

REVISTA

DERECHO Y ECONOMÍA DE LA INTEGRACIÓN

REVISTA DERECHO Y ECONOMÍA DE LA INTEGRACIÓN

© Editorial Colex S.L.

Calle Costa Rica, número 5, 3º B (local comercial), 15004, A Coruña (Galicia)

☎ 910 600 164 ✉ info@colex.es

revistadei@colex.es | ISSN: 2530-5093.

DIRECTOR:

Carlos Francisco Molina del Pozo

Catedrático Jean Monnet *ad personam* de Derecho Comunitario et Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Alcalá de Henares

SUBDIRECTOR:

Ronan Ciréfce

Profesor de Derecho de la Unión Europea, Universidad Isabel 1ª, Burgos, España

COMITÉ CIENTÍFICO:

Juan Domingo Alfonzo Paradisi

Socio Propietario-Director de la firma Torres Plaz & Araujo, Profesor de Derecho Administrativo, Venezuela

Enrique Barón Crespo

Presidente del Parlamento Europeo [1989-1992], España

Miguel Ángel Ciuro Caldani

Director del Centro de Investigaciones de Filosofía Jurídica y Filosofía Social, Argentina

Juan Ramón Cuadrado-Roura

Profesor de Economía Aplicada, Universidad C.J. Cela, España

Rafael Fernández Valverde

Magistrado del Tribunal Supremo [2003-2022], España

Yolanda Gómez Sánchez

Directora del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, España

Carlos Guerra Gallardo

Juez de la Corte Centroamericana de Justicia, Nicaragua

Aída Kemelmajer de Carlucci

Ex Ministro de la Suprema Corte de Justicia de Mendoza, Argentina

David Ordoñez Solís

Magistrado de lo contencioso-administrativo, España

Ottón Solís Fallas

Diputado de la Asamblea Legislativa [2014-2018], Costa Rica

Antonio Tizzano

Juez del Tribunal de Justicia de la Unión Europea [2006-2018], Italia

Ernesto Velázquez Baquerizo

Universidad Estatal Península de Santa Elena, Ecuador

SECRETARÍA PERMANENTE:

Chrysoula Archontaki (Grecia)

Francisco Barquin (México)

Pablo Cristóbal Molina del Pozo Martín (España)

José Luis Navas García (España)

Nuria Puentes Ruiz (España)

Lorène Soulard (Francia)

CONSEJO EDITORIAL:

Elizabeth Accioly Rodrigues Da Costa

Profesora asociada, Universidad Europea de Lisboa, Portugal

Jamile Bergamaschine Mata Diz

Catedrática Jean Monnet, Universidad Federal de Minas Gerais, Brasil

Liliana Bertoni

Secretaria Académica de la Unión de Parlamentarios Sudamericanos y del Mercosur, UPM

Domingo Carbajo Vasco

Inspector Jefe en la Delegación Central de Grandes Contribuyentes de la AEAT, España

Roberto Cippitani

Catedrático Jean Monnet, Universidad de Perugia, Italia

Andrea De Guttry

Profesor de Derecho Internacional Público, Scuola Superiore Sant'Anna, Pisa, Italia

Santiago Deluca

Árbitro Suplente ante el Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur, Argentina

Antonio Estella De Noriega

Catedrático Jean Monnet "ad personam", Universidad Carlos III, España

José Javier Fernández Fernández

Miembro de la Función Pública Europea en la Secretaría General del Parlamento Europeo [1991-2021]; Cosecretario de la Asamblea Parlamentaria Euro-latinoamericana (EuroLat) [2006-2021], España

Salvador Forner Muñoz

Catedrático Emérito de la Universidad de Alicante, Catedrático Jean Monnet "ad personam" de la UE, Departamento de Humanidades Contemporáneas, España

Bernardo Hernández Bataller

Consejero del Consejo Económico y Social Europeo, España

Waldemar Hummer

Instituto de Derecho Europeo y de Derecho Internacional Público, Universidad de Innsbruck, Austria

Jorge Antonio Jiménez Carrero

Profesor de Derecho Administrativo y de Derecho de la Unión Europea, Universidad Europea de Madrid, España

Andry Matilla Correa

Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Habana, Cuba

Peter-Christian Müller-Graff

Universidad de Heidelberg, Alemania

Terina Palacios Cruz

Universidad Veracruzana, México

Juan Pablo Pampillo Boliño

Presidente de la Red Interdisciplinaria Justicia Global de Integración Americana RIJA, México

Calogero Pizzolo

Catedrático Jean Monnet, Universidad de Buenos Aires, Argentina

Pablo Podadera Rivera

Catedrático Jean Monnet, Universidad de Málaga

Enrique Puerta Domínguez

Profesor Asociado del Departamento de Derecho Público y del Trabajo, Universidad de Huelva, España

Roberto Ruiz Díaz Labrano

Árbitro del TPR Mercosur, Paraguay

Virginia Saldaña Ortega

Directora del Grado en Derecho; Profesora de Derecho de la UE y de Derecho Internacional Público; Secretaria del IELEPI



SUMARIO

OPINIÓN |

- 1** Prioridades en materia de política exterior **Pág. 7**
Ignacio García-Valdecasas Fernandez

DOCTRINA |

- 2** Respuestas al desafío de la Europa rural: una acción **Pág. 13**
prioritaria a favor de los territorios de la UE
Ronan Ciréfica

- 3** La política europea de vecindad (PEV) tras dos décadas **Pág. 35**
de vigencia: bagaje de una herramienta de la «potencia
normativa europea» en su política exterior
Ricardo Gómez Laorga

- 4** Interacciones entre las directivas sobre comercio electrónico **Pág. 57**
y protección al consumidor en el marco de la Unión Europea
Enrique Manuel Puerta Domínguez

NOTA |

- 5** La representatividad ciudadana en la legislación Mercosur **Pág. 83**
Liliana Bertoni

SUMARIO

LEGISLACIÓN

- 6** Reglamento (UE) 2023/2675 del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de noviembre de 2023, relativo a la protección de la unión y de sus estados miembros frente a la coerción económica por parte de terceros países
Jorge Antonio Jiménez Carrero **Pág. 97**
- 7** La Directiva 2023/970, una herramienta para luchar contra la brecha salarial
Cristián Magro Valencia **Pág. 101**
- 8** El convenio de Estambul y las decisiones 2023/1075 Y 2023/1076: un avance hacia la igualdad
Jennifer Senent Serrano **Pág. 103**
- 9** Listado de legislación (mayo-noviembre 2023) **Pág. 107**

JURISPRUDENCIA

- 10** Comentario sentencia del TJUE, sala quinta, 23 de junio de 2023, asunto C-833/21, Endesa generación S.L.U.
Virginia Saldaña Ortega y Raquel Nehama Pérez **Pág. 113**
- 11** Comentario sentencia del TJUE, sala sexta, 29 de junio de 2023, asunto c-220/22, República Portuguesa
Virginia Saldaña Ortega y Raquel Nehama Pérez **Pág. 117**
- 12** Listado de jurisprudencia (mayo-noviembre 2023) **Pág. 121**

DOCUMENTOS

- 13** Nuria Puentes Ruiz **Pág. 131**

Prioridades en materia de política exterior

Ignacio García-Valdecasas Fernandez

Embajador de España (Ret.)

* Ponencia realizada durante las Jornadas sobre las Prioridades de la Presidencia Española del Consejo de la Unión Europea, organizadas en mayo de 2023 por el IELEPI (Universidad de Alcalá)

Agradezco al IELEPI que me haya invitado para participar en estas jornadas que son muy oportunas dada la inminencia de la Presidencia española del Consejo de la UE.

Una vez más, se han confirmado algunas ideas generales sobre las prioridades de las presidencias del Consejo de la Unión Europea.

Aunque no se ha publicado un documento oficial y omnicompreensivo sabemos por la historia de los últimos 40 años que una presidencia debe hacer frente, en primer lugar, a las iniciativas que ya están en marcha. En segundo lugar, debe hacer frente a los imponderables y a los imprevistos que surgen durante el semestre en cuestión. Y ello es especialmente cierto lo que se refiere a las relaciones exteriores y a la política exterior. Finalmente, cada presidencia añade algunos asuntos que tienen un interés claramente comunitario y otros que tienen un claro interés electoral en clave de política interna. El resultado suele parecerse a un cajón de sastre donde hay un número bastante abultado de iniciativas y de propuestas. No todas ellas pueden agruparse bajo la misma categoría.

En el caso de la política exterior y respondiendo a la invitación de IELEPI me voy a centrar en dos cuestiones en las que la presidencia española, por la coyuntura temporal actual, podría hacer aportaciones importantes.

Me refiero a dos conflictos especialmente dolorosos. Ucrania y Palestina. Los dos de distinta intensidad. Uno intenso en su desarrollo y reciente en el tiempo. El otro, largo y casi con la categoría de conflicto permanente y con estallidos intermitentes.

En Ucrania estamos asistiendo a una situación trágica. No conocemos las cifras reales. Solo tenemos acceso a la información proveniente de uno de los bandos y en la guerra predomina la propaganda sobre la información. Pero podemos hablar de cientos de miles de muertos y de millones de vidas destrozadas.

La práctica totalidad de las guerras terminan en una mesa de negociación o en una mesa de rendición incondicional. En mi opinión es muy poco probable que esta guerra



termine en una mesa de rendición. Por un lado, porque la OTAN y Estados Unidos no permitirán una derrota total y una rendición incondicional de Ucrania. Por otro lado, por qué es difícil imaginar cómo se puede derrotar a una potencia con 1600 armas nucleares que forzaría la escalada nuclear antes que aceptar una derrota total, una rendición vergonzante. Eso no lo digo yo. Eso lo dicen desde filósofos como Habermas hasta observadores como Jeffrey Sachs.

El camino hacia la mesa de la negociación se despeja cuando se conocen las causas y los orígenes del conflicto y se hace un estudio comparativo con conflictos similares. También ayuda el conocer cómo se analiza el conflicto desde otras perspectivas distintas a la nuestra.

Es decir, si no conocemos cómo y por qué hemos llegado a la situación actual va a resultar muy difícil encontrar la solución y la salida. Y si no tenemos esto presente no podemos entender dónde estamos ni cómo salir de la situación actual.

La única alternativa al planteamiento anterior es un alto el fuego indefinido que convertiría a la guerra en un conflicto congelado lo que no va en interés absolutamente de nadie.

El conflicto más parecido al de Ucrania fue la crisis de los misiles en Cuba. Khruchov y Castro decidieron el ingreso de Cuba en el Pacto de Varsovia y la instalación de bases militares soviéticas con armamento ofensivo y defensivo en la isla a 90 km de Florida. Como es bien conocido, Kennedy lo consideró una amenaza existencial y amenazó con ir a la guerra iniciando ésta con un intercambio nuclear. La prudencia de los líderes soviéticos les hizo reflexionar y dar marcha atrás no sin antes cobrarse un precio: la retirada por parte de los EE. UU. de los misiles que habían estacionado en Turquía para amenazar a la URSS. Cesión de Kennedy que quedó secreta durante decenios.

El caso más reciente que podría iluminarnos ha ocurrido en las Islas Salomón. Es muy ilustrativo, y, sin embargo, pasó prácticamente inadvertido para la opinión pública mundial especialmente en los países miembros de la OTAN.

En marzo de 2022, poco después de que empezara la intervención militar rusa en Ucrania, trascendió que el gobierno de este microestado del Pacífico había establecido un convenio con China en materia de seguridad. Los grandes vecinos, Australia, Nueva Zelanda, etc...se rasgaron las vestiduras. El primer ministro de Salomón recordó, como pidiendo perdón, que se había enterado del pacto militar AUKUS por la prensa cuando ya estaba en vigor. Los EE. UU. enviaron a Salomón una multitudinaria delegación para mantener conversaciones al respecto. Al final de estas, el jefe de la delegación estadounidense, presionado por los pocos corresponsales internacionales que acudieron a la cita, afirmó: «Sí. Si se confirma la presencia militar china en las Islas Salomón, los EE. UU. no excluyen la posibilidad de una intervención militar en las islas».

La soberanía limitada en materia de seguridad de los países pequeños y medianos, vecinos de grandes potencias, no fue un invento de Brezhnev. Los EE. UU. la formularon en 1823 cuando enunciaron la doctrina Monroe que sigue en vigor según indicaron en los últimos años altos responsables estadounidenses como Bolton, Tillerson como nos

recuerda periódicamente el senador Bernie Sanders. Las múltiples y continuas intervenciones militares y políticas de Washington en Méjico, Centroamérica y Caribe así nos lo demuestran. Recuerdos dolorosos del 98 para España. Lo ocurrido en las Islas Salomón es extraordinario porque se encuentran a 12.000 km del territorio de EE. UU.

La imprudencia de Brezhnev fue formular esta teoría en público en una época en la que ya se empezaba a tomar iniciativas sin necesidad de justificarlas con una base doctrinal.

Por todo ello hay que saber dónde estamos, pero en medio del fragor de la batalla los árboles no nos dejan ver el bosque. Por eso es útil conocer también cómo se ven las cosas desde otras perspectivas. Es una manera de evitar el hacerse trampas al solitario.

Para lo que se ha venido a llamar el Sur Global. Es decir, los grandes países que representan las 4/5 partes de la población de la tierra y el 50 % de su PIB ven el conflicto de una manera muy distinta a como lo hacemos nosotros.

Desde el comienzo de la guerra hemos mantenido que el resto del mundo compartía nuestra posición. Por eso nos han resultado sorprendentes y casi escandalosas las declaraciones que el presidente Lula hizo durante su visita a Madrid el pasado mes de abril. No. El resto del mundo no comparte nuestra postura.

Stephem Waltz, catedrático de Relaciones Internacionales en Harvard y miembro de la escuela realista moderada, fue invitado por vez primera a la conferencia de Seguridad de Munich en 2023. No fue invitado antes, sin duda, porque su extrema moderación representa un grave peligro en los tiempos que corren. Porque en sus escritos suele reflejar la realidad tal cual es y no como le gustaría que fuera a los unos o a los otros.

Con toda ingenuidad S. Waltz nos informa de como observó dos brechas en el análisis del conflicto.

La primera, entre la OTAN y sus adláteres, de un lado, y el Sur Global, de otro.

Para los atlantistas:

- La guerra de Ucrania es la cuestión geopolítica más importante del mundo hoy día.
- Un final sin la derrota total y la retirada de Rusia sería el final del orden internacional y del derecho internacional.
- En Ucrania se juega el futuro de la libertad y de un orden internacional basado en normas.

Sin embargo, los estados clave del sur global no comparten la creencia occidental de que el futuro del siglo XXI estará determinado por el resultado de la guerra. Para ellos, el desarrollo económico, el cambio climático, la migración, los conflictos civiles, el terrorismo, el creciente poder de India y China y muchos otros ejercerán un impacto mayor en el futuro de la humanidad que el destino de Donbass o Crimea.

Esta brecha no es difícil de entender. Fuera de «Occidente» se considera que el orden basado en reglas y la insistencia occidental en que los Estados no violen el derecho inter-



nacional son pura hipocresía, y están particularmente resentidos por los intentos occidentales de reclamar autoridad moral en esta cuestión. En su opinión, las potencias occidentales no sólo establecen la mayoría de las reglas, sino que también están perfectamente dispuestas a violarlas cuando les conviene. En este sentido, los representantes del Sur Global suelen mencionar la invasión ilegal de Irak por parte de Estados Unidos en 2003: ¿dónde estaba entonces el orden basado en reglas? se preguntan.

De manera similar, varios oradores señalaron en Munich que los mismos gobiernos occidentales que advirtieron que Rusia está violando la norma posterior a la Segunda Guerra Mundial contra la adquisición de territorio por conquista no hicieron nada para impedir que Israel conquistara los Altos del Golán y Cisjordania, anexionándose los primeros y llenando esta última con colonos judíos. Rusia ahora está fuertemente sancionada (comprensiblemente), mientras que Estados Unidos brinda a Israel una generosa ayuda económica y militar y utiliza su veto para proteger a Israel de las críticas en el Consejo de Seguridad de la ONU. Estos dobles estándares flagrantes hacen que la postura moral occidental sea difícil de aceptar.

Finalmente, representantes del Sur Global señalaron varios ejemplos de la doble vara de medir que usa «Occidente»:

- ¿Por qué los gobiernos occidentales reunieron rápidamente decenas de miles de millones de dólares para enviar a Ucrania, pero se negaron a financiar una campaña mundial de vacunación eficaz contra la COVID-19?
- ¿Por qué Ucrania está ahora en el centro de atención las 24 horas del día, los 7 días de la semana, pero Occidente sólo dedica atención intermitente a las vidas que se pierden en el África subsahariana, América Central u otros lugares conflictivos?
- Están enojados al ver a los Estados europeos recibir a los refugiados ucranianos con los brazos abiertos, dada su hostilidad previa hacia los refugiados que huyen de situaciones igualmente horribles en Siria o Afganistán. Y como la guerra está afectando negativamente a sus intereses (por ejemplo, mediante el aumento de los precios de los alimentos), están más interesados en ponerle fin a la guerra que en ayudar a Kiev a lograr todos sus objetivos bélicos.

La segunda brecha que Waltz observó en Munich es el abismo existente entre el optimismo que los altos funcionarios expresan en público y las evaluaciones más pesimistas que se escuchan en privado. Si bien se reconoció que se avecinaban días difíciles, la atención en Munich se centró en la victoria que algún día se lograría.

En privado, sin embargo, las conversaciones eran mucho más sombrías. Nadie con quien hablé, señala Waltz, esperaba que la guerra terminara pronto y nadie pensó que Ucrania sería capaz de recuperar todo su territorio perdido (incluida Crimea) sin importar cuánta ayuda llegará el próximo año.

Y esta segunda brecha existe en todos los países de nuestro entorno y no solo en relación con la guerra de Ucrania sino también en relación con muchos otros asuntos de interés general por lo que nos vamos convirtiendo en sociedades esquizofrénicas.

A la vista de lo anterior podemos concluir que, si el final de esta guerra será inevitablemente la mesa de negociaciones, cuanto antes nos sentemos en esa mesa tanto mejor.

Es cierto que mantener esta guerra está de acuerdo con algunos de «nuestros» objetivos. O al menos con el objetivo de EE. UU. que consiste en debilitar a Rusia según ha declarado en público el Secretario de Defensa Austen (25.04.2022). Lo que quizás se nos pasa por alto es que el resultado de intentar debilitar a Rusia es la destrucción de Ucrania. Así lo denunció Juan Luis Cebrián en EL PAÍS (14.08.2023). Quizás esto no sea muy importante si se considera que la destrucción de Ucrania es un simple daño colateral. Así se ha venido haciendo de manera generalizada durante las guerras en Irak y en Afganistán.

Sin embargo, hay muchas razones que abogan por la conveniencia de acabar con esta guerra. En primer lugar, la humanitaria, pero hay muchas otras.

Toda guerra en la que participa una potencia nuclear corre el riesgo de escalada incontrolada de consecuencias catastróficas. Además, esta guerra está teniendo consecuencias muy negativas para nuestra economía. Nos está empobreciendo. Además, la UE ha quedado subordinada a la OTAN y por lo tanto a los EE. UU.

Por otro lado, nos está impidiendo hacer frente a los desafíos mundiales como el cambio climático, la lucha contra la pobreza y las pandemias.

Finalmente, está precipitando el ascenso de China como superpotencia planetaria y estamos empujando a Rusia a los brazos de China. El ascenso de los BRICS parece imparable.

La presidencia española del Consejo de la UE en 2023 podría movilizar todas sus capacidades y toda su influencia para avanzar en el camino hacia la mesa de negociación. Esto no tendría un beneficio electoral inmediato porque habría que actuar con discreción y reserva, pero a la larga se reconocería la labor de España y del gobierno actual.

Finalmente, Palestina

Que el conflicto esté en un callejón sin salida es lógico desde el momento en que el mundo «occidental» (La OTAN, la UE y sus aliados y socios) aceptó la ocupación israelí *sine die* de Cisjordania, Jerusalén este, Gaza y los Altos del Golán, así como la implantación de más de un millón de colonos judíos en los TT. OO. A diferencia de los EE. UU., es cierto, la UE y sus EE. MM. han condenado estas violaciones del D.º Int., pero una condena no acompañada de medidas equivale a una aceptación tácita.

Ya hemos visto lo que opina una parte importante de la comunidad internacional. Lo que ocurre en Palestina, como he señalado anteriormente, es uno de los ejemplos que se utilizan para ilustrar nuestra hipocresía y el uso de la doble vara de medir de «Occidente».

Si además añadimos que no reconocemos jurídicamente a la parte débil del conflicto y que no lo haremos hasta que ambas partes alcancen un acuerdo en la mesa de negociaciones, conseguimos la perfecta receta para la perpetuación de conflicto.



Por todo ello, haber seguido esta política desde 1967 y al mismo tiempo haber defendido la solución de dos estados (en adelante 2SS), equivale a una nueva trampa jugando al solitario. Y estas trampas se pagan siempre. En primer lugar, las pagan las víctimas y en segundo lugar nosotros mismos de manera indirecta.

Que mantengamos esta posición no es casualidad porque ha venido siendo y es la posición más cómoda. La que nos obliga al mínimo y nos evita tener que tomar decisiones difíciles. La 2SS, nuestra postura, será el resultado de una negociación, (aquí sí negociación) entre la parte ocupante, poderosa, y la parte ocupada, débil. Un proceso de paz que se eterniza desde hace ya más de 50 años mientras los hechos sobre el terreno destruyen día a día la posibilidad de dicha solución.

Hoy mantener la posición de 2SS equivale a defender la situación actual o, lo que es peor, defender que se eternice la situación actual. Una coartada para la inacción.

Una vez que se abandone la posición actual habrá que ir tomando decisiones difíciles.

Si Israel insiste en ser un estado judío no podrá ser democrático. Si es democrático, no podrá ser un estado judío.

¿Aceptaremos una limpieza étnica y una segunda expulsión masiva del pueblo palestino?

¿Aceptaremos que una parte importante de ese futuro estado no tenga plenos derechos civiles y políticos? ¿Aceptaremos un régimen similar al apartheid sudafricano? ¿Hasta qué punto estamos dispuestos a dar garantías al pueblo judío en este proceso?

Lógicamente todo esto no se hace en un día. No se trata de esto. Se trata de empezar a hacer un análisis realista y honesto de la realidad. De romper tabúes absurdos que nos tienen paralizados. De empezar un nuevo proceso de reflexión. Un nuevo paradigma.

España por su conocimiento de la región y por sus buenas relaciones con las partes del conflicto está en una situación inmejorable y debería aprovechar su presidencia del Consejo de la UE para ello. Para iniciar este nuevo proceso de reflexión que permita a medio plazo superar y solucionar definitivamente el conflicto.

Por razones humanitarias como en el caso de Ucrania, pero también por razones de interés. Ya que este conflicto es una llaga abierta en el Mediterráneo que afecta negativamente a la estabilidad de la zona y por ende a nuestra seguridad y a nuestra prosperidad.

Otra labor de poco brillo y de bajo rédito electoral por la necesaria opacidad de estas actuaciones, pero estoy convencido que la generosidad y la altura de miras de nuestra clase política puede hacerlo posible.

Muchas gracias por la atención.

Respuestas al desafío de la Europa rural: una acción prioritaria a favor de los territorios de la UE

Ronan Ciréfica

Doctor en Derecho. Profesor de Derecho de la Unión Europea
Universidad Isabel I (Burgos)
ORCID: 0000-0002-2181-5511

Palabras clave: Unión Europea, ruralidad, política regional, cohesión territorial, digitalización.

Keywords: European Union, rurality, regional policy, territorial cohesion, digitalisation.

Resumen: La Europa rural vive momentos de extremas dificultades. Desde décadas, el campo europeo está conociendo una serie de problemas, que no han hecho más que acumularse sin propuestas serias de solución, hasta llegar a un punto crítico para la integración europea, en el que una parte de la ciudadanía se siente «abandonada» por las autoridades. Falta de transporte, falta de servicios, falta de oportunidades: nos encontramos ante una verdadera «urgencia territorial» europea, que no se puede resolver si seguimos con los mismos patrones utilizando durante los últimos años. El mundo rural necesita una acción decidida y efectiva, en el que los políticos vayan cumpliendo con sus promesas para devolver al campo sus letras de nobleza. El futuro del proyecto europeo depende de la correcta toma en consideración de los más de 130 millones de ciudadanos.

Responses to the challenge of rural Europe: a priority action in favor of the EU territories

Abstract: Rural Europe is experiencing moments of extreme difficulties. For decades, the European field has been experiencing a series of problems, which have only accumulated without serious proposals for solutions, until reaching a critical point for European integration, in which a part of the citizens feels «abandoned» by the authorities. Lack of transport, lack of services, lack of opportunities: we find ourselves facing a true European «territorial urgency», which cannot be resolved if we continue with the same patterns used in recent years. The rural world needs



decisive and effective action, in which politicians fulfill their promises to return to the countryside its letters of nobility. The future of the European project depends on correctly taking into consideration the more than 130 million citizens.

I. Introducción

La situación en el campo debería generar muchas preocupaciones para el conjunto de la sociedad europea. Entre otros, porque constituye nuestra fuente principal de alimentos. Si hace falta, además de lo anterior, argumentos adicionales, sobra recordar que las zonas rurales de la UE constituyen una fuente extraordinaria de recursos (naturales, turísticos, paisajísticos, etc.). En palabras de la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, «nuestras zonas rurales son el tejido de nuestra sociedad y el latido de nuestra economía. Son una parte esencial de nuestra identidad y de nuestro potencial económico»¹.

A pesar de lo anterior, la realidad rural en el seno de la UE no ha hecho más que degradarse con el paso de los años, marcada entre otros por un desinterés político generalizado, en parte como resultado del éxodo continuo de la población rural hacia las ciudades, en búsqueda de oportunidades que el campo ya no ofrece². La dramática consecuencia que observamos es la progresiva conversión de cierta parte del territorio de la UE en zonas en estado de «casi abandono», obligando a su población a buscar alternativas para conseguir desarrollar una vida «normal» a pesar de las graves deficiencias existentes en todos los ámbitos (infraestructuras, servicios públicos, etc.)³.

Sin duda alguna, estamos frente a una situación de nueva «urgencia territorial», que amerita una respuesta global coordinada por parte del conjunto de los actores involucrados, y en particular de la UE (II). El diseño de políticas públicas tomando en cuenta las dificultades vividas por los ciudadanos de la Europa rural (III), y al mismo tiempo respondiendo concretamente a los que se han convertido como insoportables desafíos de la cotidianidad, constituye una prioridad absoluta para restablecer el vínculo perdido con los habitantes de las zonas afectadas y, por fin, obrar a favor de una Europa rural innovadora, impulsora de un crecimiento sostenible y generador de empleo (IV).

1 V. https://rural-vision.europa.eu/index_es

2 Véase, en este sentido, MOLINA DEL POZO, C.F. y SALDAÑA ORTEGA, V., La política de cohesión y la lucha contra el éxodo rural ante la nueva perspectiva federal de la Unión Europea, *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía* n.º 928, 2022: «Nos encontramos ante uno de los problemas más inquietantes de nuestra realidad, por cuanto la despoblación de ciertos territorios europeos viene suponiendo para la Unión Europea y los Estados miembros, un reto de gran dificultad para su solvencia» (p. 85).

3 Para el caso español, véase, entre otros: BELLO PAREDES, S. A., «La despoblación en España: Balance de las políticas públicas implantadas y propuestas de futuro», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma* 19, 2023, pp. 125-147.

II. El desarrollo armonioso de la UE: un objetivo fijado por los tratados

El articulado de los Tratados no puede ser más explícito en la materia. Así, según el artículo 174 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante TFUE),

«A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Unión, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica, social y territorial.

La Unión se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas.

Entre las regiones afectadas se prestará especial atención a las zonas rurales, a las zonas afectadas por una transición industrial y a las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes como, por ejemplo, las regiones más septentrionales con una escasa densidad de población y las regiones insulares, transfronterizas y de montaña».

Podemos decir que desde que el objetivo de cohesión territorial fue añadido a los objetivos de cohesión económica y social de la UE a raíz de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, las instituciones de la UE han intentado tomar acciones para cumplir con el nuevo propósito establecido. En este sentido, ya en 2008, la Comisión Europea publicó un Libro Verde sobre el tema⁴, proponiendo «transformar la diversidad en un activo que contribuya al desarrollo sostenible de la UE en su conjunto»⁵. En opinión del ejecutivo de la UE, «el concepto de cohesión territorial tiende puentes entre la eficacia económica, la cohesión social y el equilibrio ecológico, situando el desarrollo sostenible en el centro de la formulación de las políticas»⁶.

Sin embargo, quince años después, la situación puede calificarse como crítica⁷. Muestra de ello es que casi el 40 % de las personas que respondieron a la consulta pública organizada por la Comisión Europea a raíz de la elaboración de su nueva «Visión» en materia de zonas rurales dijeron que se sentían «abandonados por la sociedad y los responsables políticos»⁸. Entre los motivos de esta percepción figuran el problema de la deficiencia de las infraestructuras y de unos servicios deteriorados, la falta de oportunidades económicas, así como la falta de consideración de las necesidades específicas en la toma de decisiones políticas⁹.

4 COM (2008) 616 final, de 6 de octubre de 2008. Libro Verde sobre la cohesión territorial. Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte.

5 *Op. cit.* p. 3.

6 *Ibidem.*

7 Véase: GÓMEZ SÁNCHEZ, Y. (coord.), *Despoblación, cohesión territorial e igualdad de derechos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2023.

8 COM (2021) 345 final, de 30 de junio de 2021. Una visión a largo plazo para las zonas rurales de la UE: hacia unas zonas rurales más fuertes, conectadas, resilientes y prósperas antes de 2040.

9 SWD (2021) 167 final, de 30 de junio de 2021. Documento de trabajo de los servicios de la Co-



Resulta poco decir que estas cifras no son aceptables dentro de una «unión que quiere ser cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible» (art. 1 TUE). En efecto, el resultado es que, con el paso de tiempo, se está desdibujando una Europa a dos velocidades: una cerca de los centros de poderes, con acceso a las distintas comodidades y con una cierta planificación política; y otra, de 137 millones de ciudadanos, alejada de los centros decisorios, y con posibilidades nulas o muy ínfimas de desarrollo, dado los nuevos círculos viciosos que se crearon a raíz de este abandono territorial.

Dentro de esta última categoría, que representa unos 30 % del total de la población de la UE27, equivalente al 80 % del territorio de la UE, encontramos situaciones tan dispares como zonas tradicionalmente agrícolas, zonas costeras, zonas de montaña, zonas insulares, zonas transfronterizas, etc. que sufren de manera directa los cambios radicales que la sociedad del siglo XXI está experimentando: envejecimiento, digitalización, cambio climático. Así, por ejemplo, a pesar de conocer perfectamente las dificultades propias asociadas a las regiones transfronterizas¹⁰, la Comisión reconoce que las regiones fronterizas rurales siguen contando con «peores prestaciones viarias y de ferrocarril y acceso a menos vuelos de pasajeros que otras regiones rurales. La población de las regiones fronterizas rurales tiene que viajar más lejos para llegar a un centro de educación primaria o secundaria o a un hospital en comparación con otras regiones rurales»¹¹.

En este orden de ideas, el problema del transporte público sigue lastrando cualquier posibilidad de mejora rural, al menos a corto y mediano plazo¹². Desaparición de líneas de autobuses o de trenes, horarios no adaptados a las realidades cotidianas, oferta inadecuada a la vida rural, son tantos obstáculos que obligan a los ciudadanos rurales a la adquisición de un transporte privado, so pena de deber vivir aún más aislado, con las dramáticas consecuencias que esta realidad conlleva (aislamiento, aumento de las tasas de suicidios, abandono del campo, etc.). Lo que, por supuesto, no parece estar muy en adecuación con los ambiciosos planes de transición verde.

Un preocupante fenómeno asociado a lo anterior descrito es el del abandono de tierras. En un estudio realizado por el Parlamento Europeo¹³, se estima que en torno al 30 % de las superficies agrícolas de la UE (unos 56 millones de hectáreas) corren un riesgo, como mínimo, moderado de abandono de la tierra. Esta cifra podría alcanzar los 5 millones de hectáreas, el 2,9 % de la Superficie Agrícola Útil vigente de aquí a 2030. Entre los países más afectados encontramos Austria, Chipre, Estonia, Finlandia, Grecia, Letonia y Rumanía. Dentro de las recomendaciones para contrarrestar esta situación están, entre otros, la mejora tanto de las condiciones agrícolas como de los servicios rurales.

misión. Consulta de las partes interesadas, p. 11.

10 Véase, por ejemplo, COM (2017) 534 final, de 20 de septiembre de 2017. Impulsar el crecimiento y la cohesión en las regiones fronterizas de la UE.

11 COM (2021) 345 final, *op. cit.* p. 6.

12 MARCO DOLS, P. y SORIANO MARTÍ, J. (2020). «Transporte público y despoblación en el mundo rural: el caso del interior castellanense». *Cuadernos de Geografía* 105, p. 38.

13 El reto del abandono de tierras después de 2020 y las opciones de medidas de mitigación. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/es/document/IPOL_STU\(2020\)652238](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/es/document/IPOL_STU(2020)652238)

En estas condiciones, no es de extrañar que los campesinos franceses, particularmente afectados por el deterioro de su vida, estén radicalmente en contra del acuerdo entre la UE y el Mercosur, acusando el texto negociado durante 20 años de «crear enormes distorsiones de competencia entre los agricultores franceses y los otros»¹⁴. Si finalmente el texto entra en vigor, a pesar de las enormes críticas, la brecha entre la UE y su campo quedará definitivamente plasmada, con consecuencias políticas de difícil anclaje en estos tiempos particularmente inciertos¹⁵.

Todo lo señalado hasta el momento resulta paradójico, especialmente si tomamos en cuenta que la acción de la UE en los territorios es permanente, en particular a través de su impresionante, al menos en términos económicos, política regional y de cohesión¹⁶. Así, para el último periodo de programación (2021-2027), cuenta con un presupuesto de 1330.200 millones de euros!, lo que representa casi un tercio del presupuesto total de la UE¹⁷. Por su parte, la Política Agrícola Común (PAC) reformada cuenta con otros 336.400 millones de euros.

Para llevar a cabo el desarrollo de su política de cohesión, la UE cuenta con unos importantes instrumentos jurídicos y financieros: los Fondos estructurales. En su última configuración (periodo 2021-2027), el desarrollo territorial puede apoyarse sobre al menos cinco Fondos europeos:

- El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo de Cohesión¹⁸. Ambos fondos tienen como función principal contribuir a la consecución del objetivo general de fortalecer la cohesión económica, social y territorial de la UE (art. 2.1. Reglamento 2021/1058). El FEDER debe contribuir a reducir las disparidades entre los niveles de desarrollo de las distintas regiones de la UE y a reducir el retraso de las regiones menos favorecidas. Por su parte, el Fondo de Cohesión debe contribuir a la realización de proyectos en los sectores del medio ambiente y de las redes transeuropeas de transporte (art. 2.2 y 2.3. Reglamento 2021/1058).

14 Véase: <https://www.france24.com/es/20190703-agricultores-franceses-union-europea-mercotur>; <https://www.rfi.fr/es/americas/20190715-el-campo-frances-indignado-con-el-acuerdo-ue-mercotur>. Durante la COP28 (diciembre de 2023), el presidente francés volvió a indicar que se trata de «un acuerdo que no es bueno para nadie».

15 Véanse: ACCIOLY, E., «UE-Mercosur: o estado da arte», *Derecho y Economía de la Integración* n.º 4, 2017, pp. 57-67; GARCÍA-ASENJO, I. L., «Acuerdo UE-Mercosur a debate», *ASAJA: Asociación Agraria Jóvenes Agricultores*, n.º 407, 2019, pp. 62-78; BERRAMDANE, A., «L'accord UE-Mercosur», *Revue de l'Union Européenne* n.º 656, 2022, pp. 172-178.

16 MOLINA DEL POZO, C. F. y SALDAÑA ORTEGA, V., *La política de cohesión y la lucha contra el éxodo rural...*, *op. cit.*

17 El Marco Financiero Plurianual para el periodo 2021-2027 tiene un presupuesto total de 1.074.300 millones de euros. Se añadió 750.000 millones de euros tras la aprobación del Next-GenerationEU. Pueden ver el reparto en el siguiente enlace: <https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/mff2021-2027-ngeu-final/>

18 Reglamento (UE) 2021/1058 de 24 de junio de 2021, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión (DOUE L 231 de 30 de junio de 2021, pp. 60 y ss.).



- El Fondo Social Europeo + (FSE+)¹⁹. Su objetivo consiste en contribuir a la aplicación del Pilar europeo de Derechos Sociales, apoyando las inversiones en las personas y en los sistemas en el marco de las políticas sectoriales de empleo, educación e inclusión social, «apoyando de ese modo la cohesión económica, social y territorial con arreglo al artículo 174 del TFUE» (considerando 1 del Reglamento 2021/1057).
- El Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura (FEMPA)²⁰. Destinado a contribuir a la aplicación de la Política Pesquera Común, tiene, entre otros, como prioridades: fomentar las actividades sostenibles de acuicultura, contribuyendo así a la seguridad alimentaria en la UE; permitir una economía azul sostenible en las zonas costeras, insulares e interiores, y fomentar el desarrollo de las comunidades pesqueras y acuícolas (art. 3 Reglamento 2021/1139).
- El Fondo de Transición Justa (FTJ)²¹. Los objetivos del FTJ son, según se desprende del considerando 5 del Reglamento 2021/1056, «mitigar los efectos negativos de la transición climática prestando apoyo a los territorios más perjudicados y a los trabajadores afectados y promover una transición socioeconómica equilibrada».

En la práctica, además de sus funciones específicas, los textos²² prevén que los Fondos estructurales asociados a la política regional deben prestar su apoyo a unos objetivos políticos concretos, y en particular a: a) una Europa más competitiva e inteligente, promoviendo una transformación económica innovadora e inteligente y una conectividad regional a las tecnologías de la información y de las comunicaciones; b) una Europa más verde, baja en carbono, en transición hacia una economía con cero emisiones netas de carbono y resiliente, promoviendo una transición energética limpia y equitativa, la inversión verde y azul, la economía circular, la mitigación y adaptación al cambio climático, la prevención y gestión de riesgos y la movilidad urbana sostenible; c) una Europa más conectada, mejorando la movilidad; d) una Europa más social e inclusiva, por medio de la aplicación del pilar europeo de derechos sociales; e) una Europa más próxima a sus ciudadanos, fomentando el desarrollo integrado y sostenible de todo tipo de territorios e iniciativas locales (art. 5.1 Reglamento 2021/1060).

Además de lo anterior, el mismo artículo encomienda al FEDER, al FSE+, al Fondo de Cohesión y al FTJ contribuir a las acciones de la UE encaminadas a reforzar su cohesión económica, social y territorial de conformidad con el artículo 174 TFUE, persiguiendo los siguientes objetivos: a) el objetivo de inversión en empleo y crecimiento en los Estados

19 Reglamento (UE) 2021/1057 de 24 de junio de 2021, por el que se establece el Fondo Social Europeo Plus (DOUE L 231 de 30 de junio de 2021, pp. 21 y ss.).

20 Reglamento (UE) 2021/1139 de 7 de julio de 2021, por el que se establece el Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura (DOUE L 247 de 13 de julio de 2021, pp. 1 y ss.).

21 Reglamento (UE) 2021/1056 de 24 de junio de 2021, por el que se establece el Fondo de Transición Justa (DOUE L 231 de 30 de junio de 2021, pp. 1 y ss.).

22 Reglamento (UE) 2021/1060 de 24 de junio de 2021, por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados (DOUE L 231 de 30 de junio de 2021, pp. 159 y ss.).

miembros y las regiones, con el apoyo del FEDER, el FSE+, el Fondo de Cohesión y el FTJ y; b) el objetivo de cooperación territorial europea (Interreg) con el apoyo del FEDER (art. 5.2. Reglamento 2021/1060). En consonancia con este último punto, el Reglamento 2021/1059 viene a complementar el dispositivo con unas prescripciones específicas para el objetivo de cooperación territorial europea²³, tomado desde sus cuatro vertientes: transfronteriza, transnacional, interregional y con las regiones ultraperiféricas.

Por su parte, el pasado 1 de enero de 2023 entró en vigor la última reforma de la PAC²⁴, con el objetivo de mejorar muchos aspectos de la vida cotidiana de los agricultores europeos, intentando por la misma ocasión dar cabida a dos estrategias europeas de especial interés en lo que al desarrollo territorial se refiere: la Estrategia «De la granja a la mesa»²⁵ y la Estrategia en materia de biodiversidad²⁶. Pues bien, esta PAC reformada cuenta con dos Fondos de especial interés para los territorios rurales europeos:

- El Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA). Este Fondo financia principalmente el apoyo a la renta de los agricultores y las medidas de mercado, es decir de apoyo y de estabilización de los mercados agrícolas.
- El Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER). Este Fondo pretende contribuir al desarrollo sostenible de las zonas rurales a través tres objetivos fundamentales: aumentar la competitividad de la agricultura y la silvicultura; garantizar la gestión sostenible de los recursos naturales y la acción por el clima; y, sobre todo, lograr un desarrollo territorial equilibrado de las economías y comunidades rurales incluyendo la creación y conservación del empleo.

Podemos observarlo, si bien de manera no exhaustiva dado la multiplicidad y complejidad de los instrumentos jurídicos y financieros que existen a favor de los territorios rurales de la UE²⁷, la acción de la UE es consecuente y variada, abarcando un abanico de

23 Reglamento (UE) 2021/1059 de 24 de junio de 2021 sobre disposiciones específicas para el objetivo de cooperación territorial europea (Interreg) que recibe apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y de los instrumentos de financiación exterior (DOUE L 231 de 30 de junio de 2021, pp. 94 y ss.).

24 La reforma de la PAC abarca tres textos jurídicos: un Reglamento horizontal [Reglamento (UE) 2021/2116 de 2 de diciembre de 2021 sobre la financiación, la gestión y el seguimiento de la política agrícola común (DOUE L 435 de 6 de diciembre de 2021, pp. 187 y ss.)]; un Reglamento sobre el plan estratégico [Reglamento (UE) 2021/2115 de 2 de diciembre de 2021 por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los Estados miembros en el marco de la política agrícola común (DOUE L 435 de 6 de diciembre de 2021, pp. 1 y ss.)]; y un Reglamento sobre la organización común de mercados [Reglamento (UE) 2021/2117 de 2 de diciembre de 2021 (DOUE L 435 de 6 de diciembre de 2021, pp. 262 y ss.)].

25 COM (2020) 381 final, de 20 de mayo de 2020. Estrategia «De la Granja a la Mesa» para un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente.

26 COM (2020) 380 final, de 20 de mayo de 2020. Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030. Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas.

27 En este mismo sentido, véase: SANZ GÓMEZ, M.M. y MARTÍNEZ ALARCÓN, M.L., «La política de cohesión y la gestión de los fondos europeos en el periodo de programación 2021-2027: ¿continuidad, inflexión o disrupción?», *Revista de Estudios Políticos*, 197, 2022, pp. 359-384. En sus conclusiones,



posibilidades. Sin embargo, tal como lo expresó el Comité de las Regiones, uno de los mayores problemas es que

«los numerosos nuevos fondos de la Unión que tienen una dimensión territorial explícita o implícita (Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, incluido el Fondo de Transición Justa, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia) se programan en su mayoría de forma aislada. En realidad, lo que todos los territorios del artículo 174 del TFUE necesitan, tanto aquellos que comparten las mismas desventajas estructurales dentro de un Estado miembro como entre Estados miembros, es un enfoque verdaderamente integrado respecto de todas estas intervenciones»²⁸.

Por tanto, resulta de vital importancia la elaboración de una verdadera Estrategia a nivel europeo que responda eficazmente a las necesidades de los ciudadanos, simplificando lo existente y dando visibilidad a la importante labor llevada a cabo hasta el momento. Es precisamente lo que ha intentado hacer la Comisión Europea, elaborando una «visión» para las zonas rurales de la UE.

