (decisiones fiscales anticipadas (tax rulings) y Apple).
16. TJUE, sentencia de 12 de septiembre de 2024, Sagrario y otros / Subdelegación del Gobierno en Barcelona, C-63/23, ECLI:EU:C:2024:739 (reagrupación familiar y audiencia de menores).
17. TJUE, sentencia de 26 de septiembre de 2024, Energotehnica, C-792/22, ECLI:EU:C:2024:788 (alcance de Directiva 89/391/CEE sobre la seguridad y de la salud de los trabajadores).
18. TJUE, sentencia de 26 de septiembre de 2024, Puigdemont i Casamajó y Comín i Oliveres / Parlamento Europeo, C-600/22 P, ECLI:EU:C:2024:803 (inadmisibilidad contra el no reconocimiento de la condición de diputados europeos).
19. TJUE, sentencia de 4 de octubre de 2024, Sindicato de Tripulantes Auxiliares de Vuelo de Líneas Aéreas (STAVLA) / Air Nostrum, Líneas Aéreas del Mediterráneo y otros, C-314/23, ECLI:EU:C:2024: 842 (igualdad de trato en las dietas de azafatas y pilotos).
20. TJUE (Gran Sala), sentencia de 4 de octubre de 2024, Real Madrid / Le Monde, C-633/22, ECLI:EU:C:2024:843 (condena de un periódico por menoscabo de la reputación de un club deportivo).
21. TJUE, auto de 4 de octubre de 2024, Generalitat de Catalunya, C-332/22 INT, ECLI:EU:C:2024:880 (no cabe recurso de interpretación de sentencias prejudiciales)
22. TJUE (Gran Sala), sentencia de 15 de octubre de 2024, KUBERA, C-144/23, ECLI:EU:C:2024:881 (cuestión prejudicial y tribunales supremos).
23. TJUE, auto, de 21 de octubre de 2024, Valencia Club de Fútbol / Comisión Europea, C-211/20 P-DEP, ECLI:EU:C:2024:912 (costas recuperables en casación).
24. TJUE, sentencia de 24 de octubre de 2024, Omnitel Comunicaciones y otros, C-441/23, ECLI:EU:C:2024:916 (garantías del trabajador y contratos a través de empresas de trabajo temporal).

25. TJUE, sentencia de 7 de noviembre de 2024, [Corván y Bacigán] Agencia Estatal de la Administración Tributaria / A y S. E. I. / Agencia Estatal de la Administración Tributaria, C-289/23 y C-305/23, ECLI:EU:C:2024:934 (exoneración del pasivo insatisfecho de personas físicas y deudas tributarias y de Seguridad Social).
26. TJUE, sentencia de 7 de noviembre de 2024, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, C-326/23, ECLI:EU:C:2024:940 (inadmisibilidad de una prejudicial procedente de un juez ilegítimo).
27. TJUE, sentencia de 14 de noviembre de 2024, S. / C. (modificación de las salas de enjuiciamiento), C-197/23, ECLI:EU:C:2024:956.
28. TJUE (Gran Sala), sentencia de 19 de noviembre de 2024, Comisión Europea / República Checa, C-808/21, ECLI:EU:C:2024:962, (afiliación a partidos políticos de ciudadanos de la Unión).
29. TJUE (Gran Sala), sentencia de 19 de noviembre de 2024, Comisión Europea / Polonia, C-814/21, ECLI:EU:C:2024:963 (afiliación a partidos políticos de ciudadanos de la Unión).
30. TJUE, sentencia de 12 de diciembre de 2024, Kutxabank, C-300/23, ECLI:EU:C:2024:1026 (cláusulas abusivas e índices de referencia oficiales para los préstamos hipotecarios para las cajas).
31. TJUE, sentencia de 19 de diciembre de 2024, Credit Suisse Securities (Europe), C-601/23, ECLI:EU:C:2024:1048 (libre circulación de capitales e impuesto de la renta de no residentes).
32. TJUE, sentencia de 19 de diciembre de 2024, Loredas, C-531/23, ECLI:EU:C:2024:1050 (cómputo de la jornada laboral de las empleadas del hogar).

## Sobre el autor

**David Ordóñez Solís** es magistrado y presidente de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, doctor en Derecho, licenciado especial en Derecho europeo por la Universidad Libre de Bruselas, miembro de la Red de Especialistas en Derecho de la Unión Europea del Consejo General del Poder Judicial desde 2006 y miembro de la Comisión Iberoamericana de Ética Judicial desde 2014, de la que fue nombrado su Secretario Ejecutivo en 2018, en 2021 y en 2023. De sus publicaciones destacan estos libros: *La ejecución del Derecho comunitario en España* (1993); *La contratación pública en la Unión Europea* (2002); *Jueces, derecho y política* (2004); *Intervención pública, libre competencia y control jurisdiccional en el mercado único europeo* (2004); *Administraciones, ayudas de Estado y fondos europeos* (2006); *El cosmopolitismo judicial en una sociedad global* (2006), *El estatuto administrativo de los extranjeros en España en clave judicial* (2008), *La prueba en el procedimiento contencioso-administrativo* (2011), *Privacidad y protección judicial*

*de los datos personales* (2011), *La protección judicial de los derechos en Internet en la jurisprudencia europea* (2014); e *Introducción a la Ética judicial* (2022).

### About the author

**David Ordóñez Solís** is a judge and president of the Administrative Section of the Superior Court of Justice of Asturias, PhD in Law, special degree in European Law from the Free University of Brussels, member of the Network of Specialists in European Union Law of the Spanish Council for the Judiciary since 2006 and member of the Ibero-American Commission on Judicial Ethics since 2014, of which he was appointed its Executive Secretary in 2018, in 2021 and in 2023. These books stand out from his publications: *The Implementation of Community law in Spain* (1993); *Public procurement in the European Union* (2002); *Judges, law and politics* (2004); *Public intervention, free competition and judicial review in the European single market* (2004); *Administrations, State aid and European funds* (2006); *Judicial cosmopolitanism in a global society* (2006), *The administrative status of foreigners in Spain and judicial review* (2008), *Evidences and judicial review* (2011), *Privacy and judicial protection of personal data* (2011), *Judicial protection of rights on the Internet in European case-law* (2014); and *Introduction to Judicial Ethics* (2022).



# Crónica



# Actualidad institucional y económica de España en el marco de la Unión Europea (febrero de 2025)

Pablo Rodríguez Talavera  
Profesor de Deusto Business School, Universidad de Deusto

doi: <https://doi.org/10.18543/ced.3253>

Publicado en línea: marzo de 2025

---

**Sumario:** I. El estado de la Integración. 1. Configuración del nuevo Parlamento Europeo y Comisión Europea. 2. Presidencia rotatoria del Consejo de la Unión Europea - Hungría. 3. Proceso de adhesión de Ucrania y Moldavia. 4. Ampliación y fortalecimiento de relaciones internacionales. 5. Cumbre climática extraordinaria en Bruselas.—II. Cuestiones generales de la actualidad económica. 1. Crecimiento económico dispar entre los Estados miembros. 2. Nueva política monetaria del Banco Central Europeo (BCE). 3. Plan de resiliencia energética. 4. Reforma del mercado digital. 5. Progresos en el acuerdo UE-Mercosur. 6. Innovación en el sector automotriz. 7. Directiva sobre inteligencia artificial (IA). 8. Reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC). 9. Reformas en el sector financiero. 10. Ley de Servicios Digitales y su impacto en Europa. 11. Desarrollo del euro digital. 12. Autonomía energética de la Unión Europea. 13. Estrategia de materias primas críticas. 14. Nuevas estrategias en gestión migratoria.

