



**Sindéresis**<sup>editorial</sup>


**BIBLIOTECA UNIVERSITARIA CEDEU**



# **LA UE EN ACCIÓN: REACCIONES EN LA ERA POSTCRISIS**

Marcin Roman Czubala Ostapiuk (Editor)

**CEDEU**  
CENTRO DE ESTUDIOS UNIVERSITARIOS

 **Universidad  
Rey Juan Carlos**

1ª edición, 2020

© Marcin Roman Czubala Ostapiuk

© 2020, editorial Sindéresis

Venancio Martín, 45 – 28038 Madrid, España

Rua Diogo Botelho, 1327 – 4169-004 Porto, Portugal

[info@editorialsinderesis.com](mailto:info@editorialsinderesis.com)

[www.editorialsinderesis.com](http://www.editorialsinderesis.com)

ISBN: 978-84-18206-09-2

Depósito legal: M-4834-2020

Produce: Óscar Alba Ramos

Impreso en España / Printed in Spain

Reservado todos los derechos. De acuerdo con lo dispuesto en el código Penal, podrán ser castigados con penas de multa y privación de libertad quienes, sin la preceptiva autorización, reproduzcan o plagien, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, fijada en cualquier tipo de soporte.

## PRESENTACIÓN DE LA SERIE

### *“ESTUDIOS EUROPEOS”*

El Centro Universitario CEDEU, adscrito a la Universidad Rey Juan Carlos, está dando respuesta a las necesidades de formación que planteen y exijan, en cada momento, las personas y la sociedad. Nuestro Centro ofrece, junto con la Universidad Rey Juan Carlos, titulaciones Universitarias Oficiales en las áreas de Ciencias Sociales, Económicas y Jurídicas.

El profesorado de CEDEU está formado por un equipo estable de personas tituladas y especializadas con una amplia experiencia docente y profesional. Como consecuencia de la política de calidad implementada, CEDEU incorpora la experiencia necesaria para desarrollar y superar con éxito los retos que se van presentando. Nuestro equipo docente constituye el primer punto de unión entre nuestros estudiantes con el mundo profesional y pertenece a diferentes ámbitos del derecho, el marketing, la comunicación, la economía y el mundo empresarial, y que forma parte activa de los distintos entornos jurídico-económicos profesionales, posibilita a los egresados el contacto diario con la realidad profesional, y el acercamiento a una valiosa y extensa red acreditada de expertos.

De conformidad con la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, CEDEU fomenta la aplicación de una metodología docente que se apoya en el uso de las TIC como soporte al trabajo colaborativo (foros, chats, reuniones por videoconferencia) a las orientaciones de cada profesor (agenda, tablón de anuncios, carpeta de documentos, enlaces) y a la entrega de trabajos (buzón de tareas y herramientas de trabajo). Con el objetivo de fomentar el aprendizaje y el estudio de las materias que forman parte de los planes de estudios de CEDEU se, se publica el presente ejemplar para tratar de facilitar la correcta transcripción del material motivacional que introduce los conceptos clave de las asignaturas de referencia en el ámbito de nuestros programas universitarios.

Se aprovecha la ocasión, además, para manifestar nuestro agradecimiento al personal no docente y de administración y servicios de CEDEU por su trabajo y contribución para el impulso de la colección.

Alfonso Cebrián Díaz  
Director General CEDEU  
Centro Universitario

## COLECCIÓN CIENCIAS SOCIALES

### SERIE “ESTUDIOS EUROPEOS”

**Dirección - Coordinación Editor-in-Chef:** Marcin Roman Czubala Ostapiuk, Universidad Nacional de Educación a Distancia, España.

**Consejo Asesor Internacional de CEDEU:** Dr. D. Guillermo Cisneros Garrido, Vicepresidente de Berklee College (USA); Dra. Dña. Kitty Gaona Franco, Rectora de la Univ. Autónoma de Asunción (Paraguay); Dr. D. Tomislav Mandakovic, Pte. Asoc. Católica de Escuelas y Centros Univ. Administración de Empresas y Decano de Andrea's Business School-Barry Univ. (USA); Dr. D. John Miles, Decano de la Facultad de Empresariales-Univ. Católica del Uruguay (Uruguay); Dr. D. Jorge Talavera Traverso, Rector de Univ. ESAN (Perú);

**Consejo Científico-Académico de CEDEU:** Dra. Dña. M<sup>a</sup>. Paloma Álvarez Pozo, Prof. Derecho Penal – Univ. Rey Juan Carlos (URJC); Dr. D. Fernando Casado, Prof. Economía de Empresa – Univ. Barcelona (UB); Dra. Dña. Gloria Campos García de Quevedo, Prof. Protocolo y Eventos – ISCE; Dra. Dña. Ana Belén Campuzano Laguillo, Prof. Derecho Mercantil – Universidad CEDU San Pablo; Dra. Dña. M<sup>a</sup>. Teresa Enciso Alonso-Muñumer, Delegada Rector para las Relaciones con la sociedad y la empresa – URJC; Dr. D. Carlos Fuente Lafuente, Prof. Protocolo y Eventos – ISCE; Dr. D. José María Gay de Liébana y Saludas, Prof. Contabilidad – UB; Dr. D. Juan Gómez Castañeda, Prof. Economía Aplicada – Universidad Complutense de Madrid (UCM); Dr. D. Jan Grzymiski, Prof. Relaciones Internacionales – Uczelnia Łazarskiego (UL); Dra. Dña. Mercedes Guinea Llorente, Prof. Sistema Comunitario Europeo – UCM; Łukasz Konopielko, Prof. Economía - UL; Dr. D. Manuel Lázaro Pulido, Prof. Teología y Humanidades – Universidad Nacional de Educación a Distancia; Dr. D. Francisco Javier Llovera, Prof. Economía de Empresa – Univ. Politècnica de Catalunya; Dr. D. Kamil Ławniczak, Prof. Sistema Político de la Unión Europa – Uniwersytet Warszawski; Dr. D. Francisco Javier Maqueda, Prof. Economía de Empresa-Univ. País Vasco; Dr. D. Francisco Marhuenda García, Prof. Historia – URJC; Dra. Dña. Carmen Mitxelena Camiruaga – Prof. Economía Aplicada – UCM; Dra. Dña. Carla Pinto, Prof. Ciencias Políticas – Universidade Católica Portuguesa; Dr. D. Camilo Prado Román, Prof. Organización de Empresa – URJC; Dr. D. Adolfo Sanchez Burón, Profesor de CEDEU. Centro de Estudios Universitarios; Dr. D. José Manuel Santacruz Chao, Profesor de CEDEU. Centro de Estudios Universitarios; Dr. D. Antonio Terceño Gómez, Decano de la Facultad de Empresariales. Prof. Economía y Empresa, Universitat Rovira i Virgili; Dr. D. Jorge Urosa, Prof. Historia del Derecho – URJC; et al. Igualmente, por derecho propio, forman parte de este consejo los integrantes de los grupos de investigación de CEDEU.

**Dirección de la Colección:** Dr. D. Alfonso Cebrián Díaz, Director General de CEDEU. Centro de Estudios Universitarios, Prof. Titular en Economía y Empresa, Miembro Numerario de la Real Academia Europea de Doctores; Dr. D. Marcin Roman Czubala Ostapiuk, Prof. Economía Aplicada – Universidad Nacional de Educación a Distancia; Dr. D. Rodolfo Ramos Melero, Profesor de CEDEU. Centro de Estudios Universitarios; Dr. D. Víctor Talavera Cabrera, Profesor de CEDEU. Centro de Estudios Universitarios, Miembro de la Junta del Colegio Central de Titulados Mercantiles.



# ÍNDICE

<b>PRÓLOGO</b> .....	9-11
----------------------	------

## **PARTE I:**

<b>OLGA OBOLENTSEVA (LAZARSKI UNIVERSITY):</b> Institutions, values, and principles: impact on the European Union construction process .....	15-31
--	-------

<b>DANIEL CAPODIFERRO CUBERO (UNED):</b> El reconocimiento y la protección de los derechos fundamentales en la historia de la Unión Europea.....	33-60
--	-------

<b>SERGIO LUQUE ORTIZ (CEDEU-URJC):</b> De la Estrategia de Lisboa al Mercado Único Digital: hacia la digitalización de Europa.....	61-81
---	-------

## **PARTE II:**

<b>ÓLIVER SOTO SAINZ (UCM-ICCA):</b> Los grupos parlamentarios euroescépticos en el Parlamento Europeo: ¿auge o reorganización? (1979-2019).....	85-114
--	--------

<b>JOSÉ MARÍA PERNAS ALONSO (UAM):</b> Una propuesta frente a la crisis de legitimidad de las instituciones europeas.....	115-137
---	---------

<b>JORGE JUAN MORANTE LÓPEZ (UCM) / CARMEN VENTURA SALOM (UV):</b> Participación cívica en la UE: el caso de la iniciativa ciudadana europea .....	139-158
--	---------

## **PARTE III:**

<b>BEATRIZ BECERRA BASTERRECHEA (UAM):</b> La desinformación como arma de destrucción de los valores democráticos: un análisis provisional de la respuesta europea .....	161-180
--	---------

<b>MIGUEL ÁNGEL BENEDICTO SOLSONA (UEM):</b> El fenómeno de la desinformación en la UE: herramientas para luchar frente a las fake news.....	181-204
--	---------

<b>BEATRIZ RODRÍGUEZ CUADRADO (CEDEU-URJC):</b> ¿Realidad distorsionada? Análisis del discurso digital sobre la Unión Europea en la crisis del “Open Arms” .....	205-226
--	---------

**PARTE IV:**

<b>ADRIAN CHOJAN (LAZARSKI UNIVERSITY):</b> The policy of the People's Republic of China in Central and Eastern Europe as the threat to the position of the European Union .....	229-240
--	---------

<b>MARÍA CAMILA GUTIÉRREZ PÉREZ (USAL):</b> Migraciones en la Unión Europea: contracorrientes entre la securitización y la multiculturalidad de un mundo líquido .....	241-255
--	---------

<b>TIHANA TOKIC (LAZARSKI UNIVERSITY):</b> The EU Balkan member states and Europeanisation as a tool for achieving common identity and integrated EU .....	257-277
--	---------

**PARTE V:**

<b>MARTIN DAHL / ADRIAN CHOJAN (LAZARSKI UNIVERSITY):</b> European Union model of sustainable development as a response to global climate change .....	281-290
--	---------

<b>TOMÁS GUTIÉRREZ ROA (UCM):</b> La iniciativa BEMIP en las repúblicas bálticas: el reto de la conexión energética con los socios europeos.....	291-316
--	---------

<b>MIGUEL ÁNGEL TENAS ALÓS (CEDEU-URJC; USJ):</b> El automóvil en el siglo XXI: medidas de reducción de emisiones y tecnologías aplicadas para su consecución .....	317-338
---	---------

**PARTE VI:**

<b>CARLA PINTO CARDOSO (UCP):</b> Economic integration: a conceptual and theoretical perspective.....	341-363
---	---------

<b>MÓNICA PUENTE REGIDOR (UCM) / MARCIN ROMAN CZUBALA OSTAPIUK (UNED):</b> El Pacto de Estabilidad y Crecimiento ante la crisis: los retos institucionales de la UE .....	365-382
---	---------

<b>RODOLFO RAMOS MELERO (CEDEU-URJC):</b> El BICC: hacia un presupuesto estabilizador en la Eurozona .....	383-400
--	---------

**PARTE VII:**

<b>FRANCISCO J. SÁNCHEZ-VELLVE (CEDEU-URJC) / MANUEL LEÓN NAVARRO (CES CARDENAL CISNEROS):</b> Convergencia o competencia en la UE: Mercado Único, competencia fiscal y cohesión.....	403-444
<b>JUAN CARLOS MARTÍNEZ ORTEGA (CEDEU-URJC):</b> La sucesión en Europa a la luz del Reglamento 650/2012.....	445-468
<b>KAROL STRZALA (LAZARSKI UNIVERSITY):</b> Money laundering and terrorist financing in the era of technology development – the European Union challenge in the XXI century.....	469-486
<b>NOTAS BIOGRÁFICAS DE LOS AUTORES</b> .....	487-494



## PRÓLOGO

Desde 1979 los ciudadanos comunitarios dieron un nuevo gran salto en la construcción europea inaugurada por los fundadores de 1948 en el Congreso de La Haya, continuada por los federalistas funcionalistas del Tratado de París de 1951, (la CECA), el Tratado de Maastricht de 1992, los Tratados de ampliación a 28 Estados y los últimos acontecimientos marcados por el Tratado de Lisboa y las elecciones al Parlamento europeo de 2014 a 2019.

El fin de la II guerra mundial en 1945 abrió una nueva era internacional y logró avivar en los europeos una nueva conciencia de su papel en el pasado y de sus difíciles perspectivas ante el futuro. Sentar las bases de una paz duradera y terminar con las guerras civiles del continente, que eran la constante de toda su historia, así como proceder a la gran descolonización de su poderío militar, económico y cultural, obligaron a las naciones de tradiciones democráticas, a reestructurar sus instituciones, modos de vida y valores existenciales.

Durante el período posterior a 1945 los viejos pueblos europeos desarrollaron con nuevos ímpetus la revisión de sus Constituciones y la trama esencial de sus Estados en relación con sus ciudadanos. La división Este – Oeste, consecuencia del final de la guerra y de los Convenios de San Francisco con la creación de la ONU, crearon una atmósfera compleja en las relaciones internacionales y especialmente entre los Estados emergentes o reemergentes en Europa occidental. Muy pronto el análisis de la insuficiencia del contexto limitado de las naciones-estado hizo crecer la idea europea soñada por las minorías durante los siglos anteriores. La Haya 1948 despertó la conciencia de algo más que reescribir la historia desde las fronteras nacionales y generar el espíritu de una comunidad supranacional capaz de participar en el orden mundial dividido en el antagonismo bilateral de la Guerra Fría.

Sin embargo, este nuevo cauce europeísta hubo de circunnavegar durante muchos lustros con la preeminencia de los Estados nacionales que jugaron a fondo los intereses particulares y comprendieron lentamente la necesaria convergencia con el gran proyecto de la construcción comunitaria.

El gran tejido de los Tratados europeos, especialmente desde 1991, ha sido capaz de avanzar con verdaderos Tratados-Constitucionales la entrada en el siglo XXI. A pesar de las crisis de 2001, 2008 y la densidad de los problemas de la década de 2010-2019, la Unión Europea es una realidad que se impone a la visión reduccionista de los años cuarenta a noventa del siglo XX. Los

Europeos que votaron en las elecciones al Parlamento Europeo de 2019 se enfrentan a una construcción comunitaria donde la defensa del interés comunitario se impone a los, desde luego aun necesarios, intereses nacionales.

Recientemente, con ocasión de la presentación de un libro también colectivo como el que tengo el honor de prologar, el senador Alain Richard y el autor de estas líneas, presentamos en el Senado francés unas consideraciones sobre el momento actual de la UE y la necesidad de abordar de nuevo reformas en las Instituciones, políticas y reactivación de los valores, viejos y nuevos, que conforman la ascendente sociedad europea en el orden mundial.

Resumo el conjunto de estas posiciones precisamente en el momento en que se prepara una Conferencia sobre el futuro de Europa para el año 2020, como introducción previsible a una nueva Convención y Conferencia intergubernamental, que tendría lugar en los próximos años.

Ampliar las competencias exclusivas de la Unión y aumentar las decisiones por mayoría cualificada. Supresión del art. 50 del Tratado, TUE, que ha dado lugar al Brexit y a la eventual salida de un Estado miembro. Ninguna Constitución democrática prevé este tipo de salida. El TUE cayó en la trampa de los euroescépticos ingleses por mediación del presidente de la Convención Giscard d'Estaing y se ha pagado con creces aquella cesión contraria a los Tratados constitucionales anteriores.

Reducir el número de miembros del Parlamento Europeo. A un representante por cada millón de habitantes. Como pensaron los fundadores de 1948. Para llegar a un parlamento en torno a 500 parlamentarios. Más funcional que el a todas luces exagerado de más de 700 que se ha impuesto desde 2009. El modelo de la Constitución de Atenas, reflejado por Aristóteles, que dio lugar al Congreso de los Estados Unidos, con su equilibrio permanente de 400 representantes y 100 senadores, sería mucho más lógico para un Parlamento que ha crecido en competencias y funciones desde el Tratado constitucional de Lisboa.

Avanzar en el equilibrio de las relaciones entre el Consejo europeo, representante de los Estados, y la Comisión. Revisar a fondo los límites del presupuesto comunitario que los británicos impusieron en torno al 1 por 100 y que sigue manteniéndose para un proyecto nada comparable al de los Estados federales como Estados Unidos, Suiza, la República Federal de Alemania o Japón. Seguir avanzando en las grandes reformas previstas hacia 2012: Unión Bancaria y Unión Fiscal.

Avanzar igualmente en el progreso hacia la Unión política. Que se estancaría si en la Conferencia por la revisión de los Tratados no se progresa adecuadamente. En otro momento de la construcción europea, con Delors en la Comisión, se acuñó el trilema “Acabar el Mercado Interior Único, Profundizar con nuevas políticas como la PESC, Ampliar a nuevos Estados miembros”. Quizá el momento de la década de los años veinte nos permita avizorar otro trilema: “Reformar las Instituciones, Profundizar con nuevas políticas y medios presupuestarios, Federar con elementos culturales renovados”.

El excelente libro en siete partes que han redactado los autores del libro que tenemos en las manos va más allá que nuestro comentario por la perspectiva crítica que mantiene sobre el funcionamiento comunitario y por la necesidad de avanzar a fondo en la Unión política. Nada menos que nuestro propio futuro.

*Miguel Martínez Cuadrado*





# **PARTE I**



# ***INSTITUTIONS, VALUES, AND PRINCIPLES: IMPACT ON THE EUROPEAN UNION CONSTRUCTION PROCESS***

**Olga Obolentseva**  
Lazarski University

## **1. Introduction**

“The EU is the most advanced experiment in the construction of a supranational or supra-states system in existence worldwide today.”

(Fabbrini, 2010:5)

The world had become a place with big amount of sovereign states in twenty first century. The twentieth century had become a time of important political events and interactions which determined the nature of international relations for further generations. Furthermore, the European case of tight cooperation and integration of independent states and nations is worth a discussion. Close integration of states on different levels, including economic, social, and production; had triggered the founding of the European Union. Democracy, high GDPs, flourishing economy, respect to human rights, freedom of speech, tolerance, and equality – this is about the European Union (EU). However, in order to reach such level of development huge difficult work had been done in past. Currently, the European Union is the international body of 28 states. The membership is based on treaties, which determines the rules, values, and priorities of the EU. European Union is governed through the complex structure of supranational institutions. The EU bodies decide on political agenda, setting the budget, and determine principles of the European Union. However, first roots of cooperation took place after the World War II. The European Union can be referred as a successful example of cooperation among states which led to great economic development and making Europe the attractive place to live. However, some political turbulences on international arena, wars, and crises make Europe to adjust to sometimes difficult and fast-changing political reality. In twenty first century the EU has managed to overcome difficulties which endangered the existing peace within the union.

This paper is aimed at analyzing the European integration case and explaining that the European success and path of development is based on the EU institutional structure, values, and principles.

## **2. What is the European Union?**

In our competitive and fast-moving world, there are different types of political entities which play on international arena. The continuous process of globalization triggered different integration movements all over the world. The bitter experience of cruel bloody wars had also impacted international politics. It was safe and more advantageous for states to cooperate rather than fight, from both political and economic perspectives. There are no winners in the war, owing to the fact that each side engaged into the war loses.

As far as Europe is concerned, it is the international organization which unites 28 European states. The European Union is not a state; however, it has several traits which any sovereign state has. One of these traits is unique symbols such as flag, anthem, and motto.

Flag of the European Union is blue and has twelve stars on it. The quantity of stars is not connected to quantity of states. At the beginning the European flag was designed for the Council of Europe. The circle of twelve stars symbolizes unity, solidarity, harmony; while blue background implies the Western world, “against the blue sky of the Western world, the stars symbolise the peoples of Europe in the form of circle, the sign of union. The stars are twelve in numbers and are invariable, the figure twelve being the symbol of perfection and entirety” (Council of Europe, 1955). The flag of the European Union was used since 1986 after the approval of the European Council, “against the background of blue sky, the stars form a circle, symbolizing union. The number of stars is fixed, twelve being the symbol of perfection and completeness and bringing to mind the apostles, the sons of Jacob, the labours of Hercules, the months in the year, etc. From its foundation in 1949 the Council of Europe was aware of the need to give Europe a symbol with which its inhabitants could identify. [...] The European Council gave its approval in June 1985. The European Union's institutions began to use the flag in 1986” (The Council of Europe, 2019).

### **2.1. Historic and theoretical background of Europe**

The Europe was developing gradually, it has gone through different times and events before it had become as it is now.

Strong idea of individualism was flourishing in Europe in antiquity. Humanism and Christianity created a strong fundament for father development of the European citizenship. The collective thinking, which used to dominate during feudal times, was changed on individual way of thinking. The Middle Ages was the time during which such an important process as Renaissance and Enlightenment took place. Both of them stimulated the development of individualist idea. Indeed, humanism, together with Christianity had created the intellectual basis for cooperation and solidarity of ruling European elites. Thus, it can be summarized that the historic conditions influenced the development of European society with not collectivism, but individualism as one of the major principles of Europe.

Later, the Christianity and religion had become one of the main factors which determined the destiny of Europe during the Reformation period. In fourteen century Europe was waging constant struggles with Asia for religious reasons. Hence, it was emphasized that the external Islamic threat also contributed to creation of united Christian Europe. However, on the other hand, the religious conflicts were not only external, but also happened inside Europe. Catholic and Protestant religious groups were struggling for influence across the European continent. The Catholic church did not recognize the Protestants (Lutherans, and Calvinists). The epoch of these religious struggles was finished by the Thirty Years War that was ended by the Westphalian Peace in 1648. The 1648 was the last year of existence of the Holy Roman Empire. As the result of the Westphalian peace there were independent states which appeared in central Europe, and thus the Catholic church had to officially submit the Protestantism. In fact, it was the disintegration of the Holy Roman Empire, and the rise of modern secular Europe. The principle of sovereignty, and equality of nation states were implied to main principles of international coexistence of independent nation states in Europe. The major mean of solving conflicts and resolving wars had become the agreements, and treaties. This was the moment when first roots of the international European law emerged.

The notion of “Europe” was developing, changing, and adjusting to existing reality. The notion was largely influenced by intellectual thought of prominent political individuals. For instance, Machiavelli was one of those who contributed to the European politics. He managed to design the political theory which is still widely studied and discussed. The next it is important to mention that Machiavelli refused the Christian catholic doctrine but concentrated on sovereign states. In his intellectual thought it can be underlined that he questioned predominance of federative European union and determined

the optimal number of member states (12-14) which could integrate. It was asserted (Machiavelli, 1517):

“The reason why you cannot greatly extend your power is, that as your league is made up of separate States with distinct seats of government, it is difficult for these to consult and resolve in concert. The same causes make these States careless to enlarge their territories; because acquisitions which have to be shared among many communities are less thought of than those made by a single republic which looks to enjoy them all to itself. Again, since leagues govern through general councils, they must needs be slower in resolving than a nation dwelling within one frontier. Moreover, we find from experience that this method has certain fixed limits beyond which there is no instance of its ever having passed; by which I mean that some twelve or fourteen communities may league themselves together, but will never seek to pass beyond that limit: for after associating themselves in such numbers as seem to them to secure their safety against all besides, they desire no further extension of their power, partly because no necessity compels them to extend, and partly because, for the reasons already given, they would find no profit in extending.”

## **2.2. Theories and treaties on the European Union**

Indeed, Europe is not only the geographical discovery. Europe is a wide notion. It creates political and social reality. The term Europe was used to assess and categorize different groups of humans. Europe categorizes people. The European practices had become universal. There are several approaches to understand and study the European case, however this paper refers to most prominent and famous ideas of scholars.

Firstly, the notion of Europe is based on generalization. Because Europe is constructed from different sovereign states and nations, when it is talked about Europe, it is simultaneously talked about more than 30 nations.

As far as theories on Europe is concerned, the theory of high modernism proposed by Monnet cannot be underestimated. Thus, the theory of high modernism had become a form of governance, which longs to achieve social transformation. High modernists use the legitimacy of science. Science brings progress and wealth to human society. It is able to satisfy human needs. Monnet, the author of the theory of high modernism, was a French politician and technocrat, who was eager to recover Europe after the Second World War. Jean Monnet was a proponent of the idea of delegated power and sovereignty.

According to him, in order for Europe to achieve stability and peace, states had to sacrifice a share of national sovereignty and power to the European federation. He proposed, that “without delegation of power and sovereignty, you have nothing” (Grin, 2017).

It was also asserted, “mere cooperation between governments is not enough. It is vital for States to delegate some of their powers to European federal institutions acting on behalf of all participating countries.” His thinking had not changed a generation on from the inception of the European Community: “The problems that our countries need to sort out are not the same as in 1950. But the method remains the same: a transfer of powers to common institutions, majority rule and a common approach to finding a solution to problems are the only answer in our current state of crisis” (Grin, 2017: 10).

One of the core elements of the theory proposed by Monnet was that ruling comes from accurate coordination of data about states. Being confident in science, and technology, Monnet managed to create practice of collecting data, knowledge, and statistics. Then, there emerged the idea of aggregation type of democracy. It implied, that the group interest (citizens’ interests) is represented through politicians. This principle directly correlates with current EU model.

To summarize, Jean Monnet a French politician and economist is often referred as a founding father of the EU. His ideas were successfully implemented on practice.

The European Union being an independent political and economic union which includes 28 states needs an effective government and regulation. The history of Europe till the middle of the twentieth century is full of wars and conflicts among neighboring states. After the two destructive hot bloody wars and after the threat of economic collapse, leaders of the Western European states decided to reform trade and industrial relations in a region in such a way that a new war would become impossible. Hence, since the second part of the twentieth century the Western block of European states took a path of slow, but stable and continuous integration. Thus, integration has started on economic basis, gradually transforming to political integration. The European integration started with Coal and Steel Community, and gradually changed to more global cooperation which is currently called the European Union.

In 1950, on ninth of May the French minister of foreign affairs Robert Schuman introduced the Schuman Declaration, one of the founding documents of the European Union, that is why the ninth of May is considered

to be the day of birth of the European integration process. During the speech Schuman had called Germany to unite German and French productions of coal and steel under the ruling of one high authority. Hence, this triggered the creation of economic community, owing to the fact that the economic efficiency during that times was directly based on the production of coal and steel. The next it is important to mention that both coal and steel were fundamental materials for waging war, and gun production.

Thus, if production of both would become united and done in common, it would make states dependent on each other, and prevent the new war from happening. The Schuman declaration was designed by Robert Schuman and Jean Monnet, two French politicians who were often referred as founding fathers of the European Union. The Schuman declaration proposed, “the French Government proposes that action be taken immediately on one limited but decisive point. It proposes that Franco-German production of coal and steel as a whole be placed under a common High Authority, within the framework of an organization open to the participation of the other countries of Europe. The pooling of coal and steel production should immediately provide for the setting up of common foundations for economic development as a first step in the federation of Europe, and will change the destinies of those regions which have long been devoted to the manufacture of munitions of war, of which they have been the most constant victims” (The Schuman Declaration, 1950).

Furthermore, as a result of the 1951 negotiations, France, Germany, Italy, Belgium, Netherlands, and Luxembourg had signed the treaty establishing the European Coal and Steel Community. Basically, this was the first after-war step to creation of the European Union.

Secondly, another treaty which had become of utmost importance was the Rome Treaty of 1957. Under the Treaty of Rome, which was signed on twenty fifth of March, the European Atomic Energy Community (Euratom) and the European Economic Community (EEC) were established. In fact, the establishment of the European Economic Community meant the creation of common European market of goods and services. States has negotiated to coordinate economic policy and cancel custom subsidies. After this, the European community had taken a move towards free movement of goods, capitals, services, and labor.

Then, in year 1965 under the treaty of Brussels (the Merger Treaty) the European Coal and Steel Community, Atomic Energy Community, and the European Economic Community were united into one organizational



structure called the European Communities. According to Weil, “the representatives of the six member states (Belgium, France, Federal Republic of Germany, Italy, Luxembourg and the Netherlands) of the European Communities signed the “Treaty Establishing a Single Council and a Single Commission of the European Communities” The treaty’s principal object is to replace the executive bodies of the three Communities [...] by a single European Commission” (Weil, 1967: 57).

Following the Merger Treaty, in year 1973 three new members had joined the European Commission. These were Denmark, Ireland, and Great Britain. Between 1981 and 1986 Greece, Spain, and Portugal had become new members of the European Community.

The next it is important to mention that year 1992 had become decisive for Europe. The signing of the Maastricht Treaty (came into force in 1993) established the European Union. This was a moment of utmost importance for the course of the European Union. Under the Treaty of Maastricht the three pillars of the European Union were defined: “Union created by the Maastricht Treaty was given certain powers by the Treaty, which were classified into three groups and were commonly referred to as “pillars”: the first pillar consisted of the European Communities and provided a framework enabling powers for which Member States had transferred sovereignty in areas governed by the Treaty to be exercised by the Community institutions. The second pillar was the common foreign and security policy laid down in Title V of the Treaty. The third pillar was cooperation in the fields of justice and home affairs” (Sokolska, 2019).

The EU pillars were taken as a guidance for the course of the European Union. Issues concerning the foreign and security policy, justice, and home affairs were the sing to the EU institution which were given a intergovernmental supranational power. Hence, the states which joined the EU inevitably had to sacrifice the share of its own sovereignty. Even though that states had to transfer a part of sovereignty to EU, the EU tends to be a very economic case of cooperation. The motives behind the integration were purely economic.

### **3. The EU institutions and their functions**

In the sum, there are 14 entities which are referred as the EU bodies. These bodies regulate the functioning of the EU internally. According to the official website of the European Union, these are the institutions of the EU: the

European Parliament; European Council; Council of the European Union; European Commission; Court of Justice of the European Union (CJEU); European Central Bank (ECB); European Court of Auditors (ECA); European External Action Service (EEAS); European Economic and Social Committee (EESC); European Committee of the Regions (EESC); European Investment Bank (EIB); European Ombudsman; European Data Protection Supervisor (EDPS); Interinstitutional bodies (European Union, 2019). The EU needs to provide its member states with good social conditions, just courts, innovative medicine, transparent politics, democracy, freedom, and equality.

The success of the EU is explained by efficient structure internally. Thus, for example, the political agenda of the EU is set up in the European Council, while economic agenda, investments, monetary policy and finances are managed by the European Central Bank. Furthermore, as far as the European Council is concerned, it was created under the Lisbon Treaty in 2009. The EU Council is one of the most important and influential EU bodies of the EU. As Johnstone (2019) puts it:

“The European Council is the EU's agenda-setting body, defining the bloc's strategic direction in terms of politics and policy and representing political co-operation between the 28 member states. As such, it also plays a crisis-solving role. It holds meetings at which it discusses issues of concern and decides what action should be taken regarding them – referred to as "conclusions". These conclusions can also be used to set deadlines for reaching agreement on an item. Conclusions are adopted by consensus between all EU member states. The Council also plays a role in the appointment of various high-profile EU appointments. It is responsible for electing its own president, proposing the president of the European Commission and officially appointing its commissioners, appointing the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, and appointing the executive board of the European Central Bank, including its president.”

Hence, there are certain EU bodies which are referred as the EU main political bodies.

Also, while talking about the European Union and its construction we cannot escape the European Union policies which regulate the EU internally and externally. The European Union also has its foreign policy. Foreign policy is the topic that needs a wider discussion.

However, the EU is impossible to exist and flourish without the institutions which factually govern the whole EU. The EU's institutional structure is quite

complex, but still effective in providing economic success and providing the balance of power on the European continent. There are five main EU institutions: the European Council, the Council of the European Union, the European Parliament, the European Commission and the Court of Justice (Craig, 2016).

As far as the European Council's role is concerned, it is the most vital political institution of the EU. The European Council is the gathering of the head of states who have to reach a constructive consensus on rising issues. It was proposed, "the European Council, which is the meeting place for heads of state or government, sets the EU's overall policy agenda and its priorities. It meets at least four times each year, but more often when necessary. The European Council is entirely different from the Council of the European Union, which is generally referred to as just 'the Council' or 'the Council of Ministers'" (Craig, 2016). Currently, the head of the European Council is Donald Tusk, the leader of the party "The Civic Platform", and "Poland's centre-right prime minister, has been Polish leader since 2007" (BBC, 2014).

However, not only the European Council (Council of Ministers) share the considerable power, and rights to influence the EU politics. The Council of the European Union is often referred as Council of Ministers, owing to the fact that this institution provides the cooperation on governmental level. The Council of the European Union meets regularly, however the session can be devoted to exact sector of the EU regulations. For example, sessions on ecology, finances, and legal issues. The European Council discuss and operates for legislative, and economic branches. The EU's budget is set up by the Council of Ministers. Additionally, the Council of Ministers is responsible for internal and international negotiations of the EU and signing the EU treaties.

Another important EU body is the European Parliament, which manages the legislative function. The European Parliament is the only EU body, members of which are elected by the EU citizens every five years. There is a stable number of the EU Parliament members—751. However, the number of representatives from state can differ. For example, there are 96 members from Germany, and six places for Cyprus. The members of the European Parliament are divided to political fractions, or parties; however, the two biggest parties in the European Parliament were the "European People's Party" and Social- Democrats Party. However, there are another political party of the EU. It was asserted, "parties in the European Parliament are grouped into supranational political groups based on political affiliation. In the current legislative period, which will continue until 2024, there are seven political

groups: the Group of the European People's Party (EPP), the Group of the Progressive Alliance of Socialists and Democrats in the European Parliament (S&D), the European Conservatives and Reformists Group (ECR), Renew Europe Group (RE), the Confederal Group of the European United Left/Nordic Green Left (GUE/NGL), the Group of the Greens/European Free Alliance (Greens/EFA) and Identity and Democracy (ID)" (Wike, 2019).

The European Commission is considered to be one of the most important EU bodies. The European Commission is the executive organ for the EU. It proposes laws, and political programs, as well as it responsible for providing effective legislation, and implementing the EU interests. The European Commission consists of 28 members, one member from each EU state). The head of the European Commission is proposed by the Council of Ministers and must be approved by the European Parliament and Council of Ministers. It was asserted, "Laws are drafted by the Commission, then approved by the Council and European Parliament [...] The policy agenda set by the European Council will be carried forward through EU legislation. Here the main players are the European Commission, the Council and the European Parliament. The European Commission will commonly propose new EU laws, after having consulted other EU institutions and interested parties. The draft laws are available on the EU website" (Craig, 2016).

Many fundamental choices for society are now made, and probably have to be made, not by the legislature, not by the executive, but by the courts (Williams, 2010). The internal nature of society is based on the laws which it is following and has to subordinate to. The European Court of Justice weight a lot in legislative and, hence political sense in the EU. What is more, the institution which supervises and manages check of fulfilment of legislative acts in each EU state is the European Court of Justice. There are the European Court, and European Tribunal. The European Court, as a rule, resolves legal disputes between the EU members, or between the EU Commission and member-states. On the other hand, private, or individual legal issues are resolved in the European Tribunal.

What is more the European Union share the common foreign and security policy. The priorities of the EU foreign policy are formed by the Council of Europe. The foreign and security policy is often set up according to actual political and economic agendas. However, the EU's foreign policy direction is influenced by strong, and currently dominant political player—the USA. The process of "Westernization" comes from continues pursuing of common values and goals. Both the USA, and the EU are members of the Trans-Atlantic Union (NATO).

During the Cold War Europe had become a field of struggle of two ideological opponents. The United States was on the one side, and the Soviet Union on the other side. The Iron Curtain was dividing the Europe for a relatively long time. However, the European Union took moves towards siding with the strong Western neighbor – the USA. Thus, foreign policy and interests of both the USA and the EU are similar. In order to guarantee peace in the European continent, the European Union is under American “security umbrella”. During the Cold War, the Europe had turned to be engaged into ideological issues between two hegemons at that time the Soviet block and the USA.

Wallerstein asserted, ‘the competition between strong state is tempered by a contradiction. While each is against the other in a sort of putative zero-sum game, they have a common interest in holding together the interstate system, and the modern world-system as a whole. So, the actors are pushed simultaneously in opposite directions: toward an anarchic interstate system and toward a coherent and orderly interstate system. The result, as might be expected, is structures that are normally in between the two types. Also, the following view was proposed by Oran (2010), “in a rigid bipolar system a Strategic Medium Power is very likely to be forced to adhere to one of the two camps, especially if its geostrategic location is considered critical by their leaders” (Oran, 2010).

### **3.1. The European economy as a source of wealth**

As it was said before the European Union was started with the pure economic motives. Till today, the EU continues the common economic developing and integration. The European Union has its common currency, bank, and monetary policy. The European economy would be impossible without the European Central Bank. The European Central Bank, being main body of the EU Economic and currency union, is situated in Frankfurt, and has representatives from all twenty-eight members states. The European Central Bank is relatively independent body from another EU institution. However, the main task of the EU Central Bank is to coordinate the work of central banks of the EU members, and support stability of the European common currency –the Euro.

One of the key elements used by the European Central Bank to regulate its issues is to keep inflation in the EU member states’ economies on stable level (the 2 % inflation rate per year is considered to be low). Inflation rate influences the setting up of the interest rates in European banks, while interest

rates are important for the incomes in each economy. Thus, the inflation rate and final income to the national budget directly correlates and are fixed by the European Central Bank. However, the setting up and use of the European budget is done by the European Parliament, the Council of Europe, and Court of Auditors.

The European Union is a single-currency union which unites 19 states and oblige to use the common currency on those territories. However, there are 9 members of the EU which did not join the single currency area. The thing is that in order to join the European single currency and monetary Union the potential state had to meet such called 'euro convergence criteria. The criteria are following,

- A price performance that is sustainable and average inflation not more than 1.5 percentage points above the rate of the three best performing Member States;
- Not under excessive deficit procedure at the time of examination;
- Not more than 2 percentage points above the rate of the three best performing Member States in terms of price stability
- Participation in ERM II for at least 2 years without severe tensions, in particular without devaluing against the euro (The European Commission, 1991).

However, the high GDP per capita rates in the EU member states prove the efficiency of the European economy. Europe is a producer, and manufacturer of goods and services. The EU economic capital meets no limits in moving, due to absence of the internal borders. The lack of quotas and subsidies make the European economy work more effective for its wealth and provide the EU with necessary products and services.

#### **4. The EU principles and values**

The European Union consists of 28 nation-states. Each nation populating certain state has its culture, values, traditions, and other spheres which helps to create the national identity. The European Union is a unique, in a sense that it managed to create the common system of values, which are promoted in and by society. The EU values are respect for human dignity and human rights, freedom, democracy, equality and the rule of law. These values unite all the member states – no country that does not recognize these values can belong to the Union. The Lisbon Treaty had become an important EU treaty. It was proposed, “the Lisbon Treaty confirmed the power of the EU to act in area

such as human rights, judicial and foreign policy, and reemphasized the idea that every citizen of a member state is also an EU citizen” (Knott, 2007).

There is also a claim that the EU rests on universal values, “the European Union is a little over forty years old. It still has all its future ahead of it. The future of Europe will be determined principally by its capacity to preserve and spread its human values. More than ever, the European model rests on universal values: freedom, democracy, respect for human rights and fundamental freedoms, and the rule of law. For the most part, these ideals have essentially been achieved. Nonetheless, there is still some fighting to be done, even in our old democracies, to realize them to the full” (Michael, 2001). Hence, each human long to live in peaceful times, and wants his freedom and rights to be secured. The EU serves its citizens with the security of values.

#### **4.1. Human rights**

One of the main values of the EU is human rights. The security of human rights is a necessary condition for normal functioning of the EU. However, the idea of human rights as such was based on national, but on individual level. The basic regulations concerning human rights can be found in the European Convention on Human Rights. The convention was negotiated and approved by the Council of Europe member states in 1950 (came into force in 1953). The convention had sixty-six articles, and five protocols. The European Convention on Human Rights was based on the Universal Declaration of Human Rights proclaimed by the United Nations in 1948. The convention states (The European Convention on Human Rights, 1950):

- Considering the Universal Declaration of Human Rights proclaimed by the General Assembly of the United Nations on 10 December 1948;
- Considering that this Declaration aims at securing the universal and effective recognition and observance of the Rights therein declared;
- Considering that the aim of the Council of Europe is the achievement of greater unity between its Members and that one of the methods by which the aim is to be pursued is the maintenance and further realization of Human Rights and Fundamental Freedoms.

## 4.2. Democracy

Another integral value, and trait of the European integration process is democracy. The democratic regime is a necessary condition for any EU member, as well as, it is necessary for those states which are eager to join the Union. The notion of democracy was gradually developing and changing its forms with a course of time. However, the twenty first century has become the time of flourishing of democracies in Europe. Democracy provide the right to vote, and right for election of authorities, and equality of the citizens before the law.

However, the democratic election in the EU is done only to the European Union. To put it in other words, the members of the European Parliament are elected by the EU citizens. Owing to the fact, that the European Parliament is the only body members of which are elected directly by citizens of the EU and there is a lot of bureaucratic procedures, it is argued that there is a democratic deficit in Europe. It was proposed, “the EU is a compound democracy; this means that any institution is incapable of deciding unilaterally, thus rendering the decision-making process fragmented and dispersed. Such a diffusion of responsibilities makes the accountability relation between citizens and EU institutions very bounded. We could say that, in this type of relationship, namely the limited/ impossible accountability, lurks a component of the democratic deficit” (Paneni, 2011).

In fact, the democratic deficit is the notion which implies that there is a lack of transparency and possibility for citizens to be engaged into governing the EU. On the other hand, as Azman put it, ‘it is normal that the EU’s legal structure is far more complicated than other models. It represents a unique case in itself. By taking this example as a sole criterion, it would be wrong and unfair to claim that the EU is a non-democratic entity. The development and consolidation of democracy is the central concept and foundation of all politics within the EU. The beginning of the road to membership of the EU is the condition of the applicant state being a European country; the second condition is being a democratic state. In brief, democracy and democratic credential are very important for the EU (Azman, 2011).

However, the EU had managed to create to such a very fertile economic soil. The integration based on the economic motives is doomed for success, owing to the fact that strong developed economy provides an effective place for the state on political arena. Currently, in the age of production and trade, the priorities of the state were given to economy. Economy is an indicator of the wealth of state. It was proposed, “since economic efficiency and concerns



in the first pillar exceed the other concerns, model of economic community rules the debate of democracy out. Accordingly, democratic legitimacy is a political reality and it has remained at the national level. Due to a political character of economy and economic efficiency, this lies beyond the need for democracy” (Miley, 2004).

As far as the EU values were referred as “universal” it meant that they are global and should be followed, as they are attractive and allows developing and social peace. Indeed, when it is said about the EU promoting itself, it is hard to underestimate the role of the European Soft power which the EU tends to perform on international arena. Nye argued, “power is the ability to affect others to get the outcomes one prefers, and that can be accomplished by coercion, payment, or attraction and persuasion. Soft power is the ability to obtain preferred outcomes by attraction rather than coercion or payment” (Nye, 2017).

The soft power is different from the hard one by way of imposing itself. Soft power means to make a stet attractive, by pursuing and following transparent useful aims. It was proposed, ‘Attraction develops primarily through rhetoric and resources such as agenda-setting control, economic resources, and finally military resources as one moves to harder powers.[...] Through rhetoric, symbols, and other actions ,individuals may change the dominant discourse or frame, altering the context for decision making. By producing successful policies and ideas, actors copy and reproduce successful ideas and policies thus diffusing norms across state boundaries.

Thus, it can be summarized that the European common values, and soft power provides the stability in the Union internally and make an attractive picture for overseas neighboring regions.

## **5. Conclusions**

The European Union project has achieved the success in pursuing and achieving its main goals, which were: the common economy, common values and principles. It can be summarized, that even though the integration was started with purely economic motives, later the process had touched upon social, security, and political issues. Integration on one level (economic) had led to stronger cooperation on another levels (social, political). The Europe had been a territory of rivals for quite a long time. Experience of destructive World Wars had triggered an active process of cooperation and negotiations on international issues in peaceful way. The Europeans’ system of values, and

principles was based on universal values. After the second World War, Europe selected to side with the USA. The USA had taken the EU under its security umbrella. The most powerful European members had signed the NATO agreement, which implies that if any overseas threat potentially comes, the NATO forces are going to secure its member states.

To provide the effective governance for EU, the complex institutional structure was designed. The European supranational bodies require the EU member state to pool the sovereignty to the EU institutions. Laws, budget, the foreign policy agenda, and economic priorities are set up by supranational EU institutions.

As it was mentioned before the EU social system rests on universal values. The EU provides its citizens with accurate security of human rights and human dignity. It ensures basic human freedoms, such as: freedom of speech, freedom of movement, or freedom of religion. The European Union enjoys the democracy and free fair elections, however only members of the EU Parliament are elected by the EU citizens.

The EU is successful in terms of supporting long-time lasting peace in Europe. Europe had reached not only peace, but also enormous economic growth since 1950 created a fertile soil for father cooperation and development.

## **BIBLIOGRAPHY**

- Azman, K. D. (2011), "The Problem of "Democratic Deficit" in the European Union", in *International Journal of Humanities and Social Science*, vol.1, no.5.
- BBC (2014), Italy's Morgherini and Poland's Tusk get top EU jobs, Reference of the page and of the link <https://www.bbc.com/news/world-europe-28989875>, Date Accessed on 10.10.2019.
- Committee of Ministers of the Council of Europe (1955), *Documents of the Committee of Ministers 1955*. Strasbourg, Reference of the page and of the link [https://www.cvce.eu/education/unit-content/-/unit/eeacde09-add1-4ba1-ba5b-dcd2597a81d0/2b4e569f-9aa3-48dd-b877-13d0d5f1d177/Resources#cbb0826e-81ea-4209-8bfa-0a644c0817de\\_en&overlay](https://www.cvce.eu/education/unit-content/-/unit/eeacde09-add1-4ba1-ba5b-dcd2597a81d0/2b4e569f-9aa3-48dd-b877-13d0d5f1d177/Resources#cbb0826e-81ea-4209-8bfa-0a644c0817de_en&overlay), Date Accessed on 03.10.2019.
- Council of Europe (2019), *The European flag*, Reference of the page and of the link <https://www.coe.int/en/web/about-us/the-european-flag>, Date Accessed on 03.10.2019.
- Craig, P. (2016), *How the EU works: who runs the EU?*, Reference of the page and of the link <https://fullfact.org/europe/how-eu-works-who-runs-eu>, Date Accessed on 30.09.2019.
- Deutsch, K. W. (1957), *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization on the Light of Historical Experience*, Princeton, University Press.

- European Commission (1991), Convergence criteria for joining, Reference of the page and of the link [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/euro-area/enlargement-euro-area/convergence-criteria-joining\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/euro-area/enlargement-euro-area/convergence-criteria-joining_en), Date Accessed on 25.10.2019.
- European Convention on Human Rights (1950), Reference of the page and of the link <http://www.hri.org/docs/ECHR50.html#C.Art1>, Date Accessed on 23.10.2019.
- European Union (1950), The Schuman Declaration, Reference of the page and of the link [https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration\\_en](https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_en), Date Accessed on 09.10.2019.
- European Union (2019), Institutions and bodies, Reference of the page and of the link [https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies\\_en](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies_en), Date Accessed on 10.10.2019.
- Fabbrini, S. (2008), *America and its Critics: Virtues and Vices of the Democratic Hyperpower*, Polity Press.
- Grin, G. (2017), Shaping Europe; The Path to European Integration according to Jean Monnet. Lausanne: Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Debates and Documents Collection, Reference of the page and of the link <https://jean-monnet.ch/wp-content/uploads/2013/11/17-03-Shaping-Europe-G.-Grin-CDD-n7.pdf>, Date Accessed on 08.10.2019.
- Johnstone, L. (2019), What does the European Council do?, Reference of the page and of the link <https://www.euronews.com/2019/04/14/what-does-the-european-council-do>, Date Accessed on 10.10.2019.
- Knott, P. (2007), *Treaty of Lisbon*, London, CIVITAS Institute for the Study of Civil Society.
- Machiavelli, N. (1469-1527), Titus Livius, Reference of the page and of the link <http://www.online-literature.com/machiavelli/titus-livius/65/>, Date Accessed on 07.10.2019.
- Michael, L. (2001), *Annual Report on Human Rights, Preface*, The European Union.
- Milev, M. (2004), *About the EU economy*, University Press.
- Nye, J. (2017), *Soft power: the origins and political progress of a concept*, Palgrave Communications.
- Oran, B.; Akdevelioğlu, A. y Akşin, M. (2010), *Turkish Foreign Policy, 1919-2006: Facts and Analyses with Documents*, University of Utah Press.
- Paneni, M. (2012), *The Democratic Deficit of the EU: a Consequence of its Compoundness?*, Libera University.
- Sokolska, I. (2019), The Maastricht and Amsterdam Treaties, Reference of the page and of the link [https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU\\_1.1.3.pdf](https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_1.1.3.pdf), Date Accessed on 10.10.2019.
- Wallerstein, I. M. (2004), *World -systems analysis: An introduction*, Duke University Press.
- Weil, G. (1967), "The Merger of the Institutions of the European Communities", in *The American Journal of International Law*, vol. 61, no. 1.
- Wike, R. (2019), Political Parties, Reference of the page and of the link <https://www.pewresearch.org/global/2019/10/14/political-parties/>, Date Accessed on 11.10.2019.
- Williams, A. (2010), *The ethos of Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.



# ***EL RECONOCIMIENTO Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN LA HISTORIA DE LA UNIÓN EUROPEA***

**Daniel Capodiferro Cubero**

Universidad Nacional de Educación a Distancia

## **1. Introducción**

En el Estado de Derecho moderno, y a diferencia de lo planteado por aproximaciones más estrictamente formalistas a los sistemas jurídicos, como la defendida en su momento por Kelsen,<sup>1</sup> los derechos fundamentales se presentan como el núcleo del contenido material del sistema normativo, operando no sólo como mecanismos de defensa de la libertad individual frente al Estado, sino también como elementos del Ordenamiento objetivo (Fernández Segado, 1993: 207). Su reconocimiento positivo permite ligar el Estado de Derecho a la idea de Estado constitucional (Ansuátegui Roig, 2006: 196), realizando la necesidad de legitimación de éste al tiempo que racionaliza y limita el ejercicio del poder en favor de la seguridad jurídica (Schneider, 1979: 23). Paralelamente, sólo a través del reconocimiento de determinados derechos se pueden vertebrar las dos dimensiones que caracterizan los sistemas políticos europeos consagrados en las constituciones de posguerra. La plena realización del Estado Democrático, vinculada a la idea de democracia sustancial frente a la concepción simplemente formal de la misma, sólo es posible gracias a la expansión de los derechos y sus garantías (Ferrajoli, 1995: 934), particularmente los que permiten la participación en el proceso político con igualdad de oportunidades (Schneider, 1979: 27). Pero no sólo, ya que la idea misma de los derechos está en el centro de la legitimidad democrática de los Estados constitucionales (Cámara Villar, 2005: 19), por lo que no se puede prescindir de ellos en una construcción política que se base en tal premisa. Del mismo modo, el Estado Social se basa la positivización de derechos que,

---

<sup>1</sup> Para quien, a la vista de su obra, los derechos fundamentales desempeñaban apenas un papel secundario en la caracterización del Estado constitucional, derivando a la ley la posibilidad de que aquellos puedan tener una virtualidad práctica en el sistema más allá de su eventual reconocimiento constitucional (De Miguel Bárcena y Tajadura Tejada, 2018: 131-132).

más que límites a los Poderes públicos, conforman un conjunto de valores o fines directivos de su acción positiva (Pérez Luño, 1998: 21).

En la medida en que se basan en estas premisas, el reconocimiento y garantía de los derechos fundamentales y la protección y promoción de la libertad y la dignidad humanas constituyen el pilar sobre el que se edifica el modelo de Estado que comparten los seis países que inician el proceso de construcción de la actual Unión Europea a través de la firma de los Tratados de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (TCECA), en 1951, y de la Comunidad Económica Europea (TCEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (TEURATOM) en 1957. El objetivo último declarado de estos instrumentos era instaurar una unión económica que sirviera para poner “los primeros cimientos de una comunidad más amplia y profunda” que uniera a Europa, en los términos del Preámbulo del TCECA; o, según el TCEE, “sentar las bases de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos” que debería ser alcanzada gradualmente. Esta apuesta por una integración de carácter netamente económico se planteaba, en palabras de Robert Schuman, como un primer paso concreto, más sencillo, para alcanzar una “solidaridad de hecho” que, a su vez y en último término, acabara conduciendo a una “federación europea”.<sup>2</sup> Todo bajo la premisa de que el desarrollo económico sería la puerta que abriría la posibilidad de alcanzar una unidad política en el futuro. En la misma línea, Jean Monnet ya expresó en los años 40 la necesidad de agrupar a los países del continente en una “entidad europea”, superando el principio de soberanía nacional, como única forma de poder alcanzar la paz, la prosperidad y los necesarios avances sociales.<sup>3</sup>

A partir de aquí, parece lógico pensar que si la creación de las Comunidades Europeas se orientaba a lograr una unión política plena en algún momento, es decir, a conformar un sistema que de algún modo pudiera ser calificado de “constitucional”, y los Estados que se involucran en este proyecto comparten en sus constituciones el respeto y la garantía de los derechos fundamentales, estos debían haber ocupado un papel central en la agenda de la integración europea desde el primer momento. O, al menos, haber tenido una

---

<sup>2</sup> Declaración de Robert Schuman de 9 de mayo de 1950 en relación a la necesidad de constituir una comunidad económica basada, en primera instancia, en la puesta en común de la producción del carbón y el acero bajo la supervisión de una Alta Autoridad.

El texto íntegro del discurso está disponible en [https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration\\_es](https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_es). [Consultado 6/09/2019].

<sup>3</sup> Dejando de lado posibles antecedentes más remotos, los planteamientos de ambos son herederos de las propuestas europeístas que empiezan a desarrollarse tras la Primera Guerra Mundial por parte de políticos como R. Koudenhove-Kalergi o A. Briand, abogando por la creación de una unión política europea, cuando no directamente por la constitución de una unión federal. Vid. al respecto, Torres Jarrín, 2017: 96 y s.

presencia más clara y constante en las distintas fases del proceso como elementos del patrimonio jurídico común de las partes contratantes que eran y son. Sin embargo, la relación entre primero las Comunidades Europeas y luego la Unión Europea con los derechos fundamentales se ha visto muy condicionada por las circunstancias políticas en las que se ha desarrollado la integración supranacional y las dificultades que ha sufrido. Especialmente, por el enfoque estrictamente económico que se impone desde el primer momento no como medio, sino como objetivo final del proceso en la práctica a consecuencia de las reticencias de los Estados a la cesión de ciertas parcelas de soberanía (Laurent, 1998: 83).

Posiblemente esta discordancia entre la altura de las aspiraciones y la realidad de las posibilidades influyera en el temprano interés que el Tribunal de Justicia mostró en incorporar los derechos fundamentales al acervo comunitario a espaldas de la letra de los Tratados (Ruiz Miguel, 2011: 92), desarrollando una jurisprudencia que, a pesar de sus vaivenes, ha ido normalmente uno o varios pasos por delante de las instituciones políticas europeas, y ello careciendo de competencia material específica sobre este tema. De hecho, el activismo del Tribunal constituyó la casi la única concesión en esta materia en el seno de las Comunidades Europeas hasta que, a partir del Tratado de Maastricht y, sobre todo, mediante las innovaciones al respecto que se desarrollan con el Tratado de Lisboa, se puede hablar de una positivización explícita de los derechos fundamentales en el Derecho comunitario. A día de hoy estos han adquirido una importancia determinante en el funcionamiento y en la producción normativa de la Unión, pese a que su inclusión en el acervo europeo está llena de matices y limitaciones. En todo caso y a tenor de lo dicho más arriba, parece complicado plantear un sistema de integración multinivel con rasgos constitucionales, como es el de la Unión Europea, sin tener presente la protección de los derechos de los ciudadanos.

## **2. Las reservas sobre los derechos fundamentales en los primeros años de la construcción europea**

Las menciones a la unión política o a objetivos de integración más allá de lo económico presentes en el Preámbulo de los Tratados de la CECA o de la CEE, no así en el del EURATOM, cuyo discurso inicial resulta más pragmático y focalizado en el desarrollo industrial,<sup>4</sup> acabaron por ser más un deseo

---

<sup>4</sup> El Preámbulo del Tratado del EURATOM habla de la paz y la prosperidad de los pueblos, pero como una finalidad derivada del “desarrollo y fortalecimiento” de la industria que se puede alcanzar gracias a la energía nuclear. Sin embargo, es el único de los tres Tratados constitutivos que sí menciona un

que una meta real del proceso de construcción europea durante mucho tiempo. Y con ellas, la voluntad o la necesidad de establecer un marco general para los derechos fundamentales dentro de las recién creadas Comunidades Europeas que fuera vinculante para los estados miembros. Ello a pesar de que aquellos Tratados originarios, aunque limitados en su objeto a la creación de un mercado común articulado a través de una organización política de naturaleza no del todo bien definida, sí contenían algunos concretos valores fundamentales compartidos por todos los Estados miembros y una serie de principios estructurales (Jacqué, 1990: 256). Como textos normativos ya presentaban características propias de una “constitución” en el sentido material del término, aunque no pretendieran equipararse con un instrumento de esta naturaleza (Muñoz Machado, 2015:197).

La cuestión es que para ser tal cosa faltaba el elemento más importante de la parte dogmática de un texto constitucional: una declaración de derechos y la regulación de mecanismos para su protección. Semejante omisión no pudo ser consecuencia de un descuido de sus creadores. Menos aún en una época en la que existía una gran sensibilidad hacia esta cuestión, como evidencian tanto la proliferación de instrumentos internacionales de tutela de los derechos fundamentales aprobados entonces como las propias constituciones de los Estados signatarios (Cartabia, 2008: 87). Por el contrario, se trató de una decisión consciente a la vista de que la integración económica parecía ser la única viable en los años 50 (Gómez Sánchez, 2015: 86).

Porque si bien el deseo de ampliar el proyecto comunitario a otras cuestiones nunca se descartó por completo como parte de la agenda comunitaria (Craig y De Búrca, 2011: 382), el propio devenir de los acontecimientos que acabaron desembocando en la firma de los Tratados de Roma de 1957 evidenció claramente que el nacionalismo político en el que aún estaban instalados los Estados constituía una barrera infranqueable para la creación de un verdadero e íntegro sistema constitucional europeo de naturaleza federal (Ruiz Miguel, 2011: 37). La clave se encuentra en el fracaso del proyecto orientado a crear la “Comunidad Política Europea” (CPE), cuyo borrador de Tratado, elaborado entre 1952 y 1953 por una Asamblea *ad hoc* conformada por la Asamblea Parlamentaria de la CECA y representantes de sus Estados miembros, otorgaba a la futura organización una competencia directa para regular y garantizar los derechos fundamentales en su espacio de actuación. Todo dentro de un marco más amplio de coordinación política de la

---

objetivo directamente relacionado con la protección de derechos de la población, la necesidad de “establecer condiciones de seguridad que eviten todo riesgo para la vida y la salud de las poblaciones” en el ámbito regulado.



integración europea, muy ligado al proyecto de la Comunidad Europea de Defensa que se desarrollaba en paralelo (Orrego Vicuña, 1966: 145)

Así, el art. 2 del proyecto de Tratado de la CPE mencionaba como la primera de las misiones y objetivos de la organización la de “contribuir a la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los Estados miembros”, para lo cual el art. 3 integraba como parte del propio Acuerdo la declaración de derechos del Título I del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1950 (CEDH) y las disposiciones del Protocolo Adicional firmado en 1952. Incluso se otorgaba al Tribunal de la CPE la competencia para resolver las disputas que una persona física o jurídica pudiera plantear contra las instituciones de la organización fundamentadas en la posible vulneración de alguno de los derechos reconocidos en el CEDH como consecuencia de decisiones o medidas adoptadas por las mismas, aunque no así por los Estados (Art. 45, apartados 1 y 2). A la vista de estas previsiones y del potencial solapamiento que podría haberse producido con las atribuciones del recién creado Consejo de Europa y su Tribunal, resulta evidente que habría sido necesario establecer algún tipo de sinergia, o incluso una fusión de ambas organizaciones en última instancia.

El compromiso con la protección o la promoción de los derechos fundamentales asumido por la CPE no se limitaba, conforme al proyecto de Tratado, a una dimensión interna. El art. 90 contemplaba la posibilidad de firmar tratados o acuerdos de asociación con terceros Estados como forma de garantizar “la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales mencionados en el Artículo 3”. Y, en última instancia, la garantía de la protección de esos derechos se contemplaba como condición necesaria para aquellos Estados que desearan ingresar en la organización (art. 116). En todo caso, esta iniciativa de los europeístas más convencidos, planteada en buena medida para paliar la insatisfacción producida por las limitaciones del sistema para la protección de los derechos articulado en el seno del Consejo de Europa (Ruíz Miguel, 2011: 92), se frenó en 1954, cuando la Asamblea Nacional francesa rechazó la ratificación del Tratado de la Comunidad Europea de Defensa (Craig y De Búrca, 2011: 4). Con ello se evidenciaba que en aquel momento los Estados no estaban dispuestos a aceptar la cesión a un ente supranacional de soberanía sobre cuestiones particularmente delicadas (Laurent, 1998: 93), una postura que se consolidó con la aprobación de los Tratados de la CEE y el EURATOM, de alcance mucho más limitado y que pusieron negro sobre blanco la orientación de la nueva organización: para las Comunidades Europeas la protección de los derechos no era una cuestión irrelevante, pero tampoco constituía una parte integral de su proyecto (McCormick, 2015: 136),

por lo que más allá de la garantía que pudiera ofrecer el TEDH como órgano jurisdiccional de naturaleza internacional, era algo que se dejaba principalmente en manos de los sistemas jurídicos nacionales incluso en lo relativo a los ámbitos de acción comunitaria (Cartabia, 2008: 87).

Sin embargo, se daba la paradoja de que para articular el mercado común los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas no podían dejar de reconocer ciertos principios y libertades cuya aplicación, aunque formalmente limitada a las personas físicas o jurídicas en su doble condición de nacionales comunitarios y operadores económicos, y nada más, podían traducirse en auténticos derechos (Pérez Vera, 1993: 464 y s.). Su tutela y su desarrollo a través del Derecho comunitario, sin embargo, se justificaban a partir de los objetivos económicos del mercado común, y únicamente en la medida en que fueran necesarios para su realización (Corcuera Atienza, 2002: 62), integrándose de algún modo en las competencias comunitarias (Gómez Sánchez, 2015: 86). Se establecía así una protección muy limitada de libertades muy concretas que, cabría pensar desde una perspectiva crítica, resultaban degradadas en su naturaleza a simples instrumentos al servicio de objetivos económicos. Aunque quizá sea más correcto hablar de una desnaturalización de estas instituciones producida únicamente en el plano regulatorio europeo, fruto de lo limitado del objetivo del proceso de integración, sin que por ello el grado de protección y la naturaleza de estas instituciones a nivel nacional-constitucional resultaran modificados. De hecho, si las Comunidades Europeas podían disponer de estos instrumentos para articular la integración económica era, precisamente, gracias a su previa consagración en los Ordenamientos nacionales de todos los Estados miembros, estableciéndose una conexión necesaria entre estos y el comunitario.