III. La visión de la Comisión para las zonas rurales de la UE de aquí a 2040: ¿una visión sin voluntad de eficacia real?

La UE tiene las competencias necesarias y, sobre todo, los medios, para actuar de manera prioritaria en las zonas rurales, y evitar de esta manera un desastre que ya ha empezado: el abandono del campo y sus irreparables consecuencias sobre la sociedad europea. El reto es inmenso, debido a las proporciones que el éxodo rural ha cogido, fomentando una «desertificación» de zonas enteras del territorio europeo. Cada día que pasa sin una debida respuesta amplifica el problema y los riesgos asociados para la democracia, de fortalecer la construcción de una Europa aún más fragmentada.

En este sentido, podríamos decir que las grandes líneas planteadas por la Comisión Europea en su «Visión rural»²⁹, elaborada de cara a intentar revitalizar las zonas rurales y mitigar el efecto de las tendencias negativas³⁰, constituyen, si no un resultado tangible

las autoras señalan en particular la existencia de un riesgo, «por cuanto que las exigencias y la creciente complejidad técnica de las programaciones pueden representar un verdadero obstáculo para el desarrollo de estas mismas regiones, impidiendo así que la política de cohesión actúe como un instrumento efectivamente redistributivo y de solidaridad interterritorial».

28 Punto 7 del Dictamen del Comité de las Regiones 2023/C 79/07. *Refuerzo del apoyo de la política de cohesión a las regiones con desventajas geográficas y demográficas (artículo 174 del TFUE)*. DOUE C 79 de 2 de marzo de 2023, p. 36.

29 COM (2021) 345 final.

30 *Ibidem*, p. 14.

que podría poner fin a la agonía del mundo rural, al menos un principio de concientización por parte de Bruselas de las dificultades que existen y de la necesidad de actuar³¹.

Si entramos en el detalle, el ejecutivo de la UE propone, en particular, que el conjunto de las acciones emprendidas se encamine hacia la consecución de unas zonas rurales que sean más fuertes, conectadas, resilientes ante el cambio climático y prósperas. Más fuertes, en el sentido de garantizar que las zonas rurales sean lugares atractivos en los que vivir y trabajar, gracias al acceso efectivo a unos servicios esenciales de calidad suficiente y al desarrollo de soluciones innovadoras para la prestación de servicios. Conectadas, mediante el mantenimiento o la mejora de unos servicios de transporte público asequibles, así como en materia de infraestructuras diversas, tanto terrestres, marítimas y aéreas como digitales. Asimismo, las zonas rurales deben ser resilientes ante el cambio climático, los peligros naturales y las crisis económicas. En este sentido, no cabe duda de que las zonas rurales deberían tener un papel central para el desarrollo del Pacto Verde Europeo (preservación de los recursos naturales, restauración de los paisajes, ecologización de las actividades agrícolas, acortamiento de las cadenas de suministro, etc.). Finalmente, prósperas, siempre y cuando consiguen diversificar las actividades económicas a nuevos sectores con efectos positivos sobre el empleo, y logren mejorar el valor añadido de la agricultura y de las actividades agroalimentarias en su conjunto.

Para lograrlo, esta Visión viene acompañada por un Pacto Rural, que tiende hacia la consecución de diez objetivos comunes fundamentales. Concretamente, se pretende que las zonas rurales:

1. se conviertan en espacios atractivos con un desarrollo territorial armonioso, liberando su potencial específico, convirtiéndolos en lugares que ofrecen oportunidades y ofreciendo soluciones locales para ayudar a abordar los efectos locales de los retos globales;
2. participen en la gobernanza multinivel y local, desarrollando estrategias integradas que empleen enfoques colaborativos y participativos, beneficiándose de combinaciones de políticas diseñadas a medida e interdependencias entre las zonas urbanas y rurales;
3. se conviertan en proveedores de seguridad alimentaria, oportunidades económicas, bienes y servicios para la sociedad en general, como materiales y energía de origen biológico, pero también productos locales, comunitarios y de alta calidad y energías renovables, conservando un porcentaje justo del valor generado;
4. se conviertan en comunidades dinámicas centradas en el bienestar, incluidos los medios de subsistencia, la equidad, la prosperidad y la calidad de vida, en las que las personas vivan y trabajen bien juntas, con una adecuada capacidad de apoyo mutuo;
5. se conviertan en comunidades inclusivas de solidaridad, equidad y renovación intergeneracional, abiertas a los recién llegados y que fomenten la igualdad de oportunidades para todos;

31 Véase, sobre el documento: FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., «La nueva estrategia de la Unión Europea sobre las zonas rurales: pacto verde, visión a largo plazo y nueva Bauhaus», *La Ley Unión Europea* n.º 98, 2021.



6. se conviertan en fuentes florecientes de naturaleza, mejoradas por los objetivos del Pacto Verde y que contribuyan a este, como es la neutralidad climática, así como la gestión sostenible de los recursos naturales;
7. se beneficien plenamente de la innovación digital con el mismo acceso a las tecnologías emergentes, la alfabetización digital generalizada y las oportunidades para adquirir capacidades más avanzadas;
8. cuenten con personas emprendedoras, innovadoras y capacitadas que generen de forma conjunta avances tecnológicos, ecológicos y sociales;
9. se conviertan en lugares equipados con servicios públicos y privados eficientes, accesibles y asequibles, como son los servicios transfronterizos, que ofrezcan soluciones diseñadas a medida (como transporte, educación, formación, sanidad y servicios asistenciales, incluidos los cuidados de larga duración, vida social y sector minorista);
10. se conviertan en lugares de diversidad que aprovechen al máximo sus activos, talentos y potencial únicos.

Podemos aplaudir, por supuesto, dichos objetivos, los cuales van en el camino adecuado para lograr una transformación sostenida de las zonas rurales europeas al menos sobre el papel. En esta línea, resulta fundamental devolver una cierta atractividad a los territorios rurales, y conseguir reconvertirlos en lugares modernos y dinámicos, que sean fuentes de inspiración y motor de crecimiento para el conjunto de la UE.

Lastimosamente, estimamos que las medidas propuestas por la Comisión son insuficientes y no van a permitir introducir un cambio radical que permitirían dar respuestas concretas a las inmensas dificultades que existen sobre el terreno. En este sentido, resulta poco creíble pensar que la situación podría mejorar con nueve iniciativas consideradas como emblemáticas por el ejecutivo comunitario y quince medidas de acompañamiento³², cuando estamos frente a problemas profundos que afectan desde décadas y de manera muy variada a estas zonas, sin casi reacción política al respecto.

Además, el plazo fijado por el ejecutivo de la UE (año 2040) nos deja bastante perplejos, en una situación que ameritaría en todo caso al menos una primera actuación rápida, con soluciones prácticas que tengan impactos inmediatos sobre la vida cotidiana de los ciudadanos. En este sentido, pensamos que, si bien la puesta en marcha del Pacto Rural de la UE va en una buena dirección, sigue una «mera» lógica de intercambios de experien-

32 El Plan de Acción Rural propone articular proyectos para hacer realidad la visión propuesta, y así lograr la consecución de los 10 objetivos antes señalados. Dentro de las 9 iniciativas emblemáticas, podemos señalar, entre otros: la creación de una plataforma de revitalización rural; la creación de un ecosistema de innovación más sólido; apoyar el emprendimiento y la economía social en el medio rural; el desarrollo de servicios de movilidad multimodal sostenible y de movilidad digital; promover la resiliencia social y las mujeres en las zonas rurales; abordar el cambio climático en las turberas a través de la agricultura de carbono. En cuanto a las medidas de acompañamiento, podemos señalar la voluntad de seguir impulsando la digitalización del sector agrícola; intentar mejorar la accesibilidad de las zonas rurales mediante el uso de drones; el apoyo a la inclusión de los migrantes en las zonas rurales; garantizar la igualdad de oportunidades para los niños; promover el desarrollo de una bioeconomía sostenible.

cias para intentar exportar buenas prácticas, necesario por supuesto, pero sin propuestas claras para dar una pequeña esperanza de mejora a corto plazo³³.

Lastimosamente, en un momento tan clave como el actual, en el que la UE y sus propios Estados miembros deben enfrentar desafíos de cada vez mayor envergadura, tanto internos como externos respecto a la construcción europea, el mensaje enviado al mundo rural resulta de difícil comprensión y una apuesta arriesgada por parte de la clase política europea, aparentemente más preocupada por las próximas elecciones europeas que por las dificultades vividas por la población rural.

Según nuestra opinión, se trata de una verdadera oportunidad perdida por el momento por parte de los responsables políticos de mostrar un real interés en la problemática. Muestra de ello es el creciente descontento plasmado en importantes manifestaciones en varios países de la UE desde hace algunas semanas por parte de los agricultores³⁴. Sin embargo, creemos firmemente que un cambio positivo podría llegar rápidamente, si se introduce una serie de medidas de manera inmediata.

IV. Propuestas para responder a la emergencia territorial europea

Lo hemos podido observar, existen una serie de dificultades que impiden, en la actualidad, revertir la situación del campo europeo. Pensamos que, con la adopción de una serie de medidas, los poderes públicos podrían conseguir modificar en gran parte este panorama desolador, y revitalizar estas zonas esenciales del territorio europeo. A continuación, proponemos algunas de ellas:

1. Medidas a favor del desarrollo armonioso de la agricultura

Sin duda alguna, la agricultura europea no pasa por su mejor momento. Entre unas condiciones de trabajo muy exigentes y poco retributivo, una reglamentación europea de difícil entendimiento y una competencia mundial frenética, el campo sufre y estima, en su gran mayoría, no poder vivir en condiciones dignas. Como consecuencia directa de esta realidad, existe un progresivo abandono del trabajo rural, con sus innumerables repercusiones que ya se hacen sentir.³⁵

33 El Pacto Rural tiene 3 grandes objetivos: amplificar las voces rurales y llevarlas a un lugar más destacado de la agenda política; estructurar y permitir la creación de redes, la colaboración y el aprendizaje mutuo; alentar y supervisar los compromisos voluntarios de actuar en favor de la visión.

34 Desde mediados de enero de 2024.

35 Véase, en este sentido, la Resolución del Parlamento Europeo de 13 de diciembre de 2022, sobre una visión a largo plazo para las zonas rurales de la UE: hacia unas zonas rurales más fuertes, conectadas, resilientes y prósperas antes de 2040: «Considerando que el número de



La Política Agrícola Común (PAC) constituye desde varios años un punto sensible para los trabajadores del campo. Desde su creación en 1962, las reformas se han sucedido con el objetivo de intentar adaptarse mejor a la situación económica de la UE, así como a la evolución de las prácticas agrícolas y alimentarias. En la actualidad, constituye un tercio del presupuesto de la UE (unos 336 000 millones de euros), lo que le convierte en el primer puesto de gastos de la UE.

La última reforma entró en vigor el pasado 1 de enero de 2023, con el objetivo claro de que la agricultura sea más justa, ecológica y orientada a los resultados. Se basa en tres nuevos Reglamentos: uno sobre los planes estratégicos de la PAC³⁶; un segundo sobre la organización común de mercados de productos agrarios, regímenes de calidad y medidas destinadas a las regiones remotas³⁷; finalmente un tercero sobre la financiación, la gestión y el seguimiento de la PAC³⁸.

Dentro de las novedades destacables en la materia está la obligación por parte de los Estados miembros de realizar una planificación estratégica, analizando de manera exhaustiva sus necesidades específicas. La idea fundamental con este cambio radica en garantizar en todo momento la máxima coherencia con los objetivos de toda la UE. El Reglamento prevé así que los Estados miembros señalen, en sus planes, la manera en que utilizaría la financiación de la PAC para satisfacer sus necesidades, indicando los instrumentos que se usarán y sus objetivos. Corresponde luego a la Comisión evaluarlos y aprobarlos, pudiendo solicitar modificaciones si lo estima necesario³⁹.

explotaciones agrícolas en la EU-27 disminuyó un 32 % entre 2003 y 2016, y que el mayor descenso se produjo entre las explotaciones pequeñas de menos de cinco hectáreas (38 %); que en 2016 habría 10 500 000 explotaciones agrícolas en la Unión, en su mayor parte (92 %) explotaciones familiares; que, para 2040, la Unión podría perder 6 400 000 explotaciones más, con lo que el número de explotaciones agrarias restantes sería de 3 900 000 en toda la Unión, un tremendo descenso del 62 % con respecto a las cifras de 2016 (considerando I)».

36 Reglamento (UE) 2021/2115 de 2 de diciembre de 2021 por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los Estados miembros en el marco de la política agrícola común (planes estratégicos de la PAC), financiada con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n. 1305/2013 y (UE) n. 1307/2013 (DOUE L 435 de 6 de diciembre de 2021, pp. 1-86).

37 Reglamento (UE) 2021/2117 de 2 de diciembre de 2021 que modifica los Reglamentos (UE) n. 1308/2013 por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios, (UE) n. 1151/2012, sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios, (UE) n. 251/2014, sobre la definición, descripción, presentación, etiquetado y protección de las indicaciones geográficas de los productos vitivinícolas aromatizados, y (UE) n. 228/2013, por el que se establecen medidas específicas en el sector agrícola en favor de las regiones ultraperiféricas de la Unión (DOUE L 435 de 6 de diciembre de 2021, pp. 262-314).

38 Reglamento (UE) 2021/2116 de 2 de diciembre de 2021 sobre la financiación, la gestión y el seguimiento de la política agrícola común y por el que se deroga el Reglamento (UE) n. 1306/2013 (DOUE L 435 de 6 de diciembre de 2021, pp. 187-261).

39 Véase, por ejemplo, el caso francés: https://www.lemonde.fr/planete/article/2022/08/31/le-plan-agricole-francais-2023-2027-reverdi-par-bruxelles_6139711_3244.html. De manera gene-

Sobre el terreno, los agricultores denuncian una cada vez mayor complejidad administrativa de la reglamentación europea, complejidad que se reforzaría aún más con esos planes estratégicos, al añadir nuevos procedimientos a los ya existentes. Sobre todo, una gran parte de las críticas van dirigidas hacia el pago de las ayudas, de difícil acceso, beneficiando a unos pocos, y que con el paso del tiempo se ha convertido en una especie de «versión moderna de un sistema feudal corrompido», según los términos del New York Times⁴⁰. Lo inquietante es que, según algunos expertos, la «renacionalización» de la PAC reformada no garantice un cambio en la buena dirección, al menos en ciertos Estados.

Sin duda alguna, una simplificación administrativa, tanto a nivel europeo como nacional, con un pago de las distintas ayudas mucho más rápido, asociado a un mayor control por parte de la Fiscalía Europea para evitar casos de abusos y fraudes, debería ser una vía para seguir. Asimismo, se debe dar absoluta prioridad a las pequeñas y medianas explotaciones agrícolas en el acceso a las subvenciones, para evitar que grandes multinacionales, que poco tiene que ver con el mundo agrícola, se vean beneficiadas en excesiva de esta política.

Otro de los puntos sensibles es el relativo a la aplicación del pacto verde en este sector. Se trata, sin lugar a duda, de una ambiciosa estrategia europea. Sin embargo, su aplicación efectiva en el campo, ya de por sí muy afectado por un conjunto de factores externos, está visto con la nueva reforma más como un castigo que como una necesaria participación para la protección del planeta, en particular debido a la condicionalidad medioambiental establecida por los textos, y su régimen sancionatorio asociado⁴¹. En este sentido, existe por ejemplo una clara oposición a una medida relativa al mantenimiento de elementos y superficies no productivos para mejorar la biodiversidad en la explotación, que prevé un porcentaje mínimo de al menos el 4 % de las tierras de cultivo de las explotaciones agrícolas dedicadas a superficies y elementos no productivos, incluidas las tierras en barbecho⁴².

Por su parte, el tema de los pesticidas constituye otro tema de crispación por parte del mundo agrícola. La nueva PAC vincula, sobre este punto, los pagos al Reglamento (CE) n. 1107/2009 relativo a la comercialización de productos fitosanitarios⁴³ y a la actual Directiva 2009/128/CE por la que se establece el marco de la actuación comunitaria para conseguir

ral, véase el documento elaborado por la Comisión: <https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2023-06/approved-28-cap-strategic-plans-2023-27.pdf>

40 Véase la investigación realizada en 2019 por el New York Times en el siguiente enlace: <https://www.nytimes.com/2019/11/03/world/europe/eu-farm-subsidy-hungary.html>. Lastimosamente, los casos de fraude y corrupción son frecuentes en materia de PAC. Véase, un caso reciente en España: <https://elpais.com/economia/2023-11-01/la-guardia-civil-investiga-a-22-personas-por-un-supuesto-fraude-al-cobrar-ayudas-de-la-pac.html>

41 Véase el art. 12 del Reglamento (UE) 2021/2115, según el cual los agricultores y otros beneficiarios que reciban pagos directos o pagos anuales serán objeto de una sanción administrativa si no cumplen los requisitos legales de gestión y las normas BCAM (Buenas Condiciones Agrarias y Medioambientales de la Tierra) en los planes estratégicos de la PAC, en relación con, entre otros, el clima y el medio ambiente, incluidos el agua, el suelo y la biodiversidad de los ecosistemas.

42 BCAM 8.

43 DOUE L 309 de 24 de noviembre de 2009, pp. 1-50.



un uso sostenible de los plaguicidas⁴⁴, en curso de reforma tras la propuesta realizada por la Comisión en 2022 de transformar el texto en Reglamento⁴⁵. En concreto, esta propuesta introduce nuevas obligaciones que van a dificultar aún más el trabajo agrícola, en opinión de los interesados, tales como objetivos jurídicamente vinculantes de reducir en un 50 % el uso y el riesgo de plaguicidas químicos, así como el uso de plaguicidas más peligrosos de aquí a 2030, un control de plagas que se centra en la prevención y da prioridad a los métodos alternativos, o bien la prohibición de todos los plaguicidas en zonas sensibles. Si bien en la teoría, estas novedades se deben saludar, la oposición viene de la inexistencia en la actualidad de solución alternativa, lo que dificulta el realismo de la propuesta.

Como lo podemos observar, muchos son los puntos del Pacto Verde de difícil aceptación por parte del mundo agrícola. En esta misma dirección, varios políticos europeos también habían mostrado hace poco sus grandes preocupaciones al respecto, pidiendo incluso una «pausa regulatoria»⁴⁶ tras dos años de intensa actividad legislativa en la materia y la adopción de más de treinta textos. Pensamos, sin embargo, que más que un descanso legislativo, las autoridades deberían establecer un mejor acompañamiento de los agricultores hacia la transición ecológica y un asesoramiento completo en la materia, explicando de manera adecuada las modificaciones y participando directamente en los cambios solicitados.

Finalmente, también debemos señalar el tema del Acuerdo UE-Mercosur, que acapara los debates desde 2019⁴⁷. En realidad, más que este texto en particular, podríamos decir que el descontento viene en gran parte en consecuencia de la multiplicidad de los acuerdos de libre competencia firmados por la Unión Europea, con disposiciones que afectan directamente el mundo agrícola⁴⁸. En todo caso, el texto criticado, negociado durante 20 años⁴⁹, atrae todos los temores del mundo rural, al crear un gigantesco mercado de casi 800 millones de habitantes, sin apenas introducir obligaciones medioambientales o sanitarias recíprocas por los Estados del Mercosur (y, sobre todo, para Brasil)⁵⁰. Sin duda

44 DOUE L 309 de 24 de noviembre de 2009, pp. 71-86.

45 COM (2022) 305 final, de 22 de junio de 2022. Propuesta de Reglamento relativo al uso sostenible de los productos fitosanitarios y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/2115.

46 Véase: https://www.lemonde.fr/international/article/2023/09/29/en-europe-la-mecanique-du-green-deal-se-grippe_6191520_3210.html

47 El 28 de junio de 2019, la UE y el Mercosur anunciaron haber alcanzado un acuerdo de principio a un Acuerdo de Asociación. Se trata de un acuerdo mixto, al incluir tres pilares: dialogo político, cooperación y comercio.

48 En los últimos años, la UE ha ido negociando, entre otros, acuerdos con Japón (en vigor parcialmente desde el 1 de febrero de 2019), Singapur (en vigor parcialmente desde el noviembre de 2019), Vietnam (en vigor parcialmente desde agosto de 2020), México (modernización del Acuerdo Global en vigor desde 2000), Chile (modernización del Acuerdo de Asociación en vigor desde 2003), Australia (apertura de las negociaciones el pasado 22 de mayo de 2018) y Nueva Zelanda (el Acuerdo de Libre Comercio debería entrar en vigor a principios de 2024).

49 Véase: SANAHUJA, J. A. y RODRÍGUEZ, J. D., *Veinte años de negociaciones Unión Europea-Mercosur: del interregionalismo a la crisis de la globalización*, Fundación Carolina, Documentos de trabajo 13/2019.

50 El Acuerdo prevé una liberalización para el Mercosur del 91 % de sus importaciones y la UE el

alguna, esta situación parece bastante paradójica tomando en cuenta el momento en el que nos encontramos y explica, en parte, el fuerte rechazo del sector. En particular, las ambiciones europeas relativas a la transición ecológica deben necesariamente plasmarse en este tipo de texto, si lo que se pretende es conseguir aceptación por parte de los ciudadanos de la UE.

2. Medidas a favor de una movilidad rural digna

Las dificultades relacionadas con las movilidades territoriales constituyen otros de los tantos puntos de desencuentro entre el mundo rural y el resto de la UE. El reto es enorme: el progresivo retiro por parte de las autoridades públicas de unos transportes públicos esenciales para el desplazamiento de la población no ha hecho más que acentuar el círculo vicioso de la pérdida de atractividad y, por consiguiente, de habitantes en dichas zonas cada vez más aisladas. Cierre de estaciones de tren, cambio de rutas de autobuses intermunicipales, cierre de líneas, etc. son ejemplos de la compleja situación que vive diariamente los ciudadanos rurales.

Esta situación está en las antípodas de las políticas públicas llevadas a cabo en las ciudades europeas, especialmente dentro del marco de la estrategia de «Smart Cities»⁵¹, que fomenta grandemente el desarrollo del transporte urbano en todas sus modalidades. Precisamente, sobre este punto, es de lastimar que no exista planes estratégicos serios para dar soluciones concretas a los millones de ciudadanos obligados a tener un vehículo privado para realizar cualquier desplazamiento de la vida cotidiana (consultar un médico, comprar en el supermercado, estudiar, etc.)⁵².

Obviamente, la configuración específica de los territorios rurales conlleva necesariamente una serie de parámetros que deben tomarse en cuenta a la hora de diseñar una estrategia de movilidad inteligente y sostenible al respecto. Sin embargo, es de destacar que hasta la fecha poco se está realizando en esta dirección, y asistimos a una inacción casi generalizada por parte de las autoridades públicas.

92 %. Para un análisis detallado del Acuerdo, véase el informe Ambec (2020): <https://www.gouvernement.fr/rapport/11746-rapport-de-la-commission-d-evaluation-du-projet-d-accord-ue-mercosur>

51 Para una explicación del concepto, véase: https://commission.europa.eu/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/city-initiatives/smart-cities_es. Véase, asimismo, **RENEDO SANTAMARÍA, E.**, «La consecución de las ciudades sostenibles, ¿realidad o utopía en el siglo XXI?», *Práctica Urbanística* n. 185, 2023.

52 Cabe señalar, sobre este punto, las interesantes conclusiones de **RENEDO SANTAMARÍA (op. cit.)**, que compartimos plenamente: «La consecución de las ciudades sostenibles solo se ha observado desde la óptica de la ciudad (...), pero nadie ha contemplado la posibilidad de comenzar esta construcción por los denominados pequeños municipios ya que estos se encuentran en sintonía con la naturaleza y la solución de los problemas es menor debido a su tamaño tanto de extensión como de población, por lo que tener en cuenta al pequeño municipio como génesis del desarrollo de la posterior ciudad sostenible permitiría que estas se convirtieran en una realidad (...).».



Dentro de las acciones que deben emprenderse en este ámbito, muchas soluciones son posibles, desde el progresivo regreso del tren, así como de la apertura y recuperación de líneas de autobuses, hasta el alquiler de bicicletas y otros vehículos eléctricos para trayectos cortos (centro del pueblo-lugar de residencia). En este sentido, resulta impensable que haya municipios, por pequeños que sean, que no tengan ningún tipo de transporte a su alcance, o con unas limitaciones tales que nadie pueda utilizarlo en su vida cotidiana.

Sin duda alguna, el conjunto de los actores competentes (UE-Estados-Entidades territoriales) deben responsabilizarse con esta situación, mediante una financiación masiva que tome en cuenta las necesidades reales de la población. Precisamente, una de las principales limitantes al desarrollo adecuado de una oferta digna de transporte radica en el bajo presupuesto a disposición de las entidades territoriales, sea cual fuera el tipo de organización constitucional y administrativa del Estado. Sobre este punto, una solución clara debe ser el uso por parte de las autoridades europeas de su ámbito competencial, y en particular del principio de subsidiariedad previsto por el artículo 5.3 del TUE⁵³. Es decir, a falta de respuesta por parte de un Estado al desarrollo de un territorio determinado, la acción europea queda plenamente justificada, puesto el carácter esencial del objetivo de cohesión económica, social y territorial fijado por los Tratados.

En realidad, más que suplir una inacción estatal, la UE debe servir como punto de coordinación, permitiendo por un lado establecer un diálogo profundo tanto con las autoridades nacionales, regionales y locales como con los ciudadanos, y movilizando, por otra parte, de manera mucho más rápida y eficiente los fondos estructurales que permitan llevar a cabo esta cohesión territorial. A modo de ejemplo, podríamos perfectamente imaginar, al estilo del Servicio de Acción Exterior de la UE, un Servicio de Acción Territorial, dotado con unos agentes sobre el terreno especialmente capacitados para temáticas vinculadas al desarrollo territorial, a la movilidad y a los fondos europeos, asesorando de manera permanente al conjunto de los actores en sus estrategias rurales, para lograr unos resultados tangibles.

Está claro que, en materia de movilidad, los ciudadanos rurales de la UE piden una acción rápida, con medidas urgentes, pero al mismo tiempo perennes en el tiempo. Estas medidas deben tener necesariamente un enfoque local (capaz de desarrollar los municipios), pero al mismo tiempo integrado dentro de un mapa mucho más amplio de transporte (a nivel departamental, regional, nacional e incluso europeo), utilizando todos los medios disponibles para ello.

Si lo pensamos bien, existen muchas posibilidades que permitirían desenclavar la mayoría de los municipios rurales europeos, devolviéndoles su atractividad perdida. Desde bicicletas eléctricas de libre disposición en puntos estratégicos (ayuntamiento,

53 Recordamos que según el artículo 5.3 TUE: «En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión».

iglesia, plaza central, etc.), hasta sistemas subvencionados para fomentar el coche compartido, lo más importante para conseguir un plan rural exitoso sigue siendo la voluntad (o no) de los actores políticos de impulsar un cambio positivo en la materia.

Obviamente, ciertas infraestructuras requieren de la coordinación de varios actores y de un financiamiento a la altura del desafío (trenes, apertura de líneas de autobuses, etc.). De ahí la absoluta necesidad de la figura del Agente del Servicio Territorial Europeo, capaz de mover rápidamente los distintos niveles de poder, incluida la gestión de los fondos europeos.

Al mismo tiempo, abogamos a favor de un mayor desarrollo de la figura de las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT)⁵⁴, verdadero laboratorio de la integración europea, tal como lo califica el Parlamento Europeo. Desde su creación en 2006⁵⁵, tenemos ejemplos muy positivos de desarrollo territorial, especialmente a nivel transfronterizo⁵⁶, que demuestra la posibilidad por parte de las distintas autoridades (incluso colectividades de distintos Estados) de unir fuerzas para conseguir resultados concretos para los ciudadanos. Pero todavía tiene mucho potencial de mejora, tanto en dichas zonas transfronterizas⁵⁷ como en las demás zonas rurales, bastante olvidadas, hay que reconocerlo, por esta normativa.

De manera general, estimamos que un primer paso necesario sería la integración de todas las regiones europeas dentro de una AECT bien sea ya constituida bien de nueva constitución, para que todos los territorios puedan beneficiarse de este marco de cooperación europeo innovador. El carácter no-transfronterizo de una zona de ninguna manera constituye un impedimento a esta creación, ya que perfectamente cabe la posibilidad de crear una AECT utilizando otros factores de intereses (o dificultades compartidas), o ampliando una ya existente. También cabe la posibilidad de crear una AECT con territorios de un país tercero⁵⁸.

54 Véase: GARCÍA NICOLÁS, C., «Eurorregiones»: cooperación, cohesión y resiliencia», *Revista Galega de Economía*, 31 (2), 2022

55 Reglamento (CE) n. 1082/2006 de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial. Modificado mediante Reglamento (UE) n. 1302/2013 de 17 de diciembre de 2013.

56 Véase la Resolución del Parlamento Europeo de 15 de septiembre de 2022, sobre las regiones transfronterizas de la UE: verdaderos laboratorios de la integración europea (DOUE C 125, de 5 de abril de 2023, pp. 114 y ss.).

57 Tal como lo afirma el Parlamento Europeo: «es un hecho reconocido que aún ha de consolidarse un verdadero enfoque ascendente en la política de cohesión europeo y debe confiarse una gestión más directa de los fondos del presupuesto de la política de cohesión de la Unión a las instituciones y los agentes más próximos a los ciudadanos, como las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial: que los proyectos a pequeña escala y transfronterizos desempeñan un papel importante a la hora de unir a las personas y, de esta forma, abrir nuevas oportunidades de desarrollo local sostenible y cooperación transfronteriza» (apartado D de la Resolución de 15 de septiembre de 2022).

58 Pensamos, por ejemplo, en la posibilidad de crear una AECT entre los siguientes territorios: Asturias y Cantabria (España), Pays de la Loire y Bretaña (Francia), Cornualles (Reino Unido) e Irlanda.



El beneficio para los distintos actores sería enorme, al poder integrar zonas tradicionalmente aisladas a unas redes europeas globales, compartir experiencias positivas de desarrollo territorial y apostar a favor de proyectos compartidos de movilidad, creando un sentimiento de pertenencia y de integración mucho más fuerte entre sus miembros, al trabajar directamente de manera conjunta.

En este sentido, las experiencias entre Francia y España, o bien las entre España y Portugal, para tomar algunos ejemplos, son muy positivas. La recién creación de la AECT *Pirineos Pyrénées* en 2020, o bien la creación de la AECT *Eurocidade Porta da Europa* en 2023⁵⁹, muestran el cada vez mayor interés en este tipo de iniciativas. Sin duda alguna, hay que insistir mucho más en la absoluta necesidad de profundizar en esta dirección.

3. Medidas a favor de unos servicios públicos y de una conectividad suficiente

Un medio rural atractivo pasa necesariamente por un acceso eficaz a unos servicios públicos esenciales: médicos, bancos, administraciones públicas, educación, etc. Lastimosamente, la dinámica durante los últimos años no ha sido otra que la progresiva supresión de esos servicios cotidianos por parte tanto de actores públicos como privados.

Esta situación genera un malestar cada vez más grande por parte del mundo rural, con esta sensación inaceptable de abandono por parte de las autoridades, de ser considerados como ciudadanos de segunda. Por este motivo, nuevas soluciones deben adoptarse de manera inmediata, utilizando todos los medios tecnológicos y humanos disponibles, y adaptando la oferta de servicios a las necesidades de cada territorio.

Una gran parte de esas dificultades podría solucionarse a través de un uso mucho más generalizado de las tecnologías. Así, hablar con un consejero bancario a través de una videoconferencia, realizar una tele consulta médica o poder realizar todos los trámites administrativos en línea deberían convertirse en algo normal para una parte de la población rural gracias al funcionamiento de plataformas tecnológicas amigables y al despliegue de unas redes de telecomunicaciones globales en cada rincón del territorio de la UE (a través de la fibra, tal como se está haciendo en la actualidad, o bien a través del satélite).

Soluciones sencillas pueden ponerse en marcha de manera rápida. Por ejemplo, en materia de atención médica, fácilmente una persona puede tener acceso ágilmente a

59 DOUE C 84 de 7 de marzo de 2023, pp. 5 y ss. Tiene como miembros 2 municipios portugueses (Almeida y Vilar Formoso) y 2 municipios españoles (Ciudad Rodrigo y Oñoro). Dentro de sus objetivos, cabe señalar el de «trabajar en propuestas conjuntas que identifiquen los principales problemas y limitaciones del desarrollo económico y respondan con nuevas medidas encaminadas a promover la actividad económica, la creación de empleo y la lucha contra la despoblación en el territorio de la eurociudad, al mismo tiempo que se garantiza la cohesión económica y social; comunicar estas propuestas a los Gobiernos de ambos países al objeto de que colaboren en la definición y aplicación de las políticas públicas y contribuyan a captar ayudas de la Unión Europea».

una tele consulta (por teléfono, por videoconferencia, etc.) y, además, recibir atenciones presenciales a través de desplazamientos periódicos de profesionales de la salud en los territorios para atender las distintas necesidades.

En este orden de ideas, fomentar la digitalización de los servicios públicos, en el sentido más amplio de su término, debe constituir la regla general siempre que se pueda para conseguir devolver este acceso esencial de las zonas rurales a unas necesidades básicas. Sin embargo, esta digitalización no tiene vocación a venir ampliar un poco más la brecha digital que existe, sino que debe venir acompañada de medidas adicionales, en apoyo directo a dicha transformación. Pensamos, entre otros, a medidas tales como la organización periódica de talleres de alfabetización digital o un asesoramiento presencial realizado por representantes de las principales administraciones para realizar trámites administrativos de manera online.

Digitalizar al máximo los distintos servicios considerados como esenciales, pero manteniendo una presencia física en los territorios, resulta ser clave para conseguir revitalizar las zonas rurales. En esta materia, la tarea es inmensa y todo queda por inventarse, siendo la innovación esencial para lograr la máxima eficacia y una elevada aceptación ciudadana. Resulta bastante claro que una única solución en materia de digitalización no será la clave del éxito, sino que el desarrollo de soluciones locales diferenciadas en función de factores como la edad de los habitantes, el nivel de aislamiento del municipio, las infraestructuras municipales, etc. deberá necesariamente tomarse en cuenta a la hora del diseño y de la posterior implementación de la estrategia digital.

La movilización de los propios actores involucrados en la vida rural, perfectos conocedores de la realidad territorial, constituye una prioridad absoluta: así, alcaldes, asociaciones, educadores, emprendedores, agricultores, etc. deben verse directamente asociados a esos trabajos, conjuntamente con los responsables políticos de todos los niveles, sin olvidar a las instancias europeas (en particular la Comisión Europea y el Comité de las Regiones), cuyo continuo monitoreo ayudaría sin duda alguna a desbloquear algunas situaciones delicadas, así como en su caso la financiación necesaria.

Tal como ya lo hemos resaltado en otras oportunidades, «una buena planificación de cada una de las zonas rurales constituye sin duda alguna la piedra angular» para el desarrollo inteligente de las zonas rurales⁶⁰. Esta afirmación resulta especialmente cierta en materia de digitalización, y de manera general frente a los considerables avances aportados por las nuevas tecnologías (inteligencia artificial, internet de las cosas, robótica, etc.), los cuales pueden aportar importantes beneficios para el campo, pero al mismo tiempo, pueden también amplificar los riesgos de exclusión de toda una serie de personas si no se toma en serio el tema del necesario acompañamiento a las personas.

60 CIRÉFICA, R., *La transformación digital de los servicios públicos en la Unión Europea: una respuesta a la problemática de la Europa vaciada*, XXVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2023.



V. Conclusiones

La situación en las zonas rurales de la UE debe preocupar al conjunto de los ciudadanos. La «urgencia territorial» vivida por un tercio de la población no puede continuar, so pena de generar una nueva crisis profunda de la integración europea.

En este sentido, la Unión Europea debe tomar todas las medidas que tiene a su alcance para ofrecer soluciones concretas, tanto a los agricultores, trabajadores del campo, como a los ciudadanos que intentan seguir viviendo en estos territorios, sin muchas esperanzas de lograr un futuro mejor, tanto para ellos como para sus descendientes, viendo el panorama cada vez más desalentador.

Un cambio de paradigma debe realizarse sin más demoras desde la cúspide de la UE, para dar todo el apoyo posible a las comunidades locales, piedra angular y fundamental del desarrollo rural. En efecto, de nada serviría la adopción de medidas aisladas sin la debida consulta previa de todas las personas interesadas y, sobre todo, la toma en consideración de las necesidades más apremiantes.

En nuestra opinión, la «Visión rural» presentada por la Comisión Europea llega tarde —en un momento de especial tensiones— y, además, refleja una ambición limitada en la materia, lo que resulta paradójico si tomamos en cuenta los objetivos generales y muy ambiciosos de las prioridades de la UE desde la pandemia.

Resulta más que nunca decisivo un despertar masivo de la clase política a favor de estas zonas, para convertirlas en un «nuevo Eldorado» europeo, lleno de esperanzas, de innovación y de talento. Mucho se puede hacer, siendo pragmático y utilizando de manera coherente y eficaz los instrumentos existentes: uso adecuado de las AEER, desarrollo de un Servicio de Acción Territorial, simplificación administrativa, digitalización masiva del campo, etc. Sobre todo, la larga trayectoria de los servicios de la Comisión en la revisión de planes estratégicos resulta clave en el correcto diseño e implementación de las medidas necesarias. Lastimosamente, a unos meses de las próximas elecciones europeas, el futuro del mundo rural no parece ser el principal tema político para tratar. Al fin y al cabo, itenemos hasta 2040...!

VI. Bibliografía

ACCIOLY, E., «UE-Mercosur: o estado da arte», *Derecho y Economía de la Integración* n.º 4, 2017, pp. 57-67.

BELLO PAREDES, S.A., «La despoblación en España: Balance de las políticas públicas implantadas y propuestas de futuro», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* 19, 2023, pp. 125-147.

BERRAMDANE, A., *L'ACCORD UE-MERCOSUR*, *Revue de l'Union Européenne* n.º 656, 2022, pp. 172-178.

- CIRÉFICA, R.**, «La transformación digital de los servicios públicos en la Unión Europea: una respuesta a la problemática de la Europa vaciada», *XXVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, 2023.
- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.**, «La nueva estrategia de la Unión Europea sobre las zonas rurales: pacto verde, visión a largo plazo y nueva Bauhaus», *La Ley Unión Europea* n.º 98, 2021.
- GARCÍA-ASENJO, I. L.**, «Acuerdo UE-Mercosur a debate», *ASAJA: Asociación Agraria Jóvenes Agricultores*, n.º 407, 2019, pp. 62-78.
- GARCÍA NICOLÁS, C.**, «"Eurorregiones": cooperación, cohesión y resiliencia», *Revista Galega de Economía*, 31 (2), 2022. <https://doi.org/10.15304/rge.31.2.8342>
- GÓMEZ SÁNCHEZ, Y.** (coord.), *Despoblación, cohesión territorial e igualdad de derechos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2023.
- MARCO DOLS, P. y SORIANO MARTÍ, J.** «Transporte público y despoblación en el mundo rural: el caso del interior castellonense», *Cuadernos de Geografía* 105, 2020, pp. 29-50.
- MOLINA DEL POZO, C.F. y SALDAÑA ORTEGA, V.** «La política de cohesión y la lucha contra el éxodo rural ante la nueva perspectiva federal de la Unión Europea», *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía* n.º 928, 2022, pp. 71-87.
- RENEDO SANTAMARÍA, E.**, «La consecución de las ciudades sostenibles, ¿realidad o utopía en el siglo XXI?», *Práctica Urbanística* n.º 185, 2023.
- SANAHUJA, J.A. y RODRÍGUEZ, J.D.**, *Veinte años de negociaciones Unión Europea-Mercosur: del interregionalismo a la crisis de la globalización*, Fundación Carolina, Documentos de trabajo 13/2019.
- SANZ GÓMEZ, M.M. y MARTÍNEZ ALARCÓN, M.L.**, «La política de cohesión y la gestión de los fondos europeos en el periodo de programación 2021-2027: ¿continuidad, inflexión o disrupción?», *Revista de Estudios Políticos*, 197, 2022, pp. 359-384. <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.197.12>



La política europea de vecindad (PEV) tras dos décadas de vigencia: bagaje de una herramienta de la «potencia normativa europea» en su política exterior

Ricardo Gómez Laorga

Personal Docente-Investigador en la Universidad Isabel I de Castilla
Doctorando en Ciencia Política y de la Administración y Relaciones
Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid
ORCID: 0000-0003-1452-6268
ricardo.gomez.laorga@ui1.es

Palabras clave: PESC; Potencia Normativa Europea; Política Europea de Vecindad; Condicionalidad positiva; Diferenciación; Asociación Oriental; Agenda para el Mediterráneo.

Keywords: CFSP; Normative Power Europe; European Neighbourhood Policy; Positive conditionality; Differentiation; Eastern Partnership; Agenda for the Mediterranean.

Resumen: La Política Europea de Vecindad ha sido desde su surgimiento el marco referencial para comprender las relaciones entre la Unión Europea y su entorno más próximo. Desde su propia implementación ha debido hacer frente a los numerosos retos en un vecindario caracterizado por una palpable y notoria inestabilidad con eventos de notoria amplitud geoestratégica como las «Primaveras Árabes» y sus efectos en el área meridional, y el conflicto ruso-ucraniano en el oriental. Ello ha puesto en seria duda la viabilidad de la propia política exterior euro-



pea, la cual se ha caracterizado tradicionalmente por la defensa de la normatividad consustancial a la Unión Europea.

The European Neighbourhood Policy (ENP) after two decades of operation: the background of a tool of the «European Normative Power» in its foreign policy

Abstract: Since its inception, the European Neighbourhood Policy has been the reference framework for understanding relations between the European Union and its immediate neighbourhood. Since its very implementation, it has had to face numerous challenges in a neighbourhood characterised by palpable and notorious instability with events of notorious geostrategic scope such as the «Arab Spring» and its effects in the southern area, and the Russian-Ukrainian conflict in the east. This has cast serious doubts on the viability of European foreign policy itself, which has traditionally been characterised by the defence of the European Union's inherent normativity.

I. Introducción

La Política Europea de Vecindad (PEV) es una de las principales señas de la Política Exterior de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea. En efecto, desde su puesta en marcha en 2004 ha pretendido amalgamar la relación de Bruselas con los países de su entorno que no forman parte del marco de adhesión. Como ocurra con otras políticas adscritas a la acción exterior comunitaria, la PEV es difícil de comprender en sus designios y pretensiones sin entender el especial rol que la UE pretende desarrollar en el sistema internacional. En efecto, desde la articulación institucional de la PESC y, por ende, de la política exterior europea desde un prisma comunitario y no el tradicional intergubernamental, la defensa de la normatividad se ha mostrado como uno de sus principales adalides.

Este aspecto ayuda a comprender la naturaleza *sui géneris* de la UE y su forma de interrelacionarse en la sociedad internacional. Bajo este marco surgirá una PEV que, como se analizará, deberá afrontar desde los albores de su propia implantación numerosos retos en una vecindad que no tendrá en la mayoría de las ocasiones la homogeneidad pretendida para implementar de forma óptima una política de esta índole. Así, desde Bruselas se promulgará el cumplimiento de los principios y valores liberales consustanciales a su propia existencia, lo cual se plasmará en la relación que establezca con los diversos vecinos bajo esta estructura institucional.

No obstante, las mencionadas mutaciones en el entorno y la creciente complejidad que se suceda provocarán un lento pragmatismo desde las instituciones europeas, las cuales no siempre salvaguardarán dichos valores más allá de lo meramente discursivo. De hecho, tras las sucesivas reformas de la PEV, se apreciará cómo la defensa de la normatividad, pese a proseguir siendo el eje y timón «contractual» entre la UE y su entorno, dará paso a un creciente pragmatismo y a una preferencia por el mantenimiento de la seguridad so pena de dejar de lado la citada defensa de la normatividad y la exportación de dicho sistema de valores a su «círculo de amigos».