---

**Resumen:** El segundo semestre de 2024 ha marcado un período de transformaciones clave para la Unión Europea (UE), tanto a nivel político como económico. La configuración del nuevo Parlamento Europeo y la Comisión Europea estableció una agenda renovada centrada en la sostenibilidad, la cohesión social y la transición digital. Hungría, en su papel como presidencia rotatoria del Consejo de la UE, ha liderado iniciativas enfocadas en reducir disparidades regionales, mejorar la conectividad digital y abordar la seguridad alimentaria en un contexto de tensiones globales. Entre los hitos destacados se encuentran los avances en el proceso de adhesión de Ucrania y Moldavia, consolidando su integración en el bloque europeo. Además, la UE ha reforzado sus relaciones internacionales mediante acuerdos estratégicos en África y Asia Central, y su liderazgo climático ha quedado de manifiesto durante la cumbre climática de Bruselas, donde se establecieron metas ambiciosas para reducir las emisiones de carbono. Estas acciones subrayan el compromiso de la UE con el desarrollo sostenible, la seguridad energética y la integración económica global.

**Palabras clave:** Unión Europea (UE), Parlamento Europeo, Sostenibilidad, Adhesión de Ucrania y Moldavia, Relaciones internacionales, Cambio climático, Digitalización.

**Abstract:** *The second half of 2024 marked a pivotal period for the European Union (EU) in both political and economic realms. The configuration of the new European Parliament and Commission set a renewed agenda focused on sustain-*

*ability, social cohesion, and digital transition. Hungary, holding the rotating presidency of the EU Council, has spearheaded initiatives aimed at reducing regional disparities, enhancing digital connectivity, and addressing food security amidst global uncertainties. Key milestones include progress in the accession process of Ukraine and Moldova, solidifying their integration into the European bloc. Additionally, the EU has strengthened its international relations through strategic agreements in Africa and Central Asia, while its climate leadership was showcased at the Brussels Climate Summit, where ambitious carbon reduction goals were established. These actions underscore the EU's commitment to sustainable development, energy security, and global economic integration.*

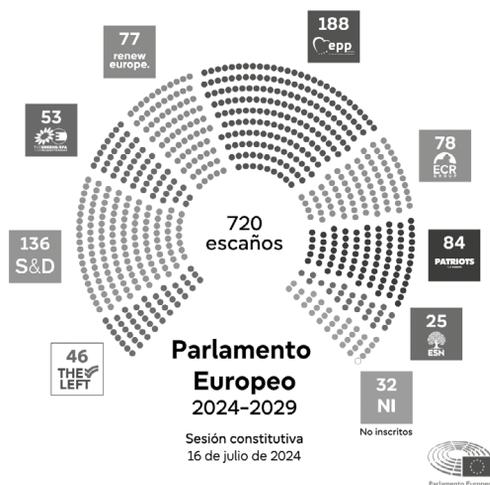
**Keywords:** *European Union (EU), European Parliament, Sustainability, Ukraine and Moldova Accession, International Relations, Climate Change, Digitalization.*

---

## I. El estado de la integración

### 1. Configuración del nuevo Parlamento Europeo y Comisión Europea

Las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2024 han configurado un escenario político inédito en la Unión Europea, caracterizado por una notable inclinación hacia la derecha y una fragmentación que complica la formación de mayorías estables. El incremento de escaños de 705 a 720, aprobado por el Consejo Europeo en septiembre de 2023, refleja cambios demográficos y busca una representación más equitativa entre los Estados miembros. El Partido Popular Europeo (PPE) ha mantenido su posición dominante, pero la irrupción de fuerzas de extrema derecha, como los partidos liderados por Giorgia Meloni, Éric Zemmour y los Demócratas de Suecia, ha alterado significativamente el equilibrio tradicional de poder en la Eurocámara. Esta nueva configuración ha llevado a que el Parlamento Europeo sea considerado el más orientado a la derecha en su historia reciente.



Fuente <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/es/organisation-and-rules/organisation/political-groups>

La formación de la Mesa del Parlamento, órgano encargado de la organización interna y la gestión administrativa, ha reflejado esta nueva realidad política. Las negociaciones para la asignación de cargos clave han sido complejas, requiriendo acuerdos entre el PPE y las fuerzas emergentes de extrema derecha. Este proceso ha evidenciado una reconfiguración de

alianzas, donde el presidente del PPE, Manfred Weber, ha buscado establecer colaboraciones con grupos ultraconservadores, como los liderados por Viktor Orbán y Giorgia Meloni, en detrimento de las tradicionales alianzas con los socialistas. Weber ha argumentado que esta estrategia responde a la nueva aritmética parlamentaria y a la necesidad de adaptarse a las demandas del electorado europeo.

En paralelo, la reelección de Ursula von der Leyen como presidenta de la Comisión Europea en noviembre de 2024 ha estado marcada por desafíos significativos. A pesar de su intención de conformar un Colegio de Comisarios paritario, la mayoría de los Estados miembros no atendieron su solicitud de presentar candidaturas masculinas y femeninas, resultando en una Comisión con una representación femenina inferior a la del mandato anterior. Este retroceso en la igualdad de género ha sido objeto de críticas, señalando una falta de compromiso de la Unión Europea en promover la equidad en sus más altas esferas de decisión.

La composición de la nueva Comisión también ha generado tensiones políticas. La designación de la española Teresa Ribera como vicepresidenta responsable de la Transición Limpia y Competitiva y titular de la cartera de Competencia provocó la oposición del Partido Popular español, que intentó bloquear su nombramiento debido a discrepancias internas. A pesar de estas resistencias, la Comisión fue finalmente aprobada por el Parlamento Europeo con una mayoría ajustada de 370 votos a favor y 282 en contra, reflejando la polarización existente en la cámara.

Las implicaciones de esta nueva configuración institucional son profundas. La inclinación hacia la derecha del Parlamento y de la Comisión sugiere un posible cambio en las prioridades políticas de la Unión Europea. Ya se observan señales de un alineamiento con las demandas de la extrema derecha, especialmente en áreas como la política migratoria, donde se han adoptado medidas más restrictivas en respuesta al auge de estas fuerzas políticas en varios Estados miembros.

Además, la creciente fragmentación política complica la formación de mayorías estables, lo que podría ralentizar el proceso legislativo y dificultar la implementación de políticas clave. La necesidad de negociar constantemente entre diversas fuerzas políticas puede enriquecer el debate democrático, pero también generar tensiones internas que afecten la eficacia de las instituciones europeas.

En este contexto, la Unión Europea enfrenta el desafío de mantener su cohesión y avanzar en su agenda política en medio de un panorama político cada vez más complejo y polarizado. La capacidad de las instituciones europeas para adaptarse a esta nueva realidad y responder a las expectativas de sus ciudadanos será crucial para el futuro del proyecto europeo. (Ver más en: <https://www.europarl.europa.eu/elections-2024>)

## 2. *Presidencia rotatoria del Consejo de la Unión Europea - Hungría*

Bajo el lema «Competitividad, Seguridad y Cohesión», Hungría asumió la presidencia rotatoria del Consejo de la Unión Europea el 1 de julio de 2024, marcando un semestre cargado de retos y oportunidades. Este mandato semestral se ha caracterizado por una serie de iniciativas y controversias que han puesto de relieve las tensiones entre las políticas internas húngaras y los valores fundamentales de la Unión Europea.