Por otra parte, no se puede obviar que, más allá de la falta de competencia expresa y tomando la configuración del sistema institucional europeo establecida en los Tratados originales, las instituciones comunitarias no se encontraban en los primeros años en una posición adecuada para regular el contenido de derechos considerados fundamentales o sus mecanismos de protección. En primer lugar porque hasta 1964, con la Sentencia del Tribunal de Justicia en el Asunto *Costa-ENEL*,<sup>5</sup> no se consagra el principio de primacía del Derecho comunitario, algo que se antoja imprescindible para que una eventual

---

<sup>5</sup> STJCE, Asunto 6/64, Flaminio Costa c. ENEL, 15 de julio de 1964, donde se establece que “la transferencia realizada por los Estados, de su ordenamiento jurídico interno en favor del comunitario, de los derechos y obligaciones correspondientes a las disposiciones del Tratado, entraña por tanto una limitación definitiva de su soberanía” que les impide oponer normas nacionales a aquellas creadas en virtud de los Tratados, pues así se cuestionaría la base jurídica misma de la Comunidad Europea.

regulación armonizada de un derecho pudiera resultar eficaz, especialmente en caso de dispensar una protección mayor que la de las normas constitucionales nacionales. Por otro lado, es precisamente con la construcción jurisprudencial de la idea de aplicabilidad directa y prioritaria del Derecho europeo cuando se entiende que éste puede afectar de manera inmediata a la esfera jurídica de los ciudadanos (Pérez Vera, 1993: 460).

En segundo término, el órgano al que el art. 137 del TCEE otorgaba en su redacción original la tarea de representar a los pueblos de los Estados, la Asamblea, resultaba totalmente inidóneo para desarrollar cualquier función relacionada con la regulación o promoción de los derechos fundamentales. Básicamente porque en aquel primer momento carecía tanto de competencia legislativa, limitándose sus funciones a las de “deliberación y control”, como de legitimidad democrática directa, ya que estaba compuesto por delegados designados por los Parlamentos nacionales. En esencia era una asamblea deliberativa propia de una organización internacional de finalidad económica, no un órgano cuya composición y funcionamiento resultara de un proceso democrático y, en palabras de Habermas, sólo con esta clase de procesos se garantiza que los ciudadanos de una sociedad puedan disfrutar de forma equitativa de los mismos derechos subjetivos (2001: 257). La misma falta de idoneidad en la materia podía ser predicable del Tribunal de Justicia en ese momento.

Esta circunstancia funcional vendría a sumarse al argumento que el Tribunal de Justicia empleó para rechazar aquellas demandas en las que se invocaba de manera directa una posible vulneración de derechos fundamentales como tales: no son objeto de los Tratados constitutivos y, en consecuencia, las referencias que estos textos realizan a derechos individuales deben entenderse, de acuerdo con la naturaleza económica de las Comunidades Europeas, únicamente como principios para la implementación y realización del mercado común. Tampoco podemos descartar que existieran otras razones veladas tras estas primeras decisiones, como pudiera ser el temor a una reacción de los Estados miembros ante eventuales pronunciamientos que supusieran en la práctica un aumento de las competencias comunitarias por encima del tenor literal de los Tratados (Marica, 2013: 225). O el simple hecho de que la principal preocupación del Tribunal en aquel momento era la de asegurar la fuerza vinculante y la independencia del nuevo sistema normativo europeo antes que pensar en proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos de los Estados miembros (Millán Moro, 2008: 180).

La doctrina se suele referir a dos Sentencias como ejemplos paradigmáticos de esta línea jurisprudencial, que se mantuvo hasta finales de los años 60.

Los Asuntos *Stork*, de 1959,<sup>6</sup> y *Sgarlata*, resuelto en 1965,<sup>7</sup> a los que podemos sumar las Sentencias en el primer Asunto *Nold*,<sup>8</sup> y en *Comptoirs de vente*,<sup>9</sup> que se expresan con los mismos argumentos.

En el primero de estos Fallos, el Tribunal de Justicia determinó que una decisión adoptada por la Alta Autoridad de la CECA únicamente podía ser enjuiciada bajo el Derecho Comunitario porque “el Tribunal debe garantizar el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación del Tratado y de los Reglamentos de ejecución”, por lo que “por regla general no debe pronunciarse sobre las normas nacionales” y, en consecuencia, “no puede entrar en el examen del motivo basado en que, el adoptar su Decisión, la Alta Autoridad ha vulnerado ciertos principios de Derecho constitucional alemán” (párrafo 4.a). Ni siquiera tratándose de derechos fundamentales. Porque los referidos principios eran los derechos contenidos en los arts. 2 y 12 de la Ley Fundamental de Bonn, esto es, los derechos al libre desarrollo personal y a la vida y a la integridad física y la libertad de elección de profesión respectivamente. En otras palabras, las Constituciones nacionales, y los derechos fundamentales recogidos en ellas, no se podían entender de modo alguno parte del Derecho comunitario originario al no ser normas expresamente codificadas en los Tratados; y en consecuencia, no servían como parámetros para enjuiciar la validez de las normas europeas.

Ahondando en esta primera aproximación, el Tribunal de Justicia planteó en las Sentencias *Comptoirs de vente* y *Sgarlata* que las normas constitucionales nacionales sobre derechos fundamentales no podían invalidar una previsión incluida en uno de los Tratados al no ser aplicables por el Tribunal, cuya tarea debía basarse en la aplicación del Derecho comunitario estrictamente. Ni siquiera en el caso de que el derecho invocado formara parte de las tradiciones constitucionales comunes a todos los Estados miembros. Y ello a pesar de que en las conclusiones del Abogado General en el Asunto *Comptoirs de vente* se plantea por primera vez la idea, que el Tribunal entonces no asume, de emplear los derechos reconocidos en las constituciones nacionales como expresión de un “principio general de Derecho” susceptible de ser considerado al aplicar las normas comunitarias (Mangas Martín, 2008: 34).

---

<sup>6</sup> STJCE, Asunto 1/58, Friedrich Stork & Cie c. Alta Autoridad de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, 4 de febrero de 1959.

<sup>7</sup> STJCE, Asunto 40/64, Marcello Sgarlata y otros c. Comisión de la CEE, 1 de abril de 1965.

<sup>8</sup> STJCE, Asunto 18/57, J. Nold KG c. Alta Autoridad de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, 20 de marzo de 1959.

<sup>9</sup> STJCE, Asuntos 36, 37, 38, 39 y 40/59, Präsident Ruhrkolen-Verkaufsgesellschaft mbH, Geitling Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft mbH, Mausegatt Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft mbH y I. Nold KG c. Alta Autoridad de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, 20 de julio de 1960.

Pero más allá de este primer indicio de apertura, en esta etapa inicial el Tribunal de Justicia asumió un punto de vista estrictamente normativista (Walter, 2007: 11), basado en una interpretación restrictiva del art. 164 TCEE (Pérez Vera, 1993: 467),<sup>10</sup> manteniendo que la protección de los derechos fundamentales era una cuestión de competencia estrictamente nacional. En consecuencia, se inadmitía cualquier demanda en la que se invocara una vulneración de las normas nacionales que los garantizaban por parte de las instituciones comunitarias. Con ello se denegaba a los individuos la posibilidad de invocar los medios de protección de sus constituciones nacionales ante un Ordenamiento comunitario que no preveía garantías equivalentes, lo cual podía ser entendido en último término como una verdadera denegación de justicia (Corcuera Atienza, 2002: 65).

### **3. La progresiva y complicada integración de los derechos fundamentales en el acervo comunitario: de *Stauder* al Tratado de la Unión Europea**

#### **3.1. La composición jurisprudencial de los derechos fundamentales en el Derecho comunitario**

El camino que se inicia a finales de los años 60 y acaba con la atribución del máximo valor jurídico a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea que se opera con el Tratado de Lisboa no puede entenderse sin la actividad del Tribunal de Justicia. Más allá de valoraciones, no se puede negar que es la institución comunitaria que más ha contribuido a la eficacia de los derechos fundamentales en la construcción europea, conduciendo al resto primero a considerarlos en su actividad y, en última instancia, a incorporarlos al Derecho positivo (Freixes Sanjuán, 2005: 47). Y lo ha hecho a través de una actuación calificada comúnmente por la doctrina como “pretoriana”, esto es, casuística, motivada en principio por la intensificación de la cooperación política y la ampliación material del proceso de integración (Castillo Daudí, 2005: 124), aunque no por ello deja de haber autores que califican las decisiones con las que el Tribunal incorpora el respeto a los derechos a la Legislación comunitaria como un ejercicio de “despotismo ilustrado” (Ruiz Miguel, 1998: 38).

La doctrina de la primacía del Derecho europeo establecida por el Tribunal de Justicia en *Costa-ENEL* derivó en un importante debate entre las instituciones comunitarias sobre el evidente riesgo de que su aplicación práctica

---

<sup>10</sup> Cuya redacción original se limitaba a establecer que “El Tribunal de Justicia garantizará el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación del presente Tratado”.

llevara a debilitar la protección que las constituciones nacionales dispensaban a los derechos fundamentales (Craig y De Búrca, 2011: 383). Y si a esto se sumaba la declaración del efecto directo de las previsiones de los Tratados realizada en la Sentencia *Van Gend en Loos* poco antes, en 1963,<sup>11</sup> la reivindicación de los derechos fundamentales en el Derecho comunitario se convirtió en un imperativo normativo y político. Primero, para asegurar el funcionamiento del Ordenamiento europeo tal y como se estaba configurando.

Y en segundo lugar como mecanismo de garantía ante el ejercicio de un poder con evidentes carencias democráticas del que se predicaban rasgos que eliminaban la posibilidad de su control en sede nacional (Weiler, 2009: 79). De este modo la postura inicial del Tribunal de Justicia, confiar la cuestión a los Estados, dejó de ser sostenible como consecuencia de sus propias decisiones, ante lo cual comenzó a desarrollar una tarea que podríamos calificar de construcción constitucional dentro de las Comunidades Europeas en relación a los derechos fundamentales. Y a diferencia de los tribunales constitucionales de los Estados miembros, que contaban con la base normativa de sus constituciones para edificar su doctrina sobre la materia, el Tribunal de Justicia europeo incorporó los derechos al acervo comunitario sin contar con un respaldo positivo expreso para ello (Marinas Suárez, 2015: 63), recurriendo al instrumento de los principios generales del Derecho Comunitario para ello (Pi Lloréns, 2004: 129).

Así, en noviembre de 1969, con la Sentencia en el Asunto *Stauder*,<sup>12</sup> el Tribunal se refirió por primera vez a los “derechos fundamentales de la persona subyacentes en los principios generales del Derecho comunitario, cuyo respeto garantiza el Tribunal de Justicia” (Fundamento 7º) como parámetro de validez integrado en la normativa europea y, en consecuencia, cuyo respeto debe ser asegurado. De este modo, los derechos fundamentales aparecían en el Ordenamiento europeo no como disposiciones de origen nacional, sino como normas del propio sistema que formaban parte de los Tratados constitutivos bajo la forma de “principios” que se sumaban a su contenido explícito, aunque en este momento no se precisara ni cuáles eran los derechos protegibles ni cómo se podía llegar a identificarlos (Muñoz Machado, 2015: 198).

La caracterización de los derechos como principios propios del Ordenamiento Europeo era importante, siendo objeto de un desarrollo más detallado

---

<sup>11</sup> TJCE, Asunto 26/62, NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos c. Nederlandse administratie der belastingen, 5 de febrero de 1963.

<sup>12</sup> TJCE, Asunto 29/69, Erich Stauder c. Stadt Ulm - Sozialamt, 12 de noviembre de 1969.

en la Sentencia *Internationale Handelsgesellschaft*,<sup>13</sup> de 1970. En esta resolución el Tribunal comienza reiterando en el Fundamento 4º que “la observancia de los derechos fundamentales es parte integrante de los principios generales del Derecho, cuyo respeto garantiza este Tribunal de Justicia” para, a continuación señalar que “que la salvaguardia de dichos derechos, aunque se inspire en las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, debe ser garantizada en el marco de la estructura y de los objetivos de la Comunidad”. Por tanto, las normas constitucionales nacionales quedan claramente privadas de eficacia como parámetro de enjuiciamiento en el plano europeo, pues considerarlas de ese modo llevaría a “menoscabar la unidad y la eficacia del Derecho comunitario” (Fundamento 3º).

Ante esta perspectiva era previsible que los Altos Tribunales de los Estados reaccionaran para proteger la eficacia de unas garantías constitucionales que se veían amenazadas por el activismo de un órgano externo (Cámara Villar, 2005: 18), así como su propia competencia como garantes de las normas sobre derechos. El primero fue el Tribunal Constitucional italiano, en la Sentencia 183/1973 (Asunto *Frontini*), de 18 de diciembre, y luego el Tribunal Constitucional alemán, en Sentencia de 29 de mayo de 1974 (Asunto *Solange I*). La conclusión de ambos Fallos es que los tribunales estatales gozaban de un último derecho de supervisión de toda medida comunitaria que pudiera resultar contraria a los derechos reconocidos en las constituciones nacionales, ya que éstas ofrecían un nivel de protección superior al dispensado por el Tribunal de Justicia europeo (Muñoz Machado, 2015: 199), y en última instancia de la posibilidad de inaplicarlas si tal cosa se constataba.

Esta solución, que por otro lado era coherente con la negativa a otorgar un espacio propio a los derechos fundamentales en el Ordenamiento comunitario que había sostenido el propio Tribunal de Justicia hasta 1969, llevó a éste a profundizar en su línea argumental, adoptando una aproximación puramente formal en lo relativo a la concreción de esos principios generales que debían servir para que el sistema jurídico europeo estuviera a la altura de cuanto le pedían las jurisdicciones nacionales. Con la Sentencia en el segundo Asunto *Nold*, de 1974,<sup>14</sup> el Tribunal proclama que al garantizar los derechos que forman parte de los principios generales del Derecho, “tiene que inspirarse en las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros y no puede, por consiguiente, admitir medidas incompatibles con los derechos

---

<sup>13</sup> TJCE, Asunto 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH c. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, 17 de diciembre de 1970.

<sup>14</sup> TJCE, Asunto 4/73, *J. Nold, Kohlen-und Baustoffgroßhandlung c. Comisión de las Comunidades Europeas*, 14 de mayo de 1974.

fundamentales reconocidos y garantizados por las Constituciones de dichos Estados”, además de que “los Tratados internacionales para la Protección de los Derechos Humanos en los cuales han sido parte o a los cuales se han adherido los Estados miembros también pueden aportar indicaciones que conviene tener en cuenta en el marco del Derecho comunitario” (Fundamento 13).

Ahondando en la conceptualización el Tribunal reiteraría más adelante, en el Asunto *Hauer*,<sup>15</sup> la independencia y la exclusividad de esos principios generales como instrumento de revisión del Derecho derivado en relación a las constituciones nacionales.<sup>16</sup> Pero al mismo tiempo concreta que la referencia a las tradiciones constitucionales comunes convierte en criterios de validez de las medidas adoptadas por la Comunidad a “los derechos fundamentales reconocidos por las Constituciones” de los Estados miembros (Fundamento 15). Aunque no como tales, sino dentro de los parámetros establecidos en *Internationale Handelsgesellschaft*, esto es, como inspiración del contenido material de los principios comunitarios. Así se transmitía la idea de que el Ordenamiento comunitario no lo haría ni mejor ni peor que los sistemas nacionales en esta materia (Weiler, 2009: 89), por lo que más allá de la convicción del Tribunal sobre la necesidad de proteger los derechos fundamentales en el Ordenamiento comunitario, no se puede descartar la concurrencia adicional de una razón práctica en estos Fallos: tranquilizar a los tribunales constitucionales nacionales y acabar con una potencial amenaza a los principios de primacía y efecto directo, algo que podemos decir que consiguió a la vista del cambio de postura del Tribunal Constitucional alemán en la Sentencia *Solange II* de 1986.<sup>17</sup>

De esta forma, el Tribunal de Justicia mantenía intacta la primacía del Derecho Comunitario, pues no reconocía como canon de validez de los actos de las instituciones europeas nada que no formara parte del mismo. Hay que entender que los puntos de convergencia que, bajo la forma de principios generales, se pudieran extraer de las tradiciones constitucionales comunes no se definen desde la lógica del derecho nacional sino en función de las

---

<sup>15</sup> TJCE, Asunto 44/79, Liselotte Hauer c. Land Rheinland-Pfalz, 13 de diciembre de 1979.

<sup>16</sup> Justo antes, en el Asunto 106/77, Amministrazione delle Finanze dello Stato c. SpA Simmenthal, 9 de marzo de 1978, el Tribunal de Justicia reforzó la idea de que “el Juez nacional encargado de aplicar, en el marco de su competencia, las disposiciones del Derecho comunitario, está obligado a garantizar la plena eficacia de dichas normas dejando, si procede, inaplicadas, por su propia iniciativa, cualesquiera disposiciones contrarias de la legislación nacional”, de manera que no cabía opción alguna de invocar normas nacionales para inaplicarlas ni, obviamente, anularlas.

<sup>17</sup> En este Fallo el Tribunal Constitucional alemán aceptó que la intervención del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas constituía una garantía suficiente para los derechos de los ciudadanos en cuanto tuviera que ver con el Derecho comunitario.



necesidades del Ordenamiento europeo para obtener soluciones trasladables al mismo (Corcuera Atienza, 2002: 67-68). La conversión de los derechos fundamentales en principios generales del Derecho que se presentaban como fuentes autónomas (Castillo Daudí, 2005: 125) de rango supralegal, primacía en su aplicación y valor interpretativo sobre los Tratados y el conjunto del Derecho comunitario (Muñoz Machado, 2015: 198) permitía mantener la separación entre niveles normativos. Las constituciones estatales quedaban como referentes mediatos en su definición (Carmona Contreras, 2016: 22), o como simples guías interpretativas (Pi Lloréns, 2004: 129). Adicionalmente, y desde el punto de vista material, el Tribunal incorporaba a su arsenal argumental una materia tradicionalmente reservada a las normas nacionales, otorgándose a sí mismo la posibilidad tanto de determinar qué derechos debía proteger como de fijar su alcance en el contexto comunitario (Millán Moro, 2008: 180).

En relación al segundo referente del contenido de los principios generales, los tratados internacionales sobre derechos humanos, el Tribunal de Justicia ha acudido principalmente al Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) y a la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo, dando a otros instrumentos un peso mucho más limitado.<sup>18</sup> A partir del Asunto *Rutili*,<sup>19</sup> de 1975, no dudará en invocar preceptos concretos del CEDH para conceptualizar distintos derechos y, con el tiempo, tanto éste como la jurisprudencia de Estrasburgo fueron adquiriendo cada vez más relevancia en las argumentaciones del Tribunal de Luxemburgo en detrimento de las tradiciones constitucionales comunes (Cartabia, 2008: 88). Ahora bien, la doctrina de la separación entre sistemas supone que este uso referencial del CEDH no conlleva ni su incorporación al Derecho comunitario o un reconocimiento de eficacia normativa (y mucho menos sujeción jerárquica), ni una vinculación del Tribunal de Justicia a la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Corcuera Atienza, 2002: 69).

Esta tendencia “proteccionista” en la jurisprudencia del Tribunal se mantendrá, con sus insuficiencias, hasta la entrada en vigor del Tratado de Maastricht en 1992 (Cámara Villar, 2005: 16-17), conformándose un “catálogo de derechos no escritos” de las Comunidades Europeas (Walter, 2007: 13) que en principio debían operar únicamente como límites a la acción de las

---

<sup>18</sup> Si bien el Convenio de Roma ha sido el instrumento internacional más invocado, el Tribunal de Justicia no ha dudado en recurrir a lo largo de los años en varias sentencias a distintos tratados, como la Carta Social Europea o el Pacto de Derechos Civiles y Políticos (Castillo Daudí, 2005: 126; Craig y De Búrca, 2011: 386)

<sup>19</sup> TJCE, Asunto 36/75, Roland Rutili c. Ministerio del Interior, 28 de octubre de 1975.

instituciones europeas. No obstante, el propio Tribunal de Justicia llegó al punto de romper la separación entre el sistema de protección comunitario y los nacionales a partir de las Sentencias *Wachauf* y *ERT*.<sup>20</sup> En ellas, a través de la asunción de la doctrina de la *incorporation*, se plantea que el modelo de tutela de los derechos asumido por las Comunidades Europeas, básicamente su doctrina construida mediante la vía casuístico-jurisprudencial, podía vincular a los operadores jurídicos nacionales en la medida en que estos actuaran bajo el ámbito del Derecho comunitario aunque aplicaran normas nacionales (Ugartemendia Eceizabarrena y Ripol Carulla, 2012: 20).

El Tribunal de Justicia, en suma, se esforzó por ser lo que los Tratados no le reconocían ni podían reconocerle: un tribunal con competencia sobre derechos humanos (Weiß, 2015: 89), asumiendo tareas propias de un tribunal constitucional (Sarrión Esteve, 2013: 130) sin tener tal competencia ni estar configurado para llevar a cabo esa misión. Eso cuando no desarrollo directamente una “función constituyente” (De Miguel, 2008: 295), operando *de facto* y a varios niveles una mutación constitucional en relación al Derecho comunitario originario.

### **3.2 La aproximación de las instituciones políticas comunitarias a los derechos fundamentales**

Esta apuesta del Tribunal de Justicia en relación con los derechos fundamentales vino acompañada por unas primeras y tímidas manifestaciones de los órganos políticos de las Comunidades Europeas en los años 70, que sirvieron como reafirmación solemne de la línea doctrinal adoptada por aquel (Cámara Villar, 2005: 18-19). Así, el ya denominado Parlamento Europeo adoptó en abril de 1973 una primera y breve “Resolución sobre la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos de los Estados miembros en la elaboración del Derecho comunitario”,<sup>21</sup> donde se invita a la Comisión en primer lugar a prevenir posibles conflictos con las constituciones nacionales en ejercicio de su potestad normativa y a considerar cómo se pueden proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos de los Estados miembros. Y en segundo término, a remitir un informe sobre cómo, al crear y desarrollar el Derecho comunitario, evitaría posibles lesiones en los derechos básicos amparados por las constituciones estatales, cuyos principios “representan la base

---

<sup>20</sup> SSTJCE, Asunto 5/88, Hubert Wachauf c. Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, 13 de julio de 1989, y Asunto 260/89, Elliniki Radiophonia Tileorassi AE c. Dimotiki Etairia Pliroforissis y Sotirios Kouvelas, 18 de junio de 1991.

<sup>21</sup> Publicada en el DOCE N° C-26, Vol. 16, de 30 de abril de 1973, p. 7-8.

filosófica, política y jurídica común a todos los Estados miembros de la Comunidad”.

El requerido informe fue enviado en febrero de 1976,<sup>22</sup> bajo el título “La protección de los derechos fundamentales en el momento de la creación y el desarrollo del Derecho comunitario”. Esencialmente, la Comisión señala en el mismo que en ese momento, los derechos fundamentales “inegablemente constituyen una parte esencial” del Ordenamiento comunitario a pesar de su indefinición (apartado 9), reconociendo la labor del Tribunal de Justicia. Y aunque los define como “principios regulatorios”, entiende que el contenido sustantivo de cada uno en el Derecho comunitario debe ser definido a partir del estándar nacional que otorgue el máximo de protección, y no a partir del mínimo común denominador de los Estados miembros, considerando que un alto grado de protección de los derechos fundamentales a nivel comunitario potenciaría la integración (apartado 31). No obstante esta concepción maximalista de lo que serían las “tradiciones constitucionales comunes”, la Comisión concluye que a la vista del estado del proceso de integración, la actividad que está desempeñando el Tribunal de Justicia dentro del marco de los Tratados basta para proteger los derechos fundamentales en el plano europeo, sin que sea necesario ni entrar a formar parte del CEDH (cuyas normas ya de algún modo se entienden vinculantes en el Derecho comunitario) ni una declaración común de derechos propia de las Comunidades Europeas.

Aparte de otros documentos coetáneos que reiteran algunas de las premisas ya mencionadas,<sup>23</sup> merece la pena detenerse en la Declaración conjunta del Parlamento, el Consejo y la Comisión de 5 de abril de 1977.<sup>24</sup> En ella, por primera vez, las tres instituciones comunitarias proclaman la “importancia capital que otorgan a la protección de los derechos fundamentales” de la manera en la que se proclaman en las constituciones de los Estados miembros y en el CEDH y su compromiso de respetar y seguir respetando esos derechos en el ejercicio de sus competencias y la persecución de los fines comunitarios.

---

<sup>22</sup> Boletín de las Comunidades Europeas, Suplemento 5/76.

<sup>23</sup> Como la Resolución del Parlamento Europeo sobre la primacía del Derecho comunitario y la protección de los derechos fundamentales (DOCE N° C-159, Vol. 19, de 12 de julio de 1976, p. 13-15), donde viene a reafirmar y hacer propia la postura del Tribunal de Justicia en el Asunto *Nold*, y la relativa al informe de la Comisión sobre la protección de los derechos fundamentales (DOCE N° C-259, Vol. 19, de 4 de noviembre de 1976, p. 17-18), que asume los términos de dicho documento al tiempo que considera que un catálogo de derechos comunitario debería ser elaborado principalmente por los representantes parlamentarios de los ciudadanos de los Estados miembros. Hay que tener en cuenta que desde la Decisión 76/787/CECA, CEE, Euratom del Consejo de 20 de septiembre de 1976, los miembros del Parlamento Europeo pasaron a elegirse mediante sufragio universal directo, lo cual potenciaba su legitimidad para participar en la regulación de esta materia.

<sup>24</sup> DOCE, N° C-103, Vol. 20, de 27 de abril de 1977, p. 1.

Todo ello, como se reconoce antes, porque el Derecho comunitario, más allá de los Tratados y las normas derivadas, incluye como principios generales los derechos fundamentales y aquellos principios y derechos en los que se basa el Derecho constitucional de los Estados miembros.

En cualquier caso, en ese momento del proceso de integración la posibilidad de legislar los derechos fundamentales de manera directa en el sistema comunitario estaba restringida por las propias limitaciones competenciales que marcaban los Tratados, por lo que comenzó a explorarse la opción de la adhesión al CEDH como forma de contar con una regulación vinculante en la materia. Así lo plantearon la Comisión en un memorándum en abril de 1979 y el Parlamento en una Resolución de mayo del mismo año,<sup>25</sup> evidenciando un cambio de tendencia en detrimento de la idea de contar con una declaración de derechos propia (Corcuera Atienza, 2002: 80), aunque esta propuesta no tuviera mayor recorrido.

El fallido “Proyecto Spinelli” de Tratado de la Unión Europea de 1984, materializado en una Resolución del Parlamento,<sup>26</sup> contenía, en el marco de una integración política más profunda, una cláusula expresa de garantía de los derechos de los ciudadanos europeos derivados “de los principios comunes de las constituciones de los Estados miembros” y del Convenio de Roma por parte de la Unión, así como la obligación de respetar y desarrollar, dentro del límite de las propias competencias los derechos sociales, económicos y culturales derivados de las constituciones de los Estados miembros y la Carta Social Europea (art. 4). Pero no fue hasta 1986, con el Acta Única Europea, cuando por primera vez se incorpora una referencia explícita a los derechos fundamentales en un texto comunitario de naturaleza normativa, aunque no pasa de ser una mención en el Preámbulo que, por tanto, carece de fuerza vinculante y no podía fundamentar obligaciones jurídicas concretas (Pérez Vera, 1993: 461). Las discrepancias que surgieron entre los partidarios y los detractores de incluir esta cuestión en los Tratados condujeron a esta solución de compromiso (Ruiz Miguel, 2011: 39), donde los firmantes se comprometen a “promover conjuntamente la democracia basándose en los derechos fundamentales reconocidos en las Constituciones y leyes de los Estados miembros, en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y en la Carta Social Europea, en particular la libertad, la igualdad y la justicia social”, como una manifestación finalista

---

<sup>25</sup> Publicados respectivamente en el Boletín de las Comunidades Europeas, Suplemento 2/79, y en el DOCE N° C-127, Vol. 22, de 21 de mayo de 1979, p. 69-70.

<sup>26</sup> DOCE N° C-77, Vol. 27, de 19 de marzo de 1984, p. 27 y s.

que, en verdad, no sólo no alteraba la situación existente sino que planteaba más dudas de las que despejaba (Rodríguez-Vergara, 2002: 110).

En todo caso, esta decepcionante aproximación a los derechos en un texto que, por otro lado tiene una importancia enorme por los cambios institucionales y sustantivos que introduce en las Comunidades Europeas (Craig y De Búrca, 2011: 8) no desalentó al Parlamento para aprobar una nueva Resolución no vinculante, aún más ambiciosa que las anteriores, en forma de “Declaración de los Derechos y Libertades Fundamentales en 1989”,<sup>27</sup> un auténtico catálogo propio y sistematizado de derechos que, bajo la regla del mejor estándar de protección, ampararían a los ciudadanos europeos “en el ámbito de aplicación del Derecho comunitario”.

#### **4. El marco normativo y jurisprudencial entre Maastricht y Lisboa**

El Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht en febrero de 1992 (TUE) representa un salto cualitativo en lo que respecta a la garantía de los derechos y libertades en el espacio comunitario (Gómez Sánchez, 2015: 88), estableciendo las bases para un desarrollo social y político basado, ahora sí, en un sistema de reconocimiento y protección propio del Derecho comunitario ligado a la idea de “ciudadanía de la Unión” (Cámara Villar, 2005: 21-22). En términos generales, destacaban especialmente los artículos F.2, J.1 y K.2. El primero proclamaba el respeto por parte de la Unión de los derechos fundamentales resultantes del CEDH y de las tradiciones constitucionales de los Estados miembros como principios generales del Derecho Comunitario, positivizando en el articulado la línea doctrinal desarrollada por el Tribunal de Justicia sin variar sus términos.

Por su parte, el art. J.1 consagraba como un objetivo de la política exterior y de seguridad común “el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales”, mientras que el art. K.2 hacía una mención al CEDH como marco de la realización de las medidas ligadas a la libre circulación de personas. Aparte, la nueva noción de “ciudadanía de la Unión” recogida en el art. 8 TCEE modificado se articulaba a partir de ciertos “derechos”: libertad de circulación y de residencia en el territorio de los Estados miembros, derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales del Estado miembro de residencia, derecho a la protección diplomática y consular de cualquier Estado de la Unión en un tercer país, y derecho de petición ante

---

<sup>27</sup> DOCE N° C-120, de 16 de mayo de 1989, p. 51-57.

el Parlamento Europeo y a acudir ante el Defensor del Pueblo europeo. También se hace una primera mención a los derechos sociales en el ámbito laboral en un “Protocolo sobre la política social” anexo al Tratado que no vinculaba a Gran Bretaña y cuya fuerza vinculante quedaba en el aire.

Sin embargo, ninguna de estas disposiciones implicaba una transferencia de competencias a la Unión Europea sobre la materia “derechos fundamentales”. No pasaban de ser el reconocimiento puntual de objetivos y facultades concretas (Ruiz Miguel, 2011: 40), fácilmente asimilable a lo que se hacía en los Tratados originales con las libertades propias del ámbito económico. Además, estaban condicionadas por las limitaciones que los particulares tenían para acceder al Tribunal de Justicia, por mucho que esto se compensara a través de la intervención de los órganos judiciales nacionales como aplicadores del Derecho comunitario (Pérez Vera, 1993: 480).

En este nuevo marco jurídico, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sigue una línea continuista en relación a la etapa anterior, ahondando en algunas sentencias en la doctrina de la *incorporation*.<sup>28</sup> Aún así, destaca con fuerza propia el Dictamen “sobre la adhesión de la Comunidad al Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales” 2/94, de 28 de marzo de 1996, emitido poco después de que en el Consejo Europeo de diciembre de 1995 se presentara un informe de un Grupo de Reflexión que abogaba por asegurar de manera urgente el pleno respeto a los derechos fundamentales dentro de la Unión, ya fuera mediante la adhesión al Convenio de Roma o a través de una declaración propia<sup>29</sup>. En el Dictamen, el Tribunal concluye que la Unión Europea no puede firmar este instrumento en la medida en que no tiene atribuidas competencias sobre la materia, una conclusión paradójica considerando que significaba también desautorizar su propia jurisprudencia sobre el tema (Ruiz Miguel, 2018: 256), basada precisamente en una atribución competencial difusa anclada en los principios generales del Derecho comunitario.

El Tratado de Ámsterdam de 1997 consolidó el estatuto de la ciudadanía europea a través de una cláusula novedosa de vinculación de la Unión con los derechos fundamentales (Gómez Sánchez, 2015: 89), como fue la que se incorporó como nuevo art. 6 en el Tratado de la Unión Europea: “La Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros”, manteniéndose como apartado 2 del

---

<sup>28</sup> Por ejemplo en las Sentencias C-177/94, *Perfili*, 1 de febrero de 1996, o C-309/96, *Daniele Annibaldi c. Sindaco del Comune di Guidonia y Presidente Regione Lazio*, 18 de diciembre de 1997.

<sup>29</sup> Vid. al respecto, Corcuera Atienza, 2002: 81.

precepto la redacción del antiguo art. F.2. Pero quizá el verdadero sentido de este compromiso se veía en el art. 46.d) TUE, que reconocía a los derechos fundamentales como parámetro que podía ser empleado por el Tribunal de Justicia en la fiscalización de la actividad de las instituciones, siempre que existiera una competencia material que permitiera su intervención. Con ello básicamente se reconocía, al fin, en los Tratado lo que el Tribunal llevaba haciendo desde el año 1969. Así, desde la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam ya no cupo duda de que el respeto y la promoción de los derechos era una “obligación comunitaria” (Muñoz Machado, 2015: 204) con la que se profundizaba en el compromiso democrático (Cámara Villar, 2005: 23).

Pero esa obligación seguía articulándose a través de criterios y categorías construidas dentro del propio Derecho comunitario y deducidas por parte del Tribunal de Justicia a partir del contenido del CEDH, que mantenía su carácter de *soft law* en el acervo comunitario (Rodríguez Vergara, 2002: 112). Esto acabó por desencadenar una respuesta del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que en la Sentencia *Matthews*, de 1999,<sup>30</sup> se pronunció directamente sobre el encaje de ambos sistemas de protección de derechos. La Corte de Estrasburgo concluyó la aplicabilidad del Protocolo N°1 del CEDH a las elecciones al Parlamento Europeo y, en consecuencia, dedujo su capacidad para controlar la adecuación del Derecho comunitario al mismo a través de la aplicación realizada por los Estados, sometiendo en la práctica aquel a su jurisdicción (párrafos 45 a 54).

Volviendo a las previsiones normativas incorporadas por el Tratado de Ámsterdam, adicionalmente se introdujeron otras modificaciones en el TCEE. Es el caso de la incorporación de las políticas sociales y algunos derechos de este ámbito al texto del documento en los arts. 136 y siguientes, en algunos casos bajo la forma de principios rectores, incluyendo la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre igualdad en el trabajo y acciones positivas (Freixes Sanjuán, 2005: 54) o de derechos puntuales como la garantía de un “alto nivel de protección de la salud humana” (art. 152.1, que sustituye a la cláusula de fomento de la cooperación en la materia del antiguo art. 129), los específicos de los consumidores (art. 153) o el relativo al acceso a los documentos de las instituciones (art. 255). Con todo ello, se alentaba al Tribunal de Justicia a proyectar la aplicación de su método “pretoriano” a los distintos derechos puntualmente reconocidos a lo largo del texto (Castillo Daudí, 2005: 133). E incluso a ir un paso más allá en su labor de control, pues es en este

---

<sup>30</sup> STEDH, n° 24833/94, *Matthews c. Reino Unido*, 18 de febrero de 1999.

momento, en el Asunto *Familiapress*, de 1997,<sup>31</sup> cuando se atreve a emplear, aunque sea de manera indirecta y en conexión con otro principio del Derecho comunitario, algún derecho fundamental como parámetro que debe ser considerado para definir el alcance de una libertad económica, resolviendo lo que se ha venido a denominar un “conflicto indirecto” entre ambas instituciones (Sarrión Esteve, 2011: 385). Y aunque entonces no llega a pronunciarse sobre el potencial de los derechos como límites a las libertades económicas, al menos sí abre una nueva posibilidad de análisis que exploraría con mayor profundidad años después.

La principal innovación en esta materia vino con la proclamación solemne de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE) por parte de las instituciones comunitarias en Niza en diciembre de 2000, como resultado final de los trabajos iniciados a partir de la Declaración realizada por el Consejo Europeo en Colonia en junio de 1999. Y ello a pesar de que el Tratado de Niza, firmado en 2001, no otorgó a este documento valor jurídico, desoyendo la opinión del Parlamento.<sup>32</sup> De hecho este Tratado apenas altera sobre el papel el modelo de protección de los derechos fundamentales en el Derecho comunitario, más allá de reforzar el control que éste puede realizar sobre la actuación de los Estados sobre esta cuestión con una modificación del art. 7 (Cámara Villar, 2005: 25).

Aparte de las consideraciones que se puedan realizar sobre el contenido de la Carta o las razones que llevaron a privarla de fuerza vinculante en aquel primer momento,<sup>33</sup> su inclusión como elemento esencial en el Proyecto de Constitución para Europa de 2004 habría permitido resolver satisfactoriamente las controversias que provocaba el método de garantía puramente jurisprudencial a través de la incorporación de un estándar claro de protección (Avbelj, 2004: 51). Sin embargo, al fracasar esta iniciativa, el marco normativo del Tratado de Niza configuraba un sistema “integral pero todavía inacabado” de protección de los derechos en Europa (Freixes Sanjuán, 2005: 45).

El Tribunal de Justicia no lo vio así, ya que el hecho de contar por fin con un catálogo de derechos escrito, aunque no fuera vinculante, como era la CDFUE en aquel momento, le permitió iniciar una nueva etapa en su jurisprudencia que ha sido calificada como de “activismo constitucional” (Cartabia, 2008: 90), y que se consolidaría plenamente tras las reformas del Tratado

<sup>31</sup> STJUE, Asunto C-368/95, Vereinigte Familiapress Zeitungsverlags- und vertriebs GmbH c. Heinrich Bauer Verlag, 26 de junio de 1997.

<sup>32</sup> Resolución del Parlamento Europeo sobre la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, DOUE, N°

<sup>33</sup> Sirva la crítica que realiza Ruiz Miguel, 2018: 659.



de Lisboa. En este primer momento la influencia de la Carta es más velada. Como en el paradigmático Asunto *Schmidberger* de 2002,<sup>34</sup> una Sentencia compleja y poliédrica, que admite múltiples interpretaciones (Sarrión Esteve, 2011: 391-392), donde el Tribunal considera válida según los estándares del Derecho comunitario la posibilidad de que los Estados limiten una libertad económica salvaguardar determinados derechos. Pero a pesar de que en las Conclusiones del Abogado General éste recurre a preceptos de la CDFUE para reforzar su defensa de la vigencia de estos en el Ordenamiento europeo, el Tribunal sigue basando su argumentación en la idea de que son principios generales y, además, se recogen tanto en la Constitución nacional como en el CEDH. La misma mecánica se puede observar en otras resoluciones de la época, donde la Carta se fue incorporando como elemento material en las fundamentaciones de las Sentencias del Tribunal de Primera Instancia y las Conclusiones de los Abogados Generales (Marica, 2013: 240). Sólo puntualmente, como en una Sentencia de 2006, el Tribunal invocará de manera directa preceptos de la Carta como parte de su motivación para definir los elementos en litigio,<sup>35</sup> aunque en este caso no de manera determinante para el sentido del Fallo.

En otros casos esa referencia expresa a disposiciones de la CDFUE sí resultará en un factor de peso en la motivación del Tribunal, empleándola como parámetro normativo pero no para proteger un derecho, sino para justificar su limitación en favor de la primacía del Ordenamiento comunitario. Es el caso de dos sentencias mencionadas de manera recurrente por la doctrina, las que resuelven los Asuntos *Viking* y *Laval*, ambas de 2007,<sup>36</sup> donde el Tribunal recurre al art. 28 CDFUE para hacer valer los límites que éste establece sobre el derecho a adoptar medidas de conflicto colectivo. Por tanto, la apertura a la protección de los derechos fundamentales en el marco comunitario no condujo ni a una salvaguarda incondicionada ni a una priorización absoluta de los mismos en los juicios de ponderación cuando entran en colisión con otros principios u objetivos del Derecho comunitario, teniendo en cuenta además que el casuismo extremo en el que se sigue moviendo el Tribunal en estos

---

<sup>34</sup> TJUE, Asunto 112/00, Eugen Schmidberger Internationale Transporte Planzüge c. República de Austria, 11 de julio de 2002.

<sup>35</sup> TJUE, Asunto 540/03, Parlamento Europeo c. Consejo de la Unión Europea, 27 de junio de 2006, en concreto en los párrafos 38 y 58 del Fallo, aunque tampoco se puede descartar que en este caso la referencia a la Carta estuviera motivada por su mención en el Preámbulo de la Directiva objeto de revisión.

<sup>36</sup> TJUE, Asunto 438/05, International Transport Workers' Federation y Finnish Seamen's Union c. Viking Line ABP y OÜ Viking Line Eesti, 11 de diciembre de 2007; y Asunto 341/05, Laval un Partneri Ltd c. Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan y Svenska Elektrikerförbunde, 18 de diciembre de 2007.

años hace difícil, a pesar de tener ya una referencia escrita, componer una línea doctrinal coherente. Aun así, las últimas Sentencias mencionadas nos permiten considerar que en ese momento los derechos fundamentales y las libertades económicas constituían ya categorías equivalentes y equiparables en cuanto a su nivel de protección (Sarrión Esteve, 2011: 409).

## **5. Algunas notas sobre la protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea actual**

El Tratado de Lisboa operó una importante modificación en el art. 6 TUE, cuya redacción vigente reconoce en su apartado 1 el reconocimiento de los derechos, libertades y principios enunciados en la CDFUE en su versión de 2007, a la que se otorga el mismo valor jurídico que los Tratados, con lo que su naturaleza normativa queda fuera de toda duda. Adicionalmente, el apartado 3 del precepto viene a codificar de algún modo la doctrina del Tribunal de Justicia sobre los principios generales del Derecho comunitario, aunque restringiendo un poco el concepto (Craig y De Búrca, 2011: 385), ya que señala que los derechos recogidos en el CEDH y los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros (y sólo esos, obviando otros posibles instrumentos internacionales) formarán parte del Derecho de la Unión como principios generales. Paralelamente se establece la obligación de la Unión de adherirse al Convenio de Roma, sin que ello modifique las competencias definidas en los Tratados, a través de un proceso ciertamente complejo (Carmona Contreras, 2016: 23-24) que sigue abierto y sin visos de solución. Estos y otros elementos, como la importancia simbólica que adquiere el mecanismo del art. 7 TUE (Craig y De Búrca, 2011: 427), evidencian la creciente importancia de los derechos fundamentales en el sistema jurídico comunitario en la actualidad.

La Carta queda expresamente incorporada al Derecho originario, lo que significa que su contenido se erige en parámetro de validez tanto de la actuación de las instituciones europeas como de la que lleven a cabo las autoridades nacionales en aplicación del Derecho comunitario. Pero más allá de esto, se plantean muchas dudas sobre la existencia o el alcance de una competencia específica de la Unión Europea sobre la materia “derechos fundamentales” como tal, especialmente si se atiende a la redacción del art. 6 TUE y éste se pone en relación con el deber de respetar la identidad nacional de los Estados del art. 4.2. El propio apartado 1 del art. 6 TUE parece de hecho limitar el alcance de la capacidad de la Unión sobre la materia al establecer que “las disposiciones de la Carta no ampliarán en modo alguno las competencias de

la Unión tal como se definen en los Tratados”. En términos similares, el art. 51.1 CDFUE señala que ésta “no crea ninguna competencia ni ninguna misión nuevas para la Comunidad ni para la Unión y no modifica las competencias y misiones definidas por los Tratados”. Por tanto, parece que la Unión Europea sigue sin poder dictar normas de desarrollo directo de los derechos incluidos en la Carta si no cuenta con una competencia material específica para ello, ya que de hacerlo se estarían vulnerando los principios de atribución y subsidiariedad (Mangas Martín 2008b: 822-823). Ahora bien, cuando esta competencia existe, el resultado de la actuación de los poderes comunitarios son auténticas normas de desarrollo del contenido esencial de ciertos derechos, cuya fundamentación siempre se plantea de manera doble, con una referencia conjunta a la CDFUE y a las reglas de competencia de los Tratados. Así sucede por ejemplo en las Directivas que desarrollan el Espacio Europeo de Seguridad y Justicia, o en el Reglamento General de Protección de Datos.

En cualquier caso, con los derechos fundamentales consolidados en el acervo comunitario, el Tribunal de Justicia se encuentra plenamente legitimado para emplearlos en su tarea como intérprete o legislador negativo sobre las normas de Derecho derivado que de algún modo los afecten. El propio art. 52 CDFUE da tres pautas para ello: las limitaciones de los derechos deben ser establecidas por ley y respetar su contenido esencial y el principio de proporcionalidad; las condiciones de ejercicio de los derechos cuyo fundamento esté en los Tratados serán las establecidas por estos; y en el caso de Derechos que coincidan con los contemplados en el CEDH, su sentido y alcance serán iguales a los que les confiere éste como mínimo, pudiendo la Unión conceder una protección más extensa.

Así, ha seguido defendiendo la protección de los derechos fundamentales en el espacio europeo como un ámbito propio de jurisdicción. Esta postura se puede ver claramente en su Dictamen 2/13, de 18 de diciembre de 2014. En él rechazó el Proyecto de adhesión de la Unión Europea al CEDH elaborado por la Comisión sobre la base de que una posible intervención del TEDH sobre asuntos en los que se aplicara Derecho comunitario afectaría a la preservación de las características específicas de la Unión y, sobre todo, sometería a sus decisiones jurisdiccionales a un mecanismo de control externo (Muñoz Machado, 2015: 210), incluyendo las relativas a la protección de los derechos fundamentales, que claramente considera una competencia propia.

De esta manera la cuestión de la firma del Convenio de Roma queda irresuelta, conformándose un sistema ciertamente complejo de protección de los derechos fundamentales, basado en dos niveles de intervención, el comunitario y el estatal, donde las normas del primero gozan de primacía en la medida

en que están elaboradas con el consenso de los Estados (Gómez Sánchez, 2015: 117). Y un tercero, el del TEDH, indirecto y en posible confrontación, aunque a través de la cláusula del estándar mínimo convencional de protección del art. 52.3 CDFUE sería posible encauzar los hipotéticos problemas (Carmona Contreras, 2016: 32-33).

Además, el esquema de protección comunitario sigue estando inacabado. Al no preverse en el Ordenamiento de la Unión una acción directa para proteger los derechos individuales ante el Tribunal de Justicia en caso de verse afectados por normas de Derecho comunitario, sólo cabe desarrollar un control de tipo incidental sobre la adecuación del Derecho comunitario derivado a los derechos fundamentales a través de los procesos ordinarios, especialmente el recurso de anulación (Marinas Suárez, 2015: 186-188). Pero no por ello el Tribunal de Justicia ha dejado de ver en la Carta algo más que un catálogo de límites materiales a la actuación del Legislador comunitario, aprovechándola para reorientar su test de proporcionalidad al aplicarlo a las normas y las medidas adoptadas por las instituciones europeas cuando desarrollan, precisamente, esas competencias materiales que entrañan realmente la regulación de derechos fundamentales. Y ello a pesar de seguir haciéndolo a través de una doctrina muy inconsistente (Weiß, 2015: 74-79), que se ha materializado en una ingente cantidad de Sentencias en las que se han ido concretando los contornos de los distintos derechos que se desarrollan mediante los distintos instrumentos de Derecho derivado, especialmente en lo que respecta a la compatibilidad de las distintas medidas nacionales con el ámbito protegido por las normas europeas y, en última instancia, a través de la CDFUE.

De otra parte, el Tribunal de Justicia también ha empleado la Carta como parámetro directo de validez normativa. Nada más entrar en vigor ésta, en la Sentencia *Schecke*,<sup>37</sup> de 2010, el Tribunal anuló dos previsiones de los Reglamentos 1290/2005 y 259/2008 por no ponderarse “equilibradamente, por un lado, el interés de la Unión en garantizar la transparencia de su actuación y la utilización óptima de los fondos públicos y, por otro, los derechos fundamentales consagrados en los artículos 7 y 8 de la Carta” (párrafo 80). Pero quizá el mejor ejemplo del empleo de la CDFUE como instrumento de control del Derecho derivado sea la Sentencia *Digital Right Ireland*<sup>38</sup>, de 2014. En ella por primera vez se anula una Directiva completa, la 2006/24/CE, sobre

---

<sup>37</sup> TJUE, Asuntos 92/09 y 93/09, Volker und Markus Schecke GbR y Hartmut Eifert c. Land Hessen, 9 de noviembre de 2010.

<sup>38</sup> TJUE, Asuntos 293/12 y 594/12, Digital Rights Ireland Ltd c. Ministerio de Comunicaciones, Marina y Recursos Naturales y otros y Kärntner Landesregierung y otros, 8 de abril de 2014.

conservación de datos, por ser incompatible con los derechos de los ciudadanos europeos al suponer una “injerencia en los derechos fundamentales de gran magnitud y especial gravedad en el ordenamiento jurídico de la Unión, sin que esta injerencia esté regulada de manera precisa por disposiciones que permitan garantizar que se limita efectivamente a lo estrictamente necesario”. La misma idea subyace en el Asunto *Google Spain*,<sup>39</sup> donde la validez de la entonces vigente Directiva 95/46/CE sobre protección de datos se salvó en cuanto a su compatibilidad con los arts. 7 y 8 CDFUE a través de una interpretación adaptativa que llevó al Tribunal a crear un nuevo derecho, el “derecho al olvido” en relación a la información digital, que no existía ni en los Tratados ni en el Derecho derivado, cuyo alcance sigue componiendo hasta el día de hoy y, con él, el del derecho a la información.<sup>40</sup>

El valor que el Tribunal de Justicia ha concedido a la CDFUE le ha llevado a emplearla incluso como canon de validez de actos de las instituciones de la Unión que se encuentran formalmente fuera del marco jurídico comunitario, como son los propios del mecanismo europeo de estabilización financiera. En el Asunto *Ledra Advertising*, de 2016,<sup>41</sup> el Tribunal defendió la necesidad de que estas medidas también fueran compatibles con los derechos consagrados en aquella. Sin embargo, la aplicación del test de proporcionalidad a este supuesto llevó al Tribunal a considerar adecuada la restricción operada sobre el derecho de propiedad al servir para cumplir un objetivo de interés general como es asegurar la estabilidad del sistema bancario de la Eurozona.

En conclusión, la CDFUE se ha erigido en la actual Unión Europea en un elemento central que por un lado refuerza y en cierta medida legitima en su consecución el ejercicio de las competencias normativas por parte de las instituciones. Y por otro, permite al Tribunal de Justicia canalizar a través de la interpretación literal de normas positivas la conceptualización de los derechos construida a partir de las tradiciones comunes y la jurisprudencia del TEDH, dotándola de una mayor autonomía y entidad en referencia a un espacio jurídico concreto, el Derecho de la Unión. Queda por determinar no obstante cuál es exactamente el papel de los sistemas estatales y, especialmente, las constituciones y los tribunales constitucionales nacionales ante un modelo de protección de los derechos fundamentales que, sin contar con una estructura realmente adecuada para ser tal, está mostrando una enorme vis atractiva,

---

<sup>39</sup> TJUE, Asunto 131/12, *Google Spain SL y Google Inc. c. Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) y Mario Costeja González*, 13 de mayo de 2014.

<sup>40</sup> Vid. TJUE, Asunto 136/17, *GC, AF, BH y ED c. Commission nationale de l’informatique et des libertés (CNIL)*, 24 de septiembre de 2019.

<sup>41</sup> TJUE, Asuntos 8/15 P a 10/15 P, *Ledra Advertising Ltd y Otros c. Comisión Europea y Banco Central Europeo*, 20 de septiembre de 2016.

reminiscencia quizá de aquellas primeras aspiraciones federalistas que han encontrado una nueva, e imperfecta, vía para imponerse a la soberanía nacional.

## BIBLIOGRAFÍA

- Avbelj, M. (2004), “Fundamental human rights as an exception to the freedom of movement of goods”, en *Jean Monnet Working Papers*, 06/04, 1-82.
- Ansuátegui Roig, F.J. (2006), “La relación entre los derechos fundamentales y el Estado de Derecho: dimensiones y consecuencias”, en *Anuario de Filosofía del Derecho*, 23, 187-204.
- Cámara Villar, G. (2005), “Los derechos fundamentales en el proceso histórico de construcción de la Unión Europea y su valor en el Tratado Constitucional”, en *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 4, 9-42.
- Carmona Contreras, A. (2016), “El espacio europeo de los derechos fundamentales: de la Carta a las constituciones nacionales”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 107, 13-40.
- Cartabia, M. (2008), “La Unión Europea y los Derechos fundamentales: 50 años después”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, 82-II, 85-101.
- Castillo Daudí, M. (2005), “La protección internacional de los derechos humanos en las Comunidades europeas y la Unión Europea”, en Vilata Menadas, Salvador (Coord.), *El papel de la jurisprudencia del TJCE en la armonización del Derecho Europeo*, Valencia, Universitat de València.
- Corcuera Atienza, J. (2002), “El reconocimiento de los Derechos Fundamentales en la Unión Europea: el final del túnel”, en Corcuera Atienza, Javier (Coord.), *La protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea*, Madrid, Dykinson, 61-97.
- Craig, P. y De Búrca, G. (2011), *EU Law. Texts, cases and materials*, 5ª Ed, Nueva York, Oxford University Press.
- De Miguel Bárcena, J. y Tajadura Tejada, J. (2018), *Kelsen versus Schmitt. Política y derecho en la crisis del constitucionalismo*, Madrid, Guillermo Escolar Editor.
- De Miguel, J. (2008), “La justicia constitucional en la teoría de la Constitución europea”, en Tajadura, Javier y De Miguel, Josu (Coords.), *Justicia constitucional y Unión Europea*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 291-322.
- Fernández Segado, F. (1993), “La teoría jurídica de los derechos fundamentales en la doctrina constitucional”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 39, 195-247.
- Ferrajoli, L. (1995), *Derecho y razón, teoría del garantismo penal*, Madrid, Trotta.
- Freixes Sanjuán, T. (2005), “Derechos fundamentales en la Unión Europea. Evolución y prospectiva: la construcción de un espacio jurídico europeo de los Derechos Fundamentales”, en *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 4, 43-86.
- Gómez Sánchez, Y. (2015), *Constitucionalismo multinivel. Derechos Fundamentales*, 3ª Ed., Madrid, Sanz y Torres.
- Habermas, J. (2001), “El Estado democrático de Derecho. ¿Una unión paradójica de principios contradictorios?”, *Anuario De Derechos Humanos. Nueva Época*, 2, 435-458.
- Jacqué, J.P. (1990), “Cours général de droit communautaire”, en *The collected courses of the Academy of European Law*, Vol. I, 1, Dordrecht, Kluwer Law International, 237-360.

- Laurent, M. (1998), “Los Proyectos de Integración Europea entre 1954 y la Conferencia de Messina de Junio de 1955”, en *Historia Crítica*, 16, 81-97.
- Mangas Martín, A. (2008), “Introducción. El compromiso con los derechos fundamentales”, en Mangas Martín, Araceli (Dir.), *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Comentario artículo por artículo*, Bilbao, Fundación BBVA, 29-75.
- Mangas Martín, A. (2008), “Artículo 51. Ámbito de aplicación”, en Mangas Martín, Araceli (Dir.), *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Comentario artículo por artículo*, Bilbao, Fundación BBVA, 809-825.
- Marica, A. (2013), *Unión Europea y el perfil constitucional de su Tribunal de Justicia*, Cizur Menor, Aranzadi.
- Marinas Suárez, D. (2015), *El control iusfundamental de los actos legislativos de la Unión Europea*, Cizur Menor, Aranzadi.
- McCormick, J. (2015), *European Union Politics*, 2ª Ed, Londres, Palgrave.
- Millán Moro, L. (2008), “La articulación de jurisdicciones: ¿diálogo o controversia?”, en Carmona Contreras, Ana M. (Ed.), *La Unión Europea en perspectiva constitucional*, Cizur Menor, Aranzadi, 149-183.
- Muñoz Machado, S. (2015), “Los tres niveles de garantías de los Derechos Fundamentales en la Unión Europea: problemas de articulación”, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 50, 195-230.
- Orrego Vicuña, F. (1966), *La integración política. Su realidad. Su necesidad*, Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile.
- Pérez Luño, A.E. (1998), *Los derechos Fundamentales*, Madrid, Tecnos.
- Pérez Vera, E. (1993), “El Tratado de la Unión Europea y los derechos humanos”, en *Revista de Instituciones Europeas*, 20-2, 459-484.
- Pi Lloréns, M. (2004), “El ámbito de aplicación de los derechos fundamentales en la jurisprudencia del TJCE: balance y perspectivas”, en Fernández Sola, Natividad (Coord.), *Unión europea y derechos fundamentales en perspectiva constitucional*, Madrid, Dykinson, 127-151.
- Rodríguez-Vergara, A. (2002), “Ordenamiento comunitario y convención europea de derechos humanos”, en Corcuera Atienza, Javier (Coord.), *La protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea*, Madrid, Dykinson, 99-118.
- Ruiz Miguel, C. (2011), “Los derechos fundamentales en la Unión Europea renovada”, en *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 92, 33-51.
- Ruiz Miguel, C. (2018), “Los derechos fundamentales en la encrucijada entre el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Tribunal de Justicia de la Unión”, en *Anuario Español de Derecho Internacional*, 34, 641-673.
- Sarrión Esteve, J. (2011), “Los conflictos entre libertades económicas y derechos fundamentales en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea”, en *Revista de Derecho Político*, 81, 379-412.
- Sarrión Esteve, J. (2013), *El Tribunal de Justicia de Luxemburgo como garante de los derechos fundamentales*, Madrid, Dykinson.
- Torres Jardín, M.L. (2017). *El acervo integracionista en Europa y América: una historia común*, Salamanca, Ediciones de la USAL.
- Ugartemendia Eceizabarrena J.I. y Ripol Carulla, S. (2012), “Continuismo y ¿novedad?, la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el Derecho de la Unión Europea”, en *Papeles de Derecho Europeo e Integración Regional*, 12, 1-32.

- Walter, C. (2007), "History and Development of fundamental rights and Freedoms", en Ehlers, Dirk (Ed.), *European Fundamental Rights and Freedoms*, Berlin, de Gruyter Recht, 1-24.
- Weiler, J.H.H. (2009), "Fundamental Rights and Fundamental Boundaries: Common Standards and Conflicting Values in the Protection of Human Rights in the European Legal Space", en Kastoryano, Riva et al., *An Identity for Europe*, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- Weiß, W. (2015), "The EU Human Rights regime post Lisbon: Turning the CJEU into a Human Rights court?", en Morano-Foadi, S. y Vickers, L., *Fundamental Rights in the EU. A Matter for Two Courts*, Oxford, Bloomsbury, 69-89.



# ***DE LA ESTRATEGIA DE LISBOA AL MERCADO ÚNICO DIGITAL: HACIA LA DIGITALIZACIÓN DE EUROPA***

**Sergio Luque Ortiz**

Centro de Estudios Universitarios CEDEU (URJC)

## **1. Introducción**

A mediados del año 2000, el Consejo Europeo celebró una cumbre especial en Portugal. Derivada de la misma surgió la Agenda de Lisboa, un conjunto de medidas estratégicas (a realizar entre la década de 2000 y 2010) con el objetivo de reforzar líneas claves para el futuro de la Unión como la inserción de políticas activas de empleo, la erradicación de las desigualdades entre ciudadanos, la normalización del uso de la tecnología en las vidas de los europeos, además de la constitución de un continente con mayor presencia internacional en el escenario global de la economía y la política.

En este sentido, no hay que olvidar que resulta muy necesaria una reflexión sobre las perspectivas y estrategias de la Unión Europea, entre las que, sin duda son especialmente relevantes aquellas que se dirigen a dotar a los ciudadanos europeos de derechos, políticas y referentes sobre su bienestar social, su calidad de vida, la lucha contra cualquier tipo de discriminación y la incorporación e inclusión efectiva de todos y cada uno de los ciudadanos. Por ello, hablar de la Europa Social es plantearnos el proyecto de la Unión Europea, es identificar los objetivos, pero también los retos y desafíos de las estrategias que debemos construir y reclamar entre todos los actores públicos, privados y desde la llamada sociedad civil en estas fechas más visible y patente que en ningún otro momento de la historia (Mojín, 2003: 189-190).

La Agenda de Lisboa ha marcado un precedente en la historia reciente de la Unión Europea al recoger todos los retos a los que debe hacer frente Europa en la década del 2000 al 2010, además de analizar las principales fortalezas y desventajas de la zona euro frente a los socios internacionales. Algunos de los objetivos establecidos han sido los siguientes:

- Mejorar las políticas relativas a la sociedad de la información aumentando las inversiones en I + D en todos los países de la zona

euro (sin distinción), con especial interés en la instauración de un proceso de reforma estructural en el que la competitividad y la innovación sean las protagonistas.

- Mantener las perspectivas de crecimiento económico mejorando las expectativas mediante la aplicación de un conjunto de medidas políticas basadas en la macroeconomía y en reformas coyunturales que darán resultados efectivos a medio-largo plazo en Europa.
- Garantizar el acceso a una completa red de infraestructuras de servicios de comunicación, con excelente calidad y con amplia red de servicios específicos. En relación con este planteamiento, todos los ciudadanos deben poseer los conocimientos necesarios para vivir y trabajar en la sociedad de la información asegurándose la utilización de las nuevas tecnologías de la comunicación.
- Potenciar el desarrollo electrónico de Europa frente a otros mercados potenciales como Asia o EE. UU., con la finalidad de asentar el comercio electrónico, la navegación por Internet y los nuevos soportes comunicativos. Las instituciones deben todo cuanto sea necesario para que los países de la zona euro mantengan una posición de liderazgo y vanguardia en relación con la tecnología y a las comunicaciones móviles.
- Asegurar que los centros educativos localizados en los 27 países de la zona euro disponen de suficientes medios para garantizar el acceso a Internet fomentando el desarrollo de las tecnologías de la información y de las redes de telecomunicaciones entre países. En paralelo, es necesario estimular la creación de una red trans-europea de alta velocidad para las comunicaciones de ámbito científico.
- Acelerar el proceso de liberalización de los sectores del gas, la electricidad, los servicios postales y los transportes. El objetivo es lograr un mercado interior plenamente operativo en estos sectores desplegando todos los esfuerzos posibles en reducir el nivel de ayudas estatales en pos de apoyo a empresas o sectores individuales.
- Avanzar en las propuestas relativas a las ofertas públicas de adquisiciones de reestructuración y saneamiento de entidades de crédito, con el fin de mejorar el funcionamiento y la estabilidad del mercado financiero europeo.
- Modernizar el modelo social europeo gracias a la inversión en capital humano y a la constitución de un estado sólido de bienestar y de consenso entre fuerzas políticas representadas en el Parlamento Europeo. De igual forma, el establecimiento de los sistemas educativos

y de formación debe adaptarse a las necesidades, demandas y requerimientos de la sociedad del conocimiento garantizando la mejora del nivel y de la calidad del empleo.