II. El desarrollo de la potencia normativa europea (NPE) como metanarrativa de la Política Exterior Comunitaria

Para definir y concretar el surgimiento del concepto de la Potencia Normativa Europea (por sus siglas en inglés y, en adelante, NPE), debemos retrotraernos hasta la década de los setenta de la pasada centuria. En un contexto marcado por la rivalidad bipolar consustancial a la Guerra Fría, la entonces Comunidad Económica Europea (CEE), se encontraba adscrita al bloque occidental, pero con una capacidad política marginal. Así, desde el nacimiento del primer experimento supranacional en el «Viejo Continente» y la firma de los primeros tratados conjuntos y vinculantes en la década de los cincuenta, la CEE se había limitado a vincular a sus países miembro desde el ámbito eminentemente económico y/o comercial. De esta manera, cualquier atisbo de profundización en cuestiones políticas o de seguridad rápidamente cayeron en el ostracismo como serían los casos del Proyecto de Comunidad Política Europea (PCPE), o de la Comunidad Europea de Defensa (CED).

Este déficit de proyección política en el dicotómico sistema internacional posterior a la Segunda Guerra Mundial llevó a los teóricos de la época a tratar de buscar un «encaje epistemológico» para la dinámica y *sui géneris* CEE. En este sentido, destacará François Duchêne como el precursor de un término que estará en la base de la asociación posterior de la UE con el cumplimiento de los principios normativos y la defensa del multilateralismo en el sistema internacional. Dicha denominación será la de «potencia civil»; en efecto, en un contexto marcado por la carrera de armamentos y la rivalidad de índole militar y tecnológica entre la Unión Soviética y Estados Unidos, la entonces CEE proponía una tercera vía de poder caracterizada por el dominio desde el mencionado ámbito económico y/o comercial.

Dicha «potencia civil» tenía como rasgos en términos de Duchêne la capacidad de influencia del conjunto comunitario para atraer a su entorno a su fórmula de integración supranacional. Ello se materializaría a través de un fomento de la cooperación en ámbitos como el comercial, renunciando a cualquier tipo de relación basada en el rearme y el aumento de las capacidades militares. Esta afirmación será contestada en la década de los ochenta por Hedley Bull, quien en su célebre artículo «Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms?» argumentaba que, en un contexto marcado por la rivalidad militar bipolar, cualquier tentativa de lograr una hegemonía únicamente comercial escondía tras de sí una debilidad estructural y poca viabilidad de supervivencia en un sistema internacional anárquico¹. Bull concluirá que «Europa no es un actor en los asuntos internacionales y no parece que pueda llegar a serlo».

Con el fin de la Guerra Fría, se producirá en Europa una serie de cambios sistémicos que harán abandonar la máxima típicamente comercial que hasta ese momento buscaba la CEE. En efecto, con la firma en Maastricht en 1992 del Tratado de la Unión Europea

1 BULL, H. «Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms?». *Journal of Common Market Studies*, vol. 21, n.º 2, 1982, p. 151.



(TUE), la ya denominada «Unión Europea» se transformará en una realidad política y jurídica diferente a lo previamente desarrollado². Si se analiza someramente el contenido del TUE, una de las cuestiones en las que se enfatiza será en «afirmar la identidad de la UE en el ámbito internacional, en particular mediante la realización de una política exterior y de seguridad común [...]»³, lo cual materializa el instrumento clave para entender la política exterior comunitaria: la puesta en marcha de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

Con ello, la UE puso las bases para crear una sólida acción exterior y una identidad como actor internacional con intereses y agenda autónoma e independiente. Algunos de estos factores, obtenidos de forma progresiva son: el aumento del peso comercial y económico a partir de la puesta en circulación del euro desde 2002; el peso presupuestario depositado en la cooperación para el desarrollo y la ayuda humanitaria, siendo la mitad de la inversión mundial en este ámbito; la puesta en marcha con el Tratado de Lisboa del Servicio Europeo de Acción Exterior, el cual ha ejercido como acicate para centralizar y optimizar la política exterior comunitaria y ha permitido la creación de un servicio consular europeo paralelo al de los Estados miembro⁴.

Precisamente, los logros progresivos en materia de acción exterior transcurrirán en sintonía con la búsqueda de una identidad propia dentro del sistema internacional. En este sentido, será especialmente clave la creación de la metanarrativa de la mencionada NPE. Dicha terminología se atribuye a politólogos como Ian Manners, quien llevará a cabo una revisión profunda de las tesis de Duchêne acerca del especial encaje de la UE en el sistema internacional como un actor *sui géneris*.

En su celeberrimo artículo «Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?» (2002), Manners recupera parte del título de la crítica llevada a cabo por Bull a las tesis de Duchêne acerca del poder civil europeo en la década de los ochenta, pero añadiendo una terminología actualizada a la realidad de la UE de comienzos del siglo XXI. Se trata de una ontología que puede hallarse bajo los postulados reflectivistas y postpositivistas de paradigmas como el constructivismo⁵ y que, desde su publicación, será una parte nuclear del sustrato teórico de los estudios de área sobre la UE. Una de las novedades principales que incorpora Manners es la contextualización de sus postulados en una UE que, superada la Guerra Fría, tiene ante sí la responsabilidad de proponer un liderazgo del sistema internacional basado en la defensa de la normatividad consustancial a su existencia y que sancionan importantes

2 ALDECOA, F. y GARCÍA, E. *La Unión Europea. De la idea utópica de Europa a la Unión Europea como potencia mundial*. Barcelona, Shackleton Books, 2023, pp. 150-151.

3 BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO (BOE). «Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992», *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*. C 191, 2024, p. 4.

4 ALDECOA y GARCÍA. *La Unión Europea... Op. Cit.* p. 219.

5 El constructivismo es una epistemología de las relaciones internacionales basada en la creencia de que el sistema internacional puede ser comprendido gracias a la interacción de sus actores conformantes. Dicha interrelación se explica no por las fuerzas materiales, sino por el conjunto de ideas compartidas y la identidad que cada uno de los actores tiene tanto para sí mismo como para el resto. Uno de sus máximos precursores es Alexander Wendt. Desde este prisma, el conjunto normativo consustancial a la acción exterior europea explicaría la identidad de la UE en el propio sistema internacional y cómo interactúa con el resto de actores internacionales.

artículos de los tratados comunitarios⁶. Los principios rectores que debían regir la acción exterior de la UE como potencia normativa son a su vez las cinco grandes máximas que rigen el funcionamiento del sistema internacional bajo los designios del internacionalismo liberal occidental: libertad, democracia, paz, respeto por los derechos humanos y por las libertades fundamentales, y protección del Estado de derecho⁷.

De esta manera, retornando a la citada identidad que la UE debía granjearse dentro del sistema internacional, Manners establece la necesidad de que Europa sea entendida como una verdadera «reformadora de normas» (*changer of norms*), es decir, que cuente con la capacidad suficiente para exportar su modelo normativo al resto de la sociedad internacional. Un aspecto importante a tener en cuenta es que, la UE debe ejercer este liderazgo normativo sin entenderlo como una suerte de imposición o como un ejercicio de superioridad cultural —lo que habría sido tildado fundadamente como formas de neocolonialismo—, sino desde el prisma de tratarse de valores y normas de generalizada aceptación al ser las que conforman los principales tratados y convenios, así como el funcionamiento y razón de ser del marco de las Naciones Unidas⁸.

En el momento de articular su conceptualización del NPE, Manners señala como efecto del poder normativo europeo la creación de instituciones como el Consejo de Derechos Humanos en el seno de Naciones Unidas, o la abolición de la pena de muerte en numerosos países⁹. Como se ha mencionado previamente, la UE debe obtener ese liderazgo normativo del sistema internacional mediante un ejercicio de atracción y en ningún caso de imposición o coerción. En este sentido, Manners señala un total de seis canales por los cuales la UE puede ejercer dicho poder de atracción¹⁰:

1. **Difusión mediante contagio:** sería la difusión de normas que resulta de forma indirecta cuando terceros actores emulan con sus acciones las llevadas a cabo previamente por la UE. Un ejemplo serían las fórmulas de integración regional latinoamericanas, las cuales sin tener el nivel de ambición y de profundización que las comunitarias, pretenden asemejarse.
2. **Difusión de valores «informativa»:** Manners denomina a esta tipología como aquella por la cual las estrategias de comunicación comunitarias actúan como catalizadoras para la difusión de normas. El ejemplo que señala serían las comunicaciones llevadas a cabo desde instancias comunitarias.

6 En textos como el Tratado de Lisboa (donde se produce una revisión del TUE) se otorga una notable importancia a la condición normativa de la UE y el rol de esta naturaleza que debe ejercer y defender en el sistema internacional. En este sentido, destacan artículos como el 2, el 3 o el 21 (este último alude directamente a la acción exterior normativa de la UE). Véase: **BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO (BOE)**. «Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea», *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 306/01, 2007, pp. 11-31.

7 **MANNERS, I.** «Normative Power Europe: A Contradiction in Terms». *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, n.º 2, 2002, p. 242.

8 **RODRÍGUEZ, V.** «La noción de potencia normativa europea y su incidencia en la doctrina española». *Comillas Journal of International Relations*, n.º 16, 2019, pp. 76-78.

9 **MANNERS.** «Normative Power Europe»... *Op. Cit.* pp. 245-252.

10 *Ibidem*, pp. 243-245.



3. **Difusión de valores por vía procedimental:** el politólogo danés se refiere a este tipo como todo aquel en el que la extensión normativa se lleva a cabo mediante la propia institucionalización de una relación bilateral entre la UE y el actor político en cuestión. En este sentido, ejemplos sería la adopción del acervo comunitario (conocido igualmente como *acquis communautaire*) de los países candidatos a engrosar el Club comunitario, así como las relaciones que Bruselas traza en el seno de organizaciones multilaterales como la Organización Mundial del Comercio (OMC).
4. **Difusión mediante «transferencia»:** esta tipología se lograría en el proceso de intercambio comercial, o mediante la ayuda al desarrollo o la asistencia a terceros países. Aquí surge un principio que será la base de políticas como la PEV y que posteriormente será tratado con mayor detalle: la condicionalidad. A grandes rasgos sería el proceso mediante el cual la UE determina la cantidad de fondos a un tercer actor en función de su compromiso con la adopción de medidas tendentes a asumir para sí mismo principios normativos.
5. **Difusión física y manifiesta:** como su nombre indica, sería toda aquella asunción de los valores normativos europeos por la propia presencia de la UE en terceros países. Ejemplos en este sentido serían las misiones comunitarias en terceros países o la acción de las mencionadas delegaciones consulares bajo el auspicio del SEAE.
6. **Difusión por «filtro cultural»:** esta última tipología sería una característica propia del denominado como *poder blando* teorizado por politólogos como Joseph Nye y que se basa, a grandes rasgos, en el proceso mediante el cual los terceros actores asumen la normatividad europea mediante una suerte de «aprendizaje» de la UE en los programas bilaterales llevados a cabo desde instancias comunitarias.

En definitiva, pese a que los estudios acerca de la dimensión de la NPE han sido numerosos desde comienzos de la presente centuria, la importancia de los postulados de Manners en su mencionado artículo reside en el hecho de que, su difusión y celebridad irá en paralelo con la puesta en marcha de una acción exterior autónoma y ambiciosa en el marco de la PESC, la cual tendrá en el sujeto del presente artículo uno de sus principales exponentes.

III. La Política Europea de Vecindad (PEV). Análisis de una política crucial para comprender la dimensión normativa de la Política Exterior Comunitaria

1. Características principales de la PEV: condicionalidad, diferenciación e intento de crear un «círculo de amigos» allende las fronteras de la UE

En efecto, la PEV ha sido considerada desde su implementación como una de las herramientas cruciales para entender la dimensión normativa comunitaria en su política exterior. El contexto en el que surja esta política puede encontrarse en el de la denomi-

nada como «gran ampliación» de la UE hacia el Este por la cual hasta doce nuevos países engrosen el «Club comunitario» entre 2004 y 2007¹¹. Salvo los casos concretos de Chipre y Malta, la característica común de todos los nuevos miembros es el de haber formado parte del otrora Bloque Oriental bajo la órbita soviética durante la Guerra Fría. En el caso de los dos países insulares mediterráneos tendrán como característica —como el resto de los países que engrosen la UE— el estar regidos por el art. 49 del TUE¹². Este aspecto no será extrapolable al resto de países del entorno mediterráneo con los que la UE mantenía relaciones multilaterales estrechas desde que en 1995 se produjera el denominado como «Proceso de Barcelona»¹³, perteneciendo Chipre y Malta a este marco hasta que se produjera la mencionada adhesión a la UE.

La UE de comienzos del siglo XXI tenía enfrente de sí un reto geopolítico de primer nivel: incorporar a un notorio grupo de países con los que la Europa occidental había mantenido mínimas o nulas relaciones durante más de medio siglo, y cuyo acervo político se había incorporado progresivamente al defendido desde Bruselas. En el caso de los países mediterráneos, la peculiaridad maltesa era la de ser un país de reducida extensión y población, mientras que en el caso chipriota la problemática residía en el hecho de tratarse de un país cuya mitad septentrional y parte de su capital conforma un país de reconocimiento parcial bajo el auspicio turco desde la década de los setenta, Chipre del Norte.

La Política Europea de Vecindad dará comienzo oficialmente con la publicación de la Comunicación de título: «La Europa ampliada- Vecindad: un nuevo marco de relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur» del 11 de marzo de 2003¹⁴. Cabe indicar que, el

-
- 11 En 2004 lo harán Chequia, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia, mientras que en 2007 harán lo propio Bulgaria y Rumania.
- 12 En el cual su núcleo es definir qué se entiende por «europeidad» y, por ende, cuáles son los criterios que debe cumplir cualquier país candidato a formar parte de la UE: «Cualquier Estado europeo que respete los valores mencionados en el artículo 2 y se comprometa a promoverlos podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión [...]». A su vez, el art. 2 ha sido citado con anterioridad y versa sobre los valores y normas que conforman el núcleo esencial de la UE, así como su acción exterior: «La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres». **BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO (BOE)**. «Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea», *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 306/01, 2007, p. 17.
- 13 Se trató de una experiencia pionera en la entente entre las dos orillas del Mediterráneo. Dio lugar a organizaciones como la Asociación Euromediterránea (AEM) y a profundizar en ámbitos como la cooperación política, económica, comercial, social o cultural. Desde 2008 dará lugar a la Unión por el Mediterráneo (UpM) por iniciativa francesa.
- 14 Huelga indicar que la PEV tendrá un protagonismo innegable en tratados como el de Lisboa de 2009. Así, el TUE, en su artículo 8.º dicta que «La Unión desarrollará con los países vecinos relaciones preferentes, con el objetivo de establecer un espacio de prosperidad y de buena vecindad basado en los valores de la Unión y caracterizado por unas relaciones estrechas y



objetivo primordial de esta nueva iniciativa de la PESC tenía como objeto el de garantizar «seguridad, estabilidad y desarrollo sostenible» gracias a la conformación de una «zona de prosperidad y de una vecindad aliada —el mencionado en líneas anteriores “círculo de amigos”— en la cual la Unión Europea desarrolle unas estrechas, pacíficas y cooperativas relaciones»¹⁵. Siguiendo criterios geográficos, la PEV estará formada por un total de 16 países divididos en dos dimensiones: la Dimensión Oriental (conformada por los países limítrofes con los nuevos miembros orientales de la UE, Bielorrusia, Moldavia y Ucrania, y los del entorno caucásico Armenia, Azerbaiyán y Georgia), y la Dimensión Sur (conformada por los países del entorno mediterráneo Argelia, Autoridad Palestina, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, Siria y Túnez). Con ello, la UE pretendió articular una suerte de área de influencia allende sus fronteras, poniendo en relación a sus 450 millones de habitantes los 385 que aproximadamente sumaban el conjunto de la Vecindad¹⁶.

Uno de los principios rectores de la PEV será la promesa de beneficios económicos y relaciones comerciales estrechas a cambio de que los países del marco de la Vecindad no conformen el núcleo institucional de la Unión. En este sentido, paradigmáticas serán las palabras del presidente de la Comisión Europea en el momento del surgimiento de la iniciativa, Romano Prodi (1999-2004), cuando argumentaba que la iniciativa de la PEV debía basarse en relaciones estrechas entre la UE y sus socios en la que se comparta «todo menos las instituciones»¹⁷.

De esta forma, ante el evidente déficit institucional para los países del marco de la PEV, la contraprestación ofrecida desde Bruselas ponía el acento, como se ha mencionado, en entablar estrechas y articuladas relaciones de cariz económico y comercial, siendo las dos medidas más ambiciosas la posibilidad de que los países socios puedan formar parte del espacio del Mercado Interior europeo, así como la de acceder a progresivas liberalizaciones tendentes a facilitar el libre movimiento de bienes, servicios, capitales y personas.

Huelga decir que estas dos concesiones no eran automáticas por el simple hecho de adscribirse al marco de la PEV. En este punto, la UE mostró su carácter eminentemente normativo al fijar como criterio *sine qua non* la adopción por parte del país vecino del acervo comunitario o *acquis communautaire*. Es decir, ante una mayor y progresiva ade-

pacíficas fundadas en la cooperación». Como puede verse, mediante este artículo, los nexos innegables entre la PEV y la dimensión normativa de la política exterior europea quedan cimentados. **BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO (BOE)**. «Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea», *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 306/01, 2007, p. 20.

- 15 **COMISIÓN EUROPEA**. «Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours», 11 de marzo de 2003, (COM (2003) 104 final). Disponible en: <https://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0104:FIN:EN:PDF>.
- 16 **JANER TORRENS, J. D.** «La Nueva Política de Vecindad de la Unión Europea». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 24, 2006, p. 526.
- 17 Véase: **PRODI, R.** «A Wider Europe – A Proximity Policy as the key to stability». *Peace, Security and Stability - International Dialogue and the Role of the EU: Sixth ECSA-World Conference. Jean Monnet Project*, Bruselas: 5 y 6 de diciembre de 2002, pp. 2-3.

cuación al acervo normativo de la UE, el socio accedería a mayores ventajas propias del Club comunitario sin adscribirse directamente a su sistema institucional.

Desde la UE se propugnaron una serie de criterios. El primero de ellos ya ha sido apuntado con anterioridad, la condicionalidad. Como el término indica y ya ha sido definido previamente, la condicionalidad está basada en el principio de acceso a las ventajas del marco de la Vecindad según se produzca por parte del socio la adopción del acervo comunitario. El segundo de los principios es el de diferenciación. En efecto, pese a que el marco de la PEV englobará, como se ha comentado, a un total de 16 países, la UE no pretendía que las relaciones con cada uno de ellos fueran homogéneas. Así, en función de los avances bilaterales con cada uno de ellos bajo criterios como el de la condicionalidad, la UE trazaba una relación particular y personalizada con cada uno de los vecinos.

Los documentos que serán objeto de negociación por ambas partes y que formarán la base de la PEV serán los planes de acción. Estos acuerdos bilaterales abordarán una amplia gama de áreas, incluyendo la reforma política, el comercio, la justicia, los asuntos internos, la energía, el transporte, el medio ambiente, la investigación y la política social. Es evidente que los planes de acción se centrarán principalmente en cumplir los objetivos normativos establecidos por la Unión Europea con respecto a sus vecinos, con un énfasis especial en el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

El seguimiento del cumplimiento de lo acordado se llevará a cabo a través de órganos colegiados establecidos en los propios Acuerdos de Asociación (documentos bilaterales firmados de forma previa entre la UE y el país socio y que supondrán el punto de partida de su adscripción al marco de la PEV), así como por parte de la Comisión, que elaborará informes periódicos sobre el progreso del país vecino y sobre los aspectos que se pueden mejorar¹⁸.

Con una duración prevista de entre tres y cinco años, los planes de acción representarán la culminación del principio de diferenciación que la Unión Europea buscó establecer con cada uno de sus vecinos en el marco de PEV. Como se ha incidido previamente, ningún país incluido en esta iniciativa tendrá un plan de acción idéntico; más bien, cada uno se ajustará a las circunstancias y características específicas de su situación. Así, en aquellos vecinos que logren una mayor convergencia con el acervo comunitario, como Georgia o Moldavia, los planes de acción se convertirán en verdaderas «hojas de ruta para reformas políticas, económicas y sociales a corto y mediano plazo»¹⁹.

Asimismo, antes de la elaboración de los planes de acción, se llevará a cabo un detallado e individualizado informe de país que examinará exhaustivamente la situación del socio en cuestión. Este informe se centrará en aspectos normativos como el respeto y la protección de las minorías, la garantía de la libertad de prensa y la existencia de elecciones libres y democráticas. La responsabilidad de presentar la primera propuesta de

18 BLANC ALTEMIR, A. *La Unión Europea y el Mediterráneo. De los primeros Acuerdos a la Primavera Árabe*. Madrid, Tecnos, 2012, pp. 132-133.

19 RODRÍGUEZ, V. *La actuación normativa de la Unión Europea en la Asociación Oriental. Los casos de Georgia y Moldavia (2009-2018)*. Madrid, Marcial Pons, 2018, p. 71.



informe por país recae en la Comisión Europea y el país socio, siendo luego sometida a la aprobación final del Consejo Europeo²⁰.

De esta manera, la PEV se basará en una especie de «trinomio» que, en su interacción y combinación, establecerá sus fundamentos principales: primero, la intención de agregar un nuevo espacio o «círculo de amigos»; segundo, la idea de una «condicionalidad positiva» que asegure la correcta y progresiva adopción del acervo comunitario por parte de los socios, basada en la visión normativa que la Unión Europea sostiene en sus relaciones exteriores; y tercero, el principio de diferenciación, también conocido como enfoque «regata» según algunas autoras como Mercedes Guinea²¹, lo cual implica la implementación de planes de acción y compromisos individuales para cada vecino, teniendo en cuenta su situación socioeconómica y/o política, así como su grado de relación con la Unión Europea.

Otra de las características consustanciales a esta iniciativa de la política exterior europea para con su entorno más próximo será el equilibrio no siempre sencillo entre las dos dimensiones. Como se ha citado en líneas anteriores, una de las principales diferencias entre los dos espacios será la adscripción de la Dimensión Oriental al art. 49, la cual abre la posibilidad en el medio plazo a adquirir el estatus de candidato (como obtendrán Ucrania, Moldavia y se dilucidará posteriormente), aspecto que no es posible en el caso de los socios meridionales al no ser considerados países europeos. De esta forma, a juicio de autoras como Esther Brimmer la PEV se ha conformado como una suerte de «matrimonio de conveniencia» entre la Dimensión Oriental y la Meridional²². Así, pese a que previamente al surgimiento de esta iniciativa, estas regiones mantenían relaciones prácticamente nulas hasta entonces, bajo el pretexto de la expansión hacia Europa del Este, Bruselas buscó establecer un nuevo marco de seguridad basado en la estabilidad de su vecindario y uniendo dos espacios geopolíticos con diversas características y que no siempre debían regirse por la misma arquitectura institucional.

2. Las «Primaveras Árabes» y la Guerra del Dombás como catalizadores de las primeras y únicas reformas de la PEV.

«Las Primaveras Árabes son una oportunidad histórica para avanzar hacia la democracia, los derechos humanos y el desarrollo sostenible en la región»

Con posterioridad a su estallido, el entonces secretario general de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon pronunció estas palabras para referirse a cómo las denominadas como «Primaveras Árabes» podían suponer un horizonte de oportunidad para unas sociedades que habían convivido bajo regímenes autoritarios durante numerosas décadas. Por primera vez y, bajo el auspicio sobre todo de los sectores juveniles de esta sociedad, así como de

20 *Ibidem*, p. 73.

21 GUINEA, M. «La Política Europea de Vecindad y la estabilización del entorno próximo: el caso de Europa Oriental». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 31, 2008, p. 809.

22 BRIMMER, E. «Le voisinage de l'Union européenne: sphère de sécurité, réseau de connections ou mariage de convenance?», *Politique étrangère*, n.º 1, 2008, p. 26.

diversas organizaciones de la sociedad civil, gran parte de los países engrosados en la Dimensión Sur de la PEV daban muestras de su voluntad por revertir el tradicional *statu quo* político y tratar de emular a las sociedades democráticas y liberales del otro lado del Mediterráneo. Retornando a los preceptos de Manners anotados en el epígrafe previo, parecía que la UE a través de su propia acción exterior de sustrato normativo y a su poder de influencia en su entorno, habría llevado a cabo una «difusión por transferencia» de su modelo normativo o, al menos, de unos diseños de emularlo.

Algunos autores han denominado a este proceso como una especie de «transmisión democrática por ósmosis»²³, es decir, un proceso mediante el cual, las sociedades locales han absorbido los principios fundacionales de la UE y han pretendido hacerlos suyos para unos países caracterizados por la presencia de unas élites de naturaleza extractiva y autócrata. Este proceso de profundas mutaciones sociopolíticas en el entorno mediterráneo meridional y oriental se iniciará en diciembre de 2010, cuando se desató la «Revolución Jazmín» en Túnez, derrocando al dictador Ben Alí. Estas protestas rápidamente se propagaron por la región, deponiendo igualmente a líderes como Mubarak en Egipto o Gadafi en Libia. Muchos la llamaron la «cuarta ola» de transiciones democráticas de la historia, ya que las protestas se extendieron rápidamente y propiciaron cambios políticos significativos en varios países de la región.

No obstante, con posterioridad al rápido estallido y extensión por el entorno, lo cierto es que las esperanzas iniciales acerca de mutaciones profundas tendentes a asumir el *modus vivendi* europeo han tenido un recorrido limitado o nulo en la mayoría de las ocasiones. En países como Yemen, Libia o Siria, estallaron conflictos civiles que aún continúan; en países como Marruecos, el gobierno supo mitigar los efectos revolucionarios mediante concesiones constitucionales que han sido tildadas no de forma errónea como «tibias»; en Egipto el derrocamiento de Mubarak trajo consigo una breve experiencia democrática que finalizará en 2013 cuando el mariscal Al-Sissi lleve a cabo un golpe de Estado que le sitúa en la actualidad en el poder. El único país que tuvo indicios de cambios hacia un modelo político y social similar al europeo fue precisamente el territorio donde el fenómeno dio inicio: Túnez²⁴.

Sin lugar a duda, los eventos acaecidos a la Vecindad Meridional afectarán notoriamente al sentido y objetivo primordial de la PEV. En efecto, las mayores críticas residirán en cómo la UE, paradigma y apóloga de la normatividad internacional y cuya política exterior tiene una explícita defensa de los valores y normas liberales había permitido la perpetuación en el poder durante décadas de autócratas sospechosos de vulnerar en numerosas ocasiones las principales libertades individuales, así como los principios rectores de la democracia. La problemática era aún mayor por el hecho de que, la PEV, la cual propugna

23 REAL INSTITUTO ELCANO. «Primavera árabe: ¿quién dijo que la democracia fuera fácil?». *Blog RIE*, 2013. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/blog/primavera-arabe-quien-dijo-que-la-democracia-fuera-facil/>.

24 Sin embargo, tras unos primeros años de éxito relativo bajo el auspicio de la PEV (se llegaron a celebrar elecciones libres y a proclamar una nueva Constitución notoriamente progresista en 2014), desde 2021 el presidente Kaïs Saïed parece transitar por nuevos cauces de creciente autoritarismo con importantes presiones sobre la oposición y los grupos disidentes.



la mencionada condicionalidad normativa para un mayor alcance de sus beneficios para con sus socios, había sido el marco referencial en la relación entre la UE y sus socios.

En este sentido, paradigmáticas fueron las palabras del entonces comisario europeo de Ampliación y Política Europea de Vecindad, Štefan Füle cuando asumía que «demasiados de nosotros fuimos presa de la suposición de que esos regímenes autoritarios eran una garantía de estabilidad en la región. Esto ni siquiera era *Realpolitik*. Era, en el mejor de los casos, «cortoplacismo» y el tipo de cortoplacismo que hace que el largo plazo sea aún más difícil de construir». Análisis retrospectivos han concluido que, el hecho de que la UE se mantuviera inmóvil ante las acciones autocráticas de determinados gobiernos de la Vecindad durante tantas décadas y fuera templada en sus declaraciones cuando se iniciaran las revueltas, se debió mayormente a un intento de salvaguardar su propia seguridad. Como se ha indicado anteriormente, se trata de uno de los principios rectores y fundacionales de la PEV y su intento de conformar un «círculo de amigos», en una década que se había caracterizado por la proliferación de acciones yihadistas en territorio europeo y en los países del entorno.

Así, los primeros años de la Política Europea de Vecindad se identificaron en gran parte de los países socios como un ejercicio de *Realpolitik* por parte de las autoridades comunitarias y sus Estados miembro. En efecto, pese a que estos líderes no encarnaban la defensa de la normatividad consustancial a la acción exterior europea y, por ende, de iniciativas adscritas a la PESC como la propia PEV, desde la UE se vieron sus acciones anti-democráticas como un «mal menor» que, en contraposición garantizaban el control de la migración irregular hacia Europa, el auge de grupos yihadistas locales, o la proliferación de partidos políticos de cariz islamista como el que a la postre gobernará en Egipto con el partido Libertad y Justicia de Mohammed Morsi (2011-2013).

Sin embargo, pese a la tibieza inicial, la UE pronto se alineará con las proclamas y consignas de los manifestantes, las cuales giraban en torno, como se ha anotado, con el anhelo de lograr un ejercicio fáctico de las libertades fundamentales en sus países²⁵. En este contexto, en mayo de 2011, en mitad de la ola de revueltas en la Vecindad Meridional, desde la Comisión Europea se lanzará la Comunicación de título «Una nueva respuesta para una Vecindad cambiante».

Como se deduce de su denominación, esta primera reforma de la PEV surge como una respuesta colectiva a los sucesos que estaban ocurriendo en su Dimensión Meridional. Su propósito era demostrar un respaldo explícito a todos los países dispuestos a emprender reformas destinadas a garantizar el cumplimiento de los valores normativos fundamentales de esta política, reconociendo implícitamente el error de haber favorecido la estabilidad proporcionada por regímenes autoritarios en lugar de defender la democracia²⁶.

25 BLANC ALTEMIR. *La Unión Europea y el Mediterráneo... Op. Cit.* pp. 222-225.

26 Véase: COMISIÓN EUROPEA/ ALTO REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA POLÍTICA EXTERIOR. Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. «Una nueva respuesta a una vecindad cambiante». Bruselas, 25.5.2011. (COM(2011) 303 final).

Por otro lado, cabe incidir en que, en esta primera revisión, no se valorará una hipotética división entre los países vecinos orientales y meridionales, lo cual, habría podido facilitar responder a los retos de cada región de manera individualizada y particular. A pesar de que esta comunicación responde a los cambios en el entorno del Mediterráneo, se observa un mayor grado de atención hacia los países vecinos del este, al menos en términos factuales²⁷. En este ámbito se detalla de manera más exhaustiva la oferta de mayor movilidad y comercio como contrapartida a los progresos hacia la democracia. De este modo, en la revisión de 2011, motivada por los profundos cambios políticos en el entorno mediterráneo, se pudo perder una oportunidad para establecer un enfoque de vecindad diferenciado: uno hacia el este, orientado a una posible futura adhesión a la Unión Europea a medio o largo plazo, y otro hacia el sur, que asegurara la consecución y mantenimiento de relaciones privilegiadas con los socios sin considerar necesariamente su futura membresía con base en los designios del art. 49 del TUE.

El segundo de los eventos que marcarán el devenir de la Vecindad durante la segunda década del siglo XXI será la denominada como Guerra del Dombás en el área oriental de Ucrania. Surgió prácticamente en paralelo al desarrollo de los sucesos en el área mediterránea y tiene su origen cuando a finales de 2013 el presidente ucraniano de tendencia prorrusa, Viktor Yanukovich, decida de forma unilateral no firmar el Acuerdo de Asociación y Cooperación que, bajo el marco de la PEV, Kiev había negociado con Bruselas. Esta polémica decisión y la voluntad del líder ucraniano de estrechar su relación con Rusia causará una oleada de descontento que fue conocida como el *Maidan Nezalezhnosti* (en honor a la plaza de Kiev donde se capitalizarán las protestas). Este movimiento social guardará similitudes con lo acontecido en países como Túnez o Egipto: oleadas de manifestaciones para plasmar descontento ciudadano masivo y para forzar al poder ejecutivo a dar marcha atrás en la no suscripción del acuerdo con la UE.

Continuando la dinámica previamente descrita, el «Euromaidán» tendrá como consecuencia más notoria la dimisión y marcha de Yanukovich de Ucrania y su marcha a Rusia. Por su parte, desde Moscú se produjo una respuesta drástica: invocando de forma polémica y equívoca el principio de la Responsabilidad de Proteger (R2P) respecto a las minorías rusas presentes en el entorno de la península de Crimea ocupó militarmente este entorno, y convocó de forma contraria a los parámetros legales internacionales un referéndum fraudulento para anexionarse esta región ucraniana. Dicha consulta resultará favorable a los intereses rusos y, además, ocasionará un efecto de contagio en las regiones orientales prorrusas de Donetsk y Luhansk que tendrá como causa ulterior el inicio de procesos de independencia en dichos territorios. Kiev responderá a esta problemática comenzando la denominada como «operación antiterrorista»²⁸, dando inicio con ello a un enfrentamiento asimétrico con dichas repúblicas autoproclamadas, las cuales contarán con el apoyo tácito de Moscú.

27 SOLER I LECHA, E. y VIILUP, E. «Revisando la Política Europea de Vecindad: respuesta débil a rápidos cambios». *Notes internacionals CIDOB*, n.º 36, 2011, p. 5.

28 BBC MUNDO. «Ucrania comienza operación antiterrorista para desalojar a combatientes prorrusos». *Redacción BBC Mundo*. 2014. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/ultimas_noticias/2014/04/140415_ukrania_operacion_lp.



El contexto en la Vecindad Oriental con los conflictos internos en Ucrania, unido a las problemáticas ya analizadas en el caso del entorno mediterráneo llevó a la UE a repensar de nuevo el modelo de la PEV y a lanzar una nueva reforma que tratara de dar respuesta a los notorios retos en su «círculo de amigos». Así, desde Bruselas se comprobó cómo los conflictos perennes en su entorno más próximo lo habían erigido, continuando con la analogía previa, en un «círculo de fuego» que, en última instancia, estaba afectando a la propia seguridad y estabilidad europea.

De esta manera, en noviembre de 2015 se decidió llevar a cabo una nueva revisión de la PEV con el objetivo de adaptarla a las nuevas mutaciones geopolíticas y a la crisis de refugiados que sufrirá el continente en este año. Al contrario que su antecesora de 2011 tendrá un carácter más inclusivo y horizontal en lo concerniente a la fijación de sus objetivos y medios. De esta forma, participarán en su negociación y génesis agentes gubernamentales y no gubernamentales comunitarios, los países socios y los Estados miembro de la Unión. Uno de los vocablos predilectos de este documento, el cual tendrá de título «Renovación de la Política Europea de Vecindad»²⁹ será «crisis». En efecto, desde Bruselas se era consciente de los enormes retos que arribaban desde las dos Vecindades y se tratará de dar una respuesta coordinada, pero, en todo caso, reactiva. En este sentido, se conformará una PEV mucho más pragmática y menos ambiciosa en la que se mostrará una tibieza discursiva palpable en lo concerniente al objetivo primordial de esta política para con la promoción de valores como la democracia³⁰ en su «círculo de amigos».

Sin entrar en pormenores del documento de reforma, cabe anotar que la mencionada decisión de ejercer una labor de pragmatismo respecto al cumplimiento y rendición de cuentas con los valores normativos que la UE pretende exportar a su entorno, fue una suspensión tácita de principios como el de la condicionalidad. Se apostará de forma explícita por un enfoque claramente securitario y de mantenimiento de la estabilidad en el continente, así como un fomento de la cooperación no únicamente económica, sino en materia de migración y lucha contra el terrorismo³¹.

De hecho, si se analizan las declaraciones que, desde Bruselas se emitieron respecto al documento de reforma, se aprecia cómo el criterio de condicionalidad cae en un palpable ostracismo, en beneficio de otros principios como el clásico de diferenciación, o los de responsabilización conjunta y flexibilidad. Aun así, como no pudiera ser de otra manera, desde la UE se siguió promulgando una acción exterior basada en la defensa de la normatividad y en los cuatro ámbitos considerados prioritarios en la razón de ser de la PEV: fomento de la buena gobernanza, la democracia, el Estado de derecho y los derechos

29 Véase: COMISIÓN EUROPEA/ ALTO REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA POLÍTICA EXTERIOR. Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. «Review of the European Neighbourhood Policy». Bruselas, 18.11.2015, (SWD (2011) 500 final).

30 SCHUMACHER, T. (2017). «The 2015 Review Process of the EU's European Neighbourhood Policy». *Publicaciones del Instituto Europeo del Mediterráneo (IEMED)*, 2017. Disponible en: <https://www.iemed.org/publication/the-2015-review-process-of-the-eus-european-neighbourhood-policy/?lang-es>.

31 *Ibidem*.

humanos. A ellos se unirán principios igualmente cruciales para comprender el bagaje de esta política y que, en esta reforma tendrán un rol protagonista como se ha indicado: desarrollo económico para la estabilización, la seguridad, la migración y la movilidad³².

3. La PEV en su Dimensión Oriental y Meridional y su inevitable proceso de transformación

En el caso de la Vecindad Este, el evento principal que influirá sobre el devenir de la PEV será el mencionado conflicto en la zona oriental ucraniana, así como el reavivamiento del conflicto congelado entre Armenia y Azerbaiyán en el entorno de Nagorno-Karabaj. En septiembre de 2020 se inició una nueva ofensiva entre los dos países caucásicos por el control de un enclave que, pese a formar parte *de iure* de Azerbaiyán, contaba con una mayoría de población de etnia armenia. De hecho, era controlado desde la década de los 90 por un gobierno de reconocimiento limitado, autodenominado «República de Artsaj» y que no contaba con el reconocimiento de ningún Estado, pese a ser apoyado logísticamente por Armenia. En este contexto, una rápida ofensiva azerbaiyana le permitirá controlar gran parte del enclave y, tras una negociación entre Bakú y Ereván patrocinada y capitalizada por Rusia, se acordó que fuera Moscú el que actuara de árbitro en la región y garantizara el cumplimiento de lo acordado y el mantenimiento de la paz³³.

Las relaciones bilaterales que la UE desarrolle con esta Dimensión de la PEV se ejecutarán bajo el marco de la denominada como Asociación Oriental (AO). Esta iniciativa, similar a la que se siga con los vecinos del sur a través de la mencionada Unión por el Mediterráneo (UpM) surge en 2009 como respuesta a la fugaz invasión rusa de Georgia de agosto de 2008. En este contexto, desde la UE se entendió la necesidad de crear un marco multilateral en sus relaciones con el Cáucaso y el Este de Europa, lanzándose esta oferta a los que conformaban la Dimensión Este. En este sentido, las conclusiones del Consejo Europeo del 19 y 20 de marzo de 2009 fueron clarividentes³⁴.

No obstante, el desempeño de la Asociación Oriental ha sido desigual en sus casi 15 años de existencia. En efecto, la miríada de conflictos en los países conformantes — siendo paradigmáticos los citados en Ucrania o entre Armenia y Azerbaiyán—, así como la situación política con el régimen autocrático en Bielorrusia, o los conflictos territoriales en Moldavia o Georgia, han desdibujado y dificultado en muchas ocasiones la labor de esta iniciativa. Así, siendo la AO un marco en estrecha relación con el normativismo propugnado por la PEV, otra de las cuestiones a analizar es, precisamente, el grado de cumplimiento en aspectos como la democracia o el respeto de los derechos humanos. En este aspecto, de nuevo, hay notorias diferencias entre los diversos miembros de la Asociación.

32 COMISIÓN EUROPEA. «Revisión de la política europea de vecindad: Apoyo a la estabilización, la resiliencia y la seguridad», *Comunicado de prensa de la Comisión Europea*. 2017. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_17_1334.

33 SETIÉN, S. «Conflicto de Nagorno Karabaj 2020: ¿Nos encontramos ante la solución definitiva?», *Documento de Opinión del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n.º 154/2020, 2020.

34 Véase: CONSEJO EUROPEO. «Conclusiones de la Presidencia», *Consejo de la Unión Europea*, Bruselas, 29 de abril (2009), 7880/1/09 REV 1.



Mientras que países como Georgia, Moldavia o Ucrania han cumplido sus compromisos con mayor o menor éxito y se han logrado acordar ambiciosos acuerdos comerciales, en países como Bielorrusia o Azerbaiyán existen regímenes políticos actualmente contrarios a los estándares normativos promulgados desde Bruselas.

De hecho, en 2019, cumpliéndose una década desde su implementación, el Consejo Europeo solicitó a la Comisión Europea la revisión de las relaciones de la AO y la presentación de nuevos objetivos estratégicos a cumplir más allá de 2020: avanzar hacia economías resilientes, sostenibles e integradas, hacia instituciones respetuosas con la rendición de cuentas o el Estado de derecho, hacia formas de resiliencia medioambiental y climática, hacia la transformación digital y hacia sociedades justas e inclusivas³⁵.

En lo concerniente a la Dimensión Sur de la PEV, tras el efecto y desarrollo de las «Primaveras Árabes», las relaciones entre la UE y sus socios tratarán de reconducirse con éxitos igualmente desiguales. El principal avance institucional se realizará a través de la publicación de la que fue denominada como la «Agenda para el Mediterráneo». Se hizo pública en el Consejo Europeo del 10 y 11 de diciembre de 2020 y será un hecho el 9 de febrero de 2021. El objetivo era el de actualizar las relaciones entre las dos orillas del Mediterráneo en un particular *momentum* caracterizado por la multiplicidad de retos y dificultades.

En primer lugar, el ya citado efecto de las «Primaveras Árabes»; en segundo lugar la persistencia del terrorismo de índole yihadista no únicamente en territorio europeo, sino en suelo de los países vecinos; en tercer lugar y, en línea con lo anterior, la desestabilización del Sahel como región fronteriza con muchos de los países de la vecindad y que, por ende, causaba con su propio desequilibrio consecuencias adversas en la integridad y estabilidad de los socios; en cuarto y último lugar, un aspecto circunstancial pero que modificará los ya de por sí débiles mimbres de muchos territorios vecinos: los efectos de la pandemia de COVID-19, los cuales más allá de lo puramente sanitario, afectarán profundamente a las economías de muchos países³⁶.

En línea con lo estipulado en paralelo con los socios bajo el marco de la Asociación Oriental, la «Agenda para el Mediterráneo» pondrá el acento en temáticas y líneas similares con base a las clásicas directrices normativas europeas en materia de política exterior³⁷:

35 CONSEJO EUROPEO/CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. «Política de la Asociación Oriental más allá de 2020». 2024. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eastern-partnership/eastern-partnership-policy-beyond-2020/>.

36 GÓMEZ LAORGA, R. «La Política Europea de Vecindad en su Dimensión Sur ante la candidatura de adhesión de Ucrania y Moldavia a la Unión Europea: ¿adaptación o amortización?», en ALDECOA, F. (ed.) y MELLA, Á. (Coord.). *La respuesta de la UE a la agresión rusa a Ucrania. El despertar de la política exterior y de defensa y de la reforma de los Tratados*, Madrid, Los Libros de la Catarata, 2024, p. 86.