Entre las prioridades establecidas por el gobierno húngaro se encuentran la promoción de un nuevo acuerdo europeo en favor de la competitividad, el impulso a la política europea de defensa, una política de ampliación coherente y basada en méritos, la gestión de la migración ilegal, el futuro de la política de cohesión, una política agrícola orientada a los productores y la atención a los retos demográficos.

En el ámbito de la competitividad, Hungría ha abogado por fortalecer las cadenas de suministro europeas y reducir las disparidades regionales mediante políticas de cohesión. Se lanzó un fondo de 1.200 millones de euros destinado a digitalizar la administración pública en áreas rurales, con el objetivo de cerrar la brecha digital y mejorar los servicios públicos en regiones periféricas. Esta iniciativa busca no solo modernizar la infraestructura administrativa, sino también fomentar el desarrollo económico en zonas menos favorecidas, promoviendo una cohesión territorial más equilibrada. (Ver más en: <https://www.europarl.europa.eu/news/es/agenda/briefing/2024-10-07/2/viktor-orban-presentara-ante-el-pleno-las-prioridades-de-la-presidencia-hungara>).

En cuanto a la política de defensa, la presidencia húngara ha propuesto un plan para incrementar la interoperabilidad entre las fuerzas armadas de los Estados miembros, reforzando así la autonomía estratégica de la UE en materia de defensa. Esta propuesta se alinea con los esfuerzos continuos de la Unión por consolidar una política de seguridad y defensa común más robusta, especialmente en un contexto geopolítico cada vez más complejo.

Sin embargo, el mandato húngaro no ha estado exento de controversias. La Comisión Europea ha intensificado la vigilancia sobre el uso de fondos comunitarios en Hungría, en respuesta a preocupaciones relacionadas con el cumplimiento del Estado de Derecho. Estas tensiones resultaron en la congelación de 1.000 millones de euros hasta que se implementaron reformas judiciales específicas. El Parlamento Europeo ha expresado su profunda preocupación por la erosión de la democracia, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales en Hungría, condenando los esfuerzos deliberados y sistemáticos del Gobierno húngaro para socavar los valores fundacionales de la UE.

Además, las acciones del primer ministro húngaro, Viktor Orbán, durante este periodo han generado críticas significativas. Sus visitas no programadas a Rusia y China en julio de 2024 fueron vistas como una vio-

lación de los Tratados y de la política exterior común de la Unión, lo que llevó a cuestionamientos sobre la capacidad de Hungría para ejercer de manera creíble la presidencia de turno del Consejo de la UE.

En el ámbito cultural, Hungría propuso la creación de un programa de intercambio educativo enfocado en promover el entendimiento entre las diversas culturas del continente, destacando la importancia de la unidad en la diversidad europea. Este programa incluyó becas específicas para estudiantes de zonas rurales y menos favorecidas, con el fin de promover la inclusión y garantizar que todos los ciudadanos europeos tengan acceso a oportunidades educativas de calidad.



Fuente: <https://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/presidency-council-eu/>

A partir del 1 de enero de 2025, Polonia asumirá la presidencia rotatoria del Consejo de la Unión Europea, bajo el lema «¡Seguridad, Europa!». Este mandato semestral se centrará en reforzar la seguridad europea en múltiples dimensiones: exterior, interior, informativa, económica, energética, alimentaria y sanitaria. Las prioridades establecidas por Varsovia incluyen la mejora de la cooperación con la OTAN para aumentar la seguridad europea, la protección de las personas y las fronteras mediante una respuesta adecuada a las amenazas híbridas y la mejora de la política migratoria y de retorno, así como el fortalecimiento de los mecanismos para prevenir la desinformación y la manipulación extranjera.

Además, la presidencia polaca buscará apoyar las transiciones digital, energética y climática, trabajando en desafíos como la reducción de la carga burocrática y la competencia desleal. También se enfocará en reducir las dependencias extranjeras para reforzar la seguridad energética y asegurar precios asequibles para ciudadanos y empresas. En el ámbito agrícola, se propone apoyar a las zonas rurales y a los sectores más vulnerables dentro de la UE, garantizando el cumplimiento de estándares de calidad, seguridad y sostenibilidad por parte de terceros países. Finalmente, en materia de seguridad sanitaria, se pretende reforzar la industria europea, favoreciendo la transformación digital de la sanidad y mejorando la seguridad médica desde la perspectiva de los pacientes.

Este enfoque integral refleja la intención de Polonia de abordar los desafíos actuales de la Unión Europea, enfatizando la importancia de la seguridad en sus diversas facetas y la necesidad de fortalecer la resiliencia y competitividad del bloque comunitario.

### 3. *Proceso de adhesión de Ucrania y Moldavia*

El proceso de adhesión de Ucrania y Moldavia a la Unión Europea alcanzó un momento crucial durante este semestre, consolidándose como una prioridad estratégica para el bloque. Ucrania implementó reformas clave en su sistema judicial, logrando una reducción del 25% en los casos de corrupción reportados, mientras que Moldavia avanzó significativamente en la modernización de sus infraestructuras y en la adopción de políticas medioambientales alineadas con los estándares comunitarios.

En una cumbre celebrada en Bruselas en octubre, los líderes europeos anunciaron un paquete de ayuda financiera de 7.000 millones de euros, destinado a la reconstrucción de infraestructuras críticas en Ucrania y al desarrollo de energías renovables en Moldavia. Estos fondos también se utilizarán para fortalecer la resiliencia económica de ambos países, facilitando la inversión privada y promoviendo la transferencia de tecnología. Adicionalmente, Georgia presentó un plan detallado de reformas, marcando un avance hacia el inicio formal de su proceso de adhesión. Estas iniciativas subrayan el compromiso de la UE con la estabilidad y la integración de Europa del Este. (Ver más en: <https://ec.europa.eu/enlargement>)

Los retos asociados a este proceso incluyen la necesidad de garantizar la sostenibilidad financiera del bloque, así como la integración efectiva de estas economías emergentes en el mercado único europeo. Para abordar estos desafíos, se propuso la creación de un mecanismo de apoyo técnico que facilite la implementación de reformas estructurales en estos países.

### 4. *Ampliación y fortalecimiento de relaciones internacionales*

La Unión Europea avanzó significativamente en el fortalecimiento de relaciones estratégicas con socios clave a nivel global. En los Balcanes Occidentales, se aprobaron proyectos de conectividad regional valorados en 3.000 millones de euros, destinados a modernizar infraestructuras ferroviarias y redes energéticas transfronterizas. Estos proyectos no solo buscan mejorar la integración económica de la región, sino también promover la estabilidad política en una zona crucial para la seguridad del continente.