- Mejorar e incentivar la empleabilidad en los países de la zona euro con el objetivo crucial de reducir las deficiencias existentes en materia de cualificaciones, con especial incidencia en todo lo que tiene que ver con las oportunidades de formación académica promoviendo programas especiales para permitir que los desempleados adquieran el nivel de cualificación adecuado para garantizar la inserción laboral plena.
- Incentivar la formación continua como un componente esencial, básico e imprescindible en el modelo social europeo, además de fomentar la innovación, la complementariedad entre la adaptabilidad y la formación continua mediante una gestión adecuada de la jornada laboral que promueva el progreso de las empresas y de los empleados.
- Fomentar todos los aspectos relativos a la igualdad de oportunidades, incluida la reducción de la segregación profesional, mayores posibilidades de reconciliación de la vida laboral y de la vida personal de los empleados y de las empleadas europeas y europeas, sin renunciar al establecimiento de un marco de referencia que tenga como objetivos una mayor oferta de servicios de atención hacia y por la infancia.
- Incluir la promoción de la integración social, cultural, educativa y económica entre todos los Estados miembros, completándola a escala comunitaria mediante acciones con cargo a los fondos estructurales, dentro del actual marco presupuestario.
- Definir acciones prioritarias dirigidas a grupos concretos como sectores minoritarios o de especial vulnerabilidad (niños, ancianos o personas con discapacidades) estableciendo un marco basado en la igualdad de oportunidades y de accesos a los servicios.

Como puede verse, con la Cumbre de Lisboa el objetivo era hacer de Europa un territorio más fuerte y visible a nivel internacional con especial incidencia en la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente más sostenible, con más y mejores empleos y con mayor cohesión social. Esta llamada Estrategia de Lisboa también marcó un paso importante en la colaboración con el sector privado, cuando se apeló al sentido de responsabilidad social de las empresas: de contribuir al logro de los objetivos, con el fomento del aprendizaje permanente, de la organización del trabajo, de la igualdad de oportunidades, de la cohesión social y del desarrollo sostenible entre otros (Villagra, 2005: 10-11).

A pesar del planteamiento progresista, holístico y global que pretendía la Estrategia de Lisboa, ésta fue percibida como un absoluto fracaso en la mayoría de los Estados miembros. Pero ¿cuáles fueron los motivos principales por los que los preceptos recogidos en la Cumbre no funcionaron? Por una parte, la evolución negativa de la economía internacional con hechos de gran relevancia histórica como los atentados del 11-S de EE. UU. no hacía sino subrayar un cambio de ciclo en lo relacionado a las operaciones de capital.

Por otra parte, las tensiones en las negociaciones internacionales con el telón de fondo de la subida del precio del petróleo no han hecho sino remarcar las diferencias entre las principales potencias desarrolladas del mundo dándose un marco poco o nada propicio para la aplicación íntegra de la Estrategia de Lisboa. En ese sentido esta estrategia, a diferencia de otras iniciativas comunitarias anteriores, no reposaba en el hecho de que las acciones tuvieran que ser adoptadas en el ámbito comunitario, sino que privilegiaban el cumplimiento de las actuaciones a nivel nacional, basándose en el principio aglutinador de que las acciones de los Estados serían más eficaces si se adoptaban en acuerdo con el conjunto de la Unión. Para asegurar y acompañar este proceso de reformas nacionales se introdujo incluso un nuevo concepto de coordinación, el denominado como «método de coordinación abierta» consistente en el intercambio de mejoras prácticas entre Estados miembros. [...]

La Estrategia era desde sus inicios un conjunto extenso pero interdependiente de reformas basadas en garantizar para la economía europea un mayor crecimiento y un aumento del empleo, pero a ello se le sumó en 2001, la noción de desarrollo sostenible. Con ello se perdía parte del enfoque de la Estrategia llegándose a una situación en la que se en palabras del Informe Kok se llegó a una situación en la que la Estrategia se había convertido en algo demasiado general para ser entendido como una estrategia interconectada. Dicha estrategia versa sobre todo y por lo tanto sobre la nada. Todo el mundo es responsable y, por lo tanto, nadie lo es (Ybáñez, 2006: 167-168).

## **2. Del Informe Sapir al Informe Kok. Hacia la revisión de la Cumbre de Lisboa**

Tras confirmar que parte de los preceptos establecidos en la Cumbre de Lisboa eran difíciles o imposibles de cumplir, en 2003, Romano Prodi, presidente de la Comisión Europea, encargó a un grupo de expertos independientes y tecnócratas, coordinados por André Sapir, la elaboración de un informe que revisará en profundidad los problemas derivados de la falta de aplicación global de la Estrategia de Lisboa del año 2000. Nació el conocido Informe Sapir.

El resultado se ha encuadrado en los planteamientos políticos y estratégicos del Consejo Europeo de convertir Europa y la economía de los 27 en un referente internacional. En lo que respecta al Informe Sapir, se estructura en tres grandes partes. La primera está destinada a la evaluación de la situación actual, la segunda describe los principales retos a los que la gestión económica de la Unión ha de enfrentarse en los próximos años y la tercera recoger recomendaciones concretas del grupo de expertos dirigidas a la consecución de los objetivos estratégicos fijados (Toral y Ramón de Espínola, 2004: 369).

Al hilo de lo expresado, el Informe Sapir fue planteado con el objetivo de crear un plan de acción concreto que incluyese acciones específicas tendentes a fomentar el crecimiento económico de la zona euro con previsiones más reales y cercanas al cumplimiento que las planteadas en la Cumbre de Lisboa. El citado documento se estructura en torno a seis pilares fundamentales como son los siguientes:

- Establecer un mercado único más dinámico, ecléctico y con más posibilidades de crecimiento a corto y medio plazo en lo que respecta a las necesidades de los mercados y de la ciudadanía.
- Desarrollar las inversiones en la economía del conocimiento y de la investigación con especial interés en la educación de la ciudadanía sin perder de vista la importancia de la educación en valores críticos.
- Transformar el marco de la política macroeconómica de los Estados miembros con la finalidad de hacer una Europa más solvente, más fuerte y viable en términos de financiación, inversiones y capital extranjero.
- Redefinir y plantear las políticas de convergencia basadas en la reestructuración de los objetivos para ajustar mejor los parámetros establecidos en lo que tiene que ver con la adaptación a las necesidades actuales.
- Mejorar la eficacia de la gobernanza europea en todas las instituciones clave como son el Parlamento Europeo y la Comisión Europea, auténticos referentes de la democracia y de la identidad europea ante el exterior.
- Remodelar el presupuesto comunitario con revisiones para garantizar el apoyo y sostenimiento de la agenda del crecimiento, con especial dedicación en fomentar el desarrollo de aquellos países con un marco económico que requiere inversiones de capital para verse reforzado.

Ante estos parámetros, el Informe Sapir despertó grandes oposiciones, controversias y contradicciones en el seno de la Unión Europea. Por una parte,

las voces críticas no se mostraban de acuerdo con los planteamientos relativos a la redefinición de las políticas de convergencia, la redefinición del presupuesto comunitario y el establecimiento de medidas para mejorar la eficacia de la gobernanza europea. Por otra parte, algunos de los planteamientos definidos en el informe sí que fueron bien recibidos, creándose un clima divergente entre las fuerzas europeas.

Los preceptos marcados en el Informe Sapir no parecían suficientes. Ante esta situación, el Consejo Europeo llegó a la conclusión en 2004 de que era necesario proceder a una revisión de la Estrategia en su totalidad pidiendo para ello a la Comisión Europea que se crease un grupo de trabajo de alto nivel compuesto por expertos capaces de llevar a cabo una evaluación independiente, global y coherente en lo que respectaba la Estrategia de Lisboa. La finalidad era clara: el nuevo grupo de trabajo debía estar capacitado para establecer un sinfín de medidas concretas tendentes a formar una estrategia que ayudase a cumplir los protocolos marcados en la Cumbre de Lisboa del año 2000.

La nueva comitiva de evaluación estuvo capitaneada por el primer ministro de los Países Bajos, Wim Kok (de ahí el sobre nombre de Informe Kok). El total de medidas recogidas fueron presentadas en un Informe titulado “Enfrentando el desafío. La Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo”. En el citado documento se detallaron todos los logros (como por ejemplo la progresiva incorporación de las mujeres a puestos directivos en empresas europeas) y retos pendientes (como el cumplimiento absoluto de las líneas marcadas en Lisboa) de cumplir en relación con el futuro de Europa. En relación con lo anterior, el informe cuestiona las razones por las que la economía europea no ha alcanzado los resultados previstos en materia de crecimiento, de productividad y de empleo. Se ha ralentizado la creación de empleo y las inversiones en investigación, tecnología y desarrollo ya que continúa siendo insuficientes. Se considera además que las acciones de los Estados miembros no son suficientemente comprometidas al tiempo que la agenda se encuentra sobrecargada, con una coordinación deficiente y unas prioridades que demasiadas veces resultan incompatibles (De Pablos y Martínez, 2006: 111).

Ante esta situación, los componentes del grupo de alto nivel que conformaron el Informe Kok no dudaban en afirmar que lo que Europa necesitaba era profundizar en los principios marcados en Lisboa focalizando su atención en retos externos (con Asia a la cabeza, y en particular con China, con productos industriales a precios realmente económicos, sin olvidar India o EEUU en lo que respectaba a la prestación de servicios) e internos (como la progresiva bajada de la tasas de natalidad y el lógico envejecimiento de la población europea ante un aumento de la esperanza de vida).

Para superar esta situación, sería necesario establecer un nuevo marco referencial siendo compartido por los 27 Estados con la finalidad de hacer de Europa un gran motor económico a nivel internacional, un referente tecnológico en lo que tiene que ver con el acceso de las nuevas tecnologías de información y de comunicación y un continente líder en innovación y vanguardia. Se establecieron por lo tanto varias líneas o campos de acción concentradas en cinco campos concretos como fueron los siguientes:

- Realizar y fomentar la sociedad del conocimiento creando para ello sectores de alto valor añadido, innovadores y basados en la investigación que sean capaces de competir con los mejores del mundo posicionando Europa en la meca de la tecnología y la vanguardia.
- Cumplir con los compromisos marcados en lo que respecta al mercado interior asegurando para ello una transposición más rápida de las normativas acordes al ámbito europeo. De igual forma, deben suprimirse los obstáculos para los servicios eliminando las barreras que puedan existir en lo que respecta a la competencia al avanzar en la aplicación del principio de reconocimiento mutuo.
- Fomentar la creación de un entorno empresarial rico, diverso, estable y que represente los valores de la Unión Europea para que los países de la zona euro puedan establecer acuerdos de colaboración entre países de la zona euro y otras potencias internacionales.
- Definir y construir un mercado de trabajo más flexible, basado en la cohesión social consiguiendo inversiones más eficientes en lo que respecta al capital humano, aumentando la adaptación de los trabajadores y de los empresarios a un contexto internacional marcado por la inestabilidad. De igual forma, se establece como prioridad la creación de medidas que ayuden a paliar los efectos del envejecimiento progresivo de la población europea.
- Trabajar por el establecimiento de una conciencia medioambiental sostenible en términos de garantizar que Europa siga ejerciendo un liderazgo bien definido y representado en la escena internacional en lo que respecta al establecimiento de medidas medioambientales a nivel institucional y empresarial a través de la Responsabilidad Social Corporativa (RSC).

Además de lo anterior, uno de los preceptos más importantes para Wim Kok era el incremento del empleo y de las inversiones tecnológicas como las dos líneas maestras de actuación en Europa antes de 2010. El Informe Kok aseguraba que los objetivos marcados en la Cumbre de Lisboa seguían siendo válidos, pero defendía que los resultados logrados no eran suficientes.

Lejos de lo establecido, el cambio de orientación marcado con las medidas de Wim Kok de poco o nada sirvió para reforzar aquellas áreas en las que Europa presentaba ciertas flaquezas como el crecimiento económico, la reducción de la tasa de desempleados, el acceso de las tecnologías de comunicación en la sociedad o la innovación tecnológica.

En todo caso, la aplicación de los preceptos de Kok ayudaron a retrasar el cumplimiento de los objetivos agravando a medio largo plazo las consecuencias de la crisis financiera de la que hoy en día Europa aún se recupera. En este sentido, entre los años 2008 y 2009, la Comisión Europea y el Consejo Europeo decidieron involucrarse al máximo con la finalidad de reforzar todas las deficiencias acumuladas primero con la Cumbre de Lisboa y después con el Informe Kok. En 2010, ambas instituciones consideraron como una medida prioritaria la puesta en marcha de una acción global conocida como la Estrategia Europa 2020.

Sobre lo anteriormente descrito, Matía (2015) establece que la obsesión en Europa era evidente: conseguir que la zona euro relevase a la fracasada Estrategia de Lisboa logrando un crecimiento sostenible, integrador, continuista y reforzado. En una comunicación lanzada el 3 de marzo de 2010, la Comisión Europea<sup>1</sup> ya dejaba bien claro que el nuevo protocolo sería diferente al señalar la urgencia en reconocer que las cosas no podían seguir igual o de lo contrario Europa acabaría relegada a un declive gradual, a la segunda fila del nuevo orden mundial y a una visión internacional en horas bajas. Por lo tanto, era necesario ser intrépido, ambicioso y arriesgado en relación con el proyecto de los 27.

### **3. La estrategia 2020 y la digitalización del Mercado Único Digital**

Con los anteriores precedentes establecidos, la UE tenía bien definido cuáles debían ser las líneas estratégicas sobre las que trabajar con el planteamiento de 5 objetivos esenciales y específicos que sirvieron para concretar diferentes ámbitos entre ellos el económico, el social y el tecnológico. La Estrategia Europa 2020 debía marcar las líneas maestras de actuación para los años comprendidos entre 2010 y 2020. Este documento se creó en el año 2010, poco después de la crisis económica que arrasó varios países de la zona euro como Italia, España, Grecia y Portugal dejando de sí cifras histórica-

---

<sup>1</sup> La Comisión Europea planteaba como objetivo prioritario la necesidad de adoptar medidas que fomentasen entre otros la digitalización del Mercado Único.



mente alarmantes en relación con los niveles de desempleo, con especial preocupación en las tasas de desempleo juvenil y en la falta de políticas activas de empleo que promoviesen un cambio de ciclo. La finalidad de la Estrategia 2020 pasaba por establecer una serie de medidas operativas para garantizar el crecimiento y la creación de ocupación en Europa para la década de 2010-2020. Algunas de las propuestas más significativas fueron las siguientes:

- Mercado de trabajo. La aspiración marcada por la UE es conseguir que el empleo sea del 75% entre la población con edades comprendidas entre los 20 y los 64 años, es decir, entre la población activa. Para tal fin se establecen diferentes parámetros tendentes a medir, analizar y contextualizar el desempleo entre los países miembros.
- Innovación tecnológica y acceso a las nuevas tecnologías de comunicación. En el ámbito de la innovación tecnológica, se pretende destinar el 3% del PIB de los países miembros a fomentar la inversión en tecnología, innovación y nuevas técnicas de vanguardia que permitan posicionar a Europa como un referente mundial.
- Cambio climático y sostenibilidad energética. Es uno de los grandes compromisos de la UE. La lucha del cambio climático y el establecimiento de una conciencia social más activa contra el despilfarro energético ha supuesto una de las grandes dificultades a las que hacer frente. En este sentido, se han marcado varias líneas rojas de actuación entre las que se encuentran reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un 20%, satisfacer el 20% de las necesidades energéticas a través de las energías renovables, incrementar en un 20% la eficiencia energética en los hogares y en las empresas. Esta es la conocida como medida 20-20-20.
- Educación. La finalidad en el ámbito educativo tenía una doble dimensión. Por una parte, fomentar la reducción de las tasas de abandono escolar prematuro, y, por otra parte, lograr que al menos el 40% de las personas entre 30 y 34 años completen sus estudios posteriores.
- Erradicación de la exclusión social. En este ámbito, el objetivo marcado fue la reducción de al menos en 20 millones el número de personas en situación de pobreza o de exclusión social aplicando tres subindicadores.

En relación con este planteamiento, por primera vez la Unión Europea incluía objetivos SMART, es decir, medidas que son específicas, concretas, cuantificables y que generan resultados en un tiempo definido. En la Estrategia 2020, la Comisión Europea ha definido un conjunto de iniciativas bien

definidas que conforman la conocida Agenda c2020<sup>2</sup>. Publicada por la Comisión en 2010, este documento engloba varias medidas de aplicación en la década de 2010 a 2020 prestando especial interés a las cuestiones digitales como pueden verse a continuación.

### Imagen 1. Objetivos marcados en la Agenda 2020

INICIATIVA	CONTENIDO
<b>“La Unión de la innovación”</b>	Adaptar la política de I+D+i a los retos actuales.
<b>“Juventud en movimiento”</b>	Aumento del atractivo de los sistemas de educación superior europeos a partir de una mayor movilidad de estudiantes.
<b>“Una agenda digital para Europa”</b>	Ventajas en los mercados a través de la creación de un mercado único digital basado en el acceso a Internet.
<b>“Una Europa que utilice eficazmente los recursos”</b>	Lograr una economía de bajo nivel de carbono que sea a la vez eficiente.
<b>“Una política industrial para la era de la mundialización”</b>	Promoción del espíritu empresarial fomentando nuevas capacidades.
<b>“Una agenda para las nuevas cualificaciones y empleos”</b>	Creación de condiciones en el mercado laboral para aumentar el empleo.
<b>“Plataforma europea contra la pobreza”</b>	Garantizar la cohesión económica y social de las regiones más desfavorecidas.

Fuente: Nuría Matía (2011)

La Agenda 2020 ha sido concebida con la finalidad de actualizar los preceptos marcados en la Cumbre de Lisboa de comienzos del nuevo milenio, además de constituir un nuevo referente más cercano a las demandas sociales y económicas de la Europa actual. Con la finalidad de abordar de una manera completa, ambiciosa e innovadora, la Comisión Europea elaboró en 2015 la Estrategia para el Mercado Único Digital y la Agenda Digital para Europa.

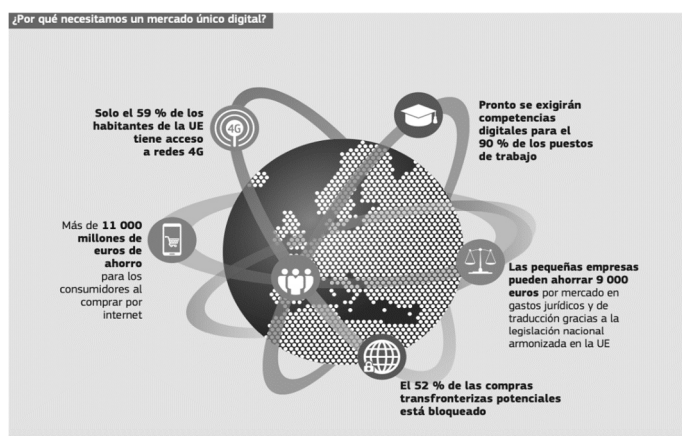
<sup>2</sup> Entre esas medidas se incluye la conocida como Agenda Digital para Europa, un conjunto de medidas que pretenden definir la función capacitadora que tiene el uso de las tecnologías de información y comunicación (más conocidas como TIC) en Europa para que el continente pueda hacer realidad sus ambiciosos proyectos y líneas de actuación marcadas en 2020.

Pero ¿en qué consiste este concepto? El Mercado Único Digital es una política que forma parte del Mercado Único Europeo y que está centrada en sectores como el marketing digital, las tiendas online o ecommerce, las telecomunicaciones entre países miembros, además del intercambio de información entre usuarios que usan canales o cauces digitales para tal fin.

Consciente de la importancia que cada vez tiene la digitalización de los recursos en la vida de los ciudadanos, la UE tomó medidas al respecto derribando fronteras y desigualdades entre los países del entorno euro. Con el objetivo de crear una Europa más digital, conectada y cercana entre sí se han establecido varias medidas concretas que conforman la Estrategia del Mercado Único Digital como son las siguientes.

- Mejorar el acceso de los consumidores y de las empresas a los bienes y servicios digitales en Europa para ahorrar en tiempo, recursos y gestiones ya que se promueve el uso eficiente de los recursos digitalizados.
- Crear las condiciones adecuadas para el éxito de los servicios y de las redes digitales, con especial incidencia, entre las empresas y negocios que desarrollen su actividad productiva en Internet. De esta forma, la consolidación de un escenario altamente digitalizado toma auge.
- Aprovechar al máximo el potencial de crecimiento de la economía digital apoyando acciones, medidas, proyectos e iniciativas que tengan como punto de partida y desarrollo las nuevas tecnologías de la comunicación.

## Imagen 2. Instauración del Mercado Único Digital



En relación con el primer objetivo, mejorar el acceso de los consumidores y de las empresas a los bienes y servicios digitales en Europa, se han establecido diferentes medidas que han garantizado una notable mejoría y progresión en este sentido al darse avances significativos recogidos en hitos como los siguientes:

- Supresión desde el 14 de julio de 2017 de las conocidas como tarifas de itinerancia móviles o roaming, creándose un escenario igualitario entre todos los países europeos en lo que respecta a las comunicaciones electrónicas, móviles y a la eliminación de los costes hasta ese momento marcados.
- Desde 2007, la Comisión Europea ha trabajado con el objetivo de reducir en primera instancia los costes de llamadas entre consumidores europeos. En la actualidad y con el fin de los sobre costes establecidos en líneas telefónicas, muchos ciudadanos han cambiado sus hábitos al viajar ya que han dejado de apagar sus teléfonos en el transcurso de un viaje por Europa. En 2013, la Comisión Europea hizo una propuesta legislativa par poner fin a las tarifas marcadas para que las personas pudiesen moverse libremente por el territorio europeo sin el temor de tener que pagar más por recibir comunicaciones móviles, hasta que en octubre de 2015, tanto la Comisión como el Parlamento acordaron de forma conjunta la eliminación de los importes de itinerancia en 2017.
- Garantizar una mejor conexión a Internet para todos y todos los ciudadanos europeos estableciendo para tal fin una amplia cobertura de banda ancha generalizada, gracias entre otras cosas, a la evolución de la banda ancha móvil y por satélite a fin de desarrollar una conectividad de alta velocidad. Uno de los grandes desafíos en este sentido es la extensión de la banda ancha de 5G en 2020, además del lanzamiento comercial coordinado de la 5G en 2020 entre todos los países euro, sin olvidar la conexión gratuita a redes Wi-Fi en puntos de acceso inalámbrico para los ciudadanos y los visitantes en espacios públicos de toda Europa a través de una red de Wifi4EU.
- La iniciativa Wifi4EU promueva la instalación en comunidades locales de toda la UE de puntos de acceso libre a Internet en lugares como plazas, avenidas, parques, hospitales, aeropuertos, centros comerciales, escuelas, centros de salud y similares. En este sentido, se promueve que Europa esté mejor conectada especialmente en aquellos lugares en los que la conexión a Internet es limitada o más deficitaria.

- Mayor protección en las operaciones realizadas en Internet. En 2017, la Comisión Europea revisó la Estrategia de Ciberseguridad de la UE con la finalidad de crear medidas y normas en materia de ciberseguridad, etiquetado, certificación y protección aumentando así la satisfacción generalizada de los europeos. De igual forma, se han establecido protocolos para regular la protección de datos, la seguridad en las redes y en el trasvase de la información, además de blindar la privacidad de los internautas.
- Portabilidad de contenidos en línea. Las nuevas normas aplicables determinan que los ciudadanos podrán utilizar con plenitud las suscripciones en línea a plataforma de vídeo bajo demandas visualizando películas, series, acontecimientos deportivos, libros electrónicos y otros contenidos como música o video juegos. De igual forma, se incluye una modernización adaptada a la normativa de derechos de autor en la UE propuesta por la Comisión Europea y de aplicación en todos los Estados miembros.

Respecto al segundo objetivo, con el fin de crear las condiciones óptimas que permitan el éxito de los servicios y de las redes digitales en la Unión, el Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas (más conocido como ORECE), establece la cooperación entre las autoridades reguladores de carácter nacional y la Comisión Europea promoviendo buenas prácticas, planteamientos comunes, al mismo tiempo que evita la aparición de normativas que sean incoherentes o que puedan distorsionar la competencia en el mercado único de las telecomunicaciones.

El tercer punto ámbito de actuación contempla que la Agencia Digital para Europa tiene por objeto ampliar el potencial de crecimiento de la economía digital, fomentando además las competencias digitales, la informática de alto rendimiento, la digitalización de la industria, los servicios y el desarrollo de la inteligencia artificial. De igual forma, se han adoptado diversas medidas en relación con la portabilidad de los servicios digitales para que los consumidores que pagan por los servicios de contenidos en línea en su país de origen puedan acceder a los mismos cuando visiten otro país de la zona euro sin tener que pagar por ello más dinero.

#### **4. La creación de la Agenda Digital para Europa**

Analizar la Estrategia del Mercado Único Digital no sería posible sin abordar el establecimiento de la Agenda Digital para Europa. Este documento se creó en 2010 para impulsar la economía europea. El objetivo de esta iniciativa

es la obtención de beneficios económicos y sociales en relación con el establecimiento de un mercado digital único que está basado en el acceso a Internet y en las aplicaciones inter-operativas rápidas con banda ancha. Para lograr este objetivo, la Comisión Europea ha identificado varios problemas o escollos a superar establecidos en siete puntos clave a mejorar como son estos:

- La existencia de mercados digitales fragmentados. No se promueve la consecución de un mercado único o estandarizado en todo el territorio europeo, y por ende, no se centraliza la generalización de beneficios económicos.
- La ausencia de la interoperabilidad. Cada compañía trabaja de forma individualizada a nivel nacional sin que los beneficios logrados puedan redundar en un bien común europeo o en otros países del entorno con el que compartir recursos y proyectos.
- El aumento de los delitos cibernéticos. Es uno de los grandes problemas a erradicar ya que el crecimiento de casos relacionados con el phishing o con el robo de identidad virtual de los usuarios no hace sino aumentar con el paso del tiempo.
- La baja confianza en la red. A pesar de que se han tomado medidas para garantizar el acceso a Internet en la mayoría de los espacios públicos europeos y a la popularidad que han tomado las nuevas tecnologías de información y comunicación en la sociedad, existe un elevado porcentaje de ciudadanos que no termina de sentirse en plena confianza o con seguridad al realizar una navegación por Internet por lo que opta por otros métodos más convencionales, pero más fiables a medio-largo plazo.
- El insuficiente acceso a la banda ancha. Al igual que el caso anterior, Europa está tomando serias medidas para garantizar el acceso a la banda ancha en todos los países de la zona euro. Sin embargo, aún no es suficiente y en diferentes países, ciudades y provincias, Internet sigue siendo un reto por conseguir.
- El insuficiente esfuerzo en investigación e innovación. No se invierten las cantidades de capital o de recursos suficientes para que la investigación en cuestiones relacionadas con la innovación, la tecnología y la vanguardia sea consecutivamente directa al nivel de interés de la ciudadanía.
- Déficit en capacidades y alfabetización digital. Es uno de los grandes desafíos por conseguir. La extensión de Internet y el uso de las nuevas tecnologías no ha seguido un cauce igualitario en todos los

países europeos de manera que aún hoy siguen existiendo analfabetos digitales, o dicho de otra forma, personas que no han accedido o utilizado nunca las nuevas tecnologías.

Tras definir los principales problemas o áreas de mejora, la Comisión Europea estableció un conjunto de medidas estratégicas tendentes a transformar cada uno de esos obstáculos en soluciones con la finalidad de hacer de Europa un territorio líder a nivel internacional en el acceso y la utilización de Internet y de las redes digitales. En relación con el escenario anteriormente descrito, la Comisión Europea ha creado un plan de acción con medidas como son las siguientes:

- Problemas relativos al Mercado Digital Único. Ante esta situación, se ha marcado como un hecho imperativo la eliminación de las barreras normativas, la facilitación de los procesos basados en la facturación de servicios, además de la simplificación de los pagos electrónicos.
- El objetivo es promover un marco digital único que incentive la creación de un escenario unificado del que todos los europeos puedan beneficiarse. La fragmentación existente no hace sino remarcar las diferencias existentes en términos de competitividad entre Europa y otros competidores potenciales por lo que la Unión no puede quedarse rezagada en cuestiones como la prestación de servicios online o las dificultades del acceso de los consumidores a empresas digitales y exitosas.
- Ante este escenario, la Comisión Europea ha simplificado la gestión, autorización y licencia de los derechos de copyright, gracias a la creación de un marco legal de gestión de los derechos colectivos. También ha asegurado la construcción de una zona de pagos únicos realizados en euro (más conocido como SEPA, en inglés) que facilita la facturación y los pagos electrónicos. De igual forma, se ha revisado el marco regulatorio de la gestión de datos con el objetivo de incrementar la confianza de los usuarios fortaleciendo sus derechos y obligaciones.
- Problemas relativos a la mejora de la interoperatividad. Los Estados miembros aún no se han visto beneficiados por la interoperabilidad. Los criterios establecidos, la falta de preparación y la poca coordinación entre las diferentes autoridades no ha hecho sino remarcar un escenario dominado por un contexto en el que los europeos no pueden usar de manera eficiente los servicios digitales.

- La Comisión Europea ha abordado este objetivo revisando la política de estandarización a través de un Comité Europeo especializado proponiendo medidas legales para la interoperabilidad de las TIC que refuerzan las reglas de implementación de los estándares de Europa.
- Problemas respectivos a la baja confianza de Internet. La mejora de la seguridad en la red sigue siendo uno de los retos más importantes para las instituciones europeas. Todavía son muchos los europeos que siguen teniendo evidentes reticencias en relación a Internet ya que los casos de abusos de menores, fraudes, ataques cibernéticos y otros siguen en aumentando.
- Con el objetivo de establecer un marco más seguro, la Comisión Europea ha establecido diferentes pautas como son el reforzamiento de la seguridad en las redes y en la información, la modernización de la Agencia Europea de la Seguridad de las Redes y de la Información (más conocida como ENISA), el establecimiento de una plataforma europea de delitos cibernéticos para combatir los ataques digitales, además de la creación de canales de comunicación especializados en contenidos sobre concienciación a menores y adultos sobre los peligros de la red.
- Problemas específicos con la banda ancha de gran velocidad y el acceso garantizado para todos. Resulta imprescindible promover el acceso a la banda ancha en todo el territorio europeo garantizando que los ciudadanos puedan relacionarse con todos los servicios que estimen convenientes.
- En este sentido, la Comisión Europea señala como líneas prioritarias reforzar la inversión en banda ancha de alta velocidad a través de la UE y atraer capital privado facilitando el crédito a través del Banco Europeo de Inversión. De igual forma, se ha definido la creación de planes nacionales entre los Estados miembros para marcar el camino hacia la consecución de los objetivos planteados en la Estrategia Europa 2020.
- Problemas vinculados a la investigación, el desarrollo y la innovación. En este terreno, Europa destaca por la falta de inversión, la fragmentación de los esfuerzos y la falta de apoyo al esfuerzo constante y notable que ejercen las PYMES en todo el territorio europeo. Además, la inversión realizada en investigación y desarrollo sigue siendo muy exigua en comparación a las cantidades destinadas por parte de otros países como Estados Unidos o Rusia.
- Para erradicar esta situación, la Comisión Europea ha establecido un nuevo marco de actuación basado en promover la inversión de



capital privado a través del uso de fondos estructurales destinados a fomentar la investigación y la innovación entre los 27. De igual forma, una de las medidas más notorias ha sido el incremento de las partidas presupuestarias destinadas a investigación y desarrollo de tecnologías de la información y de la comunicación en al menos 20% cada año.

- Problemas relativos a la alfabetización digital, la educación digital y la inclusión social. El efecto multidisciplinar y transnacional implícito en las TIC no tiene una aplicación directa entre una creciente cifra de ciudadanos europeos con problemas para acceder al mundo digital. Ante esta situación, deben erradicarse y desaparecer cualquier traba, hándicap o impedimento que dificulte lo más mínimo el establecimiento de un contexto basado en el pleno acceso a la tecnología digital. En relación con lo anterior, el 30% de los europeos nunca ha usado Internet ni tiene cuenta de correo electrónico.
- Ante esta situación, la Comisión Europea ha desarrollado varias medidas como son el desarrollo de herramientas que permiten el reconocimiento de usuarios y de profesionales vinculándolo al marco europeo de cualificaciones y al Europass, así como el desarrollo de un escenario para que los profesionales de las nuevas tecnologías puedan mejorar sus habilidades al fomentar la movilidad entre trabajadores de los países de la zona euro. Otra medida concreta tiene que ver con la propuesta de incluir la alfabetización digital y las competencias en nuevas tecnologías como prioridades esenciales en la regulación europea.

Con relación a lo anterior, las TIC se plantean como recursos determinantes con los que hacer frente a los problemas sociales que presentan los países europeos. De igual forma, el uso inteligente de las tecnologías y el aprovechamiento eficiente de los recursos puede ayudar a combatir algunos de los desafíos más evidentes a los que hace frente Europa como el cambio climático y la protección medio ambiental, la promoción de un sistema sanitario sostenible, la protección de la diversidad cultural y los contenidos creativos, sin olvidar la instauración de sistemas inteligentes de gestión a nivel gubernamental.

## 5. Conclusiones

Los esfuerzos realizados por las instituciones europeas en relación con el Mercado Único Digital y a la Agenda Digital han dado algunos resultados muy positivos que se muestran como datos concluyentes. Por una parte, en

2007 los precios de las llamadas realizadas entre ciudadanos europeos que se encontraban en diferentes países superaban los 0,50 céntimos de euro por minuto y los 0,25 céntimos por un SMS, una cantidad que terminaba materializándose en facturas de telefonía móviles muy elevadas.

Con la eliminación del roaming en 2017, los europeos pueden viajar, trabajar, y lo más importante de todo, comunicarse libremente entre sí sin el temor de pagar más por un servicio básico como es el de la comunicación. En este sentido, y según datos estimados por la Comisión Europea,<sup>3</sup> se calcula que el 70% de los ciudadanos europeos se han beneficiado con esta innovadora medida. En 2018, se produjo otro gran hito para la historia reciente de la Unión Europea. Por primera vez, cualquier ciudadano de la zona euro puede acceder a las suscripciones online (películas, vídeos, ebooks, video juegos, música) independientemente del país europeo en el que se encuentre sin tener que pagar tasas adicionales, impuestos extraordinarios u otros conceptos que pueden complicar el hecho de disfrutar del ocio a través de las nuevas tecnologías de comunicación. En paralelo, otra de las reformas promovidas por la Comisión Europea en los últimos años ha sido el aumento de la libertad de acceso en lo que respecta a la compra y venta de productos y servicios online. Esta medida dibuja un nuevo escenario en el que los consumidores pueden acceder a comprar artículos sin que se tenga en cuenta la localización geográfica.

De igual forma, la Unión Europea también está haciendo frente a uno de los grandes retos y desafíos que afecta por igual a todas las sociedades occidentales: la proliferación de las fake news o de las falsas noticias. Con relación a lo anterior, más de un 80% de los ciudadanos europeos se muestra preocupado y desconcertado ante el aumento creciente de las noticias falsas que se cuelean en las redacciones de los medios de comunicación, incluso en los gabinetes y departamentos institucionales de comunicación. Ante este escenario adverso, la Comisión Europea está diseñando un paquete especial de medidas que permitan luchar eficazmente contra un problema que atenta contra los principios constitucionales de cualquier sociedad desarrollada: el acceso a la información veraz y la libertad de información.

La mejora de la coordinación del espectro móvil ha hecho que Europa pueda lanzar conexiones 5G a partir de 2020 preparándose para un futuro cada vez más cercano y que planteará escenarios cada vez más complejos. De igual

---

<sup>3</sup> La Comisión Europea, bajo el mandato de Jean Claude Juncker, ha realizado diferentes informes y estudios en los que pone de manifiesto cómo se han derribado algunas barreras y obstáculos existentes en Europa antes del establecimiento de medidas que fomentasen una sociedad más digitalizada.

forma, se ha potenciado el uso de los coches eléctricos y de las Smart cities o ciudades inteligentes, sin olvidar la creación en 2020 del portal digital único, un nuevo punto de acceso para todos los procedimientos administrativos online tanto para los ciudadanos como para las empresas y que permitirá ahorrar tiempo y recursos.

A nivel nacional, España se ha visto beneficiada de la mayoría de las medidas establecidas por la Comisión Europea siendo el impulso del reglamento eIDAS uno de los logros más evidentes. eIDAS es un marco normativo que garantiza la identificación electrónica en la realización de trámites digitales y electrónicos. Gracias a este sistema, cualquier ciudadano puede demostrar su identidad en el entorno digital realizando transacciones y operaciones online con total seguridad. En paralelo, otro progreso realizado en España gracias a las contribuciones gracias al Mercado Único Digital ha sido la incorporación de nuestro país en el Índice de Economía Digital y Sociedad (más conocido como DESI).

Este índice muestra y mide entre otros parámetros el rendimiento y la competitividad en cuestiones digitales a través de varios indicadores clave como son el capital humano, el uso de los servicios online, la integración de la tecnología digital, los servicios públicos digitales y la conectividad. En el último informe publicado en 2018, España está en la décima posición, muy por encima de la puntuación establecida por la Unión Europea. La economía digital parece por lo tanto un factor clave y decisivo ya que los esfuerzos realizados por la UE así lo han confirmado. Sin embargo, aún quedan muchos retos a medio y largo plazo por afrontar el inicio del mandato de la nueva Comisión Europea dirigida por Ursula von der Leyen.

Von der Leyen se ha propuesto liderar la transición hacia una nueva sociedad cada vez más digitalizada reorganizando las carteras de los comisarios europeos al establecer varias líneas clave de actuación para los próximos cinco años, es decir, para el lustro que oscila desde 2020 hasta 2025.

Por una parte, Europa debe adaptarse al entorno digital actual vinculándose a la competencia en el mercado tecnológico evitando por ejemplo la concentración en manos de grandes compañías líderes en la prestación de servicios de comunicación y de tecnología y que no son europeas (es el caso de Google).

La vinculación de los temas digitales a la investigación, la educación y el deporte son algunos de los próximos objetivos a realizar por parte de la Comisión Europea, sin olvidar el mercado interior, las industrias y las empresas con especial interés en la industria vinculada al espacio y a la defensa.

Otro de los retos más importantes a los que Europa hará frente en los próximos años será el despliegue del 5G, a partir de 2020 lo que requiere la adopción de normas comunitarias en todo el territorio europeo. De igual forma, Europa no olvida la dominancia tecnológica que presentan China y Estados Unidos. Si Europa quiere lograr la soberanía tecnológica debe tomar acciones contundentes, decisiva y sin titubeos en ciertas cuestiones tecnológicas como el blockchain, la informática cuántica, la informática de alto rendimiento y la utilización adecuada de los datos. De igual forma, la inteligencia artificial marcará la agenda de Ursula von der Leyen en los próximos años ya que la nueva presidenta quiere incluir propuestas legislativas que hagan realidad la creación de un enfoque europeo coordinado y relacionado con las implicaciones éticas de la inteligencia artificial. Finalmente, uno de los retos del futuro inmediato que más interés generan en las instituciones europeas es la educación digital o conseguir la plena capacitación en las competencias digitales tanto para los jóvenes como para los adultos. La alfabetización digital debe ser percibida como una competencia básica e imprescindible en la vida de cualquier ciudadano europeo.

Los retos marcados en la agenda europea son diversos y variados, sin olvidar el interés de Europa por buscar soluciones coherentes a problemas globales de gran impacto como son el cambio climático, la ralentización de la economía, la consecución del liderazgo europeo en el mundo o el establecimiento de protocolos que permitan bloquear en la medida de lo posible los efectos de la recesión económica que ya empiezan a sentirse en países como Alemania, Italia, Holanda o España.

En materia digital, la Unión Europea debe seguir con la senda marcada realizando grandes contribuciones y mejoras que sigan transformando el día a día de la ciudadanía al fomentar el libre intercambio de información, la circulación entre europeos y el consenso social como herramientas para construir una Europa más libre, justa, democrática, moderna y en sintonía con las sociedades más vanguardistas. Por delante aún quedan algunas cuestiones por resolver como la dotación tecnológica estandarizada entre todos los países europeos o la superación de la brecha generacional en relación a la tecnología, situaciones que tendrán que convivir forzosamente con otros desafíos del futuro y que pondrán en el punto de mira internacional la diplomacia europea capitaneada por Ursula von der Leyen junto con el resto de los dirigentes.

## BIBLIOGRAFÍA

- De Pablos, J. C. y Martínez, A. (2008), “La estrategia europea de empleo: historia, consolidación y claves de interpretación“, en *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, número 77, 105-133.
- Matía, N. (2015). “Estrategia Europa 2020. La estrategia europea para un crecimiento inteligente sostenible e integrador“, en *Derecho y Cambio Social*, 1-17.
- Mojín, T. (2003). “La estrategia de Lisboa“, en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, número 5, segundo semestre, 189-195.
- Villagra, G. (2005) *La comunicación de la Responsabilidad Social Corporativa*, Madrid, Editorial Universidad de Comillas [2005].
- Ybáñez, I. (2006). “Revisión de la Estrategia de Lisboa en la UE: Trabajar juntos para el crecimiento y el empleo“, en *Información Comercial Española ICE Revista de economía*, número 829, 165-174.
- Comisión Europea (2010), *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones Una Agenda Digital para Europa*, enlace web <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/ALL/?uri=CELEX:52010DC0245>, consultado el 11 de noviembre de 2019.
- Comisión Europea (2019), *A digital single market for the benefit of all Europeans*, enlace web [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/a\\_digital\\_single\\_market\\_benefit\\_all\\_europeans\\_en\\_20190319\\_1230.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/a_digital_single_market_benefit_all_europeans_en_20190319_1230.pdf), consultado el 11 de noviembre de 2019.



## **PARTE II**





# ***LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EUROESCÉPTICOS EN EL PARLAMENTO EUROPEO: ¿AUGE O REORGANIZACIÓN? (1979-2019)***

**Óliver Soto Sainz**

Universidad Complutense de Madrid  
Instituto Complutense de Ciencia de la Administración

## **1. Introducción**

El voto a los partidos de extrema derecha ha crecido en términos generales en las últimas elecciones. A nivel europeo, el auge de estos movimientos se mezcla con la presencia que ya venían teniendo los grupos euroescépticos. Estos fenómenos se presentan como algo totalmente nuevo hasta tal punto que parecen surgidos de la nada. No obstante, muchos de estos partidos tienen ya un recorrido que dura décadas y una presencia institucional importante, especialmente en el Parlamento Europeo, por lo que conviene realizar un barrido longitudinal para observar continuidades y discontinuidades en su evolución.

Lo anterior nos lleva a preguntarnos en qué medida estamos ante un fenómeno completamente nuevo o estamos asistiendo a un proceso de reorganización del sistema de partidos tras la crisis económica. Para responder a esta pregunta nosotros establecemos la hipótesis de trabajo de que estamos asistiendo a un fenómeno de reconfiguración tanto del apoyo como de la oposición a la Unión Europea, pero ésta se ha mantenido estable a lo largo del tiempo sin grandes cambios. Para poner a prueba esta hipótesis, en esta investigación analizamos la configuración de los grupos parlamentarios euroescépticos a lo largo de todas las legislaturas en que la elección al Parlamento Europeo ha sido directa por los ciudadanos (1979-2019). Atendemos a cómo se han agrupado los partidos denominados euroescépticos que concurren a las elecciones europeas y han obtenido representación en alguna circunscripción observamos cómo ha ido cambiando su presencia a lo largo del tiempo y de qué manera ésta varía.

En esta investigación revisamos primero las aproximaciones teóricas sobre el análisis del sistema político europeo y sus grupos parlamentarios. En

segundo lugar exponemos nuestro marco metodológico. En tercer lugar describimos cuáles han sido los resultados electorales de 2019, haciendo especial hincapié en los grupos nacionalistas y euroescépticos. Posteriormente analizamos de manera longitudinal los resultados de todos los grupos políticos presentes en el parlamento europeo, centrándonos en los grupos euroescépticos. Por último plantearemos las principales conclusiones de este estudio.

## **2. Marco teórico**

En este apartado mostraremos las distintas perspectivas en que se ha abordado la cuestión la conformación de los grupos parlamentarios a nivel europeo desde un punto de vista académico. Para ello, tangencialmente, tendremos que abordar la configuración del sistema político de la Unión Europea, así como sus sistemas electorales. La primera de las cuestiones que tenemos que hacer notar es que no se trata de una materia sobre la que haya un extenso cuerpo que intente clasificar a la Unión Europea dentro de las clasificaciones estándar que existen dentro de la Ciencia Política. Esto hace que la UE siga dentro de ese ámbito de indefinición científica como una especie de objeto jurídico no identificado, en el que de una parte se detallan sus características en tanto que organización internacional y, de otra parte, se resalta su carácter federalizante, es decir, tendente a la conformación de una estructura estatal. La segunda cuestión que hay que resaltar es que gran parte de las aportaciones, al tratarse de un fenómeno relativamente de actualidad para los medios de comunicación, siguen más la actualidad política que procuran un análisis que ponga en una perspectiva longitudinal el fenómeno de los grupos políticos del Parlamento Europeo que nos proponemos aquí.

### **2.1. La UE como un sistema político**

En este apartado expondremos nuestro enfoque metodológico a la hora de considerar la Unión Europea, con un objetivo doble en mente. Por un lado, pretendemos describir cómo funciona la UE para, a la luz de dicha descripción, poder entender mejor el funcionamiento de ésta en su conjunto. Por el otro, pretendemos huir de un debate clasificatorio para centrarnos en el funcionamiento efectivo, que es lo que nos permite científicamente entender mejor el fenómeno. Una parte importante del debate jurídico político con respecto a las instituciones europeas ha consistido en intentar clasificar a la Unión Europea (Aldecoa, 1993; Allué, 2009; Cini y Borragán, 2016; Hix, 1999 y 2009; Lijphart, 2000; Morata, 2002; Sánchez, 1996; Sanmartín, 2002;

Scharpf, 1988; Schmitter, 1992 y 1996). En la literatura especializada existe una corriente que busca encuadrarla en algún tipo de organización internacional, generalmente optando, a partir de las últimas reformas, en acuñar un nuevo tipo de organización internacional del que la UE es único ejemplo. Del otro lado hay posturas que apuestan por la idea de que la Unión Europea es un Estado Federal en formación todavía incompleto. Si bien es un debate interesante que nos llevaría a reflexionar sobre los propios criterios de definición del Estado, no es éste el espacio para ello. En lugar de su encuadre jurídico, optaremos por el encuadre politológico, en el que hay un mayor consenso al clasificar a la UE como un sistema político.

Los vocablos ‘sistema político’, al igual que ‘sistema electoral’, se emplean con frecuencia tanto en el lenguaje común como en el académico. Esto ha conducido, en ocasiones, a un uso despreocupado de los términos, que se desdibujan entre sus múltiples acepciones y nos impiden saber con precisión a qué nos estamos refiriendo y qué implicaciones tiene su uso. Por ello, es preciso poner estos términos en un contexto adecuado, por lo que, primero, veremos qué entendemos por sistema en términos generales, qué entendemos por sistema político, del cual el sistema electoral es un subsistema, para, entonces sí, poder precisar qué es un sistema electoral en el que operan los partidos políticos y, por tanto, los grupos políticos del Parlamento Europeo.

Según Bertalanffy (1989: 56), “un sistema puede ser definido como un complejo de elementos interactuantes”. En la conceptualización de Bertalanffy, interacción significa que un conjunto de elementos están en relaciones mutuas de manera que el comportamiento de un elemento es diferente de su comportamiento en otra relación, lo afecta, de manera que la alteración de una parte constituye una alteración del conjunto. Por ello, si los comportamientos en dos relaciones subsiguientes no difieren, no hay interacción, y los elementos se comportan independientemente con respecto a las relaciones y, por tanto, no constituyen un sistema (Bertalanffy, 1989: 56). En este sentido, según Arnold y Osorio (1998: 3), “se identifican los sistemas como conjuntos de elementos que guardan estrechas relaciones entre sí, que mantienen al sistema directo o indirectamente unido de modo más o menos estable y cuyo comportamiento global persigue, normalmente, algún tipo de objetivo”.

Por tanto, recogiendo las ideas anteriores, tenemos que un sistema es un conjunto ordenado de elementos que interactúan entre sí y con el entorno de manera estable y que persigue el logro de algún tipo de objetivo. Trasladado a la vida política, de acuerdo con Easton (2006: 138) “un sistema político es el conjunto de pautas de interacción por medio de las cuales se asignan valores en una sociedad, y que, las más de las veces, los integrantes de una

sociedad acepta en su mayor parte estas asignaciones como de autoridad”. Dentro de las distintas pautas de interacción, el sistema político se caracteriza porque recibe una serie de insumos (inputs) que se visualizan en la forma de demandas y apoyo, que se procesan para producir unos resultados (outputs) que vuelven a comenzar así el proceso de retroalimentación. Por ello, independientemente de si la clasificamos como organización internacional o Estado federal en formación, la Unión Europea procesa apoyos y demandas para producir unos resultados que se traducen en políticas y legislación con aplicación directa, aceptados como obligatorios en todos los Estados miembros. Es decir, la Unión Europea, *rara avis* cuya clasificación jurídica es controvertida, es un sistema político engranado con los sistemas políticos de los Estados miembros con los que interactúa.

En esta línea de pensamiento, Hix (2008: 580) entiende que todo sistema político democrático tiene que cumplir con cuatro características fundamentales: (1) hay un conjunto definido de instituciones para la toma de decisiones colectiva y un conjunto de reglas que rigen las relaciones entre y dentro de estas instituciones; (2) los ciudadanos buscan alcanzar sus objetivos políticos a través del sistema político, ya sea directamente o a través de organizaciones intermediarias como grupos de interés y partidos políticos; (3) las decisiones colectivas en el sistema político tienen un impacto en la distribución de recursos económicos y la asignación de valores sociales y políticos en todo el sistema; (4) hay una interacción continua entre los resultados políticos y las nuevas demandas en el sistema, que llevan a nuevas decisiones. Hix entiende que la Unión Europea cumple con todas esas características y que, por tanto, debe ser clasificada como un sistema político. Así, establece (Hix, 2008: 580) que la UE tiene un mayor desarrollo institucional y mayor complejidad que cualquier organización supranacional, así como un sistema de toma de decisiones complejo y formalizado, con grupos de interés que buscan tener incidencia en el proceso de generación de políticas, cuyos resultados tienen un impacto palpable en la vida de los ciudadanos con impactos redistributivos. Esta aproximación tiene una constatación no sólo teórica, sino que además tiene una utilidad empírica para el análisis del fenómeno que ha permitido alcanzar nuevas explicaciones a los científicos sociales (Hix, 2008: 581).

## **2.2. Los múltiples sistemas electorales de la UE**

La regulación a nivel europeo de las elecciones al Parlamento Europeo viene recogida en el Acta, de 20 de septiembre de 1976, relativa a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo,

modificada por el Tratado de Maastricht en 1992, por la Decisión del Consejo 2002/772/EC de 25 de junio y 23 de septiembre de 2002 y, en último lugar, por la Decisión del Consejo 2018/994/EC, de 13 de julio de 2018. Durante las negociaciones iniciales para crear el Acta Electoral Europea se intentó llegar a un acuerdo sobre un procedimiento electoral común, pero se constató la dificultad de la tarea (Costa, 2016). Por ello se planteó la creación del Acta dejando amplia capacidad a los Estados miembro en cuanto a la organización de las elecciones. Una vez en vigor, desde el Parlamento Europeo se plantearon múltiples proyectos para reformar el Acta Europea y dotarla de un conjunto de contenidos mínimos comunes para la celebración de las elecciones con las mismas normas (Santamaría, Renuí y Cobos, 1995: 15-19). No obstante se constató la imposibilidad de llegar a un acuerdo sobre un procedimiento electoral común, no sólo ya entre Estados, sino en el propio seno del Parlamento Europeo.

La legislación de la Unión Europea sobre elecciones se caracteriza por su carácter impreciso (Soto, 2019: 42). Dicha legislación establece una serie de restricciones y prescribe que la fórmula electoral sea de tipo proporcional, aunque deja a discreción de los Estados miembro cómo esto ha de concretarse. En la práctica cada Estado ha procedido a establecer sus propias normas electorales conforme a sus propias tradiciones constitucionales. Esta laxitud de la norma electoral da pie a plantearse si estamos realmente ante un sistema electoral propiamente dicho o múltiples sistemas electorales (Soto, 2019: 53). Un sistema electoral es un conjunto ordenado de elementos que interactúan entre sí y con el entorno de manera estable y que persigue la transformación de las opiniones de los ciudadanos en representación, es decir, en escaños. La bibliografía específica se ha planteado en múltiples ocasiones sobre el carácter mayoritario o proporcional de los sistemas electorales, pero una cuestión primigenia que se ha pasado por alto es hasta qué punto un conjunto desordenado de normas puede constituir un sistema electoral. Nohlen (1981: IX) menciona que las primeras elecciones directas a la Comunidad Económica Europea se habían realizado bajo nueve sistemas electorales distintos, tantos como Estados miembro componían la CEE entonces. Si en 1979 éstos eran nueve, ahora con la UE son 28.

La legislación electoral es así muy variada. En primer lugar, con respecto al tamaño de la circunscripción, la mayoría de los Estados establece una circunscripción única, pero Bélgica, Irlanda, Italia, Polonia y Reino Unido se destacan de esta norma. La mayor parte de los estados emplean la fórmula D'Hondt para el cálculo, pero también se emplean el cociente Hare (Alemania, Bulgaria, Chipre, Italia y Lituania), el voto transferible único (Irlanda,

Irlanda del Norte y Malta), Sainte-Laguë (Letonia y Suecia), cuota Droop (Eslovaquia) y el Hagenbach-Bischoff (Luxemburgo). La mayor parte de Estados, doce del total, no tienen una barrera electoral, pero nueve Estados sí la tienen en el 5%, y otros siete tienen distintas barreras electorales que varían del 1,8% hasta ese 5%. Por su parte, la mayor parte de las listas son cerradas y bloqueadas, pero también hay listas abiertas y listas cerradas no bloqueadas. Por tanto, estos elementos configuradores del sistema electoral nos llevan a marcadas diferencias. Dicha disparidad también provoca que partidos con idéntico porcentaje de votos o número total de sufragios cosechados puedan o no tener representación en función del país por el que se presenten. Esto hace que se generen *de facto* distinciones en la posibilidad de alcanzar la representación y, por tanto, quiebras en la unidad de los derechos políticos de sus ciudadanos. En resumen, a pesar de la normativa común, las diferencias de derechos entre los ciudadanos europeos en función de su residencia son aún marcadas ante la ausencia de normas comunes.

Las diferencias entre Estados miembro no son únicamente diferencias de tipo técnico de interés para el politólogo, sino que tienen a su vez un correlato en el ejercicio del derecho político por antonomasia que es la participación en las elecciones. Generalmente suelen tratarse poco los efectos que tienen esta dispersión normativa en los derechos de los ciudadanos. La UE proporciona unas normas básicas mínimas para el desarrollo de las elecciones y éstas van encaminadas a garantizar que todos los ciudadanos europeos tengan una serie de derechos mínimos, como el ser elector y elegible independientemente de su nacionalidad o residencia. No obstante, la mayor parte del desarrollo electoral es de base nacional, lo que lleva a que, en la práctica, sí se produzcan diferencias importantes entre los ciudadanos de la Unión en función de la residencia. Así, los jóvenes austríacos, que pueden votar al alcanzar los 16 años, verían desaparecer ese derecho si se mudaran a otro país. Lo inverso ocurriría con jóvenes de otros Estados miembro, que verían que al ser residentes austríacos aumentan sus derechos. Tenemos así que el derecho a votar depende de manera directa de la residencia. Y esto sin entrar en mayores detalles como son las restricciones electorales en función de cuestiones más particulares como el cumplimiento de algún tipo de pena o los modos diversos en que se puede perder el sufragio.

En el caso del sufragio pasivo las diferencias son mucho más acusadas. En función de la residencia, la edad puede ser un elemento que marque con bastante importancia el poder ser elegible o no. La mayoría de Estados establecen que la edad se sitúa en la mayoría de edad, es decir, los 18 años, pero algunos

Estados elevan esta edad a 21, 23 e incluso 25 años. Esto hace que los ciudadanos pierdan la capacidad de elegibles en función de su lugar de residencia.

### **2.3. Sistemas electorales y grupos políticos en el Parlamento Europeo**

El Acta sobre la elección de los representantes de la Asamblea por sufragio universal directo de 1976 supuso un gran avance en la construcción europea, pues, por primera vez, daba la voz a sus ciudadanos de manera directa, rompiendo con las relaciones intergubernamentales que generaba la asignación de eurodiputados por parte de los parlamentos nacionales y colocando las primeras piedras para una rendición de cuentas directa de los representantes europeos ante los ciudadanos. La concurrencia a elecciones para el Parlamento Europeo, que se desarrollan en un rango de fechas acordado para todos los Estados miembro de manera que, si bien no son simultáneas, sí se producen en la misma semana, activa las maquinarias partidarias para la movilización.

En Europa hay cuatro familias políticas que son federaciones transnacionales de partidos políticos de ámbito nacional (Hix, 2002). Con el Acta electoral la relación interna de dichas familias políticas cambia, de manera que las principales familias políticas europeas (democristianos, socialdemócratas, liberales y verdes) tienen un escenario común en que concurrir a las elecciones, transformando progresivamente sus arenas nacionales en una arena común europea. Progresivamente, con el paso del tiempo se desarrollarán partidos europeos entre los Estados miembro, de manera que los partidos creen programas europeos, aunque éstos serán más vagos, imprecisos y menos extensos que los programas electorales nacionales (Hix, 2002: 312-318). Estos partidos transnacionales retienen algunas de las características de los antiguos partidos de masas, pero su funcionamiento será también distinto. Ahora, en palabras de Gaffney (1996: 23), estamos más ante “una élite de profesionales que se organiza para fines particulares, como ganar elecciones y desarrollar políticas”, lo que hace que sean organizaciones más abiertas y en mayor contacto con más franjas de opinión. Todas estas familias europeas han mostrado a lo largo del tiempo un apoyo por la Unión Europea y su desarrollo, aunque con distintas posturas con respecto al grado de federalización de la UE.

Junto a este surgimiento de los programas políticos de los partidos a nivel europeo asistimos a la creación de los *spitzenkandidaten*. Esta palabra alemana significa “candidato principal”. Es un proceso acordado en el Parlamento Europeo mediante el cual cada partido transnacional propone, antes de las elecciones, al que será su candidato a Presidente de la Comisión Europea. Se puso en marcha en las elecciones de 2014 y se trata de un acuerdo para la

nominación de cabezas de lista por el que los partidos se comprometían a nominar al candidato a Presidente de la Comisión Europea antes de los comicios, de manera que hubiera una confrontación entre candidatos. Para las elecciones de 2014 era algo parecido a un pacto, porque no está en los Tratados de la UE, pero ahora está en un informe que se votó a favor en febrero de 2018, dejando a los eurodiputados el derecho a rechazar como Presidente de la Comisión a alguien que no haya pasado por ese proceso. En cambio, en los Tratados sí consta que es el Consejo Europeo (compuesto por jefes de Estado y de gobierno de la UE) el que nombra al candidato a Presidente de la Comisión Europea por mayoría cualificada con la aprobación del Parlamento Europeo. Según este acuerdo el candidato a presidir la Comisión debería ser el que aunar mayor apoyo parlamentario o el candidato del partido más votado. Si bien en 2014 el sistema sí que se respetó y Jean Claude Juncker fue nominado como candidato a presidir la Comisión y elegido de esta manera, tras las elecciones de 2019, con la nominación de Úrsula von der Leyen por parte del Partido Popular Europeo en lugar de Manfred Weber, que fue el *spitzenkandidaten*, dicho mecanismo no ha sido puesto en marcha. No obstante, su efecto electoral sí ha sido palpable pues los *spitzenkandidaten* han hecho campaña más allá de las fronteras de su circunscripción, pero la figura del *spitzenkandidaten* ha dejado de tener recorrido. El abandono tan pronto de este compromiso debilita esta figura como aglutinante de los partidos y su futuro es algo incierto.

Otro de los efectos fundamentales de los sistemas electorales europeos es que, al fijarse en la mayor parte de los Estados miembro una circunscripción única nacional y establecer que el tipo de reparto de escaños debía emplear una fórmula proporcional (Soto, 2019: 51-52), opciones políticas que se veían marginalizadas por el sistema electoral nacional, veían incrementar sus posibilidades de representación ampliamente al no tener las barreras de entrada a la representación que colocan las circunscripciones más pequeñas. Si esto se une a un proceso creciente de abstención generalizada en las elecciones al Parlamento Europeo (Soto, 2019: 55-56), la barrera de entrada para estos partidos se colocaba mucho más baja y, por tanto, tenían más fácil su acceso a las instituciones y, con ello, una consolidación partidaria a partir de la estructura que se podía generar desde el Parlamento Europeo. De hecho, por este motivo no ha sido infrecuente que algunos partidos se hayan servido de la arena europea como vía de entrada a la arena política nacional.



### **3. Marco metodológico**

El estudio de la Unión Europea se ha centrado más las políticas y el desarrollo institucional, pero menos atención se ha prestado a ver cómo funcionan los mecanismos internos para la articulación de dichas políticas. Por ello, en este estudio presentamos primero nuestra pregunta de investigación sobre este campo menos estudiado que es el de la conformación de los grupos parlamentarios, en este contexto de los euroescépticos. Luego presentamos las técnicas que hemos empleado y, por último, nuestro marco espacial y temporal.

#### **3.1. Pregunta de investigación e hipótesis**

La extrema derecha ha sido presentada en los medios de comunicación como un movimiento nuevo cuyo auge parece imparable. A nivel europeo, dicho auge se mezcla con la presencia que tienen los grupos euroescépticos, amplificando su impacto mediático. Estos fenómenos se presentan como algo totalmente nuevo hasta tal punto que parecen surgidos de la nada. No obstante, muchos de estos partidos tienen ya un recorrido que dura décadas y una presencia institucional importante, especialmente en el Parlamento Europeo. Para enfocar nuestro estudio nos planteamos la siguiente pregunta de investigación de las que se derivan todo nuestro diseño metodológico: ¿en qué medida estamos realmente ante un fenómeno nuevo o estamos ante una reorganización del escenario político europeo?

Para responder a este interrogante, partimos de la siguiente respuesta hipotética. El escenario actual, motivado por la crisis económica, ha llevado a una reconfiguración de los grupos euroescépticos, pero la tendencia futura solo podrá ser analizada apropiadamente con un análisis a medio plazo. Observamos que la presencia de los grupos euroescépticos ha ido cambiando a lo largo del tiempo y que ésta varía enormemente con la incorporación de sucesivos nuevos países a la Unión Europea. No obstante, distinguimos que la importancia de estos partidos es cíclica y que, si bien están ahora en un momento álgido del ciclo que supera resultados anteriores, dichos resultados no son lo suficientemente elevados como para poder hablar de cambio radical en la configuración, al menos de momento.

#### **3.2. Diseño de la investigación**

En este artículo queremos poner a prueba la hipótesis sobre el alza de los grupos euroescépticos y ver si esto es un fenómeno nuevo o sigue determinada línea de continuidad. Asimismo, queremos ver si estamos asistiendo ante

un proceso de radicalización del euroescepticismo. Para ello analizamos la configuración de los grupos parlamentarios euroescépticos a lo largo de todas las legislaturas en que la elección al Parlamento Europeo ha sido directa por los ciudadanos (1979-2019). Atendemos, por tanto, a cómo se han agrupado los partidos denominados euroescépticos que concurren a las elecciones europeas y han obtenido representación en alguna circunscripción. Esto requiere, primero, definir correctamente los conceptos clave de esta investigación. En segundo lugar, será preciso establecer qué tipo de análisis vamos a realizar y qué técnicas vamos a aplicar. Por último delimitaremos el ámbito espacial y temporal.