37 COMISIÓN EUROPEA. «Renewed partnership with the Southern Neighbourhood. A new Agenda for the Mediterranean», 9 de febrero de 2021, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/joint_communication_renewed_partnership_southern_neighbourhood.pdf

7. **Desarrollo humano, buena gobernanza y Estado de derecho.** Siguiendo su propia definición de seguridad, la UE presta especial atención al concepto de seguridad humana como aspecto *sine qua non* para lograr el consiguiente desarrollo humano. Ello se obtendría mediante un alto grado de cumplimiento en aspectos como la promoción de la buena gobernanza y del Estado de derecho.
8. **Fortalecimiento de la resiliencia, y fomento de la prosperidad y de la transición digital.** Se trata de dos aspectos consustanciales al nuevo rumbo de la política exterior europea. En el primer caso, siendo uno de los vocablos que articularán la Estrategia Global de Seguridad de 2016, el documento matriz más reciente en materia de política exterior comunitaria. En el segundo caso, siendo uno de los motores del rol que pretende tomar la UE en el sistema internacional presente y futuro.
9. **Paz y seguridad.** Una de las temáticas clave de la «Agenda para el Mediterráneo». Tratándose, como se ha apuntado, de una región notoriamente inestable en el prisma político, desde la UE se enfatiza en continuar proveyendo de ayuda humanitaria y de fondos de desarrollo, así como estableciendo misiones de mediación y resolución de conflictos. En este sentido, además de la anotada inestabilidad en el entorno saheliano, destacará el enquistado y complejo conflicto de Oriente Medio.
10. **Migración y movilidad.** En efecto, otra de las cuestiones que tradicionalmente han marcado la agenda entre ambas orillas del Mediterráneo. Desde Bruselas se hará énfasis en el respeto y cumplimiento del Nuevo Pacto de migración y Asilo aprobado en septiembre de 2020 y en el que se acentúa la importancia de fomentar formas de migración seguras y reguladas.
11. **Transición verde: resiliencia frente al cambio climático, energía y medio ambiente.** Otro de los pilares de la política exterior europea. Así, la UE como adalid del normativismo internacional, ha desarrollado en los últimos años una especial atención por introducir la lucha contra el cambio climático o la promoción de formas de energía limpias como aspectos de elevada importancia a la hora de tejer sus alianzas.

En definitiva, tanto la publicación de las estrategias entre la UE y la Asociación Oriental, como la «Agenda para el Mediterráneo» han tratado de dar respuesta a una Vecindad mutable y en continua transformación, en muchas ocasiones contraria a los preceptos y voluntades iniciales de la UE. En este sentido, los sucesos que acontezcan en Ucrania desde finales de febrero de 2022 cambiarán de raíz la cosmovisión de la UE para con el sistema internacional.

Con la invasión rusa de Ucrania, materializada el 24 de febrero de 2022 y contraria a cualquier precepto legal desde el punto de vista del Derecho Internacional, la UE confirmó de forma traumática lo que los sucesos previamente descritos ya habían adelantado: su vecindario estaba más cerca de ser un «círculo de fuego» que un «círculo de amigos». En esta línea, el Alto Representante de Política Exterior Josep Borrell fue meridianamente claro cuando afirmaba que «Europa era un jardín rodeado de jungla»³⁸. Más allá de lo oportuno de la expresión, la cual fue marcadamente criticada, la esencia de la

38 Ayuso, S. «Borrell suscita el rechazo internacional por comparar a Europa con un "jardín" y al resto del mundo con una "jungla"», *El País*. 2022. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2022-10-19/borrell-suscita-el-rechazo-internacional-por-comparar-a-europa-con-un-jardin-y-al-resto-del-mundo-con-una-jungla.html>.



alocución del máximo responsable de la política exterior europea hacia hincapié sobre la necesidad de que la UE sea consciente del entorno que le rodea y trate de dar una respuesta pragmática a tal reto.

En lo concerniente a la estructura de la PEV, la principal mutación ha sido la ruptura de la propia esencia de la política en su surgimiento, la cual se basaba en crear una estructura de membresía que lograra profundas relaciones entre la UE y su vecindario sin que ello conlleve una promesa de adhesión automática. Sin embargo, con la solicitud de membresía de Ucrania y Moldavia —y la más que segura de Georgia—, se quebró el *statu quo* de la PEV: estos países han dejado de regirse por los preceptos del mencionado art. 8 del TUE para hacerlo desde el prisma del art. 49 del mismo tratado, el cual regula las relaciones entre la UE y sus candidatos a la adhesión.

De esta manera, la PEV se ha visto inmersa en un proceso de profundas mutaciones que, en muchos casos, han traído consigo una discusión acerca de la viabilidad de la propia política y de las relaciones con el vecindario que pretende tejer. Retornando a su propia esencia, la PEV en particular y, en general de la política exterior europea bajo el marco de la PESC, debe reflexionar acerca de la viabilidad de defender *sine die* el cumplimiento de los valores normativos como condición básica para comprender su propio rol en el sistema internacional y, por ende, la forma en la que se relaciona con sus diversos autores. La discusión es, en efecto, existencial: ¿debe la UE abandonar su propia esencia normativista y en la que se basó su propio surgimiento para buscar un encaje más pragmático y realista acorde a los designios de un sistema internacional crecientemente inestable y contestataria con los valores liberales?

IV. Conclusiones

La Política Europea de Vecindad se encuentra ante un verdadero *impasse* actual como fruto de una serie de acontecimientos que, desde comienzos de la segunda década del siglo XXI han cambiado paulatinamente la geopolítica del entorno europeo hacia formas más complejas y, en la mayoría de las ocasiones, contrarias a la esencia de esta política. Así, como se ha analizado en estas líneas, la PEV tenía como fin último servir como catalizador para exportar el sistema de valores y normas europeas a su vecindario con el propósito de forjar un «círculo de amigos». No obstante, la PEV escondía tras de sí una serie de debilidades estructurales. Para empezar y, como aspecto nuclear, la cuestión de si dichos valores serían aprehendidos de forma eficaz por parte de los socios.

En definitiva, si los países de la Vecindad tendrían la voluntad de «apropiarse» de dicha estructura normativa y hacerla suya sin que la UE tuviera que emplear herramientas de condicionalidad y promesas de acceso y disfrute de sus innegables ventajas sin asegurar por ello la adhesión completa de dichos territorios a las instituciones comunitarias. Países como Túnez muestran las «luces y sombras» de esta política. En efecto y como se ha anotado, tras las «Primaveras Árabes», Túnez pareció avanzar de forma enérgica hacia un régimen democrático similar al de los países europeos con la promulgación de una constitución liberal y su profundización en sus relaciones con Bruselas bajo el marco de

la PEV. No obstante, tras la elección de Kaïs Saïed en 2019, el país parece retornar hacia tintes autocráticos y a una relación con la UE mucho más difusa y contractual.

Además, la clásica brecha entre la Dimensión Sur y la Este parece haberse acrecentado aún más tras la consecución del estatus de candidato a la UE de otrora socios de la Vecindad como Ucrania y Moldavia. Este último aspecto, como se ha explicado, parece haber dinamitado los propios cimientos de una PEV cuya consigna principal se basaba en trazar relaciones bilaterales profundas y estrechas como alternativa a una fáctica promesa de adhesión a la UE. En este sentido, la invasión rusa de Ucrania, y el posterior episodio bélico, parecen haber agitado los mimbres de una política exterior europea necesitada de nuevos cambios tendentes a lograr un mayor pragmatismo sin que ello conlleve automáticamente un abandono de sus premisas clásicas de defensa de la normatividad en su interacción con su entorno.

Se basaría —parafraseando de nuevo al Alto Representante Josep Borrell—, de lograr «hablar en lenguaje hobbesiano». En efecto, la UE ha basado tradicionalmente su política exterior y, por consiguiente, cosmovisión del sistema internacional en una defensa de los preceptos kantianos basados en una defensa y creencia en una sociedad internacional articulada y regida bajo criterios normativos y en la defensa de la cooperación y la ausencia o mitigación de la conflictividad. En contraposición, una visión hobbesiana del sistema internacional se basa en asumir que dicho sistema internacional funciona bajo lógicas anárquicas, egoístas y tendentes al conflicto. Pese a que dicha dinámica no es absoluta para referirse al conjunto del sistema, bien es cierto que el entorno allende a las fronteras europeas parece haberse mostrado en las últimas décadas como una fuente de inestabilidad y de contestación al *statu quo* actual.

En esta tesitura, la UE, sin abandonar sus lógicas tendentes a defender y tratar de exportar su sistema de normas al resto de actores internacionales, debe asumir que las lógicas de funcionamiento del sistema internacional parecen ser más complejas que cuando se articularon iniciativas como la PEV. Así, empleando la célebre paremia de «renovarse o morir», la UE debe reformar la cosmovisión de su acción exterior y tratar de adaptarla a los nuevos equilibrios y ritmos internacionales. Únicamente así podrá seguir siendo un actor internacional viable y capaz de defender sus intereses en una sociedad civil tornada cada vez más como anárquica e incierta.

V. Bibliografía

ALDECOA, F. y GARCÍA, E. *La Unión Europea. De la idea utópica de Europa a la Unión Europea como potencia mundial*. Barcelona, Shackleton Books, 2023, pp. 150-151.

AYUSO, S. «Borrell suscita el rechazo internacional por comparar a Europa con un "jardín" y al resto del mundo con una "jungla"», *El País*. 2022. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2022-10-19/borrell-suscita-el-rechazo-internacional-por-comparar-a-europa-con-un-jardin-y-al-resto-del-mundo-con-una-jungla.html>.



- BBC MUNDO.** «Ucrania comienza operación antiterrorista para desalojar a combatientes prorrusos». *Redacción BBC Mundo*. 2014. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/ultimas_noticias/2014/04/140415_ucrania_operacion_lp.
- BLANC ALTE MIR, A.** *La Unión Europea y el Mediterráneo. De los primeros Acuerdos a la Primavera Árabe*, Madrid, Tecnos, 2012, pp. 132-133.
- BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO (BOE).** «Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea», *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 306/01, 2007, p. 17.
- BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO (BOE).** «Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992», *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, C 191, 2024, p. 4.
- BRIMMER, E.** «Le voisinage de l'Union européenne: sphère de sécurité, réseau de connexions ou mariage de convenance?», *Politique étrangère*, n.º 1, 2008, p. 26.
- BULL, H.** «Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms?». *Journal of Common Market Studies*, vol. 21, n.º 2, 1982, p.1 51.
- COMISIÓN EUROPEA.** «Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours», 11 de marzo de 2003, (COM (2003) 104 final). Disponible en: <https://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0104:FIN:EN:PDF>.
- COMISIÓN EUROPEA/ ALTO REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA POLÍTICA EXTERIOR.** Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. «Una nueva respuesta a una vecindad cambiante». Bruselas, 25.5.2011, (COM(2011) 303 final).
- COMISIÓN EUROPEA/ ALTO REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA POLÍTICA EXTERIOR.** Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. «Review of the European Neighbourhood Policy». Bruselas, 18.11.2015, (SWD (2011) 500 final).
- COMISIÓN EUROPEA.** «Revisión de la política europea de vecindad: Apoyo a la estabilización, la resiliencia y la seguridad», *Comunicado de prensa de la Comisión Europea*. 2017. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_17_1334.
- COMISIÓN EUROPEA,** «Renewed partnership with the Southern Neighbourhood. A new Agenda for the Mediterranean», 9 de febrero de 2021, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/joint_communication_renewed_partnership_southern_neighbourhood.pdf
- CONSEJO EUROPEO.** «Conclusiones de la Presidencia», *Consejo de la Unión Europea*, Bruselas, 29 de abril (2009), 7880/1/09 REV 1.

- CONSEJO EUROPEO/CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA.** «Política de la Asociación Oriental más allá de 2020». Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eastern-partnership/eastern-partnership-policy-beyond-2020/>.
- GÓMEZ LAORGA, R.** «La Política Europea de Vecindad en su Dimensión Sur ante la candidatura de adhesión de Ucrania y Moldavia a la Unión Europea: ¿adaptación o amortización?», en ALDECOA, F. (ed.) y MELLA, Á. (Coord.). *La respuesta de la UE a la agresión rusa a Ucrania. El despertar de la política exterior y de defensa y de la reforma de los Tratados*, Madrid, Los Libros de la Catarata, 2024, p. 86.
- GUINEA, M.** «La Política Europea de Vecindad y la estabilización del entorno próximo: el caso de Europa Oriental». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 31, 2008, p. 809.
- JANER TORRENS, J.D.** «La Nueva Política de Vecindad de la Unión Europea». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 24, 2006, p. 526.
- MANNERS, I.** «Normative Power Europe: A Contradiction in Terms». *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, n.º 2, 2002, p. 242.
- PRODI, R.** «A Wider Europe – A Proximity Policy as the key to stability», *Peace, Security and Stability - International Dialogue and the Role of the EU: Sixth ECSA-World Conference. Jean Monnet Project*, Bruselas: 5 y 6 de diciembre de 2002, pp. 2-3.
- REAL INSTITUTO ELCANO.** «Primavera árabe: ¿quién dijo que la democracia fuera fácil?». *Blog RIE*, 2013. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/blog/primavera-arabe-quien-dijo-que-la-democracia-fuera-facil/>.
- RODRÍGUEZ, V.** *La actuación normativa de la Unión Europea en la Asociación Oriental. Los casos de Georgia y Moldavia (2009-2018)*. Madrid, Marcial Pons, 2018, p. 71.
- RODRÍGUEZ, V.** «La noción de potencia normativa europea y su incidencia en la doctrina española». *Comillas Journal of International Relations*, n.º 16, 2019, pp. 76-78.
- SCHUMACHER, T.** (2017). «The 2015 Review Process of the EU's European Neighbourhood Policy». *Publicaciones del Instituto Europeo del Mediterráneo (IEMED)*, 2017. Disponible en: <https://www.iemed.org/publication/the-2015-review-process-of-the-eus-european-neighbourhood-policy/?lang=es>.
- SETIÉN, S.** «Conflicto de Nagorno Karabaj 2020: ¿Nos encontramos ante la solución definitiva?». *Documento de Opinión del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n.º 154/2020, 2020.
- SOLER I LECHA, E. y VIILUP, E.** «Revisando la Política Europea de Vecindad: respuesta débil a rápidos cambios». *Notes internacionals CIDOB*, n.º 36, 2011, p. 5.



Interacciones entre las directivas sobre comercio electrónico y protección al consumidor en el marco de la Unión Europea

Enrique Manuel Puerta Domínguez

Profesor Adjunto de Derecho Internacional Público, Privado y de la Unión Europea Universidad Fernando III CEU (Sevilla)
Profesor Asociado del Departamento de Derecho Público, Universidad de Huelva
ORCID: 0000-0003-1816-5703

Palabras clave: Comercio electrónico, sistema, consumidor, protección, Unión Europea

Keywords: Electronic commerce, system, consumer, protection, European Union

Resumen: En principio, un sistema normativo material integral pretende en principio entablar una regulación exhaustiva de todos los aspectos para el comercio electrónico, el realizado a través de internet. Sin embargo, e-comercio conoce una situación de partida equívoca; aparecido normativamente con las bases legales del antiguo Tratado de la CE relativas al Mercado Interior (redacción 1986 con relación al Acta Única Europea) y sus principios generales, se ve corregir en su protección al e-consumidor desde los instrumentos emitidos desde la Política Común correspondiente. Ello determina un contexto en el que, si bien se producen indudables efectos correctores, no sólo normativos, sino ocasionalmente a cargo de la jurisprudencia europea, no escasean los aspectos de conflicto, cuando no antinomias y equívocos.

Interactions between the directives on electronic commerce and consumer protection within the framework of the European Union

Abstract: In principle, a comprehensive material regulatory system aims in principle to establish exhaustive regulation of all aspects of electronic commerce, that



carried out through the Internet. However, e-commerce faces an ambiguous starting situation; appeared normatively with the legal bases of the old EC Treaty relating to the Internal Market (1986 draft in relation to the Single European Act) and its general principles, it is corrected in its protection of the e-consumer from the instruments issued from the corresponding Common Policy. This determines a context in which, although there are undoubted corrective effects, not only normative, but occasionally by European jurisprudence, there is no shortage of aspects of conflict, if not antinomies and misunderstandings.

I. Introducción

El comercio *online*, si cabe la muestra más significativa de la última globalización propiciada desde las conocidas, sea como «Nuevas Tecnologías» (NNTT), sea como «Tecnologías de la Información y Comunicación» (TIC), dado que ya no son tan nuevas por lo que atañe a nuestras vidas, registra al parecer una noción unánimemente compartida por un gran número de habitantes del mundo, mientras que, al mismo tiempo, el tratamiento que se depara dicho fenómeno conoce tratamientos muy diversos desde los diferentes centros de poder, no sólo político, sino asimismo económico, representado por las grandes empresas tecnológicas y de distribución *online* en que se divide ese mismo universo global. Internet es el motor tecnológico y uno de los símbolos manifiestos de la globalización. La red ofrece al consumidor nuevas posibilidades posibilitar contactos inmediatos entre proveedores y clientes establecidos en rincones muy alejados unos de otros, que resultaban incocebibles en la era «pre-telemática». Las posibilidades de elección aumentan, la competencia comercial se intensifica, los agentes económicos, mucho mejor informados se benefician reciprocamente; pero, como medio de comunicación desligado de los territorios nacionales, internet viene suscitando temores de ser un fenómeno fuera del control de las Leyes y autoridades nacionales, y que elude asimismo en gran medida una supervisión confiada tradicionalmente a controles políticos que ejercen su poder sobre espacios y territorios que son físicamente limitados. Quedan así ligadas a internet diversas cuestiones, unas más racionales que otras, ligadas al fenómeno mismo de la globalización tecnológica, aspectos incrementados exponencialmente a resultados de la pandemia, como sin ir más lejos el autor de este artículo ya ha puesto de manifiesto en su momento¹.

En realidad, el problema no radica tanto en la dimensión internacional de internet, sino en el hecho de que normativas territoriales divergentes traten de regular, sin éxito, unas situaciones que presentan una configuración transnacional que superan o trascienden esos mismos entornos espaciales físicos. El desafío que enfrenta la Ley en su acepción tradicional de cara a la realidad de internet es la de construir puentes coherentes de cara

1 PUERTA DOMÍNGUEZ, E. M. «Adquisición mediante comercio electrónico de productos defectuosos y estado de pandemia mundial; garantías para el consumidor desde los Reglamentos de Derecho Internacional Privado de la Unión Europea», en *Hacia la creación de un nuevo orden internacional pospandemia: el rol de los distintos procesos de integración en Europa y en América Latina*, AA. VV. MOLINA DEL POZO, C. F., JIMÉNEZ CARRERO, J. A. (Coords.), Colección Jurídica, Editorial del Centro de Estudios Financieros, Madrid, 2021, p. 281.

a la realidad global que representa el ciberespacio. Así las cosas, y a pesar de sus incuestionables ventajas, el comercio electrónico ha traído nuevos riesgos legales desconocidos desde la óptica del comercio convencional. Dichos riesgos existen tanto para empresarios como para consumidores, si bien los grandes empresarios del sector del comercio electrónico parecen estar por encima de esas legalidades nacionales o territorialmente configuradas. Ante semejante problemática, la Unión Europea en cuanto agente económico del primer nivel debe tomar una posición. Ésta como veremos distaría una vez más (como igualmente ha ocurrido para la protección de programas de ordenador o en la gestión de la protección de datos personales) con la seguida desde otros entornos de poder, concretamente Estados Unidos y China.

II. La protección al consumidor *online* en el contexto mundial; predominio de la autorregulación y su descarte por la Unión Europea

Los países no europeos más avanzados acabados de citar, movidos por una tradición contractualista se abonan a los mecanismos de autorregulación confiados a los propios actores económicos, a quienes se confía, digámoslo así, la tarea de ser depositarios de la protección de los consumidores. Tales países son sustancialmente Estados Unidos y China, nación ésta última que se inspiró en modos norteamericanos para su peculiar transición a ese peculiar capitalismo de Estado, tutelado desde el partido único que sigue siendo formalmente comunista, en lo que concierne a la actividad desempeñada por los agentes económicos. Dentro del ciberespacio, realidad virtual no física pero transnacional por naturaleza, el enfoque de autorregulación por parte de los agentes interesados vino ejerciendo una gran fascinación, fenómeno aún presente en la actualidad. Éste se basa en las reglas adoptadas por las organizaciones empresariales y de consumidores, así como en los instrumentos desarrollados por las fuerzas del libre mercado. Como este concepto no contempla la adopción de reglas estrictas de protección por parte de los diversos poderes públicos, la autorregulación podría sortear los obstáculos que impone la regulación más tutiva o proteccionista (característicamente europea) al comercio electrónico transnacional. La doctrina desde entonces se plantea incluso un horizonte en función del cual el medio de internet transmuta en sí el concepto mismo de comercio².

Si bien Europa pareció sumarse en un primer momento al perfil de la autorregulación, el peso de toda la armonización preferente en materia de consumidores antes incluso de la aparición del fenómeno de internet y del comercio ligado a éste determinaron la opción completamente diferente que existe a nivel europeo; protectora y exhaustivamente com-

2 LEROYER, A. *L'épreuve d'Internet. Faut-il recodifier le droit de la consommation?* Economica, París, 2002, p. 169.

pletiva en todos los aspectos imaginables del Derecho sustantivo material aplicable³ A

- 3 Debe saberse que en los momentos iniciáticos de la consolidación de internet en el cambio del S. XX al XXI, la gran iniciativa europea en materia de autoregulación se produjo en el marco del cononocido como Diálogo Global de Negocios sobre Comercio Electrónico, o *Global Business Dialogue on Electronic Commerce*, conocido bajo sus siglas en inglés GBDe. Esta iniciativa, si bien de origen europeo, conoció cierta adhesión inicial desde otros entornos, concretamente el norteamericano; efectivamente, en el marco del citado GBDe, cerca de cien empresas en los sectores de medios, de la industria de internet y telecomunicaciones de diversos países europeos y de fuera del Viejo continente se congregaron en enero 1999 para discutir temas regulatorios relacionados con el comercio electrónico.

Indicaremos que dos ideas principales sustentaron el centenar de recomendaciones que componían el GBDe. Así de entrada se pidió a los Estados que se abstuvieran de establecer una regulación legislativa tradicional que pudiese dificultar el comercio electrónico. Al respecto se propusieron instrumentos nacionales y transnacionales y de autorregulación que podrían reemplazar una eventual regulación legislativa, fuese nacional o europea. Sin embargo, el GBDe reconocía que la confianza del consumidor juega un papel preponderante en el desarrollo del comercio electrónico. Para asegurar dicha confianza, el GBDe adoptó tres recomendaciones relacionadas con la protección de datos personales, la resolución extrajudicial de litigios y, por último, la adopción de medidas de transparencia.

La cooperación de empresas en el marco del GBDe tendría la ventaja de contribuir al desarrollo de criterios internacionales en los diversos sectores. Pero habría que tener cuidado con el GBDe, ya que acudiría a la autorregulación para desempeñar un papel casi exclusivo, equivalente a una libertad contractual prácticamente ilimitada a favor de los empresarios. Ya en esos momentos se puso de relieve, al menos desde la concepción europea, que las iniciativas del GBDe no constituían una opción real para el consumidor en internet. Resolución extrajudicial de litigios como la protección de datos personales eran temas especiales de la protección que todavía tendrían que ser discutidos. Los mecanismos de acuerdo extrajudicial de litigios serían beneficiosos en situaciones transnacionales, pero plantearían muchas dudas en cuanto a su efectiva ejecutoriedad. Más compleja aun resultaba la cuestión de la protección de datos, materia incipiente desde la recién aprobada Directiva 95/46 entonces vigente, y que quedaría desatendida por cuanto la recomendación GBDe requería únicamente del consentimiento del consumidor sin tener en cuenta el hecho de que éste último no puede prever necesariamente todos los usos de sus datos ni todas las consecuencias de su decisión. Y con respecto a la protección contractual, el GBDe permanecía en silencio; la defensa jurisdiccional del consumidor de cara al exterior se sustanciaría mediante complejas cuestiones propias del Derecho Internacional Privado de la UE vinculadas a la protección al consumidor, de las que también se acabó ocupando la UE.

Esta cooperación no gubernamental fue iniciada por el Comisario Europeo Bangemann, y obtuvo el apoyo de los gobiernos de Europa no sin cierta vacilación al estimarse demasiado independiente del poder normativo público, mientras que del otro lado, particularmente por la parte estadounidense, el mecanismo propuesto se estimó lastrado por demasiados resabios intervencionistas. El contrapeso del enfoque protector del consumidor europeo significó la otra aportación para el desencuentro; consecuentemente el GBDe ha de tenerse sustancialmente como un frustrado (y a la postre abandonado) intento europeo de establecer unos límites a la autoregulación partiendo desde las interioridades de la autoregulación en sí misma. La diferencia tanto terminológica como conceptual entre «confianza del consumidor», (término

decir verdad, en unos compases iniciales se planteó como necesario considerar la posible posición de la Unión Europea sobre la autorregulación, enfoque que también tuvo su momento álgido en la opinión europea. En consecuencia, en cuanto al alcance global de internet, la posición de la UE sobre autorregulación resultó mucho menos intensa, y dicha línea no ha hecho sino confirmarse⁴.

III. Las nociones de comercio y de consumidor *online* desde el enfoque tuitivo de la Unión Europea

Desde la aparición y consolidación exponencial del e-comercio con el cambio de siglo surgieron desde las instancias europeas unos acusados temores ante la aparición del mismo. Dichas cautelas no han quedado a la postre en absoluto injustificadas; aunque entendamos que el ciberespacio no cuestiona sobre el papel por sí mismo la aplicabilidad de las Leyes nacionales, lo cierto es que en la práctica las somete a no poco cuestionamiento en cuanto a su fuerza o viabilidad efectiva. El enfoque europeo presenta pues una vez más, para este mismo terreno del e-comercio, una concepción esencialmente tuitiva e intervencionista con respecto al justiciable tenido por el más indefenso, en este caso el e-consumidor. Efectivamente, en contraposición, el modelo de autorregulación reivindica una visión correspondiente con un consumidor informado, capaz de protegerse en inter-

introducido por el GBDe), y la «protección al consumidor» (noción propia del enfoque de la UE), abocaba a una distinción esencial con relación a la percepción de la persona del consumidor. Según el GBDe, un consumidor informado e instruido sería siempre capaz de protegerse por la mera existencia de la autonomía contractual, mientras que desde la doctrina del Derecho del consumidor, dimanante de la Política europea homónima, el consumidor siempre ha de verse asistido por una normativa y un aparato institucional que lo ponga salvo de cualquier eventualidad, y máxime cuando las grandes operadoras del e-comercio ni son europeas, ni están al alcance del sistema jurisdiccional consumeristamente protector que igualmente reviste el entorno europeo en sus normas de Derecho Internacional privado (aspectos estudiados en otras aportaciones por el autor del presente artículo). Se entendería por tanto que la iniciativa GBDe entonces no podría entonces solucionar en su totalidad los problemas a los que se enfrentan tantos consumidores cuando compran por internet bienes que no ha visto aún y que pueden por tanto incurrir en errores o ser sometidos a engaños o abusos al prestar su consentimiento desde el ordenador.

La autorregulación no pasó de una mera cláusula de estilo rápidamente revestida de ropajes de sospecha, porque desde Europa se estimó como pauta, no sin fundamento, que la autorregulación confiada respecto del consumidor europeo en un contexto global o universal confiada a los grandes grupos de internet (por supuesto, norteamericanos y chinos, que no europeos) le dejaba inerme ante ellos. Así las cosas, se entendió finalmente que Europa no estaría nunca preparada para considerar superfluas las normas contractuales y las propias del Derecho de protección al consumidor.

4 DE MIGUEL ASENSIO, P. *Derecho privado de Internet*, 4.^a edición, Editorial Civitas, Madrid, 2011, p. 812.



net; la cooperación internacional debería entonces basarse más en la idea de libertad contractual y en un sistema de aututela, que estime al consumidor por interet como un adulto y no como un menor merecedor de protección, encorsetado en su libertad de elección mediante un sistema de regulaciones protectoras, sean éstas más o menos especializadas. Desde esta óptica libre o contractualista, el mercado, se podría decir, proporcionaría al consumidor todos los medios de autodeterminación que necesita. La protección cubre inclusive la protección de la propia identidad del e-consumidor en clave de protección en el manejo de sus datos personales por parte de las empresas (grandes o pequeñas) que operen en el comercio electrónico⁵. A lo largo de todo el tiempo transcurrido, tal enfoque ha sido seguido sin fisuras desde el aparato institucional de la Unión, destacando la labor divulgadora a cargo tanto del Parlamento Europeo⁶, como de la Comisión⁷. Es esta última institución la que, a pesar de contar la Unión con una materia específica en protección de datos (el Reglamento General de Protección de Datos de 2016) ha planteado la posibilidad de medidas específicas al respecto en lo tocante al e-comercio⁸.

A tenor de lo acabado de exponer, son múltiples las definiciones que del e-consumidor se remiten desde la doctrina, abundando aquellas que lo entienden como un receptor de ofertas comerciales por el medio telemático. Así las cosas, se entendería por «por comunicación al público por medios electrónicos toda puesta a disposición del público o categorías de público, mediante un proceso de comunicación electrónica, de signos, señales, escritos, imágenes, sonidos o mensajes de cualquier clase que no tengan el carácter de correspondencia privada»⁹. En cualquier circunstancia, es muy probable que la concre-

- 5 Materia que depasa ampliamente el curso de la presente aportación, con respecto a la misma nos ceñiremos a recalcar que la integridad y seguridad personales en el entorno online comprende dos grandes apartados, uno genérico y otro específico. La importancia de la materia se refleja en la opción del instrumento del Reglamento en sustitución de la Directiva. Las líneas genéricas se confían pues al conocido por todos Reglamento 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos). El segundo aspecto, más específico, tiene por norma el Reglamento 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de julio de 2014 relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior y por la que se deroga la Directiva 1999/93 sobre firma electrónica.
- 6 Véase a este tenor el Documento Briefing Políticas de la Unión Europea – En beneficio de los ciudadanos EPRS | Servicio de Estudios del Parlamento Europeo Autor: Nikolina Šajn Servicio de Estudios para los Diputados PE 633.141 - junio de 2019 ES Protección de los consumidores europeos. Recuperado el 28 de noviembre de 2023 de https://what-europe-does-for-me.eu/data/pdf/focus/focus22_es.pdf
- 7 Normas online de la Comisión Europea respecto al comercio electrónico en la UE. Recuperado el 28 de noviembre de 2023 de <https://digital-strategy.ec.europa.eu/es/policies/e-commerce-rules-eu>
- 8 Documento de la Comisión Europea *Droit du Numérique, Document Théorique Digital Rights - France* May 2021 - Version 1. Recuperado el 28 de noviembre de 2023 de https://www.beuc.eu/sites/default/files/publications/consumerpro_digital_rights_tbd_fr.pdf
- 9 VERBIEST, T. *Le nouveau droit du commerce électronique*, Éd. Larcier, Paris, 2005, p. 29.

ción del concepto de e-consumidor en línea genere muchos malentendidos. En Derecho privado, sin ir más lejos, la necesidad de establecer un régimen específico de Derecho del consumidor que se distinga del Derecho privado general está lejos de ser generalmente aceptada, máxime cuando los mecanismos protectores recuerdan a zonas cercanas al Derecho público; no obstante el Derecho de los consumidores en cuanto principal referente comparte, junto con otros ordenamientos como el laboral y el medioambiental, un cierto carácter tuitivo y de irrenunciabilidad de derechos que ampara al eslabón más débil (el consumidor o pequeña empresa por internet) frente al poderoso (las grandes operadoras del comercio telemático), quien por otro lado siempre debe tener idénticas condiciones para desistirse de los compromisos adquiridos por el medio telemático en comparación con el entorno físico¹⁰. Y en esto veremos que la diferencia de matiz que caracteriza al sistema europeo frente a otros entornos resulta esencial, puesto que en otros entornos la apuesta ha sido a favor de la autorregulación a cargo de las empresas mismas del sector del comercio electrónico, al cual se dirigen asimismo acciones de protección coordinada en el conjunto de los Estados miembros y sus Administraciones¹¹.

Debemos recalcar que han sido las más poderosas las que ha impuesto sus propuestas, pautas y modelos unilaterales o de contratación por adhesión. Así las cosas, el problema relativo a la necesidad de implantar un régimen especial para el consumidor aparece como una cuestión previa a cualquier cooperación internacional en la materia, al menos desde la óptica europea. Para resolver este problema, resulta importante que el enfoque analítico se refiera inicialmente a los problemas materiales —celebración de contratos, protección de datos personales, competencia jurisdiccional— que se presentan en internet. Pero no podemos por otro lado de aseverar, insistimos desde una sensibilidad europea, que este enfoque tiene graves consecuencias: en primer lugar, no basta con analizar las normas ya existentes cuyo ámbito de aplicación se limita al consumidor. Éste además no es el único que corre el riesgo de cometer errores en el entorno internet y que merece ser protegido frente a posibles abusos de la comunicación electrónica: también debe existir preocupación por el empresario que pretende ajustar una parte de su actividad por medios electrónicos. Procede pues afinar al máximo el concepto de consumidor en cuanto a sujeto contratante en internet, a fin de lograr para éste el más alto y adecuado grado de protección posible¹².

En resumidas cuentas, mezclándose con cuestiones que hacen a la noción misma de libertad personal, democracia, libre empresa, etc. (naciones todas ellas desde luego ni igual ni uniformemente compartidas), las nociones de comercio y consumidor online tienen pues diversas acepciones en todos los mencionados entornos, de modo que la Unión Europea tiene la suya. A fin de ajustar nuestro estudio al margen de sentimientos precipitados o más o menos irreflexivos, deberemos, en primer término, definir quién sea

10 CLEMENTE MEORO, M. E., «Consecuencias del ejercicio del derecho de desistimiento en los contratos electrónicos», *Noticias de la Unión Europea*, n.º 263, Valencia, 2006, p. 7.

11 Siendo su instrumento normativo característico la Directiva 2009/22 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa a las acciones de cesación en materia de protección de los intereses de los consumidores.

12 Comparten tal perspectiva GUIADO MORENO, Á. *Formación y perfección del contrato en internet*, Editorial Marcial Pons, Barcelona, 2004, p. 114-116, así como GUILLÉN CATALÁN R. *Oferta contractual y nuevas tecnologías*. Editorial Aranzadi, Pamplona, 2009, p. 36.



para el entorno de la UE el consumidor *online*, así como proporcionar unas líneas aproximativas acerca de en qué consiste la apuesta europea de protección de aquél, partiendo en principio de una cierta adaptación de su tradicional política común de protección al consumidor al entorno virtual. Tal adecuación veremos que recalará en otros ámbitos normativos comunes y conexos de la acción legislativa e institucional de la UE, contrastando con la posición seguida por otros entornos (en efecto, EE. UU. y China), menos proteccionistas y que confían en las propias empresas del comercio electrónico (los célebres gigantes tecnológicos acusados, no sin motivos, de contar con un poder abusivo y omnimodo) para que, mediante la autorregulación, se desprendan un régimen de protección equitativa que aproveche al consumidor. La credibilidad o no entre uno y otro sistema (regulación normativa y autorregulación empresarial) constituye el mayor punto de fricción o conflictividad que afecta al comercio electrónico a nivel global en el contexto actual. Se advierte que en la materia cuyo análisis abordamos en perspectiva de la Europa integrada se da una cierta contradicción; efectivamente la Unión Europea, al mismo tiempo que encarna, como iremos apreciando, un entorno normativo especialmente exigente en lo que toca a la protección del consumidor online, carece por otro lado de grandes empresas o grupos en el sector del comercio online, a diferencia de lo que sucede en Estados Unidos o China. Y es el sistema europeo el que tiene que defender a esos mismos consumidores que son sus ciudadanos respecto a actitudes y entornos propiciados por esos países mucho más desregulados y en teoría menos conscientes de equilibrar la tradicionalmente más débil posición del consumidor, flaquezas que en el e-comercio llegan a límites hasta antes desconocidos en la historia de los intercambios económicos. Semejantes reflexiones tuvieron eco desde un primer momento en la doctrina española¹³.

IV. El marco de principio; las reglas del mercado interior y su incidencia sobre el comercio electrónico

En cuanto al marco jurídico de la UE en el que se ha desarrollado y sigue desarrollándose la regulación de la sociedad de la información y el comercio electrónico, hay que distinguir entre el Derecho originario de los Tratados constitutivos por un lado, y el Derecho derivado de Reglamentos y Directivas por otro. En cuanto al Derecho originario, el ordenamiento jurídico del actual Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE), sustitutivo del antiguo Tratado de la CE o de Roma desde 2008, se muestra sumamente favorable al desarrollo del comercio electrónico: con la aplicabilidad directa de las libertades fundamentales (en particular, la libre circulación de bienes y servicios) en los ordenamientos jurídicos internos del Estados miembros, el Tribunal de Justicia ya reconoció, mucho antes de la aparición del tratamiento informatizado de datos, un derecho individual de los comerciantes a vender a clientes y consumidores en otros Estados miembros, y que posteriormente sirvió de provecho al aprovechar la tecnología que hizo posible el comercio por internet.

13 BOTANA GARCÍA, G. A. «La protección de los consumidores y el comercio electrónico», en *Régimen jurídico de internet*, CREMADES, J., FERNÁNDEZ, M. Á., ILLESCAS, R. (Coords.) Editorial La Ley, Madrid 2001, p. 671.

Con todo, las libertades fundamentales del Mercado Interior europeo y las normas estándar reguladoras de la libre competencia no son suficientes por sí mismas para establecer un entorno legal adecuado para el desarrollo del comercio electrónico en Europa. Mientras las normas nacionales puedan seguir aplicándose al comercio transnacional, en tanto no exista una armonización especializada, puede haber riesgo de indeseable dispersión, y ello aún a pesar de la doctrina conocida como del *Cassis de Dijon* o de las exigencias imperativas, que puede justificar medidas nacionales unilaterales por razones de protección del consumidor, sólo que de modo restrictivo, proporcionado y sobre todo invirtiendo la carga de la prueba acerca de su pertinencia del lado aquellos poderes nacionales que precisamente pretenden lograr dicha protección, y no del operador económico que eventualmente las llegue a padecer¹⁴. Ello es así para evitar que la protección aboque en la práctica a una proliferación de trabas injustificadas al libre comercio entre los Estados miembros. La validez de este principio tiene idéntica cabida, sin diferenciaciones aparentes, si lo considerado es el comercio electrónico; pero a mayor abundamiento de armonización por instrumentos de Derecho derivado, menos margen se deja al empleo de la doctrina de las exigencias imperativas.

A partir de aquí se asume que el Mercado interior, que se define como un espacio económico sin fronteras en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales está garantizado, no funcionará. Para construirlo, la UE se vio obligada especialmente tras el proceso abierto con el Acta Única Europea de 1986 a utilizar su política de aproximación de las legislaciones nacionales de acuerdo con las bases jurídicas del TFUE diseñadas al respecto. La política comunitaria sobre protección de los consumidores en el contexto del comercio electrónico, adoptando un enfoque de armonización tradicional basado en normas estrictas, ha surgido de dos fuentes. La primera y más evidente es la política comunitaria clásica, que pone de manifiesto situaciones en las que el juego de las fuerzas del libre mercado y, en términos de Derecho privado, la libertad de contratación, no son suficientes para garantizar que el consumidor pueda defender sus intereses. Sin embargo, una segunda fuente, menos obvia, parece más importante cuando se trata de evaluar la política de la UE en el contexto del comercio electrónico global. La actuación de la UE tiene como objetivo establecer y mantener el Mercado Interior. Por lo tanto, la UE utiliza su poder legislativo contenido en los Tratados para aproximar la legislación nacional. La consecuencia es la aparición de un Derecho de la UE estricto en el ámbito de los contratos de consumo válido también para el comercio electrónico.

V. Análisis del marco específico comprendido por la directiva sobre comercio electrónico

Lo primero que llama la atención es que la Directiva 2000/31 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2000, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información (en particular el comercio electrónico en el

14 MATTERA-RICIGLIANO, A. «L'arrêt 'Cassis de Dijon': une nouvelle approche pour la réalisation et le bon fonctionnement du Marché Intérieur», *Revue du Marché Commun*, Bruselas, 1980, pp. 507.



mercado interior), pese a sus indudable compromiso con la protección a los consumidores, inclusive en lo que a la seguridad de comercio se refiere, tiene unas bases legales al margen de la Política Común de Consumidores de la UE, estando sus referentes más propiamente ubicados en la armonización y consecución armónica del Mercado Interior¹⁵. Concretamente, el objetivo declarado de la Directiva (en el artículo 1.1) es «contribuir al correcto funcionamiento del mercado interior garantizando la libre circulación de los servicios de la sociedad de la información». Pretende regular solo lo estrictamente necesario para el buen funcionamiento del mercado sin fronteras. Además de este objetivo, la Directiva pretende garantizar un alto nivel de protección de los objetivos de interés general, y en particular de los consumidores, lo que se refleja en particular en la disposición de que la Directiva es «sin perjuicio del nivel de protección, en particular con respecto a la salud pública y los intereses de los consumidores establecidos por los instrumentos de la UE y la legislación nacional de aplicación» (art. 1, 3). Según los diseñadores de la Directiva, las medidas de protección e información del consumidor no frenarán el desarrollo de los servicios en línea, sino que, por el contrario, fortalecerán la confianza del consumidor y, por lo tanto, el auge de los servicios en línea.

Es reduciendo los riesgos de actividades ilegales (véanse las normas sobre la responsabilidad de los intermediarios y las normas que prevén el control efectivo del Estado miembro en el que está establecida la empresa), imponiendo obligaciones de información y transparencia a los operadores, aclarando la voluntad de los consumidores en caso de celebración de un contrato y garantizando mejores medios de reparación (a través de los códigos de conducta de fomento y el uso de mecanismos de resolución de disputas) que la confianza del consumidor debe aumentar. En conclusión, entre las materias que más habitualmente afectan a la Directiva estaría la protección de varios aspectos esenciales del comercio electrónico, tales como: la posición del consumidor; información personal; derechos de autor; normas publicitarias; normas de competencia; y aspectos fiscales y tributarios. Ha de saberse además que el legislador europeo no precisó la naturaleza jurídica y las consecuencias jurídicas de las obligaciones contractuales del prestador de

15 En concreto, dichas bases legales se hallan ubicadas en pasajes del antiguo Tratado de la CE, cuyas redacciones, transferidas a pasajes del actual TFUE, reproducimos seguidamente en parte:

1.^a- Art. 47.2 antiguo TCE (Derecho de establecimiento), por el cual: «A fin de facilitar el acceso a las actividades no asalariadas y su ejercicio, el Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251, adoptará directivas para la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al acceso y ejercicio de las actividades no asalariadas. Será necesaria la unanimidad durante todo el procedimiento previsto en el artículo 251 para aquellas directivas cuya ejecución en un Estado miembro al menos implique una modificación de los principios legales vigentes relativos al régimen de las profesiones en lo que se refiere a la formación y a las condiciones de acceso a las mismas de las personas físicas. En los demás casos, el Consejo decidirá por mayoría cualificada».

2.^a- Art. 55 (Libre prestación de servicios): «Las disposiciones de los artículos 45 a 48, ambos inclusive, serán aplicables a las materias reguladas por el presente capítulo».

3.^a- Artículo 95 (Antiguo artículo 100 A), relativo a la armonización para la consecución del mercado interior, y que preconiza el empleo de la mayoría cualificada para adoptar actos normativos que coadyuven a tal objetivo.

servicios de información según el art. 10 y 11 de esta Directiva ahora abordada. Los Estados miembros sólo están obligados por el principio de eficacia recogido en el actual TFUE y el art. 20 de la Directiva para adoptar un sistema de sanciones efectivas, que luego permite una amplia variedad de soluciones nacionales.