En el ámbito global, la UE firmó un acuerdo con Marruecos para establecer un corredor de energías renovables que conectará África del Norte con Europa. Este proyecto, que incluye la construcción de plantas solares y eólicas, permi-

tirá satisfacer hasta el 10% de la demanda energética europea para 2030, posicionando a ambas regiones como líderes en sostenibilidad. Simultáneamente, se firmó un memorando de entendimiento con Kazajistán para garantizar el suministro de minerales críticos necesarios para la transición energética, como el litio y las tierras raras. Estas iniciativas subrayan la determinación de la UE de diversificar sus fuentes de suministro y reducir su dependencia de proveedores únicos. (Ver más en: <https://www.eeas.europa.eu/global-partnerships>).

En los foros multilaterales, la UE desempeñó un papel destacado en la promoción de iniciativas para abordar la seguridad alimentaria global y reducir las desigualdades económicas. Durante este semestre, se propuso la creación de un fondo internacional para combatir la inseguridad alimentaria, con un presupuesto inicial de 5.000 millones de euros, destinado a regiones afectadas por conflictos y cambio climático. Este esfuerzo refuerza el compromiso de la UE con la cooperación internacional y el desarrollo sostenible.

### 5. *Cumbre climática extraordinaria en Bruselas*

En noviembre de 2024, Bruselas acogió una cumbre extraordinaria sobre cambio climático que reunió a líderes de los Estados miembros y representantes de países asociados. Durante la cumbre, se establecieron metas vinculantes para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un 65% para 2035. Entre las acciones destacadas se encuentra la electrificación total del transporte público en las principales capitales europeas para 2030 y el cierre programado de centrales de carbón en Alemania, Polonia y Rumanía antes de 2028.

Se aprobó la creación de un Fondo de Transición Climática dotado con 15.000 millones de euros, dirigido a apoyar a las regiones más afectadas por la transición energética. Adicionalmente, se reforzó la cooperación internacional mediante acuerdos para preservar ecosistemas clave, como la Amazonía, y para promover tecnologías limpias en países en desarrollo. Los líderes europeos también destacaron la importancia de alianzas globales en la lucha contra el cambio climático, promoviendo el intercambio de conocimientos y el financiamiento sostenible. Durante la cumbre, se acordó también la creación de un Observatorio Europeo de Innovación Climática, encargado de monitorizar los avances tecnológicos en este ámbito. (Ver más en: <https://www.europarl.europa.eu/climate-action-2024>)

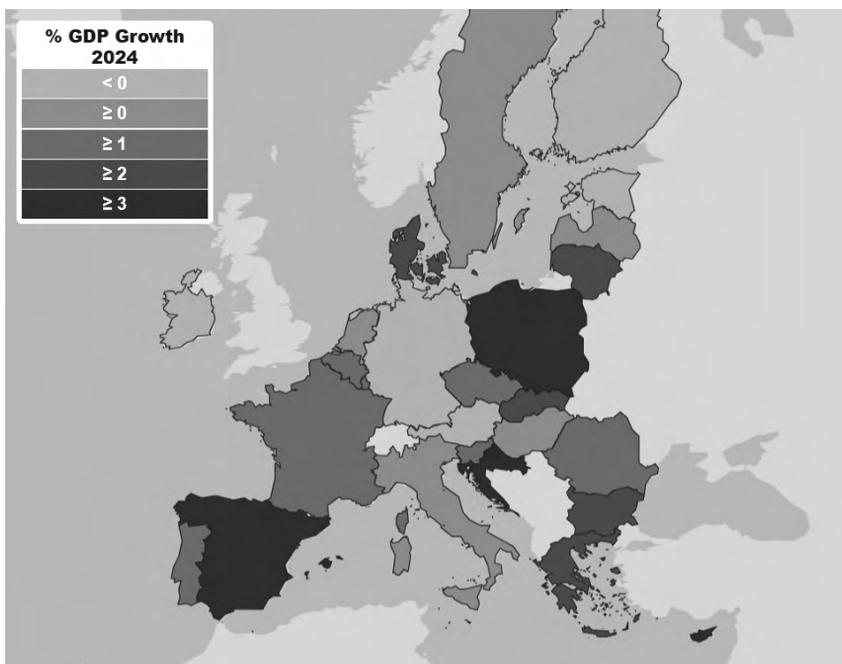
## II. **Cuestiones generales de la actualidad económica**

### 1. *Crecimiento económico dispar entre los Estados miembros*

El segundo semestre de 2024 reflejó claramente las disparidades estructurales entre los Estados miembros de la Unión Europea, con tasas de crecimiento

económico que variaron significativamente en función de factores como la capacidad de adaptación tecnológica, las políticas fiscales aplicadas y la fortaleza de los sectores productivos locales. Alemania y los Países Bajos emergieron como líderes en crecimiento, con un 2,1% y 2,4%, respectivamente, gracias a inversiones estratégicas en digitalización y un enfoque robusto en la transición hacia una economía verde. Estos países consolidaron su posición mediante programas innovadores que integran inteligencia artificial y tecnologías limpias en sectores clave como la manufactura avanzada y la logística.

En contraposición, economías del sur como Italia y Grecia enfrentaron un panorama más adverso, con tasas de crecimiento limitadas al 0,7% y 0,3%. Estas cifras reflejan no solo los efectos prolongados de las altas tasas de inflación, sino también la lentitud en la implementación de reformas estructurales necesarias para aumentar la competitividad. España, por su parte, registró un crecimiento moderado del 1,4%, impulsado principalmente por el resurgimiento del turismo internacional, que experimentó un aumento del 18% en comparación con el mismo periodo del año anterior.



Fuente: [https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-forecast-and-surveys/economic-forecasts/autumn-2024-economic-forecast-gradual-rebound-adverse-environment\\_en#gdp-growth-map](https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-forecast-and-surveys/economic-forecasts/autumn-2024-economic-forecast-gradual-rebound-adverse-environment_en#gdp-growth-map)

Para abordar estas disparidades, la Comisión Europea puso en marcha un paquete de apoyo financiero de 5.000 millones de euros orientado a fomentar proyectos de inversión estratégica en los Estados miembros más rezagados. Este fondo prioriza iniciativas que impulsen la digitalización, la transición ecológica y la capacitación de la fuerza laboral en sectores emergentes. Grecia, por ejemplo, utilizará parte de estos fondos para modernizar su industria marítima, mientras que Italia se centrará en la electrificación del transporte urbano en ciudades como Milán y Nápoles. En paralelo, la Comisión también lanzó equipos técnicos para asesorar proyectos en regiones del este de Europa, incluyendo la modernización del sector logístico en Rumanía y la manufactura avanzada en Polonia.

Un informe publicado por Eurostat en noviembre de 2024 destacó que, a pesar de las disparidades en el PIB per cápita entre los Estados del norte y del sur, se observó una convergencia gradual en indicadores relacionados con la conectividad digital en áreas rurales. Esta convergencia se atribuye en gran parte a los programas de cohesión regional, que han destinado más de 10.000 millones de euros a proyectos de infraestructura tecnológica desde 2020. (Ver más en: <https://ec.europa.eu/economy-finance/growth-2024>)

## 2. Nueva política monetaria del Banco Central Europeo (BCE)

Durante el segundo semestre de 2024, el Banco Central Europeo (BCE) ha adoptado una postura más acomodaticia en su política monetaria, reflejando una respuesta estratégica a las condiciones económicas prevalentes en la eurozona. Tras una serie de incrementos en los tipos de interés en períodos anteriores para combatir la inflación, el BCE ha optado por una reducción gradual de los mismos, con el objetivo de estimular la actividad económica sin comprometer la estabilidad de precios.