### ***3.2.1. Conceptos clave de la investigación: el euroescepticismo***

El primer concepto clave para el desarrollo de nuestra investigación es qué entendemos por euroescéptico. Dentro de este concepto se han englobado muchas realidades (Mair, 2007). Este concepto nació en el ambiente periodístico por primera vez para referirse a la actitud de la primera ministra Margaret Thatcher frente a una mayor integración política o económica (Szczerbiak y Taggart, 2013: 3) y esto genera *per se* ciertos problemas a la hora de su traducción a la Ciencia Política pues engloba al mismo tiempo las actitudes contrarias a un mayor desarrollo de la UE como aquéllas que son directamente contrarias a la esencia de su proyecto. Por otra parte, el escepticismo hacia un sistema político puede abordar dos áreas: el régimen político en sí o las políticas que este régimen político desarrolla (De Vries, 2018: 9). En este sentido, aunque planteado en términos negativos, este concepto se asemeja al de confianza política difusa y específica. La primera refleja el apoyo hacia el sistema político en su conjunto mientras que la segunda muestra el apoyo que suscitan los gobernantes que ejercen el poder en un determinado momento (Soto, 2011). Dada su naturaleza negativa, resulta más complicado establecer en qué medida el escepticismo se traduce en acción en contra o simplemente en inacción a favor, de ahí los problemas que plantea como concepto politológico. Aplicando estos dos vectores de apoyo al régimen y a las políticas, De Vries (2019: 9) elabora los cuadrantes que mostramos en el siguiente gráfico.

**Gráfico 1. Clasificación del euroescepticismo**



Fuente: De Vries (2018: 9)

De acuerdo con esta autora, podemos distinguir cuatro posibles actitudes hacia la Unión Europea. Por un lado, están aquéllos que están a favor de la configuración institucional y que apoyan las políticas que desarrolla la UE. Éstos constituyen los apoyos leales al régimen y sus políticas. Por otro lado están quienes apoyan las políticas que se realizan, pero cuestionan el régimen, entre los cuales podrían contarse las posturas que encuentran que la articulación actual de las instituciones es inferior a la de los Estados miembro. Por otra parte, se encuentran los que, estando de acuerdo con el proyecto europeo, están en contra del tipo de políticas que la UE viene desarrollando. Aquí se englobarían los que se conocen como eurocríticos y cierto tipo de euroescepticismo. El último de los tipos, aquéllos contrarios al régimen y a las políticas, son los más decididos partidarios de la desaparición de la UE.

Por otra parte, otro concepto clave es el de grupo parlamentario o grupo político, que es el nombre que éstos reciben en el Parlamento Europeo. Un grupo parlamentario es la agrupación de una serie de diputados por una serie de afinidades ideológicas o prácticas para la organización de su trabajo cotidiano en las cámaras representativas. El grupo parlamentario es una práctica política de las democracias europeas que se ha reconocido de manera tardía y con reticencias a través de los reglamentos internos de las cámaras, reconociendo progresivamente su importancia por la vía de hecho más que por la de

Derecho (Jiménez, 1979: 7). Será ya de manera más tardía que las Constituciones comiencen a reflejarlos dada su importancia capital en el funcionamiento de las democracias.

En el contexto del parlamento europeo, el grupo parlamentario es una agrupación de sus miembros, según su propia declaración de afiliación partidista, para coordinar sus actuaciones y participar en la dirección de la institución en cuestión. Aun cuando tienen tareas orgánicas, especialmente los portavoces, no son reconocidos como órganos del Parlamento Europeo por su Reglamento. La inscripción en un grupo es declarativa y no depende de una ideología o afiliación partidista. Según el artículo 32 del Reglamento interno, un grupo político debe estar formado por diputados elegidos en al menos un cuarto de los Estados miembro (7) y contar con al menos veinticinco diputados. Se puede mantener el grupo parlamentario por cambios durante la Legislatura si los diputados siguen representando al menos una quinta parte de los Estados miembro y hace más de un año desde que el grupo existe.

La importancia de los grupos políticos reside en que éstos tienen apoyo administrativo y presupuestario para la realización de sus actividades. Los grupos políticos celebran regularmente reuniones durante la semana que precede al período parcial de sesiones y durante dicho período, así como seminarios para determinar los principios fundamentales de su labor. Algunos grupos políticos se corresponden con partidos políticos supranacionales presentes a escala de la Unión, pero esto no es siempre el caso.

Los únicos cuatro grupos políticos que se han mantenido en todas las legislaturas han sido los socialdemócratas, los democristianos, los liberales y los verdes. Los cuatro han ido pasando por diversas denominaciones, pero han mantenido siempre una misma coherencia ideológica. Los socialdemócratas en la actualidad constituyen el grupo Socialistas y Demócratas. Los democristianos conforman el grupo Partido Popular Europeo. Los liberales, tradicionalmente agrupados bajo las siglas Alianza de liberales y demócratas por Europa (ALDE) se han reunido ahora bajo el nombre de *Renew Europe*. Los verdes se agrupan en la actualidad bajo el nombre del grupo político de los Verdes / Alianza Libre Europea.

En cuanto al resto de grupos, la realidad ha sido mucho más diversa. En diversas etapas se ha configurado un grupo político Conservador Reformista. Dicho grupo se caracteriza por reunir a partidos favorables a la mayor parte de las políticas de la UE, sobre todo las concernientes al libre comercio, pero reticentes a la asunción de competencias por parte de las instituciones de la Unión. Su principal exponente ha sido el Partido Conservador británico, el

cual en ocasiones se ha unido al Partido Popular Europeo. El grupo político Nacional Conservador se caracteriza por estar compuesto por grupos conservadores con un alto componente nacionalista que les puede llevar a posiciones políticas contrarias a la Unión Europea, pero que tienen un comportamiento pragmático. Un ejemplo de este grupo será *Forza Europa*, de Berlusconi, que terminó posteriormente integrándose en el Partido Popular Europeo. El grupo político que calificamos como Euroescéptico se refiere a los grupos que han operado por la salida de sus respectivos países de la UE o que han mantenido posturas muy críticas con el funcionamiento de las instituciones. Un ejemplo de este grupo lo constituye el *United Kingdom Independence Party*, que ha perseguido la salida de Reino Unido de la UE. El grupo político Nacionalista lo constituyen partidos con un fuerte componente nacionalista, que rechazan la multiculturalidad y la propia idea de transnacionalidad. Su principal ejemplo es el *Front National* de Francia. Por último el grupo político Regionalista lo constituyeron en su día partidos que tienen una implantación regional en su país y que abogaban por una Europa de las regiones. En la actualidad está extinto y se ha integrado en otros grupos en función de la ideología del partido a nivel nacional.

### ***3.2.2. Técnicas de investigación empleadas***

Para abordar esta investigación hemos optado por una triangulación metodológica, adaptando la metodología adecuada para cada elemento de la pregunta de investigación a partir de una evaluación de objetivos a alcanzar y recursos disponibles. El método estadístico y el comparativo son los que cumplen mejor estas tareas (Soto, 2015: 72). Para este estudio adoptaremos la variante del método comparado en su faceta de estudio de caso (Lijphart, 1971: 691). En primer lugar, tanto el método estadístico como el comparado tienen una marcada orientación hacia la contrastación empírica de hipótesis. En segundo lugar, dicha orientación teórica permite sobrepasar las limitaciones a la hora de ofrecer explicaciones generales propias de otros métodos más particularistas. En tercer lugar, el método estadístico permite realizar análisis partiendo de fuentes secundarias que en muchos casos son de acceso público, mientras que el método comparativo permite profundizar en aquellas variables que requieren un trato más cualitativo o que no son susceptibles de una codificación por el alto coste asociado, limitando mediante el diseño investigador los sesgos propios de una muestra reducida. En cuarto lugar, ambos métodos muestran una gran compatibilidad, distinguiéndose fundamentalmente en la cantidad de casos analizados, y serán los que empleemos, valiéndonos también de la ilustración con el estudio de caso.

Las técnicas de análisis que hemos empleado son de dos tipos. Por un lado hemos empleado técnicas de estadística descriptiva, es decir, hemos expuesto la relación de los resultados a partir de la recogida de datos, el cruce entre ellos y la descripción de los patrones observados. Por otra parte, hemos empleado técnicas de estadística analítica para explicar los resultados y mostrar cómo están relacionadas las variables. Para calcular las líneas de tendencia hemos utilizado la regresión logística siguiendo el método de los mínimos cuadrados. Dichas técnicas solo indican la asociación de ambas variables entre sí, sin tener en cuenta la posibilidad de la existencia de otras variables intervinientes.

### ***3.2.3. Marco espacial y temporal***

El objeto de estudio es el conjunto de la Unión Europea desde que se vienen realizando elecciones al Parlamento Europeo desde 1979. Si bien había agrupaciones de diputados previas a los primeros comicios, será precisamente a partir de su celebración que los eurodiputados tengan un mandato específico y tenga más sentido hablar de grupos políticos en el Parlamento Europeo. La designación de los eurodiputados comenzará entonces a ser simultánea y comenzaremos a ver una verdadera vida parlamentaria que se verá enriquecida por las sucesivas ampliaciones de ámbitos de competencia del Parlamento con los tratados de Maastricht, Ámsterdam, Niza y Lisboa.

Si bien nuestro análisis se hará para todo el período comprendido entre 1979 y 2019, no dejamos de advertir que la Comunidad Económica Europea de los años 80 es bien distinta de la Unión Europea que nace en los años 90, y ambas bien distintas de la configuración ofrece la UE salida del tratado de Lisboa. No obstante, si bien los ámbitos competenciales son bien distintos, los desafíos en cuanto a cuestionamiento del sistema político que plantean los euroescépticos siguen estando en la agenda y, por tanto, nos permiten realizar un análisis longitudinal teniendo presente las diferencias que hacemos notar aquí.

Por otra parte, la configuración de los grupos políticos se ve alterada por el cambio en el cuerpo político que constituye la UE. Si en 1979 teníamos una CEE a 9 Estados miembro, tras la adhesión de Croacia en 2013 tenemos un escenario a 28. Las diferentes mayorías políticas de cada uno de los Estados de reciente incorporación arroja nuevos resultados que afectan a la relación entre grupos parlamentarios. Por tanto, es preciso, a la hora de interpretar los datos y los cambios de tendencia, que éstos vienen también cruzados por la incorporación de los nuevos Estados miembro. Para poder comprenderla en su conjunto, en la siguiente tabla ofrecemos los números de escaños que elige

cada Estado miembro a lo largo del tiempo en función de los cambios que se han producido en los tratados.

**Tabla 1. Tamaño del Parlamento Europeo por Estado miembro y elección**

	1979	1984	1989	1994	1999	2004	2009	2014	2019
Alemania	81	81	81	99	99	99	99	96	96
Austria	0	0	0	0	21	18	18	18	18
Bélgica	24	24	24	25	25	24	20	21	21
Bulgaria	0	0	0	0	0	0	18	17	17
Chipre	0	0	0	0	0	6	6	6	6
Croacia	0	0	0	0	0	0	0	11	11
Dinamarca	16	16	16	16	16	14	13	13	13
Eslovaquia	0	0	0	0	0	14	13	13	13
Eslovenia	0	0	0	0	0	7	8	8	8
España	0	0	64	64	64	54	54	54	54
Estonia	0	0	0	0	0	6	6	6	6
Finlandia	0	0	0	0	16	14	13	13	13
Francia	81	81	81	87	87	78	74	74	74
Grecia	0	24	24	25	25	24	21	21	21
Hungría	0	0	0	0	0	24	22	21	21
Irlanda	15	15	15	15	15	13	11	11	11
Italia	81	81	81	87	87	78	73	73	73
Letonia	0	0	0	0	0	9	9	8	8
Lituania	0	0	0	0	0	13	12	11	11
Luxemburgo	6	6	6	6	6	6	6	6	6
Malta	0	0	0	0	0	5	6	6	6
Países Bajos	25	25	25	31	31	27	26	26	26
Polonia	0	0	0	0	0	54	51	51	51
Portugal	0	0	24	25	25	24	22	21	21
Reino Unido	81	81	81	87	87	78	73	72	72
Republica Checa	0	0	0	0	0	24	22	21	21
Rumania	0	0	0	0	0	0	33	32	32
Suecia	0	0	0	0	22	19	20	20	20
<b>Total UE</b>	<b>410</b>	<b>518</b>	<b>522</b>	<b>626</b>	<b>626</b>	<b>732</b>	<b>752</b>	<b>751</b>	<b>751</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Parlamento Europeo (2019)

Como veremos en el análisis, la introducción de nuevos Estados miembro no ha producido cambios radicales en la configuración del Parlamento Europeo, pero sí nos ayuda a entender determinados cambios de tendencia, especialmente cuando se produjo la gran incorporación de nuevos Estados a principios del siglo XXI con el tratado de Niza.

#### **4. Los resultados de los grupos euroescépticos en perspectiva comparada**

En este apartado se van a presentar los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo, haciendo referencia únicamente a los partidos políticos que han obtenido representación parlamentaria. Además, el análisis se centrará en los partidos políticos que se han integrado en los grupos políticos que podemos catalogar como euroescépticos. También se hará un estudio comparativo de los resultados que en Parlamento Europeo se han producido desde 1979. El objetivo es realizar un análisis longitudinal de los resultados de los comicios de 2019 en comparación con los celebrados anteriormente, de tal manera que se pueda medir la implantación de dichos partidos, contraponiéndolo con la implantación que estos grupos políticos han tenido en legislaturas anteriores.

##### **4.1. Resultados de las elecciones al Parlamento Europeo de 2019**

Para abordar el análisis de los resultados electorales procederemos en dos pasos. En primer lugar realizaremos un análisis global de los resultados obtenidos en las últimas elecciones celebradas en mayo de 2019. Esto nos ofrecerá una imagen general de los resultados que arrojaron dichos comicios agrupando por grupo parlamentario. Para entender los cambios que han ocurrido compararemos dichos resultados con las elecciones de 2014. A continuación analizaremos los resultados de los grupos euroescépticos asociados a la extrema derecha en cada uno de los Estados en que han obtenido representación. Posteriormente haremos un análisis longitudinal de los resultados electorales de los grupos políticos euroescépticos en todas las legislaturas.

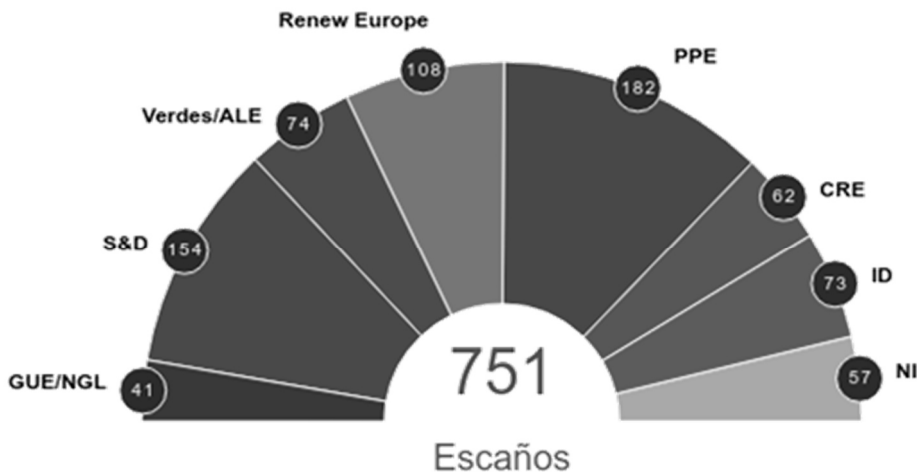
##### **4.1.1. Resultados globales**

Las elecciones al Parlamento Europeo de 2019 tuvieron lugar en los países miembro de la Unión Europea entre el 23 y el 26 de mayo de 2019 en función del día o días que cada Estado tuviera fijado conforme a sus tradiciones



constitucionales. Con una participación superior 50%, se ha superado la participación de las anteriores elecciones de 2014, revirtiendo una tendencia generalizada a la baja desde las primeras elecciones de 1979. La principal particularidad de estas elecciones es que originalmente estaban previstas para celebrarse eligiendo a 705 eurodiputados, en la previsión de la salida del Reino Unido. Sus 73 escaños se habían de hecho repartido ya entre los otros 27 Estados dejando unos cuantos libres para prever futuras incorporaciones. No obstante, las dificultades para salir de la UE del Reino Unido han dilatado este proceso y finalmente las elecciones se celebraron también en dicho país, quedando la asignación de algunos escaños pendiente a su salida. Todos los análisis aquí realizados tienen en cuenta los resultados en el Reino Unido sin contar con las incorporaciones que habrían de producirse en el caso de su eventual salida. A continuación se detallan en el gráfico 1 los resultados para la IX Legislatura.

**Gráfico 2. Resultados por grupo político en el Parlamento Europeo (2019)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Parlamento Europeo (2019)

En el gráfico anterior podemos observar que el grupo político más numeroso es el Grupo del Partido Popular Europeo, Demócrata-Cristianos (PPE), con 182 escaños. Lo sigue en importancia el Grupo de la Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas en el Parlamento Europeo (S&D) con 154

escaños. El tercero en importancia es el grupo de los liberales, que pasa a denominarse grupo *Renew Europe* (Renew Europe). En cuarto lugar encontramos el Grupo de los Verdes/Alianza Libre Europea (Verdes/ALE). El primer grupo euroescéptico está constituido por Identidad y Democracia (ID), seguido por el Grupo de los Conservadores y Reformistas Europeos (CRE). El grupo político más pequeño de la cámara lo constituye el Grupo Confederal de la Izquierda Unitaria Europea / Izquierda Verde Nórdica (GUE/NGL). Por último, completa el arco parlamentario el grupo mixto con 57 diputados no inscritos en ningún grupo.

Para comprender mejor estos resultados es preciso verlos en perspectiva comparada y entender qué partidos han avanzado más y cuáles han retrocedido en mayor medida para ver cuál es la tendencia. En la siguiente tabla reflejamos dichos resultados. Para nombrar a los partidos ponemos el nombre que han recibido tradicionalmente y entre paréntesis las siglas con las que se conoce a dicho grupo político. El grupo de Democracia y Diferencias es un grupo euroescéptico ya extinto en esta legislatura, articulado anteriormente a través del *United Kingdom Independence Party* y del *Movimento 5 Stelle*, que se incluye para comprender mejor los resultados.

**Tabla 2. Comparativa entre los resultados electorales de 2014 y 2019**

	2014-19	2019-24	Diferencia
<b>Grupo Popular Demócrata (PPE)</b>	221	182	-39
<b>Grupo Socialista (S&amp;D)</b>	191	154	-37
<b>Grupo Liberal (Renew Europe)</b>	67	108	+41
<b>Grupo de la Izquierda (GUE/NGL)</b>	52	41	-9
<b>Grupo Verdes (Verdes/ALE)</b>	50	74	+24
<b>Grupo Conservador Reformista (CRE)</b>	70	62	-8
<b>*Grupo Democracia y Diferencias</b>	48	-(44)	-4
<b>Grupo Nacionalista (ID)</b>	36	73	+37
<b>Otros</b>	16	13	-3

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Parlamento Europeo

El partido que experimenta un mayor incremento en las pasadas elecciones ha sido el grupo liberal de Renew Europe, con una subida de 41 escaños. Le siguen en importancia el Grupo Nacionalista de Identidad y Democracia, con una subida de 37 escaños. En tercer lugar destaca la subida del Grupo de los Verdes, con 24 escaños. Por su parte, el grupo que experimenta el mayor retroceso es el Grupo Popular, que desciende 39 escaños, seguido del Grupo

Socialista con 37. En menor medida retroceden el Grupo de la Izquierda, con un descenso de 9 escaños y el Grupo Conservador Reformista, con 8. El anterior grupo euroescéptico Europa de la Democracia Directa y las Diferencias no ha alcanzado los mínimos para constituirse como grupo y desaparece del arco parlamentario, si bien sus partidos integrantes, que pasan a los no inscritos, han retrocedido conjuntamente sólo cuatro escaños y algunos de sus miembros pasan a integrarse al Grupo Identidad y Democracia.

El fuerte descenso de socialistas y populares, unido al gran incremento de los nacionalistas de Identidad y Democracia, podría inducir a considerar que estamos ante un escenario en auge de los grupos euroescépticos en su conjunto y caída de los grupos proeuropeos. Pero este análisis requiere algo más de detenimiento. Si bien es cierto que los grupos euroescépticos aumentan su presencia en general, como veremos en el apartado 4.2. en detalle, también hay que destacar que gran parte del peso perdido por socialistas y populares lo recogen liberales y verdes, partidos que han mostrado un compromiso más europeísta incluso que el que han mostrado socialistas y populares en determinadas fases de construcción del proyecto europeo. Por otra parte, el descenso de los grupos euroescépticos también se ha producido en otros grupos políticos. Así, los Conservadores y Reformistas pierden más de un 10% de los escaños que tenían, mientras que el grupo de Europa de las Libertades y la Democracia Directa desaparece como grupo político de la escena del Parlamento, y los dos partidos que lo sostenían pierden a su vez escaños. Además, por la izquierda, el discurso crítico con la UE también ha retrocedido, perdiendo el Grupo de la Izquierda Europea cerca del 20% de sus escaños con respecto a los anteriores comicios.

#### ***4.1.2. Resultados por país***

Para poder entender mejor a qué se debe el alza de los resultados electorales del grupo de Identidad y Democracia, es preciso descender en el nivel de detalle y observar la procedencia de los escaños del grupo político. De esta manera podemos ver dónde han cosechado los grupos euroescépticos mejores resultados y dónde no lo han hecho. Para analizar esta cuestión mostramos estos resultados en la próxima tabla. En ella se muestran las circunscripciones en las que se han obtenido los escaños, es decir, el país, el partido que ha obtenido la representación y una comparativa en escaños de los resultados obtenidos en 2019 y 2014. En particular el grupo político Identidad y Democracia ha obtenido escaños en Alemania, Austria, Bélgica, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia e Italia. Por tanto, cabe destacar que

este grupo euroescéptico tiene su mayor implantación en los países de Europa occidental, es decir, aquéllos que mantienen una permanencia más duradera en la Unión Europea. En la tabla siguiente podemos ver un desglose de estos datos.

**Tabla 3. Comparativa entre los resultados electorales de 2014 y 2019 para el grupo político Identidad y Democracia**

País	Partido	2019	2014
Alemania	Alternative für Deutschland (AfD)	11	8 (CRE)
Austria	Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ)	3	4
Bélgica	Vlams Belang	3	1
Rep. Checa	Svoboda a přímá demokracie (SPD)	2	-
Dinamarca	Dansk Folkeparti (O-DF)	1	4 (CRE)
Estonia	Eesti Konservatiivne Rahvaerakond (EKRE )	1	0
Finlandia	Perussuomalaiset (PS)	2	2 (CRE)
Francia	Rassemblement national (RN)	22	23
Italia	Lega Salvini Premier (LN)	28	5

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Parlamento Europeo

En la tabla anterior podemos observar que dos tercios de los eurodiputados del grupo Identidad y Democracia proceden de Francia, con *Rassemblement national* (RN), e Italia, con *Lega Salvini Premier* (LN). El tercer grupo en importancia lo constituye *Alternative für Deutschland* (AfD) de Alemania. Si atendemos a las variaciones, la mayor parte del incremento de estas elecciones se debe a dos factores. El primero de ellos es el gran incremento de la Lega, que ha quintuplicado sus resultados de 2014. El segundo de los factores a destacar es la capacidad de atracción de Identidad y Democracia de partidos que anteriormente formaban parte del grupo Conservadores y Reformistas Europeos, atrayendo así a AfD, O-DF y PS, si bien alguna de estos trasvases se produjeron ya al final de la legislatura pasada con la implosión de dichos partidos políticos en el Parlamento Europeo.

No obstante, también cabe destacar que el crecimiento de los partidos que se integran en Identidad y Democracia no ha sido generalizado y éste ha ido variando. Así, ante los grandes crecimientos en Italia y, en menor medida, en Alemania y Bélgica, este grupo ha experimentado retrocesos en Austria, Dinamarca y Francia. En Austria han retrocedido un 2% en el voto, en

Dinamarca han caído un 16% y en Francia un 1,5%. En los tres casos estas bajadas han ido correlacionadas con un aumento del porcentaje de voto en general.

El segundo de los factores a tener en cuenta para analizar los resultados electorales es ver el espacio que ha dejado libre el segundo grupo euroescéptico que ha desaparecido, el denominado anteriormente Europa de las Libertades y la Democracia Directa. Para analizar esto en la siguiente tabla mostramos la comparativa entre los partidos que integraban al finalizar la legislatura este grupo político y el resultado que han cosechado en las nuevas elecciones. Para hacer esta tabla se ha tenido en cuenta el abandono de dichos grupos o los diputados escindidos que lo componían de dicho grupo. Así, entre paréntesis reflejamos el resultado electoral del grupo y fuera del paréntesis el número de eurodiputados que componían el grupo en 2014 y que en 2019 forman parte de los no inscritos.

**Tabla 4. Comparativa entre los resultados electorales de 2014 y 2019 para el grupo político Europa de las Libertades y la Democracia Directa**

País	Partido	2019	2014
Alemania	Alternative für Deutschland (AfD)	-	1
Rep. Checa	Svobodní	-	1
Francia	Rassemblement national (RN)	-	6
Lituania	Partija Tvarka ir teisingumas (TT)	-	1 (2)
Italia	Movimento 5 Stelle (M5S)	15	14 (17)
Polonia	Wolność	-	1 (0)
Reino Unido	UK Independence Party / Brexit Party	0 (29)	18 (24)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Parlamento Europeo

La comparación de los resultados del grupo político Europa de las Libertades y la Democracia Directa arroja dos elementos interesantes a considerar. El primero de ellos muestra que el partido *Movimento 5 Stelle* ha cosechado peores resultados en estas elecciones, bajando de los 17 escaños que tenía a los 15 que ha obtenido en las últimas elecciones, con una caída del 4% de los votos. El otro partido principal del grupo parlamentario de Europa de las Libertades y la Democracia Directa, el *United Kingdom Independence Party* (UKIP), ha experimentado también un fuerte retroceso, bajando del 26,8%

del voto al 3,2% y no obteniendo representación. No obstante, este resultado cabe matizarlo con la entrada en escena del Brexit Party, encabezado por Nigel Farage, antiguo líder del UKIP, que ha obtenido 29 diputados y un 30,8% del voto. Según declaraciones de su líder, el nacimiento de este partido viene a mantener la misma postura de salida del Reino Unido de la Unión Europea, pero cambiando a los líderes para alejar de él a los miembros de extrema derecha que, a juicio de Farage, dominan ahora el UKIP (Jacobson, 2019).

El segundo de los factores que cabe anotar es la baja estabilidad de los grupos parlamentarios euroescépticos. En la anterior legislatura la mayor parte de estos grupos afrontaron escisiones en su seno. Así, AfD se repartió entre los Conservadores y Reformistas, Europa de las Libertades y la Democracia Directa e Identidad y Democracia. RN se dividió entre Europa de las Libertades y la Democracia Directa e Identidad y Democracia, desertando del grupo de Marine Le Pen un cuarto de sus eurodiputados, hecho que también le ocurrió al UKIP al final de la legislatura. Con esto queremos poner de relieve que estos partidos tampoco tienen una alta capacidad de disciplina al nivel nacional y mucho menos al nivel europeo, produciéndose continuamente escisiones y cambios de grupo político a lo largo de la legislatura, lo que hace que su oposición esté menos estructurada.

#### **4.2. Resultados de los grupos euroescépticos: 1979-2019**

El Parlamento Europeo ha cumplido en 2019 cuarenta años de citas electorales. Cada cinco años después de las primeras se han venido celebrando elecciones en todos los Estados miembro. Junto a estas elecciones comunes se han venido produciendo también elecciones únicamente en los países que se han ido incorporando, de manera que han podido incorporar sus eurodiputados al hemiciclo. Las elecciones intermedias debido a la incorporación de nuevos Estados miembro se corresponden con las elecciones celebradas en 1981, 1987, 1995, 1996, 2007 y 2013. En la siguiente tabla mostramos los datos obtenidos por los grupos políticos a lo largo de estas legislaturas.

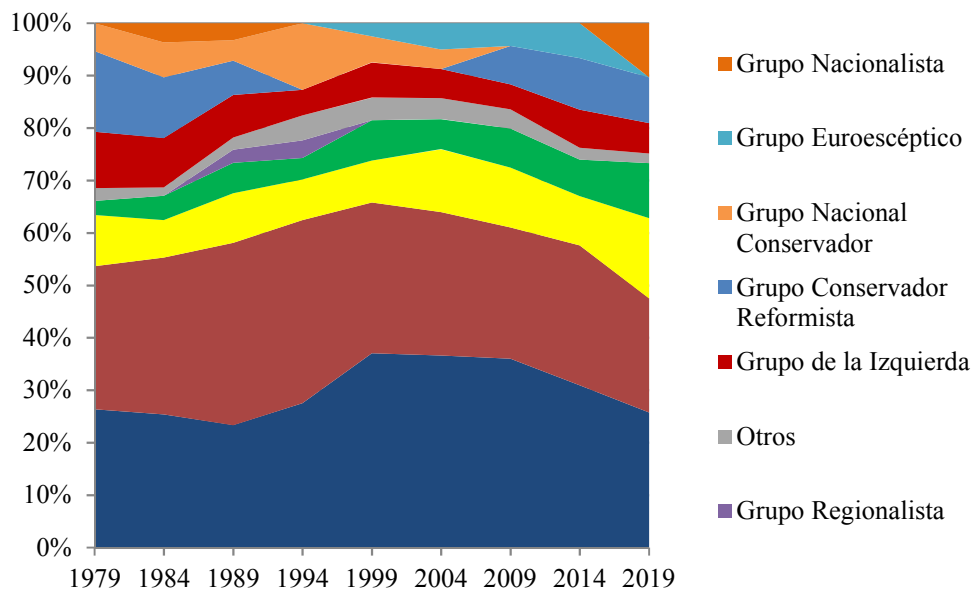
**Tabla 5. Resultados electorales por grupo político**

	1979	1984	1989	1994	1999	2004	2009	2014	2019
Grupo Popular Democristiano	108	110	121	156	232	268	265	221	182
Grupo Socialista	112	130	180	198	180	200	184	191	154
Grupo Liberal	40	31	49	44	50	88	84	67	108
Grupo de la Izquierda	44	41	24+18	28	42	41	35	52	41
Grupo de los Verdes	11	20	30	23	48	42	55	50	74
Grupo Conservador Reformista	63	50	34				54	70	62
Grupo Nacional Conservador	22	29	20	27+26+19	31	27			
Grupo Euroescéptico					16	37	32	48	44*
Grupo Nacionalista		16	17					36	73
Grupo Regionalista			13	19					

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Parlamento Europeo

En la tabla anterior podemos observar que la vida política del Parlamento Europeo ha estado dominada por dos grandes corrientes ideológicas, el grupo democristiano y el grupo socialdemócrata. Entre ambos han sumado de manera consistente más del 50% de los escaños de la cámara en todas las elecciones a excepción de las últimas. Si bien las mayorías parlamentarias han sido socialistas en los años 90, con el cambio de siglo las principales mayorías que podemos encontrar son de tipo democristiano. De la tabla anterior también se desprende, que, en promedio, aproximadamente el 30% de los escaños repartidos han ido a parar al Grupo Popular o al Grupo Socialista. Le han seguido en importancia como grupo en tercer lugar los liberales. El Grupo Liberal ha venido obteniendo durante todos estos años alrededor del 10% de los escaños del Parlamento Europeo. El Grupo de la Izquierda históricamente ha constituido cerca del 7,5% de los escaños repartidos, cantidad muy cercana al peso del Grupo de los Verdes. El Grupo de los Conservadores y Reformistas se ha situado cercano al 7% de los escaños, mientras que los grupos euroescépticos se han situado entre el 5 y el 10%, en función de su capacidad para unir a independientes sin partido a escala europea pero que comparten las propuestas de reducir el peso específico de la UE. Estas tendencias que venimos señalando las podemos observar en el próximo gráfico.

**Gráfico 3. Porcentaje de escaños por grupo político con representación en el Parlamento Europeo (1979-2019)**

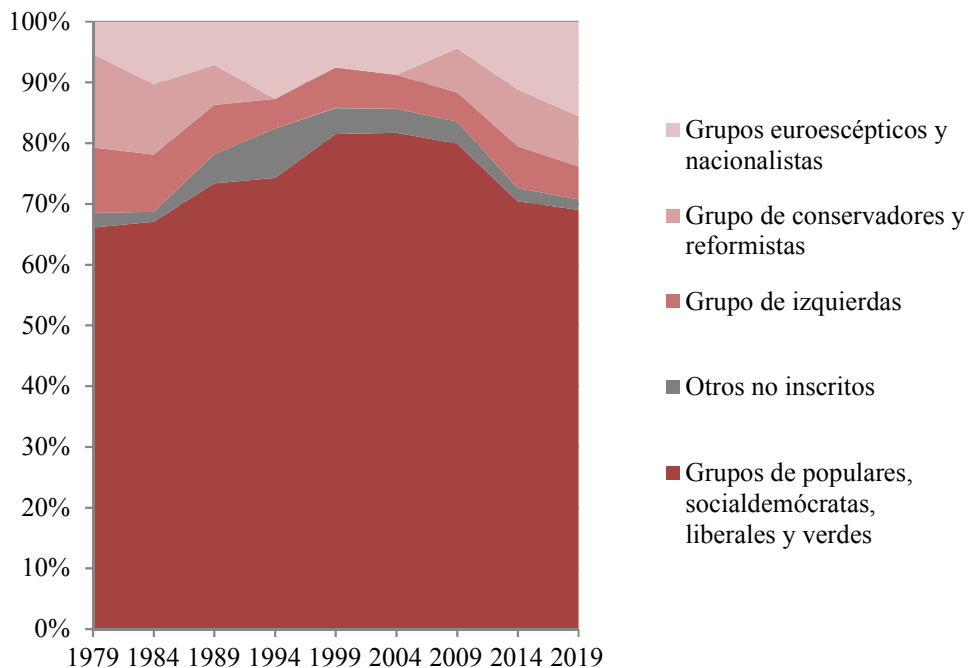


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Parlamento Europeo

El gráfico anterior nos permite dos tipos de análisis. En primer lugar, podríamos analizar el reparto de los apoyos dentro de los grupos que hemos realizado, entre apoyos leales al sistema, compuesto por socialistas, populares, liberales y verdes, y el resto de grupos que han mostrado algún tipo de euroescepticismo. Si bien no es el objeto de este artículo, a grandes rasgos podemos señalar que se observa una predominancia de los socialistas en los años ochenta y principios de los noventa, que es reemplazada por un gran crecimiento de los populares en las elecciones de 1999, 2004 y 2009. A partir de 2009 estos dos grupos descienden en importancia y en gran medida su espacio lo retoman liberales y verdes. En segundo lugar, cabe destacar la falta de continuidad que hay entre las filas del euroescepticismo. Sólo el grupo de la Izquierda ha ido capaz de mantener grupo político durante toda la etapa analizada, mientras que el resto de grupos euroescépticos han ido apareciendo y desapareciendo, fundiéndose y separándose sucesivamente. Ello evidencia una oposición al proyecto europeo dividida y poco cohesionada, que depende en mayor medida de impulsos nacionales puntuales. El análisis de bloque podremos verlo con mayor claridad en el siguiente gráfico.



**Gráfico 4. Porcentaje de escaños en el Parlamento Europeo en función de su apoyo a las instituciones de la UE (1979-2019)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Parlamento Europeo

A lo largo de toda la serie de datos los apoyos leales al sistema, es decir, los grupos democristiano, socialista, liberal y verde, han ocupado al menos un 66% de los escaños. El mínimo porcentaje de escaños se produjo en 1979 y el máximo en 2004. El gran incremento que se produce en la década que va entre 1999 y 2009 se debe en gran medida al crecimiento del Partido Popular Europeo. Dicho crecimiento es producto de la asimilación de grupos Conservadores y Reformistas en el grupo popular, lo que genera un saliente que hace parecer, cuando estos grupos abandonan el EPP, que en la actualidad estamos ante un declive en el apoyo al europeísmo cuando, en realidad, probablemente la situación producida en la década de 1999 a 2009, caracterizada por la gran ampliación al centro y este de Europa, refleja una situación anómala que se ha mostrado poco estable.

Por otra parte, si atendemos a la tendencia general mostrada por los apoyos leales a las instituciones europeas, nuestros resultados<sup>1</sup> muestran una tendencia general positiva aunque no muy significativa. Ello significa que, en una perspectiva a medio plazo, parece que el apoyo a la UE no está decreciendo y, en todo caso, estaría aumentando o estancado, teniendo en cuenta que la UE cada vez asume más competencias, es decir, que no se trata de un elemento estático sino dinámico. Por tanto, la idea de que la UE cada vez tiene menos apoyo entre el electorado europeo no viene respaldada por la evidencia empírica recogida hasta la fecha. Esto no es óbice para que en determinados Estados miembro sí podamos observar determinado crecimiento de estos grupos extremistas, pero no es una cuestión generalizada en toda la UE.

Si analizamos el espectro euroescéptico, constatamos que ha habido un trasvase de otras opciones conservadoras hacia partidos más extremos. Con ello vemos que el escepticismo hacia la UE ha basculado de provenir de izquierda y derecha a ser mayoritariamente de derechas. En este punto es clave la evolución de los grupos Conservadores y Reformistas. Si bien estos grupos se sumaban al consenso y a los apoyos al sistema a principios del siglo XXI, a partir de 2014 observamos que hay una gran competencia en ese espectro que se dirime entre grupos populistas contrarios a la Unión Europea y grupos de extrema derecha que rechazan toda forma de multiculturalismo. En esa disputa interna observamos que los grupos más extremistas están tomando relevancia, comiendo terreno político a los grupos conservadores euroescépticos, con lo que parece constatarse que estamos ante un proceso de radicalización del euroescepticismo. Si bien el discurso euroescéptico se alineaba en torno a la salida de la UE pero sin poner en cuestión los fundamentos del libre comercio, ahora los nuevos grupos nacionalistas rechazarán frontalmente cualquier forma de multiculturalismo y buscarán una reafirmación nacional en sus propias fronteras.

A la luz de este análisis constatamos la hipótesis que nos planteábamos al comienzo. Cuando hacemos un análisis a largo plazo observamos que la oposición al proyecto europeo no ha dado grandes giros, pero sí que ha estado bastante desarbolada y ha sido intermitente, en particular con la capacidad del grupo popular de atraer a conservadores y reformistas a apoyar el proyecto

---

<sup>1</sup> El análisis estadístico mediante una proyección por mínimos cuadrados del apoyo a lo largo del tiempo muestra que la pendiente del porcentaje de apoyo a partidos políticos favorables a la UE es positiva, de manera que la tendencia a largo plazo es creciente. La recta de regresión quedaría como sigue con  $y = 0,007x + 0,7018$  con un  $R^2 = 0,0995$ . Por otra parte, si bien esta tendencia es positiva, también cabe matizar que los resultados vienen determinados por el apoyo en la década 1999-2009, por lo que también podríamos estar ante una línea plana, mostrando que la base de apoyo estable y hay variaciones puntuales propias de los avatares políticos.

europeo en períodos de ampliación. En las últimas elecciones, también de manera paralela a la asunción por parte de la UE de mayores competencias, estos grupos se han radicalizado en su postura contra las instituciones europeas. Así, los grupos nacionalistas están tomando gran parte del espacio de los grupos euroescépticos partidarios de la salida y de los grupos conservadores, que pretenden el mantenimiento del *status quo* con una UE que no asuma más competencias y que se centre en los aspectos económicos.

## 5. Conclusiones

Si bien en la discusión académica existen dudas sobre la clasificación jurídica de la UE, no cabe duda que nos encontramos ante un sistema político con una organización particular. En lugar de un único sistema electoral, la UE se nutre de tantos sistemas electorales como Estados miembro hay en su seno. Esta configuración nacional tiene sus efectos en la elección de partidos y, por extensión, en la configuración de los grupos políticos que trabajan en la Eurocámara. En esta investigación hemos analizado la evolución de los partidos políticos con representación en el Parlamento Europeo y su conformación en grupos políticos. Nos planteábamos si estamos asistiendo a un nuevo escenario político con un auge de los partidos contrarios al proyecto europeo o si asistimos a una reorganización interna dentro de los grupos.

Nuestros resultados apuntan a que estamos ante el segundo escenario. La pérdida de apoyo de populares y socialdemócratas ha dado paso a un incremento de verdes y liberales, que han ocupado ese espacio político. Si bien, el apoyo global a partidos que son apoyos leales de las instituciones europeas ha disminuido en las últimas elecciones con una pérdida de 1,5% de los escaños con respecto a 2014, este apoyo no es el menor que han cosechado dichos partidos en toda la historia de elecciones al Parlamento Europeo. Este descenso viene de una situación que podríamos calificar como anómala de integración de muchos partidos del ámbito del grupo de los conservadores y reformistas en el grupo popular, lo cual incrementó sus resultados en la década de 1999 a 2009 pero a costa de perder coherencia interna como grupo.

Por otro lado, si atendemos a los grupos euroescépticos, éstos se han radicalizado y suponen una amenaza electoral en determinados Estados miembro, donde han cosechado resultados muy importantes, como son el caso de Francia, Italia y Reino Unido, donde han sido el partido político más votado. Así, gran parte del crecimiento experimentado por los grupos euroescépticos se centra en Europa occidental. La inestabilidad de los sistemas de partidos de Italia y Francia induce inestabilidad en el sistema de partidos europeo. En

ambos casos, tras la gran crisis económica, hemos asistido a un estallido del sistema de partido articulado en torno a socialdemócratas y populares, sin que dicho sistema haya terminado de consolidarse para dar lugar a un nuevo sistema de partidos. En el caso del Reino Unido, su salida de la UE altera la composición interna de los grupos euroescépticos al no existir polos que reúnan a los conservadores y reformistas y a los euroescépticos partidarios de la salida. Este desequilibrio ha llevado a una concentración alrededor de nuevos referentes, como han sido la *Lega* de Salvini y el *Rassemblement national* de Le Pen.

Por otra parte, Europa central y oriental presentan un desafío distinto. Son eurodiputados de sus grupos los que nutren fundamentalmente el grupo de los Conservadores y Reformistas, que plantean otros límites al modelo de construcción europea. En su caso, no se trata tanto de un cuestionamiento de la pertenencia como de la fijación de límites que hagan que la Unión Europea no siga avanzando competencialmente. Estos partidos deben navegar entre una pertenencia a la UE cuyo saldo económico les resulta positivo, con una creciente amenaza de los grupos nacionalistas que han ido absorbiendo su espacio político.

No obstante, si bien todos estos partidos son amenazas electorales, habrá que esperar al funcionamiento parlamentario de la nueva legislatura para ver la capacidad de organización y la coherencia de estos nuevos grupos. Hasta la fecha dichos grupos políticos euroescépticos se han mostrado incapaces de organizarse en el trabajo diario de los grupos políticos, no siendo capaces de articular una oposición más allá de la negativa, que ha podido ser evitada al nivel del Consejo de la UE al negociar con los grupos Conservadores y Reformistas y atraerlos al apoyo hacia las instituciones europeas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aldecoa Luzárraga, F. (1993), “Eficiencia, eficacia y democracia: condiciones estructurales para la mutación de la Comunidad Europea en Unión Europea y para la configuración del espacio político europeo”, en *Sistema: Revista de ciencias sociales*, nº 114-115, 55-82.
- Allué Biuza, A. (2009), “La Unión Europea: ¿un sistema político exportable?”, en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 16 - 1er semestre 2009.
- Arnold, M. y Osorio, F. (1998), “Introducción a los Conceptos Básicos de la Teoría General de Sistemas”, en *Cinta de Moebio*, nº 3 (abril), enlace web <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10100306>, consultado el 22 de abril de 2019.
- Bertalanffy, L. v. (1989), *Teoría General de los sistemas. Fundamentos, desarrollo, aplicaciones*, México, Fondo de Cultural Económica.
- Budge, I.; Klingemann, H.-D.; Volkens, A.; Bara, J.; Tanenbaum, E. con Fording, R.C.; Hearl, D.J.; Kim, H.M.; McDonald, M. y Mendez, S. (2001), *Mapping Policy*

- Preferences. Estimates for Parties, Electors, and Governments 1945-1998*, Oxford, Oxford University Press.
- Cini, M., y Borragán, N. P. S. (Ed.) (2016), *European Union politics*, Oxford University Press.
- Colomer, J.M., (ed.) (2008), *Comparative European Politics*, Nueva York, Routledge.
- Costa, O. (2016), *The history of European electoral reform and the Electoral Act 1976*, Luxemburgo, Publications Office of the European Union.
- De Vries, C. E. (2018), *Euroscpticism and the future of European integration*, Oxford, Oxford University Press.
- Easton, D. (2006), *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires, Amorrortu editores.
- Gaffney, J. (1996), "Introduction: political parties and the European Union", en Gaffney (ed.): *Political parties and the European Union*, Londres, Routledge, 19-48.
- Hix, S. (1996), "The transnational party federations", en Gaffney (ed.): *Political parties and the European Union*, Londres, Routledge, 308-331.
- Hix, S. (1999), *The political system of the European Union*, Londres, Macmillan International Higher Education.
- Hix, S. (2008), "The EU as a new political system", en Caramani, D. (ed.): *Comparative Politics*, Oxford, Oxford University Press, 573-601.
- Jacobson, S. (2019), "Nigel Farage says Brexit party won't take money from Arron Banks", en *The Guardian*, 12 de abril de 2019, enlace web <https://www.theguardian.com/politics/2019/apr/12/former-ukip-leader-nigel-farage-says-his-brexit-party-wont-take-money-from-arron-banks>, consultado el 01 de octubre de 2019.
- Jiménez, M. R. (1979), "Teoría y práctica del grupo parlamentario", en *Revista de estudios políticos*, nº 11, 5-36.
- Klingemann, H.D.; Volkens, A.; Bara, J.; Budge, I. y McDonald, M. (2006), *Mapping Policy Preferences II. Estimates for Parties, Electors, and Governments in Eastern Europe, the European Union and the OECD, 1990-2003*, Oxford, Oxford University Press.
- Lijphart, A. (2000), *Modelos de democracia*, Barcelona, Ariel Ciencia Política.
- Mair, P. (2007), "Political opposition and the European Union", en *Government and opposition*, nº 42(1), 1-17.
- Morata, F. (2002), "Gobernanza multinivel en la Unión Europea", en Actas del VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8-11 Oct. 2002.
- Moravcsik, A. (2002), "Reassessing legitimacy in the European Union", en *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 40(4), 603-624.
- Nohlen, D. (1981), *Sistemas electorales del mundo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Rose, R. y Munroe, N. (2009), *Parties and Elections in New European Democracies*, Colchester, ECPR Press.
- Sánchez Martínez, M. (1996), "Opinión pública y legitimidad democrática en el sistema político de la Unión Europea", en *Revista Internacional de Sociología*, vol. sept, 37-57.
- Sanmartín Pardo, J. J. (2002), "El voto y el derecho. Una propuesta de reforma electoral para Europa", en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 3, 2º semestre 2002, 57-68.
- Santamaría, J.; Reniu, J. M. y Cobos, V. (1995), "Los debates sobre el procedimiento electoral uniforme y las características diferenciales de las elecciones europeas", en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 90, octubre-diciembre, 11- 43.

- Scharpf, F.W. (1988), "The decision-making trap: from German Federalism to European integration", en *Public Administration*, vol. 66 nº 2, 239-278.
- Schmitter, P. C. (1992), "La Comunidad Europea como forma emergente de dominación política", en Benedicto, J. y Reinares, F. (Ed.): *Las transformaciones de lo político*, Ed. Alianza, Madrid, 158-200.
- Schmitter, P. C. (1996), "Examining the present Euro-polity with the help of past theories", en Marks, G.; Scharpf, F.W.; Schmitter, P.C. y Streeck, W. (Ed.): *Governance in the European Union*, Sage Publication, Londres, 1-14.
- Soto, Ó. (2011): "Cómo la metodología puede condicionar los resultados: el caso de la confianza política difusa y específica" en *X Congreso AECPA*, Murcia.
- Soto, Ó. (2015): *El control sobre las Fuerzas Armadas: un estudio de la rendición de cuentas en las democracias (1960-2006)*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, enlace web <https://eprints.ucm.es/37502/>, consultado el 17 de julio de 2019.
- Soto, Ó. (2019), "Los sistemas electorales europeos para la articulación de la elección del Parlamento Europeo (1979-2014)", en Czubala, M. (ed.): *La UE: claves y desafíos de un proyecto común*, Ed Síndéresis, Madrid.
- Szczerbiak, A. y Taggart, P. (2003), "Theorizing party-based Euroscepticism: problems of definition, measurement, and causality", en *8<sup>th</sup> Biannual International Conference of the European Union Studies Association*, Nashville, 27-29 marzo, 238-262.

### **Bases de datos empleadas**

Algunos de los datos aplicados en el análisis en esta publicación se basan en el material de la "Base de datos de elecciones europeas". Los datos se recopilan a partir de fuentes originales, preparados y puestos a disposición por el NSD - Centro Noruego de Datos de Investigación (NSD). NSD no es responsable de los análisis / interpretación de los datos presentados aquí. Para referir dichos datos se citan a Budge et al. (2001), Colomer (2008), Kinglemann et al. (2006) y Rose et al. (2009). Otros datos empleados se basan en el registro de resultados electorales del Parlamento Europeo, que ha sido puesto en marcha para las elecciones de 2019 disponible online en <https://resultados-elecciones.eu/>.

# ***UNA PROPUESTA FRENTE A LA CRISIS DE LEGITIMIDAD DE LAS INSTITUCIONES EUROPEAS***

**José María Pernas Alonso**  
Universidad Autónoma de Madrid

## **1. Causas de la crisis de legitimidad y solución que se propone**

### **1.1. Estado actual de la democracia en Europa: el riesgo de la democracia directa**

Como definió Sartori hace años, la democracia representativa es la suma de voluntades (Sartori, 2007). Sin embargo, la democracia de las últimas décadas se ha caracterizado por una crisis del proceso de formación de la voluntad en las instituciones (en especial en las europeas), abriendo la puerta al surgimiento de ideas refrendatarias que, desde una óptica llamada “populista”; cuestiona el propio modelo representativo, y muy en especial, en el ámbito de las instituciones europeas.

Estos riesgos populistas tienen su origen en una crisis de la democracia representativa. Lo expresa magistralmente Joaquín Estefanía (Estefanía, 2008, edición web suplemento Ideas, El País):

“Una buena parte de la población ha salido de la gran Recesión más pobre, más desigual, mucho más precaria, menos protegida socialmente, más desconfiada (lo que explica en buena parte la crisis de representación política que asola nuestras sociedades) y considerando la democracia como un sistema instrumental (somos demócratas siempre que la democracia resuelva nuestros problemas). Muchos ciudadanos expresan cotidianamente sus dudas de que los políticos, aquellos a los que eligen para que los representen en la vida pública, sean capaces de resolver los problemas colectivos. De cambiar la vida a mejor.”

En este sentido, como analizaremos en este apartado, los riesgos populistas no pueden ser atenuados mediante una democracia continuamente deliberativa, que ahonda en la ausencia de consenso y de controles ex-ante y ex-post en la elaboración legislativa. Como ya mencionaba John Locke, allá por 1690:

“El poder de la legislatura, al derivarse de una cesión voluntaria del pueblo, y de una institución hecha por éste, no puede ser otro que el que positivamente le ha sido otorgado, a saber: el poder de hacer leyes, y no el poder de hacer legisladores. Por lo tanto, la legislatura está incapacitada para transferir a otros la autoridad de hacer leyes” (Locke, 2014: 149-150).

La solución pasa por dotar de mayor legitimidad a las instituciones europeas mediante una participación de grupos de interés en la elaboración de Reglamentos y Directivas que afecten a grandes capas de la sociedad europea. También así lo ha avizorado el periodista Joaquín Estefanía (Estefanía, 2008):

“El nuevo contrato social habrá de tener en cuenta las transformaciones citadas y otros elementos que se han incorporado a las inquietudes centrales del planeta en que vivimos, como el cambio climático. El objetivo del mismo debería condensarse en la extensión de la democracia en una doble dirección: ampliar el perímetro de quienes participan en tomar las decisiones (ciudadanía política y civil) y extender el ámbito de decisión a los derechos económicos y sociales (ciudadanía económica) que determinan el bienestar ciudadano”

Además, conformarse con el actual estado de la democracia representativa en Europa, caracterizado por el mandato imperativo de los representantes respecto al partido político, conllevaría cuestionar el valor de la representación política y por ello asistir impávidos a la deslegitimación de las instituciones. Como ha comentado Óscar Alzaga:

“Es verdad que la dinámica completamente verticalista de los partidos cuestiona la vigencia de la exclusión constitucional del mandato imperativo, pero la contradicción hay que salvarla por la vía democráticamente correcta, aunque difícil, de no cuestionar el valor de la representación política -una de las ideas eje en la legitimación del poder político- y de insertar el papel de los parlamentarios en la toma de decisiones de los partidos a través del funcionamiento verdaderamente democrático de los mismos”. (Alzaga, 2008: 382).

Este trabajo parte precisamente de este punto: diagnosticada la pérdida de significado de la representación política ante el mandato imperativo que imponen los partidos y la lejanía con la que son percibidas las instituciones europeas, es preciso explorar fórmulas parlamentarias de participación de la sociedad civil a través de grupos de interés debidamente inscritos, con todas las garantías necesarias y sin producir una ruptura en los actuales procedimientos.



Es claro que la democracia representativa ha perdido legitimidad en los últimos años, fruto posiblemente del predominio del llamado “Estado de partidos”, tal y como pronosticaba Manuel García-Pelayo en los ochenta. El administrativista Alejandro Nieto ha escrito sin pudor en 2008 que “la pregonada democracia es en realidad una partitocracia” (Nieto, 2008: 113). El Estado de Partidos de García-Pelayo presupone que los partidos son capaces de (i) movilizar a las masas “para su participación en el proceso democrático” y de (ii) “transformar las orientaciones y actitudes políticas generales sentidas por ciertos sectores de la sociedad en programaciones de acciones política nacional y los deseos más o menos vagos y difusos de conjuntos de la población en pretensiones precisas y concretas a satisfacer por los poderes públicos” (García-Pelayo, 1996).

Sin embargo, hoy día los partidos no cumplen esos objetivos, como demuestran los numerosos estudios sociológicos existentes. Esta baja valoración de los políticos y de los partidos ya había sido comentada por Alejandro Nieto, en su interesante obra “El desgobierno de lo público”: “lo primero que llama la atención es del observador es el abismo que separa las preocupaciones de los ciudadanos y las de los partidos” (Nieto, 2008: 80).

Por otro lado, varios autores han hablado desde hace años “de la decadencia de las élites y las instituciones tradicionales de Estados Unidos” (Zakaria, 2003: 218-219). Precisamente Fareed Zakaria habla ya hace años de la necesidad de “resucitar, de algún modo, las instituciones y las élites que nos hemos pasado tres décadas derribando”, con el fin de fomentar la transparencia, honradez, equidad y estabilidad. En este trabajo se va un paso más allá: no hay que resucitar la vieja democracia representativa, hay que reformularla. La solución que se defenderá pasa por dotar de mayor legitimidad a la democracia parlamentaria mediante una profundización de la democracia participativa a través de las propias instituciones parlamentarias, con claros controles ex-ante y ex-post. Así, mediante la inserción de los grupos de interés en el proceso legislativo, trasladando la carga de la motivación sobre esa participación a los sujetos proponentes de un Reglamento o Directiva, es como se puede dotar de legitimidad y de vigor renovado a las instituciones representativas, para ampliar así el perímetro de quienes participan en tomar decisiones.

Los movimientos populistas recientes pretenden socavar la legitimidad de la democracia representativa europea, que bien es cierto que se ha adaptado poco a la pujanza de la sociedad civil en el siglo XXI. Estos riesgos derivados del populismo se manifiestan en la supuestamente “democracia directa” y de

empoderamiento del pueblo a través de referéndums. Pero Giovanni Sartori ha advertido que:

“el referéndum de que nos ocupamos aquí, que quede claro, no es la institución integrada en la democracia representativa, sino un instrumento que la suplanta y que, precisamente funda la <<democracia referendaria>>. Este animal nuevo todavía no existe, pero palpita en el aire: es un sistema político donde el demos decide directamente sobre las cuestiones individuales, pero ya no colectivamente, sino separadamente y en soledad. Y la democracia electrónica constituye su encarnación más avanzada” (Sartori, 2008: 39).

Como se expondrá en este trabajo, la potenciación de la participación de la sociedad civil a través de una regulación del papel de grupos de interés en las instituciones europeas puede acentuar el debate propio del legislativo con mayores grados de eficacia y calidad en la legislación, al participar los sectores concretamente afectados, a la vez que se logra una mayor implicación popular y por ello legitimación de la democracia representativa.

## **1.2. La Gobernanza y la participación de la sociedad civil a través de grupos de interés**

Habiendo diagnosticado el origen de la disminución de la legitimación de la democracia representativa y las vías para reinstaurarla, nos detendremos ahora en analizar las consecuencias prácticas que la “gobernanza” está teniendo sobre los actores y la acción políticos, para, aprovechando esas consecuencias, justificar la regulación de un cauce procedimental de participación de los grupos de interés en la esfera legislativa.

En su estudio, “La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico” (Ruano de la Fuente, 2002), José Manuel Ruano de la Fuente nos recuerda que ya Patrick Le Galès (1998) insiste en la complejidad de las nuevas formas de interacción entre actores de las políticas públicas. Y por ello:

“se encuentran en la gobernanza las ideas de dirección de gobierno sin otorgar primacía al Estado. Plantear la cuestión de la gobernanza sugiere la comprensión de la articulación de los diferentes modos de regulación de un territorio, a la vez en términos de integración política y social y en términos de capacidad de acción. Plantear esta cuestión supone replantear las interrelaciones entre el Estado, la Sociedad civil, el Mercado y las recomposiciones entre las variadas esferas de fronteras difusas”.

Y continúa Ruano de la Fuente afirmando que:

“Desde una perspectiva más global, a través de los trabajos de Mayntz se constata que el ejercicio de las funciones de gobierno es cada vez más difícil toda vez que la tarea consiste en agregar demandas sociales contradictorias en el contexto de una sociedad plural. La traducción de esta dificultad toma la forma de un dilema entre la representatividad de los dirigentes y la eficacia de las políticas.”

Precisamente este dilema sobre la efectividad de la representación y la eficacia de las políticas que emanan de la actuación de los representantes es la que dota de mayor relevancia práctica a esta investigación: es necesario plantear un procedimiento de participación de la sociedad civil en las instituciones europeas que facilite la labor de agregación de demandas sociales contradictorias en el contexto de una sociedad plural, a la vez que se respetan las máximas exigencias democráticas de transparencia. Y ese procedimiento de participación de la sociedad civil no puede sino articularse a través del reconocimiento de grupos de interés debidamente constituidos como parte legitimada.

Esta complejidad de la acción pública, acentuada porque la regulación sobre cada sector de la actividad económica, si no invasiva, es cada vez más vigilante, hace que los grupos de interés que representen a diferentes sectores de actividad económica o colectivos de ciudadanos afectados por un determinado proyecto de ley puedan tener una expertise inclusive mayor que los propios legisladores o la misma Administración. Hoy en días los ámbitos de regulación pública de las actividades son innumerables, pero a la vez esa complejidad hace que sin contar con la experiencia y opiniones de los grupos afectados esa regulación esté condenada al fracaso o a la inoperancia. La participación e influencia de estos grupos es ineludible y por ello es preciso regular un procedimiento de participación que haga transparente la relación entre estos grupos y los legisladores.

En definitiva, en un mundo donde la gobernanza multinivel (Unión Europea, estados nacionales, autoridad autonómicas o federales y locales, soft law proveniente de órganos consultivos o reguladores, etc.), es un hecho, la participación de los grupos de interés de forma organizada y transparente es un objetivo ineludible para garantizar una democracia efectiva y verdaderamente representativa, y al mismo tiempo ahuyentar el fantasma del populismo y de la democracia directa sin intermediarios ni checks and balances de ningún tipo. Si la gobernanza como concepto moderno conlleva la participación de la sociedad civil en las instituciones, esa participación necesariamente pasa por la actuación de los grupos de interés en un cauce procedimental regulado.

Esta participación se hace ineludible precisamente para garantizar la viabilidad de la democracia representativa, ante las tensiones proteccionistas que están surgiendo por parte de movimientos ultraliberales para frenar otro tipo de movimientos de corte más ultraizquierdista. Robert Kuttner ha diagnosticado estos movimientos que están produciendo un debilitamiento de la democracia. Su conclusión es clara: “Una sociedad abierta es pluralista, con una red de movimientos cívicos no controlados por el gobierno, y un respeto por el amplio rango de libertades políticas y personales” (Kuttner, 2018: 283).

### **1.3. Fallas en el proceso legislativo europeo**

#### ***1.3.1. Dispersión normativa y modificaciones constantes de Reglamentos y Directivas***

Actualmente una empresa, grupo social o ciudadano no tiene al alcance de la mano toda la regulación de un sector de actividad debido a la dispersión normativa, que hace que incluso normas sustantivas estén recogidas en disposiciones adicionales o transitorias. Esto se debe principalmente al proceso de elaboración de normas que en muchos casos surge al hilo de una urgencia manifestada por un sector afectado, lo que denota la ausencia de participación de todos los sectores afectados en la elaboración del Reglamento o la Directiva en cuestión. Toda esta dispersión normativa y su constante modificación ha provocado una relevante inseguridad jurídica para empresas y ciudadanos, más si cabe teniendo en cuenta que la práctica totalidad del derecho tiene su origen en Reglamentos de directa aplicación o Directivas que necesitan transponerse a los ordenamientos nacionales. Por no hablar del soft law que se dicta a través de recomendaciones o guías por parte de la Comisión Europea, sus agencias o instituciones independientes como la EBA (Agencia Bancaria Europea) o el Banco Central Europeo.

Además, siempre ha estado sobrevolando la necesaria aportación técnica para debatir sobre determinadas leyes (por ejemplo, si se pretende gravar con un impuesto al diésel, para analizar sus efectos contaminantes respecto a otros combustibles). Algunos autores han aludido directamente a ello, como por ejemplo Enrique Guerrero Salom:

“Sin embargo, una vez el Proyecto (entra) en las cámaras, no existe nada equivalente para tratar de preservar esa calidad (...). Por ello se ha propuesto ampliar y diversificar la estructura de asesoramiento parlamentario, incorporando a los servicios técnicos a profesionales de distintas disciplinas, cualificaciones y competencias, así como intensificar las comparecencias en Comi-

sión de expertos externos que aporten su opinión y asesoren a sus miembros en el curso de la realización de sus trabajos” (Guerrero Salom, 2004: 238-239).

Esta ausencia de valoración técnica a fondo es otra de las fallas que podría solventarse si los grupos de interés afectados, que de modo transparente plantean una redacción determinada, puedan participar y comparecer en Comisiones parlamentarias con expertos que expliquen los efectos de un determinado artículo.