Sea como fuere, la armonización mínima, por su naturaleza incompleta, es solo una solución posibilista para coadyuvar la coordinación entre las diversas legislaciones nacionales. Sin embargo, debido a la naturaleza transnacional de internet, la armonización mínima en particular podría resultar completamente insuficiente. Con este trasfondo fue como, para evitar la aplicación de multitud de normativas locales a situaciones transnacionales, el legislador europeo adoptó el principio del país de origen en esta Directiva sobre comercio electrónico. El principio es similar al del país de transmisión, inspirado en su día por la conocida como la Directiva sobre televisión sin fronteras¹⁶. El proveedor de servicios ya no tiene que cumplir con los requisitos legales de todos los países receptores (o más bien «acceso a internet»), sino solo con los de la ley de su país de establecimiento. Así, el principio del país de origen reemplaza la aplicación de una multitud de leyes nacionales por la aplicación de un solo ordenamiento jurídico. Este principio está lleno de consecuencias; por ejemplo, cada Estado miembro tiene especificidades en el campo de la publicidad. La Directiva no obliga a los Estados a suprimirlas, pero de acuerdo con el principio del país de origen, estas normas ya no pueden aplicarse a los proveedores de servicios establecidos en otros Estados miembros, creando así una situación de discriminación inversa contra los proveedores de servicios nacionales. Huelga decir que el comercio electrónico, a través de la legislación europea, se ha convertido en todo un factor liberalizador, con sus sombras de desprotección cuando son operadores exteriores de la UE los que entran en escena. El alcance del principio se hace evidente cuando uno considera su alcance. Según el art. 3 párr. 1 y 2 de la Directiva sobre comercio electrónico, el principio se aplica al «dominio coordinado». La Directiva define el dominio coordinado de forma muy amplia. Según el art. 2 letra h), la Directiva cubre todos los «requisitos previstos por los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros y aplicables al prestador de servicios de la sociedad de la información, ya sean de carácter general o hayan sido especialmente diseñados para ellos». Así, el principio ejerce su fuerza incluso frente a normas jurídicas generales que el legislador nacional no creó para el comercio electrónico, pero que también se aplican a Internet. Además, la aplicación del principio no se limita a las materias armonizadas por la legislación europea.

El hecho de que el legislador del país de acceso esté por lo tanto privado de toda autoridad es tanto positivo como problemático. A primera vista, el principio hace superflua cualquier armonización de las leyes nacionales. Cuando consideramos los asuntos involucrados —el Derecho publicitario en su totalidad, e incluso el derecho penal con, por ejemplo, sus disposiciones sobre pornografía infantil o delitos contra la seguridad del Estado— las consecuencias son considerables. Sin embargo, la Directiva prevé toda una serie de excepciones al principio. Estas excepciones cubren, por ejemplo, la ley de pro-

16 Directiva 89/552/CEE del Consejo, de 3 de octubre de 1989, relativa a la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros sobre el ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva, la cual conoce ciertas propuestas de modificación por la Comisión al menos desde finales del año 2005.



iedad intelectual, la ley de competencia, la protección de datos personales¹⁷, la libertad de las partes para elegir la Ley aplicable a su contrato, las obligaciones contractuales relativas a los contratos celebrados por los consumidores, así como el tratamiento de la publicidad no solicitada, o susceptible de inducir a error al consumidor¹⁸. Además, los Esta-

- 17 Un modo interesante de reinterpretar desde la jurisprudencia la Directiva 2000/31, en materia de protección de datos de los consumidores, superando así sus aparentes limitaciones, lo hallamos en la STJUE de 16 de octubre de 2008 BdV As 298/07. Se trataba del caso de la DIV, una compañía de seguros de automóviles, ofrecía sus servicios exclusivamente en Internet. En las páginas de su sitio web, mencionó su dirección postal y su dirección de correo electrónico, pero no su número de teléfono. Esto solo se comunicó después de la celebración de un contrato de seguro. Por otro lado, las personas interesadas en los servicios de IVD podían hacerle preguntas a través de un formulario de contacto en Internet, cuyas respuestas se comunicaban por correo electrónico. Sin embargo, la Federación Alemana de Asociaciones de Consumidores, había considerado que DIV estaba obligada a indicar su número de teléfono en su sitio web. De hecho, esta sería la única forma de garantizar una comunicación directa. Posteriormente, el Tribunal Federal de Justicia de Alemania decidió preguntar al Tribunal si el artículo 5, apartado 1, letra c), de la Directiva 2000/31/CE exige la indicación de un número de teléfono. El Tribunal de Justicia dictaminó que el artículo 5, apartado 1, letra c), de la Directiva 2000/31/CE debe interpretarse en el sentido de que el proveedor del servicio está obligado a prestar a los destinatarios del servicio, antes de cualquier celebración del contrato con estos últimos, además de su dirección de correo electrónico, otros datos que permitan un contacto rápido, así como una comunicación directa y eficaz. Esta información no tiene por qué corresponder a un número de teléfono. Podrán residir en un formulario de contacto electrónico, mediante el cual los destinatarios del servicio pueden dirigirse a través de Internet al prestador del servicio y al que éste responde por correo electrónico, salvo en los supuestos en que un destinatario del servicio, encontrando él mismo, después de ponerse en contacto por medios electrónicos con el prestador de servicios, privado de acceso a la red electrónica, solicita a este último el acceso a un medio de comunicación no electrónico (Considerandos 40 y sigs.).
- 18 Un modo de ejercer labores de vigilancia contra la publicidad engañosa desde la misma Directiva 2000/31 lo encontramos en la STJUE de 23 de marzo de 2010 en el litigio que opuso a Google France y su matriz frente a la conocida firma Louis Vuitton en los As. Ac. 236 a 238/08. Sucedió que Google en su filial francesa y a nivel general operaba un motor de búsqueda en Internet y ofrecía, entre otras cosas, un servicio de referencia de pago llamado «AdWords». Este servicio permitía a cualquier operador económico, mediante la selección de una o más palabras clave, mostrar un enlace promocional a su sitio, acompañado de un mensaje publicitario. Vuitton, titular de la marca comunitaria «Vuitton», y otros titulares de marcas francesas habían observado que, al utilizar el motor de búsqueda de Google, la introducción por parte de los internautas de los términos que constituyen estas marcas generaba enlaces a sitios que ofrecían imitaciones de Vuitton productos y a sitios de competidores de otros propietarios de marcas. El Tribunal de Casación (Francia) cuestionó al Tribunal de Justicia sobre la legalidad del uso, como palabras clave en el contexto de un servicio de referencia en Internet, de signos correspondientes a marcas, sin que los titulares de las mismas hayan dado su consentimiento. Se entiende que el titular de una marca queda habilitado para prohibir a cualquier anunciante hace publicidad de sus productos cuando el eventual consumidor en el medio internet difícilmente pueda conocer si los productos o servicios mencionados en el anuncio provienen del titular de la marca o de una empresa tercera. La función esencial de la marca consiste, en parti-

dos de acceso pueden tomar medidas individuales, en particular en el campo del derecho penal, siempre que se haya solicitado al Estado de origen que tome tales medidas antes y sin éxito, que la intención de tomar estas medidas sea notificada a la Comisión y que las medidas sean proporcionadas a su objetivo (art. 3 al. 4 de la Directiva). Estas excepciones son ciertamente numerosas, pero todavía hay un ámbito de aplicación considerable, especialmente en lo que respecta a las reglas de publicidad.

En comparación con el enfoque clásico de armonización, el principio del país de origen invierte la relación entre principio y excepción. Según el enfoque tradicional, es la ley nacional de cada país de destino de los bienes y servicios la que se aplica (principio de territorialidad). Como excepción, el Derecho de la Unión sólo interviene en los casos en que la aplicación de las leyes nacionales ya no es aceptable. La herramienta de intervención consiste en armonizar la legislación del país de destino. Considerando que, según el principio del país de origen, la aplicación de la ley del país de destino o de acceso se considera inaceptable como principio fundamental y, por lo tanto, se reemplaza por la aplicación de la ley del país de origen. Parece que en este sistema la política de armonización se ha vuelto superflua. Sin embargo, sigue desempeñando un papel importante, aunque completamente diferente. En la medida en que la ley del país de origen sea muy débil y su aplicación exclusiva resulte inaceptable, el legislador de la UE tiene al menos la facultad de armonizar la cuestión de que se trate e introducir una mayor protección del interés afectado. Ya debido a esta posibilidad, el temor a una competencia entre ordenamientos jurídicos que reduciría el nivel de protección en toda la Unión Europea apenas se justifica. Esta función modificada de la política de armonización en el ámbito del principio del país de origen también explica por qué el principio sólo se aplica en el marco del mercado interior. En otras palabras, el país de origen debe ser un Estado miembro: un proveedor de servicios de información establecido en Estados Unidos, por ejemplo, debe, en principio, cumplir con la legislación nacional de todos los Estados miembros de la Unión Europea.

Una vez más, nos damos cuenta de que el único objetivo de la política común construida desde las instituciones europeas es el establecimiento del Mercado interior, descuidando en no desdeñable medida la consustancial dimensión exterior del comercio electrónico. Y no que resulta peor aún; la aplicación del principio del país de origen discrimina a terceros países. En cualquier circunstancia no debe olvidarse que el poder normativo propio de la UE sólo puede garantizar la calidad de la protección de acuerdo con la legislación de los Estados miembros. Esta afirmación se habría visto en principio matizada con el S. XXI con el creciente empleo del Reglamento, que no requiere medidas de trans-

cular, en permitir a los usuarios de Internet distinguir los productos o servicios del titular de esa marca de los que procedan de otra fuente (Considerandos 84, 85, 87 a 90 y 99). Sin embargo, las repercusiones del uso del signo idéntico a la marca por parte de terceros no constituyen en sí mismas una vulneración de la función publicitaria de la marca (Considerandos 91 a 95). El artículo 14 de la Directiva 2000/31/CE debe interpretarse en el sentido de que la regla allí establecida se aplica al proveedor de un servicio de referenciación en Internet cuando dicho proveedor no haya desempeñado un papel activo que pueda confiarle el conocimiento o el control de los datos almacenados. Si el comportamiento es puramente técnico, automático y pasivo, lo que implica la ausencia de conocimiento o control de los datos que almacena, dicho proveedor no puede ser considerado responsable (Considerandos 114, 119 y 120).



posición, como sustitutivo de las hasta hace poco irremplazables Directivas. No obstante, la materia de consumo sigue siendo aún hoy del casi exclusivo cometido de éstas últimas. En cualquier circunstancia subyace todo un enfoque pluridisciplinar en el tratamiento del comercio electrónico, al menos en el plano material. Pese a esa influencia de la política de consumidores, preexistente al fenómeno internet y que existía desde hace tiempo, la Directiva de Comercio Electrónico del año 2000, como clara consecuencia del momento histórico en que nació, no escapó del todo de las presiones autorreguladoras, muy vivas en aquel entonces. Así su art. 16 alienta a las organizaciones empresariales y de consumidores a desarrollar códigos de conducta a nivel de toda la UE, destinados a contribuir a la correcta aplicación de la Directiva. Y el art. 17 de dicha Directiva se refiere a los litigios extrajudiciales.

Pero semejantes pasajes no empañan la pauta principal, esto es que la misma asuma adaptándolos significativos pasajes y reglas típicas de las Directivas las acabadas de analizar como integrantes dentro del Derecho de consumidores de la UE. Así, existen obligaciones dirigidas al prestador del servicio: este último debe proporcionar una serie de información al destinatario. Como acabamos de mencionar, la Directiva también introduce reglas materiales que el proveedor de servicios debe respetar al celebrar el contrato, en particular la obligación de proporcionar medios técnicos para individualizar y corregir errores cometidos antes de realizar un pedido (art. 11.2). En este contexto, la Directiva también utiliza el concepto de consumidor. Las partes del contrato pueden pactar otra cosa, según algunas reglas contenidas en el art. 10 y 11, siempre que no sean consumidores. En cualquier caso, el marco legal establecido por la Directiva 2000/31 sólo constituye una base mínima y aproximada, carece realmente de vocación completiva, posicionamiento que sin ambages ha expresado el propio Parlamento Europeo¹⁹.

19 En criterio de tan alta institución, ha de considerarse que esta Directiva del 2000 tiene un horizonte ya lejano, y deja muchas preguntas abiertas. Éstas se complementan, como hemos tenido la oportunidad de ver, mediante diversas disposiciones adicionales que revisten la forma de Directivas, y algunas de ellas reemplazadas incluso por Reglamentos. Aparte, la Directiva deja espacio para iniciativas de los Estados miembros y, potencialmente, para la creación de futuras divergencias, que sin embargo pueden corregirse durante las revisiones de la Directiva previstas en el art. 21. Además, en virtud del principio de subsidiariedad, solo se abordan determinadas cuestiones específicas que plantean problemas para el mercado interior. Si hay armonización, es a la vez limitada (factores dejados a los Estados miembros) y mínima (en los aspectos más discutidos). De este modo la Directiva de comercio por internet, con tanto tiempo transcurrido y pese a algunos retoques de importancia, siempre está afectada del riesgo de quedar desfasada. Los instrumentos de corrección son concretamente dos: el primero se identifica con el encuadramiento del comercio online dentro del conjunto genérico de materias que comprende el Mercado Interior dentro de la UE, mientras que el segundo procede del desarrollo de diversos aspectos concretos de la Política Común de Consumidores, preexistentes al propio fenómeno del e-comercio, pero que gracias a las potencialidades deparadas desde aquélla se proporcionan nuevos bríos a la Directiva de 2000 cuando este instrumento los precisa desde sus carencias. Tal es así, que la necesidad de una reforma del instrumento se ha puesto pues de relieve, destacando en ello el posicionamiento del Parlamento Europeo en fechas recientes, reivindicándose la necesidad de unos mecanismos protectores propios aparte de los que el e-comercio toma en préstamo desde la Política Común de Consumidores (lo

VI. El marco normativo material armonizado europeo protector del consumidor y su aprovechamiento desde el contexto del e-comercio

Extendiendo su concepción tradicional a internet, el legislador de la Unión ha armonizado el derecho de los Estados miembros mediante reglas estrictas que atribuyen derechos individuales a los consumidores²⁰. Sea desde una óptica específicamente de protección al consumo (antecedente de la Directiva del 2000 y de la que el comercio electrónico indudablemente se beneficia en el plano material), o desde una armonización genérica en aras la consecución armónica del mercado interior (de cara no sólo interna, sino igualmente hacia el exterior de la UE), toda política de armonización en clave europea se ha venido basando en dos ideas esenciales que caracterizan el conjunto de la política

cual refleja el estado actual de cosas de un modo sólo parcialmente satisfactorio) A entender de la institución comunitaria: «La Directiva de Comercio Electrónico, adoptada en 2000, tenía como objetivo armonizar los estándares mínimos de responsabilidad para los intermediarios de internet en toda la Unión Europea. Según el marco legal de la UE, las plataformas digitales o en línea no son legalmente responsables de alojar contenido ilegal, pero están obligadas a eliminar dicho contenido tan pronto como aparezca (...). Además, los cambios sociales han cambiado la naturaleza y el alcance de la responsabilidad, por ejemplo, la aparición de nuevas y diversas prácticas en línea dañinas, como la difusión de contenido terrorista en línea, el uso creciente de plataformas para distribuir productos falsificados y la difusión en línea de noticias falsas y anuncios engañosos». Aspectos tomados del documento del Parlamento Europeo: Réforme du régime européen de responsabilité des intermédiaires en ligne Contexte de la future législation relative aux services numériques, Analyse Approfondie EPRS | Service de recherche du Parlement européen Auteur: Tambiama Madiéga Service de recherche pour les députés PE 649.404 — mai 2020. Recuperado el 28 de noviembre de 2023 de [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/649404/EPRS_IDA\(2020\)649404_FR.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/649404/EPRS_IDA(2020)649404_FR.pdf)

20 Por ejemplo, la Directiva sobre contratos a distancia de 1997 previó en su momento que, en términos de protección contractual del consumidor, le asistía a éste todo el derecho tanto a permanecer en el contrato suscrito por internet como a desistirse de aquél. Este espíritu pasaría a la normativa que se configuraría como principal, la Directiva sobre comercio electrónico de 2000, que aún sigue en vigor. Esta disposición también afecta a la posición del consumidor a través de reglas sobre la formación del contrato por medios electrónicos (arts. 9 a 11). El fenómeno puede resumirse del siguiente modo: son diversas normativas características de la política europea de consumidores las que establecen las pautas esenciales para crear un estado de conjunto que, al consolidarse el comercio por internet, determina la normativa concreta de la Directiva del año 2000; pero a diferencia de estas «Directivas precursoras», de base legal o enmarcamiento en dicha política consumerista, la citada Directiva del 2000 tiene su justificación o base legal en diversos preceptos del antiguo Tratado de Roma (en su versión entonces actualizada), que estaban más vinculadas a facetas tales como la Libertad de establecimiento y libre prestación de servicios, así como la armonización para la consecución del Mercado Interior.



de los consumidores: en primer lugar, que es necesario proteger al consumidor, quien se encuentra en una situación desventajosa en la que no puede defender sus intereses de manera efectiva; en segundo término, para respaldar a los consumidores (en una noción amplia, que puede incluir asimismo a empresarios y otros agentes económicos) en sus adquisiciones en el extranjero. Este enfoque es particularmente problemático en los casos transnacionales, debido a la preferencia por la autorregulación cuando operadores asentados en Estados Unidos o China entran en liza. En la medida en que por las normas de Derecho internacional privado (como apreciaremos al final del presente estudio), la protección deparada por la UE tiene vocación de imponerse desde nuestro continente a cualquier proveedor de servicios que desee entrar en contacto con consumidores europeos. Y con ello depara un factor más de fricción respecto del comercio transnacional electrónico con terceros países. Encontramos aquí el que puede considerarse el principal ámbito de Derecho material de la UE que, sin venir específicamente concebidos u orientados al comercio *online*, sí que lo configura y condiciona de modo indefectible. En efecto, la política común de consumidores constituye un ámbito que, si bien se habían estado actuando de modo implícito desde los momentos fundacionales de la antigua Comunidad Europea, carecía de una base legal expresa, concretamente en el antiguo Tratado de Roma. Con motivo de la adopción del Acta Única Europea (AUE) en 1986, la política común de consumidores adquiere carta de naturaleza. Se pueden citar diversas fuentes doctrinales que reflejaron en su momento la importancia que implicaba la adopción de una política común de consumidores en el seno de la Europa integrada. Así, los motivos para la elaboración de una política de la UE de defensa de los consumidores y las relaciones del fenómeno del consumo y el consumidor fueron resaltados en su momento, inclusive con un carácter previo²¹, con su reflejo correspondiente en la doctrina española en el momento mismo de la adhesión a las Comunidades²². La entrada en vigor del Acta Única Europea implicó la inclusión, por primera vez, de preceptos de Derecho originario relativos a la política de consumidores, que pasarían por primera a tener su base específica dentro del TCE, pasando con posterioridad al actual art. 169 TFUE. Esta nueva armonización de legislaciones con vistas al Mercado Interior, que permitía recurrir a la mayoría cualificada en el Consejo en vez de la unanimidad, y el recurso no sólo a las Directivas, sino a las demás formas del Derecho derivado, iban a tener su correspondiente efecto causal en el crecimiento exponencial de la legislación europea en materia de protección de los consumidores.

El proceso desarrollado en el seno de la Europa integrada responde a la referida paradoja, en cuya virtud, primero aparecieron unas normativas proteccionistas del consumidor en una época pre-telemática. Posteriormente apareció una normativa específica dirigida al mundo telemático, alguna dirigida específicamente al comercio electrónico, mientras que otras se dirigían indistinta o generalistamente al entorno de las TIC. Reformas posteriores vinieron supliendo lagunas y defectos. Sin embargo, la normativa del comercio electrónico no se vio sustancialmente modificada y sí lo fueron otras normativas tecno-

21 BOURGOIGNIE, T. *Vers un Droit européen de la consommation? Possibilités et limites*, Bruylant, Bruselas, 1979, p. 5.

22 MATEU, F. J. y CEPAS, R., «Política de Protección de los Consumidores en la CEE», en *La Protección de los Consumidores y el Medio ambiente en la CEE*, Col. Política Europea, Ed. Trivium, Madrid, 1986, p. 23.

lógicas, y lo que es aún más llamativo; que también fueron objeto de reforma normativas proteccionistas del consumo en general, para entornos no tecnológicos, y cuya reforma ha incidido beneficiosamente, para el comercio *online*. Todo ello acabó redundando en una mayor seguridad, no sólo para los productores, sino también para los consumidores. Éstos irían a partir de entonces a gozar de mayores beneficios, puesto que, junto a una mayor oferta de productos y servicios, iban a encontrar una mejor relación calidad/precio gracias a la competencia y a las condiciones uniformizadas de calidad en base a un nivel elevado. Por su parte, la supresión de controles en frontera, debido a la aplicación del Acta Única en cuanto a la realización del Mercado Interior en 1993, se tradujo asimismo en una reactivación de los intercambios entre los Estados miembros. En este entorno influyó sustancialmente la Comisión Europea a la hora de determinar en sus proposiciones de actos una serie de ejes fundamentales de acción, recogidos en diversos programas concretos de actuación, reivindicados en su alto valor por la doctrina²³.

Antes de la aprobación de la Directiva sobre comercio electrónico en el año 2000 ya figuraban Directivas preexistentes especialmente diseñadas para la protección contractual del consumidor. Sobre todo, cabría mencionar las Directiva sobre crédito al consumo y sobre cláusulas abusivas, con unas primeras versiones que se remontan a 1993. Según la última Directiva, para evaluar el carácter abusivo de una cláusula resultaría necesario, además de su propio contenido, considerar las circunstancias en que la cláusula fue introducida en el contrato. Por tanto, estas Directivas permitían en principio (y aunque preexistiesen a internet) considerar las particularidades del sitio web del proveedor de un servicio de información donde se mencionan tanto las cláusulas contractuales, como el método de celebración electrónica establecido por el proveedor. Además, cabe mencionar todas las normas de Derecho derivado relativas a la publicidad, en particular la normativa referente a la publicidad engañosa²⁴.

-
- 23 JEULAND, E., ROCHFELD, J. *Droit des consommateurs et procédures spécifiques en Europe*, Ed. *Techniques et juridiques*, Paris, 2005, p. 22. De conformidad a los referidos autores, tales ejes pueden resumirse en los siguientes: protección de los consumidores contra los riesgos susceptibles de afectar su salud y seguridad; protección de los intereses económicos de los consumidores; mejora de la situación jurídica de los consumidores; mejora de la educación y de la información de los consumidores; consulta y representación apropiada de los consumidores en la preparación de las decisiones que les conciernan; aumento de la representación del consumidor a nivel nacional y europeo de forma simultánea y coordinada; e incremento de la eficacia mediante el diálogo con expertos y aumentando la cooperación.
- 24 Recalquemos que, a pesar de este notable cuerpo legal, estas reglas fueron difícilmente suficientes para regular un mercado interno europeo para el comercio electrónico, precisamente por sus especificidades, y porque gran parte del mismo procedía del exterior de la UE. A ello las instituciones europeas reaccionaron mediante la adopción de una Directiva de Contratos a Distancia, cuyo ámbito de aplicación ciertamente no se limita únicamente al contrato electrónico, pero que sin embargo se aplica a las nuevas tecnologías. La Directiva confería al consumidor toda una serie de derechos, en particular el de ser informado y el de desistimiento del contrato en un plazo de al menos 7 días hábiles desde la entrega del bien vendido. Este último derecho daría al consumidor la posibilidad de atestiguar la calidad de los bienes o servicios vendidos antes de tomar su decisión contractual final. Además, la Directiva también regulaba la protección del consumidor frente a la entrega no solicitada de bienes y servicios, la protección frente



Procederemos ahora a sintetizar brevemente cada uno de los ámbitos de la política común de consumidores los cuales, preexistentes al fenómeno del comercio por internet, y a veces hasta expresamente excluidos del aquél, no por ello dejan de sentir su influencia e impronta en el terreno ahora analizado.

1. Mecanismos para la detección y eliminación de presuntas cláusulas abusivas

El conjunto de Directivas que inciden sobre las indeseadas cláusulas abusivas en los contratos celebrados entre profesionales y consumidores, varias de ellas recientemente reformada cuando no sustituidas ante las nuevas exigencias suscitadas por el e-comercio²⁵, vienen a fiscalizar en definitiva los denominados «contratos tipo» que los consumidores suscriben cuando quieren concluir una adquisición o una prestación de servicios, incluidos los servicios públicos. Se considerarán abusivas aquellas cláusulas que, pese

al uso fraudulento de tarjetas bancarias, el uso no solicitado y no autorizado de determinadas técnicas para los anunciantes. La mayor parte de estas normas han sido sustituidas por un único gran instrumento que ha posibilitado una unificación importante, aunque aún parcial, y que es la Directiva 2011/83, sobre derechos de los consumidores. Debemos tener en cuenta que el principio de armonización mínima caracteriza la mayoría de los actos normativos de la UE en el ámbito del Derecho de los consumidores. La idea es simple; las Directivas obligan a los Estados miembros a introducir y respetar solo un nivel mínimo de protección de los consumidores. Los Estados miembros siguen siendo libres de mantener o incluso introducir una protección que vaya más allá del nivel de protección dentro de la UE. En este contexto, el legislador europeo está obligado a garantizar un alto nivel de protección. Sin embargo, el objetivo primordial de esta política común sigue siendo eliminar los obstáculos a la libre circulación de bienes y servicios, así como erradicar y las distorsiones a la competencia resultantes de las diferentes disposiciones legales en los Estados miembros. Por tanto, las Directivas en el ámbito del derecho de los consumidores sólo introducen una obligación «mínima», elevando el nivel de protección en unos países sin obligar a otros a bajarlo.

- 25 Merecen citarse aquí las siguientes normativas comunitarias: Directiva 93/13 del Consejo de 5 de abril de 1993 sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores; Directiva 98/6 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 1998, relativa a la protección de los consumidores en materia de indicación de los precios de los productos ofrecidos a los consumidores; Directiva 2005/29 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de mayo de 2005 relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior, que modifica la Directiva 84/450 del Consejo, las Directivas 97/7, 98/27 y 2002/65 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento núm. 2006/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo; Directiva 2011/83 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre los derechos de los consumidores, por la que se modifican la Directiva 93/13 del Consejo y la Directiva 1999/44 del Parlamento Europeo y del Consejo y se derogan la Directiva 85/577/CEE del Consejo y la Directiva 97/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo; y Directiva 2019/2161 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de noviembre de 2019, por la que se modifica la Directiva 93/13 y las Directivas 98/6, 2005/29 y 2011/83 en lo que atañe a la mejora de la aplicación y la modernización de las normas de protección de los consumidores de la UE.

a las exigencias de la buena fe, causan en detrimento del consumidor un desequilibrio importante entre los derechos y obligaciones de las partes que se derivan del contrato, siempre que estén prerredactadas y no hayan podido ser negociadas. En consecuencia, el consumidor no se verá vinculado a las cláusulas abusivas que figuren en el contrato y que así estimen los jueces, disponiendo que el resto del contrato siga siendo obligatorio para los contratantes en iguales términos. Se acompaña a la Directiva un anexo en el que se recoge una extensa enumeración indicativa de cláusulas presumiblemente abusivas, no siendo exhaustivas. En años sucesivos la Comisión vino realizando informes con el objetivo de evaluar la aplicación de la Directiva sobre cláusulas abusivas, señalándose los buenos resultados obtenidos gracias a su actuación, como por ejemplo: procedimientos de infracción, estudios de mercado, subvenciones destinadas a suprimir las cláusulas abusivas en determinados sectores, diálogo entre consumidores y profesionales, y despliegue de campañas de información, sin descuidar la mención a aquellos elementos que deben mejorarse, como por ejemplo una definición más exhaustiva de las propias cláusulas abusivas, o suplir la inexistencia de un control preventivo de las condiciones precontractuales, entre otras. En este terreno la labor de divulgación y orientación, dirigida a los consumidores en el mismo entorno internet, ha sido particularmente encomiable²⁶. Debe ponerse de relieve que resultan particularmente interesantes en este ámbito concreto los ejemplos relativos a la protección de los consumidores en los contratos producidos en el entorno internet remitidos en la forma de cuestiones prejudiciales dirigidas al Tribunal de Justicia, siendo lo más paradójico que no es la Directiva de 2000 sobre dicha modalidad comercial la empleada, sino otra normativa relativa a protección sobre cláusulas abusivas, aplicada al contexto del e-comercio por el Tribunal de la Unión Europea²⁷.

26 Véase el a título de muestra el Informe de la Confederación de Consumidores y Usuarios, Gobierno de España, sobre «Las cláusulas abusivas en el comercio electrónico del año 2007». Recuperado el 28 de noviembre de 2023 de <https://datos.redomic.com/Archivos/Informes/18.pdf>

27 Encontramos en primer término la STJUE de 3 de septiembre de 2009 Messner As 489/07. En su sentencia, el Tribunal señaló que las disposiciones del artículo 6, apartado 1, segunda frase, y 2, de la entonces vigente Directiva 97/7 debían interpretarse en el sentido de que se oponían a que las reglamentaciones nacionales prevean en general la posibilidad de que el vendedor reclamase compensación del consumidor por el uso de los bienes adquiridos mediante un contrato a distancia en caso de que éste hubiese ejercido su derecho de desistimiento dentro de los plazos conferidos. En efecto, si el consumidor tuviera que pagar tal indemnización compensatoria por el solo hecho de tener la posibilidad de utilizar el bien durante el tiempo que estuvo en su posesión, no podría ejercer su derecho de desistimiento de modo satisfactorio contra el pago de dicha indemnización. Tal consecuencia estaría en clara contradicción con el texto y la finalidad del artículo 6, apartados 1, segunda frase, y 2, de la Directiva 97/7 y, en particular, privaría al consumidor de la posibilidad de utilizar libremente y sin presión del período de reflexión que le concedía la citada Directiva.

Más recientemente encontramos la STJUE de 10 de julio de 2019 Amazon As 649/17. La petición de decisión prejudicial se refería a la interpretación del artículo 6, apartado 1, letra c), de la Directiva 2011/83. El Tribunal recordó que la posibilidad de que el consumidor se ponga rápidamente en contacto con el comerciante y se comunique con él de manera efectiva, tal como se prevé en dicha disposición, es de fundamental importancia para la salvaguardia y la aplicación efectiva de los derechos de los consumidores y, en particular, del derecho de desistimiento, cuyos términos y condiciones de ejercicio se indican en los artículos 9 a 16 de esta Directiva.



2. Acciones dirigidas a la erradicación de la publicidad engañosa

La finalidad de la normativa armonizada de la UE²⁸ consiste en proteger a los consumidores y a las personas que ejercen actividades comerciales, industriales, artesanales o liberales, así como los intereses de público en general, de las consecuencias de la publicidad engañosa. Los elementos que habrán de tenerse en cuenta para evaluar la publicidad consisten principalmente en las indicaciones sobre características del bien o servicio anunciado, su origen y los resultados que pueden obtenerse con su empleo, su precio y su presentación, así como las indicaciones relativas al propio anunciante. Se define publicidad engañosa como aquella que «de cualquier modo, incluida su presentación, induce o es susceptible de inducir a error a las personas a las que se dirige o a las que alcanza y que, en razón de su carácter engañoso, es susceptible de afectar a su comportamiento económico o que, por estas razones, produce o es susceptible de producir perjuicios a un competidor». Los medios de que se sirve la normativa armonizada para conseguir su objetivo de protección a los ciudadanos contra la publicidad engañosa son básicamente dos: de una parte, se encomienda a los Estados miembros la puesta en práctica de medios adecuados y eficaces para controlar este tipo de publicidad, especialmente en lo que se refiere a la adopción de disposiciones que permitan a las personas y organizaciones que, de acuerdo con las legislaciones nacionales, ostenten un interés legítimo proceder judicialmente contra esta publicidad o denunciarla ante un órgano administrativo competente, bien para resolver por sí mismo las quejas, bien para iniciar las acciones judiciales apropiadas.

En segundo término, se las atribuciones que los Estados miembros podrán residenciar en los Tribunales y órganos administrativos encargados de solventar los procedimientos en materia de publicidad engañosa. Obligatoriamente, estos órganos jurisdiccionales o administrativos deberán tener capacidad para ordenar el cese de una publicidad engañosa o para iniciar los procedimientos oportunos, sea para hacer ordenar su cese, sea para impedir su aparición pública cuando ésta aun ni siquiera ha pasado al conocimiento del público. Queda a criterio de los Estados miembros el otorgar facultades a los órganos en cuestión para exigir la publicación de sus decisiones o de comunicados de rectificación cuando de esta forma puedan eliminarse los efectos persistentes de una publicidad engañosa cuya supresión se ha ordenado por una decisión definitiva de los mismos. Se deja también a la elección de los Estados la naturaleza, jurisdiccional o administrativa, de estos órganos, con la sola exigencia de que, cuando se trate de órganos administrativos, aparte de cumplir una serie de requisitos en su composición y poderes, sus decisiones deberán ser susceptibles de un ulterior recurso judicial. Un último punto a destacar es que se invierte la carga de la prueba, debiendo ser el anunciante, a solicitud del Tribunal

Sin embargo, al interpretar esa disposición, debe lograrse un justo equilibrio entre un alto nivel de protección de los consumidores y la competitividad empresarial, tal como se establece en el considerando 4 de la Directiva 2011/83/UE, respetando al mismo tiempo la libertad de empresa del empresario, tal como está consagrada en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE (Considerandos 41 y 44).

28 Directiva 2006/114 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006 sobre publicidad engañosa y publicidad comparativa.

u órgano administrativo, quien demuestre la veracidad de sus afirmaciones publicitarias²⁹. A estos efectos se considerarán como inexactos los datos de hecho anunciados cuando la prueba exigida no sea presentada o se considere insuficiente por el órgano competente. En este contexto resaltemos que en el mundo del comercio por internet la llamada publicidad comparativa como forma publicitaria que consiste en promocionar un producto o servicio sobre otro producto o servicio de la competencia es bastante frecuente, recalándose por la cierta doctrina que esta es una de las cuestiones que más oponen al e-comercio con los modos tradicionales de las relaciones económicas. Es más, para estos autores las diferencias entre uno y otro ámbito vienen creciendo de modo exponencialmente irreconciliable³⁰.

3. Condiciones de venta y garantía de los bienes de consumo

En un Libro Verde de 1993 ya la Comisión puso de relieve se pone de relieve la disparidad existente en los distintos sistemas de ventas y garantías de los Estados miembros, con consecuencias negativas sobre la competencia entre vendedores y la confianza del consumidor en la consecución del Mercado Interior. Como consecuencia, en 1999 se aprobó una inicial Directiva sobre determinados aspectos de la venta y las garantías de los bienes de consumo, aún vigente con objeto de armonizar los distintos sistemas existentes, posteriormente modificada³¹. El fin de la normativa en la materia ha venido

29 Muestra de la interpretación jurisprudencial de las Directivas en materia de publicidad engañosa en el complejo entorno internet, como fuente de información para futuros contratos de comercio desde el medio telemático lo hallamos en la STJUE de 11 de julio de 2013 Belgian Electronic As 657/11. En este pronunciamiento el Juez de Luxemburgo estimó que el artículo 2, apartado 1, de la Directiva 84/450/CEE y el artículo 2, letra a), de la Directiva 2006/114/CE deben interpretarse en el sentido de que el concepto de publicidad, tal como se define en estas disposiciones, cubre el uso de un dominio así como el de las meta-etiquetas en los metadatos de un sitio de Internet, en el caso de que el nombre de dominio o las meta-etiquetas compuestas por palabras clave (*keyword metatags*) se refieran a determinados productos o servicios o incluso al nombre comercial de una empresa y constituyen una forma de comunicación, que se dirige a los potenciales consumidores y les sugiere que encontrarán un sitio web relacionado con dichos productos o servicios, o con dicha empresa. En efecto, el concepto de publicidad no puede interpretarse y aplicarse de tal manera que las medidas adoptadas por un profesional con el fin de promover la venta de sus productos o servicios, que puedan influir en el comportamiento económico de los consumidores y, por tanto, afectar los competidores de dicho comerciante eluden las normas de competencia leal impuestas por dichas Directivas. Por otro lado, esta noción no incluye el registro, como tal, de un nombre de dominio. De hecho, se trata de un acto puramente formal que, por sí solo, no implica necesariamente la posibilidad de que los consumidores potenciales conozcan el nombre de dominio y que, por lo tanto, no es probable que influya en la elección de estos últimos (Considerandos 39, 43, 48, 53, 60 y sigs.).

30 TABAKA, B. *Divorce entre le e-commerce et le commerce: et si une conciliation était possible?* Collection Lamy Droit de l'Informatique et des Réseaux, Ed. Lamy, Paris, 2006, p. 26

31 Directiva 1999/44 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de mayo de 1999, sobre determinados aspectos de la venta y las garantías de los bienes de consumo, actualizada por la precitada Directiva 2011/83 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre los derechos de los consumidores.



siendo el de garantizar un nivel mínimo y uniforme de protección de los consumidores, especificándose en la misma que el vendedor respondería de la falta de conformidad que exista en el momento de la entrega del bien (cuestión ésta esencial en el e-comercio, pues pasa a veces cierto tiempo entre la compra y la efectiva recepción de la mercancía, mediante mensajería, por parte del consumidor adquirente). El consumidor podría exigir la reparación o la sustitución del bien sin cargo alguno, salvo que ello resulte imposible o desproporcionado. En tal caso, o en el supuesto de que no se hubiera llevado a cabo el saneamiento en plazo razonable, o sin mayores inconvenientes para el consumidor, éste tendría derecho a una reducción adecuada del precio o a la resolución del contrato. Se regula la duración de la garantía de dos años a partir de la entrega del bien, la responsabilidad del garante o persona que la ofrezca, en el documento de garantía y en la correspondiente publicidad, así como el contenido e idioma de la misma.

4. Régimen de responsabilidad por productos defectuosos

La posibilidad de imputar al fabricante la responsabilidad por los daños causados a los consumidores por productos defectuosos ha sido una de las principales reivindicaciones de éstos a nivel europeo y un derecho indispensable para el buen funcionamiento del Mercado Interior. La Directiva en la materia, del año 1999, aun se tiene por suficiente para complementar en su ámbito propio las garantías para el e-consumidor³². La misma está consagrada a delimitar la denotación y connotación de los conceptos que en ella se emplean. Así, el término «producto» se entiende referido a todo bien mueble, excepción hecha de las materias primas agrícolas (aquellas que no han sufrido una primera transformación) y los productos de la caza. El término «productor» alude al fabricante de un producto acabado, al productor de una materia prima o al fabricante de un componente de un producto, así como a toda persona que figure como productor en el bien defectuoso. Sin perjuicio de la responsabilidad del productor, será igualmente responsable la persona que importe un producto en la UE con vistas a proceder a su venta, alquiler, leasing, etc., en el ejercicio de sus actividades comerciales. La responsabilidad será solidaria cuando varias personas sean responsables del mismo daño. El calificativo «defectuoso» se predicará de aquel producto que no ofrezca la seguridad que cabría esperar legítimamente de él, teniendo en cuenta, entre otras circunstancias a las siguientes: su presentación; el uso que razonablemente puede esperarse que se haga de él; o el momento de su puesta en circulación. Finalmente, se considerará que ha ocasionado un «daño» cuando existan, bien muerte o lesiones corporales, o bien se den el daño o destrucción de una cosa, distinta del propio producto defectuoso a condición de que la misma sea de un tipo normalmente destinado al uso o consumo privado y haya sido utilizada por la víctima principalmente para su uso o consumo privado.

No obstante, una de las críticas más comunes (y acertada, afirmariamos) respecto a esta Directiva atañe a las numerosas causas que determinan la exención de responsabi-

32 Directiva 1999/34 del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de mayo de 1999 por la que se modifica la Directiva 85/374/CEE del Consejo relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de responsabilidad por los daños causados por productos defectuosos.

dad del productor y a la dificultad de establecer con precisión las condiciones en que se basan algunas de ellas. Efectivamente, son varios los motivos que, junto con el supuesto obvio en que el productor demuestre no haber puesto en circulación el bien defectuoso, pueden conducir a liberar a aquél de responsabilidad. Si la disposición precedente parece inclinar la balanza de lado de los productores, otros preceptos de la Directiva resultan más favorables para los consumidores. Éste es el caso de los plazos que se establecen para la prescripción de las acciones de reparación por parte de las víctimas (tres años a partir de la fecha en que el demandante tuviera o hubiera debido tener conocimiento del daño, del defecto y de la identidad del productor), así como para la extinción de los derechos que la Directiva les reconoce (diez años desde la puesta en circulación del producto causante del daño). Es también positivo desde la perspectiva de la mejor protección de los derechos de los consumidores el que la Directiva no fije taxativamente un límite económico a la responsabilidad del productor, aunque se deja abierta la posibilidad de que los Estados que así lo deseen estipulen un montante máximo a la responsabilidad global por daños resultantes de muerte o lesiones corporales y causados por idénticos artículos. Desde luego que por internet se pueden remitir productos que resulten ser defectuosos; pero la lejanía entre suministrador y consumidor hace de por sí mucho más difícil este ámbito negocial y litigioso, que hunde sus raíces en los orígenes del Derecho en Roma y su siempre inconclusa problemática alrededor de los vicios ocultos de la compraventa.

5. Cautelas dirigidas a la venta fuera de establecimientos comerciales y contratos negociados a distancia

Corresponde este último bloque que ahora analizamos conjuntamente a dos antiguos aspectos, anteriormente diferenciados con sus correspondientes Directivas específicas, y que actualmente aparecen subsumidos en la genéricamente extendida Directiva de 2011³³. Su estilo desde luego influye en la idea de que, en realidad, todo contrato por internet está fuera de la situación habitual de efectuarse en el local comercial del vendedor, una idea que precisamente las TIC están subvirtiendo en las consideraciones comerciales de las variables espacio temporales, que con estas tecnologías se disipan y reconfiguran.

Desde una primera época la normativa de las entonces Comunidades Europeas ya reflejaba su interés por aquellos contratos que resultaban concluidos durante una expedición organizada por el comerciante fuera de su establecimiento, fuese en el domicilio del consumidor o de otro consumidor, o bien en el lugar de trabajo del consumidor. El principio informador de la norma europea se sintetizaba considerando que el consumidor, al verse que se ve sorprendido por una oferta comercial efectuada fuera del marco en que éstas se producen usualmente sin haberla él solicitado, se encontraría en inferioridad ante el oferente, como resultado de una cierta presión psicológica o compulsiva que tales prácticas comportarían; De ahí que la previsión básica de las Directivas aplicables a estas situaciones fuese la de conceder al consumidor que hubiese concluido una especie de estos contratos, un periodo de reflexión suficiente para retractarse, sin ulterior compromiso ni más requisito que comunicar su decisión al comerciante. Por otra parte, el comer-

33 Esto es, una vez más la reiteradamente mencionada Directiva 2011/83 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre los derechos de los consumidores.



ciante estaría obligado a informar por escrito al consumidor sobre su derecho de rescisión. Este periodo comenzó siendo de siete días, posteriormente ampliándose a catorce días tanto el periodo de reflexión, como el derecho de resolver el contrato, e incluso que, en determinados casos, se podía ampliar este dicho plazo a treinta días (caso de determinados contratos relacionados con seguros de vida y operaciones individuales de jubilación).

De un modo análogo se concebían el denominado contrato negociado a distancia, que se definiría como el celebrado en el marco de un sistema de ventas o de prestación de servicios para el que se utiliza, exclusivamente, una o más técnicas de comunicación hasta la celebración del contrato, incluido el mismo, no existiendo presencia física simultánea entre consumidor y proveedor. Así, se regularían, entre otras, las ventas por teléfono, fax, radio, televisión, catálogos o incluso por correo electrónico. Pero a pesar de esa mención al e-mail, ha de saberse que toda la realidad descrita queda excluida expresamente del entorno comercial desarrollado a través de internet, ello de conformidad con el art. 3.3 letra m de la Directiva 2011/83, que queda teóricamente en exclusiva para la Directiva de 2000, si bien la importancia del medio informático queda reflejada también en el Preámbulo de dicha Directiva de 2011. No es desdeñable la posible aplicación conjunta de ambas normativas de modo recurrente o conjunto. Efectivamente, ya en su día se puso de relieve la íntima conexión entre ambos entornos normativos que se retroalimentan³⁴.