En la reunión del Consejo de Gobierno del 6 de junio de 2024, el BCE decidió reducir los tres tipos de interés oficiales en 25 puntos básicos. Esta decisión situó el tipo de interés de las operaciones principales de financiación en el 4,25%, la facilidad marginal de crédito en el 4,50% y la facilidad de depósito en el 3,75%. Esta medida se basó en una evaluación de las perspectivas de inflación, que indicaban una moderación de las presiones inflacionistas y una estabilización de la inflación subyacente.

Posteriormente, el 17 de octubre de 2024, el BCE implementó una nueva reducción de 25 puntos básicos en los tipos de interés, llevando el tipo de interés de las operaciones principales de financiación al 4,00%, la facilidad marginal de crédito al 4,25% y la facilidad de depósito al 3,50%. Esta decisión reflejó la continua moderación de la inflación y la necesidad de apoyar el crecimiento económico en un contexto de condiciones financieras restrictivas.

Finalmente, en la reunión del 12 de diciembre de 2024, el Consejo de Gobierno del BCE decidió una tercera reducción consecutiva de 25 puntos básicos, situando el tipo de interés de las operaciones principales de finan-

ciación en el 3,75%, la facilidad marginal de crédito en el 4,00% y la facilidad de depósito en el 3,25%. Esta decisión se basó en una evaluación actualizada de las perspectivas de inflación, la dinámica de la inflación subyacente y la intensidad de la transmisión de la política monetaria.

Estas decisiones de política monetaria han sido influenciadas por una serie de factores económicos. La inflación en la eurozona ha mostrado signos de moderación, acercándose al objetivo del 2% establecido por el BCE. Según las proyecciones macroeconómicas de diciembre de 2024, se espera que la inflación se sitúe en el 2,1% en 2025 y en el 1,9% en 2026, lo que indica una convergencia hacia el objetivo a medio plazo.

Además, el crecimiento económico en la eurozona ha sido moderado. Las proyecciones del BCE indican un crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) real del 0,7% en 2024, seguido de un 1,1% en 2025 y un 1,4% en 2026. Este crecimiento modesto refleja una combinación de factores, incluyendo condiciones financieras restrictivas y una demanda interna moderada.

En cuanto a la hoja de ruta futura, el BCE ha señalado que sus decisiones de política monetaria seguirán siendo dependientes de los datos económicos entrantes. El Consejo de Gobierno ha enfatizado su determinación de asegurar que la inflación se establezca de forma sostenida en su objetivo del 2% a medio plazo. Esto implica que futuras decisiones sobre los tipos de interés se basarán en una evaluación continua de las perspectivas de inflación, la dinámica de la inflación subyacente y la intensidad de la transmisión de la política monetaria.

En este contexto, algunos miembros del Consejo de Gobierno han sugerido que, si la inflación continúa convergiendo hacia el objetivo del 2% y el crecimiento económico se mantiene moderado, podrían considerarse reducciones adicionales de los tipos de interés en 2025. Sin embargo, estas decisiones estarán condicionadas a la evolución de los datos económicos y a la evaluación de los riesgos para la estabilidad de precios.



BANCO CENTRAL EUROPEO  
EUROSISTEMA

## DECLARACIÓN DE POLÍTICA MONETARIA

Fráncfort del Meno, 12 de diciembre de 2024

### CONFERENCIA DE PRENSA

Christine Lagarde, presidenta del BCE,  
Luis de Guindos, vicepresidente del BCE

*Fuente:* <https://www.bde.es/wbe/es/noticias-eventos/actualidad-bce/el-bce-baja-los-tipos-25-puntos-basicos-en-diciembre.html>

Cuadernos Europeos de Deusto

ISSN: 1130-8354 • ISSN-e: 2445-3587, No. 72/2025, Bilbao, págs. 261-282  
doi: <https://doi.org/10.18543/ced.3253> • <http://ced.revistas.deusto.es>

De forma adicional, el BCE ha seguido tratando otras áreas de política monetaria. Entre las medidas adoptadas destaca un programa de refinanciación específicamente diseñado para pequeñas y medianas empresas (pymes), que cuenta con un presupuesto inicial de 20.000 millones de euros. Este programa ha facilitado más de 100.000 operaciones crediticias en sus primeros tres meses de implementación, beneficiando principalmente a sectores estratégicos como el turismo, la energía renovable y la construcción sostenible. En regiones del sur de Europa, donde el acceso al crédito sigue siendo un desafío, esta iniciativa fue particularmente efectiva, promoviendo un aumento del 2% en la inversión empresarial.

El BCE también presentó un informe sobre estabilidad financiera en septiembre de 2024, alertando sobre los riesgos asociados al endeudamiento de las familias, especialmente en el mercado inmobiliario. En Alemania, donde los precios de la vivienda han aumentado un 8% anual desde 2020, se recomendó reforzar la supervisión regulatoria para prevenir posibles burbujas especulativas. De manera similar, se identificaron vulnerabilidades en otros mercados clave, como los Países Bajos y España, donde el crédito hipotecario representa una proporción significativa del endeudamiento total de los hogares. (Ver más en: <https://www.ecb.europa.eu/policies/monetary-policy-2024>)

### 3. *Plan de resiliencia energética*

En septiembre de 2024, la Unión Europea aprobó el «Plan de Resiliencia Energética», una iniciativa estratégica destinada a fortalecer la independencia energética y promover la sostenibilidad en el continente. Este plan tiene como objetivo reducir la dependencia de los combustibles fósiles en un 50% para 2030, implementando una serie de medidas específicas para alcanzar esta meta.

Una de las acciones destacadas es la interconexión eléctrica entre España y Francia, que facilitará un intercambio más eficiente de energía solar y eólica. Esta infraestructura permitirá maximizar el aprovechamiento de las capacidades renovables de la Península Ibérica, contribuyendo a una mayor integración del mercado energético europeo y a la estabilidad del suministro.

Además, el plan contempla la instalación de 10.000 nuevas estaciones de carga para vehículos eléctricos antes de 2027, con un enfoque particular en zonas rurales y periféricas. Esta iniciativa busca fomentar la adopción de la movilidad eléctrica en áreas que tradicionalmente han carecido de infraestructura adecuada, promoviendo una transición equitativa hacia tecnologías limpias en todo el territorio europeo.

Otra medida significativa es la creación de un fondo de 15.000 millones de euros para el desarrollo del hidrógeno verde, con inversiones prioritarias en países como Polonia, Hungría y Bulgaria, que enfrentan mayores desafíos en su transición energética. Este fondo tiene como objetivo impulsar proyectos que aceleren la producción y utilización del hidrógeno como fuente de energía limpia, diversificando las fuentes energéticas y reduciendo las emisiones de gases de efecto invernadero. (Ver más en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2024/09/23/recovery-fund-council-greenlights-luxembourg-s-amended-plan-that-includes-a-repower-eu-chapter/>).

Para garantizar la seguridad del suministro durante el invierno, se han firmado acuerdos con Noruega y Argelia para asegurar un flujo estable de gas natural, mientras se fortalecen las capacidades de almacenamiento en toda la región. Estas medidas buscan mitigar la exposición de Europa a shocks energéticos externos, como los experimentados en años anteriores, y asegurar una transición ordenada hacia fuentes de energía más sostenibles.