### ***1.3.2. Ausencia de transparencia en el origen de las propuestas partidistas y su financiación***

Parte de la desafección política existente en los países de la UE respecto a las instituciones comunitarias se debe a la ausencia de información sobre el origen de las propuestas legislativas de los partidos y de los fondos que las financian, lo que se traduce en una sospecha de origen espurio de toda iniciativa política. Como ya analizó Juan J. Linz en la obra “Partidos Políticos. Viejos conceptos y nuevos retos” (Montero, Gunther y Linz, 2002: 295), “los partidos y sus actividades son considerados necesarios, pero el votante no está dispuesto a mantenerlos, y al mismo tiempo no le gustan las formas alternativas de financiarlos, especialmente aquellas que implican fondos privados (que podrían crear vínculos con los grupos de interés y llevar a prácticas corruptas) o la financiación pública a través de impuestos.”

Por tanto, otra de las fallas de nuestra democracia se debe a la ausencia de transparencia y de regulación procedimental de las relaciones entre los grupos de interés y los partidos políticos, así como sobre la financiación de las iniciativas parlamentarias. En este sentido, no sería exagerado afirmar que algunas aportaciones económicas a los partidos por parte de determinados grupos económicos o sociales van seguidas de la formulación de iniciativas en sede parlamentaria que regula y/o beneficia la posición de esos grupos en un determinado campo de regulación.

Como concluye Juan J. Linz:

“A partir de la experiencia americana, conocemos los peligros y abusos conectados con el dinero en la política. Regulémosla, limitándola bajo la supervisión de las comisiones reguladoras estatales o el poder judicial (...). Sin tales controles, el dinero (más que los votos) se vuelve decisivo para determinar el resultado de importantes debates de políticas públicas” (Montero, Gunther y Linz, 2002: 297).

Alejandro Nieto también ha analizado esta problemática, y llega a afirmar que:

“el punto más vulnerable de la partitocracia es la debilidad financiera de sus protagonistas, que ha de afianzarse con medios absolutamente reprobables tanto desde el punto de visto ético como legal. La debilidad financiera es el talón de Aquiles de los partidos y el portillo de la ilegalidad y hasta de la criminalidad” (Nieto, 2002: 86). Y lo más preocupante es que las instituciones no han sabido a tiempo poner coto a esas prácticas de financiación dudosas, llegando siempre tarde: “huelga decir que estas irregularidades financieras no han sido nunca rectificadas por el Tribunal de Cuentas ya que éste actúa con varios años de retraso, presenta sus resultados cuando ya no interesan a nadie y, además, hasta ahora nunca han tenido consecuencia alguna los reparos, por graves que sean, que este tribunal ha presentado” ( Nieto, 2002: 86).

De este modo, la ausencia de transparencia en la procedencia de los fondos que obtienen los partidos políticos y la inexistencia de un procedimiento regulador sobre la participación de los grupos de interés en la elaboración de reglamentos o directivas ha derivado en casos de conflictos de interés, y en algunos casos corrupción.

No está por tanto de más explorar vías para dotar de una transparencia suficiente a las relaciones entre los grupos de interés y los grupos parlamentarios, y regular la forma de financiar las comparecencias parlamentarias, estudios de opinión o trabajos que conlleva toda tramitación parlamentaria. En este sentido en el Reino Unido se regula mediante las private laws la posibilidad de que un grupo de interés financie la tramitación de un proyecto de ley que afecte a sus intereses. Esta regulación permitirá (i) que la sociedad civil pueda participar en la elaboración de las leyes en contactos con los representantes políticos; (ii) que la regulación que se lleve a cabo sea estable por recoger las demandas ciudadanas; y (iii) prevenir casos de corrupción al poder controlarse en todo momento la participación de los grupos de interés, la actuación de los representantes parlamentarios y los fondos que han sustentado la tramitación de una iniciativa parlamentaria.

#### **1.4. La regulación de la participación de los grupos de interés como solución**

Para solventar las fallas de la democracia analizadas, se atisba como vía principal la de empoderar a la sociedad civil para poder participar en la vida democrática de una forma ordenada a través de grupos de interés, lo que a su

vez nos lleva a analizar cómo incardinar esa participación a través de sus relaciones con los grupos parlamentarios. Esta solución, como veremos, permitiría dotar de una mayor legitimidad a las instituciones europeas y a la vez mejorar la calidad normativa, al poder participar y plantear propuestas de ley grupos de interés que conocen técnicamente su ámbito de actuación. Ello parece más efectivo y menos costoso que simplemente llenar los parlamentos de asesores científicos sin voz ni voto.

Los grupos de interés han existido de una u otra manera desde hace años, en forma de grupos de presión, corrientes políticas o asociaciones económicas y sociales. Sin embargo, el derecho ha optado por no regular su relación con el poder precisamente porque este y dichos grupos se aprovechaban de esa relación sin focos.

Esta idea de democratizar el lobby, articulando vías de participación y acceso a los poderes públicos, es muy útil para ampliar el concepto de grupo de interés y regular una vía procedimental de participación de la sociedad civil a través de estos grupos. En este sentido, la ausencia de regulación y de participación vehiculada de los grupos de interés ha derivado en una deslegitimación de la democracia y ha provocado que muchos ciudadanos abracen la ideología de la democracia directa.

Para que la democracia representativa no termine de explosionarse a sí misma presa de la deslegitimación, se hace cada vez más necesario que institucionalmente se reconozca legitimidad a grupos de interés para participar en el procedimiento legislativo europeo, siempre con las debidas obligaciones de registro, transparencia y rendición de cuentas.

## **2. Concepto de grupo de interés: más allá de los lobbies europeos actuales**

El concepto de grupo de interés o lobby viene marcado por la tradición norteamericana proveniente del siglo XIX, en la que representantes de una serie de empresas y asociaciones esperaban a los congresistas en el lobby del Capitolio para que legislasen en la línea manifestada por esos sujetos privados.

La literatura jurídica y politológica tradicionalmente ha definido al grupo de interés como grupo de presión o lobby, y por ello defensor de un interés particular de una organización o grupo empresarial, interés que normalmente se contrapone con el interés general. Es un interés así alejado del interés general que puede derivarse de la participación de la sociedad civil a través de grupos organizados en el procedimiento legislativo (como se defenderá en esta obra).

En este sentido, actualmente el concepto de lobby a nivel europeo se circunscribe más a grupos de presión existentes en Bruselas que a grupos de interés que vehiculen la participación de sectores de la sociedad civil. Como veremos, la regulación a nivel europeo se limita a contemplar la existencia de un registro y a exigir tanto a los lobbies como a los parlamentarios la actuación bajo un código ético y una serie de incompatibilidades. Hay que ser conscientes por ello que a nivel UE no se regula un concepto amplio de grupo de interés, tampoco se exige a la Comisión Europea o grupo parlamentario proponente que motive la necesaria consulta a los grupos de interés inscritos, ni, finalmente, se regula un procedimiento de participación de los grupos de interés en sede parlamentaria para exponer las aportaciones que hayan realizado a un proyecto de Reglamento o Directiva.

Lo que aquí se argumenta es que el concepto de grupo de interés debe ser ampliado para comprender, en el sentido de la tradición inglesa, todo grupo, asociación o simplemente conjunto de ciudadanos que tiene interés en presentar una propuesta legislativa o influir en ella a través de los representantes legítimos. Es decir, la aportación de grupos de interés puede ser necesaria para defender intereses sectoriales que, acumulados entre sí, conformen un interés general mucho más real que el supuesto interés general defendido apriorísticamente (sin intervención de la sociedad civil) por determinados organismos públicos.

El régimen jurídico que se propondrá en este trabajo para la participación legislativa de los grupos de interés permite así concluir con Madison que unos grupos de interés o grupos parlamentarios se alzarían frente a propuestas de otros grupos que favorecieran descaradamente a un sector. Es decir, la transparencia en esa participación provocaría que a la postre la fusión de propuestas de diversos grupos en vía parlamentaria permitiera la participación de la sociedad civil y la consecución de un interés superior.

En este sentido, el carácter de grupo de interés que se defenderá es el de cualquier asociación o grupo que, dotado de legitimidad por los firmantes que lo avalan (un número determinado de ciudadanos o representantes de asociaciones sectoriales contrastadas), pueda relacionarse con los grupos parlamentarios y la Comisión Europea y participar en el proceso legislativo de forma transparente a la luz de otros grupos y de la propia opinión pública, de modo que se contrasten propuestas y la sociedad civil pueda participar de modo más efectivo en ese proceso.

Esta concepción amplia de grupo de interés coincide de hecho con la concepción de lobby de alguna literatura científica sobre la materia. Así, según



Manuel Villoria, la actividad de lobby se puede dividir en tres tipos de categorías según su motivación: económica: actividad realizada por representantes de grupos de interés con fines económicos, para promover los intereses de empresas o corporaciones; profesional: labor de los sindicatos y asociaciones empresariales, las corporaciones profesionales y las Cámaras de Comercio; de interés público: labor de abogado o incidencia política a favor de causas como los derechos humanos, la buena gobernanza, el medio ambiente, etc. que realizan ONGs de muy diverso tipo (Villoria, 2015).

La transparencia del procedimiento de actuación de estos grupos y las fêreas obligaciones de publicidad para los grupos parlamentarios que se defenderán en este trabajo evitan reducir así a los grupos de interés a meros lobbies que actúen como comisionistas de intereses espurios, tal como describe Zakaria al referirse al caso norteamericano. En definitiva, parafraseando en sentido contrario la tesis de Zakaria, y en connivencia con la doctrina de Madison: las políticas públicas surgirán así de la suma de la participación de los grupos de interés que se anulan mutuamente y llegan a un promedio racional.

### **3. La participación de los grupos de interés en las instituciones europeas**

#### **3.1. Actual regulación en la UE**

La participación de los ciudadanos en la elaboración de las normas y en la toma de decisiones está prevista en el artículo 11.1 del Tratado de la Unión Europea (TUE), en la redacción establecida por el Tratado de Lisboa, que establece que “las instituciones darán a los ciudadanos y a las asociaciones representativas, por los cauces apropiados, la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión”, y añade el apartado 2 del mismo precepto que “las instituciones mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil”.

Además, el artículo 215 del Reglamento Interno del Parlamento Europeo contempla un derecho de petición, según el cual: “De conformidad con el artículo 227 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, cualquier ciudadano de la Unión, así como cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tendrá derecho a presentar al Parlamento, individualmente o asociado con otros ciudadanos o personas, una petición sobre un asunto propio de los ámbitos de actuación de la Unión Europea que le afecte directamente.” Sin embargo, no se regula un procedimiento de participación de los grupos de interés ni las obligaciones de los

grupos parlamentarios respecto a propuestas en las que hayan intervenido los grupos de interés.

Por otro lado, el Parlamento Europeo estableció su registro de grupos de interés en 1996; la Comisión Europea, por su parte, inició su propio registro voluntario en junio de 2008. Asimismo, desde el 1 de enero de 2012 los diputados europeos deben hacer constar las actividades remuneradas que realizan fuera del Parlamento al haberse aprobado un “Código de conducta de los diputados al Parlamento Europeo en materia de intereses económicos y conflictos de intereses”. De este modo, se regula de forma estricta la aceptación de obsequios y la actuación de antiguos eurodiputados. Asimismo, su regulación incluye la denominada «huella legislativa», en virtud de la que los parlamentarios deben anexar un documento que incorpore la relación de todos los grupos con los que han mantenido contacto durante la elaboración del informe de que se trate.

El 22 de julio de 2011, la Comisión y el Parlamento europeos finalmente implantaron un Registro común denominado "Transparency Register", asignando a las respectivas Secretarías Generales el desarrollo específico de las normas aplicables al mismo. En este sentido el 23 de junio de 2011 se firmó un “Acuerdo entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea relativo al establecimiento de un Registro de transparencia para las organizaciones y las personas que trabajan por cuenta propia que participan en la elaboración y aplicación de las políticas de la Unión Europea”.

Poco después se desarrolló el Código de Conducta común, de debida observancia para los lobistas en sus contactos con los miembros de las instituciones europeas. Así se recoge en el Anexo 3 del Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento y la Comisión Europea, publicado en el DOUE de 19 de septiembre 2014 (Agreement between the European Parliament and the European Commission on the transparency register for organisations and self-employed individuals engaged in EU policy-making and policy implementation), se recogió un código de conducta para los grupos de interés.

Posteriormente, el 28 de septiembre de 2016, la Comisión adoptó el acuerdo de proponer un Registro de Transparencia obligatorio que abarcara a las tres instituciones de la UE (Comisión Europea, Parlamento y Consejo Europeo):

En cuanto al régimen general de participación y consulta de las instituciones europeas, cabe destacar que antes de proponer nuevas iniciativas, la Comisión Europea tiene que evaluar sus posibles consecuencias económicas, sociales y ecológicas mediante las "evaluaciones de impacto", que analizan

las ventajas y desventajas de las posibles opciones. La Comisión consulta también a las partes interesadas, como por ejemplo las organizaciones no gubernamentales, las autoridades locales y los representantes de la industria y la sociedad civil. Sin embargo, en estas evaluaciones la Comisión Europea no tiene que consultar obligatoriamente a todos los grupos de interés inscritos en un registro público.

Por otro lado, en desarrollo del artículo 11.1 del TUE, mediante lo que se llama “iniciativa ciudadana europea” (ICE), se permite a los ciudadanos apelar a la Comisión Europea para que proponga legislación. Este mecanismo de participación ciudadana ofrece la posibilidad de activar el procedimiento legislativo de la Unión Europea (UE) a aquellas propuestas que cuenten con el apoyo de un millón de ciudadanos, como se ha desarrollado en el Reglamento 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, sobre la iniciativa ciudadana.

Frente a aquellos otros mecanismos de participación con efectos vinculantes, como los referéndums, la ICE ofrece un sistema de fijación de agenda política con potencial para el desarrollo del debate público a escala europea sin menoscabo de la capacidad de decisión de la representación política. Además, la Comisión Europea presentó en septiembre de 2017 un proyecto de revisión del Reglamento 211/2011 en relación con la ICE.

En todo caso, la utilidad práctica de este tipo de mecanismos, al igual que el derecho de petición regulado en la Constitución española, es escasa, como ha analizado el asesor en el parlamento europeo Antón Orestes Suárez (Orestes Suárez, 2019).

Así, este autor describe las causas del fracaso de la ICE:

“La UE se embarca una vez más en una innovación política con la que demuestra su capacidad de adoptar reformas a pesar de las importantes diferencias entre Estados miembros. La ICE elude el conflicto entre la democracia representativa y plebiscitaria y se orienta hacia la búsqueda de soluciones, favoreciendo las iniciativas constructivas en lugar de las destructivas, persiguiendo que los ciudadanos participen en el proceso político sin sancionar al legislador.

La Comisión realizaba en 2015 el primer balance trianual de la implementación de la ICE mostrando una visión autocomplaciente, contradictoria con la evidencia de unos datos que reflejan el fugaz auge y declive en el uso del instrumento y el escaso resultado de una única ICE aceptada parcialmente.”

El citado autor reconoce que el aspecto esencial para que una propuesta de participación sea exitosa es que sea eficaz y permita a ciudadanos proponentes convertirse en verdaderos proponentes de la iniciativa legislativa, interactuando en la cámara con los grupos parlamentarios:

“Conforme a la experiencia comparada, se pone de relieve cómo, en aquellos modelos donde las iniciativas legislativas ciudadanas cuentan con un funcionamiento más eficiente, las propuestas pasan, una vez superadas todas las formalidades previas, a incorporarse de manera directa y ágil al ciclo legislativo con apertura de la fase de debate y enmienda –como si de una iniciativa legislativa de origen gubernamental se tratase–. Esto, con participación en el procedimiento de los propios proponentes, en algunos casos, dotados incluso de la posibilidad de plantear enmiendas y/o de desestimar su propuesta si consideran que el resultado no se ajusta al contenido original de la misma.

Los modelos ineficientes como el de la ICE (o como el de la ILP de España) someten las propuestas a consideraciones políticas de carácter previo que impiden el necesario contraste e intercambio directo entre ciudadanos y representantes públicos. No cabe considerar que este objetivo se vea suplido por una reunión con la Comisión «al nivel adecuado» y una audiencia pública en el Parlamento, de carácter más bien informal y, en la práctica, con escasa presencia de representantes. La regulación eficiente de la ICE pasa por dotar a la ciudadanía de la posibilidad de defender sus iniciativas y contrastar sus propuestas con los representantes democráticamente elegidos en las urnas. Así sucede en los modelos de nuestro entorno con un funcionamiento más efectivo de las iniciativas populares, caso de Austria o Letonia. Se trata de un ejercicio democrático tan sano como necesario, que los partidos políticos deberían practicar contribuyendo a la oxigenación del circuito democrático y a la contención del alarmante alejamiento de ciudadanos e instituciones, máxime en el actual escenario sociopolítico de patente desencanto.”

En todo caso, en este trabajo se pretende ir más allá de una ICE o de un derecho de petición: se pretende dotar a los grupos de interés que así lo acrediten y se registren, de una legitimidad que obligue a los grupos parlamentarios o a la Comisión Europea a (i) consultar los proyectos de directiva o reglamento, (ii) a incorporar y hacer públicas sus aportaciones, y (iii) a favorecer su participación en las comisiones parlamentarias e interactuar con los grupos parlamentarios.

Es trascendental regular un mecanismo eficiente de participación de los grupos de interés que asegure una igualdad de armas entre los propios grupos,

para evitar que el lobby sea una actividad profesional de élite con acceso restringido.

Cabe tener en cuenta que el lobbying en las instituciones comunitarias tiene raíces muchos más hondas que por ejemplo en España. El abogado y lobista Emiliano Alonso Pelegrín explica la importancia que el lobbying tiene para el procedimiento legislativo en la Unión Europea. En el ámbito oficial, a través:

- “De las consultas públicas que preceden a cualquier iniciativa política o legislativa en una gran variedad de áreas de actuación, siempre y cuando la organización o la persona individual que hace lobby esté registrada en el Registro de Transparencia.
- De la participación en grupos de expertos y comités consultivos que cubren prácticamente todas las políticas comunitarias, y en los que la Comisión Europea se apoya para tomar sus decisiones.
- De las reuniones con representantes de organizaciones internacionales (Organización Mundial del Comercio, por ejemplo), y delegaciones de terceros países a través de sus misiones diplomáticas en Bruselas, cuando se trata de desarrollar acciones que superan el ámbito comunitario.
- De la participación en alguno de los llamados Comités Científicos que existen en campos como la alimentación o los productos farmacéuticos, y que adquieren gran protagonismo en el campo de las ayudas a la investigación, desarrollo tecnológico y demostración.
- Del Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social que representan escenarios adicionales al trabajo de quien hace lobbying, dado voz directa, respectivamente, a los entes subnacionales (regiones, provincias y municipios) y a los representantes de la sociedad civil (empresarios y trabajadores) dentro del marco institucional de la Unión Europea. (Alonso Pelegrín, 2016: 54-55).

El citado autor alude a que la Comisión Europea promueve y facilita los contactos informales con una amplia gama de grupos de interés. Sin embargo, en esta tesis se pretende plantear una propuesta que suprima esa red de contactos informales, y, vía la inscripción de los grupos de interés en el Registro único que gestione el Secretario General del Parlamento Europeo, regular su participación e interacción con la suficiente transparencia y con una huella legislativa que no deje fuera ningún contacto o reunión. Además, la novedad de la propuesta que se plantea en esta tesis es que las obligaciones de consulta, información y huella legislativa son atribuidas a la Comisión Europea y a los grupos parlamentarios, no en exclusiva a los grupos de interés.

Como hemos visto, no existe un procedimiento reglado de participación de los grupos de interés en las instituciones comunitarias, a pesar del mandato expreso del artículo 11.1 del TUE, y tampoco existe una obligación por parte de los actores institucionales proponentes de un Reglamento o Directiva de informar a los grupos de interés afectados ni de incorporar en dichos instrumentos normativos el contenido de las propuestas de los grupos que se han tenido en cuenta, por lo que se hace necesario regular en un Reglamento comunitario específico la participación formal de estos grupos de interés. El objetivo necesario es por tanto establecer un cauce adecuado para que la sociedad civil pueda participar de forma efectiva en las instituciones comunitarias y dar visibilidad a esa participación, lo cual redundará en la legitimidad de las instituciones europeas, tal y como ha reconocido el Consejo de Europa (Consejo de Europa, 2013: 15).

### **3.2. Propuesta de procedimiento de participación de los grupos de interés en la UE**

#### ***3.2.1. Registro de grupos de interés***

En primer lugar, la actuación del grupo de interés debe partir de la inscripción en un Registro único para todas las instituciones comunitarias (que debería gestionarse por la Secretaría General del Parlamento Europeo, como institución donde la actuación de estos grupos será más decisiva), previa suscripción de una declaración responsable por parte del grupo en cuestión, en la que se comprometa al cumplimiento de una serie de mandatos éticos en su actuación: (i) motivar en todo momento sus actuaciones con base en la consecución de unos objetivos sociales, económicos o políticos que afecten a la colectividad de ciudadanos que el grupo de interés presume defender; (ii) actuar de forma transparente, identificándose antes las instituciones europeas con su nombre o con el de la entidad para la que prestan servicios; (iii) facilitar la información de forma clara, entendible y accesible relativa a la identidad de la persona u organización a quien representan y los objetivos y finalidades representados; (iv) no falsear la información y los datos aportados al registro con el fin de obtener la acreditación; (v) no poner a los cargos electos o autoridades en situación que pueda generar conflicto de intereses; (vi) garantizar una información veraz, completa, relevante y actualizada; (vii) informar a los cargos y autoridades con los que se relacionen que están actuando como grupo de interés inscrito en el registro correspondiente sin inducirles a incumplir las exigencias de integridad y ética públicas; (viii) no difundir la información de carácter confidencial que conozcan en el ejercicio de su

actividad; (xix) aceptar que la información proporcionada se haga pública obligatoriamente, y (x) garantizar que el personal a su servicio no está incurso en incompatibilidades o conflictos de interés en relación a los grupos parlamentarios o las actividades de la Comisión Europea.

En la solicitud de inscripción el grupo de interés debe incluir datos identificativos del grupo, intereses o ámbitos de actuación en los que desea participar, fuentes de financiación actuales y previstas, uno o varios representantes legales y una dirección electrónica de contacto.

Además, los grupos de interés se deben comprometer, una vez inscritos en el Registro, a remitir mensualmente al Registro una relación de las actividades realizadas con las instituciones comunitarias (envío de modificaciones a proyectos o proposiciones de ley, reuniones, comparecencias, etc.). Esto con independencia de que quien debe tener la carga de informar y de relatar detalladamente el contenido de las reuniones y las propuestas normativas recibidas son la Comisión Europea y los grupos parlamentarios, al ostentar la iniciativa legislativa en derecho comunitario. Asimismo, estos grupos de interés deben presentar una memoria anual de actividades, que incluya las actuaciones realizadas para cumplir con sus fines fundacionales, tanto ante el Ejecutivo como ante el legislativo, incluyendo las reuniones mantenidas, comparecencias parlamentarias y enmiendas o propuestas aportadas a reglamentos o directivas.

En esta solicitud de inscripción el grupo de interés debería aportar la justificación de grupos o ciudadanos a los que pretende amparar. En todo caso, sería la Secretaría General del Parlamento Europeo la que debería verificar que el grupo de interés tiene efectivamente el mandato de una serie de ciudadanos para actuar en defensa de una serie de intereses. Bastará para ello que incorpore la firma electrónica del responsable de asociaciones, corporaciones, empresas o sindicatos del ámbito de actuación que pretende abarcar, que estén ya inscritas en un registro público (como los actuales registros de lobbies del Parlamento Europeo o de la Comisión Europea). En el caso de que no se incorpore la firma de representantes de estas asociaciones, corporaciones, empresas o sindicatos, será necesario incorporar un pliego verificado por notario con la firma de al menos 5.000 ciudadanos en el que estos suscriban la declaración responsable que incluya los ámbitos de actuación y objetivos del grupo de interés, así como un compromiso ético por parte de los representantes del grupo (que deberán ser designados en el formulario de inscripción).

Asimismo, en el Reglamento que regulase la participación de grupos de interés, deberá establecerse, en la declaración responsable y en el código de

conducta que deben firmar los representantes de esos grupos de interés, un régimen de incompatibilidades estricto en la actuación de miembros o representantes de grupos de interés en relación con propuestas que puedan entrar en conflicto de interés con beneficios personales. Ya en otros ordenamientos se ha regulado un régimen de sanciones para grupos de interés que incumplan determinadas normas éticas y de conflictos de interés, como la expulsión automática del Registro si la Secretaría General del Parlamento Europeo detecta ese incumplimiento de esa normativa y de la declaración responsable relación a propuestas que puedan entrar en conflicto de interés con beneficios personales.

La llevanza del Registro debería encargarse a la Secretaría General del Parlamento Europeo, por ser un órgano técnico e independiente.

Finalmente, es importante que se fije un plazo máximo para tramitar la inscripción en el Registro, con el silencio positivo como regla. Parece razonable el plazo de un mes, que otorgue tiempo suficiente a la Secretaría General del Parlamento Europeo para verificar la información aportada por el grupo de interés y realizar consultas a otros órganos si así se requiere.

Este Registro de grupos de interés sería así la piedra angular del sistema, pues tanto la Comisión Europea como los grupos parlamentarios que pretendan presentar cualquier proposición normativa, deberían consultar previamente con los grupos de interés inscritos en el Registro que puedan ser resultar afectados.

### ***3.2.2. Derechos de participación que otorgaría la condición de grupo de interés inscrito***

Este régimen reforzado de inscripción en un Registro de grupo de interés (no de lobbies como actualmente existe), tendría la virtualidad de otorgar unos derechos reforzados a esos grupos, que van más allá de un derecho de participación ciudadana como actualmente se regula.

Así, la Comisión Europea tendría la obligación de remitir el proyecto de directiva o reglamento a los grupos de interés inscritos en el Registro y cuyo ámbito de actuación coincidiera con el de la directiva o reglamento propuesto. Los grupos de interés tendrían derecho a remitir sus propuestas y la Comisión Europea tendría que incluir en un anexo las propuestas recibidas y hacer constar en cada precepto qué partes provienen de aportaciones de esos grupos de interés. De este modo, tanto el público en general como los grupos parlamentarios del Parlamento Europeo podrían analizar las aportaciones de los grupos



y cuáles han sido tenidas en cuenta. Por ejemplo, un grupo parlamentario o un diputado podría mencionar que una propuesta de determinada asociación no ha sido tomada en cuenta e incluso podría presentar una enmienda acogiendo esa propuesta o llamar a comparecer a ese grupo de interés.

En este sentido, los grupos de interés que hubiesen aportado aspectos en la propuesta de directiva o reglamento tendrían derecho a comparecer en el Parlamento Europeo para explicar sus aportaciones.

Por tanto, el Reglamento comunitario que desarrolle el estatus y vías de participación de estos grupos de interés debe contemplar que cualquier regulación que la Comisión Europea o un grupo parlamentario de la Eurocámara pretenda incluir, debe detallar la “huella legislativa”, esto es, las partes de esa propuesta que tienen origen en recomendaciones de grupos de interés, tanto en un sentido como en otro (no solo si ha habido consultar con estos grupos). La necesidad de implementar esta huella legislativa en Europa ha sido analizada en detalle por Transparencia Internacional (Transparencia Internacional, 2015: 10).

Así, por ejemplo, la influencia de un grupo de interés del sector bancario quedaría contrapesada por una influencia de una asociación de consumidores afectados, debiendo constar la propuesta de ambos grupos de interés en la propuesta que presente la Comisión Europea o un grupo parlamentario. Con ello se alcanzaría la suma positiva de la que Sartori ha teorizado.

Como hemos comentado, una vez que una propuesta acoge las propuestas de un grupo de interés, este tendría derecho a participar en las comisiones parlamentarias donde se debata la propuesta, pudiendo comparecer a petición propia si el grupo parlamentario que ha presentado la propuesta no ofrece esa comparecencia.

Asimismo, cualquier grupo de interés inscrito en el Registro con interés en una materia debería tener legitimidad para plantear ante la Comisión Europea un proyecto de Directiva o Reglamento. La Comisión Europea podría no tramitar ese proyecto alegando que: (i) la materia ya ha sido objeto de una iniciativa similar en la misma legislatura, o (ii) dicha materia está actualmente en trámite o (iii) que la propuesta carece de la homogeneidad necesaria para tramitarse como iniciativa propia.

Finalmente, una vez aprobado un Reglamento o Directiva europeos, deberían figurar en un anexo a los mismos las contribuciones de cada grupo de interés. Con ello se lograrían varios objetivos:

- Otorgar legitimidad de ejercicio a las instituciones comunitarias fomentando la participación de la sociedad civil.
- Mejorar la calidad técnica de la normativa comunitaria al prestar más atención a la problemática de los sectores afectados.
- Permitir una mayor accountability de la labor de las instituciones europeas al poder comprobar el origen de la legislación y las diferentes propuestas de la sociedad civil afectada que se han tenido en cuenta.

De este modo, cuando un Reglamento o Directiva se quiera poner en práctica o modificar, los sectores afectados podrán comprobar si sus demandas han sido recogidas, y si su aplicación práctica es respetuosa con esas demandas.

En todo momento, tanto las reuniones mantenidas por los grupos, como el estado de la tramitación y la participación del grupo de interés, debería publicarse en la web del grupo parlamentario o la Comisión que acogió la iniciativa y en la web del Parlamento Europeo.

### ***3.2.3. Financiación de la tramitación por el grupo de interés en caso de que la Comisión Europea no considere procedente dicha tramitación***

En todo caso, el rechazo a la tramitación de un proyecto de Directiva o Reglamento, por la Comisión Europea en los supuestos tasados enumerados, no debería ser óbice para que el grupo de interés pueda, presentando una agenda de comparecencias y un plan de tramitación de la proposición, financiar la iniciativa y que esta se lleve a cabo, siempre que algún grupo parlamentario europeo o un número mínimo de parlamentarios apoyara esa tramitación.

Tomando como referencia las private laws británicas, la Comisión Europea tendría que tramitar esa proposición. En el Reino Unido se regula, mediante las “Private Member’s Bills”, la posibilidad de que un grupo de interés financie la tramitación de un proyecto de ley que afecte a sus intereses. En este sentido, cabe mencionar el artículo 19 del Capítulo 3 del Código de Conducta y de la Guía relativa a las reglas de conducta de los miembros de la Cámara de los Comunes del Parlamento Británico (disponible en <https://publications.parliament.uk/pa/cm201516/cmcode/1076/107606.htm>), según el cual no se impedirá, en el caso de las “Private Member’s Bills”, que se tramite una proposición de ley por parte de quien haya recibido financiación de un grupo que persiga los objetivos de la ley, siempre que ese miembro de la cámara no

tenga relación financiera con esa organización que deberá estar registrada o registrarse en el parlamento británico.

El grupo de interés debería garantizar financieramente esa tramitación depositando por adelantado el importe de la tramitación, que debe incluir el coste de las comparecencias, de los estudios que se encarguen y otros costes materiales como desplazamientos y material. Para determinar el coste de esta tramitación debería la Mesa del Parlamento Europeo publicar un Acuerdo en el que comunicara al grupo de interés ese coste para que este pudiera garantizarlo.

Evidentemente esta tramitación no daría derecho al grupo de interés a obtener la aprobación de un texto final de Directiva o Reglamento, y en todo caso durante esa tramitación ese proyecto de Directiva debería remitirse por la Secretaría General del Parlamento Europeo a los grupos de interés afectados inscritos en el Registro, para que puedan plantear sus propuestas. La iniciativa legislativa no sería atribuida al grupo de interés que obtenga financiación para tramitar la propuesta, puesto que una vez que se admita a trámite por la Mesa del Parlamento Europeo, esa propuesta seguiría los cauces habituales y sería objeto de enmiendas y de aprobación por los grupos parlamentarios.

#### **4. Conclusiones**

En este estudio se han analizado en primer lugar las fallas de la democracia representativa actual, concluyendo que la ausencia de mecanismos institucionales de participación de la sociedad civil está provocando una disminución de la legitimidad de las instituciones europeas. Asimismo, se ha analizado que la participación de esa sociedad civil a través de grupos de interés puede mejorar la calidad normativa.

En segundo lugar, se ha concluido que la actual regulación en la UE de los lobbies no contiene los instrumentos adecuados para esa participación de la sociedad civil a través de grupos de interés, pues (i) no existe una obligación de la Comisión Europea o grupos parlamentarios europeos de dirigirse a los grupos afectados inscritos en el Registro de lobbies existente; (ii) tampoco se regula una huella legislativa efectiva por la que las propuestas o el texto final de Directivas o Reglamentos incluyan el contenido de las aportaciones de estos grupos de interés, y (iii) los grupos de interés no pueden participar en el Parlamento Europeo defendiendo sus propuestas ni existe obligación de los

grupos parlamentarios o de la Comisión de llamarlos a comparecer a pesar de que hayan contribuido a las propuestas presentadas por estos.

Por ello se ha concluido que la regulación ambiciosa de un cauce participativo para los grupos de interés en las instituciones europeas está plenamente justificada y tendría como efecto una mayor legitimidad de estas instituciones. En este sentido se ha esbozado el contenido de ese procedimiento participativo, destacando propuestas como (i) la creación de un registro efectivo de grupos de interés, que sirva para que la Comisión Europea tengan que efectuar una notificación a los grupos de interés afectados sobre el contenido de un proyecto de directiva o reglamento que coincida con su ámbito de actuación; (ii) la posibilidad de los grupos de interés de presentar proyectos que deben ser tramitados salvo que concurran causas tasadas que justifiquen su inadmisión; (iii) la obligación de permitir la participación de estos grupos de interés en comisiones parlamentarias si han realizado propuestas que hayan sido acogidas por la Comisión proponente del texto o por una enmienda de un grupo parlamentario; (iv) la necesidad de garantizar la huella legislativa que recoja las propuestas de grupos de interés en todo proyecto de Directiva o Reglamento comunitarios; y (v) la posibilidad de permitir la tramitación de una propuesta de un grupo de interés que no fue tramitada si el grupo de interés accede a su financiación, bajo determinadas condiciones.

El objetivo más relevante a largo plazo sería dotar a la democracia representativa de un procedimiento de participación ciudadana que permita recuperar el impulso del proyecto europeo.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alonso Pelegrín, E. (2016), *El lobby en la Unión Europea. Manual sobre el buen uso de Bruselas*, Madrid, ESIC, 2ª edición.
- Alzaga Villamil, O. (2008), *Derecho político español*, Madrid, Editorial Universitaria Ramón Areces, 4ª edición.
- Consejo de Europa (2013), *Report on the role of extra-institutional actors in the democratic system (lobbying)*.
- Estefanía, J. (2008), “Necesitamos un nuevo Contrato Social”, en *suplemento Ideas, El País*, enlace web [https://elpais.com/economia/2018/09/14/actualidad/1536939958\\_497803.html](https://elpais.com/economia/2018/09/14/actualidad/1536939958_497803.html), consultado el 28 de noviembre de 2019.
- García Pelayo, M. (1996), *El Estado de Partidos*, Madrid, Alianza Editorial [1986].
- Guerrero Salom, E. (2004), *El Parlamento: Qué es, Cómo funciona, Qué hace*, Madrid, Síntesis.
- Locke, J. (2014), *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*, Madrid, Alianza Editorial [1764].
- Montero, J.R; Gunther, R. y Linz, J. J. (2002), *Partidos Políticos, Viejos conceptos y nuevos retos*, Madrid, Fundación Alfonso Martín Escudero, Trotta.

- Nieto, A. (2008), *El desgobierno de lo público*, Madrid, Ariel.
- Orestes Suárez, A. (2019), “Auge y declive de la iniciativa ciudadana europea, ¿Guardar las apariencias o garantizar la participación?”, en *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 69/2019, Pamplona, Civitas.
- Kuttner, R. (2018), *Can democracy survive global capitalism?*, W.W. Norton & Company.
- Sartori, G. (2007), *Qué es la democracia*, Madrid, Taurus [1993].
- Sartori, G. (2008), *La democracia en 30 lecciones*, Madrid, Taurus [2008].
- Transparency International (2015), *Lobbying in Europe*, enlace web [https://www.transparency.org/whatwedo/publication/lobbying\\_in\\_europe](https://www.transparency.org/whatwedo/publication/lobbying_in_europe), consultado el 3 de julio de 2019.
- Villoria, M. (2015), *Los grupos de presión y la transparencia*, Madrid, VIII Jornada de la Asociación Española de Interventores de Parlamentos.
- Zakaria, F. (2003), *El futuro de la libertad*, Madrid, Editorial Taurus [1998].



# ***PARTICIPACIÓN CÍVICA EN LA UE: EL CASO DE LA INICIATIVA CIUDADANA EUROPEA***

**Jorge Juan Morante López**  
Universidad Complutense de Madrid

**Carmen Ventura Salom**  
Universitat de València

## **1. Introducción**

Planteamos en esta aportación el estudio realizado sobre la iniciativa ciudadana en la Unión Europea. Son numerosos los estudios que, sobre la democracia, se han realizado desde su origen y a lo largo de los siglos, siendo aún hoy, en el siglo XXI, difícil encontrar unanimidad conceptual al respecto.

Las democracias actuales se articulan en torno a nuevos escenarios que deben hacer frente a retos y desafíos hasta el momento no contemplados. Con la aparición de las nuevas tecnologías, los cauces y métodos tradicionales de comunicación se han transformado de forma considerable, permitiendo, a través de su uso, nuevos mecanismos de participación de la ciudadanía.

Las nuevas herramientas de comunicación permiten, que tanto las administraciones públicas como la ciudadanía puedan interactuar de manera más efectiva, transparente y activa. Además de permitir un mayor y más fácil acceso a la información. Dichas tecnologías, como analizamos en el presente trabajo, han permitido, por un lado, un mayor conocimiento de la actividad de los gobernantes y por otro, han articulado la utilización de nuevas herramientas por parte de la ciudadanía, que han hecho efectiva su influencia en los procesos decisorios y consecuentemente, en la toma de decisiones.

Tanto las formas como los tipos de comunicación han evolucionado considerablemente, como también lo han hecho los perfiles de los usuarios de las redes sociales, que han revolucionado los procesos. Encontramos, en el presente trabajo, diversos ejemplos prácticos sobre la importancia de la comunicación en las redes sociales, teniendo en cuenta los objetivos que se quieren transmitir, la utilización de las estrategias más adecuadas a la difusión del

mensaje y la necesidad de un estudio previo del público objetivo al que van dirigidos dichos mensajes.

Una vez expuesta y clasificada la tipología comunicacional, así como los ejemplos concretos fundamentados en hechos reales, nos centramos en analizar la importancia de la iniciativa ciudadana en la Unión Europea que no es el único mecanismo de participación ciudadana, sin embargo, sí que se trataría del más reciente en aplicarse. Sin duda, supone un punto de inflexión en la historia de la UE, ya que, como es sabido, el Tratado de Lisboa, otorga a la ciudadanía europea un mayor protagonismo e introduce en su articulado, una nueva forma de participación ciudadana, que podríamos considerar como de democracia directa, lo que supone un incremento de los derechos ya reconocidos. En base a toda la investigación concluimos además que la Iniciativa Ciudadana Europea (ICE) constituye una herramienta de la democracia digital.

El objetivo de la presente investigación es comprobar si la ICE constituye una herramienta de la democracia digital. Para realizar este estudio hemos analizado las fases en que se divide el proceso de cada iniciativa, pero también como se han desarrollado algunas de las principales propuestas presentadas. Partiendo del objetivo, hemos estudiado esta herramienta desde su aplicación y la documentación al respecto. Aparte hemos estudiado algunos casos de propuestas presentadas.

## **2. Las nuevas tecnologías en la política**

A comienzos del s. XXI hace su aparición la web 2.0, una web que deja de ser estática y meramente informativa para convertirse en dinámica y participativa, y con ella aparecen los blogs y las Redes Sociales digitales, abriendo la posibilidad de nuevas herramientas que permitan una democracia digital. A estas se las conocen como Nuevas Tecnologías o TICs.

La Comunicación Política es cualquier comunicación que busca influir en el proceso político, que sería el proceso de toma de decisiones para la consecución del Interés general y/o colectivo, y los medios a través de las cuales se ha venido realizando han ido evolucionando a lo largo de la historia, desde las imágenes en las Iglesias hasta la llegada de Internet, pasando por la Imprenta, la Radio y la Televisión.

En base a los objetivos que se esperan conseguir podríamos hablar de diferentes tipos de comunicación política en función de los objetivos: la comunicación electoral, la comunicación institucional y la comunicación de los lobbys.



Internet ha ido aumentando los usos que se pueden hacer del mismo desde que, en los años 90, dejó de ser una tecnología exclusiva de las universidades y del ejército y comenzó su masificación, y con ello también está cambiando la forma de comunicar en política, de unidireccional a bidireccional o incluso multidireccional, ya que la ciudadanía, tradicional receptor de la comunicación política, puede responder a través de las Redes Sociales y esto puede generar múltiples respuestas.

En la antigua Roma Quinto Tulio Cicerón le explicó a su hermano Marco la importancia de tener una red de contactos en una campaña electoral para ganar unas elecciones (Cicerón, 2011) y las Redes Sociales digitales de nuestro tiempo pueden ser una nueva herramienta a través de la que gestionarla y mantenerla.

Sin embargo, nos encontramos con diferentes opiniones y, en algunos casos, contrapuestas, respecto al uso de las TICs en Comunicación Política. Javier Lorenzo (Lorenzo, 2012) considera que «este incremento del volumen de información y de las posibilidades de transmisión, no sólo permite un mayor acceso y conocimiento del mensaje de los partidos sino también de los intereses y demandas de los ciudadanos».

Mientras, Ignatieff (2014) señala que «si Internet sustituye a la política, desaparecerá todo contraste con la realidad y no habrá ya ninguna ocasión para que un votante contemple en persona a un político y tome la decisión de confiar en él o no, de creerlo o no».

En opinión de Ramón Cotarelo (2013) nos encontraríamos «con una nueva ágora digital unitaria tremendamente diferenciada pues en ella participan en un clima de igualdad los órganos de gobierno del país, los ciudadanos con sus blogs y a través de las sociales, las empresas, los sindicatos, etc.».

Según un estudio de Anduiza, Cristancho y Cantijoch (2012), los perfiles medios de los usuarios que se interesan por la política a través de las nuevas tecnologías son: personas con mayor nivel de estudios y de habilidad en el uso de Internet; interesados por la política; de clase media; son lectores de prensa; no tienen una determinada ideología porque los hay tanto de izquierdas como de derechas.

Sin embargo, aunque Internet ha revolucionado la forma de comunicarnos estableciendo una relación horizontal entre personas, empresas e instituciones que sitúa a todos los actores en pie de igualdad, aunque no podemos obviar que existiría una brecha digital ligada a una serie de factores como el tiempo, la formación, el nivel económico y el uso que se hace de Internet, que

dificultan que todo el mundo esté en Internet y que el uso que se haga de la Red tenga carácter político.

Además de para trasladar el mensaje, las nuevas tecnologías suponen una herramienta para obtener financiación para la campaña (Del Orbe, 2018). Las Redes Sociales serían un medio para los 3 diferentes tipos de comunicación política que hemos expuesto anteriormente y a continuación voy a exponer unos ejemplos ilustrativos de los tipos de comunicación a los que he aludido.

En relación con la Comunicación Electoral, la comunicación destinada a obtener el puesto de autoridad desde el que adoptar las políticas, podemos encontrar los siguientes casos:

- Elecciones en EE. UU., es conocido el efecto que tuvieron los blogs y las redes sociales para que Obama ganase las elecciones presidenciales de EE. UU. en 2008 (tanto para la captación de votos como de fondos para financiar la campaña). Al respecto, un estudio de Williams y Gulati (Williams y Gulati, 2007), señala que, Facebook, al conectar con amigos y gente que viven, trabajan y estudian alrededor de ellos, permite no solo que compartas fotos, enlaces y vídeo sino aprender más acerca de otras personas y, por ello, esta Red puede servir para enriquecer el proceso democrático mediante la interacción entre candidatos y votantes y que, respecto a las elecciones legislativas de 2006, los candidatos que doblaban su número de seguidores en esta Red Social aumentaban en un 3% el número de votos.
- Elecciones Europeas de 2014. En mayo de 2014 nos encontramos que se utilizaron las Redes Sociales digitales e Internet, no sólo para la campaña institucional del Parlamento Europeo, sino también para las campañas electorales de los diferentes Partidos Políticos Europeos ya que, por primera vez, se presentaron diferentes candidatos a presidir la Comisión. Cabe destacar que SkaKeller, co-candidata del Partido Verde Europeo, fue la que más creció en seguidores durante la campaña, algo que puede estar correlacionado con que fuese la que más interactuase con sus seguidores ya que, su aparición en medios de comunicación tradicionales en Europa fue muy reducida. Otro dato resaltable es que los mensajes políticos que combinaban imágenes con texto eran los que más impacto consiguieron.

En la Comunicación Institucional, convencer desde la autoridad sobre la importancia de la decisión adoptada o mejorar la imagen de la Institución, tenemos estos ejemplos:

- Respecto a la utilización de Internet y las Redes Sociales en este campo, las Instituciones Europeas son prácticamente pioneras en Europa. En 2009, debido al rechazo de la Constitución Europea en los Referéndum de Francia y Holanda y a la caída en la participación de las Elecciones Europeas de ese año, los dirigentes europeos comprendieron la necesidad de dar a conocer mejor Europa y de crear un Espacio Público Europeo que incluyese Blogs, Redes Sociales y Web 2.0. El Parlamento Europeo tiene una página oficial en Facebook, en inglés, con 2.063.739 seguidores en la actualidad (Es la institución europea más seguida en esta red social) y en Twitter tiene cuentas en las 24 lenguas oficiales de la UE, además de las cuentas de sus oficinas de información y las de algunos servicios como el audiovisual, siendo las más seguidas la cuenta en inglés con más de 200.000 seguidores, la cuenta en italiano con 108.000 y la cuenta en español con 66.000. La Comisión Europea también tiene página en Facebook, aunque no con tantos seguidores como el Parlamento Europeo, (504.265 seguidores) y dispone de una cuenta oficial en Twitter (@EU\_Commission), en inglés, con 519.000 seguidores. Todas las instituciones europeas están presentes en Twitter, sin embargo, no todas ellas disponen de página en Facebook.
- Otros casos sería el de la Policía Nacional de España (@policia), o el del Ayuntamiento del Distrito de Clemsey (Londres).
- Comunicación de los Lobbies o grupos de interés que buscan influir en el proceso político nos encontraríamos diferentes casos: como el caso de la Iniciativa Ciudadana Europea, el de Kuorum, osoigo.com o Change.org.
- El profesional que realiza la comunicación política en las Redes Sociales no sólo debe saber de ellas, sino que debe tener conocimientos sobre la política y para quien se trabaje porque, como señala Baldassare di Castiglione (1854):

“Es necesario al cortesano para hablar y escribir bien el saber, porque quien no sabe no puede ni decirlo ni escribirla [...] Explicarlo bien con las palabras las cuales, si no me engaño, deben ser propias, elegidas, espléndidas y sobre todo usadas también por el pueblo.”

Para llevar a cabo una campaña de Comunicación Digital, hay que tener claros los objetivos, decidir en qué sitios se quiere aplicar y por qué y establecer una estrategia en la gestión si queremos tener éxito. También es necesario realizar una labor de escucha activa para conocer al público objetivo al

que te diriges. Es importante ser creativo para atraer la atención del público objetivo y estar preparado tanto para imprevistos, por ejemplo, la aparición de trolls, como para renovarse, porque las cosas que una vez te llevaron al éxito no es seguro que si las repites consigan el mismo resultado. Hay que ser valiente al actuar, sin caer en la temeridad (si se cae en la temeridad se corre el riesgo de generar sin darse cuenta una crisis de reputación), planificando y reflexionando nuestras actuaciones, no dejar que ataques de trolls nos afecten de forma personal, y con cierta autonomía para actuar porque no puede todo estar ceñido a respuestas estándar.

La ausencia de profesionales en la Comunicación Digital y la mala gestión de estas pueden llegar a generar crisis de reputación online como las de los siguientes casos:

- El Partido Popular en 2013.
- La primera cuenta de la política española Rosa Díez en Twitter.
- El caso de Toni Cantó, cuando este era diputado de UPyD.

En conclusión, es incuestionable que la revolución digital, con la aparición de Internet, como medio de comunicación de masas, no deja de ser más que un mero reflejo de la sociedad. A su vez esto ha influido en la forma de interactuar con las instituciones públicas y que los ciudadanos reivindican una relación multidireccional, que permitiéndoles ejercer un papel más activo que el de receptores de la comunicación política.

Con las nuevas tecnologías el papel de la comunicación política ya no es meramente de oferta y la ciudadanía la consume pasivamente. Lo significativo es que los demócratas también construyen el argumentario de la comunicación pública en una constante retroalimentación, como corresponde a las democracias contemporáneas.

Eso no quiere decir que la Comunicación Política en las TICs pueda estar en manos de cualquiera, sino que requiere de profesionales preparados, con conocimientos y habilidades que garanticen una buena gestión de estas y no generen crisis de reputación o si se genera una por factores externos le dé una respuesta adecuada.

En 2008 la comisión de Cultura y Educación del Parlamento Europeo planteó la necesidad utilizar las nuevas tecnologías para facilitar la participación de los ciudadanos europeos.<sup>1</sup> Las instituciones de la Unión Europea, en 2009,

---

<sup>1</sup> Ver informe de la comisión de Cultura y Educación sobre un diálogo activo con los ciudadanos sobre Europa. 2008/2224-INI.

debido al rechazo de la Constitución Europea en los referéndums de Francia y Holanda y a la caída en la participación de las elecciones europeas de ese año, comprendieron la necesidad de dar a conocer mejor Europa. Y, para ello, la necesidad de crear un Espacio Público Europeo que incluyese blogs, redes sociales y web 2.0. Un espacio que favorece el establecimiento de instrumentos de Democracia Digital.

### 3. Democracia digital

En su discurso de Gettysburg, Abraham Lincoln definió la democracia como «el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo».<sup>2</sup> Un gobierno que sería elegido por el conjunto de la ciudadanía, donde cualquier ciudadano es elegible para formar parte de ese gobierno y que se preocupa por satisfacer el interés general.

Sin embargo, nos encontramos que existen limitaciones para ser elector y elegible (sobre todo por la edad y la nacionalidad) y es difícil de determinar qué es el interés general. Por lo que hacen falta herramientas que mejoren la cercanía entre los gobernantes y la ciudadanía.

Es evidente que las crisis que hemos vivido recientemente han influido en gran medida en un incremento de la desafección ciudadana hacia las instituciones públicas, al considerar que no se han satisfecho en mayor o menor medida, las expectativas creadas. A ello, hay que añadir, los nuevos retos a los que se enfrentan las instituciones democráticas, cuyo poder de decisión, ha sido, en ocasiones, sobredimensionado.

H. Rheingold estableció el concepto de democracia digital (Rheingold, 2004), marcando un cambio con respecto al concepto de teledemocracia de Beker y Aterton. Con la aparición de la radio y la televisión mejoró el acceso a la información y con las nuevas tecnologías se facilita una interacción donde los ciudadanos dejan de ser receptores pasivos de la información, siendo ellos mismos generadores de información.

La investigadora María Chalfoun Blanco considera que «el uso de Internet permite que se superen las barreras geográficas, lingüísticas y de otra índole. Facilita el acceso a la información a todos, a la vez que se convierte en un espacio para el debate» (2012). Y esto lo comprendieron las Instituciones Europeas cuando decidieron crear un Espacio Público Europeo que incluyese

---

<sup>2</sup> Ver discurso de Gettysburg en <http://www.libertad.org/el-discurso-de-gettysburg>

blogs, redes sociales y web 2.0, estableciendo mecanismos de participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías.

#### **4. La Unión Europea**

¿Qué es la Unión Europea? Es una organización supranacional de países europeos «unidos en la diversidad». Sus valores son la solidaridad, la cooperación, la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos. Consta de un Mercado Único con Unión Aduanera, eliminación de fronteras interiores y libre circulación de servicios, productos, personas y capitales.

La fundación de la Unión Europea (UE) tendría su origen en la Declaración del 9 de mayo de 1950 del entonces ministro francés de Asuntos Exteriores, Robert Schuman, de la que cabe destacar esta frase: «Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho». Surge con la creación de la CECA (1952), luego la Euratom (1958) y la Comunidad Económica Europea (1958), organizaciones que se fusionaron para dar lugar a la actual Unión Europea. Como organización supranacional ha ido ampliando sus campos de actuación a lo largo del tiempo. La fecha de la Declaración Schuman, el 9 de mayo, se celebra el Día de Europa.

La UE se puede definir como un sistema político parlamentario con un sistema legislativo bicameral: con una Cámara Alta, el Consejo de la Unión Europea y el Consejo Europeo, que representan a los Estados miembros; y una Cámara Baja, el Parlamento Europeo, que representa a los ciudadanos. Aunque con ciertas incorrecciones.

Sería un sistema parlamentario porque el poder ejecutivo, la Comisión Europea, es elegido por el poder legislativo, ya que el candidato a presidir la Comisión, aunque es propuesto por el Consejo Europeo, debe obtener la aprobación de la mayoría absoluta del Parlamento Europeo, después cada Estado miembro propone los candidatos a formar parte de la Comisión y el presidente decide quiénes y para qué responsabilidades selecciona (1 por Estado miembro). Más tarde, cada uno de esos futuros comisarios, debe someterse a una audiencia en la comisión del Parlamento Europeo que trate los temas que vaya a gestionar. El proceso finaliza con que, el Parlamento Europeo, debe dar su aprobación al ejecutivo comunitario en su conjunto. Sin embargo, encontramos algunas imperfecciones como que el Consejo tiene algunas funciones de ejecución de las políticas europeas o que la iniciativa legislativa sólo la tiene la Comisión.

Existen partidos políticos europeos casi desde la creación del Parlamento Europeo, como agrupación a nivel europeo de partidos nacionales ideológicamente afines, y están reglamentados desde 2003. Existirían 14 partidos políticos europeos con representación en el Parlamento Europeo, aunque la mayoría acaban integrándose en los grupos de uno de los que serían los 5 principales: Partido Popular Europeo, Partido Socialista Europeo, ALDE, Verdes y el Partido de la Izquierda Europea.

A principios los años 80 se empezó a hablar del déficit democrático de la Unión Europea. Desde entonces en las sucesivas reformas de los Tratados se ha buscado mejorar la democracia europea convirtiendo al Parlamento Europeo en colegislador en la mayoría de las competencias de la Unión Europea pero también estableciendo mecanismos de participación ciudadana.

Con el Tratado de Lisboa se introduce una nueva forma de participación pública en la elaboración de políticas de la Unión Europea: la Iniciativa Ciudadana Europea. Tal como exige el Tratado,<sup>3</sup> el Parlamento Europeo y el Consejo, a propuesta de la Comisión Europea, adoptaron a través de un Reglamento las normas y el procedimiento que regulan este nuevo instrumento.<sup>4</sup>

Ante esta situación, urge encontrar soluciones, y habilitar cauces que contribuyan a mejorar la calidad de las relaciones de las instituciones de la UE, con la ciudadanía, ya que tal y como afirma Castells<sup>5</sup>, el deseo de la ciudadanía es que su voz sea oída por la clase política, que sus demandas sean escuchadas, además de la necesidad de que la democracia encuentre nuevos cauces e instrumentos de participación ciudadana, más efectivos, transparentes y eficaces.

Es notorio y significativo, el incremento de ideas populistas y euroescépticas en algunos Estados miembros, que históricamente se han caracterizado por apoyar firmemente una UE más integrada e integradora. Este hecho, pone de manifiesto, la necesidad de adecuar las soluciones a los retos y desafíos, en los que las sociedades se ven inmersas en la actualidad. Y ello supone, aceptar el hecho de que se han de realizar reformas de suficiente envergadura que contribuyan a que la ciudadanía recupere la confianza tanto en las instituciones democráticas como en las decisiones que de ellas emanan.

---

<sup>3</sup> Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, consultado en página web: *El acceso al Derecho de la Unión Europea*: [www.eur-lex:http://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=es](http://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=es)

<sup>4</sup> Reglamento (UE) n° 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, sobre la Iniciativa Ciudadana Europea.

<sup>5</sup> Ver Castells, M. "Movimientos Sociales Urbanos. Siglo XXI", en Rodríguez, M. *Modelos de participación ciudadana como solución a las crisis institucionales motivadas por una oposición social*. UPV-EHU.

Los ciudadanos, tienen en ocasiones, la impresión de que determinadas acciones políticas están diseñadas únicamente para ser rentabilizadas electoralmente. La abstención electoral y la desafección son consideradas cuestiones que los políticos se plantean únicamente, en cada convocatoria electoral, en el recuento de votos para obtener la ansiada mayoría, mientras que la ciudadanía, lo vive por su parte como un alejamiento progresivo de quienes les gobiernan. Es evidente, que resulta muy difícil construir una democracia política, sin una democracia económica, sin equilibrio, sin justicia, ya que, en ocasiones, el ejercicio de la política, se ha convertido para algunos, en una escala de promoción social y económica, dejando en el olvido el interés general al que se deben.

Ahora bien, tal y como afirma Porras<sup>6</sup>, en el plano de las reformas, es esencial, la potenciación de los mecanismos de control, la multiplicación de los instrumentos que permitan la exigencia de responsabilidad de los representantes, el establecimiento de frenos para comportamientos desviados. Contrapesos en manos de los ciudadanos, no sólo para ser utilizados frente a las estructuras clásicas del poder sino frente a las nuevas estructuras de poderes privados.

En su acepción más clásica, Porras, afirma, que la democracia es una forma de gobierno que se diferencia de otras formas de gobierno en base a dos criterios bien establecidos: primero, la titularidad del poder que corresponde al pueblo, lo que la diferencia de la monarquía y la aristocracia, y, segundo, la orientación o el fin del gobierno que, al ser el interés general, la diferencia de la demagogia o del despotismo en el que la mayoría gobierna en interés propio y no del conjunto.

Si bien, es cierto, tal y como fórmula Estlund<sup>7</sup> que "la democracia implica relaciones de autoridad en la que algunos mandan sobre otros", esta afirmación se formula sobre la base en que:

“Al hablar de democracia se alude a la autorización colectiva de leyes y políticas reales, instrumentada por las mismas personas que quedan sometidas a ellas [...], dando por sentado que el núcleo del concepto de democracia es, o por lo menos encierra, la idea de que los ciudadanos colectivamente autorizan las leyes al votar por ellas y/o los funcionarios que las hacen.”

Pero tal y como afirma Sartori,<sup>8</sup> «el pasado es prólogo en la medida en la que se incorporan nuevas generaciones y surgen circunstancias nuevas, es

---

<sup>6</sup>Ver Porras Nadales, A. VV.AA. *El Debate sobre la crisis de la representación política*. Tecnos, 116-231.

<sup>7</sup>Ver Estlund, D. La autoridad democrática. Los fundamentos de las decisiones políticas legítimas, en *Siglo XXI*, 16-101.

<sup>8</sup>Ver Sartori, G. *¿Qué es la democracia.?*, Santillana, 303-321.



necesario pensar los nuevos pensamientos». Es preciso pues, que examinemos cuidadosamente la aplicabilidad de nuestros programas y la coherencia entre medios y fines, es decir, qué medios conducen a qué fines y cómo conducen a dichos fines. Así, concluye Sartori, «para progresar es necesario avanzar, recordando (por lo menos los errores), sabiendo y aprendiendo».

Uno de los avances más destacados, en este sentido es, como abordaremos seguidamente de forma más detallada, la introducción de la iniciativa ciudadana como mecanismo democrático, de participación directa, por parte de la ciudadanía.

Gracias a la ICE, se establecen los cauces adecuados, a través de los cuales, los ciudadanos europeos, en las formas que se establezcan, se convierten en los protagonistas, en tanto que, canalizan sus demandas hacia las instituciones europeas, contribuyendo a través de sus peticiones a establecer prioridades en las agendas políticas y legislativas.

A través del ejercicio de esta herramienta, queremos resaltar dos aspectos, a nuestro entender importantes:

Por un lado, supone una concienciación por parte de la ciudadanía europea del reconocimiento de sus derechos de participación en la elaboración de las políticas públicas europeas y por otro, entendemos que el mecanismo a través del cual se presenta una iniciativa ciudadana contribuye a una mayor cohesión y comprensión entre los ciudadanos europeos.

## **5. La participación ciudadana en la Unión Europea**

En la Unión Europea existen diferentes mecanismos de participación ciudadana: las elecciones europeas, las consultas públicas a la ciudadanía, el derecho a dirigirse al Defensor del Pueblo Europeo, el derecho de acceso a todos los documentos y a todas las reuniones públicas a través de Internet, el derecho a dirigir un escrito a cualquiera de las Instituciones Europeas, y la Iniciativa Ciudadana Europea.

Desde 1979 los ciudadanos de la UE pueden elegir mediante sufragio universal, libre y directo al Parlamento Europeo. Una Institución que ha pasado de ser un órgano consultivo a ser colegislador en la mayor parte de competencias comunitarias. Además, con la cláusula del Tratado de Lisboa el Consejo Europeo está obligado para tener en cuenta los resultados de las elecciones europeas para elegir al presidente de la Comisión Europea.

A comienzos del s. XXI el ejecutivo comunitario comenzó la realización de Consultas Públicas a la Ciudadanía para recabar las opiniones de ciudadanos y grupos de la sociedad civil. Estas consultas se realizan cuando la institución quiere iniciar o reformar una política europea. Aprovechan los resultados de las Consultas en la mejora del proyecto que presentarán al Consejo y al Parlamento Europeo.

La defensoría del Pueblo Europeo se encarga de investigar quejas o reclamaciones sobre mala gestión por parte de cualquiera de las instituciones europeas. Cualquier ciudadano de la Unión Europea puede dirigirse a esta institución para presentar una queja o reclamación al respecto.

Para garantizar una transparencia en el proceso de decisiones los ciudadanos europeos tienen el derecho de acceso a todos los documentos y a todas las reuniones públicas a través de Internet. Se estableció en el Tratado de Lisboa y desde entonces todas las deliberaciones de las Instituciones Europeas pueden ser seguidas por Internet. Para garantizar el acceso a los documentos existe un portal de datos abiertos de la Unión Europea.

En base al artículo 227 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea cualquier ciudadano tiene derecho a presentar una petición ante el Parlamento Europeo. Para recabar estas peticiones y estudiarlas existe una comisión parlamentaria con estas funciones. Los peticionarios pueden ser invitados a presentarla en una reunión de la citada comisión.

A continuación, hablaremos de la más reciente de todas ellas, la Iniciativa Ciudadana Europea.

## **6. La iniciativa ciudadana europea**

### **6.1 Definición**

Una iniciativa ciudadana europea,<sup>9</sup> es una invitación para que los ciudadanos propongan una legislación sobre asuntos en los que la UE tiene competencia para legislar. Para poder llevarla a cabo debe estar respaldado por al menos un millón de ciudadanos de la UE, procedentes de, al menos, una cuarta parte de los Estados Miembros (actualmente 7 de los 28 Estados miembros), en lo que se requiere un número mínimo de firmantes en cada uno de esos siete Estados miembros.

---

<sup>9</sup> Reglamento UE nº 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011.

## 6.2 Origen

El origen de la ICE se encuentra en la Convención sobre el Futuro de Europa, en junio de 2003, que decidió incluirla en el texto de una Constitución Europea. Como la Constitución fue rechazada en referéndum por Francia y Holanda se decidió aparcar el texto (Bilbao Ubillós, 2012: 50).