VII. Conclusiones

Ante lo que parece un cierto pecado original, deparado por el diverso origen o base legal de la Directiva 2000/31 sobre comercio electrónico por un lado, situado en las disposiciones relativas a la consecución del Mercado Interior, y las Directivas nacidas en el ámbito del otro marco legal, el deparado por la Política Común de Consumidores, asistimos en lo que atañe al ámbito del e-comercio en perspectiva europea a un complejo y disperso campo normativo material. Sin perjuicio de las lecturas en favor del consumidor que se pueden operar desde la Directiva 2000/31, las demás Directivas de consumo, en principio concebidas para el comercio tradicional, dispensan hoy por hoy un más que aprovechable y benéfico efecto actualizador y complementario de las lagunas que, pese a todo, la normativa específica sobre e-comercio adolece. Así las cosas, el riesgo de complejas casuísticas derivadas de la coexistencia entre normas tecnológicas y no tecnológicas en un entorno internet en ascenso desde luego existe, quedando el Tribunal de Justicia de la UE como un valladar idóneo, aunque no exclusivo, encargado de evitar que se aboque a una dispersión tanto de aplicación normativa como de efectos. Debemos secundar a tal efecto los posicionamientos esgrimidos muy particularmente por el Parlamento Europeo, partidario en definitiva de una normativa relativa al e-comercio que maneje ambas facetas (Mercado Interior y Consumo), cuando no supere definitivamente una diferenciación, a cada día que pasa más artificiosa e inoperante.

34 PENDÓN MELÉNDEZ, M.A. *La perfección del contrato en Derecho Privado. Reflexiones sobre su régimen legal a la luz de las nuevas formas de distribución y contratación*. Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2009, p. 72.

VIII. Bibliografía

- BOTANA GARCÍA, G.A.** «La protección de los consumidores y el comercio electrónico», en *Régimen jurídico de internet*, CREMADES, J., FERNÁNDEZ, M. Á., ILLESCAS, R. (Coords.) Editorial La Ley, Madrid 2001.
- BOURGOIGNIE, T.** *Vers un Droit européen de la consommation ? Possibilités et limites*, Bruylant, Bruselas, 1979, pp. 3-33.
- CLEMENTE MEORO, M.E.**, «Consecuencias del ejercicio del derecho de desistimiento en los contratos electrónicos», *Noticias de la Unión Europea*, n.º 263, Valencia, 2006, pp. 5-14.
- DE MIGUEL ASENSIO, P.** *Derecho privado de Internet*, 4.^a edición, Editorial Civitas, Madrid, 2011
- GUILLÉN CATALÁN R.** *Oferta contractual y nuevas tecnologías*. Editorial Aranzadi, Pamplona, 2009.
- GUISADO MORENO, Á.** *Formación y perfección del contrato en internet*. Editorial Marcial Pons, Barcelona, 2004.
- JEULAND, E., ROCHFELD, J.** *Droit des consommateurs et procédures spécifiques en Europe*. Ed. Techniques et juridiques, Paris, 2005.
- LEROYER, A.** *L'épreuve d'Internet, Faut-il recodifier le droit de la consommation ?* Economica, París, 2002, pp. 167-198.
- MATEU, F. J. y CEPAS, R.**, «Política de Protección de los Consumidores en la CEE», en *La Protección de los Consumidores y el Medio ambiente en la CEE*, Col. Política Europea, Ed. Trivium, Madrid, 1986.
- MATTERA-RICIGLIANO, A.** «L'arrêt 'Cassis de Dijon': une nouvelle approche pour la réalisation et le bon fonctionnement du Marché Intérieur», *Revue du Marché Commun*, Bruselas, 1980, pp. 505-514.
- PENDÓN MELÉNDEZ, M.A.** *La perfección del contrato en Derecho Privado. Reflexiones sobre su régimen legal a la luz de las nuevas formas de distribución y contratación*. Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2009.
- PUERTA DOMÍNGUEZ, E. M.** «Adquisición mediante comercio electrónico de productos defectuosos y estado de pandemia mundial; garantías para el consumidor desde los Reglamentos de Derecho Internacional Privado de la Unión Europea», en *Hacia la creación de un nuevo orden internacional pospandemia: el rol de los distintos procesos de integración en Europa y en América Latina*, AA. VV. MOLINA DEL POZO, C. F., JIMÉNEZ CARRERO, J. A. (Coords.), Colección Jurídica, Editorial del Centro de Estudios Financieros, Madrid, 2021, pp. 281-300.



TABAKA, B. *Divorce entre le e-commerce et le commerce: et si une conciliation était possible ?* Colection Lamy Droit de l'Informatique et des Réseaux, Ed. Lamy, Paris, 2006.

VERBIEST, T. *Le nouveau droit du commerce électronique*, Éd. Larcier, Paris, 2005.

IX. Documentos

COMISIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA: *Normas online de la Comisión Europea respecto al comercio electrónico en la UE*. Recuperado el 28 de noviembre de 2023 de <https://digital-strategy.ec.europa.eu/es/policies/e-commerce-rules-eu>

COMISIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA: Documento *Droit du Numérique, Document Théorique Digital Rights - France* May 2021 - Version 1. Recuperado el 28 de noviembre de 2023 de https://www.beuc.eu/sites/default/files/publications/consumerpro_digital_rights_tbd_fr.pdf

CONFEDERACIÓN DE CONSUMIDORES Y USUARIOS, GOBIERNO DE ESPAÑA: *Informe sobre Las cláusulas abusivas en el comercio electrónico del año 2007*. Recuperado el 28 de noviembre de 2023 de <https://datos.redomic.com/Archivos/Informes/I8.pdf>

PARLAMENTO EUROPEO: Documento *Briefing Políticas de la Unión Europea – En beneficio de los ciudadanos EPRS | Servicio de Estudios del Parlamento Europeo* Autor: *Nikolina Šajin* Servicio de Estudios para los Diputados PE 633.141 - junio de 2019 ES Protección de los consumidores europeos. Recuperado el 28 de noviembre de 2023 de https://what-europe-does-for-me.eu/data/pdf/focus/focus22_es.pdf

PARLAMENTO EUROPEO: Documento *Réforme du régime européen de responsabilité des intermédiaires en ligne Contexte de la future législation relative aux services numériques, Analyse Approfondie EPRS | Service de recherche du Parlement européen* Auteur: *Tambiana Madiaga* Service de recherche pour les députés PE 649.404 – mai 2020. Recuperado el 28 de noviembre de 2023 de [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/649404/EPRS_IDA\(2020\)649404_FR.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/649404/EPRS_IDA(2020)649404_FR.pdf)

La representatividad ciudadana en la legislación MERCOSUR

Liliana Bertoni

Abogada Universidad de Buenos Aires (UBA)
Máster en Relaciones Internacionales (FLACSO-ARGENTINA)
Profesora de Posgrado en la Universidad de Buenos Aires. Investigadora
especialista en temas de Integración Regional y Mercosur
Asesora Parlamentaria
ORCID: 0009-0002-2255-1623

Palabras clave: integración, parlamento, representación, representatividad, ciudadanía.

Keywords: integration, parliament, representation, representativeness, citizenship.

Una vez finalizada la Segunda Gran Guerra Mundial, los países en general y los países europeos en particular, buscaron un camino a seguir para lograr un cambio que posibilitara contar con un periodo de paz duradero que permitiese la recomposición de las relaciones interestatales y la recuperación de las economías devastadas por la guerra y ese camino se construiría sobre bases multilaterales y de consenso.

Ello llevó por una parte a la creación de organismos multilaterales de carácter global en las distintas áreas y por otra parte al surgimiento de procesos de cooperación económica que dieron lugar a partir de los años 50 en adelante a la creación de múltiples y diversos procesos de integración regional entre los Estados.

Procesos que no solo cambiaron el rumbo de la historia, sino que dieron una nueva visión a las estructuras y conceptos que por mucho tiempo contribuyeron a formar los organigramas institucionales de los gobiernos nacionales.

Todos aquellos procesos de integración profundos que tuvieron como objetivo la creación de un mercado común debieron dotar a esos espacios políticos, económicos y jurídicamente ampliados de una organización institucional acorde a sus propósitos que permitiera acompañar la prosecución y desarrollo del proceso de integración iniciado entre los Estados firmantes del Tratado Constitutivo de este bloque integrado de países.



Dada la particularidad de las funciones, relaciones de poder y capacidades existentes entre los poderes ejecutivos y legislativos dentro de los procesos de integración regional es que resulta sumamente interesante analizar, aunque sea de manera breve como lo haremos en el presente trabajo la forma y evolución del espacio parlamentario en el Mercosur.

I. Representación parlamentaria en el MERCOSUR, su evolución

1. Los comienzos

La creación del espacio integrado Mercosur que contó como antecedente más cercano la distensión de las políticas de conflicto entre Argentina y Brasil permitió que en los años 80 se firmasen una serie de acuerdos de cooperación en las distintas áreas.

Este antecedente y el tema que nos ocupa nos lleva a destacar el «Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil» firmado por ambos países el 28 de noviembre de 1988, en el cual se contemplaba la creación de una Comisión Parlamentaria Conjunta de Integración con funciones y poderes relevantes para el desarrollo del proceso bilateral de integración. La actuación de esta Comisión permitió no solo incentivar las relaciones entre los ejecutivos nacionales sino también dar participación a los legisladores de ambos Estados, quienes con carácter consultivo podían involucrarse en el avance del proceso iniciado a partir de recomendaciones que hacían llegar a la Comisión de Ejecución del Tratado.

En el año 1991 la firma del Tratado de Asunción (TA) dio inicio al proceso de integración Mercosur, que, entre otras cuestiones de relevancia para la conformación del Mercado Común, teniendo en cuenta el antecedente del Tratado bilateral anterior conformó un espacio de representación parlamentaria creando una Comisión a este efecto.

La Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) se conformó principalmente con el fin de crear un nexo entre los Poderes Ejecutivos y los Poderes Legislativos de cada uno de los Estados Parte a fin de mantenerlos informados sobre la evolución del proceso de integración, entendiendo que ello contribuiría y fomentaría la preservación de las pautas y estándares democráticos dentro del grupo de países integrados.

De esta manera entonces en el Tratado fundacional se sostiene de manera expresa que «con el objetivo de facilitar el avance hacia la conformación del Mercado Común se establecerá una Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR. Los Poderes Ejecutivos de los Estados Parte mantendrán informados a los respectivos Poderes Legislativos sobre la evolución del Mercado Común» (Tratado de Asunción, Art. 24).

Queda aquí en este artículo de manera clara establecido el vínculo y el grado de relación que al menos a la luz del Tratado, tendrían los Poderes Ejecutivos y Legislativos de

cada uno de los Estados Parte en esta primera etapa de transición, en que la institucionalidad del Mercosur era aún incipiente.

Analistas y autores teniendo en cuenta las relaciones de poder existentes dentro de los esquemas tradicionales, que en general conforman la institucionalidad de los Estados nacionales, y que la experiencia demostró, difieren en gran medida con los parámetros aplicados en los organigramas institucionales de los esquemas de integración, alzaron voces considerando que el alcance de este artículo significaba someter al Poder Legislativo bajo la dependencia del Ejecutivo, y que ello implicaría crear un organigrama institucional altamente dependiente de los órganos decisorios, el Consejo del Mercado Común (CMC) y Grupo Mercado Común (GMC) cuyos cuerpos estaban compuestos por funcionarios del Poder Ejecutivo de cada uno de los Estados Partes, con lo cual la decisión última la tendrían siempre los PE nacionales.

Lo cierto es que si bien el art. 24 reconoce y otorga poder de actuación a los cuerpos legislativos nacionales de cada uno de los Estados Parte sin embargo como resultaba lógico en esta primera etapa, deja en manos de los órganos con capacidad decisoria y poder político, el (CMC) y el (GMC), la toma de decisiones que impulsarían el proceso.

En ese sentido a modo de otorgar transparencia y contar con el control de los actos de los órganos decisorios el artículo establece que ambos órganos (CMC; GMC) deben mantener informada a la instancia parlamentaria creada (CPC) para que facilite el proceso de difusión de lo actuado.

De esta manera se consideró que la labor de la CPC mejoraría la transmisión de la información acerca de la evolución del proceso de integración y a la vez facilitaría que las decisiones tomadas pudiesen encontrar mayor apoyo en los Poderes Legislativos Nacionales para su internacionalización.

La cuestión es que como veremos más adelante, en el año 2007 al momento de constituir y poner en funciones un órgano propio, con representantes legítimos, elegido de manera directa por la ciudadanía, representativo de Poder Legislativo dentro del organigrama Institucional Mercosur la autonomía e independencia que se le concede en la letra del nuevo Protocolo no alcanzó después de tantos años y tanta tarea realizada desde la CPC a fortalecer y a jerarquizar el espacio Legislativo del Mercosur.

2. Avances en una primera etapa

El Mercosur como todos estos procesos de integración profundos, transitó y aún transita por variada y diferentes etapas, algunas de gran auge y cumplimiento de lo acordado y otras de amezetamiento o estancamiento que de prolongarse en el tiempo, como viene sucediendo podríamos decir entre los años pueden llevar a una gran crisis difícil o imposible de superar.

El Mercosur a pesar de no haber logrado en el ambicioso término establecido (31 de diciembre de 1994) constituir el Mercado Común, en una primera etapa desde el año 1991



al año 1995 pudo llevar adelante un crecimiento dinámico y sostenido tanto en el área comercial como en lo jurídico institucional.

Durante este periodo se firman varios documentos y Tratados de relevancia para el futuro del Mercosur, uno de ellos el Protocolo de Brasilia para la solución de controversias firmado en el año 1991, y otro el Protocolo de Ouro Preto sobre estructura institucional del Mercosur firmado en el año 1994.

Pasados cuatro años de la puesta en marcha del proceso de integración los Estados Parte atentos a la dinámica implícita en todo proceso de integración, y de acuerdo a lo actuado hasta ese momento y a lo proyectado para el futuro, consideraron necesario adaptar la estructura institucional establecida a la firma del Tratado constitutivo (TA) que ya en su art. 18 establecía que previo a la conformación del Mercado Común los Estados Parte deberían convocar a una reunión extraordinaria para definir la forma más conveniente de la estructura institucional y revisar la efectividad de los órganos de administración de ese Mercado Común. De la misma manera deberían también decidir cuál sería el alcance de sus capacidades y el sistema de adopción de las decisiones.

La negociación y el consenso permitió consolidar en el año 1994 la firma de un Protocolo (POP) que resulto significativo y un cambio relevante en varios aspectos, entre ellos del Poder legislativo.

El POP efectivamente permitió fortalecer el diseño institucional, pero quizás por falta de consolidación de las actuaciones conjuntas, o el aun no asentado conocimiento y convencimiento en cuanto a cómo llevar adelante un proceso de verdadera integración superadora de la mera cooperación económica, se perdió con el POP la oportunidad de superar la actuación intergubernamental y la regla del consenso en pos del otorgamiento de supranacionalidad a las instituciones que el POP consolidaba o al menos a alguna de ellas.

Situación que se mantiene aún hoy, en el año 2024, vigente y que en más de los casos se convierte en un gran escollo para avanzar hacia el cumplimiento de los objetivos propuestos inicialmente.

El nuevo organigrama institucional fortaleció el espacio Legislativo otorgándole a la CPC la calidad de órgano del Mercosur, pero sin atribuirle mayores capacidades de actuación.

Continuo como todos los órganos del Mercosur dentro de la esfera intergubernamental y su actuación continuo fuertemente sesgada por los Poderes Ejecutivos dado que solo se concedió a la CPC la capacidad de órgano consultivo.

Indefectiblemente las decisiones que los Estados Parte de un proceso de integración regional toman respecto de la institucionalidad y de las atribuciones de competencias producen efectos y condicionan la trayectoria de ese proceso. Sostener el proyecto integracionista en el plano de la intergubernabilidad conduce principalmente a que los actores dentro del procesos sean representantes y funcionarios en la mayoría de los casos

designados por los gobiernos nacionales y que en gran medida atienden los intereses individuales de cada uno de los Estados perdiendo en ocasiones la visión de lo acordado como de interés común.

Por otra parte, vale destacar que la opción de incluir o no órganos parlamentarios en los procesos de integración tiene estrecha relación con el proceso que se ha decidido crear y ello se encuentra inicialmente dentro del área de los Ejecutivos de cada uno de los Estados participantes en el Grupo integrado. Si bien es cierto que en la mayoría de los organigramas institucionales diseñados en los distintos ordenes nacionales de cada uno de los Estados, los Poderes Legislativos cumplen funciones esenciales para el adecuado funcionamiento de una democracia representativa, dada las particularidades que tienen cada uno de los procesos de integración entre Estados no representa una tarea sencilla poder asimilar o instalar un cuerpo legislativo en el formato institucional adoptado en un nivel regional.

Sin embargo, la observación del proceso Mercosur nos permite decir que la evolución del espacio legislativo ha profundizado el dialogo entre parlamentarios nacionales y regionales, permitiendo el intercambio de ideas de los diversos ejes partidarios aumentando el dialogo y el conocimiento de las cuestiones que hacen a la integración, que en muchos de los casos resultan afines en toda la Región. De la misma manera que contar con órgano o poder legislativo permite en estos procesos de integración superar el déficit democrático del que tanto se teoriza acerca de los procesos de integración regional y muy particularmente sobre el Mercosur.

3. La evolución del espacio legislativo después del POP

A partir de la puesta en vigor del POP, la CPC se puso en marcha y los legisladores de los Parlamentos o Congresos Nacionales de cada uno de los Estados, a partir de una representación designada por cada uno de los Estados pasaron a conformar el cuerpo legislativo del Mercosur.

El proceso de integración siguió su curso y con avances y retrocesos muchas fueron las Decisiones¹ surgidas de las reuniones de la CPC en las que se planteaba la posibilidad de reformular esta representación parlamentaria a modo de poder contar con un espacio legislativo con mayor independencia de los Parlamentos Nacionales.

La idea principal giraba en torno a establecer una representación que tuviera su propia dinámica que pudiera representar las diversas ideologías y representar el origen partidario y que además posibilitara la incorporación de la representatividad ciudadana directa hasta ese momento ausente del espacio integrado Mercosureño.

1 MERCOSUR/CPC/DIS. N.º 07/98. 24 de junio de 1998. MERCOSUR/CPC/DIS. N.º 14/99. 8 de diciembre de 1999. MERCOSUR/CPC/DIS. N.º 10/00. 28 de junio de 2000. MERCOSUR/CPC/DIS. N.º 11/00. 28 de junio de 2000. MERCOSUR/CPC/DIS. N.º 35/00. 9 de noviembre de 2000. MERCOSUR/CPC/DIS. N.º 14/02. 5 de diciembre de 2002. MERCOSUR/CPC/DIS. N.º 23/02. 5 de diciembre de 2002.



En las Reuniones Cumbres de la CPC tanto la celebrada en Brasilia en diciembre del 2002, como la del año 2003 el tema de la reforma no dejó de estar presente, la CPC volvió insistentemente sobre la propuesta, buscando concretar en forma definitiva un cronograma para la discusión e implementación de la reforma del Poder Legislativo en el Mercosur.

En el año 2003 las iniciativas surgieron, primero, de la sección nacional brasileña y luego la argentina y ambas sin mayores diferencias presentaron anteproyectos de protocolos constitutivos de un Parlamento para el Mercosur.

Finalmente, en el año 2004 el CMC aprueba la Decisión N.º 49/04 en la que expresa de manera clara la voluntad política de los presidentes de los Estados Parte en cuanto a conformar un Parlamento para el Mercosur, considerando que la CPC sería el órgano más adecuado para actuar como la Comisión preparatoria de este proyecto que se estimó en su momento debería concretarse antes del 31 de diciembre de 2006.

En cumplimiento de esta Decisión, la CPC puso en marcha de manera inmediata un plan de trabajo y con el acompañamiento de un Grupo Técnico de Alto Nivel (GTAN) para asistirle en la redacción del anteproyecto de Protocolo el documento logró ser presentado en el año 2005 ante el Consejo Mercado Común (CMC) en su XXIX Reunión Cumbre realizada en Asunción en la cual se aprueba la Decisión 23 /05, que suscribe el Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur, que se pone efectivamente en funcionamiento a partir del año 2007.

A partir de este momento entonces, el documento de referencia sobre cuestiones parlamentarias en el Mercosur pasa a ser este Protocolo suscrito en la ciudad de Montevideo el día 9 de diciembre de 2005 y su reglamento, ambos con vigencia efectiva.

II. La representatividad ciudadana, la negociación

Podríamos decir que uno de los puntos destacados que avizora el principio de un cambio relevante dentro de la representación legislativa y dentro de la legitimación ciudadana en el espacio integrado Mercosur, surgió del «Acuerdo Político para la consolidación del Mercosur» del año 2009².

En el marco de este Acuerdo el Parlamento del Mercosur emite la Recomendación N.º 16/10³ en la que decide apoyar este Acuerdo aprobarlo y remitirlo al Consejo del Mer-

-
- 2 «Acuerdo Político para la consolidación del MERCOSUR y proposiciones correspondientes» aprobado en la XVII Sesión Plenaria del Parlamento del MERCOSUR, Asunción 28 de Abril de 2009, conforme a la propuesta presentada AE/VI SO/2007/N.º 47, aprobada por la Decisión 28/10 del CMC.
 - 3 Recomendación 16/10 del Parlamento del Mercosur «Normas de aplicación del Protocolo Constitutivo y del Acuerdo Político para la consolidación del Mercosur y proposiciones correspondientes». Que el MCM aprueba por Dec. N.º 18/11.

cado Común, reconociendo la necesidad de implementar el criterio de representación ciudadana, así como también la ampliación y consolidación de las competencias del Parlamento del Mercosur para acompañar y facilitar una evolución progresiva de sus facultades legislativas y de control.

Dentro de la negociación que mantuvieron durante un año la CPC y el CMC la posición de los gobiernos de los Países Parte, fue abiertamente favorable a la incorporación del criterio de representación ciudadana, en este sentido el canciller Celso Amorim se refirió a la definición de los criterios de representación ciudadana como uno de los elementos esenciales para la «profundización de la legitimidad democrática del proyecto regional»⁴.

La incorporación del criterio de representación ciudadana al Parlamento se logró finalmente con el dictado de la Decisión CMC N.º 28/10⁵ y ello fue un importante salto cualitativo en el orden institucional del Mercosur.

Por una parte, porque una vez que todos los Estados Parte hubiesen logrado consolidar en sus órdenes internos la elección directa, todos los parlamentarios se constituirían en representantes de sus Pueblos y no de sus gobiernos.

Y por otra parte porque de esta manera se lograría superar aquella vieja discusión de la falta de legitimación activa del ciudadano para actuar dentro del espacio integrado.

Dado que una vez aprobado el Protocolo Constitutivo del Parlasur los ciudadanos de cada uno de los Estados Parte se encontrarían legitimados por una Legislación Mercosur a elegir libremente sus representantes en el Parlamento del Mercosur.

El art. 1 del Protocolo Constitutivo es claro en su definición:

«El Parlamento del Mercosur es un órgano de representación de sus Pueblos».

Por ende, los Parlamentarios no representa ni a los Estados partes ni a sus gobiernos sino a los Pueblos de los países signatarios del Mercosur.

III. El Parlamento y los parlamentarios, algunos comentarios

El Parlamento del Mercosur, Parlasur, ocupa desde su puesta en funcionamiento el espacio legislativo que por tantos años fue conservado, defendido y acompañado en su

4 XII Sesión Ordinaria del Parlamento del Mercosur, Montevideo, 18 de agosto de 2008. Discurso del Ministro de Relaciones Exteriores, Celso Amorim.

5 MERCOSUR/CMC/DEC. N.º 28/10 CRITERIO DE REPRESENTACIÓN CIUDADANA.VIII CMC EXT Montev. 18/X/10



evolución por la CPC sustituida por este nuevo órgano dentro del organigrama institucional del Mercosur.

El Parlasur si bien ha sido conformado como un cuerpo legislativo y tiene atribuciones mayores que la CPC, es un órgano unicameral que aún no cuenta con capacidad para legislar, es un cuerpo consultivo con resoluciones y recomendaciones no vinculantes.

Sin embargo, su conformación significa un gran aporte a la calidad y equilibrio institucional del Mercosur que cuenta hoy con un espacio de dialogo común en el que se refleja el pluralismo y las diversidades de la Región, de la misma manera que contribuye a la consolidación de la democracia, la participación, la representatividad, la transparencia y la legitimidad social en el desarrollo del proceso de integración y de sus normas.

Los integrantes del Parlamento, Parlamentarios del Mercosur, según establece el Protocolo son elegidos por los ciudadanos de los respectivos Estados partes, a través de sufragio directo, universal y secreto. Y su elección se realizará por el momento con observancia de la legislación interna de cada Estado Parte. En cuanto al tiempo de incorporación de los Parlamentarios, se acordó muy prudentemente que debería ser en etapas, de forma paulatina, y con estipulaciones determinadas, fundamentalmente para permitir y facilitar que cada Estado Parte pudiera organizar e implementar esta nueva situación en su orden interno.

De esta manera el Protocolo Constitutivo estableció dos etapas de transición hacia la conformación definitiva del Parlamento:

La primera, entre el 31 de diciembre de 2006 al 31 de diciembre de 2010, en la que se eligió un criterio de representación igualitario asignando la cantidad de 18 representantes parlamentarios por cada Estado Parte, Parlamentarios en actividad en cada uno de los Parlamentos nacionales que fueron designados por los respectivos Parlamentos, es decir se continuo en esta primera etapa con el criterio de representación designada.

Finalizada la primera etapa desde el 1 de enero de 2011 hasta el 31 de diciembre de 2014, debería de ponerse en práctica lo establecido en el art. 6 inciso 1 del Protocolo que expresa que los Parlamentarios serán elegidos por los ciudadanos de los respectivos Estados partes, a través de sufragio directo, universal y secreto. De la misma manera debería en esta etapa establecerse un criterio de proporcionalidad para conocer el número de representantes correspondiente a cada Estado Parte.

IV. Criterios de proporcionalidad

Puede decirse que el Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur puso en escena dos grandes temas uno de ellos fue la incorporación de la representación ciudadana con un final exitoso y el otro fue la proporcionalidad de la institucionalización del Parlamento.

Respecto al criterio a adoptarse en cuanto a la proporcionalidad, el criterio poblacional trajo grandes discusiones y debates que surgieron al considerar las enormes diferencias poblacionales de cada uno de los Estados Parte.

Si el número de representantes hubiese sido directamente proporcional a sus poblaciones, ello hubiese otorgado un peso excesivamente grande a Brasil (186 millones) y Argentina (39 millones), y se verían sumamente perjudicados en su representación los países con menor número de habitantes como Paraguay y Uruguay.

Con buen criterio el acuerdo sostuvo que era necesario encontrar el equilibrio entre la representación ciudadana con proporcionalidad atenuada que contribuyese a la superación de las asimetrías y permitiera garantizar a todos los Estados partes y a sus ciudadanos la efectividad de los derechos que el proceso les confiere.

Consecuentemente y en el marco de este Acuerdo la Recomendación del 2009 del Parlamento del Mercosur recomienda la proporcionalidad atenuada y en los términos de la Disposición Transitoria Segunda del Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur propone al Consejo Mercado Común la aplicación del criterio de representación poblacional decreciente, especificando que:

«1. Los Estados Partes que tengan una población de hasta 15 millones de habitantes contarán como mínimo, de 18 escaños o bancas.

2. Los Estados Partes que tengan una población de más de 15 millones de habitantes y hasta 40 millones contarán, como mínimo, con 18 escaños o bancas, adicionándose 1 banca o escaño por cada 1 millón de habitantes que supere los 15 millones.

3. Los Estados Parte que tengan una población mayor de 40 millones de habitantes y hasta 80 millones contarán, como mínimo con 18 bancas o escaños y como máximo con el correspondiente al que resulta del inciso anterior, adicionándose 1 banca o escaño por cada 2,5 millones de habitantes que supere los 40 millones.

4. Los Estados Parte que tengan una población mayor de 80 millones de habitantes y hasta 120 millones contarán, como mínimo con 18 bancas o escaños y como máximo con el correspondiente al que resulta de los incisos 2 y 3, adicionándose 1 banca o escaño por cada 5 millones de habitantes que supere los 80 millones.

5. Los Estados Parte que tengan una población mayor de 120 millones de habitantes en adelante contarán, como mínimo con 18 bancas o escaños y como máximo con el correspondiente al que resulta de los incisos 2, 3 y 4, adicionándose 1 banca o escaño por cada 10 millones de habitantes que supere los 120 millones».

Estableciendo que, durante la segunda etapa de transición, esto es, hasta 2014, Argentina y Brasil elegirán sólo un tercio de la diferencia que surge entre el piso de 18 bancas y el número máximo asignado a cada uno de estos dos Estados. Cumplida esta etapa, se integraría el número máximo de las bancas que les corresponden.



Brasil tendría en una primera etapa 37 parlamentarios, número que pasaría a 75 a partir de 2014.

Argentina tendría derecho a escoger 26 parlamentarios en 2011 y en las elecciones siguientes, que fueron realizadas las del mes de octubre de 2015, el número de representantes pasó a 43.

En tanto los dos socios «menores», Paraguay y Uruguay conservarían los 18 representantes. No obstante, todavía debe finalizar la negociación política en el seno del CMC en la que habrá que armonizar los intereses de los países menores y los países de mayor población.

Con posterioridad, luego de 4 mandatos parlamentarios cumplidos, es decir luego de 16 años, teniendo en cuenta el crecimiento demográfico de cada uno de los Estados el número de integrantes de las bancadas será modificado tomando como base la información suministrada por la División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) dicha modificación debe que ser aprobada por Decisión del CMC, a propuesta del Parlamento del MERCOSUR aprobada por mayoría calificada.

En virtud de los acordado se adoptó un criterio de representación poblacional decreciente, correspondiéndole 75 bancas a Brasil, 43 a Argentina y 18 a Paraguay e igual cantidad a Uruguay.

PAÍS	POBLACIÓN	% Población	ESCAÑOS	% Escaños	Relación Pob/Rep
Uruguay	3.342.000 hab.	1,37 %	18	11,7 %	1/185.700 hab
Paraguay	6.230.000 hab.	2,55 %	18	11,7 %	1/346.100 hab
Argentina	39.746.000 hab.	16,25 %	43 (18+25)	27,9 %	1/924.300 hab.
Brasil	195.138.000 hab.	79,83 %	75 (18+25+16+8+8)	48,7 %	1/2.601.900 hab.
Total	244.456.000 hab.	100 %	154	100 %	1/1.587.000 hab

Tabla 2. Distribución de bancas / Relación representante/representados

De acuerdo a lo expresado en página anteriores en las que hemos tratado de brindar un análisis de la evolución del espacio legislativo en el Mercosur y lo realizado desde lo jurídico-formal respecto de esta materia, en este espacio regional. Espacio regional cuya institucionalidad ha sido a pesar de muchos esfuerzos una tarea difícil de lograr acabadamente, en muchas ocasiones por la falta de cumplimiento de aquello acordado, que parece ser una constante a lo largo de los años transcurridos en este espacio de actuación conjunta desde su formación.

Cabe recordar que el Parlasur a nivel organizacional del Mercosur cobra también importancia dado que es un espacio legislativo que en Latinoamérica junto con el Parlamento

Centroamericano y el Parlamento Andino es la tercera Institución parlamentaria dentro de los órdenes regionales que se destaca por contar con la elección directa y universal de la ciudadanía.

La participación efectiva de los ciudadanos de cada uno de los Estados Parte en esta instancia puede ayudar a formar y fortalecer el concepto de ciudadanía mercosureña, con una proyección ciudadana común que reconozca rasgos definitorios de ese espacio creado desde lo estatal pero que involucra miles de relaciones privadas que deben ser contemplados y contenidas en una legislación propia. Posiblemente si lo comparamos con el Parlamento europeo, uno de los espacios integrados más logrados hasta el momento, podríamos decir, como muchos afirman que, este Parlamento mercosureño carece de una de las características inherente a su institucionalidad que es la de ser el órgano legiferante por excelencia, sin embargo, está hoy formalmente constituido y es un órgano del Mercosur que necesita ser fortalecido para acompañar e impulsar el proceso de integración.

V. Cumplimiento efectivo de lo acordado

Una vez analizados aunque de manera breve, los datos que hacen a la esencia del Parlasur, resulta interesante entonces conocer cuál es el grado de cumplimiento que han observado los Estados Parte del Mercosur en este ámbito tan relevante como el legislativo, de relevancia para la actuación democrática, para la representatividad ciudadana así como también para el proceso de creación de normas que deben conformar el andamiaje jurídico que permita tanto a los Estados como a sus ciudadanos una actuación ordenada dentro del espacio integrado.

Observaremos seguidamente entonces el grado de cumplimiento respecto a la implementación de las elecciones directas.

El Protocolo Constitutivo del Parlamento del año 2007 establece en su artículo 1 que este Parlamento estará integrado por representantes electos por sufragio universal directo y secreto de acuerdo con la legislación interna de cada Estado Parte en concordancia a las disposiciones del Protocolo.

Sin embargo, pasado el tiempo y ante el cumplimiento parcial de esta disposición del art.1 se dicta en el año 2019 un Protocolo Adicional al Protocolo Constitutivo⁶ que particularmente se ocupa del tema de las elecciones de los parlamentarios.

Y teniendo en cuenta que solo Paraguay primero y luego Argentina, con ciertas irregularidades en su implementación, habían implementado la elección por voto directo de sus ciudadanos, en el Protocolo Adicional se decide que, a modo de evitar desequilibrios en la representación ciudadana, la elección en forma directa deberá guardar simultaneidad en la representación.

6 <https://www.mercosur.int/documento/protocolo-adicional-al-protocolo-constitutivo-del-parlasur/>



Consecuentemente hasta tanto se realice la elección directa de los Parlamentarios del Mercosur en forma simultánea en todos los países Parte, el Parlamento del Mercosur funcionara integrado por legisladores de los parlamentos nacionales de cada uno de los Estados Parte.

Paraguay que en el año 2013 y 2018 renueva sus parlamentarios por votación directa de los ciudadanos de ese país. En abril de 2023 en que se produce la renovación de autoridades nacionales en Paraguay, respetando los documentos firmados con sus socios del Mercosur vuelve a la elección designada de sus parlamentarios al Mercosur.

Solo a modo de comentario y para proporcionar al lector una inquietud y la búsqueda de una respuesta a esta situación, como comentario final, recordamos que a pesar de esta legislación vigente en el Mercosur encontramos una situación particular en el caso de la República Argentina que seguidamente analizaremos.

VI. Situación de Argentina como país parte del MERCOSUR

En la República Argentina las primeras elecciones directas de parlamentarios al Parlasur se realizaron en el año 2015 más precisamente el 25 de octubre de ese año. Para lo cual la República Argentina debió realizar una reforma a su ley electoral 26571 dictando la ley 27.120 que modificó el Código Electoral Nacional incorporando en esta ley el procedimiento para elegir los Parlamentarios al Parlasur, que sería los representantes por la Nación Argentina en ese cuerpo. Se eligieron entonces junto con la elección de cargos de autoridades nacionales, mediante sufragio directo, universal, secreto y obligatorio los representantes argentinos al Parlasur.

De la misma manera en las siguientes elecciones nacionales de Argentina en el año 2019 estando vigente la ley 27.120 y en vigencia del Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur, en cumplimiento de la normativa vigente Argentina debería de haber votado nuevamente la renovación de cargos de sus parlamentarios. Sin embargo, tomando en cuenta la nueva legislación mercosureña⁷, suspende las elecciones directas.

Y en el orden nacional argentino, el Decreto N.º 343/2019 convoca a elecciones generales y expresamente dice que ante la finalización del mandato de los 43 Parlamentarios electos en el año 2015, no corresponde convocar a la ciudadanía a una nueva elección de parlamentarios al Mercosur dado que los Estados Parte del Mercosur han firmado dos documentos contundentes al respecto. Decide entonces suspender en

7 Podemos decir fueron documentos disruptivos del orden establecido. Se dictan las siguientes leyes en el orden nacional el Decreto 243/2019-2.- Declaración Conjunta de los Presidentes del Mercosur relativa al funcionamiento del Parlamento del Mercosur .3.- Protocolo Adicional al Protocolo Constitutivo del Parlamento del; Mercosur decide en 2019 suspender las elecciones directas.

el año 2019 suspender la elección directa que retoma en este pasado año 2023, en el cual se incorpora a las boletas electorales la elección directa de parlamentarios al Mercosur.

VII. Consideraciones Finales

El desarrollo institucional que ha tenido el Poder legislativo dentro del espacio integrado Mercosur ha sido exitoso, si lo analizamos desde sus comienzos como hemos hecho en el presente trabajo no podemos negarlo, el espacio que comenzó a gestarse tímidamente desde el año 1991 a la fecha ha tenido un recorrido no sin esfuerzo pero alentador.

Mas allá del análisis crítico que podamos hacer de la eficacia y eficiencia institucional en el orden interno mercosureño, lo cierto es que el Parlamento del Mercosur es hoy una realidad, que ha dotado al Mercosur de una instancia de representación parlamentaria regional única, tarea ardua de lograr sobre todo en los espacios integrados donde los cuadros institucionales tienen características propias.

El Parlasur se encuentra hoy en una etapa de transición, como se expresa en las disposiciones finales de su reglamento y espera su conformación definitiva que se lograra cuando todos los parlamentarios sean elegidos por sus Pueblos. Como dice el protocolo Adicional de manera simultánea.

Es evidente que los Estados Parte han optado, como lo han hecho en todos estos años en las distintas áreas en la que el Mercosur ha podido ir avanzando, por una estrategia gradual para la puesta en funcionamiento plena del Parlasur que se verá acompañada en los tiempos ya establecidos con los progresos que los Estados puedan y resuelvan hacer en pos de superar la ya prolongada etapa intergubernamental con que se maneja el proceso.

VIII. Referencias Bibliográficas

Acuerdo político para la consolidación del Mercosur y proposiciones correspondientes, del 28 de abril de 2009. https://parlamentomercosur.org/innovaportal/file/7309/1/acuerdo_politico.pdf

Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur, MERCOSUR/ CM/DEC. N.º 23/05. <https://www.mercosur.int/documento/protocolo-constitutivo-parlamento-mercursos/>

PARLAMENTO DEL MERCOSUR, Declaración 7/2009, del 17 de agosto de 2009

PARLAMENTO DEL MERCOSUR, Declaración 8/2009, del 19 de octubre de 2009

PARLAMENTO DEL MERCOSUR, Declaración 17/2008, del 18 de agosto de 2008



Reglamento (UE) 2023/2675 del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de noviembre de 2023, relativo a la protección de la unión y de sus estados miembros frente a la coerción económica por parte de terceros países

Jorge Antonio Jiménez Carrero

Doctor en Derecho. Profesor de Derecho Administrativo
Universidad Europea de Madrid
ORCID: 0000-0001-8043-2249

Este Reglamento, que entró en vigor el 27 de diciembre de 2023, recoge cómo ha de ser la respuesta de la UE cuando un tercer país adopte o pretenda adoptar medidas a fin de ejercer una coerción económica con vistas a que la propia UE o un Estado miembro adopte, modifique o revoque un acto que desincentive o vaya en detrimento del comercio o la inversión.

El considerando 7 se expresa de la siguiente manera:

«Esto ocurre, por ejemplo, cuando terceros países interfieren en las decisiones soberanas legítimas de la Unión o de un Estado miembro aplicando o amenazando con aplicar medidas que afectan al comercio o la inversión a fin de impedir o de conseguir la paralización, modificación o adopción de un acto concreto por parte de la Unión o de un Estado miembro, incluida la expresión de una posición por parte de una institución, órgano u organismo de la Unión o de un Estado miembro. Tales medidas que afectan al comercio o la inversión pueden consistir no solo en acciones emprendidas, y con efectos, en el territorio del tercer país de que se trate, sino también en medidas aplicadas por el tercer país, incluso a través de entidades bajo su control o dirección que están presentes en la Unión, que causen un perjuicio a las actividades económicas en la Unión».



En este sentido, el objetivo del Reglamento no es otro que «disuadir de la coerción económica ejercida sobre la Unión o sobre un Estado miembro y permitir a la Unión, en última instancia, contrarrestar la coerción económica mediante medidas de respuesta de la Unión».

Se trataría, en esencia, de dotar de mecanismos a la UE y a sus Estados miembros a fin de responder solventemente ante coacciones internacionales que pretendan interferir en decisiones o materias que caen bajo el ámbito de la soberanía europea o estatal. De acuerdo con el art. 2:

«existe coerción económica cuando un tercer país aplique o amenace con aplicar una medida de un tercer país que afecte al comercio o la inversión con el fin de impedir o de conseguir la paralización, modificación o adopción de un acto concreto por parte de la Unión o de un Estado miembro, interfiriendo así en las decisiones soberanas legítimas...»

Si nos detenemos en las motivaciones de la norma, en el momento de su proposición eran Estados Unidos y China los terceros países en el punto de mira, debido a las presiones que intentaban ejercer sobre el bloque de integración europeo.

Como señalan desde EuroEFE **PÉREZ-CEJUELA, L. y JIMÉNEZ, R.:**

«La Comisión propuso este mecanismo anticoerción en diciembre de 2021 en respuesta a la presión ejercida por el Gobierno del expresidente estadounidense Donald Trump, además de por los numerosos roces entre la UE y China.

En el caso de España, ha habido especial preocupación en los últimos años por los aranceles impuestos por EE. UU. a la aceituna negra de mesa...»¹

La institución encargada de examinar si una medida de un tercer país puede ser considerada como coercitiva, afectando al comercio o a la inversión, es la Comisión Europea. Cuando esto suceda, se lo notificará al Consejo, ante el que presentará una propuesta de acto de ejecución indicando que la medida del tercer país puede ser ubicada en el ámbito de aplicación del art. 2.

Cabe mencionar que de acuerdo con el art. 5.3 del Reglamento, antes de presentar la propuesta de acto de ejecución, la Comisión invitará al tercer país a aportar sus observaciones. En relación con la propuesta de acto de ejecución, esta puede ser modificada por el Consejo en virtud de mayoría cualificada, la cual también será necesaria para la adopción del acto de ejecución².

1 *Vid.* **PÉREZ-CEJUELA, L. y JIMÉNEZ, R.:** La UE aprueba un mecanismo para responder a la coerción económica de terceros países, EuroEFE/Euractiv, 2 de noviembre 2023 (en línea): <https://euroefe.euractiv.es/section/comercio/news/la-ue-aprueba-un-mecanismo-para-responder-a-la-coercion-economica-de-terceros-paises/> (consulta de 29 de enero de 2024).

2 El acto de ejecución adoptado puede prever incluso que se solicite al tercer país la reparación del perjuicio causado en un plazo razonable (art. 5 apartado 10).

Una vez adoptado el acto de ejecución, la Comisión informará al tercer país instándole a que cese en las medidas coercitivas, y también podrán celebrarse consultas con vistas a conseguir este objetivo (art. 6).

Si no se consigue el cese de la coerción económica, el art. 8 junto con el Anexo I regula qué actuaciones se podrán llevar a cabo, tales como: establecimiento de nuevos derechos de aduana, elevar los ya establecidos; o la imposición de trabas a la importación/exportación de mercancías en relación con el tercer país, entre otras.

Resulta especialmente relevante el apartado 4 del art. 8, ya que habilita a que la UE pueda incluso desatender sus obligaciones internacionales para con el tercer país:

«En tanto en cuanto que la medida del tercer país constituya un hecho internacionalmente ilícito, las medidas de respuesta de la Unión podrán consistir en medidas que supongan el incumplimiento de las obligaciones internacionales respecto al tercer país».

Cuando la Comisión haya adoptado alguna de las medidas contempladas en el Anexo I, como el establecimiento de aranceles, se lo comunicará al tercer país buscando una solución en el marco de una negociación. Si se llega a una solución o la coerción finaliza, entonces la Comisión adoptará un nuevo acto de ejecución derogatorio del anterior.

Como no podía ser de otra manera, en este tipo de situaciones el principio de proporcionalidad debe jugar un papel preponderante. Concretamente, señala el art. 11 que las medidas de respuesta «no deberán exceder del nivel del perjuicio causado a la Unión, teniendo en cuenta la gravedad de la coerción económica». En todo caso, las medidas de respuestas escogidas irán encaminadas a conseguir el cese de la coerción económica, y no a buscar una suerte de castigo o represalia desproporcional para el tercer país.