Un elemento innovador del plan es el mecanismo de respuesta rápida para crisis energéticas, que permite a los Estados miembros acceder a reservas estratégicas en situaciones de alta demanda. Este mecanismo se activó en noviembre de 2024, cuando condiciones climáticas adversas en Europa Central generaron un aumento repentino en la demanda energética. En Polonia, por ejemplo, la producción energética basada en carbón aumentó temporalmente un 12% para cubrir las necesidades locales, evidenciando la importancia de contar con sistemas de respuesta ágiles y efectivos.

El «Plan de Resiliencia Energética» también se alinea con otras iniciativas europeas, como la actualización del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2023-2030, aprobada por el Gobierno español en septiembre de 2024. Esta actualización refuerza la ambición en materia de transición ecológica, estableciendo objetivos más ambiciosos para la reducción de emisiones y la integración de energías renovables.

En términos de inversión, el plan prevé una movilización significativa de recursos, con una inversión estimada de 308.000 millones de euros durante el período 2021-2030. Se espera que estas inversiones incrementen el PIB en un 3,2% y generen hasta 560.000 empleos para 2030, demostrando el potencial económico de la transición energética.

Sin embargo, la implementación del plan enfrenta desafíos significativos. La necesidad de una coordinación efectiva entre los Estados miembros, la adaptación de las infraestructuras existentes y la garantía de una transición justa para las regiones y sectores más afectados son aspectos críticos que requieren atención. Además, la volatilidad de los mercados energéticos y las tensiones geopolíticas añaden capas de complejidad a la ejecución de estas medidas.

#### 4. *Reforma del mercado digital*

En octubre de 2024, la Unión Europea implementó una ambiciosa actualización de la Ley de Mercados Digitales, dirigida a limitar el poder de las grandes plataformas tecnológicas y fomentar la competencia en el ecosistema digital europeo. Entre las principales disposiciones se incluyen restricciones a prácticas como la auto-preferencia en motores de búsqueda, la explotación de datos personales y los acuerdos de exclusividad con proveedores.

Además, esta reforma introduce medidas específicas para proteger a las pequeñas y medianas empresas digitales, facilitando su acceso a mercados en línea y reduciendo las barreras de entrada. Por ejemplo, las plataformas con más de 45 millones de usuarios activos al mes estarán obligadas a compartir datos con competidores bajo estrictas condiciones de privacidad. Las sanciones por incumplimiento pueden alcanzar hasta el 10% de la facturación global de la plataforma infractora.

El impacto inicial ha sido alentador, con un aumento del 12% en las ventas de pequeños proveedores que operan en plataformas reguladas. Asimismo, la Comisión Europea anunció la creación de un Observatorio Digital Europeo, encargado de monitorear trimestralmente la efectividad de estas reformas y proponer ajustes regulatorios según sea necesario. Entre las iniciativas futuras se incluye un programa de capacitación tecnológica para startups, con un presupuesto de 2.000 millones de euros. Este programa busca impulsar la innovación en áreas como inteligencia artificial, blockchain y ciberseguridad. (Ver más en: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/markets-2024>)

#### 5. *Progresos en el acuerdo UE-Mercosur*

Durante el segundo semestre de 2024, las negociaciones entre la Unión Europea y el Mercosur lograron consolidar un acuerdo ambicioso que destaca como un hito en la cooperación internacional. Este pacto, centrado en los pilares de sostenibilidad, comercio justo y protección laboral, incluye cláusulas obligatorias para la preservación ambiental, con un enfoque particular en la prevención de la deforestación en la Amazonía. Para ello, se estableció un sistema de monitoreo satelital financiado por la UE, complementado con un fondo de 1.500 millones de euros dirigido a proyectos de reforestación y conservación de biodiversidad.

La eliminación gradual de aranceles para bienes industriales europeos, prevista para un periodo de cinco años, beneficiará a sectores clave como el automotriz, químico y tecnológico. En paralelo, el Mercosur recibirá inversio-

nes significativas destinadas a modernizar su infraestructura portuaria, facilitando así un intercambio comercial más eficiente y competitivo. Estas medidas podrían aumentar el comercio bilateral en un 25% hacia 2030, con un impacto directo en las exportaciones de maquinaria europea, proyectadas a crecer un 18% en los próximos tres años. Por su parte, las exportaciones de productos agrícolas desde Mercosur hacia Europa podrían experimentar un incremento del 35%, beneficiando especialmente a pequeños productores rurales.

Además, los países de Mercosur acordaron fortalecer las inspecciones laborales en sectores como el agrícola, implementando medidas para garantizar condiciones laborales dignas y erradicar el trabajo infantil. Estas iniciativas se alinean con los valores fundamentales de la UE en materia de justicia social y sostenibilidad. Asimismo, el acuerdo incluye un capítulo dedicado a la transferencia de tecnología, promoviendo la modernización de cadenas productivas y el intercambio de conocimientos entre ambos bloques. (Ver más en: <https://trade.ec.europa.eu/mercosur-2024>)

## 6. *Innovación en el sector automotriz*

En respuesta a los aranceles impuestos por la UE a los vehículos eléctricos chinos, los fabricantes europeos han intensificado sus esfuerzos para liderar el desarrollo de tecnologías avanzadas en movilidad sostenible. En septiembre de 2024, la UE aprobó un fondo de 2.500 millones de euros destinado a la investigación y el desarrollo de baterías de nueva generación y sistemas de propulsión eléctrica. Este programa también fomenta la colaboración entre startups tecnológicas y grandes fabricantes como Volkswagen, Stellantis y Renault.

Francia, como líder en innovación automotriz, está llevando a cabo proyectos piloto centrados en baterías de estado sólido, con una inversión inicial de 600 millones de euros. Por su parte, España ha establecido un consorcio enfocado en desarrollar celdas de batería reciclables, mientras que Italia ha anunciado incentivos fiscales destinados a fomentar la producción local de componentes clave. Estas iniciativas buscan reducir la dependencia europea de insumos provenientes de Asia.

En el ámbito de infraestructura, Alemania y los Países Bajos están avanzando rápidamente en la instalación de estaciones de carga rápida, ampliando un 30% su capacidad en menos de un año. Se espera que estas medidas impulsen un crecimiento del 15% anual en la producción de vehículos eléctricos hasta 2027, consolidando a Europa como un líder global en movilidad sostenible. Además, la Comisión Europea estima que estas iniciativas podrían reducir en un 20% la dependencia de Europa de insumos críticos provenientes de China para 2030. (Ver más en: <https://ec.europa.eu/automotive-policy-2024>)

## 7. *Directiva sobre inteligencia artificial (IA)*

El Parlamento Europeo aprobó en octubre de 2024 una directiva integral sobre inteligencia artificial, considerada un modelo pionero en regulación tecnológica a nivel mundial. Esta normativa introduce un enfoque basado en riesgos, clasificando las aplicaciones de IA en niveles que van desde bajo hasta inaceptable, y establece medidas claras para garantizar la seguridad, la transparencia y el respeto por los derechos fundamentales.

Entre las disposiciones más relevantes se incluyen la prohibición de sistemas de vigilancia masiva y la regulación estricta de algoritmos utilizados en decisiones judiciales. Además, todas las aplicaciones generadas por IA, como los deepfakes, deberán ser etiquetadas claramente para evitar manipulaciones y garantizar la confianza pública.