## 6.3 Objeto de una iniciativa ciudadana

Una iniciativa ciudadana puede ser planteada en cualquier campo en el que la Comisión tenga la facultad de proponer la legislación, por ejemplo, medio ambiente, agricultura, transporte o salud pública.

Con el fin de poner en marcha este instrumento, los ciudadanos deben formar un "comité ciudadano", compuesto por un mínimo de 7 ciudadanos de la UE que sean residentes en al menos siete Estados miembros diferentes, que serán los responsables de gestionar la iniciativa a lo largo de todo el procedimiento. Todas las propuestas presentadas se registran en una web central gestionada por la Comisión Europea,<sup>10</sup> previa cumplimentación de un formulario ajustado a lo establecido en el Reglamento sobre la iniciativa ciudadana e incluir todos los datos exigidos en relación con la iniciativa (título, descripción y objetivos, etc.), así como el número de registro de la Comisión.

Cuando la propuesta consigue un millón de firmas, la Comisión examinará cuidadosamente la iniciativa y en el periodo de los tres meses siguientes a recibir la iniciativa, los representantes de la Comisión se reúnen con los organizadores para conocer en profundidad las cuestiones y detalles planteados en su iniciativa. Teniendo los organizadores la oportunidad de presentar su iniciativa en una audiencia pública en el Parlamento Europeo.

El ejecutivo comunitario no está obligado a proponer una legislación como resultado de una iniciativa. Sin embargo, está obligada a dar una respuesta ya sea en sentido positivo o negativo, y si la respuesta es negativa debe fundamentarla bien. En el supuesto de que la institución acuerde presentar una propuesta legislativa, se iniciará el procedimiento legislativo ordinario a través del cual, esta presentará su propuesta al legislador (generalmente el Parlamento Europeo y el Consejo, o en algunos casos sólo el Consejo) y, si finalmente se adopta, se convertirá en ley.

---

<sup>10</sup> Iniciativa ciudadana: Art. 25 del I Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y el artículo 11, apartado 4, del TUE, Las condiciones de presentación y admisión de iniciativas ciudadanas de este tipo son objeto del Reglamento (UE) n° 211/2011 del Parlamento y del Consejo sobre la iniciativa ciudadana

## 6.4 Fundamento jurídico de la iniciativa ciudadana

El marco legislativo en el que se inscribe la Iniciativa Ciudadana Europea se establece en las disposiciones de los Tratados, concretamente en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea:

“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.”

El derecho de iniciativa ciudadana está contemplado en el artículo 11.4 del Tratado de la Unión Europea y como hemos indicado anteriormente, los procedimientos y requisitos necesarios para la iniciativa ciudadana se establecen en un Reglamento adoptado por el Parlamento Europeo y el Consejo: Reglamento de la UE, nº 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo.<sup>11</sup>

La Iniciativa Ciudadana Europea, es uno de los logros más significativos que en materia de protección ciudadana ha desarrollado la Comisión Europea ya que antes de legislar sobre determinados asuntos, la Comisión Europea hace partícipes a sus ciudadanos, a través de una consulta, sociedad civil, empresas y sindicatos de toda la UE con el fin de recabar el máximo de contribuciones y hacer una legislación lo más ajustada posible a la realidad y a los planteamientos de los distintos actores.

Las redes sociales han supuesto una revolución en materia de participación ciudadana ya que son un canal de participación y comunicación directo, de hecho, la mayoría de los comisarios, Direcciones Generales, agencias y oficinas de empleo de la Comisión Europea tienen presencia en redes sociales. Esto significa que existe la posibilidad de conexión directa con ellos a través de estos métodos, bien para expresar opiniones o bien para estar al corriente de cuanto ocurre a tiempo real.

El artículo 20 del Reglamento sobre la iniciativa ciudadana crea un comité que asiste a la Comisión a efectos de la aplicación del Reglamento en lo relativo a las especificaciones técnicas de los sistemas de recogida a través de páginas web.

La Comisión únicamente puede rechazarlas cuando el tema no sea competencia de la Unión Europea o perjudique a los Derechos Fundamentales de la

---

<sup>11</sup> Reglamento de Ejecución (UE) nº 1179/2011 de la Comisión, de 17 de noviembre de 2011, por el que se establecen especificaciones técnicas para sistemas de recogida a través de la página web.

Unión Europea. Si la Comisión rechaza la propuesta debe fundamentarlo, si no la rechaza tiene la obligación de presentar una propuesta de legislación en relación con la Iniciativa.

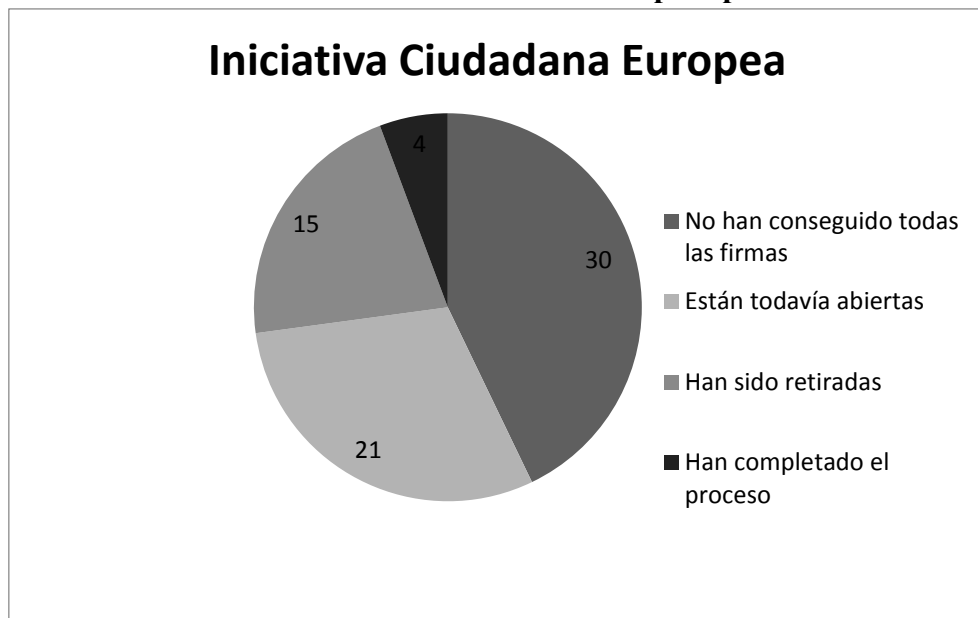
El proceso consta de 8 fases: una primera, de preparación de la propuesta y creación del comité promotor; la segunda es el registro de la propuesta, a partir de cuya fecha se empieza a contar el plazo para recoger las firmas; en la siguiente fase se certifica si la web de la iniciativa está habilitada para recoger firmas electrónicas; la cuarta fase es la recogida de las firmas, tanto en formato electrónico como en papel; en la quinta fase se verifican los apoyos obtenidos; una vez verificados los apoyos la Comisión permite que unos representantes les presenten directamente la propuesta; en la 7ª fase durante la cual la Comisión evalúa la propuesta en un plazo máximo de tres meses; en la fase final la Comisión Europea se reúne con los representantes de la iniciativa en una audiencia pública en el Parlamento Europeo para darles respuesta.

En la fase de registro, que se realiza de forma online, la información sobre la Iniciativa debe facilitarse en un idioma oficial de la Unión Europea.

Hasta el momento solo 4 iniciativas ciudadanas europeas han conseguido completar todo el proceso.<sup>12</sup> De las muchas iniciativas presentadas, 15 han sido retiradas antes de completar el proceso, 30 no han llegado a conseguir las firmas necesarias y 21 se encuentran todavía en pleno proceso. La iniciativa Righ2water fue la primera en completar todo el proceso.

---

<sup>12</sup> Ver <https://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful>

**Gráfico 1. Iniciativas Ciudadanas Europeas presentadas**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del portal de la Iniciativa Ciudadana Europea

### 6.5 El caso de Right2water

Right2water fue la primera iniciativa ciudadana europea que consiguió completar todo el proceso. Se trataba de una iniciativa sobre el derecho público de acceso al agua. En base a ello la iniciativa ciudadana proponía a la Comisión garantizar este servicio público mediante una directiva que impidiese su liberalización y/o privatización y que garantizarasen el acceso a este servicio y su saneamiento.

Esta iniciativa contó con 149 organizaciones implicadas en su consecución. Las organizaciones implicadas eran muy variadas desde sindicatos como sindicatos, ONGs y organizaciones políticas. Su comité promotor contaba con 42 miembros de 25 Estados miembros de la Unión Europea. Para la campaña contó con un presupuesto de 140.000 euros.

La iniciativa ciudadana contó con una web traducida a 11 idiomas oficiales de la Unión Europea (Pardo, 2014).

Una vez completado el proceso la Comisión Europea se comprometió a adoptar las siguientes acciones: reforzar la aplicación de la legislación europea de calidad del agua, una consulta pública a la ciudadanía sobre una

directiva sobre el agua potable, mejorar la transparencia en el tema, fomentar planteamientos innovadores al respecto y defender el acceso universal.<sup>13</sup>

Desde 2015 la Comisión Europea ha planteado diferentes modificaciones legislativas en la materia: una reforma de la directiva de agua potable,<sup>14</sup> propuesta legislativa sobre requisitos mínimos de calidad del agua reutilizada para el riego y para el reaprovisionamiento de acuíferos dentro del programa de trabajo anual de la Comisión de 2017;<sup>15</sup> y en 2018, tras evaluar la directiva del Agua Potable, se aprobó revisar la directiva para establecer “la obligación de los Estados miembros de mejorar y garantizar el acceso al agua, en particular a los grupos vulnerables y marginados”.<sup>16</sup>

Otras acciones que ha realizado la Comisión Europea han sido: incluir en el principio 20 de acceso a los servicios esenciales del Pilar Social de la Unión Europea<sup>17</sup> el derecho de los ciudadanos al agua y el saneamiento; impulsó un aumento la transparencia en el desempeño de los servicios hídricos y de saneamiento;<sup>18</sup> y contribuye «a mantener el acceso universal al agua y el saneamiento en la lista de objetivos de desarrollo sostenible incluidos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible».<sup>19</sup>

Después de estas, otras 3 propuestas han conseguido completar el proceso.

## 6.6 Otras Iniciativas Ciudadanas Europeas que han prosperado

La Iniciativa Uno de nosotros tenía como objetivo la «protección jurídica de la dignidad, del derecho a la vida y de la integridad de todo ser humano desde la concepción, en los ámbitos de competencia de la UE donde dicha protección resultara significativa». Aunque la iniciativa ciudadana consiguió más del millón de firmas necesarias la respuesta de la Comisión fue negativa señalando que, los Estados miembros y el Parlamento Europeo, habían debatido y adoptado una política europea sobre el tema en fechas recientes a la consecución de las firmas.<sup>20</sup>

<sup>13</sup> Ver [http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9bf48961-b030-11e3-86f9-01aa75ed71a1.0005.04/DOC\\_1&format=PDF](http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9bf48961-b030-11e3-86f9-01aa75ed71a1.0005.04/DOC_1&format=PDF)

<sup>14</sup> Ver [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2015.260.01.0006.01.SPA](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2015.260.01.0006.01.SPA)

<sup>15</sup> Ver [https://ec.europa.eu/info/publications/work-programme-commission-key-documents-2017\\_es](https://ec.europa.eu/info/publications/work-programme-commission-key-documents-2017_es)

<sup>16</sup> Ver [http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8c5065b2-074f-11e8-b8f5-01aa75ed71a1.0018.02/DOC\\_1&format=PDF](http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8c5065b2-074f-11e8-b8f5-01aa75ed71a1.0018.02/DOC_1&format=PDF)

<sup>17</sup> Ver [https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles\\_es](https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_es)

<sup>18</sup> Ver <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/finalised/answered>

<sup>19</sup> Ver <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

<sup>20</sup> Ver [https://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-608\\_es.htm](https://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-608_es.htm)

La Tercera Iniciativa Ciudadana Europea que prosperó fue «Stop Vivisection». La Iniciativa buscaba que la Unión Europea prohibiera la experimentación con animales en la investigación biomédica y toxicológica, sustituyéndola por otros métodos y procedimientos.<sup>21</sup> La Comisión Europea respondió con una comunicación en la que expuso las medidas previstas por la institución.<sup>22</sup> En una conferencia científica en Bruselas en 2016 la Comisión emitió un informe con las medidas adoptadas.<sup>23</sup>

La cuarta y última iniciativa que ha prosperado buscaba la prohibición del glifosato, la reforma del procedimiento de aprobación de pesticidas y el establecimiento de objetivos de reducción del empleo de pesticidas de carácter vinculante en toda la UE.<sup>24</sup> La Comisión respondió la iniciativa por partes: respecto al glifosato consideró que no existían fundamentos científicos ni jurídicos para su prohibición; se comprometió a presentar una propuesta legislativa para aumentar la transparencia de las evaluaciones científicas y la calidad y la independencia de los estudios científicos; y que se centraría en la aplicación de la directiva de uso sostenible.<sup>25</sup>

Las acciones que realizó la Comisión sobre la última Iniciativa Ciudadana Europea son: adoptó una propuesta sobre la transparencia y la sostenibilidad de la evaluación de riesgos en la cadena alimentaria de la UE;<sup>26</sup> y realizó una consulta pública en los primeros meses de 2018.

## 7. Conclusiones

Las nuevas tecnologías han facilitado que la Unión Europea haya podido solventar el «déficit democrático» del que se le ha acusado durante décadas con diferentes herramientas de participación.

Además de las elecciones europeas existen otras herramientas o mecanismos de participación ciudadana en la Unión Europea como las Consultas Públicas a la Ciudadanía o el Derecho de Petición.

Aunque algunas de las otras herramientas están también recogidas en el Tratado de Lisboa, la Iniciativa Ciudadana Europea es la que necesitaba de un reglamento para su puesta en práctica. Esto ha hecho de este mecanismo

---

<sup>21</sup> Ver <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/finalised/details/2012/000007>

<sup>22</sup> Ver <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2015/ES/3-2015-3773-ES-F1-1.PDF>

<sup>23</sup> Ver [https://ec.europa.eu/environment/chemicals/lab\\_animals/3r/pdf/scientific\\_conference/non\\_animal\\_approaches\\_conference\\_report.pdf](https://ec.europa.eu/environment/chemicals/lab_animals/3r/pdf/scientific_conference/non_animal_approaches_conference_report.pdf)

<sup>24</sup> Ver <https://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/details/2017/000002>

<sup>25</sup> Ver <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2017/EN/C-2017-8414-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

<sup>26</sup> Ver [https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/gfl\\_transparency\\_comm\\_proposal\\_20180410\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/gfl_transparency_comm_proposal_20180410_en.pdf)



uno de los más recientes en el campo de la participación ciudadana en la Unión Europea.

En los pocos años que lleva en práctica se han presentado muchas iniciativas, de las que solo 4 han conseguido completar el proceso. El resto o se retiraron o no llegaron a conseguir las firmas necesarias.

En gran parte del proceso, tanto para el contacto entre las organizaciones promotoras como para la recogida de firmas, se hace uso de las nuevas tecnologías.

Aunque la Comisión Europea no está obligada a iniciar un proceso legislativo si una Iniciativa Ciudadana Europea consigue completar el proceso está obligada a responderlas y la negativa a aplicarla tiene que estar bien justificada. Esto hace que “de facto” si que se vean obligados a aplicarla si no encuentran justificación para negarse.

Por todo ello concluimos que la Iniciativa Ciudadana Europea es una herramienta de Comunicación Digital.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bilbao Ubillos, J.M., (2012), “La Iniciativa Ciudadana Europea”, en *Cuadernos Europeos de Deusto*, 46/2012, 49-84.
- Castells, M. (2012), *Comunicación y Poder*, Madrid, Alianza Editorial.
- Castiglione, B. (1854), *El Cortegiano*, Whitefish, Kessinger Publishing, [1528].
- Chalfoun Blanco, M. (2012), *Bases para una ciudadanía activa en la Unión Europea: aprendizaje permanente y nuevas tecnologías, (1992-2010)*, dirigida por Limón Mendizabal, R., Tesis Doctoral Inédita, Madrid, Departamento de Teoría e Historia de la Educación, Facultad de Educación de la Universidad Complutense.
- Cicerón, Q. T. (2011), *Breviario de Campaña Electoral*, Barcelona, Acontilado, [64 A.C.].
- Cotarelo, R. (Coord.), (2013), *Ciberpolítica. Las nuevas formas de acción y la comunicación políticas*, Valencia, Tirant Lo Blanc.
- Cotarelo, R., (2013) “Prólogo”, en Cotarelo, R. (Coord.), *Ciberpolítica. Las nuevas formas de acción y la comunicación políticas*, Valencia, Tirant Lo Blanc, 13-24.
- D’Adamo, O., García Beaudoux, V. y Freidenberg, F. (2007), *Medios de Comunicación y Opinión Pública*, Madrid, McGrawHill.
- Del Orbe Ayala, K. R. (2018). “Uso de las TIC, Internet y redes sociales durante la campaña electoral exterior. Caso de las elecciones de los diputados de ultramar de la República Dominicana del 2012”, en *Icono 14*, 16 (2), 1-26.
- Gutiérrez-Rubí, A. y Peytibi, X., (2016), *Snapchat y Política. Transformando la Comunicación Social*, Barcelona, We Observatorio de Comunicación Social.
- Ignatieff, M., (2014), *Fuego y Cenizas. Éxito y Fracaso en Política*, Madrid, Taurus.
- Lincoln, A., (2008), *El discurso de Gettysburg y otros discursos*, El Mundo, Madrid [1863].

- Lorenzo, J., (2012), *La configuración de la oferta de los partidos políticos en la red. Un estudio comparado entre España e Italia*, dirigida por Vanaclocha, F.J. Tesis Doctoral inédita, Universidad Carlos III de Madrid, Getafe, Departamento de Ciencia Política y Sociología.
- Martínez Rodríguez, J. B., (2011) “Participación política, democracia digital y e-ciudadanía para el protagonismo de adolescentes y jóvenes”, en *Revista Electrónica Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, Número 37 (14 de la 2ª etapa), Agosto de 2011, Zaragoza, [www.aufop.com](http://www.aufop.com).
- Morante López, J.J., (2015), *¿Qué es la Iniciativa Ciudadana Europea?*, blog Ciudadano Morante, enlace web <http://www.ciudadanomorante.eu/2015/08/que-es-la-iniciativa-ciudadana-europea.html>, consultado el 30 de septiembre de 2019.
- Morante López, J. J.,(2016), “La Comunicación Política a través de las Redes Sociales”, en *La Revista de ACOP*, 2, 2ª etapa, Madrid, Asociación de Comunicación Política (ACOP), 9-13.
- Morante López, J. J., (2017), *¿Qué es la Unión Europea?*, web de UEF Madrid, enlace web <http://www.uefmadrid.eu/que-es-la-union-europea/>, consultado el 30 de septiembre de 2019.
- Pardo Beneyto, G. (2014), *La iniciativa ciudadana europea: el caso de Right2water*, V Congreso Internacional GIGAPP, GIGAPP, Madrid, 25.
- Rheingold, H. (2004), *Multitudes inteligentes. La próxima revolución social*, Barcelona, Gedisa.

## **PARTE III**



# ***LA DESINFORMACIÓN COMO ARMA DE DESTRUCCIÓN DE LOS VALORES DEMOCRÁTICOS: UN ANÁLISIS PROVISIONAL DE LA RESPUESTA EUROPEA***

**Beatriz Becerra Basterrechea**  
Universidad Autónoma de Madrid

## **1. Introducción**

La desinformación se ha convertido en un asunto de seguridad nacional y supranacional, que implica directamente a las instituciones y gobiernos de los países europeos, y también, de manera profunda y directa, a la propia Unión Europea. Progresivamente hemos asumido que, como fenómeno multivariable, la desinformación se ha convertido en una de las más peligrosas armas de destrucción de la democracia en el mundo, en un contexto internacional de nacionalismo y populismo emergentes y con el sello de Rusia como distintivo principal, pero no único. Está sobradamente acreditado que nos encontramos ante una estrategia cuyo objetivo es debilitar a los países occidentales. Hasta ahora, la injerencia rusa consta de manera probada desde 2016 en el referéndum del Brexit y en las elecciones que llevaron a Donald Trump a la Casa Blanca, además de en procesos electorales europeos como el de Francia y en el proceso independentista en Cataluña en 2017. Con todas las alertas activadas ante las elecciones al Parlamento Europeo de mayo de 2019, la Unión Europea terminó por reaccionar y, tras varios pasos previos de consulta a expertos y toma consensuada de decisiones parciales en consideración a las cuestiones de seguridad y libertades involucradas, puso en marcha el Plan UE contra la desinformación en diciembre de 2018.

Pero la incidencia de la desinformación va más allá: afecta a los términos del debate público y a las libertades civiles involucradas, o, lo que es lo mismo, a los pilares de los sistemas democráticos. Es decir, a la agenda política. Nos encontramos ante una estrategia cuyo objetivo es debilitar a los países occidentales. ¿Cómo deben sus gobiernos abordar la influencia de la desinformación para confrontarla? ¿Se ha convertido la desinformación en un actor relevante en el establecimiento de la agenda política europea? ¿Están haciendo la Unión Europea y sus Estados miembros lo suficiente para combatirla eficazmente?

El objetivo principal de esta comunicación es, desde la perspectiva teórica de agenda-setting, valorar la eficacia de la estrategia y plan de acción puestos en marcha por la Unión Europea para combatir la desinformación, analizando los resultados obtenidos hasta el momento presente con las acciones tomadas. Asimismo, a la luz de las lecciones aprendidas, se plantea la posibilidad de proponer recomendaciones sobre medidas alternativas y/o adicionales, enfocadas a la adopción de políticas públicas.

## **2. La perspectiva de agenda-setting como marco de análisis**

Aunque la vinculación de la desinformación con los medios de la comunicación y las redes sociales ha generado un abundante tratamiento periodístico, especialmente en el contexto estadounidense, existen pocos estudios académicos que hayan efectuado una recogida sistemática de datos y analizado su evolución en estos últimos años desde una perspectiva comparada de su influencia en la agenda política europea.

La acción política suele desarrollarse normalmente en un contexto de restricciones diversas (tiempo, recursos), por lo que siempre hay más problemas públicos demandando acción que espacio existente en la agenda política. En este sentido, podríamos considerar la desinformación como un elemento restrictivo adicional, porque distorsiona el marco informativo, absorbe recursos y tiempo extra y además incrementa la confusión acerca de los problemas prioritarios. Pero, además, la desinformación se configura como un problema público en sí mismo, que reclama su espacio en la agenda política a la que, al mismo tiempo, sabotea, como un efecto inseparable de su propia naturaleza. Y, si vamos más allá, la desinformación, como instrumento finalista promovido por grupos de interés organizados, podría considerarse como un actor en sí mismo en competencia con el resto de los que operan en los procesos de configuración de la agenda pública.

Todo apunta a que nos encontramos ante un cambio de paradigma, pues se trata de un fenómeno que ha llegado para quedarse. Como describe Olmo (2019), hemos de tener en cuenta que, dada “la propia naturaleza cambiante de la desinformación, las dificultades de su identificación como amenaza, su trazabilidad y la identificación de su autoría, unido todo ello a la legítima sensibilidad democrática respecto de eventuales limitaciones de los derechos y libertades fundamentales”, habremos de asumir que “identificar las soluciones que funcionan y las que no requiere un método de prueba y error, sin que podamos esperar soluciones definitivas”. Por tanto, se trata de una exigencia para la sociedad, y para las instituciones políticas particularmente, de situarse,

como es el signo de los tiempos, en una posición de permanente alerta y adaptación.

La decisión de adoptar la perspectiva de agenda-setting como marco teórico de análisis parte de la constatación de un hecho cierto: los gobiernos afrontan la desinformación como un problema y, a la vez, como un nuevo actor híbrido en la fijación de la agenda política. Se considera que el estudio McCombs y Shaw (1972) es la primera investigación de carácter empírico acerca de los procesos de establecimiento de agenda pública o agenda-setting.

En su análisis demostraron una certeza intuitiva que ha pasado a convertirse en un principio aceptado: la opinión pública considera importantes los temas que han recibido una atención mediática mayor. Tal y como describen Knill y Tosun (2012), la agenda política se conforma con los problemas públicos (reales o meros constructos) que los decisores políticos escogen para su toma en consideración. La posibilidad de influir en la agenda política es una importante fuente de poder, pues las instituciones legislativas dan ventaja a quienes primero “mueven ficha” y logran que un problema social (real o percibido) se convierta en un problema político. Quien primero fija una definición de un mismo fenómeno tiene ventaja, porque cuesta mucho establecer una definición alternativa posterior. Por tanto, hay mucha competencia en el proceso de definición de problemas susceptibles de entrar en la agenda política. Esta definición viene marcada no sólo por los intereses y recursos de los actores involucrados, sino también por las propias características del problema en cuestión. Las dinámicas y los actores que operan para que unos temas prosperen y otros no a la hora de atraer la atención de los gobiernos son enormemente diversos y complejos.

Lo cierto es que, en esa primera fase del proceso político que constituye el establecimiento de la agenda pública, hay una estrecha vinculación entre quién, cómo y para qué se define un problema determinado, y el modo en que operan los factores de agenda-setting (dinámicas y actores, principalmente). Esta interacción resulta especialmente reseñable en el caso de la desinformación. ¿Se trata de una cuestión que puede ser abordada con políticas públicas, de modo que supere el requisito necesario para pasar de ser un problema social a un problema político? No está demasiado claro. Aunque, si recuperamos la visión de Rittel y Webber (1973), podemos considerar que la desinformación es un wicked problem: un problema político que sólo se puede solucionar temporalmente o de manera imperfecta porque genera un conflicto basado en valores, es difícil de definir y muy resistente a su resolución. Definición, dicho sea de paso, que puede ser aplicable a un rango cada vez más amplio de cuestiones.

En su Estudio introductorio al recopilatorio Problemas públicos y agenda de gobierno, Aguilar Villanueva (1993) señala agudamente la inconsistencia y labilidad de los gobiernos a la hora de tomar decisiones sobre cómo configurar su agenda. Y recuerda que “tanto Cobb y Elder como Kingdon coinciden en señalar que el establecimiento de la agenda formal de gobierno es un proceso decisorio que las más de las veces es contingente, tornadizo.... En la mayor parte de las issues areas, el proceso decisorio del gobierno es inestable, mala o laxamente estructurado, sin un patrón de comportamiento, que en mucho se asemeja a las “anarquías organizadas” que deciden según el “modelo de papelera” expuesto por Cohen, March y Olsen (1972). Este margen de maniobra, en el que participan factores circunstanciales y, cómo no, personales de los actores a cargo en cada momento, parece diseñado ad hoc para que prospere un fenómeno poliédrico y transversal como es la desinformación. Todo ello sin olvidar cuánto afecta a la política nacional la creciente interdependencia económica y política entre los países, incluida la incidencia en su agenda-setting (Braun y Gilardi, 2006). De hecho, una parte significativa del trabajo de las organizaciones internacionales se dedica a influir en la agenda política de los estados miembros. Y, como apunta Majone (2008), la evidencia empírica demuestra que la interdependencia incremental entre las naciones facilita la incorporación en la agenda política de temas nuevos u olvidados.

### **3. El surgimiento del problema, el fortalecimiento del actor**

La desinformación ha entrado de lleno en nuestras vidas. En realidad, siempre estuvo ahí. Se puede rastrear su presencia en la vida política de Occidente casi desde la generalización de los medios de comunicación de masas en el siglo XIX. ¿Qué nuevas razones hay para preocuparse? ¿Qué es lo que ha sucedido para que ahora se hable tanto de desinformación? ¿Es justo el protagonismo que le estamos dando ahora?

Decía Hannah Arendt (2017) que “cuando un embustero no puede imponer su mentira dice que es opinión, borrando así la división entre verdad de hecho y opinión”. Cuando Arendt visitó Alemania después de la guerra, después del Holocausto, tuvo una conversación con alguien que se empeñaba en relativizar lo sucedido, en diluir la responsabilidad del nazismo y de la propia Alemania. Quizá harta o tal vez con desaliento, quiso al menos encontrar un punto en común con a su interlocutor, y le dijo: “Al menos estaremos de acuerdo en que Alemania invadió Polonia”. La respuesta del otro fue: “ésa será su opinión”.



Parece evidente que aún existe una tarea ineludible pendiente: adoptar una definición común de desinformación, válida para nuestro contexto europeo (cuyos criterios, herramientas y actores no son los estadounidenses), que sea aceptada y validada por todos los actores. La Unión Europea, a través de la Comisión (2018), ya definió la desinformación como:

“la información verificablemente falsa o engañosa que se crea, presenta y difunde con fines económicos o para engañar intencionalmente al público, y puede causar daño público. La desinformación no incluye errores de informe, sátira y parodia, ni noticias y comentarios partidistas claramente identificados.”

siendo el objetivo de la desinformación “distraer y dividir, plantar semillas de duda distorsionando y falsificando hechos, confundiendo así a las personas y debilitando su fe en las instituciones y los procesos políticos establecidos”.

La definición de desinformación que propone Julia Olmo es, desde mi punto de vista, más operativa, porque fija el foco en el proceso (la difusión) no en el qué (la información, los datos). Y, sobre todo, de modo inseparable, en la finalidad como distintivo:

“la difusión intencionada de información no rigurosa que busca minar la confianza pública, distorsionar los hechos, transmitir una determinada forma de percibir la realidad y explotar vulnerabilidades con el objetivo de desestabilizar (...) obtener ventajas políticas, minar los valores democráticos, extender una nueva narrativa para, en definitiva, cambiar nuestra realidad (...) una forma nueva, barata y eficaz de injerencia, como puso sobre la mesa la posible interferencia rusa en las elecciones estadounidenses de 2016, el referéndum del Brexit, los procesos electorales de Francia y Alemania o lo ocurrido en Cataluña” (Olmo, 2019).

Es muy notable cómo Olmo utiliza un rango de verbos para caracterizar el carácter finalista de la desinformación: minar, distorsionar, transmitir, percibir, explotar, desestabilizar. Y también los acontecimientos de referencia que menciona. Entre ellos están las elecciones que ganó Donald Trump, el referéndum del Brexit y los sucesos de Cataluña, que son los acontecimientos políticos más decisivos en el mundo, en Europa y en España respectivamente en los últimos cinco años, tal vez en la última década. En todos ellos la desinformación ha tenido un papel destacado y los ciudadanos han sido su instrumento, casi siempre inadvertido. Nada es casual.

#### **4. Cómo ha afrontado la Unión Europea el desafío de la desinformación**

En un mundo perfecto, la desinformación no sería un problema. Cualquier mentira o manipulación sería rápidamente detectada por los medios, señalada por las empresas de las grandes redes sociales, y si no fuera así, unos ciudadanos perfectamente racionales tendrían el tiempo suficiente para contrastar y descartar. Por desgracia, este mundo perfecto no existe.

El ecosistema mediático tiende al caos, estamos saturados de información, los gigantes tecnológicos tienen como prioridad su cuenta de resultados todos somos víctimas de nuestros sesgos y de nuestros prejuicios. Y, en este mundo real, las democracias y su sistema de libertades son vulnerables, precisamente por su defensa a ultranza de dichas libertades. Las autocracias siempre intentan -y a menudo consiguen- controlar los medios, las noticias y, con ellos, las percepciones en las mentes de los que consideran no ciudadanos adultos a quienes servir, sino súbditos menores de edad que manejar. En una tiranía, todo es desinformación.

Para algunos partidos o políticos determinados puede resultar tentador denunciar la desinformación cuando les perjudica y mirar para otra parte si sirve a sus intereses. Pero la democracia es tan inseparable de la verdad de los hechos como lo es de los derechos y libertades fundamentales. Es más: libertades y derechos terminan vaciándose de contenido cuando se vuelve imposible separar lo verdadero de lo falso.

En términos generales, la mentira sólo se sirve a sí misma y a quien la propaga. No se trata de sellar una verdad oficial e inamovible, ni mucho menos, sino de marcar un perímetro en el que la pluralidad de sensibilidades que caracterizan a las sociedades modernas pueda establecer y mantener un diálogo fructífero. Se trata de que los hechos puedan ser discutidos y evaluados, de que podamos decir qué sabemos y qué no sabemos. Se trata de salvar, en los tiempos de Facebook, el espíritu de la Enciclopedia y de la Ilustración en la que tomaron forma el liberalismo y la democracia tal y como hoy los entendemos.

Las elecciones europeas de 2019 eran cruciales para la Unión Europea. Sabíamos que íbamos a sufrir el ataque de la desinformación, porque ya había sucedido en elecciones nacionales como las francesas de 2017 o en el referéndum del Brexit en 2016. También en las presidenciales de Estados Unidos ganadas por Donald Trump. En el 80% de los casos la responsabilidad apuntaba a Rusia. El objetivo de Moscú y de otras autocracias que recurren a esta siniestra arma de la nueva guerra híbrida no es otro que crear un clima de división y enfrentamiento que debilite a las democracias, las paralice y les

impida tomar decisiones mientras otros aprovechan la ocasión para llevar a cabo sus planes.

Todo esto sucedía en los últimos años ante nuestros ojos, en un primer momento atónitos. No sabíamos qué hacer, ni siquiera teníamos claro a qué nos enfrentábamos. Tocaba cuestiones muy sensibles como la libertad de expresión, pero también era un problema de seguridad.

Después de evaluar el informe del Grupo de Expertos creado al efecto por la Comisión Europea a principios de 2018, la Unión Europea decidió actuar, y lanzó en diciembre de 2018 el Plan de Acción contra la Desinformación (2018). Un plan de gran complejidad, que necesitó de la implicación del vicepresidente y comisario de Mercado Único Digital, Andrus Ansip; de la comisaria de Justicia, Vera Jourova; del comisario de Seguridad, Julian King; y de la comisaria de Economía Digital y Sociedad, Mariya Gabriel. Y, por supuesto, del Servicio de Acción Exterior, con la vicepresidenta y Alta Representante Federica Mogherini al frente.

El Plan de Acción se centraba en cuatro áreas clave. La primera, mejorar la detección de la desinformación dotando de nuevos recursos al Servicio Europeo de Acción Exterior y a las delegaciones de la UE en los Estados vecinos, con el compromiso por parte de los gobiernos de la Unión de que también reforzarían sus estructuras y medios.

La segunda área era la respuesta coordinada, para lo cual puso en marcha un nuevo Sistema de Alerta Rápida, que permitiría compartir los avisos sobre amenazas de desinformación en tiempo real y activar una acción conjunta.

En tercer lugar, se trataba de implicar a la industria y las plataformas digitales, apoyándose en un Código de Buenas Prácticas contra la Desinformación suscrito voluntariamente por las compañías y revisable cada año, que deberían implantar eficazmente con la vista puesta en las elecciones europeas. Entre las medidas contempladas en el código se encontraba la transparencia en la publicidad, el cierre de cuentas falsas, el etiquetado de interacciones mediante bots, y la cooperación con académicos y fact-checkers para detectar y contrarrestar campañas de desinformación.

Por último, el objetivo sería concienciar y dar herramientas a los ciudadanos para detectar la desinformación, aumentando la alfabetización digital a través de programas específicos en colaboración con las autoridades nacionales. Este último pilar del plan implicaba objetivos a largo plazo. Precisamente por ello sea tal vez el más importante. Nadie es invulnerable a las mentiras y nadie alcanzará nunca un criterio perfecto, pero es mucho lo que se puede

hacer para mejorar la calidad del debate público y el sentido crítico en su más afinada acepción: la de ponderar adecuadamente la información prescindiendo de factores que distorsionan nuestro criterio.

Aunque no siempre sea así, en el caso que nos ocupa parece que las instituciones europeas supieron movilizar el talento y la experiencia atesorados. Aun con un cierto retraso y algún déficit de forma y fondo, lograron diseñar un plan que, a priori, cubría razonablemente todos los aspectos del fenómeno, con mucho cuidado de no socavar la libertad de expresión. Que la Unión Europea haya declarado expresamente que contrarrestar la desinformación es uno de los mayores desafíos que enfrentan las democracias en la actualidad, parece uno de los posicionamientos comunes más destacables de los últimos años. En esa línea, resulta coherente que se estén tomando medidas serias y sistemáticas al respecto.

Se pueden hacer muchos balances diferentes sobre las elecciones europeas del pasado 26 de mayo. Pero hay un aspecto en concreto del que sólo se puede extraer una conclusión objetiva: ante el desafío que suponía la amenaza de la desinformación, la Unión Europea ha sabido reaccionar, prepararse y controlar los daños. El 26 de mayo era la prueba de fuego, y la propia Unión Europea ha afirmado que la hemos superado, a pesar de que consta que se han empleado técnicas de desinformación para influir en los resultados y en la participación. Los ataques llegaron principalmente de Rusia, pues su presidente, Vladimir Putin, mantiene su empeño sostenido en usar estas herramientas para desestabilizar a la Unión Europea. Una hostilidad lamentable, porque Rusia es parte de Europa y, a pesar de los desencuentros históricos, en ningún lugar está escrito que debamos ser adversarios.

El comisario de Seguridad Julian King reveló que se habían descubierto 600 páginas de Facebook operando en varios países de la Unión (entre ellos España) destinadas exclusivamente a difundir informaciones falsas y a extender el discurso del odio. En nuestro país, algunas de estas páginas estaban vinculadas a Vox y subían contenidos islamófobos. Algo que ya había ocurrido en ocasiones anteriores en otros países de nuestro entorno. Lo paradójico (o no tanto) es que esto coincidiera con el cierre por parte de Twitter de 130 cuentas vinculadas a ERC, dedicadas a intoxicar en relación con el procés y con la imagen de España en el exterior. En realidad, la implicación de Moscú en la propaganda sobre el intento de golpe de Estado en Cataluña tiene un largo recorrido y es sobradamente conocida. El Kremlin no tiene un interés particular ni en la causa secesionista ni en el triunfo de Vox. Sólo quiere desestabilizar a las democracias europeas como forma de debilitar Europa. El

premio que espera conseguir está en Ucrania, en Oriente Medio e incluso en el Mediterráneo.

Como veremos más adelante, la Comisión Europea ha reconocido asimismo en su Informe sobre la ejecución del Plan de acción contra la desinformación (2019) que no podemos permitirnos la complacencia. La desinformación no es un fenómeno nuevo, pero la tecnología lo ha hecho especialmente peligroso. Y la innovación tecnológica lo mantendrá vivo, y nos obligará a detectar nuevas amenazas y articular nuevas soluciones para neutralizarlas.

El ensayo y error deberá ser nuestro modo permanente de combatirlos. El deep fake -los vídeos en los que vemos a alguien decir con su voz cosas que nunca dijo -resulta preocupante, pero tiene algo positivo: al menos sabemos a lo que nos enfrentamos. Lo realmente alarmante es que, sin ninguna duda, en este momento alguien está diseñando una nueva forma de manipular que ni siquiera conocemos.

Parece que la Unión Europea se reconoce capacitada para enfrentarse a la desinformación y derrotarla, como el enemigo que es. Sin complacencia ni pesimismo, con plena consciencia de la amenaza cierta y cambiante que significa, y sin olvidar lo esencial que es la participación activa de los ciudadanos.

Veamos más en detalle si estos términos de autoevaluación se acreditan como suficientemente confiables, y si hay margen razonable para la autocrítica y la recomendación de mejoras.

## **5. Valoración de la eficacia del Plan de Acción UE contra la Desinformación**

Como mencionábamos en el apartado anterior, aún es demasiado pronto para obtener conclusiones definitivas sobre el nivel de eficacia del Plan en lo que se refiere a contrarrestar el impacto de la desinformación sobre el discurso público y la agenda política europea, especialmente durante y tras las elecciones europeas del pasado mes de mayo.

Lo que sí puede afirmarse de forma objetiva es que las medidas adoptadas en el marco del Plan de acción, sumadas a las contenidas en el Paquete Electoral Específico, fueron esenciales para frenar el impacto de los ataques lanzados y desenmascarar los fines de desinformación tras ellos. Como detallaba recientemente la Comisión Europea en su reciente Informe sobre la ejecución del Plan de acción contra la desinformación, la mayor sensibilización de la

opinión pública desempeñó un papel fundamental a la hora de dificultar los intentos de alteración de debate público por parte de los agentes malintencionados. Y el marco de trabajo conjunto establecido por el Plan permitió que gobiernos nacionales, regionales y locales, plataformas tecnológicas, medios y periodistas, verificadores de datos, investigadores y sociedad civil convergieran en sus esfuerzos respectivos, incrementándose así la eficacia unificada para combatir esta amenaza.

Ese “marco sólido para una acción coordinada en plena consonancia con nuestros valores y derechos fundamentales europeos”, que es como define la Comisión el Plan de Acción, se constituye, por tanto, en la herramienta vertebral de la Unión para proteger instituciones y procesos democráticos contra la desinformación. Es decir, es el instrumento principal para confrontar la incidencia de la desinformación, en su carácter bicéfalo de problema y actor determinante, en el establecimiento de la agenda política europea.

Resulta pues procedente analizar cuán utilizada (y útil) ha sido esta herramienta por parte de instituciones europeas, Estados miembros, industria y sociedad civil para desarrollar los cuatro pilares estratégicos del Plan (detectar y contrarrestar, responder rápida y coordinadamente, implicar a industria y plataformas e incrementar resiliencia). Las principales conclusiones podrían resumirse como sigue:

### **5.1. Respecto a las capacidades europeas para identificar y contrarrestar la desinformación y generar respuestas coordinadas**

Las capacidades de detección y confrontación de ataques han sido reforzadas a través de los Grupos Operativos de Comunicación Estratégica y la Célula de Fusión de la UE contra las Amenazas Híbridas del Servicio Europeo de Acción Exterior. Asimismo, la respuesta coordinada ha mejorado significativamente gracias al Sistema de Alerta Rápida, que posibilita un ágil intercambio de información diaria entre Estados miembros e instituciones de la UE. sobre incidentes, campañas y tendencias de desinformación.

El desempeño de las capacidades anteriores en las elecciones europeas ha permitido constatar una actividad de desinformación continuada y sostenida por parte de fuentes rusas con el objetivo de desalentar la participación electoral e influir en las preferencias de los votantes (cuestionamiento de la legitimidad democrática de la Unión, debates públicos polémicos sobre migración y soberanía, por ejemplo). Esto confirma que las campañas de desinformación desplegadas por agentes estatales y no estatales suponen una amenaza

híbrida para la UE. que, si bien no se pudo probar una clara campaña transfronteriza de desinformación procedente de fuentes externas y específicamente dirigida a las elecciones, sí se constató la existencia de una tendencia constante de actores malintencionados a utilizar la desinformación para promover puntos de vista extremos y polarizar los debates locales, incluso mediante ataques infundados a la UE. A menudo, los agentes políticos nacionales adoptaron las tácticas y los argumentos de que se sirven las fuentes rusas para atacar a la UE y sus valores.

El Sistema de Alerta Rápida (SAR) se ha constituido en un instrumento de demostrada utilidad al propiciar una coordinación más ágil y estructural entre las instituciones de la UE y los gobiernos nacionales, así como para reforzar la cooperación con las plataformas online y con socios internacionales como la OTAN y el G7, lo que ha convertido al SAR en un pilar operativo en la lucha contra la desinformación.

De todos modos, el hecho de que los mencionados actores malintencionados utilicen tácticas cada vez más sofisticadas que evolucionan rápidamente en forma y carácter (parecen optar ahora por operaciones de menor escala y localizadas, más difíciles de detectar y desenmascarar) hace que las medidas puestas en marcha por instituciones y empresas tecnológicas deban igualmente adaptarse de forma permanente y con la misma presteza. A esto se suma que los investigadores independientes siguen teniendo muchas dificultades para acceder a los datos de las plataformas online, por lo que aún resulta complicado evaluar de forma concluyente cuál es en cada momento el impacto y alcance de las campañas de desinformación. El imperativo seguirá siendo que todos los agentes implicados sigan trabajando juntos.

## **5.2. Respecto a la aplicación del Código de Buenas Prácticas contra la Desinformación por parte de las plataformas en línea y la industria**

La participación plena de las plataformas tecnológicas en el esfuerzo unificado contra la desinformación es claramente imprescindible, por el papel esencial que desempeñan en su difusión. En octubre de 2018, las principales plataformas, en particular Facebook, Google y Twitter, junto con las empresas de programas informáticos y los organismos que representan a la industria de la publicidad, adoptaron un Código de conducta auto-regulador en materia de desinformación. Microsoft suscribió también el Código en mayo de 2019. El compromiso (voluntario) que adquirirían al suscribirlo implicaba mejorar la transparencia, la rendición de cuentas y la fiabilidad de sus servicios.

Sobre la base de los informes mensuales requeridos y presentados por estas plataformas de enero a mayo de 2019, y con vistas a las elecciones europeas de 2019, la Comisión y el Grupo de entidades reguladoras europeas de los servicios de comunicación audiovisual (ERGA) realizaron un seguimiento específico de las medidas adoptadas por Facebook, Google y Twitter que puso de manifiesto algunos logros, particularmente en lo referido al control de ubicación de publicidad malintencionada, con el objetivo de reducir los ingresos publicitarios de quienes publican desinformación.

Estos informes mensuales sobre número de anuncios retirados y cuentas publicitarias cerradas por comportamientos engañosos (suplantación, correo basura, falsificación de la identidad, vínculos a «granjas de clics» o sitios web impostores), país por país y con cifras detalladas, revelaron, por ejemplo, que Google tomó medidas contra 131.621 cuentas publicitarias basadas en la UE por vulneración de sus normas de falsificación, y contra 26.824 cuentas publicitarias basadas en la UE por vulneración de sus normas sobre contenidos originales inadecuados; asimismo, tomó medidas contra 1.188 cuentas de editores establecidos en la UE por vulneración de sus normas sobre contenidos suficientes. Asimismo, Facebook notificó 1,2 millones de anuncios en la UE que vulneraban sus normas sobre contenidos de baja calidad o perturbadores, contenidos engañosos o falsos, o elusión de sus sistemas. Twitter informó de que había rechazado 6.018 anuncios dirigidos a la UE por vulneración de sus normas publicitarias sobre prácticas empresariales inaceptables, así como de 9.508 anuncios dirigidos a la UE por vulneración de sus normas en materia de calidad de la publicidad.

En dichos informes, Facebook, Google y Twitter manifestaron igualmente sus esfuerzos para mejorar la transparencia de los anuncios políticos, y la adopción de medidas para mejorar la integridad de sus servicios. En los días anteriores a las elecciones, las plataformas en línea detectaron y cerraron cuentas adicionales que difundían desinformación y discursos de incitación al odio a raíz de alertas procedentes de investigadores y periodistas independientes. El propio comisario de Seguridad UE, Julian King, informó de que más de 600 grupos y páginas de Facebook que operaban en Francia, Alemania, Italia, Reino Unido, Polonia y España habían difundido desinformación e incitación al odio o habían utilizado perfiles falsos para potenciar de forma artificial el contenido de los partidos o sitios que apoyaban. Estas páginas generaron 763 millones de opiniones de usuarios. Gracias a las denuncias de investigadores, verificadores de datos y sociedad civil se pudieron detectar intentos a gran escala de manipular el comportamiento de voto al menos en nueve Estados miembros (2019).



El compromiso insuficiente de la industria de la publicidad ha imposibilitado realizar los suficientes progresos en el incremento de transparencia requerido a las plataformas. Igualmente, aún les queda mucho camino por recorrer en lo referido al acceso a datos y la necesaria cooperación con los verificadores de datos y la comunidad investigadora, de conformidad con las normas de protección de datos personales. Asimismo, hay un gran margen de mejora en lo referido a la aportación de indicadores de fiabilidad sobre fuentes de información que proporcione a los usuarios criterios útiles para detectar mejor la desinformación, en la garantía de identificación de comunicaciones políticas para saber de quién y dónde proceden, y en una rigurosa supervisión independiente del funcionamiento de los algoritmos.

Antes de que finalice este año 2019, la Comisión Europea realizará una evaluación acerca de los resultados de la aplicación de este Código, una vez cumplido el período de 12 meses fijado al inicio. Como ya dejó formalmente establecido, la Comisión podrá plantear medidas adicionales, incluso de carácter normativo, si los resultados de este período de aplicación voluntaria no fueran satisfactorios. Esta circunstancia implicaría para la UE dar un paso cualitativamente muy significativo, al plantear la posibilidad de legislar sobre ámbitos que hasta ahora se han mantenido en la autorregulación.

### **5.3. Respecto a la sensibilización e incremento de la resiliencia de la sociedad**

Las instituciones de la Unión han impulsado diversas iniciativas para reforzar las capacidades de la ciudadanía y la sociedad civil a la hora de confrontar la desinformación.

En lo que se refiere a sensibilización de la opinión pública en los Estados miembros, se ha desarrollado especialmente a través de sesiones informativas, seminarios, conferencias y ruedas de prensa, en las que han participado cientos de periodistas europeos, organizaciones de la sociedad civil y universidades, generando más visibilidad, cobertura y comprensión de la amenaza. Son destacables igualmente los esfuerzos de la Unión por mejorar proactivamente su comunicación acerca de las políticas europeas y su impacto en su vida diaria de los ciudadanos, con campañas multilingües basadas en información factual, como, por ejemplo, “Una Europa que proporcione resultados” (InvestEU, con más de 240 millones de contactos potenciales entre 2017 y 2018 en 16 Estados miembros), “Una Europa que empodere” (EUandME, dirigida a unos 100 millones de europeos entre 18 y 35 años) y “Una Europa que proteja” (en este caso, dirigida a la población de entre 35 y 55 años), cada

una de ellas con más de 60 millones de contactos potenciales entre 2018 y 2019. Asimismo, el Parlamento Europeo desarrolló una potente campaña multimedia llamada “Esta vez voto” (con una red de cientos de voluntarios y más de 300 organizaciones paneuropeas) para promover el voto en las elecciones europeas, que logró que más de 300.000 personas debatieran sobre Europa en sus comunidades y grupo, tanto online como offline. Es difícil, no obstante, calcular objetivamente el incremento real producido por estas acciones en términos de conocimiento y fortalecimiento, dado que aún no se han desarrollado criterios de medición que permitan hacer un seguimiento específico.

Asimismo, la Comisión Europea, en colaboración con el Servicio Europeo de Acción Exterior y el Parlamento Europeo, ha intensificado la producción y distribución de materiales para desmentir mitos y falsas creencias acerca de la UE, desarrollando asociaciones con verificadores de datos, equipos editoriales y otras iniciativas de la sociedad civil para desacreditar la desinformación, basándose tanto en la experiencia académica como institucional. En los países vecinos de la Unión, se han redoblado los esfuerzos para establecer vínculos entre la sociedad civil de la UE y de los países socios para identificar y probar soluciones comunes contra la desinformación. La web EUvsDisinfo.eu se ha convertido igualmente en un punto de referencia a la hora de comunicar regularmente campañas maliciosas y tendencias de desinformación en marcha. En los países vecinos de la Unión, la Comisión redobló sus esfuerzos para establecer vínculos entre la sociedad civil de la UE y de los países socios. Se pudo así identificar y probar soluciones impulsadas por la comunidad para luchar contra la desinformación.

Merece mención destacada la creación de una sucursal europea de la Red Internacional de Verificación de Datos, con verificadores de datos independientes en 14 Estados miembros y un sitio web propio en 11 lenguas de la UE. Esta acción contribuye al objetivo del Plan UE Contra la Desinformación de facilitar la creación de una comunidad europea multidisciplinar de verificadores de datos e investigadores académicos independientes, dotada de recursos europeos (en el marco del programa Horizonte 2020) para apoyar las inversiones en nuevas tecnologías para verificación y distribución de contenidos en medios sociales.

La capacitación y el refuerzo de la resiliencia de la sociedad como objetivo clave han sido también intensificados con iniciativas de alfabetización mediática, esencial para la toma de decisiones informadas y consecuentes por parte de los ciudadanos. En concreto, del 18 al 22 de marzo de 2019 la Comisión organizó la primera Semana Europea de la Alfabetización Mediática con

más de 320 actos en todo el territorio europeo. En un mundo digital, la alfabetización mediática se convierte en requisito clave de la democracia moderna. Y es, además, obligatorio para los Estados miembros reforzar las medidas destinadas a este fin dentro de sus marcos legislativos y políticas nacionales, de acuerdo con la nueva Directiva de servicios de comunicación audiovisual (Parlamento Europeo y Consejo, 2018).

#### **5.4. Respeto a la protección de la integridad de las elecciones y refuerzo de los sistemas democráticos de la Unión**

Proteger la integridad de las elecciones y fortalecer las capacidades de la sociedad para participar en ellas de manera informada ha constituido desde el principio uno de los objetivos de la UE, en especial tras las revelaciones encadenadas sobre los casos de injerencia electoral en todo el mundo, unidas al impacto del caso Facebook/Cambridge Analytica. Las actuaciones puestas en marcha por la Comisión, particularmente con su Paquete Electoral<sup>1</sup>, han contribuido a obtener resultados concretos en diferentes aspectos.

Son particularmente destacables los referidos a la mejora en la protección contra las ciberamenazas y en la coordinación con las autoridades electorales locales, así como en la protección de las cuentas en los medios sociales de las instituciones de la UE y de sus representantes, en la aplicación del Reglamento general de protección de datos en el contexto jurídico<sup>2</sup> con el que la UE puede ahora imponer sanciones para disuadir y responder a los ciberataques que constituyan una amenaza externa para la Unión o sus Estados miembros, incluyendo congelación de activos y prohibición de viajar. Además, la iniciativa de la Comisión de invitar a los Estados miembros, partidos políticos, fundaciones y organizadores de campañas a tomar medidas para aumentar la transparencia de las comunicaciones políticas y los anuncios tuvo el efecto

---

<sup>1</sup> El paquete electoral incluye la Comunicación de la Comisión «Garantizar unas elecciones europeas libres y justas», COM (2018) 637; la Recomendación de la Comisión relativa a las redes de cooperación electoral, la transparencia en línea, la protección contra los incidentes de ciberseguridad y la lucha contra las campañas de desinformación en el contexto de las elecciones al Parlamento Europeo, C(2018) 5949; las «Orientaciones de la Comisión relativas a la aplicación de la legislación sobre la de protección de datos de la Unión en el contexto electoral», COM (2018) 638, y el Reglamento (UE, Euratom) 2019/493 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de marzo de 2019, por el que se modifica el Reglamento (UE, Euratom) n.o 1141/2014 en lo que respecta a un procedimiento de verificación relativo a las infracciones de las normas de protección de los datos personales en el contexto de las elecciones al Parlamento Europeo, DO L 85I de 27.3.2019, 7-10.

<sup>2</sup> Reglamento (UE) 2019/796 del Consejo relativo a medidas restrictivas contra los ciberataques que amenazan a la Unión o a sus Estados miembros, DO L 129I de 17.5.2019, pp. 1-12; Decisión (PESC) 2019/797 del Consejo relativa a medidas restrictivas contra los ciberataques que amenazan a la Unión o a sus Estados miembros, DO L 129I de 17.5.2019, 13-19.

positivo de generar un nuevo marco de ejemplaridad, con el objetivo de que los ciudadanos europeos pudieran reconocer fácilmente todos los formatos de comunicación política, de pago y editoriales, y en todo momento pudieran saber quiénes estaban detrás, proporcionando la información pertinente sobre gastos y criterios publicitarios.

En este capítulo, merece la pena reseñar algunas acciones específicas que han tenido un impacto directo a la hora de confrontar con éxito la amenaza de interferencia electoral por parte de agentes maliciosos tras campañas de desinformación orquestadas en torno a las elecciones europeas de mayo 2019. Por ejemplo, los dos ejercicios prácticos, organizados con el apoyo de la Agencia de Seguridad de las Redes y de la Información de la Unión Europea (ENISA), con los que la Comisión y el Parlamento contribuyeron a reforzar la preparación y la resiliencia ante las ciberamenazas. Estos ejercicios sirvieron de preparación para los gobiernos nacionales ante posibles incidentes con el fin de desacreditar la legitimidad de las elecciones y ante un escenario de ciberataques contra infraestructuras críticas antes y durante las elecciones europeas. En el último ejercicio, en mayo de 2019, participaron más de 70 expertos en gestión de incidentes procedentes de los Estados miembros. Igualmente, la creación de redes electorales compuestas por las autoridades relevantes en el contexto electoral, en cooperación con los Estados miembros, que posibilitaron una mejor coordinación de las actividades a nivel nacional y de la UE antes de las elecciones y una mayor preparación ante posibles ataques (detección de amenazas y carencias, preparación frente a situaciones de crisis, campañas de sensibilización, esfuerzos para contrarrestar la desinformación, seguimiento y aplicación de las normas y análisis de las leyes y procedimientos nacionales aplicables).

Además, gracias al Servicio de Seguridad de los Medios Sociales (SMAS) que proporciona el equipo de respuesta a emergencias informáticas de la Unión, se pudieron tomar medidas en los medios sociales para proteger las cuentas de las instituciones de la UE y de sus representantes más destacados, a la vez que la Comisión publicó una Comunicación con orientaciones sobre la manera de aplicar el Reglamento general de protección de datos en el contexto electoral y el Consejo Europeo de Protección de Datos emitió su declaración sobre el uso de los datos personales en las campañas políticas, donde asumía el compromiso de salvaguardar la confianza en la seguridad y la integridad de las elecciones junto a las autoridades locales. Igualmente, entraron en vigor las sanciones por infracciones de las normas de protección de datos por parte de los partidos políticos europeos, con la recomendación de la Comisión a los Estados miembros de adoptarlas a nivel nacional.

## 6. Conclusiones

A la luz de todo lo anterior, con la valoración exhaustiva de las medidas adoptadas y las lecciones aprendidas, antes de que termine este año la Comisión Europea deberá informar sobre la aplicación del paquete electoral y emitir su evaluación sobre la eficacia del Código de prácticas. A partir de aquí, se abre una nueva fase de revisión y consideración de nuevas medidas que permitan a la Unión Europea consolidar a largo plazo una respuesta que nos permita confrontar de forma eficiente la desinformación como amenaza cambiante a la democracia europea. La responsabilidad compartida de salvaguardar el derecho de los ciudadanos de la UE a una información real, objetiva y fiable implica necesariamente mantener el esfuerzo conjunto de instituciones, gobiernos, empresas, medios, universidades y sociedad civil. Asimismo, proteger la independencia y libertad de los procesos electorales democráticos europeos exige una constante coordinación y preparación de los actores involucrados, así como el fortalecimiento de las capacidades ciudadanas.

El análisis inicial realizado sobre cómo el Plan UE Contra la Desinformación ha logrado desenmascarar los intentos de desinformación y preservar la integridad de las elecciones, protegiendo al mismo tiempo los derechos fundamentales y la libertad de expresión, es positivo. Así lo han reconocido también agentes independientes y medios de comunicación como FactCheckEU, que constató que hubo menos desinformación de lo esperado en el período previo a las elecciones europeas y esta no dominó la conversación, como había ocurrido previamente en las pasadas elecciones en Brasil, Reino Unido, Francia o Estados Unidos. Este dato cobra más relevancia teniendo en cuenta la participación en las elecciones europeas de mayo de 2019 (un 51 %, el porcentaje más alto en las últimas dos décadas), buena muestra de que los ciudadanos europeos entendemos cada vez mejor la importancia de la Unión Europea en nuestras vidas.

Sin embargo, todos asumimos que no hay que dormirse en los laureles. La desinformación es una amenaza en evolución permanente, que requiere una investigación continua y adoptar como norma el ensayo y error, de modo que podamos adecuar nuestra caja de herramientas políticas a las nuevas tendencias y prácticas. Lo que llamamos “agentes maliciosos”, tanto dentro como fuera de la UE, utilizan constantemente nuevas tácticas, nuevos avances tecnológicos y nuevos formatos, y se decantan cada vez más por operaciones locales de menor escala “bajo el radar”: que sean más difíciles de detectar y desenmascarar. Pero el objetivo, y de ahí la colosal importancia de este empeño, sigue siendo el mismo: dividir a nuestra sociedad y socavar la confianza

de los ciudadanos en las instituciones y los procesos democráticos. Es decir: destruir la democracia misma.

El incremento de la cooperación entre el Servicio Europeo de Acción Exterior, la Comisión Europea y los gobiernos de los Estados miembros en lo que respecta al Sistema de Alerta Rápida se revela como esencial, avanzando en el desarrollo de una metodología común para la detección, análisis y desactivación de las campañas de desinformación. Proteger nuestras instituciones y procesos democráticos contra esta amenaza es un desafío a largo plazo que no sólo va a requerir un esfuerzo continuo y conjunto de las instituciones y gobiernos europeos, sino contar con socios internacionales como el G-7 y la OTAN, con las empresas, en particular las plataformas tecnológicas y los medios de comunicación, y, por supuesto, con los recursos humanos y financieros adecuados.

## **7. Recomendaciones**

Hay un elemento radicalmente importante aún pendiente de incorporar en el Plan UE contra la Desinformación: la participación formal, estructurada y activa de los ciudadanos. No sólo como receptores pasivos de iniciativas de alfabetización digital (por muy necesarias que sean) y titulares de derechos y libertades fundamentales (que lo somos) para cuya preservación debemos ser muy cuidadosos con soluciones legislativas restrictivas. También en la asunción de compromisos y tareas desde la sociedad civil, tal y como el Plan requiere de los gobiernos nacionales, medios de comunicación, instituciones académicas y principales actores empresariales. Como señala a menudo el periodista Matthew d'Ancona (2017): “buscar la verdad en la vida pública es hoy más que nunca una responsabilidad ciudadana”. Incentivar y facilitar que los “cazadores de bulos” (sobre todo los más jóvenes) tengan el debido prestigio y reconocimiento de la sociedad en su conjunto sería sin duda de gran ayuda. Como también recuerda Julia Olmo, “no tenemos otra opción más que persistir en la voluntad colectiva e individual de ser capaces de fortalecer nuestra resiliencia democrática y la cooperación nacional, internacional y multilateral. Y, para ello, nada mejor que gobiernos, medios de comunicación, sector privado, sociedad civil y ciudadanía trabajen de la mano.”