Las medidas de respuesta finalizarán si cesa la coerción económica, si se repara el perjuicio causado a la Unión (en caso de que se haya pedido dicha reparación), si se llega a un mutuo acuerdo entre la UE y el tercer país, si hay una resolución internacional jurisdiccional dictaminando la finalización de la medida, o si el interés de la Unión lleva a considerar la finalización de esta³.

Consideramos que la elaboración de esta norma europea era necesaria teniendo en cuenta el contexto y el orden mundial al que parece encaminarse la sociedad internacional. Si bien es cierto que, como sabemos, la Unión Europea se rige en virtud de principios y valores democráticos, no ocurre lo mismo en todas las partes del globo. A ello se ha de sumar una crisis del multilateralismo en donde potencias que no creen en este sistema intentan hacer valer sus posiciones, imponiendo su visión e intereses por encima de las legítimas decisiones soberanas de otros Estados.

3 El art. 9 del Reglamento señala que en función de los «intereses en juego», la UE puede decidir poner fin a las medidas de respuesta.



Por ello, es legítimo que la Unión Europea se pueda dotar de los instrumentos necesarios para contrarrestar estas actitudes, ya que no resulta aceptable jurídicamente la coerción económica con vistas a socavar la soberanía europea o nacional de sus Estados miembros.



La Directiva 2023/970, una herramienta para luchar contra la brecha salarial

Cristián Magro Valencia

Colaborador de la Cátedra Jean Monnet *ad personam* de Derecho Comunitario de la Universidad de Alcalá (España)
ORCID: 0009-0009-1956-6120

La Directiva (UE) 2023/970 de 10 de mayo de 2023, por la que se refuerza la aplicación del principio de igualdad de retribución por un mismo trabajo o un trabajo de igual valor a través de medidas de transparencia retributiva y de mecanismos para su cumplimiento, es una norma aprobada con ánimo de poner fin al grave problema de la desigualdad en la retribución salarial entre hombres y mujeres en el ámbito laboral, comúnmente conocido como «brecha salarial». El plazo máximo de transposición de dicha Directiva por parte de los Estados Miembros es el 7 de junio de 2026.

La norma contiene una serie de medidas que han de adoptar los estados para asegurar la disminución y eliminación de la desigualdad en la remuneración por razón de sexo. La brecha salarial constituye un problema importante en toda la UE, ya que se estima que las mujeres ganan un 12,7 % menos que los hombres, llegando en Estonia a ganar hasta un 20,5 % menos.

El ámbito de aplicación de dicha norma lo podemos observar en el considerando n.º 18 de la mencionada norma, según el mismo esta Directiva ha de aplicarse a todos los trabajadores, incluyendo a los trabajadores a tiempo parcial, trabajadores con contrato de duración determinado y trabajadores con un contrato o relación laboral contrato o relación laboral con una empresa de trabajo temporal, así como los trabajadores en puestos directivos que tengan un contrato de trabajo o relación laboral. Así mismo como novedad, se incluye a los solicitantes de empleo según los dispuesto en el artículo 2.3 de la Directiva.

Las medidas contenidas en la Directiva para luchar contra la brecha salarial se basan en tres pilares: medidas relativas a la transparencia retributiva en las empresas, medidas relativas a proteger al trabajador presuntamente discriminado salarialmente en procesos judiciales y el establecimiento de un régimen sancionador para empresas que incumplan el principio de igual salario para un mismo trabajo.

Con respecto a las medidas relativas a la transparencia retributiva en las empresas, se asegura la transparencia retributiva previa al empleo, la transparencia en la fijación de retribuciones y de progresión retributiva.

Conforme al artículo 5, los solicitantes tendrán el derecho a conocer la retribución inicial o la banda retributiva inicial, basadas en criterios objetivos y neutros con respecto al género, correspondientes al puesto al que aspiran.

En el artículo 7 se recoge el derecho de los trabajadores a solicitar y recibir la información sobre su nivel retributivo individual y los niveles retributivos medios, desglosados por sexo, para las categorías de trabajadores que realicen el mismo trabajo o un trabajo igual al suyo. Esto garantiza la publicidad de los salarios medios para el mismo puesto desglosado por puesto, por lo que en una empresa en la que es inexistente la desigualdad salarial, los sueldos medios deberán ser muy similares y esta norma facilita la comprobación por parte del trabajador.

Por otra parte, el artículo 9 regula que los Estados miembros han de garantizar que los empleadores faciliten información sobre su organización relativa a la brecha de género salarial, como la brecha retributiva de género respecto al salario, complementos variables, la mediana de la brecha retributiva o la proporción de trabajadores y trabajadoras que reciben componentes complementarios o variables. Para ello la Directiva establece una fecha límite en virtud del número de trabajadores de la empresa, que varía entre el 7 de junio de 2027 para empresas con 250 o más trabajadores o el 7 de junio de 2031 para empresas con entre 100 y 149 trabajadores. Sin embargo, la Directiva exime de la obligación de otorgar esta información a empresas con menos de 100 trabajadores.

Relativo a las medidas establecidas para proteger al trabajador presuntamente discriminado salarialmente en procesos judiciales vienen contenidas en los artículos 14 a 19, con medidas destinadas a garantizar la legitimidad en los procesos judiciales de asociaciones, organismos de fomento de la igualdad o sindicatos, establecer el derecho a indemnización para las trabajadoras que hayan sufrido discriminación salarial por motivo de su género, así como medidas destinadas a facilitar la prueba en el proceso, estableciendo por ejemplo la inversión de la carga de la prueba en el artículo 18.

Por último, en el artículo 23, se establece la obligación que tienen los Estados miembros de establecer un régimen sancionador con un objetivo puramente disuasorio frente a la infracción de los derechos y obligaciones relativos al principio de igualdad de retribución. Estas sanciones están destinadas a suprimir y reducir la brecha salarial.

Con esta serie de medidas contenidas en la Directiva, el legislador europeo busca reducir el grave problema que supone la discriminación salarial por motivación de género, en una sociedad democrática e igualitaria como es la sociedad europea, buscando eliminarla o suprimirla lo máximo posible en el medio plazo.

El convenio de Estambul y las decisiones 2023/1075 Y 2023/1076: un avance hacia la igualdad

Jennifer Senent Serrano

Colaboradora de la Cátedra Jean Monnet *ad personam* de Derecho Comunitario de la Universidad de Alcalá (España)
ORCID: 0009-0007-9234-2217

En un mundo cada vez más globalizado, la igualdad de género es un tema de creciente importancia, tanto que la lucha contra la violencia de género se ha convertido en una prioridad para muchas naciones, sobre todo a nivel de la Unión Europea. En este contexto nos encontramos con el nacimiento de dos nuevas Decisiones que comentaremos a continuación, no sin antes destacar el periodo de tiempo excesivamente amplio que la comunidad internacional ha necesitado para reaccionar ante un problema mundial e histórico al que se han visto sometidas las mujeres.

Hace más de 10 años, el 11 de mayo de 2011, nació el Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, conocido como el Convenio de Estambul, un hito histórico en la lucha por los derechos de las mujeres. El convenio entró en vigor en 2014 y el pasado junio de 2023 se vio aún más reforzado el compromiso de la Unión en este ámbito con la publicación de las Decisiones 2023/1075 y 2023/1076.

El Convenio de Estambul, es el primer instrumento a nivel de la UE dirigido por completo a erradicar todas las formas de violencia contra las mujeres, contemplando como causa la desigualdad existente entre hombres y mujeres. Este convenio supuso un testimonio de la comunidad internacional de no permanecer indiferente ante la violencia de género, estableciendo así, un marco normativo para su prevención. En él, se establecen medidas concretas¹ que incluyen la propia definición de «género», el reconocimiento de la violencia de género como una violación de los derechos humanos, así como la pres-

1 Artículo 1 del Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica Estambul.



tación de servicios de apoyo a las víctimas de la misma e incluso carga a los estados la responsabilidad de responder de forma adecuada en estos casos; además, aborda la violencia de género en el ámbito del asilo y la migración.

Si nos centramos en la Decisión 2023/1075 relativa a la celebración, en nombre de la Unión Europea, del Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, en lo que respecta a las instituciones y la administración pública de la Unión, y en la Decisión 2023/1076 relativa a la celebración, en nombre de la Unión Europea, del Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, en lo que respecta a asuntos relacionados con la cooperación judicial en materia penal, asilo y no devolución, únicamente se limitan a cumplir con lo firmado en 2017 a través de las Decisiones 2017/865 y 2017/866 haciendo así que entre en vigor el propio Convenio de Estambul². Esto nos lleva a preguntarnos si no fue un problema de inicio la ausencia de la UE como organismo internacional en la primera firma del Convenio en 2011 y hace entendible la crítica que ha sufrido a lo largo de los años catalogando dicha situación como una «falta de compromiso» por parte de la Unión³.

Continuando con el contenido del propio Convenio, en la primera parte de este nos podemos encontrar con los artículos en los que surgieron las primeras controversias durante las negociaciones del mismo. En un inicio, por la diferencia⁴ entre «violencia doméstica» y «violencia de género», ya que, aunque el texto está orientado a la protección en su mayoría de mujeres, para poder conseguir la unanimidad de los estados, no podían dejar de lado la inclusión de los hombres como sujetos pasivos en este tipo de violencia⁵. Mas posteriormente también surgieron controversias por la inclusión o no del término «por razones de género» la cual pretende enfatizar que la razón de la violencia que es ejercida contra las mismas tiene una causa estructural que la explica⁶.

En posteriores capítulos se habla sobre las políticas que se deben de tomar por parte de los Estados, así como las medidas de prevención de esta violencia. En estos se observa

2 Es decir, aunque en 2014 como antes hemos comentado, el Convenio entro en vigor para los países que lo habían ratificado quedando así obligados a cumplir con sus disposiciones, la UE como entidad no firmo el Convenio hasta 2017 y es en 2023 cuando se aprobaron las Decisiones definitivamente.

3 LÓPEZ DE SUBIRÍA DÍAZ, S. «El Convenio de Estambul en la lucha contra la violencia de género: análisis crítico» *Letras jurídicas*, N.º 39, 2019, pp. 207-211.

4 Tenemos que entender que en un primer momento el Convenio de Estambul no se centraba únicamente en la violencia de genero (negociaciones realizadas a través de un comité de expertos conocido como CAHVIO) si no que se creó para abordar la violencia doméstica, la cual incluye cualquier tipo de violencia dentro de la familia, si bien, con el tiempo se modificó para abordar más a fondo la violencia contra la mujer, aunque sin dejar de lado a las víctimas de violencia doméstica.

5 *Ibidem*.

6 MERCADO CARMONA, C. «La erradicación de la violencia contra la mujer por tratado: Un análisis comparado del Convenio de Estambul y de la Convención de Belem do Pará» *Revista Europea de Derechos fundamentales*, N.º 30, 2017, Pp. 213-239

la labor no únicamente de protección que deben de realizar las partes si no, además, de información, educación y de concienciación social de dicho fenómeno. En el quinto capítulo se establecen medidas legales y recursos disponibles para las víctimas, fue ampliamente discutido ya que se incluyen entre otros, la violencia psicológica, el acoso, violencia sexual en todos sus ámbitos, matrimonios forzados o el aborto, incluyendo también la mutilación genital femenina.

Por último, en el capítulo sexto del Convenio se exponen medidas cruciales de migración y asilo. En su primer artículo, sobre el estatuto del residente, se plantea a los estados la necesidad de otorgar permisos de residencia a las víctimas cuando su residencia dependa de su pareja, además destaca la posibilidad de asistir el asilo por motivos de género, reconociéndose, así como motivo de persecución este tipo de violencia. Si bien, coincidimos con López de Zubiría Díaz⁷ en la importancia de este tema y la necesidad de una mayor ampliación de este como tema independiente debido a la vulnerabilidad que sufren estas víctimas.

En los capítulos finales se establece la necesidad de una mayor cooperación entre los estados parte fomentando así, la violencia de género como un problema común, además, se implanta un mecanismo de seguimiento denominado GREVIO que será el responsable de la aplicación del Convenio.

En definitiva, la firma de ambas Decisiones constituye un logro trascendental en la batalla por resguardar y garantizar los derechos fundamentales de las mujeres. Su enfoque integral, abarcando aspectos legales, sociales y culturales, refleja la comprensión profunda de la complejidad de la violencia de género y la necesidad de estrategias holísticas para abordarla. Aunque el proceso de ratificación puede haber llevado tiempo, no debemos perder de vista el impacto potencial que este convenio puede tener en la sociedad. Al establecer estándares claros y compromisos tangibles, la UE está dando un paso importante hacia la construcción de un entorno en el que las mujeres puedan vivir libres de violencia y discriminación. Este hito refleja un compromiso firme hacia la creación de un futuro en el que ninguna mujer tenga que vivir con miedo o sufrir violencia.

I. Bibliografía

CONSEJO DE EUROPA. «Medidas de la UE para poner fin a la violencia contra las mujeres» *European Council*. <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-measures-end-violence-against-women/>

CONSEJO DE EUROPA. «El Convenio de Estambul entra en vigor para la Unión Europea. Portal», 2024, <https://www.coe.int/es/web/portal/-/istanbul-convention-enters-into-force-in-respect-of-the-european-union>

EUR-LEX. «Adhesión de la Unión Europea al Convenio de Estambul», <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A4301302&qid=1705477034695>

7 LÓPEZ DE SUBIRÍA DÍAZ, S. *Op. Cit.*



- GALLEGO SÁNCHEZ, G.** «El Convenio de Estambul. Su incidencia en el sistema español de lucha frente a la violencia contra la mujer», *Revista de Jurisprudencia*, N.º 2, 2015
- LÓPEZ DE SUBIRÍA DÍAZ, S.** «El Convenio de Estambul en la lucha contra la violencia de género: análisis crítico» *Letras jurídicas*, N.º 39, 2019
- MERCADO CARMONA, C.** «La erradicación de la violencia contra la mujer por tratado: Un análisis comparado del Convenio de Estambul y de la Convención de Belem do Pará» *Revista Europea de Derechos fundamentales*, N.º 30, 2017

II. Documentos de interés

- Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica Estambul.
- Decisión (UE) 2017/865 del Consejo de 11 de mayo de 2017 relativa a la firma, en nombre de la Unión Europea, del Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, en lo que respecta a asuntos relacionados con la cooperación judicial en materia penal.
- Decisión (UE) 2017/866 del Consejo de 11 de mayo de 2017 relativa a la firma, en nombre de la Unión Europea, del Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, en lo que respecta al asilo y a la no devolución.
- Decisión (UE) 2023/1075 relativa a la celebración del Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, en lo que respecta a las instituciones y la administración pública de la Unión.
- Decisión (UE) 2023/1076 relativa a la celebración del Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, en lo que respecta a asuntos relacionados con la cooperación judicial en materia penal, asilo y no devolución.

Listado de legislación (mayo-noviembre 2023)

Acuerdos internacionales

- Acuerdo entre la Unión Europea y Montenegro en lo que respecta a las actividades operativas llevadas a cabo por la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas en Montenegro (DO L 140 de 30.5.2023, p. 4/21)
- Acuerdo entre la Unión Europea, por una parte, y Nueva Zelanda, por otra, sobre la participación de Nueva Zelanda en programas de la unión (DO L 182 de 19.7.2023, p. 4/22)
- Acuerdo de Colaboración de Pesca Sostenible entre la Unión Europea y la República de Madagascar (DO L 182 de 19.7.2023, p. 25/81)

Reglamentos

- Reglamento (UE) 2023/955 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, por el que se establece un Fondo Social para el Clima y se modifica el Reglamento (UE) 2021/1060 (DO L 130 de 16.5.2023, p. 1/51; ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2023/955/oj>)
- Reglamento (UE) 2023/956 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, por el que se establece un Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (DO L 130 de 16.5.2023, p. 52/104; ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2023/956/oj>)
- Reglamento (UE) 2023/957 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2015/757 con el fin de incorporar las actividades de transporte marítimo al régimen para el comercio de derechos de emisión en la Unión y de seguir, notificar y verificar las emisiones de gases de efecto invernadero adicionales y las emisiones procedentes de tipos adicionales de buques (DO L 130 de 16.5.2023, p. 105/114; ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2023/957/oj>)
- Reglamento (UE) 2023/969 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, por el que se establece una plataforma de colaboración en apoyo del funcionamiento de los equipos conjuntos de investigación y se modifica el Reglamento (UE) 2018/1726 (DO L 132 de 17.5.2023, p. 1/20; ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2023/969/oj>)
- Reglamento (UE) 2023/988 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, relativo a la seguridad general de los productos, por el que se modifican el Reglamento (UE) n.º 1025/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva (UE) 2020/1828 del Parlamento Europeo y del Consejo, y se derogan la



- Directiva 2001/95/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 87/357/CEE del Consejo (DO L 135 de 23.5.2023, p. 1/51; ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2023/988/oj>)
- Reglamento (UE) 2023/1077 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de mayo de 2023, relativo a las medidas temporales de liberalización del comercio que completa las concesiones comerciales aplicables a los productos ucranianos en virtud del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica y sus Estados miembros, por una parte, y Ucrania, por otra (DO L 144 de 5.6.2023, p. 1/6; ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2023/1077/oj>)
 - Reglamento (UE) 2023/1113 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de mayo de 2023, relativo a la información que acompaña a las transferencias de fondos y de determinados criptoactivos y por el que se modifica la Directiva (UE) 2015/849 (DO L 150 de 9.6.2023, p. 1/39; ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2023/1113/oj>)
 - Reglamento (UE) 2023/1114 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de mayo de 2023, relativo a los mercados de criptoactivos y por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1093/2010 y (UE) n.º 1095/2010 y las Directivas 2013/36/UE y (UE) 2019/1937 (DO L 150 de 9.6.2023, p. 40/205; ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2023/1114/oj>)
 - Reglamento (UE) 2023/1115 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de mayo de 2023, relativo a la comercialización en el mercado de la Unión y a la exportación desde la Unión de determinadas materias primas y productos asociados a la deforestación y la degradación forestal, y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 995/2010 (DO L 150 de 9.6.2023, p. 206/247; ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2023/1115/oj>)
 - Reglamento (UE) 2023/1230 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2023, relativo a las máquinas, y por el que se derogan la Directiva 2006/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 73/361/CEE del Consejo (DO L 165 de 29.6.2023, p. 1/102; ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2023/1230/oj>)
 - Reglamento (UE) 2023/1231 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2023, sobre las normas específicas relativas a la entrada en Irlanda del Norte, desde otras partes del Reino Unido, de determinados envíos de bienes al por menor, vegetales para plantación, patatas de siembra, máquinas y determinados vehículos utilizados con fines agrícolas o forestales, así como a los desplazamientos sin ánimo comercial de determinados animales de compañía a Irlanda del Norte (DO L 165 de 29.6.2023, p. 103/139; ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2023/1231/oj>)
 - Reglamento (UE) 2023/1322 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2023, sobre la Agencia de la Unión Europea sobre Drogas (EUDA) y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1920/2006 (DO L 166 de 30.6.2023, p. 6/47; ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2023/1322/oj>)
 - Reglamento (UE) 2023/1525 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de julio de 2023, relativo al apoyo a la producción de municiones (DO L 185 de 24.7.2023, p. 7/25; ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2023/1525/oj>)
 - Reglamento (UE) 2023/1542 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio de 2023, relativo a las pilas y baterías y sus residuos y por el que se modifican la Directiva 2008/98/CE y el Reglamento (UE) 2019/1020 y se deroga la Directiva 2006/66/CE (DO L 191 de 28.7.2023, p. 1/117; ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2023/1542/oj>)

- Reglamento (UE) 2023/1543 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio de 2023, sobre las órdenes europeas de producción y las órdenes europeas de conservación a efectos de prueba electrónica en procesos penales y de ejecución de penas privativas de libertad a raíz de procesos penales (DO L 191 de 28.7.2023, p. 118/180; ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2023/1543/oj>)
- Reglamento (UE) 2023/1781 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de septiembre de 2023, por el que se establece un marco de medidas para reforzar el ecosistema europeo de semiconductores y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/694 (Reglamento de chips) (DO L 229 de 18.9.2023, p. 1/53; ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2023/1781/oj>)
- Reglamento (UE) 2023/1804 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de septiembre de 2023, relativo a la implantación de una infraestructura para los combustibles alternativos y por el que se deroga la Directiva 2014/94/UE (DO L 234 de 22.9.2023, p. 1/47; ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2023/1804/oj>)
- Reglamento (UE) 2023/1805 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de septiembre de 2023, relativo al uso de combustibles renovables y combustibles hipocarbónicos en el transporte marítimo y por el que se modifica la Directiva 2009/16/CE (DO L 234 de 22.9.2023, p. 48/100, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2023/1805/oj>)
- Reglamento (UE) 2023/2131 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de octubre de 2023, por el que se modifican el Reglamento (UE) 2018/1727 del Parlamento Europeo y del Consejo y la Decisión 2005/671/JAI del Consejo en lo que respecta al intercambio de información digital en casos de terrorismo DO L, 2023/2131, 11.10.2023, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2023/2131/oj>
- Reglamento (UE) 2023/2124 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de octubre de 2023, sobre determinadas disposiciones aplicables a la pesca en la zona del Acuerdo CGPM (Comisión General de Pesca del Mediterráneo) (versión refundida) (DO L, 2023/2124, 12.10.2023, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2023/2124/oj>)
- Reglamento (UE) 2023/2418 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de octubre de 2023, por el que se establece un instrumento para el refuerzo de la industria europea de defensa mediante las adquisiciones en común (EDIRPA) (DO L, 2023/2418, 26.10.2023, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2023/2418/oj>)
- Reglamento (UE) 2023/2411 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de octubre de 2023, relativo a la protección de las indicaciones geográficas de productos artesanales e industriales y por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2017/1001 y (UE) 2019/1753 (DO L, 2023/2411, 27.10.2023, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2023/2411/oj>)
- Reglamento (UE) 2023/2419 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de octubre de 2023, relativo al etiquetado de los alimentos ecológicos para animales de compañía (DO L, 2023/2419, 27.10.2023, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2023/2419/oj>)
- Reglamento (UE) 2023/2405 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de octubre de 2023, relativo a la garantía de unas condiciones de competencia equitativas para un transporte aéreo sostenible (ReFuelEU Aviation) (DO L, 2023/2405, 31.10.2023, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2023/2405/oj>)
- Reglamento (UE) 2023/2674 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de noviembre de 2023, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.o 1217/2009 del Consejo en lo relativo a la conversión de la Red de Información Contable Agrícola en una Red de Datos de Sostenibilidad Agraria (DO L, 2023/2674, 29.11.2023, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2023/2674/oj>)



- Reglamento (UE) 2023/2631 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de noviembre de 2023, sobre los bonos verdes europeos y la divulgación de información opcional para los bonos comercializados como bonos medioambientalmente sostenibles y para los bonos vinculados a la sostenibilidad (DO L, 2023/2631, 30.11.2023, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2023/2631/oj>)

Directivas

- Directiva (UE) 2023/946 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, por la que se modifica la Directiva 2003/25/CE en lo que se refiere a la inclusión de prescripciones de estabilidad mejoradas y la armonización de dicha Directiva con las prescripciones de estabilidad definidas por la Organización Marítima Internacional (DO L 128 de 15.5.2023, p. 1/10; ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2023/946/oj>)
- Directiva (UE) 2023/958 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE en lo que respecta a la contribución de la aviación al objetivo de la Unión de reducir las emisiones en el conjunto de la economía y a la adecuada aplicación de una medida de mercado mundial (DO L 130 de 16.5.2023, p. 115/133; ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2023/958/oj>)
- Directiva (UE) 2023/959 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, que modifica la Directiva 2003/87/CE por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión y la Decisión (UE) 2015/1814, relativa al establecimiento y funcionamiento de una reserva de estabilidad del mercado en el marco del régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión (DO L 130 de 16.5.2023, p. 134/202; ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2023/959/oj>)
- Directiva (UE) 2023/970 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, por la que se refuerza la aplicación del principio de igualdad de retribución entre hombres y mujeres por un mismo trabajo o un trabajo de igual valor a través de medidas de transparencia retributiva y de mecanismos para su cumplimiento (DO L 132 de 17.5.2023, p. 21/44; ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2023/970/oj>)
- Directiva (UE) 2023/977 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, relativa al intercambio de información entre los servicios de seguridad y de aduanas de los Estados miembros, por la que se deroga la Decisión Marco 2006/960/JAI del Consejo (DO L 134 de 22.5.2023, p. 1/24; ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2023/977/oj>)
- Directiva (UE) 2023/1544 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio de 2023, por la que se establecen normas armonizadas para la designación de establecimientos designados y de representantes legales a efectos de recabar pruebas electrónicas en procesos penales (DO L 191 de 28.7.2023, p. 181/190; ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2023/1544/oj>)
- Directiva (UE) 2023/1791 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de septiembre de 2023, relativa a la eficiencia energética y por la que se modifica el Reglamento (UE) 2023/955 (versión refundida) (DO L 231 de 20.9.2023, p. 1/111; ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2023/1791/oj>)

- Directiva (UE) 2023/2123 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de octubre de 2023, por la que se modifica la Decisión 2005/671/JAI del Consejo en lo que respecta a su aproximación a las normas de la Unión sobre protección de datos de carácter personal (DO L, 2023/2123, 11.10.2023, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2023/2123/oj>)
- Directiva (UE) 2023/2226 del Consejo, de 17 de octubre de 2023, por la que se modifica la Directiva 2011/16/UE relativa a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad (DO L, 2023/2226, 24.10.2023, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2023/2226/oj>)
- Directiva (UE) 2023/2225 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de octubre de 2023, relativa a los contratos de crédito al consumo y por la que se deroga la Directiva 2008/48/CE (DO L, 2023/2225, 30.10.2023, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2023/2225/oj>)
- Directiva (UE) 2023/2413 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de octubre de 2023, por la que se modifican la Directiva (UE) 2018/2001, el Reglamento (UE) 2018/1999 y la Directiva 98/70/CE en lo que respecta a la promoción de la energía procedente de fuentes renovables y se deroga la Directiva (UE) 2015/652 del Consejo (DO L, 2023/2413, 31.10.2023, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2023/2413/oj>)
- Directiva (UE) 2023/2673 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de noviembre de 2023, por la que se modifica la Directiva 2011/83/UE en lo relativo a los contratos de servicios financieros celebrados a distancia y se deroga la Directiva 2002/65/CE (DO L, 2023/2673, 28.11.2023, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2023/2673/oj>)
- Directiva (UE) 2023/2661 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de noviembre de 2023, que modifica la Directiva 2010/40/UE por la que se establece el marco para la implantación de los sistemas de transporte inteligentes en el sector del transporte por carretera y para las interfaces con otros modos de transporte (DO L, 2023/2661, 30.11.2023, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2023/2661/oj>)
- Directiva (UE) 2023/2668 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de noviembre de 2023, por la que se modifica la Directiva 2009/148/CE sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición al amianto durante el trabajo (DO L, 2023/2668, 30.11.2023, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2023/2668/oj>)

Decisiones

- Decisión (UE) 2023/936 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, relativa al Año Europeo de las Competencias (DO L 125 de 11.5.2023, p. 1/11; ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2023/936/oj>)
- Decisión (UE) 2023/1075 del Consejo de 1 de junio de 2023 relativa a la celebración, en nombre de la Unión Europea, del Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, en lo que respecta a las instituciones y la administración pública de la Unión (DO L 143I de 2.6.2023, p. 1/3; ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2023/1075/oj>)
- Decisión (UE) 2023/1076 del Consejo de 1 de junio de 2023 relativa a la celebración, en nombre de la Unión Europea, del Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, en



lo que respecta a asuntos relacionados con la cooperación judicial en materia penal, asilo y no devolución (DO L 143l de 2.6.2023, p. 4/6; ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2023/1076/oj>)

- Decisión (UE) 2023/2061 del Consejo Europeo de 22 de septiembre de 2023 por la que se fija la composición del Parlamento Europeo (DO L 238 de 27.9.2023, p. 114/116)

Recomendaciones

- Recomendación (UE) 2023/965 de la Comisión de 12 de mayo de 2023 sobre la metodología para el seguimiento de la ingesta de aditivos alimentarios y aromas alimentarios (DO L 129 de 16.5.2023, p. 17/24; ELI: <http://data.europa.eu/eli/reco/2023/965/oj>)
- Recomendación (UE) 2023/1018 de la Comisión, de 4 de mayo de 2023, sobre la lucha contra la piratería en línea de deportes y otros eventos en directo (DO L 136 de 24.5.2023, p. 83/94; ELI: <http://data.europa.eu/eli/reco/2023/1018/oj>)
- Recomendación (UE) 2023/1425 de la Comisión, de 27 de junio de 2023, sobre la facilitación de financiación para la transición a una economía sostenible (DO L 174 de 7.7.2023, p. 19/46; ELI: <http://data.europa.eu/eli/reco/2023/1425/oj>)
- Recomendación (UE) 2023/1468 de la Comisión, de 10 de mayo de 2023, relativa a los requisitos voluntarios de la UE de rendimiento de los equipos de detección de metales utilizados en espacios públicos (fuera de la aviación) (DO L 180 de 17.7.2023, p. 43/51; ELI: <http://data.europa.eu/eli/reco/2023/1468/oj>)
- Recomendación (UE) 2023/2113 de la Comisión, de 3 de octubre de 2023, sobre ámbitos tecnológicos críticos para la seguridad económica de la UE con vistas a realizar evaluaciones de riesgos adicionales conjuntamente con los Estados miembros (DO L, 2023/2113, 11.10.2023, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reco/2023/2113/oj>)
- Recomendación (UE) 2023/2211 de la Comisión, de 17 de octubre de 2023, relativa a los requisitos de calidad de los procedimientos de resolución de litigios ofrecidos por los mercados en línea y las asociaciones empresariales de la Unión (DO L, 2023/2211, 19.10.2023, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reco/2023/2211/oj>)
- Recomendación (UE) 2023/2407 de la Comisión, de 20 de octubre de 2023, sobre la pobreza energética (DO L, 2023/2407, 23.10.2023, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reco/2023/2407/oj>)
- Recomendación (UE) 2023/2425 de la Comisión, de 20 de octubre de 2023, sobre la coordinación de las respuestas a incidentes, especialmente los derivados de la difusión de contenido ilícito, en anticipación de la plena entrada en aplicación del Reglamento (UE) 2022/2065 del Parlamento Europeo y del Consejo (Ley de Servicios Digitales) [notificada con el número C(2023) 7170] (DO L, 2023/2425, 26.10.2023, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reco/2023/2425/oj>)
- Recomendación (UE) 2023/2585 de la Comisión, de 6 de octubre de 2023, sobre la mejora del índice de devolución de teléfonos móviles, tabletas y ordenadores portátiles usados y de desecho (DO L, 2023/2585, 20.11.2023, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reco/2023/2585/oj>)
- Recomendación (UE) 2023/2611 de la Comisión, de 15 de noviembre de 2023, relativa al reconocimiento de las cualificaciones de los nacionales de terceros países (DO L, 2023/2611, 24.11.2023, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reco/2023/2611/oj>)

Comentario sentencia del TJUE, Sala Quinta, 23 de junio de 2023, asunto C-833/21, Endesa generación S.L.U.

Virginia Saldaña Ortega

Doctora en Derecho
Profesora de Derecho de la Unión Europea y de Derecho Internacional Pública
Universidad Isabel I (Burgos)
ORCID: 0000-0002-6561-2214

Raquel Nehama Pérez

Colaboradora de la Cátedra Jean Monnet *ad personam* de Derecho Comunitario de la Universidad de Alcalá (España)
ORCID: 0009-0001-6701-4410

I. Antecedentes de hecho

El procedimiento que da origen a esta Sentencia es una petición de decisión prejudicial dirigida al Tribunal, presentada en el contexto de un litigio entre Endesa Generación, S.A.U. y el Tribunal Económico-Administrativo Central de España, a raíz de una resolución de este último, relativa a la imposición del carbón consumido por una central térmica perteneciente a esta sociedad para producir energía eléctrica. Cabe señalar que Endesa lleva a cabo su producción de energía eléctrica a través del consumo de carbón, por lo que trató de acogerse a la exención del impuesto sobre el carbón respecto de las partidas de carbón adquiridas con destino a la reventa, por ser el hecho imponible de dicho impuesto el consumo.

Después de una inspección fiscal, la Agencia Tributaria consideró que al carbón adquirido no le podía ser de aplicación el régimen de exención, puesto que su uso estaba destinado a la producción de energía, exigiendo a la empresa la cuota tributaria incrementada junto con los intereses de demora, determinando esta cuota con base en el poder

calorífico del carbón. Ello con independencia de la energía aprovechada para producción eléctrica. Esta resolución fue recurrida por Endesa en vía administrativa ante el Tribunal Económico Administrativo Central, que confirmó el acto administrativo, dando lugar a un recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional, solicitando la formulación de una cuestión prejudicial ante el TJUE para esclarecer la interpretación que debía darse al Derecho comunitario aplicable al caso.

En particular, las dudas se refieren a si el impuesto sobre el carbón tiene una finalidad medioambiental, en el sentido que dispone la Directiva 2003/96¹, y, por ello, si la imposición del consumo de carbón empleado para producir electricidad es conforme con el espíritu de la Directiva, ya que entiende que la finalidad del impuesto es presupuestaria y no medioambiental en el caso español, puesto que lo recaudado no se destina a reducir el impacto nocivo del empleo del carbón en la producción de energía eléctrica.

II. Marco jurídico

La norma objeto de interpretación en la decisión prejudicial es la ya citada Directiva 2003/96/CE del Consejo, de 27 de octubre de 2003, por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad. Los considerandos de esta Directiva sitúan la necesidad de establecimiento de unos niveles mínimos de imposición a la energía en el marco comunitario para evitar que las diferencias entre las legislaciones estatales supongan un obstáculo en el adecuado funcionamiento del mercado interior.

Además de este objetivo más difuso, es importante considerar las exigencias del Protocolo de Kioto y de la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático (ratificada por la UE) a este respecto, lo que hace necesaria la intervención comunitaria en la regulación de este tipo de productos.

La Directiva 2003/96 dispone que los Estados Miembros someterán a gravamen los productos energéticos y la electricidad y estableciendo unos baremos mínimos, dándoles, sin embargo, la posibilidad de determinar la base imponible respetando las normas comunitarias al respecto, de formular exenciones para ciertos productos energéticos si estiman que, por política medioambiental o para evitar el fraude, es lo más indicado, o de imponer a dichos productos energéticos gravámenes indirectos con fines específicos.

En lo que respecta a la normativa interna del Estado español, hasta el año 2012 estuvo vigente una Ley interna de medidas fiscales para la sostenibilidad energética, según la cual se encontraba sujeto a impuesto la puesta a consumo del carbón, entendiendo como tal el autoconsumo por los productores y extractores tanto como su primera venta o entrega tras la extracción. Con la última reforma de esta Ley, se introdujeron tres nuevos impuestos que gravaban el valor de la producción de la energía eléctrica, con el objetivo

1 Del Consejo, de 27 de octubre de 2003 por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad (DOUE L 283/51, 31.10.2003).

de armonizar el sistema fiscal español ajustándolo a los objetivos y cánones dispuestos por la normativa comunitaria².

III. Consideraciones del tribunal

El TJUE señala que, efectivamente, la Directiva permite que los Estados miembros introduzcan una excepción al régimen de exención obligatoria, y, sin embargo, esto no puede derivarse en permitir exenciones de carácter general, pues ello destruiría la eficacia perseguida con la imposición armonizada. Así, la regla general debe ser la imposición, y esta sólo debe darse una vez para no incurrir en doble imposición. Por ello, la posibilidad de someter a gravamen los productos utilizados para generar electricidad está incluida en el catálogo de posibles excepciones al principio de imposición única de la energía eléctrica.

Como expone anterior jurisprudencia del TJUE, Para que pueda darse esta doble imposición deben cumplirse dos requisitos: los gravámenes deben tener fines específicos, y deben respetar las normas de la Unión aplicables a los impuestos especiales o al impuesto sobre el valor añadido en cuanto a la determinación de la base imponible, el cálculo de la cuota tributaria, el devengo y el control de la recaudación.

Asimismo, la jurisprudencia previa ha establecido como «fin específico» cualquier otro distinto del fin presupuestario y, aunque todo gravamen tiene, al fin y a la postre, fin presupuestario, ello no impide que su imposición tenga, además, un fin específico. El citado fin no puede ni tiene por qué deducirse exclusivamente de la afectación predeterminada de los ingresos generados por el gravamen a ciertas partidas presupuestarias, pues esta puede ser una cuestión meramente organizativa, sino que, para considerar que existe un fin específico, basta con que exista un vínculo directo entre el uso de los ingresos obtenidos con el gravamen y la finalidad de la imposición cuestionada.

Cuando no exista esta afectación predeterminada, sólo puede considerarse este fin específico si la estructura del gravamen y el objeto o hecho imponible está diseñado para influir en el comportamiento de los contribuyentes para perseguir dicho fin específico, toda vez que se grava un producto para desincentivar su consumo. Por ello, para comprobar si concurren estas circunstancias, el examen debe hacerse caso por caso, tomando en consideración las particularidades y las características propias del gravamen de que se trate.

2 Ley 15/2012. De 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética (BOE núm. 312, de 28/12/2012).

Comentario sentencia del TJUE, Sala Sexta, 29 de junio de 2023, asunto c-220/22, República Portuguesa

Virginia Saldaña Ortega

Doctora en Derecho
Profesora de Derecho de la Unión Europea y de Derecho Internacional Pública
Universidad Isabel I (Burgos)
ORCID: 0000-0002-6561-2214

Raquel Nehama Pérez

Colaboradora de la Cátedra Jean Monnet *ad personam* de Derecho Comunitario de la Universidad de Alcalá (España)
ORCID: 0009-0001-6701-4410

I. Antecedentes de hecho

Esta sentencia tiene lugar en el marco de un litigio entre la Comisión y la República de Portugal, habiendo interpuesto la primera un recurso por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia, basada en dos imputaciones:

- La primera, basada en la infracción sistemática y continuada del artículo 13, apartado 1, y del anexo XI de la Directiva 2008/50, por haber superado de forma sistemática y continuada el valor límite anual fijado para el dióxido de nitrógeno por la Directiva 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa, en varias zonas del territorio del Estado.
- La segunda, fundamentada en la infracción del artículo 23, apartado 1, y del anexo XV de la Directiva 2008/50, basada en un incumplimiento de la obligación de adoptar las medidas pertinentes para adecuar los niveles de contaminación y calidad del aire a los requerimientos del valor límite anual fijado por la normativa comunitaria, de lo que resulta la infracción citada en la primera imputación.

La Comisión envió un requerimiento previo al Estado portugués subrayando la circunstancia antes descrita, a lo que Portugal contestó que había adoptado y estaba adoptando



medidas para cumplir con los estándares requeridos. Pese a lo cual el seguimiento llevado a cabo por la Comisión por medio de los preceptivos informes anuales sobre la calidad del aire presentados por Portugal, indicaron que el incumplimiento persistía, por lo que la Comisión emitió un dictamen motivado, señalando asimismo un plazo para la adopción de medidas apropiadas para evitar la prosecución del incumplimiento y entrar en los baremos señalados por la normativa, pese a lo cuál y a las prórrogas otorgadas por motivo de la COVID-19, el incumplimiento persistió, lo que da lugar al presente procedimiento.

II. Alegaciones de las partes

La Comisión basa su primera reclamación en el hecho de que, según la jurisprudencia del propio TJUE, la superación de los valores límite fijados por la normativa comunitaria son suficientes para constatar el incumplimiento, adicionando el hecho de que los informes anuales de calidad del aire presentados por Portugal no demostraban una tendencia a la baja de las concentraciones de contaminación, por lo que las medidas argüidas por el estado incumplidor no sólo no estaban siendo adecuadas ni eficaces, sino que la mayoría de los periodos anuales examinados resultaban en una tendencia ascendente.

La salvedad referente al momento álgido de la pandemia provocada por la COVID-19, en la que los niveles de contaminación se redujeron significativamente, deben ser interpretados, según la Comisión, a la luz de las circunstancias excepcionales que provocó la emergencia sanitaria y las restricciones a la circulación derivadas de la misma, no suponiendo la mejora de los niveles de calidad del aire en ese periodo un atenuante o signo de menor culpa del Estado, sino precisamente como una constatación de la fuente de la contaminación (derivada del tráfico rodado) y, al hilo de su segunda reclamación, subraya la ineficacia de las medidas adoptadas por el Estado, dado que, tras la superación de la crisis y la eliminación de las restricciones, los valores de contaminación vuelven a estar en niveles de incumplimiento.

Por su parte, la República portuguesa, sin negar que el incumplimiento de los baremos se diese, atribuye la conclusión de la Comisión a errores en las mediciones de la calidad del aire en las estaciones destinadas a tal efecto, además de a la limitada eficacia de la normativa de la Unión Europea para la reducción de las emisiones de gases de escape, puestas de manifiesto en el caso «Dieselgate» del año 2015, por lo que la normativa propuesta por la UE no ha producido los efectos esperados para la consecución de este fin.

En su réplica, la Comisión recuerda que la superación continuada en un punto de muestreo aislado basta para constatar el incumplimiento de los valores límite fijados por la Directiva comunitaria y que un Estado miembro no puede eximirse de la obligación de recabar y comunicar datos exigidos por la normativa invocando deficiencias de las que es, además, responsable. Además, en cuanto a la alegación sobre el asunto «Dieselgate», la Comisión señala que el TJUE ya desestimó alegaciones semejantes en asuntos previos cursados contra otros Estados.

III. Apreciaciones del tribunal

Respecto a la primera imputación, el Tribunal confirma que, efectivamente y como había señalado la Comisión en su reclamación y como viene señalando la jurisprudencia, el procedimiento de incumplimiento (recogido en el artículo 258 del TFUE) se basa en la constatación objetiva del incumplimiento por parte de un Estado miembro de las obligaciones que le impone, en este caso, una fuente de Derecho derivado (la Directiva 2008/50³). Este presupuesto se cumple en el presente litigio, por lo que la superación de los valores límite fijados por la Directiva basta por sí sola para declarar un incumplimiento de dicha Directiva, bastando con que se registrara un grado de contaminación superior a los valores establecidos en un punto de muestreo aislado.

Una de las apreciaciones más interesantes que realiza el TJUE en esta sentencia tiene que ver con la posibilidad de extender el objeto del recurso por incumplimiento en los casos en los que se está examinando un supuesto incumplimiento sistemático y continuado de la normativa invocada, por lo que no puede excluirse, en principio, la aportación de datos adicionales en la fase del procedimiento ante el Tribunal de Justicia, que acrediten dicho carácter general y continuado del incumplimiento alegado. Así pues, el tribunal permite que se extienda el recurso a hechos posteriores al dictamen motivado emitido por la Comisión, al ser estos de la misma naturaleza y constitutivos del mismo comportamiento que los hechos mencionados en el dictamen, por lo que pueden admitirse en el procedimiento los datos y mediciones relativos a los años 2019 y 2020.

Sin embargo, ya habiendo establecido el tribunal que se ha dado, efectivamente, un incumplimiento, pasa a determinar a continuación si se dan los requisitos para entender que dicho incumplimiento es, además, sistemático y continuado a la luz de los datos aportados por el dictamen y las cifras posteriores. A este respecto, la superación constatada del valor límite anual establecido en la Directiva es considerada continuada y sistemática por el TJUE, bastando para ello los datos aportados por Portugal en sus informes anuales.

Respecto de las observaciones sobre el año de la COVID-19, el 2020 fue un año atípico, por lo que el descenso en los niveles de contaminación en el aire ambiente fue de carácter coyuntural, lo que hace que los datos recopilados durante este periodo no resulten relevantes a la hora de desacreditar el incumplimiento sistemático y continuado.

Por último, el TJUE considera que las alegaciones de la República Portuguesa respecto a la ineficacia de la normativa comunitaria respecto de la reducción de las emisiones de gases de escape, según su propia y reiterada jurisprudencia, no exime los Estados miembros de su obligación de respetar los valores límite fijados por la Directiva cuyo incumplimiento se examina.