Un componente clave es el Registro Europeo de IA, que permite monitorear y auditar los sistemas implementados. Este mecanismo fomenta la transparencia y asegura que las tecnologías cumplan con estándares éticos rigurosos. La Comisión Europea estima que el mercado de IA en la UE podría crecer un 15% anual hasta 2030, impulsado por este marco regulatorio y por incentivos a la innovación responsable.

La directiva también establece líneas de financiación específicas para proyectos de IA aplicada en áreas como salud, educación y transporte, con un presupuesto inicial de 3.000 millones de euros para los próximos cinco años. Estas iniciativas buscan posicionar a Europa como un referente global en la adopción ética de la IA. (Ver más en: <https://europarl.europa.eu/ai-regulation-2024>)

## 8. *Reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC)*

En diciembre de 2024, la Unión Europea concluyó una reforma significativa del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), estableciendo un marco renovado que busca equilibrar la sostenibilidad fiscal con las necesidades de inversión en transición ecológica y digitalización. Esta reforma ha introducido una mayor flexibilidad para los Estados miembros con altos niveles de deuda, permitiéndoles realizar ajustes fiscales de manera más gradual, siempre y cuando demuestren compromisos claros con inversiones en áreas clave para el futuro sostenible de la Unión.

Una de las innovaciones más destacadas de esta reforma ha sido la incorporación de indicadores sociales y ambientales en el análisis de sostenibilidad fiscal. Este enfoque garantiza que los gastos destinados a proyectos verdes y digitales no sean penalizados bajo las reglas fiscales tradicionales,

reconociendo la importancia de estas inversiones para el desarrollo sostenible y la competitividad a largo plazo de la Unión Europea.

Además, se ha establecido un mecanismo de supervisión anual que obliga a los Estados miembros a reportar detalladamente sobre el impacto social y ambiental de sus políticas fiscales. Este mecanismo refuerza la transparencia y la rendición de cuentas, asegurando que las políticas fiscales no solo se evalúen en términos de sostenibilidad financiera, sino también en función de su contribución al bienestar social y la protección del medio ambiente.

La Comisión Europea estima que estas medidas podrían incrementar en un 20% la inversión en infraestructura verde durante los próximos cinco años, acelerando proyectos como la electrificación ferroviaria en Europa del Este y la modernización de redes eléctricas inteligentes en la región mediterránea. Estas iniciativas no solo contribuirán a la sostenibilidad ambiental, sino que también fortalecerán la cohesión social y económica en toda la Unión, reduciendo disparidades regionales y promoviendo un desarrollo más equilibrado.

Es importante destacar que la reforma del PEC también ha introducido cambios en los procedimientos de supervisión fiscal. Por ejemplo, el Plan Fiscal Estructural de Medio Plazo se ha convertido en el principal instrumento de planificación fiscal, sustituyendo al anterior Programa de Estabilidad y al Programa Nacional de Reformas. Este plan se centra en una única variable operativa de seguimiento: el gasto computable, es decir, la variación del gasto primario neto nacional. Este enfoque simplifica el marco de supervisión fiscal y permite una evaluación más clara y directa de las políticas fiscales de los Estados miembros.

En el contexto español, el Gobierno ha presentado un Plan Fiscal y Estructural de Medio Plazo 2025-2028 que refleja los principios de la reforma del PEC. Este plan busca compatibilizar la responsabilidad fiscal con el crecimiento económico, estableciendo una orientación de medio plazo y atendiendo a las especificidades del país. Entre las medidas propuestas se incluye la limitación del crecimiento del gasto público al 3% del PIB de media hasta 2031, con el objetivo de reducir el déficit público y devolver la deuda pública a niveles pre-pandemia para 2028.

Sin embargo, la implementación de estas reformas no está exenta de desafíos. La necesidad de equilibrar la disciplina fiscal con las inversiones necesarias para la transición ecológica y digital requiere una planificación cuidadosa y una ejecución efectiva de las políticas. Además, la inclusión de indicadores sociales y ambientales en el análisis de sostenibilidad fiscal implica el desarrollo de nuevas metodologías y herramientas de evaluación, así como la adaptación de los sistemas de reporte y supervisión existentes. (Ver más en: <https://ec.europa.eu/fiscal-policy-2024>)

## 9. *Reformas en el sector financiero*

En el ámbito financiero, la Unión Europea implementó durante el segundo semestre de 2024 un paquete de reformas destinado a aumentar la transparencia y garantizar la protección de los inversores minoristas. Entre las medidas destaca la creación del Observatorio Europeo de Mercados, que se encarga de monitorear prácticas especulativas y promover un entorno financiero ético.

Las nuevas normativas también incluyen regulaciones estrictas para criptoactivos, exigiendo que todas las plataformas operen bajo licencias reguladas para garantizar la seguridad del usuario. Este marco se complementa con la introducción de un esquema jurídico para las monedas digitales emitidas por bancos centrales (CBDC), equilibrando la innovación tecnológica con la estabilidad financiera.

Por último, las instituciones financieras están obligadas a divulgar riesgos ambientales y sociales asociados a sus carteras de inversión, promoviendo un enfoque sostenible en el financiamiento de proyectos. Estas reformas posicionan a la UE como un líder global en regulación financiera responsable, asegurando un crecimiento inclusivo y sostenible en los mercados de capitales.

## 10. *Ley de Servicios Digitales y su impacto en Europa*

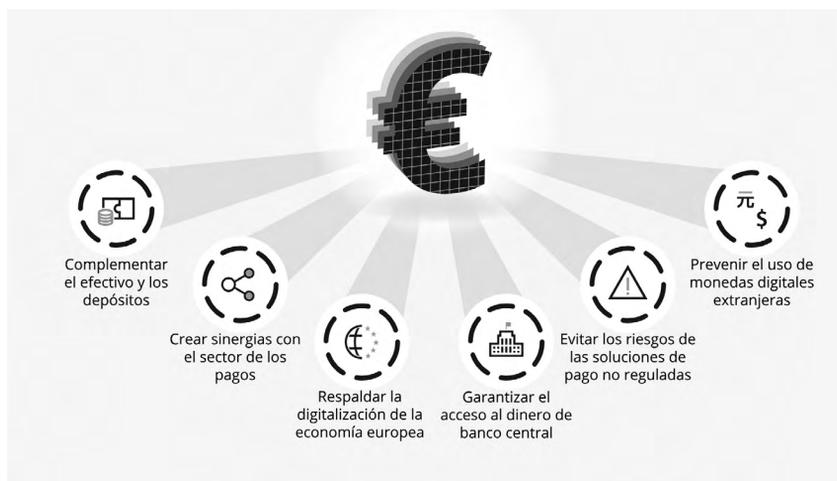
El segundo semestre de 2024 estuvo marcado por la implementación de la Ley de Servicios Digitales (Digital Services Act), que estableció un marco regulatorio ambicioso y complejo para las plataformas digitales que operan en la Unión Europea. Esta legislación busca garantizar un ecosistema digital que priorice la seguridad, la transparencia y el respeto por los derechos fundamentales de los usuarios, imponiendo estrictos requisitos de cumplimiento. Las plataformas de gran escala, como Google y Meta, están obligadas a proporcionar información detallada sobre sus algoritmos de recomendación y los sistemas automatizados que gestionan sus servicios, con el objetivo de fomentar una mayor transparencia algorítmica.