Creo sinceramente que la Unión Europea ha sabido entender y aceptar esta amenaza tan compleja, y que hemos reaccionado de forma razonablemente apropiada ante el desafío cierto de las pasadas elecciones europeas. Pero también sabemos que no hay soluciones definitivas, porque la propia naturaleza cambiante del fenómeno de la desinformación nos obliga a un esfuerzo

sostenido, a una permanente alerta, prueba y error. La democracia europea es y será tan fuerte como lo sea el compromiso y la participación de sus ciudadanos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, L.F. (1993), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Porrúa.
- Arendt, H. (2017), *Verdad y mentira en la política*, Página Indómita, 2017.
- Avaaz (2019), *Las redes de la mentira de la extrema derecha*; Avaaz e ISD, Instituto para el Diálogo Estratégico (2019): *Perturbaciones: pruebas de la perturbación digital generalizada de las elecciones al Parlamento Europeo de 2019*.
- Braun, D. y Gilardi, F. (2006), “Delegation in Contemporary Democracies”, en *Journal of Politics*.
- Cohen, M.D.; March, J. G. y Olsen, J. P. (1972), “A garbage can model of organizational choice”, en *Administrative Science Quarterly*.
- Comisión Europea (2018), *Comunicación de la Comisión “Garantizar unas elecciones europeas libres y justas”*.
- Comisión Europea (2018), *Recomendación de la Comisión relativa a las redes de cooperación electoral, la transparencia en línea, la protección contra los incidentes de ciberseguridad y la lucha contra las campañas de desinformación en el contexto de las elecciones al Parlamento Europeo*.
- Comisión Europea (2018), *Orientaciones de la Comisión relativas a la aplicación de la legislación sobre la protección de datos de la Unión en el contexto electoral*.
- Comisión Europea (2018), *Action Plan Against Disinformation*.
- Comisión Europea (2019), *Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo, El Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones - Informe sobre la ejecución del Plan de acción contra la desinformación*.
- D’ancona, M. (2017), *Post-Truth. The New war on Truth and How to Fight*, Random House.
- ISD, The Institute for Strategic Dialogue (2019), *2019 EU Elections Information Operations Analysis: Interim Briefing Paper*, enlace web <https://www.isdglobal.org/isd-publications/interim-briefing-propaganda-and-digital-campaigning-in-the-eu-elections/>, consultado el 25 de octubre de 2019.
- Knill, C. y Tosun, J. (2012), *Public Policy: A New Introduction*. Palgrave Macmillan.
- Majone, G. (2008), “The rise of the regulatory state in Europe”, en *West European Politics*.
- Mccombs, M.E. y SHAW, D.L. (1972), “The Agenda-Setting Function of Mass Media”, en *The Public Opinion Quarterly*.
- Olmo y Romero, J.A. (2019), “Desinformación. Concepto y perspectivas”, en *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, nº 41.2018.
- Parlamento y Consejo Europeo (2019), *Reglamento (UE, Euratom) 2019/493 por el que se modifica el Reglamento (UE, Euratom) n.º 1141/2014 en lo que respecta a un procedimiento de verificación relativo a las infracciones de las normas de protección de los datos personales en el contexto de las elecciones al Parlamento Europeo*.
- Parlamento y Consejo Europeo (2019), *Reglamento (UE) 2019/796 relativo a medidas restrictivas contra los ciberataques que amenazan a la Unión o a sus Estados miembros*, DO L 129I de 17.5.2019, 1-12.

- Parlamento y Consejo Europeo (2019), *Decisión (PESC) 2019/797 del Consejo relativa a medidas restrictivas contra los ciberataques que amenazan a la Unión o a sus Estados miembros*, DO L 129I de 17.5.2019, 13-19.
- Parlamento y Consejo Europeo (2018), *Directiva (UE) 2018/1018*.
- Rittel, H.W.J y Webber, M.M. (1973), "Dilemmas in a General Theory of Planning", en *Policy Sciences*.
- The Guardian (2019), *Far-right Facebook groups 'spreading hate to millions in Europe'*, enlace web <https://www.theguardian.com/world/2019/may/22/far-right-facebook-groups-spreading-hate-to-millions-in-europe>, consultado el 27 de octubre de 2019.



# ***EL FENÓMENO DE LA DESINFORMACIÓN EN LA UE: HERRAMIENTAS PARA LUCHAR FRENTE A LAS FAKE NEWS***

**Miguel Ángel Benedicto Solsona**  
Universidad Europea de Madrid

## **1. Introducción**

Aunque el fenómeno de las fake news no es nuevo, las redes sociales a través de las plataformas online han incrementado la velocidad y el alcance de la desinformación a unos niveles que no se podían prever: el 97% de los ciudadanos afirman haber estado expuestos a noticias falsas.

Actores estatales y no estatales, internos y externos a la UE, llevan utilizando estas herramientas desde 2014 con narrativas alternativas en Ucrania o en apoyo del Brexit con el fin de desprestigiar a la Unión o de dividirla en procesos electorales mediante la introducción de información manipulada. En este trabajo se analiza el concepto de fake news y desinformación, cómo son algunos de los ataques recibidos por los Estados miembros de la UE, cuál es el estado de la opinión pública europea al respecto, qué herramientas ha puesto en marcha la UE para luchar contra este fenómeno y que resultados se han obtenido tras la celebración de las elecciones europeas de mayo de 2019.

## **2. Una aproximación al concepto de fake news y desinformación**

El concepto de fake news es más reduccionista que el de desinformación que es del que realmente vamos a tratar y que engloba al de noticias falsas. Es un fenómeno que viene de lejos y que podemos localizar desde la Antigua Roma, en historias antisemitas del siglo XV o en la Guerra hispanoamericana de 1898 en Cuba con las manipulaciones de William Randolph Hearst en el New York Journal para que la explosión del Maine pareciese obra de un torpedo secreto del ejército español.

Según Reuters (2017), la definición de noticias falsas es complicada y se aplica a tres categorías distintas: noticias que se inventan o 'inventan' para

ganar dinero o desacreditar a otros; noticias que tienen una base de hecho, pero que se 'hilan' para adaptarse a una agenda particular; y noticias con las que las personas no se sienten cómodas o con las que no están de acuerdo.

Para Martins et al. (2018) las noticias falsas también se pueden clasificar de acuerdo con la fuente, el contenido (puntos de vista erróneos o distorsionados), el método de propagación (publicidad dirigida, bots, redes) y la intención (influir en las elecciones, dividir y avivar el descontento, o ganar dinero).

Wardle y Derakshan (2017: 20) distinguen entre tres dimensiones de daño y falsedad:

“Desinformación. (Disinformation): Información falsa y creada deliberadamente para dañar a una persona, grupo social, organización o país.

Información errónea. (Misinformation): Información que es falsa, pero no creada con la intención de causar daño.

Mala información. (Malinformation): Información basada en la realidad, utilizada para infligir daño a un persona, organización o país.”

El debate sobre noticias falsas se intensificó tras las elecciones presidenciales estadounidenses de 2016, y puso el problema en la agenda de todo el mundo. Si se quiere dar una definición más precisa de las fake news hay que centrarse en las noticias producidas con finalidad política o para conseguir un beneficio económico (Wardle, 2017). En la misma línea se pronuncia McNair (2018: 38) para quien las fake news son “desinformación intencionada (invención o falsificación de hechos conocidos) con fines políticos y/o comerciales, presentada como noticias reales.”

Otros sugieren retirar ese término por impreciso y por ser utilizado por los políticos para criticar a los medios y a las plataformas de redes sociales (Sullivan, 2017) o porque ayuda a la gente a expresar su frustración frente a los políticos, medios tradicionales, online y plataformas (Nielsen y Graves: 2017).

Para Rodríguez-Ferrándiz (2019) las fake news tienen unas causas complejas: el relativismo rampante, el declive de la confianza en las élites, la monetización de la información en competencia por los ingresos publicitarios, la proliferación de plataformas informativas y el auge del nacionalismo y del populismo.

En la actualidad, las fake news incluyen algoritmos y fórmulas que generan noticias sin respeto por la precisión; son usadas por corrientes políticas populistas, y las poblaciones desconfían de los medios mientras carecen de habilidades de alfabetización mediática para discernir o comprender signos

de sesgo periodístico, agendas sutiles o distinciones entre noticias y anuncios (Schudson y Zelizer: 2017).

Para Standage (2017) gracias a la distribución por internet, las noticias falsas vuelven a ser un negocio rentable. “Este florecimiento de historias inventadas corroe la confianza en los medios en general, y hace que sea más fácil para los políticos sin escrúpulos vender medias verdades”.

En el informe de 2018 del Grupo de Expertos de Alto Nivel (HLEG) de la Comisión Europea para contrarrestar las noticias falsas diseminadas a través de medios tradicionales y redes sociales y cómo hacer frente a sus consecuencias sociales y políticas; se concibe la desinformación como un fenómeno que va mucho más allá del término «noticias falsas». Un concepto que se han apropiado actores poderosos con el fin de descartar la cobertura de noticias que consideraban perjudiciales para sus intereses particulares.

El informe prefiere usar el término desinformación al de noticias falsas y lo define “como todas las formas de información falsa, inexacta o engañosa diseñada, presentada, editada o promovida para causar daño público intencionadamente o para conseguir lucrarse” (Comisión Europea, 2018: 3).

Este concepto no cubre, según el Grupo de Expertos de Alto Nivel, los problemas derivados de la creación y difusión online de contenido ilegal (como la difamación, el discurso de odio, incitación a la violencia), que están sujetos a las leyes nacionales o de la UE, ni tampoco otras formas de distorsión deliberada de los hechos, pero no engañosa como la sátira y la parodia.

En la desinformación se incluyen contenidos que no son completamente falsos, pero son elaborados de manera deliberada y presentados como periodismo para manipular a los lectores, un fenómeno que forma parte de una tendencia descrita como “posverdad” que distorsiona la realidad para manipular emociones e influir en la opinión pública.

Las noticias falsas se ven por algunos autores (Rodríguez-Ferrándiz, 2019) como un “instrumento de la posverdad”, un término acuñado durante la Guerra del Golfo por Steve Tesich como proceso de degradación de la calidad de la democracia y de la sociedad civil. En su artículo de 1992 “Un gobierno de mentiras”, Tesich criticó al público estadounidense por aceptar sumisamente las mentiras de la administración Bush. El diccionario de Oxford declaró la posverdad como palabra del año en 2016, un año después del Brexit y cuando llegó Trump a la Casa Blanca. Al definir el concepto en dicho diccionario se explica que “los hechos objetivos son menos influyentes en la formación de

la opinión pública que las apelaciones a las emociones y creencias personales” (Oxford Dictionary, 2016).

Para Brahms (2019) nuestra “capacidad de clarificar la realidad para comprenderla y funcionar dentro de ella, se está debilitando como resultado de la interferencia de alta intensidad por cuatro ondas: la explosión de información y la tecnología disruptiva; la disminución de la fe en las instituciones y en los “narradores de verdad”; socavando las ideas posmodernas; y amargas batallas políticas”.

Lo que aún hace diferente la tendencia actual de las noticias falsas, dijo Harari (2018), es la tecnología, que nos permite adaptar la propaganda de manera individual y unir las mentiras a los prejuicios individuales. Los trolls<sup>1</sup> y los hackers usan algoritmos de big data para identificar las debilidades y tendencias únicas de cada persona y luego fabrican historias consistentes con ellas y se ayudan de los bots<sup>2</sup> para difundirlas. Utilizan estas historias para reforzar los prejuicios de quienes creen en ellas, exacerbar las grietas en la sociedad y perforar el sistema democrático desde adentro. (Brahms, 2019).

En esta era de la posverdad también se produce “el desafío de los hechos alternativos”: la negación de los hechos descubiertos, la preferencia por los hechos que corresponden y refuerzan la opinión de una persona sobre los hechos que refutan y la fabricación de “hechos” que nunca existieron. Se prefiere las teorías de la conspiración a las científicas tras años de experimentos y todo ello porque determinados hechos apoyan y refuerzan su creencia sobre aquellos que lo refutan. Es lo que se denomina el sesgo de confirmación que interpreta la información de acuerdo con nuestra creencia. Este sesgo todavía se refuerza más en las redes sociales gracias a las cámaras de eco que provocan, que es la tendencia de los usuarios a promover sus narrativas favoritas y, por lo tanto, a formar grupos polarizados (Quattrociocchi et al., 2016)

Ante la relevancia que ha tomado el fenómeno de la desinformación y los peligros que conlleva para la democracia, instituciones de todo el mundo han tomado medidas para intentar contrarrestar sus efectos. En ese artículo nos ceñiremos a la desinformación en la Unión Europea y las estrategias que se han puesto en marcha para combatirla.

---

<sup>1</sup> Persona que usa las redes sociales para distribuir noticias falsas o publicar comentarios con el objetivo de desestabilizar e influir en la opinión pública.

<sup>2</sup> Programas informáticos que imitan la interacción humana y difunden de manera automática campañas de desinformación en las redes sociales.

### 3. Ataques a la UE con desinformación

Rusia es uno de los estados que más ha utilizado la guerra de la información y los ataques cibernéticos en los últimos años con el fin de interferir en distintas campañas electorales europeas y de dividir a la UE. Putin busca destruir la UE, una institución que él ve como una fuerza para imponer valores democráticos en los países con los que Rusia comparte fronteras y que alguna vez fueron parte de la Unión Soviética o en el esfera de influencia soviética.

Las campañas de desinformación rusas se utilizan para desacreditar a los políticos y las instituciones democráticas como las elecciones y los medios independientes.

Cada país en Europa tiene sus propias vulnerabilidades y reacciones a la interferencia, por lo que es difícil generalizar sobre Europa en su conjunto.

Moscú ha creado una serie de herramientas para poner en marcha operaciones de desinformación sofisticadas y masivas “mediante sus agencias de información rusas RT y Sputnik (2014) para el exterior, a la vez que controla todas las televisiones nacionales menos una- y desarrolla la fábrica de bots y trolls, la Agencia de Investigación de Internet (IRA en sus siglas en inglés), para inundar las redes sociales” (Roig, 2018).

Los trolls profesionales trabajan en turnos de 12 horas. Los piratas informáticos rusos configuran bots por miles para mantener a Twitter bien alimentado. Sputnik y RT, la agencia de noticias y la televisión controladas por el gobierno, proporcionan historias para ser propagadas a través de Facebook, Instagram y Twitter.

Rusia comenzó a producir desinformación en Ucrania tras las protestas de la plaza Maidán en Kiev y la caída del presidente prorruso Victor Yanukovich, para influir en la población, sobre todo prorrusa, y justificar la posterior intervención militar y anexión ilegal de Crimea. Esas “narrativas alternativas” sobre Ucrania cambiaron por completo la relación entre Rusia y la UE. Moscú pasó de ser socio estratégico por considerar como desafío estratégico en la Estrategia Global de la UE elaborada por el equipo de la Alta Representante, Federica Mogherini (Colomina, 2019).

Moscú volvió a la carga con la difusión de información falsa tras los ataques terroristas en Reino Unido y durante la campaña del Brexit. Los trolls invadieron Twitter en favor de la salida de la Unión Europea (Lewellyn, 2018). Según el informe sobre “Desinformación y noticias falsas” publicado en febrero de 2019, más de 150,000 cuentas de redes sociales rusas

publicaron mensajes pro-Brexit justo antes del referéndum. Los medios aliados con el Kremlin publicaron un número significativo de artículos sobre el referéndum de la UE. Se analizaron los artículos más compartidos y se identificaron 261 con un claro sesgo anti-UE, que eran diseminados sobre todo a través de RT y Sputnik, con videos producidos por Ruptly. Los artículos que se volvieron más virales eran los contrarios a la UE y publicados por los canales prorrusos, que tuvieron 134 millones de impresiones potenciales, en comparación con un alcance total de solo 33 millones de impresiones del contenido compartido por la web Vote Leave y los 11 millones para todo el contenido compartido por el sitio web Leave.EU. El coste de una campaña similar en redes sociales estaría entre 1.4 y 4.14 millones de libras (House of Commons, 2019). El informe reconoce que el Reino Unido es claramente vulnerable a la cobertura digital de las campañas electorales y el Gobierno debe analizar el alcance de como influyeron en los votantes, algunos actores extranjeros, y pide al gobierno actualizar la legislación para estar en línea con los últimos desarrollos tecnológicos y que sea explícita sobre la influencia ilegal del proceso democrático por parte de actores exteriores.

Además, el empresario británico y partidario del Brexit, Arron Banks, está siendo investigado por la Agencia Nacional del Delito por presuntos delitos penales basados en las fuentes de sus 8 millones de libras en contribuciones a la campaña para dejar la UE. Banks negó la acusación de que gran parte de este dinero fue canalizado desde Rusia. (Taylor, 2019).

Después que la primera ministra británica Theresa May reconociese la amenaza de Rusia en un discurso en noviembre de 2017 acusando al Kremlin de intentar socavar las sociedades libres y sembrar la discordia en Occidente mediante el despliegue de sus organizaciones de medios estatales para inocular historias falsas; el gobierno del Reino Unido estableció en enero de 2018 una “Unidad de Comunicaciones de Seguridad Nacional “encargada de” combatir la desinformación de los actores estatales y otros” (BBC, 2018).

Con Boris Johnson como primer ministro, el Kremlin continúa sus esfuerzos para difundir el caos en el Reino Unido, sobre todo utilizando las redes sociales para exacerbar las tensiones en Irlanda del Norte. La cuestión de la frontera entre el Reino Unido e Irlanda que ha sido un tema clave en las negociaciones del Brexit, la inteligencia rusa difundió información falsa, incluidas las interacciones entre la política norirlandesa Arlene Foster y el principal negociador de Brexit de la UE, Michel Barnier, para “exacerbar las divisiones ya complejas entre Irlanda y el Reino Unido” (Taylor, 2019).

Otros países europeos que celebraban elecciones como Alemania también fueron objetivo de la desinformación. Un caso paradigmático de “infoxicación” fue el de Lisa, una niña de 12 años, que en enero de 2016 parecía haber sido secuestrada y violada por parte de un grupo de refugiados en Berlín. El bulo fue azuzado por medios rusos como Ruptly y RT, e incluso con la intervención del ministro ruso de Exteriores, todo ello meses antes de las elecciones con el fin de que el partido de ultraderecha Alternativa por Alemania (AFD) subiera en número de votos. Durante las elecciones bots y cuentas cercanas a Rusia amplificaron mensajes de contenido extremo, siendo identificadas 2840 cuentas pro Kremlin en las discusiones online. Los votantes de la extrema derecha en Alemania creen más en las fake news que el resto de la población. En cuanto a la confianza en los medios tradicionales el 63% de todos los encuestados cree en ellos y sólo lo hace el 26% de los votantes de Alternativa por Alemania, para quienes las redes sociales son el medio que más utilizan para informarse (Scott, 2017).

En Italia, durante las elecciones de 2018, cuentas relacionadas con Rusia amplificaron sentimientos negativos hacia la inmigración, por ejemplo, cuando se difundieron informaciones de monjas embarazadas tras acoger inmigrantes. En Lituania en 2017 aparecieron rumores de soldados de la OTAN que habían abusado de una joven.

Asimismo, en las elecciones presidenciales francesas de 2017, el candidato de En Marche!, Emmanuel Macron, fue blanco de numerosas noticias falsas destinadas a mermar su credibilidad y popularidad, como por ejemplo, un informe que aseguraba que el candidato poseía cuentas bancarias en las Bahamas; otro, que provenía de un sitio web muy similar al del diario belga *Le Soir*, en el que se señalaba que Arabia Saudí financiaba la campaña de Macron; o rumores de su supuesta relación homosexual secreta fuera del matrimonio. El objetivo era dar una mala imagen de Macron frente a la de su oponente del Frente Nacional, Marine Le Pen, si bien, Macron logró obtener la victoria electoral. (Jofré, 2018). Durante la campaña, Sputnik informó sobre una encuesta totalmente ficticia que pretendía poner al candidato conservador François Fillon a la cabeza. Fillon demostró su inclinación amistosa hacia Moscú, calificando las sanciones occidentales contra Rusia de “totalmente ineficaces”. Sin embargo, sus malos resultados no le permitieron pasar a segunda vuelta y en ese momento el apoyo ruso viró hacia Marine Le Pen, la candidata populista de extrema derecha

En el período previo a las elecciones presidenciales francesas de 2017, Marine Le Pen recibió el apoyo financiero de Rusia. En 2014, su partido, el Frente Nacional, recibió un préstamo de nueve millones de euros (9,8

millones de dólares) de un banco ruso después de que las instituciones financieras francesas le negaron un crédito. El gobierno francés presionó a Facebook para eliminar cuentas falsas, y aproximadamente 70,000 cuentas francesas de Facebook fueron suspendidas en los días previos a las elecciones.

En 2017, Suecia fue el objetivo de “una amplia gama de medidas activas” de Rusia utilizando noticias falsas, documentos falsos y desinformación como parte de una campaña coordinada para influir en la opinión pública sueca y en la toma de decisiones. La interferencia extranjera en las elecciones suecas tenía como objetivo reducir la confianza del público en el proceso electoral y dividir a los suecos en los principales problemas sociales y políticos. Además de dañar la democracia de Suecia, el Kremlin busca preservar el statu quo geoestratégico y disuadir la perspectiva de la membresía sueca en la OTAN (Kragh y Åsberg, 2017).

Tampoco España se libró de la desinformación durante el referéndum ilegal de Cataluña donde, según EU vs Disinfo, los bots y cuentas relacionadas con Rusia incrementaron su actividad en un 2000% durante el día del referéndum. Vesti.ru afirmó que el “español se enseña como lengua extranjera en las escuelas catalanas” o cuando Sputnik aseguró que las “islas Baleares también piden la independencia” en el actual proceso separatista catalán que está teniendo lugar en España, se han detectado más de 4.800 robots difundiendo información manipulada a favor de la ruptura de España, e incluso, diputados españoles han denunciado frente a la Eurocámara que RT difundió el 28 de octubre de 2017 noticias sobre de carros de combate dirigiéndose a Barcelona (RTVE.es, 2018).

#### **4. La opinión de los europeos sobre las fake news y la desinformación**

Debido a la dimensión transfronteriza de la desinformación, es necesario un enfoque coordinado y a largo plazo entre los Estados miembros para responder a este reto tanto nacional como europeo. Combatir la desinformación en la era de las redes sociales y las plataformas en línea debe ser un esfuerzo coordinado que involucre a todos los actores relevantes, desde las instituciones hasta las plataformas sociales, desde los medios de comunicación hasta los usuarios individuales.

Entre el 13 de noviembre de 2017 y el 23 de febrero de 2018 se realizó una consulta pública sobre noticias falsas y desinformación online. El objetivo de la consulta era ayudar a evaluar la efectividad de las acciones actuales de actores como plataformas, medios de comunicación y organizaciones de la



sociedad civil para contrarrestar la difusión de información falsa en línea y ver el alcance de las acciones futuras para fortalecer la información de calidad y evitar la propagación de la desinformación en línea.

Según la consulta más del 97% de los ciudadanos afirman haber estado expuestos a noticias falsas: 38% a diario y 32% semanalmente. El 74% considera las redes sociales y las aplicaciones de mensajería como los canales principales a través del cual se encuentran con noticias falsas.

De la consulta se desprendió una percepción común entre todos los encuestados: que las noticias falsas en general tienen muchas probabilidades de causar daño a la sociedad, en particular en áreas como asuntos políticos, inmigración, minorías y seguridad.

La verificación de hechos a través de organizaciones de noticias independientes y organizaciones de la sociedad civil se considera el método que mejor contribuye a contrarrestar la propagación de la desinformación en línea. Sin embargo, la mayoría de los ciudadanos (70%) cree que las plataformas de redes sociales no están haciendo lo suficiente para ayudar a los usuarios a verificar la información antes de compartirla en línea.

Con respecto a posibles acciones futuras, el 84% de las organizaciones estuvo de acuerdo en reducir la propagación de la desinformación online, pero con respeto a la libertad de expresión y sin promover ningún tipo de censura directa o indirecta.

En la consulta se apuesta por fortalecer los esfuerzos para aumentar la alfabetización mediática en todos los niveles, desde los alumnos de la escuela hasta la audiencia adulta, y entre los actores, desde los usuarios finales hasta los periodistas, y garantizar el apoyo y el acceso del público al periodismo de confianza, dado su papel fundamental en el mantenimiento de un plural fuerte.

Si analizamos el Eurobarómetro sobre fake news y desinformación online de febrero de 2018 (Flash Eurobarometer 464, 2018), el 73% de los usuarios de internet en la UE están preocupados por la desinformación o la información errónea en línea durante los períodos de elección. El 85% de los encuestados percibe las noticias falsas en línea como un problema en su país y el 83% lo percibe como un problema para la democracia en general.

## 5. Herramientas europeas para luchar contra la desinformación

En 2015, tras el llamamiento del Consejo Europeo a contrarrestar las campañas de desinformación rusas entonces en marcha, se creó el Grupo de Trabajo East Stratcom adjunto al Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). El Grupo de Trabajo ha catalogado, analizado y difundido miles de ejemplos de desinformación favorable al Kremlin y mejorado la comprensión de las herramientas, técnicas e intenciones de las campañas de origen ruso. En estrecha cooperación con los servicios de la Comisión Europea, el Grupo de Trabajo también ha aumentado considerablemente la eficacia de la comunicación de la UE en los países de la vecindad oriental.

Se prevé que el presupuesto para comunicación estratégica del SEAE destinado a combatir la desinformación y sensibilizar sobre sus nefastos efectos duplique con creces el actual, pasando de 1,9 millones de euros en 2018 a 5 millones de euros en 2019. Esto irá acompañado de un refuerzo del personal (de 50 a 55 miembros en los dos próximos años).

Se trata de un paso importante, ya que el Grupo de Trabajo East Stratcom del SEAE, pese a haberse creado en 2015, solo recibió recursos específicos en 2018, cuando se le asignó un presupuesto de 1,1 millones de euros en el marco de la acción preparatoria de 2018 «StratCom Plus», propuesta por el Parlamento Europeo. Además, se asignaron al SEAE 800 000 euros para comunicación estratégica.

Este primer presupuesto específico para la lucha contra la desinformación permite un seguimiento más profesional y técnico del espacio informativo en los países de la Asociación Oriental y de los medios de comunicación rusos (activos en Rusia y más allá). Al combinar un planteamiento cualitativo con otro cuantitativo a la hora de detectar las tendencias emergentes en relación con la UE y sus políticas, la medida prevé una mayor cobertura geográfica y lingüística del seguimiento de los medios de comunicación, un seguimiento y análisis sistemáticos de los datos y el recurso a expertos en desinformación en la región de la Asociación Oriental.

El Parlamento Europeo urgió a principios de año a convertir el Grupo de trabajo East StratCom de la UE en una unidad de pleno derecho o incluso una estructura más grande dentro del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), así como proporcionar a los tres Grupos de trabajo de comunicación estratégica del SEAE recursos financieros y de personal adecuados, y ayudar a los países candidatos y socios de la vecindad de la UE en sus esfuerzos por contrarrestar las actividades hostiles de propaganda y desinformación (European Parliament, 2019).

En 2016 se adoptó un Marco Común relativo a la lucha contra las amenazas híbridas (Parliament and the Council, 2016), al que siguió en 2018 la Comunicación conjunta sobre el aumento de la resiliencia e impulso de las capacidades para hacer frente a las amenazas híbridas.

### **5.1. Marco común frente a las amenazas híbridas**

En el marco común de 2016 se destacó que las campañas masivas de desinformación, que utilizan las redes sociales para controlar la narrativa política o para radicalizar, reclutar y representar a actores indirectos, pueden ser vehículos para amenazas híbridas.

En la medida en que la lucha contra las amenazas híbridas se relaciona con la seguridad y defensa nacional y el mantenimiento de la ley y el orden, la responsabilidad principal recae en los Estados miembros, ya que la mayoría de las vulnerabilidades nacionales son específicas de cada país. Sin embargo, muchos Estados miembros de la UE se enfrentan a amenazas comunes, que también pueden atacar las redes o infraestructuras transfronterizas. Dichas amenazas pueden abordarse de manera más eficaz con una respuesta coordinada a nivel de la UE mediante el uso de políticas e instrumentos de la UE (European Parliament and the Council, 2016).

Dentro de las medidas previstas en este contexto, en 2016 se creó en el SEAE la Célula de Fusión contra las Amenazas Híbridas, destinada a ocupar un lugar central en el análisis de este tipo de amenazas contra las instituciones de la UE. En 2017 se creó en Helsinki el Centro Europeo de Excelencia para la Lucha contra las Amenazas Híbridas.

A finales de 2017, la Comisión creó un grupo de expertos de alto nivel (HLEG, por sus siglas en inglés) encargado de asesorar sobre fake news y desinformación y presentaron su informe el 12 de marzo de 2018.

La HLEG aconsejó a la Comisión evitar cualquier forma de censura, ya sea pública o privada. Sus recomendaciones dieron respuestas a corto plazo a los problemas más apremiantes y, a largo plazo, para aumentar la resistencia social a la desinformación y un marco para garantizar que la efectividad de estas respuestas se evalúe continuamente.

Estas respuestas descansan en cinco pilares diseñados para mejorar la transparencia de las noticias en línea, involucrando un intercambio de datos adecuado y que cumpla con la privacidad; promover la alfabetización mediática e informativa para contrarrestar la desinformación y ayudar a los usuarios a navegar el entorno de los medios digitales; desarrollar herramientas

para capacitar a los usuarios y periodistas para abordar la desinformación; salvaguardar la diversidad y la sostenibilidad del ecosistema europeo de medios de comunicación, y promover la investigación continua sobre el impacto de la desinformación en Europa.

Asimismo, la Comisión puso en marcha un amplio proceso de consulta pública, que comprendió cuestionarios en línea que recibieron 2 986 respuestas, diálogos estructurados con las partes interesadas relevantes y una encuesta de opinión pública del Eurobarómetro que cubrió a los veintiocho Estados miembros, y que analizaremos más adelante.

## **5.2. Enfoque europeo para combatir la desinformación en línea**

Teniendo en cuenta las amplias consultas realizadas a ciudadanos y partes interesadas, la Comisión lanzó en abril de 2018 una Comunicación (European Commission, 2018b), en la que planteó un enfoque europeo para combatir la desinformación en línea que intenta crear un entorno online más transparente, fiable y responsable.

En el documento se destaca que las redes sociales y las nuevas tecnologías pueden utilizarse para difundir desinformación a gran escala y con una velocidad y una precisión de selección de los destinatarios sin precedentes, de modo que permiten crear esferas de información personalizadas y se convierten en poderosas cámaras de resonancia para las campañas de desinformación.

Para la Comisión, “la desinformación erosiona la confianza en las instituciones y en los medios de comunicación digitales y tradicionales y perjudica a nuestras democracias obstaculizando la capacidad de los ciudadanos de tomar decisiones informadas” (Comisión Europea, 2018b).

A menudo, la desinformación también respalda ideas y actividades radicales y extremistas. Además, menoscaba la libertad de expresión, un derecho fundamental consagrado en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. La libertad de expresión comprende el respeto por la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación, así como el derecho de los ciudadanos a opinar y a recibir y transmitir información e ideas «sin injerencia de autoridades y sin consideración de fronteras».

Según la Comunicación mencionada, “una serie de agentes nacionales y de otros países utilizan campañas masivas de desinformación en línea para sembrar la desconfianza y crear tensiones sociales, lo que puede tener consecuencias graves para nuestra seguridad”. Además, las campañas de

desinformación emprendidas por terceros países pueden formar parte de amenazas híbridas para la seguridad interna, incluidos los procesos electorales, en especial si se combinan con ciberataques.

La difusión de desinformación también afecta a los procesos de elaboración de políticas, ya que influye en la opinión pública. Los agentes nacionales y de otros países pueden utilizar la desinformación para manipular políticas, debates sociales y comportamientos en ámbitos como el cambio climático, la migración, la seguridad pública, la salud y las finanzas. Asimismo, la desinformación puede mermar la confianza en la ciencia y en las pruebas empíricas.

En la Comunicación se subraya el papel clave que juegan las plataformas online que distribuyen contenido, sobre todo las redes sociales, los servicios de intercambio de vídeos y los motores de búsqueda, en la difusión y la amplificación de la desinformación en línea. En 2018, según la Comisión, estas plataformas no habían tomado medidas proporcionadas al respecto y no abordaron el reto que suponen la desinformación y el uso manipulador de las infraestructuras de las plataformas. “Algunas han tomado iniciativas de corto alcance para combatir la difusión de desinformación en línea, pero solo en un pequeño número de países y dejando de lado a muchos usuarios”. Además, existen serias dudas acerca del hecho de que las plataformas den la suficiente protección a sus usuarios contra el uso no autorizado de sus datos personales por terceros, tal como demostraron las revelaciones de Facebook y Cambridge Analytica, investigadas por las autoridades de protección de datos por la extracción de los datos personales de millones de usuarios de redes sociales en la UE y su utilización en contextos electorales.

Aunque es evidente que la protección de un proceso electoral depende fundamentalmente de las competencias de los Estados miembros, la Comunicación subraya que la dimensión transfronteriza de la desinformación en línea requiere un enfoque a escala europea para garantizar una acción eficaz y coordinada y proteger a la UE, sus ciudadanos, sus políticas y sus instituciones.

La Comunicación presentó varias herramientas para abordar la propagación y el impacto de la desinformación en línea en Europa y garantizar la protección de los valores europeos y los sistemas democráticos.

Se inspiró en cuatro principios: mejorar la transparencia con respecto a la forma en que se produce o patrocina la información; diversidad de información; credibilidad de la información; y soluciones inclusivas con amplia participación de los interesados.

La Comunicación propone medidas para combatir la desinformación en la red, incluido un Código de Buenas Prácticas contra la desinformación basado en la autorregulación y válido en toda la UE -suscrito por las principales plataformas online y el sector publicitario- y el apoyo a una red independiente de verificadores de datos. La Comunicación subraya la necesidad de garantizar procesos electorales seguros y resistentes, potenciar la educación y la alfabetización mediática y apoyar el periodismo de calidad.

### **5.3. El Paquete Electoral**

Durante su discurso del Estado de la Unión del 12 de septiembre de 2018, el presidente de la Comisión Jean Claude Juncker planteó una serie de medidas (denominadas, el paquete electoral) para garantizar unas elecciones europeas libres y justas, lo que incluía una mayor transparencia de la publicidad política online y la posibilidad de imponer sanciones por el uso ilegal de datos personales para influir deliberadamente en el resultado de las elecciones.

Las elecciones europeas de mayo de 2019 tendrían lugar en un entorno político y jurídico muy diferente al de 2014; pues se había comprobado que los períodos electorales son un objetivo especialmente estratégico y sensible de las amenazas híbridas.

Todos los actores participantes en las elecciones, en particular las autoridades y los partidos políticos de los Estados miembros, tienen que asumir la responsabilidad especial de proteger el proceso democrático de interferencias extranjeras y manipulaciones ilícitas.

La Comisión advirtió de los riesgos de que los ciudadanos se convirtiesen en objetivo de campañas masivas de desinformación en línea que perseguían desacreditar y deslegitimar elecciones. La comisaria de Justicia, Consumidores e Igualdad de Género, Vera Jourova denunció “el uso fraudulento de datos personales, especialmente por parte de agentes extranjeros” y los ataques contra la infraestructura electoral y los sistemas de información de campaña que constituyen amenazas híbridas contra las que había que luchar.

El objetivo de las propuestas era hacer frente a las amenazas que pueden afectar a las elecciones para salvaguardar la transparencia y proteger los procesos electorales de interferencias extranjeras y reforzar así la resiliencia de los sistemas democráticos de la Unión.

En este conjunto de medidas que se denominó Paquete Electoral se animaba a los a los Estados miembros a crear una red nacional de cooperación electoral integrada por las autoridades electorales, de ciberseguridad, de

protección de datos y policiales; y a que designaran un punto de contacto para que participase en una red de cooperación electoral a nivel europeo. Esto permitiría a las autoridades detectar rápidamente posibles amenazas, intercambiar información y garantizar una respuesta instantánea y bien coordinada.

La Comisión también recomendó mayor transparencia en la publicidad y los mensajes políticos con destinatarios específicos en línea. Los partidos políticos europeos y nacionales, las fundaciones políticas y los organizadores de campañas debían hacer pública la información sobre su gasto en campañas de publicidad en línea, revelando qué partido o grupo de apoyo político está detrás de la publicidad política online y publicando información sobre los criterios utilizados para seleccionar el público objetivo de la información que se difundirá a los ciudadanos. Cuando no se sigan estos principios, los Estados miembros deberían aplicar sanciones a nivel nacional.

Las autoridades nacionales, los partidos políticos y los medios de comunicación también debían tomar medidas para proteger sus redes y sus sistemas de información de amenazas de ciberseguridad, en coordinación con la Agencia de la Unión Europea para la Ciberseguridad y la Comisión Europea:

Además, tras el escándalo de Cambridge Analytica, se dieron orientaciones sobre la aplicación de la legislación europea en materia de protección de datos en el contexto electoral<sup>3</sup> y la financiación de los partidos políticos se hizo más rigurosa en todos los actores participantes en las elecciones europeas<sup>4</sup>.

#### **5.4. Código de Buenas Prácticas contra la desinformación**

Un mes más tarde, el 16 de octubre de 2018, las grandes plataformas como Facebook, Google, Twitter, Mozilla y Microsoft que lo hizo en mayo de 2019, así como la asociación que representa a las plataformas online y las de la industria publicitaria firmaron un Código de Buenas Prácticas contra la desinformación para poner en práctica la Comunicación de la Comisión de abril de 2018.

Los signatarios del Código presentaron hojas de ruta individuales para tomar medidas en 5 áreas: interrumpir los ingresos publicitarios de ciertas cuentas y sitios web que difunden la desinformación; garantizar la transparencia de la publicidad política para que los usuarios sepan por qué han sido objetivo

---

<sup>3</sup> El Reglamento general de protección de datos de la UE se aplicó desde mayo de 2018 y abarca a todos los partidos políticos europeos y nacionales, así como a otros actores que participan en el contexto electoral, como los intermediarios de datos y las plataformas de medios sociales de comunicación.

<sup>4</sup> La modificación del Reglamento de 2014 sobre la financiación de los partidos políticos hará que sea posible imponer sanciones financieras por infracción de las normas de protección de datos con el fin de influir deliberadamente en el resultado de las elecciones europeas.

de un determinado anuncio publicitario; abordar el problema de las cuentas falsas y los bots en línea; empoderar a los consumidores para luchar frente a la desinformación y acceder a diferentes fuentes de noticias, al tiempo que mejora la visibilidad y la capacidad de encontrar contenido autorizado; empoderar a la comunidad de investigación para monitorear la desinformación en línea a través del acceso que cumple con la privacidad a los datos de las plataformas.

Las hojas de ruta individuales detalladas contienen acciones concretas que muestran que las plataformas planean extender sus herramientas contra la desinformación a todos los Estados miembros de la UE.

La Comisión apoyó la implementación de las hojas de ruta antes de las elecciones europeas de mayo de 2019 y supervisar su eficacia de manera regular. Además, pidió informes mensuales entre enero y mayo de 2019 a las tres grandes plataformas: Google, Facebook y Twitter; cerrar las cuentas falsas, identificar todos los mensajes difundidos automáticamente por bots y cooperar con verificadores de datos e investigadores universitarios para detectar campañas de desinformación y hacer que los contenidos verificados sean más visibles y gocen de mayor difusión.

La Comisión, en principio, apuesta por la autorregulación de las plataformas online. Si fracasara, la Comisión podría proponer otras medidas, incluso reglamentarias.

### **5.5. Plan de Acción contra la Desinformación**

Medio año antes de que tuvieran lugar las elecciones europeas, la UE presentó un Plan de Acción contra la Desinformación (European Commission, 2018c) que contemplaba medidas adicionales para contrarrestarla e informó sobre los progresos realizados hasta la fecha en la lucha contra la desinformación online. Durante la presentación, el vicepresidente responsable del Mercado Único Digital, Andrus Ansip señaló a Rusia como principal fuente de las campañas de desinformación.

El plan de acción propuso un conjunto de medidas destinadas a permitir un enfoque conjunto y coordinado de lucha contra la desinformación en la UE.

Un plan basado en 4 pilares: mejorar las capacidades de las instituciones de la Unión para detectar, analizar y desenmascarar la desinformación; impulsar respuestas coordinadas y conjuntas de las instituciones de la UE y los Estados miembros; movilizar al sector privado para luchar contra la desinformación y sensibilizar y aumentar la capacidad de resistencia de la sociedad.



La Comisión Europea y la Alta Representante se comprometieron a elaborar y aplicar estas medidas en estrecha colaboración con los Estados miembros y el Parlamento Europeo. Los esfuerzos apuntaban a fortalecer la resiliencia a las campañas de desinformación antes de las elecciones europeas en 2019.

Entre las medidas concretas para combatir la desinformación, se creó un sistema de alerta rápida que se basará en una plataforma digital segura, en la que los Estados miembros podrán compartir información y coordinar las respuestas a las campañas extranjeras de desinformación que se produzcan. El sistema contará únicamente con información de código abierto y no clasificada y se centrará exclusivamente en los intentos coordinados de manipular el debate libre y abierto por parte de agentes extranjeros. Cada uno de los Estados miembros deberá designar un punto de contacto, a ser posible adjunto a sus servicios de comunicación estratégica.

La Comisión también supervisará la aplicación del código de buenas prácticas suscrito por las plataformas online, además de aumentar los recursos (de 50 a 55 personas en 2020) y el presupuesto para comunicación estratégica del SEAE destinado a combatir la desinformación, pasando de 1,9 millones de euros en 2018 a 5 millones de euros en 2019. Con este presupuesto se espera un seguimiento más profesional y técnico del espacio informativo en los países de la Asociación Oriental y de los medios de comunicación rusos (activos en Rusia y más allá), además de una mayor cobertura geográfica y lingüística del seguimiento de los medios de comunicación, y el recurso a expertos en desinformación en la región de la Asociación Oriental.

La Comisión también apostó por sensibilizar sobre los efectos de la desinformación con campañas de información específicas y de alfabetización mediática a través de programas especializados, de la cooperación transfronteriza entre profesionales y de la creación de herramientas prácticas que ayuden a fomentarla entre la población.

En cuanto a los medios comunicación, la Comisión apoya el periodismo de calidad como elemento fundamental de una sociedad democrática; y quiere aumentar la transparencia de los medios para la producción y difusión de noticias de calidad con un presupuesto específico para atender a los cambios estructurales que afronta el sector. La Comisión cofinancia proyectos que hacen un seguimiento de los riesgos para el pluralismo de los medios de comunicación en toda Europa, rastrean las violaciones de su libertad, financian el periodismo de investigación transfronterizo y apoyan a los periodistas amenazados.

Sobre el papel de la red europea de verificadores de datos, su labor consiste en comprobar y evaluar la veracidad de los contenidos a partir de hechos y pruebas, lo que contribuye a mantener más limpio y fuerte el ecosistema informativo. La Comisión quiere fomentar la cooperación entre los verificadores de datos europeos, y crear una red entre estos profesionales.

Como primer paso, se pondrán herramientas online a disposición de los verificadores para que puedan colaborar entre sí. Después, la Comisión desplegará una plataforma online europea segura en materia de desinformación que permitirá la recogida transfronteriza de datos, incluirá herramientas de análisis y brindará acceso a datos de toda la UE, lo que facilitará la cooperación entre la comunidad de verificadores de datos y el personal académico que trabaja en el problema de la desinformación online.

Tres meses antes de las elecciones europeas, el Parlamento Europeo aprobó un Informe (Parlamento Europeo, 2019) que llama a los Estados miembros de la UE a protegerse con leyes contra las amenazas híbridas y contra la propaganda hostil, junto con las injerencias al proceso electoral. El objetivo era sensibilizar a la opinión pública “acerca de las campañas de desinformación de Rusia, ya que constituyen la principal fuente de noticias falsas en Europa”, según el servicio de prensa del Parlamento Europeo.

La ponente del informe (Fotyga, 2019), señaló que “la difusión de la desinformación se ha vuelto más sofisticada debido a las nuevas herramientas (por ejemplo, aplicaciones de mensajería privada, optimización de motores de búsqueda, sonido manipulado o imágenes) y más agresiva”. El informe condena las acciones cada vez más agresivas de Rusia, China, Irán y Corea del Norte, que según los eurodiputados buscan socavar las democracias europeas y la soberanía de todos los países de la Asociación Europea Oriental, así como influir en las elecciones y apoyar los movimientos extremistas.

Los eurodiputados instaron a la UE a que refuerce el grupo de lucha contra la propaganda East StratCom, y lo convierta en una estructura estable dentro del Servicio Europeo de Acción Exterior para combatir los ataques desde Rusia.

Además, se propuso que las compañías tecnológicas deberían ser responsables de eliminar de manera sistemática las noticias falsas que alojen, y las autoridades deberían ser capaces de identificar y localizar la procedencia y la autoría del contenido político publicado.

Acerca de la protección de los procesos electorales europeos, se propone que los países miembros reformen las leyes electorales para contrarrestar de manera efectiva la amenaza generada por las campañas de desinformación,

los ciberataques, los delitos cibernéticos y las violaciones de la libertad de expresión que se produzcan durante las votaciones y las campañas electorales.

La resolución va más allá de los miembros de la UE y habla de apoyar a los Estados asociados y a los países de los Balcanes para garantizar sus procesos electorales ante la propaganda maliciosa.

Tras las elecciones de mayo de 2019, en las que hubo la participación más elevada en los últimos veinte años (50,97 %), la Comisión y la Alta Representante lanzaron un Informe sobre la ejecución del Plan de Acción contra la Desinformación (Comisión Europea, 2019a). Para la comisaria de Economía y Sociedad Digital, Mariya Gabriel, tanto el Plan de Acción contra la Desinformación como el Paquete Electoral ayudaron a combatir la desinformación y preservar la integridad de las elecciones al Parlamento Europeo. “La creación de redes electorales en los ámbitos nacional y europeo, ayudaron a proteger nuestra democracia de los intentos de manipulación”. “Sin embargo, - como reconoció Gabriel- queda mucho por hacer. Al fin y al cabo, las elecciones europeas no estuvieron exentas de desinformación” (Comisión Europea, 2019b).

Según el Informe, “las pruebas disponibles no han permitido determinar la existencia de una clara campaña transfronteriza de desinformación procedente de fuentes externas y específicamente dirigida a las elecciones europeas” (Comisión Europea, 2019<sup>a</sup>: 1). Sin embargo, pusieron de manifiesto una actividad de desinformación continuada y sostenida por parte de fuentes rusas<sup>5</sup> con el objetivo de desalentar la participación electoral e influir en las preferencias de los votantes. “Esta labor abarcó una amplia gama de temas, desde el cuestionamiento de la legitimidad democrática de la Unión a la explotación de debates públicos polémicos sobre cuestiones como la migración y la soberanía. Esto confirma que las campañas de desinformación desplegadas por agentes estatales y no estatales<sup>6</sup> suponen una amenaza híbrida para la UE” (Comisión Europea, 2019a).

Las herramientas utilizadas para combatir la desinformación parecen haber funcionado. El sistema de alerta rápida ha permitido una coordinación más estrecha entre las instituciones de la UE y las autoridades nacionales. También ha reforzado la cooperación con las plataformas en línea, “aunque estas

---

<sup>5</sup> El número de casos de desinformación atribuidos a fuentes rusas y documentados por el Grupo de Trabajo de Comunicación Estratégica del Este desde enero de 2019 (998) se ha duplicado en comparación con el mismo período de 2018 (434).

<sup>6</sup> Véanse, en particular, los anuncios en Facebook sobre la supresión de páginas, grupos y cuentas en otros países <https://newsroom.fb.com/news/>.

todavía tienen que responder mejor a los informes externos sobre los comportamientos no auténticos y los contenidos maliciosos” (Comisión Europea, 2019a). Facebook, Google y Twitter han realizado algunos progresos en el marco del código de buenas prácticas en materia de desinformación. Entre enero y mayo de 2019, las plataformas en línea tomaron medidas para limitar el alcance del correo basura y la desinformación a escala mundial.

Según el Informe, en los días anteriores a las elecciones, las plataformas detectaron y cerraron cuentas que difundían desinformación y discursos de incitación al odio a raíz de alertas procedentes de investigadores y periodistas independientes. “Más de 600 grupos y páginas de Facebook que operan en Francia, Alemania, Italia, Reino Unido, Polonia y España han difundido desinformación e incitación al odio o han utilizado perfiles falsos para potenciar de forma artificial el contenido de los partidos o sitios que apoyan” (Graham-Harrison, 2019). Estas páginas generaron 763 millones de opiniones de usuarios. Denuncias de investigadores, verificadores de datos y la sociedad civil también sirvieron para detectar otros casos de intentos a gran escala de manipular el comportamiento de voto al menos en nueve Estados miembros (Avaaz, 2019).

Para la Comisión dada la naturaleza cada vez más sofisticada de las actividades de desinformación y las dificultades de los investigadores independientes para acceder a los datos pertinentes de las plataformas, “establecer una evaluación concluyente del alcance y del impacto de las campañas de desinformación llevará tiempo y requerirá un esfuerzo concertado de la sociedad civil, el mundo académico, los agentes públicos y las plataformas en línea” (Comisión Europea, 2019a: 4).

Las instituciones también trabajaron para fomentar la resiliencia social y aumentar el nivel de alfabetización mediática antes de las elecciones. Se aumentó la sensibilización sobre la desinformación con seminarios, conferencias y ruedas de prensa; en las que participaron cientos de periodistas, y con sesiones informativas para grupos de visitantes, en particular durante la Semana Europea de la Juventud, en Bruselas, que acogieron a unos 200 participantes de la sociedad civil, las universidades y las organizaciones juveniles.

Además, se mejoró la comunicación sobre las políticas de la UE y su impacto en la vida cotidiana, con una comunicación proactiva y multilingüe a millones de ciudadanos de la UE a través de las redes sociales<sup>7</sup> y mediante

---

<sup>7</sup> La Comisión se comunica regularmente a través de sus cuentas en las redes sociales sobre la desinformación: entre enero de 2018 y abril de 2019 publicó 57 mensajes en Twitter, Facebook, Instagram y

campañas de comunicación<sup>8</sup>, como «Esta vez voto»<sup>9</sup> que puso en marcha el Parlamento Europeo.

Para reaccionar ante la desinformación, varias Representaciones de la Comisión crearon páginas en sus sitios web para refutar antiguos mitos acerca de la UE y desarrollar asociaciones con verificadores de datos, equipos editoriales y otras iniciativas de la sociedad civil para desacreditar la desinformación.

A fin de intensificar las iniciativas de alfabetización mediática en toda la UE y poner de relieve las mejores prácticas, en particular a nivel regional y nacional, la Comisión organizó la primera Semana Europea de la Alfabetización Mediática con más de 320 actos en la UE<sup>10</sup>.

## 6. Conclusiones

La desinformación tiene como objetivo dividir a la sociedad europea y socavar la confianza de los ciudadanos en las instituciones y los procesos democráticos. En un momento de desconfianza en las élites y en los medios tradicionales, el ascenso de los populismos y lo fácil y económico que resulta el uso de las redes sociales ha facilitado el fenómeno de la desinformación, que contribuye a perforar las democracias en Europa.

A esto hay que añadir, la carencia de habilidades de alfabetización mediática en la ciudadanía europea para discernir o comprender signos de sesgo periodístico, agendas sutiles o distinciones entre noticias y publicidad.

La UE ha puesto en marcha desde 2015 una serie de herramientas para protegerse contra la desinformación pero es un reto a largo plazo que requiere un esfuerzo continuo y coordinado entre los Estados miembros. Las instituciones europeas precisan de más recursos humanos y de un presupuesto

---

LinkedIn, que generaron 54 781 reacciones, 3 256 476 impresiones (solo en Twitter y en Facebook) y 385 655 lecturas (solo en Facebook e Instagram).

<sup>8</sup> Una Europa que proporcione resultados (InvestEU, en funcionamiento en 16 Estados miembros y que superó los 240 millones de contactos potenciales en 2017-2018), una Europa que empodere (EUandME, que se dirige a unos 100 millones de personas entre 18 y 35 años en la UE y que superó los 60 millones de contactos potenciales en 2018-2019) y una Europa que protege (dirigida a la población de entre 35 y 55 años y que llegó a casi 60 millones de contactos potenciales en 2018-2019).

<sup>9</sup> Esta campaña contó con la participación de 300 000 personas que tomaron parte en un debate sobre Europa en sus comunidades locales y grupos sociales, tanto en línea como fuera de línea. Más de 340 organizaciones paneuropeas se asociaron con el Parlamento para promover las elecciones.

<sup>10</sup> Esta iniciativa se llevó a cabo en cooperación con los Estados miembros y tuvo lugar del 18 al 22 de marzo de 2019.

adecuado con el fin de detectar, analizar y desenmascarar mejor las campañas de desinformación y combatir la desinformación a nivel nacional y de la UE.

Las plataformas online tienen todavía mucho trabajo que realizar y algunas como Twitter ya han anunciado la prohibición de la publicidad política; Google que va a limitarla prohibiendo la microsegmentación ideológica, pero Facebook no la eliminará ni aunque incluya mentiras. En principio lo óptimo es la autorregulación y el cumplimiento voluntario del Código de Buenas Prácticas antes que regular el fenómeno de las fake news, que no se descarta si pone en peligro a las instituciones y la democracia, pero podría conllevar problemas de censura.

Aunque las elecciones europeas se han desarrollado con normalidad pese a los ataques recibidos, las campañas de desinformación van a continuar siendo un reto para el futuro. Las instituciones europeas y los Estados miembros deben seguir trabajando de manera coordinada frente a esta amenaza pues los ataques son cada vez más sofisticados y agresivos. Se debería reforzar más el sistema de alerta rápida, con una metodología común para el análisis y el desenmascaramiento de las campañas de desinformación, así como el refuerzo de las asociaciones con los socios internacionales, como el G-7 y la OTAN.

La desinformación es una amenaza que evoluciona a gran velocidad por eso se requiere una investigación constante y unos recursos humanos adecuados para hacer frente a las nuevas prácticas y tendencias, detectar mejor las campañas de desinformación y sacarlas a la luz, e incrementar la preparación en el ámbito nacional y de la UE; así como la mejora de la alfabetización mediática de la ciudadanía.

## BIBLIOGRAFÍA

- Avaaz (2019), *Las redes de la mentira de la extrema derecha; Instituto para el Diálogo Estratégico: Análisis de las operaciones de información sobre las elecciones de la UE de 2019: Documento informativo provisional.*
- Instituto de Avaaz e Instituto para el Diálogo Estratégico (2019), *Perturbaciones: pruebas de la perturbación digital generalizada de las elecciones al Parlamento Europeo de 2019.*
- BBC (2018), *Government announces anti-fake news unit*, 23 January 2018.
- Brahms, Y. (2019), *Philosophy of Post-Truth*, Institute for National Security Studies, Tel Aviv University.
- Cock Bunning, M. (2018), en European Commission; *A multi Dimensional approach to disinformation. Report of the independent High Level Group on fake news and online disinformation*, Luxembourg, Publications office of the EU, 2018.
- Code of Practice on Disinformation (2018), 26 September 2018.

- Colomina, C. (2019), “Amenazas reales y virtuales: la Europa vulnerable a la desinformación”, en *CIDOB*, 3.
- Comisión Europea (2019a), *Comunicación conjunta al parlamento europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones. Informe sobre la aplicación del Plan de acción contra la desinformación 2019/12 final*, Bruselas, 14 junio 2019.
- Comisión Europea (2019b), *Comunicado de prensa: Una Europa que protege: la UE informa sobre los progresos realizados en la lucha contra la desinformación ante el Consejo Europeo*, Bruselas, 14 junio 2019.
- DW (2019), *Russia trying to meddle in EU elections*, 14 April 2019.
- European Commission (2018a), *A multi-dimensional approach to disinformation. Report of the independent High-level Group on fake news and online disinformation*, Luxembourg, Publications office of the EU, March 2018.
- European Commission (2018b), *Communication on Tackling Online Disinformation*, Bruselas, 26 April 2018.
- European Commission (2018c), *Action plan against disinformation*, Brussels, 5.12.2018 JOIN(2018) 36 final.
- European Parliament (2019), *Hostile propaganda: the EU must develop a firm response*, 22 enero 2019.
- European Parliament and the Council (2016), *Joint Framework on countering hybrid threats a European Union response*, Brussels, 6.4.2016 JOIN (2016) 18 final.
- Flash Eurobarometer 464 (2018), *Fake news and disinformation online*, April 2018.
- Fotyga, A. (2019), *Las armas que usan contra nosotros están en continua evolución*, 13 marzo 2019, enlace web [https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/eu-affairs/20190130\\_STO24604/anna-fotyga-las-armas-que-usan-contra-nosotros-estan-en-continua-evolucion](https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/eu-affairs/20190130_STO24604/anna-fotyga-las-armas-que-usan-contra-nosotros-estan-en-continua-evolucion), consultado el 3 de diciembre de 2019.
- Graham-Harrison, E. (2019), “Far-right Facebook groups 'spreading hate to millions in Europe””, en *The Guardian*, 22 May 2019.
- Harari, Y.N. (2018), *21 Lecciones para el S.XXI*, Debate. Madrid.
- House of Commons, Digital, Culture, Media and Sport Committee (2019), *Disinformation and 'fake news': Final Report Eighth Report of Session 2017–19 Report, together with formal minutes relating to the report*, Ordered by the House of Commons to be printed 14 February 2019.
- Jofré, V. (2018), “Francia lucha contra las fake news”, en *La Tercera*, Consultado el 10 de octubre de 2018.
- Kragh, M. y Åsberg, S. (2017), *Russia's strategy for influence through public diplomacy and active measures: the Swedish case*, Published online: 05 Jan 2017, enlace web <https://doi.org/10.1080/01402390.2016.1273830>, consultado el 3 de diciembre de 2019.
- Quattrociocchi W.; Scala A. y Sunstein C. (2016), “Echo chambers on Facebook”, en *Social Science Research Network*.
- Martens, B.; Aguiar, L.; Gómez-Herrera, E. y Mueller-Langer, L. (2018), “The digital transformation of news media and the rise of disinformation and fake news. An economic perspective”, en *JRC Digital Economy Working Paper*, 2018-02.
- McNair, B. (2018), *Fake news, falsehood, fabrication, and fantasy in journalism*, London, Routledge.
- Nielsen, R. y Graves, L. (2017), “News you don't believe”, en *Audience perspectives on fake news*, Factsheet, October 2017, Reuters Institute.

- Parlamento Europeo (2016), *Resolución del Parlamento Europeo, de 23 de noviembre de 2016, sobre la comunicación estratégica de la Unión para contrarrestar la propaganda de terceros en su contra (2016/2030(INI))*.
- Parlamento Europeo (2019a), *Recomendación del Parlamento Europeo, de 13 de marzo de 2019, a la vicepresidenta de la Comisión / alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y al Consejo de hacer un balance del seguimiento realizado por el SEAE dos años después del informe del PE sobre la comunicación estratégica de la Unión para contrarrestar la propaganda en su contra por parte de terceros (2018/2115(INI))*.
- Parlamento Europeo (2019b), *Resolución del Parlamento Europeo, de 10 de octubre de 2019, sobre la injerencia electoral extranjera y la desinformación en los procesos democráticos nacionales y europeos (2019/2810(RSP))*.
- Reuters Institute (2017), *Digital News Report*, Reuters Institute and Oxford University Press.
- Rodríguez-Ferrándiz, R. (2019), “Posverdad y fake news en comunicación política: breve genealogía”, en *El profesional de la información*, vol. 28, n. 3.
- Roig, C. (2018), “Las guerras de la era de la desinformación”, en *La Vanguardia*, 7 Mayo, 2018.
- RTVE.Es/AGENCIAS. (2018), “La UE hará frente a las “campanas de desinformación” y las noticias falsas de Rusia”. *RTVE.es*, enlace web <http://www.rtve.es/noticias/20180117/ue-hara-frente-campanas-desinformacion-fake-news-rusia/1662380.shtml>, consultado el 10 de octubre de 2018.
- Schmidt, A.; Zollo, F.; Del Vicario, M.; Bessi, A.; Scala, A.; Caldarelli, G.; Stanley, H.E. y Quattrocioni, W. (2017), “Anatomy of news consumption on Facebook”, en *PNAS*.
- Schudson, M. y Zelizer, B. (2017), *Fake News in Context. Understanding and Addressing the Disinformation Ecosystem*, Annenberg School for Communication.
- Scott, M. (2017), “Far-right German voters more likely to believe fake news, study says”, en *Politico*, 21 December 2017.
- Synopsis report of the public consultation on fake news and online disinformation. 23 febrero 2018 , enlace web [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Synopsis\\_Public\\_Consultation\\_Fakenewspdf%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Synopsis_Public_Consultation_Fakenewspdf%20(1).pdf), consultado el 3 de diciembre de 2019.
- Standage, T. (2017), “The true history of fake news”, en *The Economist*, June/July2017.
- State of The Union (2018), *European Commission proposes measures for securing free and fair European elections*, 12 septiembre de 2018.
- Sullivan, M. (2017). “It’s Time to Retire the Tainted Term ‘Fake News.’”, en *Washington Post*.
- Taylor, M. (2019), *Combating disinformation and foreign interference in democracies: Lessons from Europe*, Brookings Institution.
- The Economist (2017), *Do social media threaten democracy?*, 4 November 2017.
- Vinogradov, A. y Realil, K. (2017), “Cómo Rusia está jugando con Cataluña para obtener el indulto por Crimea”, *Crimea en la prensa extranjera. Stopfake.org.*, enlace web <https://www.stopfake.org/es/como-rusia-esta-jugando-con-cataluna-para-obtener-el-indulto-por-crimea-crimea-en-la-prensa-extranjera/>, consultado el 3 de diciembre de 2019.
- Wardle, C. (2017), “Fake News. It’s Complicated”, en *First Draft News*.
- Wardle, C. y Derekshan, H. (2017), “Information Disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policy making”, Council of Europe report, DGI (2017)09.



# ***¿REALIDAD DISTORSIONADA? ANÁLISIS DEL DISCURSO DIGITAL SOBRE LA UNIÓN EUROPEA EN LA CRISIS DEL ‘OPEN ARMS’***

**Beatriz Rodríguez Cuadrado**

CEDEU Centro de Estudios Universitarios (URJC)

## **1. Introducción**

La crisis migratoria en Europa es una realidad que, según diversas fuentes (Devia-Garzón y Bautista-Safar, 2017), deja al descubierto las deficiencias de su regulación. La información sobre este debate que se emite en los medios de comunicación es determinante, ya que como bien es sabido, el discurso que generan consigue crear los marcos de pensamiento en la sociedad. Este argumento tomado de la Teoría del Framing (Goffman, 1974; Reese, 2001 y Weaver, 2007) sostiene que los medios desempeñan un papel fundamental en el proceso de transmisión de significados. Para ratificar dicha idea, este trabajo aborda esta problemática desde el punto de vista del tratamiento periodístico de las noticias. Todo ello, haciendo alusión al panorama informativo que se encuentra en Internet, donde abrir debate a través de las críticas polémicas parece haberse convertido en una estrategia más de la denominada “desinformación”.

En base a estas premisas, en las siguientes líneas presentaremos, de una manera hermenéutica, las consideraciones sobre las noticias aparecidas en el verano del 2019 sobre el caso de Open Arms y la valoración que algunos medios ofrecen sobre la actuación de la Unión Europea ante el problema migratorio que se plantea.

El objetivo principal de esta investigación es analizar el tratamiento informativo digital sobre la actuación de la Unión Europea y los países europeos involucrados ante el caso objeto de estudio. Ello, con el propósito principal de saber si las críticas hechas, especialmente sobre falta de un consenso y las insuficiencias en las políticas migratorias de la Unión Europea, son ciertas o estamos ante un ejemplo de descrédito de esta institución a partir de una información no contrastada.

A continuación, se presenta la pregunta que trataremos de responder a lo largo este capítulo es: ¿Ha habido desinformación en el caso de Open Arms acontecido en el verano del año 2019 con respecto a la actuación de la Unión Europea?

Para llevar a cabo una interpretación objetiva del contexto de esta problemática, ha sido fundamental enmarcar este estudio dentro del Análisis Crítico del Discurso (ACD) (Van Dijk, 2003; Fairclough 1992; Wodak y Meyer, 2003; Jäger, 2001). Esta teoría, en la que profundizaremos más adelante, tiene como temática principal ahondar en los problemas sociales del mundo moderno. Partiendo de esta consideración, la perspectiva interdisciplinaria del ACD incluye diversas dimensiones entre las que destacan la social, la lingüística y la política.