3 Directiva 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa (DOUE L 152/1, 11.6.2008).

En lo relativo a la segunda imputación, el Tribunal procede a apreciar la concurrencia del incumplimiento de la obligación del Estado portugués de adoptar medidas adecuadas de modo que el periodo de superación de los valores límite fijados en la contaminación se reduzca sea lo más breve posible. Esta obligación, señala el Tribunal, viene determinada por la Directiva 2008/50 en forma de mandato a los Estados a adoptar planes de calidad del aire en caso de superarse los valores límite fijados en el propio texto de la Directiva, y, aunque los Estados disponen de cierto margen de apreciación en cuanto a la articulación de estos planes y medidas, persiste la obligación de resultado impuesta por la propia naturaleza de la norma.

Esta exigencia, observa el TJUE a la luz de los datos, pruebas y alegaciones aportados por la Comisión y el propio Estado incumplidor, no fue correctamente cumplida, por ser los planes, plazos y medidas adoptados insuficientes, inespecíficas e ineficaces, y por tanto la obligación de resultado no fue cumplida.

Listado de jurisprudencia (mayo-noviembre 2023)

Agricultura

- Tribunal General, 12 de julio de 2023, asunto T-34/22, *Cunsorzio di i Salamaghji Corsi - Consortium des Charcutiers Corses y otros/Comisión*. La Comisión Europea no está vinculada por la apreciación previa de las autoridades nacionales en materia de solicitudes de registro de nombres como indicaciones geográficas protegidas.
- Tribunal General, 4 de octubre de 2023, asunto T-77/20, *Ascenza Agro e Industrias Afrasa/Comisión*. El Tribunal General desestima el recurso interpuesto contra la negativa a renovar la aprobación de la sustancia activa clorpirifosmetil, utilizada en productos fitosanitarios
- TJUE, 23 de noviembre de 2023, asunto C-354/22, *Weingut A*. Vinificación y etiquetado de vinos: un viticultor puede indicar su propia explotación vitícola aunque el prensado se realice en las instalaciones de otro viticultor.

Ayuda de Estado

- Tribunal General, 10 de mayo de 2023, asuntos acumulados T-34/21, T-87/21, *Ryanair/Comisión*. El Tribunal General anula la Decisión de la Comisión que aprobó la recapitalización de Lufthansa por Alemania por un importe de 6.000 millones de euros, en el contexto de la pandemia de COVID-19.
- Tribunal General, 24 de mayo de 2023, asunto T-268/21, *Ryanair/Comisión*. El Tribunal General anula la Decisión de la Comisión por la que se aprobó una medida de ayuda consistente en subvenciones pagadas por Italia a diferentes compañías aéreas italianas en el contexto de la pandemia de COVID-19.
- Tribunal General, 20 de septiembre de 2023, asunto T-131/16 RENV, *Bélgica/Comisión*. Tax rulings: las exenciones fiscales concedidas por Bélgica a empresas que forman parte de grupos multinacionales constituyen un régimen de ayudas ilícito.
- Tribunal General, 27 de septiembre de 2023, asuntos T-826/14, *España/Comisión*; T-12/15, T-158/15, T-258/15, *Banco Santander y Santusa/Comisión*; T-252/15, T-257/15, *Ferrovial y otros/Comisión*; T-253/15, *Sociedad General de Aguas de Barcelona/Comisión*; T-256/15, T-260/15, *Telefónica/Comisión*. El Tribunal General anula la decisión de la Comisión por la que se declaró ilícito el régimen fiscal español de deducción de las adquisiciones indirectas en sociedades no residentes.
- TJUE, 28 de septiembre de 2023, asunto C-320/21 P, *Ryanair/Comisión*. Ayudas de Estado en favor de SAS durante la pandemia de COVID-19: el Tribunal de Justicia desestima definitivamente los recursos de Ryanair relativos a las garantías de préstamos aprobadas por Suecia y Dinamarca en abril de 2020.

- TJUE, 23 de noviembre de 2023, asuntos C-209/21 P y C-210/21 P, *Ryanair/Comisión*. Ayudas estatales durante la pandemia de COVID19: el Tribunal de Justicia desestima definitivamente los recursos de Ryanair sobre las medidas de apoyo adoptadas por Francia y Suecia en la primavera de 2020.

Ciudadanía

- TJUE, 15 de junio de 2023, asuntos C-499/21 P, *Silver y otros/Consejo*; C-501/21 P, *Shindler y otros/Consejo*; C-502/21 P, *Price/Consejo*. Desestimación definitiva de los recursos de ciudadanos británicos que impugnaban la pérdida de sus derechos de ciudadanos europeos como consecuencia del Brexit.
- TJUE, 5 de septiembre de 2023, asunto C-689/21, *Udlændinge- og Integrationsministeriet*. Dinamarca puede supeditar la conservación de la nacionalidad danesa a la existencia de un vínculo de conexión efectivo con ese país.

Competencia

- Tribunal General, 17 de mayo de 2023, asunto T-321/20, *enercity/Comisión*. El recurso de la sociedad municipal alemana enercity contra la aprobación por la Comisión de la compra de activos de generación de E.ON por parte de RWE es declarado inadmisibile.
- Tribunal General, 17 de mayo de 2023, asunto T-312/20, *EVH/Comisión*. Se desestima el recurso del productor de electricidad alemán EVH contra la aprobación por parte de la Comisión de la adquisición de activos de E.ON por RWE.
- Tribunal General, 24 de mayo de 2023, asunto T-451/20, *Meta Platforms Ireland/Comisión*. Se desestima el recurso de Meta Platforms Ireland (grupo Facebook) contra un requerimiento de la Comisión para que le remita documentos identificados mediante términos de búsqueda.
- TJUE, 13 de julio de 2023, asunto C-376/20, *Comisión/CK Telecoms UK Investments*. El Tribunal General debe pronunciarse de nuevo sobre la legalidad de la prohibición, impuesta por la Comisión, de la adquisición de Telefónica Europe («O2») por Hutchison 3G UK («Three»).
- Tribunal General, 27 de septiembre de 2023, asunto T-172/21, *Valve Corporation/Comisión*. Videojuegos en línea: el Tribunal General confirma que el bloqueo geográfico de claves de activación en la plataforma Steam infringió el Derecho de la competencia de la Unión.
- Tribunal General, 25 de octubre de 2023, asunto T-136/19, *Bulgarian Energy Holding y otros/Comisión*. El Tribunal General anula la Decisión de la Comisión según la cual el grupo BEH abusó de su posición dominante al denegar el acceso a infraestructuras gasísticas estratégicas en Bulgaria.

Consumidores

- TJUE, 17 de mayo de 2023, asunto C-97/22, *DC*. No información sobre el derecho de desistimiento: un consumidor está exento de toda obligación de pago si desiste de un contrato de servicios celebrado fuera del establecimiento, que ya ha sido ejecutado.
- TJUE, 8 de junio de 2023, asuntos C-407/21, *UFC - Que choisir* y *CLCV*; C-540/21, *Comisión/Eslovaquia*. Viaje combinados y pandemia de COVID-19: una normativa nacional que exonera temporalmente a los organizadores de su obligación de reembolso integral en caso de terminación del contrato no es compatible con el Derecho de la Unión
- TJUE, 15 de junio de 2023, asunto C-520/21, *Bank M*. El Derecho de la Unión no se opone a que, en caso de anulación de un contrato de préstamo hipotecario que incluye cláusulas abusivas, los consumidores soliciten al banco una compensación que exceda del reembolso de las cuotas mensuales abonadas.
- TJUE, 13 de julio de 2023, asunto C-265/22, *Banco Santander*. Tipo de interés variable basado en índices de referencia de los préstamos hipotecarios (IRPH) en España: los consumidores deben recibir información suficiente de los métodos de cálculo de dichos índices.
- TJUE, 14 de septiembre de 2023, asunto C-83/22, *Tuk Tuk Travel*. Resolución de viajes combinados en caso de circunstancias extraordinarias: siempre que concurren ciertas condiciones, el órgano jurisdiccional nacional puede informar de oficio al viajero de su derecho a resolver el contrato sin pagar penalización.
- TJUE, 5 de octubre de 2023, asunto C-565/22, *Sofatutor*. El derecho del consumidor a desistir de un abono suscrito a distancia, inicialmente gratuito y que se prorroga automáticamente, se garantiza una sola vez.
- TJUE, auto, 16 de octubre de 2023, asunto C-761/22, *Verband Wirtschaft im Wettbewerb*. La publicidad de hornos y campanas extractoras de uso doméstico debe hacer referencia tanto a la clase de eficiencia energética de estos productos como a la gama de clases de eficiencia.
- TJUE, 9 de noviembre de 2023, asunto C-598/21, *Všeobecná úverová banka*. Cláusula abusiva en un contrato de crédito al consumo garantizado con la vivienda familiar: el juez debe apreciar la proporcionalidad entre la facultad del profesional de exigir la totalidad del préstamo y la gravedad del incumplimiento por parte del consumidor.
- TJUE, 23 de noviembre de 2023, asunto C-321/22, *Provident Polska*. Protección de los consumidores: obligar al consumidor a pagar costes del crédito no correspondientes a intereses excesivos puede constituir cláusula abusiva.

Derecho institucional

- TJUE, 17 de mayo de 2023, asunto C-176/22, *BK y ZhP*. Una petición de decisión prejudicial dirigida al Tribunal de Justicia no impide al órgano jurisdiccional remitente continuar parcialmente el procedimiento principal.
- Tribunal General, 5 de julio de 2023, asuntos T-115/20, T-272/21 *Puigdemont i Casamajó y Comin i Oliveres/Parlamento*. Se desestima el recurso interpuesto por los



Sres. Puigdemont i Casamajó y Comin i Oliveres y por la Sra. Ponsatí i Obiols contra las decisiones del Parlamento Europeo de suspender su inmunidad.

- TJUE, 13 de julio de 2023, asuntos acumulados C-615/20, C-671/20, *YP y otros*. Los órganos jurisdiccionales nacionales están obligados a dejar sin aplicar un acto por el que, en violación del Derecho de la Unión, se ordena suspender a un juez en sus funciones.

Derechos fundamentales

- TJUE, 22 de junio de 2023, asunto C-660/21, *K.B. y F.S.* El Derecho de la UE no se opone, en principio, a que se prohíba al órgano jurisdiccional nacional apreciar de oficio el incumplimiento de la obligación de informar con prontitud a las personas sospechosas de su derecho a guardar silencio.
- TJUE, 14 de septiembre de 2023, asunto C-113/22, *TGSS*. Discriminación por razón de sexo en España: los padres de dos o más hijos obligados a acudir ante los tribunales para acceder a un complemento de su pensión de incapacidad permanente tienen derecho a una indemnización adicional.
- TJUE, 21 de septiembre de 2023, asunto C-164/22, *Juan*. La prohibición de doble incriminación no parece oponerse a la ejecución de una orden de detención europea contra el responsable de un esquema piramidal fraudulento llevado a cabo en España y en Portugal.
- TJUE, 19 de octubre de 2023, asunto C-655/21, *G. ST. T.* Una pena mínima de cinco años de prisión por falsificación de una marca puede resultar desproporcionada.

Espacio de libertad, seguridad y justicia

- TJUE, 6 de junio de 2023, asunto C-700/21, *O. G.* La posibilidad de denegar la ejecución de una orden de detención europea para que la pena se cumpla en el Estado miembro de residencia también debe aplicarse a los nacionales de Estados terceros.
- TJUE, 22 de junio de 2023, asunto C-823/21 *Comisión/Hungría*. Hungría ha obstaculizado indebidamente la posibilidad de presentar una solicitud de asilo.
- TJUE, 6 de julio de 2023, asuntos C-663/21, Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl; C-8/22, *Commissaire général aux réfugiés et aux apátrides*; C-402/22, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*. Revocación y denegación del estatuto de refugiado: el Tribunal de Justicia precisa los requisitos de adopción de esa medida con respecto al nacional de un país tercero condenado por un delito.
- TJUE, 14 de julio de 2023, asunto C-87/22, *TT*. Traslado ilícito de un menor: aunque sea competente para pronunciarse sobre el derecho de custodia, el órgano jurisdiccional del Estado miembro en el que residía habitualmente el menor puede solicitar, excepcionalmente, la remisión del litigio a un órgano jurisdiccional del Estado miembro al que el menor haya sido trasladado.
- TJUE, 24 de julio de 2023, asunto C-107/23, *Lin*. Lucha contra el fraude que afecte a los intereses financieros de la Unión Europea: las reglas nacionales de prescripción penal deben permitir una prevención y una represión efectivas.

- TJUE, 5 de septiembre de 2023, asunto C-137/21, *Parlamento/Comisión*. La Comisión no estaba obligada a suspender la exención de la obligación de visado para los nacionales de los Estados Unidos debido a la falta de reciprocidad en la materia.
- Tribunal General, 6 de septiembre de 2023, asunto T-600/21, *WS y otros/Frontex*. Operaciones de retorno: se desestima el recurso de indemnización de varios refugiados sirios contra Frontex tras su devolución de Grecia a Turquía.
- TJUE, 14 de septiembre de 2023, asunto C-27/22, *Volkswagen Group Italia y Volkswagen Aktiengesellschaft*. El principio non bis in idem se aplica a las sanciones impuestas en materia de prácticas comerciales desleales calificadas de sanciones administrativas de carácter penal.
- TJUE, 21 de septiembre de 2023, asunto C-143/22, *ADDE y otros*. Restablecimiento de los controles en las fronteras interiores: la Directiva «retorno» se aplica a cualquier nacional de un país tercero que haya entrado en el territorio de un Estado miembro sin cumplir las condiciones de entrada, de estancia o de residencia.
- TJUE, 30 de noviembre de 2023, asuntos acumulados C-228/21, C-254/21, C-297/21, C-315/21, C-328/21, *Ministero dell'Interno*. Procedimientos de asilo: la obligación de facilitar el prospecto común informativo y la de celebrar una entrevista personal se imponen a todos los Estados miembros; el riesgo de devolución indirecta en principio no es examinado por el segundo Estado miembro ante el que se haya presentado una solicitud.

Estado de Derecho

- TJUE, 11 de mayo de 2023, asunto C-817/21, *Inspectia Judiciară*. El órgano responsable de los procedimientos disciplinarios contra los jueces debe ser independiente e imparcial.
- TJUE, 5 de junio de 2023, asunto C-204/21, *Comisión/Polonia*. La reforma del sistema judicial polaco de diciembre de 2019 viola el Derecho de la Unión.

Fiscalidad

- TJUE, 28 de septiembre de 2023, asunto C-692/20, *Comisión/Reino Unido*. El Tribunal de Justicia condena al Reino Unido a una suma a tanto alzado de 32 millones de euros en la medida en que no prohibió el uso de carburante marcado para la navegación privada de recreo en el plazo señalado por la Comisión.

Incumplimiento de Estado

- TJUE, 9 de noviembre de 2023, asunto C-353/22, *Comisión/Suecia*. Suecia condenada a pagar 8.500.000 euros por transposición tardía de la Directiva modificada sobre armas.



Libertad de establecimiento

- TJUE, 8 de junio de 2023, asunto C-50/21, *Prestige and Limousine*. La limitación del número de licencias de servicios de vehículos de turismo con conductor en la conurbación de Barcelona es contraria al Derecho de la Unión.
- TJUE, 13 de julio de 2023, asunto C-106/22, *Xella Magyarorszá*g. El objetivo de garantizar el suministro de grava, arena y arcilla en el sector de la construcción a escala regional no puede justificar una restricción a la libertad de establecimiento.
- TJUE, 7 de septiembre de 2023, asunto C-226/22, *Nexive Commerce y otros*. Costes operativos de la autoridad de reglamentación del sector postal: puede imponerse a los actores del mercado la obligación de hacer una aportación financiera, excluyendo toda financiación estatal.
- TJUE, 9 de noviembre de 2023, asunto C-376/22, *Google Ireland y otros*. Lucha contra los contenidos ilícitos en Internet: un Estado miembro no puede someter al prestador de una plataforma de comunicación establecido en otro Estado miembro a obligaciones generales y abstractas.
- TJUE, 16 de noviembre de 2023, asuntos acumulados C-583/21, C-584/21, C586/21, NC. El cambio de titular de una notaría española puede constituir transmisión de empresa.

Lucha contra la corrupción

- TJUE, 4 de mayo de 2023, asunto C-40/21, *Agentia Națională de Integritate*. El Derecho de la Unión no se opone a que se inhabilite a una persona para desempeñar cualquier cargo público electivo durante tres años si ha vulnerado las normas en materia de conflicto de intereses en el ejercicio de un cargo de esa índole.

Medidas restrictivas

- Tribunal General, 7 de junio de 2023, asunto T-141/21, *Shakutin/Consejo*. Medidas restrictivas contra Bielorrusia: el Tribunal General desestima el recurso interpuesto por Aleksandr Vasilevich Shakutin contra las medidas restrictivas que se le habían impuesto.
- Tribunal General, 6 de septiembre de 2023, asuntos T-270/22, *Pumpyanskiy/Consejo*; T-272/22, *Pumpyanskaya/Consejo*. Guerra en Ucrania: el Tribunal General desestima los recursos de Dmitry Alexandrovich Pumpyanskiy y de Galina Evgenyevna Pumpyanskaya contra las medidas restrictivas adoptadas por el Consejo.
- Tribunal General, 13 de septiembre de 2023, asunto T-65/18 RENV, *Venezuela/Consejo*. El Tribunal General desestima el recurso de Venezuela contra las medidas restrictivas de la Unión.

- Tribunal General, 8 de noviembre de 2023, asunto T-282/22, *Mazepin/Consejo*. Guerra en Ucrania: el Tribunal General confirma la inmovilización de los fondos de Dmitry Arkadievich Mazepin.

Medicamentos

- TJUE, 22 de junio de 2023, asuntos acumulados C-6/21 P, C-16/21 P, *Alemania/Pharma Mar y Comisión*. El Tribunal de Justicia anula la apreciación del Tribunal General en cuanto a la imparcialidad de los expertos de la Agencia Europea de Medicamentos (EMA).

Medio ambiente

- TJUE, 25 de mayo de 2023, asunto C-575/21, *WertInvest Hotelbetrieb*. La obligación de realizar una evaluación de impacto ambiental de un proyecto de urbanización no puede depender exclusivamente de su tamaño

Política comercial

- Tribunal General, 12 de julio de 2023, asunto T-8/21, *IFIC Holding/Comisión*. El Tribunal General confirma las Decisiones de la Comisión por las que se autoriza a Clearstream Banking AG a respetar las sanciones americanas impuestas a Irán.
- Tribunal General, 18 de octubre de 2023, asunto T-402/20, *Zippo Manufacturing y otros/Comisión*. El Tribunal General anula los derechos de aduana adicionales sobre determinados encendedores procedentes de los Estados Unidos.

Política económica

- TJUE, 4 de mayo de 2023, asunto C-389/21 P, *BCE/Crédit lyonnais*. El Tribunal de Justicia confirma la negativa del BCE a autorizar la exclusión, a los efectos del cálculo del ratio de apalancamiento de Crédit lyonnais, del 34 % de sus exposiciones frente a la Caisse des dépôts et consignations.
- Tribunal General, 22 de noviembre de 2023, asuntos acumulados T-302/20, T-303/20, T-307/20, *Del Valle Ruiz y otros/JUR*; asunto T-304/20, *Molina Fernández/JUR*; asunto T-330/20, *ACMO y otros/JUR*. Resolución de Banco Popular: los accionistas y acreedores afectados no tenían derecho a una compensación del Fondo Único de Resolución.

Propiedad intelectual e industrial

- Tribunal General, 24 de mayo de 2023, asunto T-2/21, *Emmentaler Switzerland/EUIPO (EMMENTALER)*. El término «emmentaler» no puede gozar de protección como marca de la Unión Europea para quesos.
- Tribunal General, 7 de junio de 2023, asunto T-735/21, *Aprile y Commerciale Italiana/EUIPO - DC Comics*. Logo de Batman: las pruebas presentadas ante el Tribunal General no bastan para demostrar que la marca de la Unión Europea que representa a un murciélago en un marco oval careciera de carácter distintivo el día en que se presentó la solicitud de su registro.
- Tribunal General, auto, 7 de noviembre de 2023, asunto T-299/22, *Sattvica/EUIPO - Maradona y otros (DIEGO MARADONA)*. Batalla legal por la marca DIEGO Maradona: el Tribunal General confirma la negativa de la EUIPO a registrar la cesión de esta marca a favor de la sociedad argentina Sattvica.

RGPD / Datos

- TJUE, 4 de mayo de 2023, asunto C-487/21, *Österreichische Datenschutzbehörde*. El derecho a obtener una «copia» de los datos personales implica que se entregue al interesado una reproducción auténtica e inteligible de todos esos datos.
- TJUE, 4 de mayo de 2023, asunto C-300/21 *Österreichische Post*. La mera infracción del RGPD no fundamenta un derecho a indemnización.
- TJUE, 22 de junio de 2023, asunto C-579/21, *Pankki S*. Toda persona tiene derecho a conocer la fecha y las razones por las que se han consultado sus datos personales.
- TJUE, 4 de julio de 2023, asunto C-252/21, *Meta Platforms y otros*. Una autoridad nacional de defensa de la competencia puede constatar, en el marco del examen de un abuso de posición dominante, una infracción del RGPD.
- TJUE, 7 de septiembre de 2023, asunto C-162/22, *Lietuvos Respublikos generalinė prokuratūra*. La directiva «sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas» se opone a que los datos recabados a efectos de la lucha contra la delincuencia grave se utilicen en investigaciones administrativas relacionadas con la corrupción en el sector público.
- TJUE, 26 de octubre de 2023, asunto C-307/22, *FT*. Un paciente tiene derecho a obtener gratuitamente una primera copia de su historia clínica.
- TJUE, 16 de noviembre de 2023, asunto C-333/22, *Ligue des droits humains*. Tratamiento de datos personales: las decisiones adoptadas por una autoridad de control en el marco del ejercicio indirecto de los derechos del interesado son jurídicamente vinculantes.

Vehículos

- TJUE, 12 de octubre de 2023, asunto C-286/22, *KBC Verzekeringen*. Una bicicleta con pedaleo asistido no está comprendida en el ámbito de aplicación del seguro obli-

gatorio de vehículos automóviles porque no se acciona exclusivamente mediante fuerza mecánica

- TJUE, 9 de noviembre de 2023, asunto C-319/22, *Gesamtverband Autoteile-Handel*. Los fabricantes de automóviles deben poner a disposición de los agentes independientes los números de identificación de los vehículos.

Telecomunicaciones

- TJUE, 25 de mayo de 2023, asunto C-290/21, *AKM*. Retransmisión transfronteriza de programas por satélite: el principio del Estado de emisión se aplica también al proveedor de paquetes vía satélite.

Trabajadores

- TJUE, 15 de junio de 2023, asunto C-411/22, *Thermalhotel Fontana*. La libre circulación de los trabajadores se opone a la normativa de un Estado miembro en virtud de la cual la concesión de una compensación por aislamiento se supedita a que este haya sido impuesto por sus propias autoridades administrativas.
- TJUE, 13 de julio de 2023, asunto C-134/22, *G GmbH*. Despidos colectivos: la finalidad de la obligación del empresario de comunicar determinada información a las autoridades en una fase temprana de un proyecto de este tipo no es proteger individualmente a los trabajadores.
- TJUE, 19 de octubre de 2023, asunto C-660/20, *Lufthansa CityLine*. Tiempo de trabajo: Un trabajador a tiempo parcial no puede verse discriminado a la hora de obtener una retribución complementaria concedida por superar un cierto número de horas de trabajo.
- TJUE, 28 de noviembre de 2023, asunto C-148/22, *Commune d'Ans*. Uso de símbolos religiosos en el lugar de trabajo: una administración pública puede decidir prohibir el uso de tales signos a todos sus empleados.

Transportes

- TJUE, 11 de mayo de 2023, asuntos acumulados C-156/22, C-157/22, C-158/22, *TAP Portugal*. La cancelación de un vuelo por el fallecimiento imprevisto del copiloto no exime a la compañía aérea de su obligación de indemnizar a los pasajeros
- TJUE, 11 de mayo de 2023, asunto C-155/22, *Bezirkshauptmannschaft Lilienfeld*. Las empresas de transporte por carretera no pueden eximirse de su responsabilidad de cumplir el tiempo de conducción y los períodos de descanso de los conductores transfiriéndola a terceros.
- TJUE 8 de junio de 2023, asunto C-49/22, *Austrian Airlines*. Pandemia de Covid-19: un vuelo de repatriación organizado en el contexto de una medida de asistencia con-



- sular no constituye un transporte alternativo que el transportista aéreo encargado de operar un vuelo deba ofrecer a los pasajeros cuyo vuelo haya sido cancelado.
- TJUE, 6 de julio de 2023, asunto C-510/21, *Austrian Airlines*. Accidentes a bordo de aviones: la responsabilidad objetiva de las compañías aéreas establecida por el convenio de Montreal engloba los primeros auxilios inadecuados dispensados a bordo.
 - TJUE, 26 de octubre de 2023, asunto C-238/22, *LATAM Airlines Group*. Denegación anticipada de embarque: los pasajeros tienen derecho a compensación, aunque no se hayan presentado a la facturación y hayan sido informados de esa denegación de embarque al menos dos semanas antes de la hora de salida prevista del vuelo.

Nuria Puentes Ruiz

Doctoranda en Derecho. Colaboradora de la Cátedra Jean Monnet
ad personam de Derecho Comunitario de la Universidad de Alcalá (España)
ORCID: 0009-0003-0154-3998

Comunicación de la Comisión Directrices para la aplicación del programa de trabajo de 2023-2024 del Reglamento relativo a la pasarela digital única 2023/C 172/02, C/2023/3053, DOUE C 172 de 15.5.2023, p. 6/17

Publicada el 15 de mayo de 2023, la comunicación presenta instrucciones con la finalidad de facilitar la aplicación del Reglamento (UE) 2018/1724, relativo a la creación de una pasarela digital única. Para ello, dispone cinco propósitos, entre los que se puede destacar la información, los avances informáticos o la propia promoción de la pasarela.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El mercado único cumple treinta años ¿Cómo podría mejorarse el funcionamiento del mercado único?» (Dictamen exploratorio), EESC 2023/00148, DOUE C 228 de 29.6.2023, p. 22/27

Este documento, publicado el 29 de junio de 2023, es un dictamen del Comité Económico y Social Europeo (CESE), relativo al Mercado Único Europeo y las formas en las que sería posible incrementar su funcionamiento. Con dicho objetivo como último resultado a lograr, el CESE señala la importancia de que las instituciones europeas refuercen el mercado, se cumplan las normativas y se legisle de una manera más clara.

Dictamen del Comité Europeo de las Regiones sobre «Preparación y gestión de crisis: reforzar la resiliencia de la UE, sus regiones y ciudades», COR 2022/05928, DOUE C 257 de 21.7.2023, p. 6/11

Este dictamen del Comité Europeo de las Regiones, publicado el 21 de julio de 2023, trata el refuerzo de la resiliencia europea, con la finalidad de que sus regiones y ciudades estén más preparadas y capacitadas para gestionar futuras crisis.

Dividiéndose en diez recomendaciones, el Comité Europeo de las Regiones considera necesario cambiar el enfoque europeo, con el objetivo de preparar mejor a la sociedad



frente a crisis y riesgos que pueden ser conocidos, como los desastres medioambientales, pero también desconocidos, como ocurrió con la pandemia de COVID-19.

Para ello, establece la importancia de realizar un análisis de las vulnerabilidades a las que se enfrentan las regiones europeas, con indicadores en la política de cohesión basados en los estudios del Centro Común de Investigación, y en especial, la unidad de gestión de riesgos. De esta manera, el indicador de vulnerabilidad podría convertirse en una herramienta de apoyo a la hora de toma de decisiones, llegando incluso a crearse una plataforma de intercambio de información para resolver los problemas que encontremos en los próximos años.

Debe reseñarse que las regiones y ciertos territorios rurales han demostrado ser, en anteriores crisis, los puntos de mayor afectación y, además, presentan dificultades superiores a la hora de recuperarse. Ahora bien, el CESE aclara que, pese a que la política de cohesión debe incluir aspectos de gestión de crisis, no puede ser la encargada de hacer frente a los gastos en caso de reparación de consecuencias.

En consecuencia, dispone que debe concienciarse a la población europea en el ámbito de la gestión de crisis, de tal manera que, frente a una hipotética crisis en una región, todos los Estados miembros colaboren en favor de solventar las consecuencias que pueda acarrear, auxiliando a la población. De hecho, destaca el papel del Centro de Coordinación de la Respuesta a Emergencias en dicha labor.

Finalmente, elogia los objetivos de la Unión en materia de resiliencia publicados por la Comisión, pero considera que es necesario ampliar el ámbito de actuación fuera del Mecanismo de Protección Civil, debiendo darse, y como se ha expresado con anterioridad, un marco europeo de gestión de riesgos para crear sociedades más preparadas.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la aplicación de las estrategias macrorregionales de la UE [COM(2022) 705 final], EESC 2023/00801, DOUE C 293 de 18.8.2023, p. 91/99

Publicado el 18 de agosto de 2023, el dictamen presenta las conclusiones y recomendaciones sobre el Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la aplicación de las estrategias macrorregionales de la Unión Europea.

Principalmente, destaca el papel de triple transición (ecológica, digital y social) y realiza un breve estudio sobre las estrategias existentes (región del Mar Báltico; Cuenca del Danubio; región del Adriático y del Jónico; y región alpina). En último lugar, plantea los compromisos y los retos a los que se puede enfrentar la Unión si desea avanzar en favor de las estrategias macrorregionales.

Recomendación del Consejo, de 14 de julio de 2023, relativa al Programa Nacional de Reformas de 2023 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2023 de España, ST/11139/2023/INIT, DOUE C 312 de 1.9.2023, p. 77/85

Esta recomendación del Consejo, con fecha de julio de 2023, fue publicada el 1 de septiembre de 2023, dándose un dictamen sobre el Programa de Estabilidad de España para el año 2023.

Teniendo en cuenta que el Reglamento (UE) 2021/2041 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia se adoptó en febrero de 2021, con el objetivo de ayudar a los Estados miembros a través de financiación, España presentó en abril del mismo año el Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia.

En el documento, el Consejo destaca el examen exhaustivo de la Comisión a España, donde ésta señala que, si bien es cierto que España está disminuyendo sus ratios de deuda privada, pública y exterior, dicho déficit se mantiene en unos niveles demasiado elevados. De manera generalizada se podría decir que tanto el Consejo como la Comisión alaban las medidas tomadas por parte de España en el Plan de Recuperación, dado que han surtido efecto, pero apremian a continuar con los cambios para aumentar los beneficios.

El Plan de Recuperación y Resiliencia presenta un conjunto de reformas e inversión que se deben realizar desde su adopción hasta 2026, habiéndose utilizado por el momento un total de 28 mil millones de euros en la consecución de 121 objetivos e hitos del Plan. De hecho, en junio de 2026, se ha presentado una modificación del Plan proponiéndose nuevas medidas que mejorasen la situación y continuasen con los cambios en positivo para el país.

Finalmente, dispone tres recomendaciones, a implementar desde el momento de su publicación y hasta finales de 2024, siendo: primera, eliminar de forma gradual las medidas de apoyo en materia energética; segunda, impulsar la aplicación del Plan de Recuperación y Resiliencia, garantizando la capacidad administrativa suficiente; y tercera y última, reducir la dependencia de combustibles fósiles, pasándose a las energías renovables.

Comunicación de la Comisión - Guía técnica sobre la aplicación del principio de no causar un perjuicio significativo en virtud del Reglamento relativo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, C/2023/6454, DOUE C, C/2023/111, 11.10.2023

Guía publicada el 11 de noviembre de 2023 sobre el principio de no causar un perjuicio significativo (DNSH) en base al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Relacionado



con los objetivos en materia medioambiental, dicho principio busca evitar daños en lucha contra el cambio climático. Para ello, el documento aclara medidas y elementos a la hora de diseñar acciones del Mecanismo, teniendo como pilar dicho principio.

Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de noviembre de 2023, sobre la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 2023 (CP 28) en Dubái (Emiratos Árabes Unidos) (2023/2636(RSP))

Con motivo de la Conferencia de las Naciones Unidas, que tuvo lugar entre finales de noviembre y principios de diciembre de 2023, el Parlamento Europeo quiso agrupar en dicha resolución aspectos clave que se deberían tener en cuenta de cara a ésta.

En primer lugar, realizó un balance de la situación mundial en relación con anteriores Conferencias e incluso trató el último informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (GIECC). A continuación, subrayó la necesidad de adaptación de las medidas contra el cambio climático, tanto en los países de la Unión como en otros países del mundo.

Seguidamente, recalcó que todas las partes de la Conferencia deberían poner en marcha un fondo de pérdidas y daños que ayudase a los países a hacer frente a la destrucción provocada por el cambio climático (capital que se pueda destinar, por ejemplo, a la ayuda humanitaria necesaria tras una inundación).

Destacó el Parlamento Europeo los conflictos de intereses que se pueden derivar del hecho de que existiesen en la anterior Conferencia casi 700 miembros pertenecientes al entorno de los combustibles fósiles, y que en la CP 28 el presidente fuese un jefe de una petrolera emiratí.

Centrándose en el ámbito europeo, con la política climática de la Unión, alaba la labor de los Estados miembros en su trabajo por lograr la reducción de emisiones y los compromisos asumidos por todas las partes, mas reafirma la necesidad de mejorar la transversalidad de la acción climática, estableciendo en todas las normativas un apartado dedicado a medidas climáticas.

Entre otros aspectos, pone el punto de mira en la protección de la biodiversidad y la disminución de emisiones del metano y otros gases de efecto invernadero, considerando que debe realizarse un esfuerzo desde todos los sectores, al destacar el aumento de emisiones del sector transportes.

No obstante, y como necesidad más apremiante en nuestra opinión, considera esencial la plena participación de todos los miembros de la Conferencia, aspecto que en la actualidad no se está dando y supone un obstáculo para la correcta toma de decisiones y consecuente aplicación de éstas en el ámbito de la lucha contra el cambio climático.

Listado de documentos (mayo-noviembre 2023)

- Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo sobre la lucha contra la corrupción. JOIN (2023) 12 final, de 3 de mayo de 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52023JC0012>
- Informe de la Comisión. Informe anual de 2021 sobre la seguridad de las operaciones en la Unión Europea relativas al petróleo y el gas mar adentro. COM (2023) 247 final, de 12 de mayo de 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0247&qid=1708590787059>
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre un marco de seguimiento revisado para la economía circular. COM (2023) 306 final, de 15 de mayo de 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0306&qid=1708590787059>
- Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Examen voluntario de la UE sobre los progresos realizados en la aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. COM (2023) 700 final, de 15 de mayo de 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0700&qid=1708590787059>
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Informe sobre el estado de Schengen 2023. COM (2023) 274 final, de 16 de mayo de 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0274&qid=1708590787059>
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo. Reforma aduanera: impulsar la unión aduanera a un nuevo nivel. COM (2023) 257 final, de 17 de mayo de 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0257&qid=1708590787059>
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones. Semestre Europeo de 2023 – paquete de primavera. COM (2023) 600 final, de 24 de mayo de 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0600&qid=1708590787059>
- Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2023 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2023 de España. COM (2023) 609 final, de 24 de mayo de 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0609&qid=1708590787059>
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el seguimiento de los regímenes de exención de visado de la UE. COM(2023) 297 final, de 30 de mayo de 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0297&qid=1708590787059>



- Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Informe anual sobre las actividades de investigación y desarrollo tecnológico de la Unión Europea y seguimiento de Horizonte Europa y Horizonte 2020 en 2022. COM (2023) 277 final, de 31 de mayo de 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0277&qid=1708590787059>
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Seguridad marítima: en el centro de un transporte marítimo limpio y moderno. COM (2023) 268 final, de 1 de junio de 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0268&qid=1708590787059>
- Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la revisión de las intervenciones de emergencia para hacer frente a los elevados precios de la energía de conformidad con el Reglamento (UE) 2022/1854 del Consejo. COM (2023) 302 final, de 5 de junio de 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0302&qid=1708590787059>
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre un enfoque global de la salud mental. COM (2023) 298 final, de 7 de junio de 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0298&qid=1708590787059>
- Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo. Una nueva agenda para las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe. JOIN (2023) 17 final, de 7 de junio de 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52023JC0017&qid=1708590787059>
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, al Banco Central Europeo, al Tribunal de Cuentas Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Propuesta de Órgano interinstitucional de ética. COM (2023) 311 final, de 8 de junio de 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0311&qid=1708590787059>
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Cuadro de Indicadores de la Justicia en la UE de 2023. COM (2023) 309 final, de 8 de junio de 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0309&qid=1708590787059>
- Informe de la Comisión al Consejo. Informe de situación de 2022 sobre la arquitectura financiera europea para el desarrollo. COM (2023) 299 final, de 8 de junio de 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0299&qid=1708590787059>
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Un marco financiero sostenible que funcione sobre el terreno. COM (2023) 317 final, de 13 de junio de 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0317&qid=1708590787059>
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Pesca sostenible en la UE: situación actual y orientaciones para 2024. COM (2023) 303 final, de 14 de junio de 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0303&qid=1708590787059>

- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Un paquete ajustado para la próxima generación de recursos propios. COM (2023) 330 final, de 20 de junio de 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0330&qid=1708590787059>
- Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo. Estrategia europea de seguridad económica. JOIN (2023) 20 final, de 20 de junio de 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52023JC0020&qid=1708590787059>
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Revisión intermedia del marco financiero plurianual 2021-2027. COM (2023) 336 final, de 20 de junio de 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0336&qid=1708590787059>
- Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo. Una nueva perspectiva sobre el nexo entre clima y seguridad: Abordar los efectos del cambio climático y la degradación del medio ambiente en la paz, la seguridad y la defensa. JOIN (2023) 19 final, de 28 de junio de 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52023JC0019&qid=1708590787059>
- Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Primer informe bienal sobre la aplicación del enfoque global para la investigación y la innovación. COM (2023) 356 final, de 29 de junio de 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0356&qid=1708590787059>
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Informe sobre el Estado de Derecho en 2023. COM (2023) 800 final, de 5 de julio de 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0800&qid=1708590787059>
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Asegurar un uso resiliente y sostenible de los recursos naturales de la UE. COM (2023) 410 final, de 5 de julio de 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0410&qid=1708590787059>
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Informe sobre prospectiva estratégica de 2023. La sostenibilidad y el bienestar de las personas como núcleo central de la autonomía estratégica abierta de Europa. COM (2023) 376 final, de 6 de julio de 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0376&qid=1708590787059>
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Ecologización del transporte de mercancías. COM (2023) 440 final, de 11 de julio de 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0440&qid=1708590787059>
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Iniciativa de la UE sobre la web 4.0 y los mundos virtuales: en la vanguardia hacia la próxima transición tecnológica. COM(2023) 442 final, de 11 de julio de 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0442&qid=1708590787059>



- Informe de la Comisión. Control de la aplicación del Derecho de la Unión Europea. Informe anual de 2022. COM(2023)453 final, de 14 de julio de 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0453&qid=1708590787059>
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Las misiones de la UE, dos años después: evaluación de los avances y camino a seguir. COM (2023) 457 final, de 19 de julio de 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0457&qid=1708590787059>
- Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. 34.º informe anual sobre la protección de los intereses financieros de la Unión Europea y la lucha contra el fraude (2022). COM (2023) 464 final, de 27 de julio de 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0464&qid=1708590787059>
- Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Informe anual sobre las operaciones de ayuda humanitaria de la Unión Europea financiadas en 2022. COM (2023) 500 final, de 31 de agosto de 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0500&qid=1708590787059>
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la digitalización de la coordinación de la seguridad social: facilitar la libre circulación en el mercado único. COM (2023) 501 final, de 6 de septiembre de 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0501&qid=1708590787059>
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Paquete de ayuda a las pymes. COM (2023) 535 final, de 12 de septiembre de 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0535&qid=1708590787059>
- Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Primer informe de ejecución sobre la pasarela digital única. COM (2023) 534 final, de 12 de septiembre de 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0534&qid=1708590787059>
- Informe de la Comisión sobre la aplicación en 2022 del Reglamento (CE) n.º 1049/2001 relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión. COM (2023) 523 final, de 13 de septiembre de 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0523&qid=1708590787059>
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Séptimo informe anual sobre el Mecanismo para los Refugiados en Turquía. COM(2023) 543 final, de 22 de septiembre de 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0543&qid=1708590787059>
- Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo relativo a la aplicación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia: avances. COM (2023) 545 final, de 19 de septiembre de 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0545R%2801%29&qid=1708590787059>
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Informe sobre el estado de la Década Digital de 2023. COM (2023) 570 final, de 27 de septiembre de 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0570&qid=1708590787059>

- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Hacia una Europa más resiliente, competitiva y sostenible. COM (2023) 558 final, de 27 de septiembre de 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0558&qid=1708590787059>
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones por la que se propone una Declaración europea sobre el uso de la bicicleta. COM (2023) 566 final, de 4 de octubre de 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0566&qid=1708590787059>
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Cambio demográfico en Europa: conjunto de instrumentos de actuación. COM (2023) 577 final, de 11 de octubre de 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0577&qid=1708590787059>
- Informe de la Comisión. informe anual de 2022 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y sobre las relaciones con los parlamentos nacionales. COM (2023) 640 final, de 12 de octubre de 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0640&qid=1708590787059>
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Programa de trabajo de la Comisión para 2024. Respondiendo hoy, preparando el mañana. COM (2023) 638 final, de 17 de octubre de 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0638&qid=1708590787059>
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo relativa al sexto informe de situación sobre la aplicación de la Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad. COM (2023) 665 final, de 18 de octubre de 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0665&qid=1708590787059>
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la hoja de ruta de la UE para la lucha contra el tráfico de drogas y la delincuencia organizada. COM (2023) 641 final, de 18 de octubre de 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0641&qid=1708590787059>
- Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la lucha contra las posibles amenazas que plantean los drones. COM (2023) 659 final, de 18 de octubre de 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0659&qid=1708590787059>
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Cumplir las ambiciones de la UE en materia de energías renovables marinas. COM (2023) 668 final, de 24 de octubre de 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0668&qid=1708590787059>
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Plan de Acción Europeo sobre la Energía Eólica. COM (2023) 669 final, de 24 de octubre de 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0669&qid=1708590787059>
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Mejora del Espacio Administrativo Euro-



- peo (CompAct). COM (2023) 667 final, de 25 de octubre de 2023. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX %3A52023DC0667&qid=1708590787059](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0667&qid=1708590787059)
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Abordar la escasez de medicamentos en la UE. COM (2023) 672 final, de 24 de octubre de 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX %3A52023DC0672R %2801 %29&qid=1708590787059>
 - Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Comunicación de 2023 sobre la política de ampliación de la UE. COM (2023) 690 final, de 8 de noviembre de 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX %3A52023DC0690&qid=1708590787059>
 - Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Nuevo plan de crecimiento para los Balcanes Occidentales. COM (2023) 691 final, de 8 de noviembre de 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX %3A52023DC0691&qid=1708590787059>
 - Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Sobre la movilidad de las competencias y el talento. COM (2023) 715 final, de 15 de noviembre de 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX %3A52023DC0715&qid=1708590787059>
 - Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Resumen de los planes estratégicos de la PAC para el período 2023-2027: esfuerzo conjunto y ambición colectiva. COM (2023) 707 final, de 23 de noviembre de 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX %3A52023DC0707&qid=1708590787059>
 - Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Redes, el eslabón perdido: Plan de Acción de la UE para las Redes. COM (2023) 757 final, de 28 de noviembre de 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX %3A52023DC0757&qid=1708590787059>
 - Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Creación de un espacio común europeo de datos relativos a la movilidad. COM (2023) 751 final, de 29 de noviembre de 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX %3A52023DC0751&qid=1708590787059>
 - Comunicación conjunta al Consejo Europeo. Situación de las relaciones políticas, económicas y comerciales entre la UE y Turquía. JOIN (2023) 50 final, de 29 de noviembre de 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX %3A52023JC0050&qid=1708590787059>

REVISTA

DERECHO Y ECONOMÍA DE LA INTEGRACIÓN