Un aspecto crucial de la ley es el fortalecimiento de los mecanismos de moderación de contenido, que ahora incluyen tiempos límite para la respuesta a solicitudes de eliminación de contenido ilegal. Este marco regula también la publicidad personalizada, restringiendo el uso de datos sensibles y ofreciendo a los usuarios mayor control sobre sus preferencias. Las sanciones por incumplimiento son significativas, alcanzando hasta un 6% de la facturación global de las empresas infractoras, lo que ha llevado a una transformación en las estrategias de cumplimiento de las plataformas tec-

nológicas. Durante los primeros meses de aplicación, se reportaron más de 15.000 solicitudes de cumplimiento en toda la UE. (Ver más en: <https://ec.europa.eu/digital-services-act>)

## 11. Desarrollo del euro digital

El euro digital avanzó hacia etapas clave de desarrollo en 2024, con el Banco Central Europeo concluyendo la fase de investigación e iniciando una etapa de diseño operativo y pruebas piloto. Esta iniciativa se concibe como una herramienta estratégica para fortalecer la soberanía financiera de la UE frente a actores globales, así como para modernizar el sistema de pagos. La propuesta del euro digital se integra con sistemas de pago existentes, evitando disrupciones en las operaciones comerciales tradicionales.



Fuente: [https://www.ecb.europa.eu/euro/digital\\_euro/report/html/index.es.html](https://www.ecb.europa.eu/euro/digital_euro/report/html/index.es.html)

El BCE lanzó programas piloto en países como Alemania, Francia y España, donde se evaluaron factores como privacidad, interoperabilidad y eficiencia técnica. Los resultados preliminares han revelado una demanda significativa de funcionalidades que garanticen transacciones seguras y anónimas, lo que subraya la importancia de abordar las preocupaciones públicas sobre la privacidad financiera. Además, la implementación del euro

digital podría mejorar en un 20% la eficiencia de los pagos transfronterizos dentro del mercado único. Expertos han destacado que esta innovación podría convertirse en un modelo para otras economías que busquen desarrollar monedas digitales respaldadas por bancos centrales. (Ver más en: <https://www.ecb.europa.eu/digital-euro>)

## 12. *Autonomía energética de la Unión Europea*

La autonomía energética de la Unión Europea alcanzó nuevos hitos durante el segundo semestre de 2024, impulsada por las metas del Pacto Verde Europeo. Entre las iniciativas destacadas, la Comisión Europea firmó acuerdos bilaterales con Noruega para aumentar el suministro de energía hidroeléctrica, un recurso esencial para reducir la dependencia de combustibles fósiles. Además, se aprobó la creación de un Fondo Europeo para la Innovación Energética, dotado con 20.000 millones de euros, enfocado en proyectos de energía solar, eólica y almacenamiento.

Otra iniciativa clave fue el establecimiento de un corredor de energía solar entre Marruecos y Europa, destinado a garantizar un suministro continuo y sostenible a través de infraestructuras avanzadas de transporte de energía. Este proyecto ha sido reconocido como un modelo de colaboración internacional que podría aumentar la capacidad energética renovable instalada en Europa en un 15% para 2027. Las proyecciones también indican que estas iniciativas reducirán las emisiones de CO<sub>2</sub> en un 30% hacia 2030. (Ver más en: <https://energy.ec.europa.eu/green-energy-projects>)

## 13. *Estrategia de materias primas críticas*

La creciente demanda de minerales esenciales, como el litio y las tierras raras, ha llevado a la Unión Europea a implementar una Estrategia de Materias Primas Críticas que aborda la sostenibilidad y la seguridad en el suministro de estos recursos. Durante 2024, se firmaron acuerdos con Australia y Canadá para garantizar un acceso estable y diversificado a minerales críticos necesarios para la transición digital y ecológica.

A nivel interno, la UE impulsó la creación de un consorcio europeo para fomentar la extracción y el reciclaje sostenible de minerales dentro del territorio comunitario. Esto incluye una inversión inicial de 5.000 millones de euros en programas de investigación orientados a desarrollar tecnologías que aumenten la eficiencia del reciclaje y reduzcan la dependencia de materiales críticos. La Comisión Europea estima que, para 2030, estas medidas podrían aumentar en un 30% la reutilización de minerales en secto-

res industriales como el automotriz y la electrónica. (Ver más en: <https://ec.europa.eu/critical-raw-materials-strategy>)

#### 14. *Nuevas estrategias en gestión migratoria*

La gestión migratoria continuó siendo un tema prioritario en la agenda de la Unión Europea durante este semestre, con iniciativas orientadas a reforzar las fronteras exteriores y promover una distribución más equitativa de los solicitantes de asilo. En este contexto, se implementaron programas piloto en Grecia y España para acelerar la tramitación de solicitudes de asilo, logrando reducir los tiempos de procesamiento en un 40%.

Estas estrategias también incluyeron el despliegue de tecnologías avanzadas, como sistemas biométricos y drones, para monitorear las fronteras de manera más eficiente. Además, se establecieron incentivos financieros para los Estados miembros que participen activamente en la reubicación de refugiados, promoviendo una mayor colaboración entre los países del bloque. La Comisión Europea reportó un incremento del 25% en la reubicación de refugiados en comparación con el año anterior, lo que refleja el impacto positivo de estas políticas. (Ver más en: <https://ec.europa.eu/migration-policy-2024>)

#### **Sobre el autor**

**Pablo Rodríguez Talavera** es un académico español especializado en finanzas y economía, actualmente desempeñándose como profesor en la Deusto Business School de la Universidad de Deusto y en la Cámarabilbao University Business School. Obtuvo una doble titulación en Administración y Dirección de Empresas e Ingeniería en Tecnologías Industriales por la Universidad de Deusto en 2017. Posteriormente, completó un Máster en Competitividad e Innovación en la misma institución además de un grado en Ciencia Política y de la Administración por la UNED.

En su rol docente, imparte asignaturas relacionadas con finanzas, economía y el panorama internacional en diversos programas académicos, incluyendo el Grado en Administración y Dirección de Empresas (ADE), el Doble Grado en ADE y Derecho, y el Doble Grado en Relaciones Internacionales y Derecho.

Además de su labor docente, realiza actualmente sus estudios de doctorado sobre los estados del bienestar a nivel regional, y colabora en la revista Cuadernos Europeos de Deusto, donde analiza los desarrollos más recientes en la integración europea y las cuestiones económicas pertinentes para España dentro del contexto comunitario.

## About the author

**Pablo Rodríguez Talavera** is a Spanish academic specializing in finance and economics, currently serving as a lecturer at Deusto Business School at the University of Deusto and C amarabilbao University Business School. He earned a double degree in Business Administration and Industrial Technologies Engineering from the University of Deusto in 2017. He later completed a Master's in Competitiveness and Innovation at the same institution, as well as a degree in Political Science and Public Administration from UNED.

In his teaching role, he delivers courses related to finance, economics, and the international landscape across various academic programs, including the Bachelor's Degree in Business Administration (ADE), the Double Degree in Business Administration and Law, and the Double Degree in International Relations and Law.

Beyond his teaching duties, he is currently pursuing a PhD on welfare states at the regional level and collaborates with the journal *Cuadernos Europeos de Deusto*, where he analyzes the latest developments in European integration and economic issues relevant to Spain within the EU framework.



# Cuadernos Europeos de Deusto

*Deusto Journal of European Studies*