Además, presentaremos las referencias que consideramos que dan muestra de una posible “dominación” por parte de los medios de comunicación. Es importante destacar que uno de los puntos clave del ACD es analizar el poder que ejercen los grupos dominantes de la sociedad. Por ello, en la presente investigación se pone el foco de atención en el cuarto poder, denominación que Montesquieu (siglo XVIII) realizó para referirse a la gran influencia y a la posición crucial que desempeñaba la prensa en aquella época. Con la llegada de Internet y las vulnerabilidades de las sociedades, actualmente este poder se enmascara en las “noticias falsas” y también en lo que podríamos denominar “noticias en función de los intereses”, que manipulan a los lectores sin consecuencia alguna aparente para ellos. Este segundo aspecto se englobaría dentro de la relevancia, entendiendo como “relevante” aquello que el medio considera que lo es. La “falsa relevancia” es otra técnica ampliamente empleada en las prácticas periodísticas de hoy en día.

Otro rasgo que se encadena con lo anterior es la objetividad, considerada una de las máximas del ejercicio del periodismo. Acerca de esta y del nuevo panorama periodístico reflexiona Barrios Rubio (2016: 70):

“El periodismo ha modificado su accionar, la forma de llegar a la información [...], pero en el fondo sigue siendo el mismo; es decir, una profesión subjetiva en la que la objetividad es un ideal de la academia y que en la realidad no pasa de ser equilibrado, o no equilibrado, bajo la subjetividad que tiene el tema en quien origina el mensaje [...].“

Ante la ausencia de objetividad es determinante tener en cuenta que una representación mediática negativa sobre un organismo va a incidir en la opinión pública. Así, es conveniente replantearse la calidad de la información que reciben los lectores.

Una vez establecidos los principios que justifican esta investigación y la naturaleza de esta, el siguiente paso es saber si las alusiones vertidas por algunos medios sobre la actuación de la Unión Europea son verdaderas y justas. Para ello, es necesario conocer las principales competencias de la UE en política migratoria y las propuestas legislativas actuales. Para la revisión bibliográfica se han recogido dos tipos de fuentes. Por un lado, los datos y la normativa que presenta la Unión Europea en esta materia, así como la de los diferentes organismos afines en las diferentes webs. Por otro lado, la información proporcionada por los investigadores sobre la inmigración y la actuación política de la Unión Europea en los últimos cinco años se ha considerado relevante para comprobar la evolución de esta problemática.

## 2. Aproximaciones teóricas

Para llegar a una interpretación correcta sobre el gran desafío de la relación de la política migratoria de la Unión Europea y los medios de comunicación en el siglo XXI, esta investigación propone analizar la calidad informativa a través de los parámetros del Análisis Crítico del Discurso (ACD) (Van Dijk, 2003; Fairclough 1992; Wodak y Meyer, 2003; Jäger, 2001). Se ha hallado un ejemplo muy ilustrativo en el que se analiza la inmigración dentro del Análisis Crítico del Discurso en la prensa británica (Baker et al., 2011). La consideración más evidente para enmarcarlo dentro de esta disciplina es que el principal objetivo está en desvelar la intención que hay detrás del texto del comunicador (Olmos Alcaraz, 2012). Asimismo, Santander (2011) manifiesta que el ACD es una tendencia extendida especialmente en estudios englobados dentro de las Ciencias Sociales. Bien es cierto que las investigaciones que tratan sobre los medios de comunicación se encuadran en este tipo de Ciencias. Asimismo, este mismo autor (2011) señala que, dentro de este paradigma, el discurso genera en muchas ocasiones representaciones negativas.

No obstante, la razón determinante que justifica la inclusión de la presente investigación bajo esta perspectiva teórica la hallamos en los principios fundamentales establecidos por Fairclough y Wodak (1997). Estos se enuncian a continuación: (1) la temática versa sobre problemas sociales; (2) las relaciones de poder son discursivas; (3) el discurso constituye la sociedad y la cultura; (4) el discurso hace un trabajo ideológico; (5) el discurso es histórico; (6) el enlace entre el texto y la sociedad es mediado; (7) el análisis del discurso es interpretativo y explicativo, y (8) el discurso es una forma de acción social.

Si estamos ante un análisis del discurso, es evidente que el lenguaje se va a situar en un lugar dominante de este estudio. Muchos investigadores de esta

corriente enfatizaron las conexiones entre la naturaleza de los procesos sociales y las propiedades del lenguaje en el discurso (Van Dijk, 2003; Fairclough 1992; Wodak y Meyer, 2003; Jäger, 2001). El lenguaje es para esta disciplina un fenómeno social, pues a pesar de que el ACD no tiene establecida una metodología fija, aboga por analizar los problemas sociales predominantes indagando sobre quién recae la responsabilidad de estos, sobre todo a través del lenguaje.

El contexto social e histórico es crucial para ellos, puesto que contribuye al significado del texto (Wodak, 2003). Meyer (2003) opina que todos los discursos son históricos y solo se entienden en relación con su contexto. A raíz de esto, surge la importancia del contexto y del conocimiento enciclopédico en el análisis del discurso, sobre todo con relación a la teoría de los marcos de Fillmore (2006). Este autor parte del supuesto de que las palabras activan los marcos de conocimiento, es decir, unas estructuras coherentes de conceptos relacionados entre sí de tal manera que solo se adquiere un significado a través del conocimiento enciclopédico. Tal como explica Allan (2001), los marcos constituyen: «characteristic features, attributes and functions of a denotatum, and its characteristic interactions with things necessarily or typically associated with it» (los rasgos característicos, los atributos y las funciones de un denotatum, así como sus interacciones con las cosas que se asocian típica o necesariamente a este) (Traducción de la autora). (Allan, 2001: 251).

Por su parte, Jäger (en Wodak y Meyer, 2003) considera que es esencial prestar atención a los siguientes elementos del discurso: el tipo y la forma de la argumentación; las estrategias de la argumentación; la lógica intrínseca y la composición de los textos; las implicaciones y las insinuaciones expresadas tácitamente; el simbolismo individual colectivo; el uso de la metáforas, las metonimias; los giros, los refranes, los tópicos, el vocabulario y el estilo utilizados; los actores; las referencias y los pormenores relacionados con las fuentes de conocimiento.

### **3. Conceptos clave sobre la inmigración y la Unión Europea**

El Anuario CIDOB de la Inmigración (2018) informaba recientemente que, especialmente desde la crisis de refugiados de 2015, en Europa la opinión pública y la política han prestado mayor atención a la inmigración. Asimismo, en este documento se pone de manifiesto que (2018: 26): «El rasgo más destacado del panorama mundial de la inmigración y el asilo en 2017 y 2018, y también el más preocupante, es seguramente su acusada politización negativa».

La Unión Europea lleva trabajando en crear un Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) desde 1999, con el principal propósito de armonizar las normas de protección y recepción en la UE.

Antes de adentrarnos en la cuestión, de forma sintética, es necesario establecer claramente la diferencia entre tres conceptos clave: los de “refugiado”, migrante y solicitantes de asilo. Un refugiado es una persona que está bajo una situación peligrosa, como puede ser la de huir por un conflicto armado o de una persecución peligrosa. Con respecto a los migrantes, estos escogen trasladarse para mejorar su calidad de vida o por otras razones ajenas a el peligro de muerte o la persecución. Como informa ACNUR (La Agencia de la ONU para los Refugiados) en su página web: «A diferencia de los refugiados, quienes no pueden volver a su país de forma segura, los migrantes continúan recibiendo la protección de su gobierno». <sup>1</sup> Finalmente, por otro lado, tomando la misma fuente, un solicitante de asilo es la persona que pide el reconocimiento de la condición de refugiado (la evaluación de su solicitud aún no es definitiva). El asilo se constituye como (Comisión Europea, 2014: 9): «Una modalidad de protección internacional que se concede a las personas que huyen de sus países de origen a causa de un temor fundamentado a ser perseguido». Las cifras de los últimos años plantean un punto de inflexión:

“La llegada de más de un millón de solicitantes de asilo y migrantes a Europa en 2015 puso de manifiesto graves deficiencias en el sistema de asilo de la UE. El Parlamento Europeo ha estado trabajando en diversas propuestas para una política de asilo europea más justa y efectiva.”<sup>2</sup>

A continuación, se ofrecen algunos datos recientes sobre la situación de la inmigración en el Mar Mediterráneo recogidos por la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas. Así, consideramos que es relevante presentar estas cifras para contextualizar nuestra información posterior<sup>3</sup>:

- En 2015 y 2016, se detectaron más de 2,3 millones de cruces ilegales.
- En 2017, el número total de cruces fronterizos ilegales en la UE se redujo a 204.700, su nivel más bajo en cuatro años (...).
- En 2018, 471.155 personas no recibieron el permiso para acceder a territorio comunitario desde las fronteras exteriores.

---

<sup>1</sup> <https://www.acnur.org/noticias/noticia/2016/7/5b9008e74/refugiado-o-migrante-cual-es-el-termino-correcto.html>

<sup>2</sup> <http://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/society/20170629STO78630/asilo-y-migracion-en-la-ue-cifras-y-hechos>.

<sup>3</sup> <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/152/la-politica-de-inmigracion>

- Durante la primera mitad de 2019, casi 30.000 personas arriesgaron sus vidas intentando llegar a Europa por mar, y se teme que alrededor de 600 personas pueden haberse ahogado en este intento.
- Un total de 116.647 personas llegaron a Europa por mar en 2018, frente al más de un millón en 2015. Sin embargo, la travesía por el Mediterráneo siguió siendo mortal, con 2.277 muertos o desaparecidos en 2018, frente a 3.139 el año precedente.

A su vez, en la página web del Consejo de Europa se advierte que la crisis migratoria ha puesto de manifiesto la necesidad de reformar las normas de la UE en materia de asilo. Las posibilidades legislativas que se barajan son las siguientes<sup>4</sup>:

- reformar el sistema de Dublín para distribuir mejor las solicitudes de asilo entre los Estados miembros y garantizar una tramitación diligente de las solicitudes,
- reforzar el Reglamento Eurodac para mejorar la base de datos de impresiones dactilares de los solicitantes de asilo,
- crear una Agencia de Asilo de pleno derecho,
- sustituir la Directiva sobre procedimientos de asilo por un Reglamento para armonizar los procedimientos de la UE y reducir las diferencias en las tasas de reconocimiento entre los Estados miembros,
- sustituir la Directiva relativa a los requisitos de asilo por un Reglamento que armonice las normas de protección y los derechos de los solicitantes de asilo,
- reformar la Directiva sobre las condiciones de acogida para velar por que los solicitantes de asilo disfruten de unas normas de acogida armonizadas y dignas y
- crear un marco de reasentamiento de la UE permanente.

La Comisión Europea (2014: 4) informa de un dato decisivo que aclara la problemática en esta cuestión: «Los Estados miembros de la Unión Europea (UE) son los principales responsables de determinar los procedimientos de entrada en su territorio de los inmigrantes y de decidir el número de inmigrantes laborales que quieren admitir». Esta información será fundamental para poder dar una explicación posterior a las críticas recibidas por determinados medios. Dicho esto, tomamos su base jurídica, en concreto los artículos 79 y 80 del Tratado del Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) que hace

---

<sup>4</sup> <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/152/la-politica-de-inmigracion>

referencia a las competencias de la Unión en lo relativo a la inmigración ilegal<sup>5</sup>:

“La Unión está facultada para establecer las condiciones de entrada y residencia legal de nacionales de terceros países en un Estado miembro, también en lo relativo a la reagrupación familiar. Los estados miembros siguen conservando el derecho de fijar volúmenes de admisión para los nacionales de terceros países que deseen buscar trabajo en su territorio.”

Asimismo, señalan sobre la lucha contra la inmigración ilegal: «La Unión está obligada a impedir y reducir la inmigración irregular, sobre todo mediante una política eficaz de retorno, respetando siempre los derechos fundamentales».<sup>6</sup>

Existe una especificación en el Plan de Acción de la UE contra el tráfico ilícito de migrantes (2015-2020) que es necesario que se tenga en cuenta. Esta es la relativa a la asistencia a los inmigrantes vulnerables. En este plan se señala que (2015: 9): «La UE debería intensificar sus esfuerzos para ofrecer a los migrantes-objeto de tráfico ilícito, y en particular, los grupos vulnerables, como los niños y las mujeres, asistencia y protección».<sup>7</sup>

A continuación, y en relación con lo anterior, procedemos a presentar una segunda visión sobre el tema. Esta se plantea desde los diversos discursos académicos sobre la realidad fronteriza en Europa. La primera reflexión es la que plantea Suárez-Navaz (2015) sobre la dificultad de poder comprender las crisis humanitarias en Europa en la actualidad y por qué los medios nos «aturden y acongojan», refiriéndose a esta crisis como una «olla a presión» (Suárez-Navaz, 2015).

Por otra parte, Goig Martínez (2016: 55) repasa las dificultades que se unen a esta problemática:

“La necesidad de adoptar una política común en materia migratoria, de asilo y refugio, determinada en los Tratados, y exigida reiteradamente, no ha sido adoptada todavía en la Unión Europea, debido a las reticencias que los diversos Estados miembros han mostrado, en defensa de su propia soberanía, y también como consecuencia de las diferencias migratorias en los propios Estados.”

También, manifiesta que la Unión Europea no ha adoptado una política adecuada frente a la crisis de los refugiados y el terrorismo yihadista, ni

---

<sup>5</sup> <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/152/la-politica-de-inmigracion>

<sup>6</sup> <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/152/la-politica-de-inmigracion>

<sup>7</sup> <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0285&from=ES>

tampoco garantiza los derechos de los inmigrantes ni de los solicitantes de asilo y refugio.

Las críticas a esta situación han sido tratadas igualmente por Martínez San Vicente (2014: 347), que mantiene:

“Resulta paradójico el hecho de que el fenómeno migratorio conforma una política europea compartida entre la Unión y sus Estados miembros, sin embargo, la política desarrollada por las instituciones comunitarias resulta de mínimos y básicamente procura que los Estados miembros coordinen sus propias políticas.”

Cesareo (2019) piensa que actualmente África se ha convertido en un continente clave en el debate político europeo también a raíz del papel geopolítico que no solo tiene en el presente sino también en el futuro. Asimismo, este autor manifiesta que «la UE debe abordar las causas estructurantes ("causas raíz") de la migración irregular en asociación con los países de origen» (Cesareo, 2019:13). (Traducción de la autora).

Por su parte, Van Wolleghem (2019: 111) mantiene: «La relevancia de estos temas ha alcanzado su clímax. El relativo fracaso del miembro Estados y la Unión para manejar la crisis de manera coordinada han instado a la necesidad de reformar el sistema en su lugar» (Traducción de la autora).

Finalmente, mencionaremos a Vacchiano (2015), que mantiene una perspectiva negativa con respecto a esta situación ya que considera que el sistema cada vez se está enraizando más y nos confirma que en los últimos años la tendencia estratégica europea en lo relativo a las fronteras ha sido tomar a la cooperación y a la policía como los instrumentos principales.

#### **4. Análisis de la problemática**

Una vez realizada esta revisión, para dar respuesta a nuestra investigación, tomamos como método los supuestos del ACD. El contexto, los actores y el discurso/lenguaje nos llevaron directamente a ahondar en las estrategias discursivas empleadas. Este análisis profundo nos permitió desvelar aspectos fundamentales como la dominación ejercida por los medios.

Para poder entender la situación es necesario conocer las circunstancias que la rodean. Las cifras expuestas sobre el aumento de los refugiados en Europa ya nos advertían de la notable envergadura de esta problemática para la Unión Europea. La ONG española Open Arms, dedicada al rescate marítimo se presenta en su web como «una organización no gubernamental y sin



ánimo de lucro cuya principal misión es proteger con su presencia en el mar a aquellas personas que intentan llegar a Europa huyendo de conflictos bélicos, persecución o pobreza». <sup>8</sup> Esta organización se constituye, dentro del análisis del discurso, como un actor social, en cuanto que está implicado en el proceso de esta índole.

Como antecedente del clima que se estaba fraguando en torno a la situación tratada se encontró la siguiente, que hacía eco de las deficiencias de la actuación de la Unión Europea y cuya cobertura se dio desde el otro lado del Atlántico. Dicha noticia apareció a principios del año 2019 en Voanews, un servicio de radio y televisión internacional del gobierno de los Estados Unidos. En él, se presentaba el titular “Amnistía critica la política 'vergonzosa' de la UE cuando se excluye a los barcos de los puertos”. <sup>9</sup> En dicha noticia los autores se hacen eco de la opinión de Amnistía Internacional sobre la decisión de algunos Estados europeos de impedir que los buques de rescate de inmigrantes de ONGs atraquen en puertos. La calificación exacta de este grupo hacia esta actuación es de “vergonzosa”. Asimismo, consideran que la política migratoria de Europa está poniendo vidas en peligro y que «La narrativa populista de Europa amenazada por la migración es simplemente falsa» (Traducido por la autora). Es evidente que, difundir este tipo de noticias que implican una representación negativa de la Unión Europea, crea unos marcos de pensamiento en los lectores también negativos.

La problemática del ejemplo tomado para esta investigación revela un caso que no es puntual. La situación de la que los medios informaban en esta ocasión es la siguiente: el buque español de la ONG, Open Arms, rescató a 121 inmigrantes en el verano del año 2019 y estuvo días en alta mar tras la negativa por parte de Italia y Malta de abrir sus puertos. Es necesario tener en cuenta que tal y como se contempla en el acuerdo vigente de la UE, los inmigrantes rescatados en mar abierto tendrán que ser llevados al refugio seguro más cercano, que, en este caso, serían precisamente Malta o Italia.

En cuanto al análisis del discurso de las noticias, tomamos las “posibles etapas para aplicar en un análisis crítico del discurso asistido por un corpus” que señalaron Baker et al. (2011). Para nuestro estudio ha sido esencial llevar a cabo la primera de ellas relativa a la identificación del discurso y las estrategias mediante la lectura pormenorizada.

---

<sup>8</sup> <https://www.openarms.es/es/quienes-somos>

<sup>9</sup> <https://www.voanews.com/europe/amnesty-slams-shameful-eu-policy-migrant-boats-barred-ports>

Para la interpretación y explicación se han analizado las siguientes variables de las noticias:

- La actitud positiva, negativa o indiferente.
- Una reivindicación y/o justificación.
- Asociaciones.
- Citas literales.
- Recursos lingüísticos.

En este trabajo se presentan las noticias más significativas halladas que hacen alusiones a la actuación de la Unión Europea ante los acontecimientos de Open Arms. El corpus de noticias se ha hallado a través del buscador de Google introduciendo las siguientes palabras clave: Unión Europea, Open Arms e inmigración. De esta forma, se han seleccionado 13 ejemplos extraídos de la versión digital de diferentes medios de prensa, de mayor y menor difusión, y uno de carácter audiovisual publicados en inglés y en español. Los países a los que pertenecen los medios son España, Rusia (RT), Argentina (Infobae) y Estados Unidos (Forbes). Los medios españoles son de carácter internacional, nacional y provincial.

En orden cronológico se muestran primeramente cuatro noticias (una de ellas en la edición en inglés) que se han publicado en el diario El País. A continuación, se presenta una única noticia en forma audiovisual, que ha sido emitida por Radiotelevisión Española en su página web. Le sigue una noticia de la página del medio vasco EITB; después se expone una noticia de la página de la revista Forbes; a esta le sigue una noticia de EuroEFE, el sitio web de información europea de la Agencia EFE; posteriormente se muestra una noticia de la página web del canal de noticias de origen ruso en su edición en español, Actualidad RT; una noticia se ha extraído del medio digital Nueva Tribuna; una noticia de El Confidencial; una noticia que fue publicada en Mallorca Diario; una noticia que se ha obtenido de La Vanguardia, y finalmente, también una única noticia que pertenece a INFOBAE.

A continuación, se presentan los titulares, parte del cuerpo de la noticia y un análisis de su contenido:

La UE se pone de perfil ante el ‘Open Arms’, (6 de agosto de 2019, Fuente: EL PAÍS).<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> [https://elpais.com/politica/2019/08/05/actualidad/1565023282\\_998286.html](https://elpais.com/politica/2019/08/05/actualidad/1565023282_998286.html)

“Tras la negativa de Malta e Italia a abrir sus puertos a la ONG catalana, la Comisión Europea, que ha acabado ejerciendo de mediadora en estos casos, afirma no haber recibido hasta ahora ninguna petición para negociar la reubicación de los rescatados y acabar así con el bloqueo.

Consolidar un mecanismo previsible de desembarcos continúa siendo una piedra en el zapato de la UE.

Es importante que la Comisión Europea asuma sus responsabilidades. Esto no puede ser una cuestión voluntarista, debe haber una política.”

En esta noticia, el medio se refiere a la Comisión Europea como “mediadora” del problema. Asimismo, encontramos una connotación en el enunciado metafórico: «continúa siendo una piedra en el zapato de la UE», ya que manifiestan que los desembarcos siguen siendo un problema sin resolver muy molesto para la Unión Europea.

Además, encontramos una información contradictoria entre el titular y el cuerpo. Por un lado, se encuentra una acusación al decir en el titular que «la Unión Europea se pone de perfil ante el Open Arms» y, por otro lado, en el cuerpo de la noticia señalan que la Comisión Europea no ha actuado porque no ha recibido la petición de los países. Por otra parte, se hacen eco del testimonio de José Luis Ábalos, Ministro de Fomento de España: «Es importante que la Comisión Europea asuma sus responsabilidades», cuyas palabras también denotan contradicción, porque según las competencias de la Comisión, si no recibe ninguna petición de ningún país no puede actuar.

En cuanto al lenguaje, es explicativa la metáfora que hallamos en el titular «ponerse de perfil», cuya connotación se refiere al hecho de que la Unión europea eluda afrontar el problema.

“¿Por qué ningún gobierno europeo acoge al Open Arms? (día 6 de agosto de 2019, Fuente: RTVE).<sup>11</sup>

“Cada rescate en el Mediterráneo retrata a la Unión Europea y deja al descubierto uno de sus flancos más débiles: la ausencia de una verdadera política migratoria común.”

En este video hallado en la página web de la RTVE, se cuestiona la actitud de indiferencia de los países europeos con respecto a este caso, así como las debilidades de la política migratoria de estos.

---

<sup>11</sup> <http://www.rtve.es/noticias/20190806/ningun-gobierno-europeo-acoge-open-arms/1976681.shtml>

“Open Arms: 'Si fueran blancos y europeos sería una cuestión de emergencia de Estado' (día 8 de agosto de 2019, Fuente: EITB).<sup>12</sup>

“La ONG Proactiva Open Arms ha criticado a la Unión Europea por su inacción en el rescate de migrantes del Mediterráneo, y ha asegurado que si los migrantes "fueran blancos y europeos sería una cuestión de Estado.”

También ha culpado a los gobiernos europeos de no tener humanidad por no acoger a las personas que están a bordo del buque y que son "víctimas de abusos, violaciones y torturas".

El titular ha tomado una declaración polémica con una grave acusación de racismo y xenofobia hacia los estados miembros de la Unión Europea. Además, la asociación de la palabra “inacción” con la UE es, sin duda, negativa.

“El desembarco del ‘Open Arms’ encalla en Europa, (día 9 de agosto de 2019, Fuente: EL PAÍS).<sup>13</sup>

“En un escenario de aparente inacción, el presidente del Parlamento europeo, David Sassoli, demanda a la Comisión que no se muestre indiferente”.

En este escenario de aparente inacción generalizada, [...] el progresista Sassoli decidió agitar la conciencia de la Unión Europea. "Si Europa no puede proteger a aquellos en dificultad en el Mediterráneo, gente que se aventura en busca una vida mejor, habrá perdido su alma y su corazón", escribió Sassoli en su Twitter para presentar su carta abierta a Juncker.”

La declaración pública de la que se hacen eco en esta noticia muestra una crítica negativa a la actuación de Europa y su política migratoria, ya que el testimonio que difunden hace responsable a la Comisión de mostrarse “indiferente”, a pesar de que ningún país había formalizado ninguna petición, tal como se expuso anteriormente.

Si bien es cierto que el medio solo reproduce lo que el presidente del Parlamento europeo ha declarado al respecto. Sin embargo, al citar directamente, se otorga más fuerza a las palabras de David Sassoli y, por tanto, la percepción negativa se fijará más firmemente en la opinión de los lectores.

“El jefe del Parlamento de la UE pide ayuda para los migrantes en el barco de rescate español 'Open Arms' (Traducido de EU Parliament chief urges

---

<sup>12</sup> <https://www.eitb.eus/es/noticias/sociedad/detalle/6595598/open-arms-critica-ue-121-migrantes-rescata-dos-mediterraneo-bordo/>

<sup>13</sup> [https://elpais.com/politica/2019/08/08/actualidad/1565274157\\_632582.html](https://elpais.com/politica/2019/08/08/actualidad/1565274157_632582.html)

help for migrants on Spanish rescue ship ‘Open Arms’). (día 9 de agosto de 2019, Fuente: EL PAÍS).<sup>14</sup>

“La UE no ha podido hacer que Italia y Malta cambien su posición, ni ha ideado una estrategia confiable para proporcionar a los botes de rescate puertos seguros.

En los casos en que se niega la entrada a un barco de rescate, como Open Arms, la Comisión Europea actúa como mediador entre los estados miembros. El proceso es impredecible, lento y obliga a las embarcaciones a pasar hasta tres semanas en el mar esperando la autorización para atracar. Además, el proceso no puede comenzar a menos que lo solicite un estado miembro de la UE.”

La connotación que se extrae de esta información es que la Unión Europea no está actuando ante la situación. Además, dan su opinión sobre el procedimiento establecido.

“Los países de la UE cierran sus puertos para rescatar al barco Open Arms con 160 personas a bordo, (Traducido de EU, Countries Close their Ports to Rescue Ship Open Arms with 160 People Aboard). (día 11 de agosto de 2019, Fuente: FORBES).<sup>15</sup>

“[...] dijo Camps en una conferencia de prensa el sábado. “Esta Europa sin memoria no permite que estas personas, cuyas vidas están en peligro, utilicen carreteras seguras. Sin carreteras seguras, Europa está dando todas esas vidas al crimen organizado”, agregó. (Traducido del inglés por la autora)

Mientras tanto, la Unión Europea todavía se encuentra en una situación de bloqueo cuando se trata de proporcionar una solución coordinada a esta crisis humanitaria. (Traducido del inglés por la autora)

"No hemos recibido ninguna solicitud de coordinación sobre el desembarco de personas a bordo del Open Arms", dijo el miércoles un portavoz del Ejecutivo de la UE. (Traducido del inglés por la autora).”

En esta noticia se incluyen inicialmente las palabras del director y fundador de la ONG Proactiva Open Arms, Òscar Camps, una declaración que contiene una acusación hacia Europa. Seguidamente, se aporta lo que estipula la normativa, según la cual hasta que un estado miembro no solicite la

---

<sup>14</sup> [https://elpais.com/elpais/2019/08/09/inenglish/1565340451\\_312146.html](https://elpais.com/elpais/2019/08/09/inenglish/1565340451_312146.html)

<sup>15</sup> <https://www.forbes.com/sites/anagarciavaldivia/2019/08/11/eu-countries-close-its-ports-to-the-rescue-ship-open-arms-with-160-people-aboard/#235418672504>

intervención la Comisión Europea no puede mediar. Para ilustrarlo, toman lo que agregó un portavoz del Ejecutivo de la UE.

“¿Y después del "Open Arms"?: insuficiencias de la política migratoria de la UE (Fuente: EuroEFE).<sup>16</sup>

“El desembarco esta semana de los 83 migrantes a bordo del "Open Arms" pone fin a una odisea que, después de 19 días de espera en el Mediterráneo evidencia, una vez más, las insuficiencias de la política migratoria de la Unión Europea (UE).

Se confirma la representación negativa de la Unión Europea en el titular y el cuerpo de la noticia al referirse a las insuficiencias de la política migratoria de la Unión Europea. Esta noticia ha sido eliminada de la página web.”

La pregunta retórica escogida para el titular manifiesta una apelación hacia la Unión europea para que solvete las insuficientes en su política migratoria. Cabe destacar que esta noticia fue posteriormente eliminada de la red.

“La desventura del Open Arms que ridiculiza a Europa (día 16 de agosto de 2019, Fuente: RT)<sup>17</sup>

“Indignación, desesperación e infierno en las aguas cercanas a una de las puertas de Europa (Lampedusa, Italia). Una película de terror en los cines de verano, en lo que debería haber sido una película amigable sobre la solidaridad europea en el salvamento de vidas humanas. Porque eso es lo que transporta la embarcación de la Fundación Proactiva Open Arms: personas vivas con las que los países europeos han terminado jugando a ratos una partida de ajedrez y a ratos un mercadeo inaceptable.

[...] En cambio, Europa recibió en 2016 menos de 700.000 migrantes, mientras que España, durante 2018, registró un total de unos 55.000, cifras muy pequeñas si se tiene en cuenta que en la Unión Europea hay más de 500 millones de habitantes y España posee una población de casi 47 millones. Por lo tanto, los refugiados no deberían dar lugar a ninguna partida de ajedrez. Son tan perfectamente gestionables con la capacidad adquisitiva europea, como incompatibles con su avaricia.”

Una vez más, se publica un titular en el que se pone en juicio de valor la imagen de los países miembros. Asimismo, del párrafo presentado se extrae la idea de falta de solidaridad y se acusa de avaricia.

---

<sup>16</sup> [http://euroefe.euractiv.es/5533\\_dosieres/6295148\\_y-despues-del-open-arms-insuficiencias-de-la-politica-migratoria-de-la-ue.html](http://euroefe.euractiv.es/5533_dosieres/6295148_y-despues-del-open-arms-insuficiencias-de-la-politica-migratoria-de-la-ue.html)

<sup>17</sup> <https://actualidad.rt.com/opinion/luis-gonzalo-segura/324276-desventura-open-arms-ridiculiza-europa>

“Open Arms, Ocean Viking, la vergüenza europea (día 16 de agosto de 2019, Fuente: Nueva Tribuna) <sup>18</sup>

“La Unión Europea que se dice representar los valores democráticos, sociales y de solidaridad no lo está cumpliendo como es evidente. El egoísmo y el miedo a la xenofobia ha vencido a esa supuesta superioridad moral que se dice posee la Unión Europea, pero que vemos que simplemente son parole, parole, parole.

Una Unión Europea en la que sus multinacionales saquean las riquezas de África: petróleo, oro, coltán.... Esto provoca que cientos de millones de seres humanos vivan en la pobreza más cruel. La Unión Europea saca la riqueza de África y pretende que sus habitantes compren los productos europeos para crear puestos de trabajo y riqueza en Europa, pero sin embargo se niega a recibir a los africanos. Curiosa contradicción, sino fuera por el sufrimiento que produce y los millones de muertos que genera.”

Esta noticia ofrece una crítica a base de términos polémicos y de una jerga hostil hacia este organismo. Se refiere a la Unión Europea como culpable de las desgracias de África.

El léxico proporciona una asociación negativa con la Unión Europea. Así por ejemplo encontramos las palabras “vergüenza, egoísmo, miedo, xenofobia, saquean, pobreza, cruel, sufrimiento y muertos.” Estamos ante una asociación falsa con esta comunidad política.

“El pulso entre Salvini y Sánchez deja en evidencia a Europa (día 19 de agosto de 2019, Fuente: ELPAÍS)<sup>19</sup>

“[...] Toda una Unión Europea de espaldas al drama del Mediterráneo.

En Bruselas, mientras tanto, una Comisión Europea al ralentí y con su presidente y su comisario de Migración desaparecidos se limitaba a ofrecer sus servicios de coordinación y a repetir una y otra vez que no tiene competencias para intervenir en una de las tragedias que han convertido al Mare Nostrum en la frontera más mortífera del planeta.

Pero la crisis ha servido, sobre todo, para poner de manifiesto una vez más que la Unión Europea carece de una política de migración y asilo adaptada a la realidad de un continente en el que las fronteras exteriores han dejado de ser nacionales y han pasado a ser comunes.

---

<sup>18</sup> <https://www.nuevatribuna.es/articulo/actualidad/openarms-oceanviking-vergüenza-europea/20190816130712165371.html>

<sup>19</sup> [https://elpais.com/politica/2019/08/18/actualidad/1566136523\\_564288.html](https://elpais.com/politica/2019/08/18/actualidad/1566136523_564288.html)

Bruselas, a menudo acusada de querer acaparar competencias, en el espinoso tema de la migración prefiere dejar todo el protagonismo a unos gobiernos nacionales que parecen desbordados por la situación.”

Es posible afirmar que la primera información de este extracto revela una manifiesta falta de objetividad, ya que se realiza una hipérbole negativa hacia la Unión Europea. Estamos ante una acusación desmesurada que roza la falsedad. Asimismo, con las palabras empleadas se deja intuir que la Comisión Europea, el presidente y el comisario de Migración no muestran interés ante este drama. También con significado negativo encontramos el último párrafo, que acusa a la Unión Europea de acaparadora y de delegar unas funciones que le corresponden.

“Open Arms, las mafias y el efecto llamada: verdades y mentiras en el Mediterráneo (día 23 de agosto de 2019, Fuente: El Confidencial).<sup>20</sup>

“Esta crisis, que puede continuar con el Ocean Viking, un barco de Médicos sin Fronteras con 356 personas que lleva 12 días esperando ante las costas de Malta, evidencia la falta de respuesta europea con la inmigración. Pero también demuestra la creciente polarización dentro de los propios países, donde verdades y mentiras se mezclan en el debate migratorio.”

Se habla de “falta de respuesta europea con la inmigración”. Este extracto sugiere graves problemas en tono a la Unión Europea que supone una consideración de influencia negativa.

“¿Y después del Open Arms?: la política migratoria de la UE en entredicho, (día 21 de agosto de 2019, Fuente: Mallorca Diario)<sup>21</sup>

“La crisis del Open Arms ha puesto en evidencia, una vez más, las deficiencias de la política migratoria de la Unión Europea (UE). Aunque se resolviera el drama del Open Arms, lo que se cuestiona es la capacidad de la UE para actuar en situaciones de emergencia: falta un protocolo de desembarco seguro y el convenio de Dublín para el reparto de refugiados ha sido criticado por insuficiente.”

El titular de esta noticia, con exactamente la misma pregunta en el titular que otra de las analizadas anteriormente, pone de manifiesto lo que consideran el carácter deficitario de la política migratoria de la Unión Europea y las críticas recibidas.

---

<sup>20</sup> [https://www.elconfidencial.com/mundo/europa/2019-08-23/open-arms-mafias-efecto-llamada-medite rraneo\\_2185251/](https://www.elconfidencial.com/mundo/europa/2019-08-23/open-arms-mafias-efecto-llamada-medite rraneo_2185251/)

<sup>21</sup> <https://www.mallorcadiario.com/y-despues-del-open-arms:-la-politica-migratoria-de-la-ue-en-entredicho>



“Europa naufraga en la crisis del ‘Open Arms, (día 25 de agosto de 2019, Fuente: La Vanguardia)<sup>22</sup>

“Europa ha vuelto a exhibir, con su dilación, déficits humanitarios. Una vez más, la UE ha considerado a los rescatados “migrantes” por encima de su condición de naufragos. La polémica sobre los barcos de rescate se ha desquiciado. El problema de adónde se envía a estas personas corresponde al debate sobre una política europea de inmigración y asilo que exige reformas. Después de ocho años de crisis en el Mediterráneo y miles de personas ahogadas, no existe un protocolo y una plataforma de desembarco seguro.”

En primer lugar, el verbo principal del titular posee un significado metafórico al emplear como sujeto a Europa. Esto supone una connotación negativa en cuanto a que significa que Europa se hunde ante esta problemática. Los retrasos en los procesos de actuación de la Unión europea son negativamente cuestionados en el contenido de esta noticia.

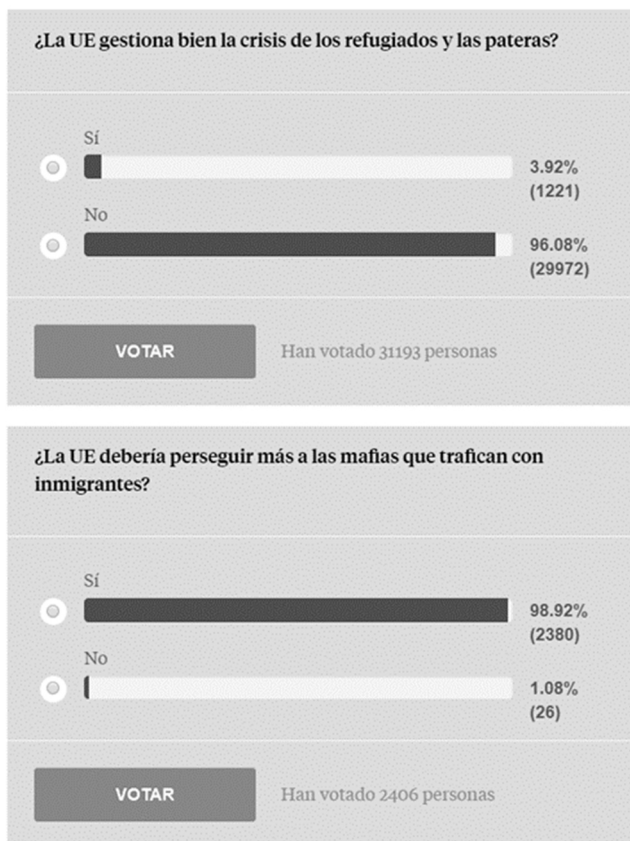
Asimismo, tras la lectura, en la noticia se anima a los lectores a opinar sobre las siguientes preguntas que puede apreciarse en la imagen<sup>23</sup>:

---

<sup>22</sup> <https://www.lavanguardia.com/politica/20190825/464244345018/europa-crisis-mediterraneo-naufragos-open-arms-migrantes.html>

<sup>23</sup> Captura de imagen extraída de <https://www.lavanguardia.com/politica/20190825/464244345018/europa-crisis-mediterraneo-naufragos-open-arms-migrantes.html>

### Imagen 1. Preguntas destinadas a los lectores de la noticia “Europa naufraga en la crisis del ‘Open Arms’”



Fuente: La Vanguardia, [www.lavanguardia.com](http://www.lavanguardia.com)

“La Unión Europea analiza qué hacer para evitar otra crisis migratoria como la del Open Arms en el Mediterráneo (día 25 de AGOSTO 2019, Fuente: INFOBAE).<sup>24</sup>

“Tras tres semanas varados en el Mar, un centenar de inmigrantes africanos pudo desembarcar esta semana en la isla italiana de Lampedusa. Pero es posible muy posible que vuelva ocurrir si la UE no ajusta su legislación.

Un barco de la ONG española Open Arms ha puesto en evidencia la falta de consenso en la Unión Europea sobre las políticas migratorias.

<sup>24</sup> <https://www.infobae.com/america/mundo/2019/08/25/la-union-europea-analiza-que-hacer-para-evitar-otra-crisis-migratoria-como-la-del-open-arms-en-el-mediterraneo/>

Al margen de estas dificultades, la profesora Urrea insiste en la importancia de que los estados miembros de la Unión Europea actúen de conformidad con los valores de solidaridad con los que se creó la Unión. "La existencia de lagunas jurídicas no puede impedir a los Estados cumplir con el deber moral de tratar a los seres humanos con la dignidad que merecen. El derecho nunca puede ser la excusa para causar más dolor".

María Eugenia Rodríguez Palop cree que la Unión Europea es el campo de batalla donde se están peleando derechos como el de las personas migrantes y es ahí donde se podrán sentar las bases para que casos como los del Open Arms no sigan repitiéndose."

En esta noticia se especifica que hasta que la Unión Europea no actualice su legislación, este tipo de desgracias volverán a suceder. En consonancia a esto, el texto manifiesta que el barco de Open Arms hace evidente la falta de consenso en la política migratoria de la Unión Europea. Además, para corroborarlo, se incluyen las palabras de Mariola Urrea Corres, que definen como experta en Derecho Internacional Público y la opinión de la eurodiputada María Eugenia Rodríguez Palop. De ambas citas se extrae la idea de la necesidad de que la Unión Europea se haga responsable de la situación.

## 5. Conclusiones

Esta investigación se ha realizado con el fin de evaluar aquella información negativa sobre la Unión Europea que ha circulado en Internet y valorar su veracidad o falsedad. En cuanto a la revisión de los documentos propios que proporcionan los diferentes órganos de la Unión Europea (Consejo de Europa, Parlamento Europea...), parecen ser conscientes de las deficiencias que existen con respecto al fenómeno de la inmigración.

Los resultados sugieren que hay que replantearse la ética periodística a la hora de diferenciar el ofrecer una información y de ofrecer una opinión sobre la temática y sus participantes. Esto lleva a reflexionar sobre los que dan voz (citando de manera directa o indirecta) en la noticia. La ausencia de objetividad nos ha llevado a considerar que la emisión de interpretaciones sobre la actuación de la Unión Europea en las noticias de carácter informativo supone una distorsión de la realidad. Sobre ello, hay que hacer hincapié en el hecho de que existe una gran proliferación de medios digitales que no reciben ningún tipo de revisión interna ni externa.

Asimismo, en este estudio se ha hallado como "estrategia discursiva" el empleo de metáforas y otros recursos estilísticos para ofrecer una valoración

negativa sobre la actuación de la Unión Europea. Además, el análisis semántico del léxico revela que existe un uso del lenguaje figurado para mitigar cualquier acusación directa.

Es evidente que tras el análisis del discurso se observa que, mediante la retórica, el medio trata de hacer llegar a sus lectores la idea de que la política migratoria de la Unión Europea no es siempre la adecuada y, por tanto, de que necesita una revisión. Es decir, el significado negativo atribuido a los instrumentos jurídicos de la Unión Europea afecta a la percepción de los individuos. A ello, podemos añadir que dado el amplio campo de difusión de los medios en los que se publican estas noticias (europeos y americanos) hacen aún más grave este hecho.

La respuesta a la pregunta de si ha habido desinformación con respecto a la actuación de la Unión Europea en el caso de Open Arms ocurrido en el verano del año 2019, consideramos que sí ha existido ya que se le han atribuido responsabilidades y falta de respuestas ante un problema que esta no tenía la capacidad de legal para resolver. Sin embargo, también hay que destacar que en ocasiones se ha producido un caso en el que las acciones de un país concreto se atribuían a la Unión Europea. Cabría preguntarse si las críticas hechas por algunos medios sobre la falta de consenso en las políticas migratorias y sobre unas supuestas insuficiencias en la política migratoria de la Unión Europea están sustentadas en unos argumentos firmes.

Por tanto, la muestra de este estudio confirma que la representación de esta comunidad política es en los casos hallados negativa, a pesar de que la crítica es más severa en algunos medios que en otros. Por consiguiente, los resultados sugieren un patrón discursivo en la cobertura dada, llegando a aparecer titulares prácticamente similares en medios diferentes.

Si bien la percepción del volumen de información recogido no es definitiva, sin embargo, arroja evidencias sobre lo relativamente sencillo que es desmontar la reputación de un organismo a través de estrategias persuasivas basadas en las críticas polémicas ofrecidas por los medios digitales.

Tras la lectura de las diferentes investigaciones sobre ello, se comprueba que las conclusiones de estas comparten en común la necesidad de que la Unión Europea asuma responsabilidades para hallar una solución definitiva. Esto nos hace reflexionar sobre quién es el responsable de solicitar una mayor implicación por parte de la Unión. Estamos en un momento de transición y parece que la Unión Europea está dispuesta a asumir una mayor actuación en el proceso para la solución de este grave problema humanitario.

Finalmente, desde este estudio se propone aplicar esta metodología a otros trabajos sobre el poder de la comunicación como herramienta para hallar la posible manipulación en la información difundida en la red.

## BIBLIOGRAFÍA

- Allan, K. (2001), *Natural Language Semantics*, Oxford, Backwell Publishers.
- Anuario CIDOB de la inmigración (2018), enlace web [www.cidob.org](http://www.cidob.org), consultado el 1 octubre 2019.
- Baker, P.; Gabrielatos, C.; Khosravinik, M.; Krzyżanowski, M.; Mcenery, T. y Wodak, R. (2011), “¿Una sinergia metodológica útil?”, en *Discurso & Sociedad*, vol. 5(2), 376-416.
- Barrios Rubio, A. (2016), “Narrativa periodística en la convergencia de medios”, en *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*, vol. 22, nº 1, 163-176.
- Cesareo, V. (2019), “Managing Migration: a Test for the European Union”, en Vicenzo, Cesareo (ed.), *The Twenty-fourth Italian Report on Migrations*. ISMU Foundation, 5-21.
- Comisión Europea (2014), *Comprender las políticas de la Unión Europea: Migración y asilo*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, enlace web [http://europa.eu/pol/index\\_es.htm](http://europa.eu/pol/index_es.htm), consultado el 25 de agosto de 2019.
- Devia-Garzón, C.A. y Bautista-Safar, T. (2017), “La realidad de la crisis migratoria europea”, en *Entramado*, Colombia, vol. 13, n.º. 2, 144-156.
- Fairclough, N. L. (1992), *Discourse and Social Change*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Fairclough, N. L. y Wodak, R. (1997), “Critical discourse analysis”, en Van Dijk, T.A. (ed.), *Discourse Studies. A multidisciplinary introduction. Discourse as socialinteraction*, volumen (2), 258-284.
- Fillmore, C.J. (2006), “Frame Semantics”, en Geeraerts, D. (ed.), *Cognitive Linguistics: Basic Readings*, Berlín, Editorial Mouton de Gruyter, 373-401.
- Goffman, E. (1974), *Frame analysis: An essay on the organization of experience*. Cambridge, MA, US, Harvard University Press.
- Goig Martínez, J.M. (2016), “Inmigración, asilo y refugio ante los retos actuales de la política exterior europea”, en *Revista de Derecho UNED*, Madrid, n.º 18, 55-84.
- Jäger, S. (2003), “Discurso y conocimiento: aspectos teóricos y metodológicos de la crítica del discurso y del análisis de dispositivos”, en Wodak, Ruth y Meyer, Michael, *Métodos de análisis del discurso*, Barcelona, Editorial Gedisa, 61-99.
- Martínez San Vicente, L. (2014), “La Unión Europea ante el desafío de la inmigración irregular”, en *Revista de Derecho UNED*, Madrid, n.º 15, 343-386.
- Olmo Alcaraz, A. (2012), “Discurso político e inmigración. análisis crítico de discurso a propósito de la reforma gubernamental realizada al sistema de salud pública en España”, en *Discurso & Sociedad*, vol. 6(4), 739-758.
- Reese, S. D. (2001), “Prologue. Framing public life: a bridging model for media research”, en Reese, Stephen D., Gandy, Oscar. H. y Grant, August E., *Framing Public Life. Mahwah*, New Jersey, Editorial Lawrence Erlbaum, 7-31.

- Santander, P. (2011), “Por qué y cómo hacer Análisis de Discurso”, en *Cinta moebio*, 41, 207-224, enlace web [www.moebio.uchile.cl/41/santander.html](http://www.moebio.uchile.cl/41/santander.html), consultado el 25 de septiembre de 2019.
- Suárez-Navaz, L. (2015), “Introducción Etnografías y emergencias en el Mediterráneo: agujeros negros de nuestra modernidad”, en Suárez-Navaz, Liliana (coord.) *Migración y refugio en el Mediterráneo, más allá de las fronteras*, en *Revista de Dialectología y Tradiciones Populares*, vol. LXX, n.º 2, 265-276.
- Vacchiano, F. (2015), “Los hundidos y los salvados. Reflexiones sobre movilidad y frontera en tiempo de crisis”, en *Revista de Dialectología y Tradiciones Populares*, vol. LXX, n.º 2, 315-323.
- Van Dijk, T. (2003), “La multidisciplinariedad del análisis crítico del discurso: un alegato en favor de la diversidad”, en Wodak, Ruth y Meyer, Michael (ed.), *Métodos de análisis crítico del discurso*, Barcelona, Editorial Gedisa, 179-205.
- Van Wolleghem, P. (2019), “The Crisis of the European Asylum System and the New Italian Government”, en Vincenzo, Cesareo (ed.), *The Twenty-fourth Italian Report on Migrations*. ISMU Foundation, 103-112.
- Weaver, D. (2007), “Thoughts on agenda setting, framing and priming”, en *Journal of Communication*, n.º 57 (1), 142-147.
- Wodak, R. y Meyer, M. (2003), *Métodos de análisis del discurso*, Barcelona, Editorial Gedisa.

## **PARTE IV**





# ***THE POLICY OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE AS THE THREAT TO THE POSITION OF THE EUROPEAN UNION***

**Adrian Chojan**  
Lazarski University

## **1. Introduction**

Over decades the People's Republic of China has been successfully building its international position by competing effectively with other world powers, such as the United States and the Russian Federation. By its active participation in the life of the international community, China increases the possibilities of influencing contemporary international relations while pursuing its own national goals. The tactics of Chinese authorities were aptly defined by Grzegorz Kołodko, who claimed in one of the interviews that "nobody can as effectively as the Chinese - with great global consequences - combine the power of the invisible hand of the market and the visible hand of the state". This quote may refer not only to China's internal policy, but also to the philosophy of foreign policy. It should be noted that China is becoming a strong and powerful state, which deserves respect of the international community. It achieves its goals first through economic relations, and only then, and to a limited extent, through political relations. It must be admitted, however, that Beijing has right arguments to pursue such an international policy.

There are many facts (e.g. the scale of exports of goods produced in China) that make the PRC an attractive cooperation partner not only for great powers, but also for smaller regions and countries. Leaders of individual countries are boldly asking about the possibility of raising Chinese capital and investment. The problems that European countries faced during the economic crisis have become a kind of a drive for Chinese investments in the region (Czarnowski, 2010). It is enough to mention here the acquisition of the majority of shares in the Greek port of Piraeus by the Chinese consortium COSCO (China Ocean Shipping Company) or Portuguese policy related to the granting of so-called

golden visas, which are mainly used by the Chinese<sup>1</sup>. This type of activity is meant to make Europeans get used to, on the one hand, the Chinese being active internationally, and, on the other, the increasing dependence of the Old Continent countries on the money and investments flowing from Beijing. This activity is not purely economic. It is also (or above all) an element of the diplomatic game, the aim of which is to gain influence on the European institutions in such important to China areas as dumping or human rights. According to the Chinese, having influence on the economies of some EU Member States should translate into gaining specific political benefits in the forum of the organization itself.

However, the pragmatism of Chinese foreign policy means establishing political and economic cooperation not only with the richer European countries, but also with those poorer ones that are not the core of European integration. This process is a big change not only in China's policy, but also in the countries of the region. After the collapse of the Soviet Union, most countries of Central and Eastern Europe focused on integration with Euro-Atlantic structures in the form of the European Union and the North Atlantic Alliance. In turn, for China, countries such as Poland, the Czech Republic, Slovakia and Hungary were not significant players in international politics to attach more strategic importance to them. In addition, the dichotomy in the perception of the international situation in the 90s of the 20<sup>th</sup> century comes down to the fact that these countries sought as much integration as possible with the USA, while China tried to compete with the US. This state of affairs continued in fact until the global economic crisis, which developed Western countries suffered the most, including those belonging to the euro zone. The authorities in Beijing decided to take advantage of the moment of crisis in Western Europe and start more intensified cooperation with the countries of Central and Eastern Europe, thus opening the way to expand investment throughout Europe. However, it should be emphasized that the Chinese see the area of Central and Eastern Europe much wider than the Europeans and recognize that this region comprises 16 countries: Poland, the Czech Republic, Slovakia, Estonia, Latvia, Lithuania, Hungary, Romania, Bulgaria, Slovenia,

---

<sup>1</sup> Portugal has been granting the so-called golden visas to non-EU citizens since January 2013. The condition for receiving it is to invest a minimum of EUR 1 million in Portugal, create a minimum of 30 jobs or purchase real estate for a minimum of 500,000 euro. According to estimates 2014, 90% of the 1000 foreigners who had received such visits were the citizens of the PRC. See: "Portugalia: Złote wizy przyciągnęły 800 mln euro inwestycji (Portugal: Golden visas attracted € 800 million in investment)", in *Puls Biznesu*, July 7th 2014; "Portugalia znów rozdaje „złote wizy” (Portugal is again giving away 'golden visas')", in *Rzeczpospolita*, July 17th 2015.

Croatia, Serbia, Bosnia and Herzegovina, Montenegro, Albania and Macedonia (Kaczmarek and Jakóbowski, 2015: 1).

## **2. Foreign Policy goals of the People's Republic of China**

China's foreign policy has undergone quite a large metamorphosis in recent years. For several years we have been observing China's active foreign policy, aiming to strengthen cooperation with countries of nearly every region of the world. This openness to the world is not only a temporary change of course in foreign policy, but a fully conscious and rational action to implement specific interests of the state. According to French researcher Jean-Pierre Cabestan, "China needs the world to develop and modernize its economy, it must cooperate with countries that supply them with raw materials or, to a greater extent than before, food products [...] and are markets that are still necessary to sell huge part of the production [...]. Therefore, China's fundamental need is both to continue the process of integration with the international community and a peaceful international and regional environment" (Cabestan, 2010). The strategy of peaceful development of China corresponds very well with this thesis. In 2011, the State Council Information Office of the People's Republic of China published a document entitled "China's Peaceful Development", which set out what China's foreign policy should look like so that it could effectively implement its national goals. The main emphasis was placed on greater international activity of the PRC, and the essence of the so-called peaceful development is the quote: "China should develop by guarding world peace and support it with its own activities and development policy. [...] It is China's responsibility to seek for mutual benefits in contacts with other countries, to keep pace with global economy trends and to build with them a world based on peace, harmony and general prosperity" (Wydział Informacji przy Radzie Państwa Chińskiej Republiki Ludowej). Chinese presence abroad is increasing and is therefore to protect the interests of the state. By engaging in the life of the international community, strengthening political and economic cooperation on all continents, China gains greater control and influence over international events, thus increasing its security. An extensive network of international connections strengthens China's superpower status, and thus allows it to effectively look after national interests. In other words, China's peaceful development strategy in foreign policy has become an instrument for shaping the international environment of the PRC. According to some authors, the concept of peaceful development is only a transitional stage in the process of building China's superpower position and

should be treated "as a temporary direction of China's strategy of action, allowing it to regenerate and prepare for a more aggressive foreign policy" (Chłopek, 2011: 216).

Xi Jinping's assumption of the president's office in 2013 greatly influenced China's international activity. Chinese authorities skillfully combine history, tradition and strategic goals of the state with the changing international reality and the multipolarity in international relations that has been taking place for several years. At the same time, they pursue their most important goal, which is to make China the strongest country in the world. Jan Rowiński wrote in one article that Chinese authorities (before Xi Jinping took office) would like to achieve this goal by 2049, i.e. the hundredth anniversary of the establishment of the state (Rowiński, 2013: 224). In Xi Jinping's policy, the strategy of peaceful development has given way to the so-called Chinese Dream, the essence of which comes down to several assumptions related to the future shape of the state (mainly in its internal aspect), the most important from the point of view of this text is the one concerning the strong China (politically, economically, diplomatically, militarily) (Kuhn, 2013). Considering China's policy in recent years, it is impossible not to get the impression that President Xi Jinping's plan is fully implemented. China is increasing its international political and diplomatic significance and developing its economic and military potential. The Chinese rightly assume that the security of their country and power largely depends on economic development, which at a later stage also forms the basis of military security.

Attention should be paid to the way China builds its international position. Unlike the US and Russia, it does not engage in international conflicts and disputes, but through dialogue it addresses the problems of the modern world, thus building support for their Chinese dream. Unlike Americans or Russians, the Chinese attach great importance to the issue of territorial integrity and non-interference in the internal affairs of states, making them a more convenient partner for discussion and cooperation. The tool that improves foreign policy is economic involvement and exploitation of economic potential by China. The best example to confirm this thesis is the concept of the New Silk Road (land and sea), presented in 2013. This politically flexible project is another expression of Chinese pragmatism in foreign policy, and according to some researchers, it is "an illustration of China's philosophy of international relations, according to which all countries involved win" (Kaczmarek, 2015: 3). China, by popularizing the concept of the New Silk Road open to everyone, gives the international community an alternative. On the one hand, to American domination based on imposed democratization, and, on the

other, to Russia's policy of addiction and control of the immediate environment (for example in the form of the Eurasian Economic Union). China wants, as most experts say, not only to actively participate in the process of building a new international order, but in some time get to manage it (Fischer, 2016: 9). Therefore, the element that has been characterizing China's foreign policy in the last few years is also increased activity on the forum of international organizations. In the past, China did not attach much importance to multilateral cooperation in organizations such as the UN or the WTO. However, recognizing the political or economic benefits of membership in these organizations, it quite actively participates in their current work, treating them, on the one hand, as a manifestation of its own power and, on the other, as an instrument to legitimize its policy in a specific field. Appreciating the value of international cooperation, China is also the initiator of supra-regional agreements, an example of which is the briefly mentioned cooperation with the countries of Central and Eastern Europe in the 16 + 1 formula.

To sum up the topic concerning China's foreign policy, one should pay attention to several important elements. The first is clear evolution of China's foreign policy towards deepening international cooperation, based primarily on economic ties, taking advantage of the weaknesses of other players, e.g. EU Member States. In addition, China, unlike the US or Russia, conducts a relatively peaceful international policy, respecting the principle of sovereignty and non-interference in the internal affairs of third countries. It seems to be one of the factors that allows China to remain a relatively neutral player, and thus more effectively achieve its national goals. It is difficult to hear comments from Chinese politicians on the functioning of third-country governments in the area of democracy, human rights or other matters concerning strictly internal affairs. Undoubtedly, this is one of the elements of Chinese strategy of functioning in international relations. A strategy that for the time being brings them tangible benefits.

### **3. China's cooperation with Central and Eastern European countries**

As it was mentioned, for several years the authorities of the People's Republic of China have attached more importance to international cooperation, including cooperation in the area of politics. It is no different in the case of relations with Central and Eastern European countries. It is worth presenting the motives of Chinese interest in this part of Europe and the implications for both sides in a few sentences. The Chinese treat Central and Eastern Europe as a kind of an outpost of Western Europe. It seems, therefore, that Chinese

perspective of perceiving the European Union continues to divide it into old (more influential) and new Member States. It may seem that adopting this logic of reasoning is a mistake of the Chinese side, but the pragmatism of its foreign policy shows something completely different. Central and Eastern Europe needs Chinese capital and investment more than Western European countries. The level of economic and development diversification in the EU (between countries that joined before 2004 and after 2004) is still very high. It might seem that since the countries of Central and Eastern Europe (especially those EU member states) desire to equate development levels faster with Western European countries, they will adopt a more enthusiastic attitude towards Chinese economic plans. Also, China, wanting to compete effectively with the United States and the European Union as a whole, must search for new markets for the goods they produce, thus ensuring the highest possible stability and profitability of supplies.

Another condition that may constitute one of the important reasons for China's interest in Central and Eastern Europe are ideological issues. The countries of this region are definitely less sensitive to human rights and democracy than mature Western democracies like Germany, France or Great Britain. This state of affairs reduces the risk of investment failure for non-business reasons, which has already happened in China, especially since the scale of criticism of the Chinese authorities' actions by Central and Eastern Europe is definitely lower than in the United Kingdom, France or Germany. In the practice of their foreign and economic policy, the Chinese try to clearly separate ideological and business / economic issues. In this respect, in the near future Central and Eastern European countries may become a more valuable partner than Western European countries. When starting investing in Central and Eastern Europe, the Chinese authorities are also striving to warm up the international image of the PRC, which is much easier in Central and Eastern countries than in Western countries.

Revival of mutual relations took place in 2011, when an economic forum was organized in Budapest. As it turned out later, it was the first stage on the way of creating a new form of cooperation, later called the 16 + 1 formula (China-Ceec). The inauguration of this initiative took place during a meeting of heads of government in Warsaw in 2012. Wen Jiabao, former Premier of the PRC, stressed in his speech the need to strengthen cooperation between China and the countries of Central and Eastern Europe, especially in the economic and cultural field. He also emphasized the potentially positive impact of the 16 + 1 formula on EU-China relations (China-Ceec). It seems that Chinese Premier's statements expressed all the main goals of the PRC towards

Central and Eastern Europe. Among the key topics there is one about the impact of the 16 + 1 format on EU-Chinese relations. According to the Chinese side, some of these countries could be an effective lobby for Chinese interests in the European Union, and thus significantly increase the efficiency of Chinese economic expansion in Europe, as well as be a part of important allies in European institutions. It is difficult to disagree with this thesis, especially since currently 11 of the 16 countries of the format are members of the European Union, having representatives in all major institutions. It also seems that China has changed the perception of such countries as Poland, Hungary or the Czech Republic, and started considering them to be more influential than at the turn of the 20th and 21st centuries. In 2012, it seemed that the 16 + 1 formula would be a one-time attempt to establish cooperation with the CEE region. Meanwhile, there have been many leadership-level meetings over the past eight years, such as the summits in Bucharest (2013), Belgrade (2014), Suzhou (2015) and Riga (2016), or the last in Dubrovnik (2019). There have been some opinions that "16 + 1" is a Chinese way of dividing the European Union (Polskie Radio).

Marcin Kaczmarek and Jakub Jakóbowski rightly point out the strictly economic aspect of the entire 16 + 1 project. In their opinion, Central and Eastern Europe is another area of Chinese economic expansion, which is also good for greater expansion in Western Europe, and a testing ground for Chinese investments in the European Union (Kaczmarek and Jakóbowski, 2015: 3). It is hard to disagree with such argumentation, especially in the context of Chinese plans related to the construction of the New Silk Road. Apart from strictly geographical issues, which facilitate solving the problems of transit and implementation of Chinese products on the European market, it is impossible to underestimate the level of Central European countries' demand for Chinese investments and support in modernizing countries. China is aware of the developmental backwardness of some Central and Eastern European countries. Claiming that the New Silk Road is a way to help these countries could in the long run not only improve infrastructure capabilities (e.g. construction of roads or rail infrastructure) in the CEE region, but also minimize the risk of a dispute between the PRC and the European Union and its most developed Member States (in which, however, many experts doubt). In other words, China would be able to successfully implement the idea of peaceful growth and realize the next stage of the Chinese Dream. It also seems that the markets of some Central and Eastern European countries, due to their limitations and specificity, could be a place for adapting Chinese products to the requirements of the European market. This is not about legal adjustment of

product components, such as packaging, distribution, etc., but about their quality.

However, it cannot be denied that the Chinese strategy for Central and Eastern Europe faces many challenges. One of the most serious is the reaction of the European Union and its main Member States to China's greater than average involvement in the region. We note that from a formal and legal point of view, as many as 11 out of 16 countries of China's Central and Eastern Europe belong to the European Union. Of the other five, as many as four (Serbia, Montenegro, Albania and Macedonia) have the status of candidate countries, and only Bosnia and Herzegovina is considered a potential candidate country. Therefore, from a geopolitical point of view, it can be concluded that all sixteen are in the EU's sphere of political and economic influence. It is hard to imagine that the European Union and its main member countries would allow themselves to be pushed out of this region, especially that since 2004 they have transferred 11 significant Member States financial resources under cohesion policy or agricultural policy. What is completely different is what the countries included by China in Central and Eastern Europe expect. Some of them have clearly defined priorities and want to be actively involved in the work of the EU, taking advantage of it and benefitting financially. However, it is hard to believe that without deeper reflection, guided only by the principle of European solidarity and loyalty, they would reject the possibility of using Chinese capital and investment. As time goes by and the conception of the New Silk Road gets materialized, this issue may have a significant impact on the entire European integration process (not only for the EU itself). It is true that the European Union is currently raising much greater confidence in Serbia, Albania or Montenegro, but as a result of negotiations and the increasingly vague perspective of membership, it may lose confidence. We should remember that despite the time, since the collapse of the Soviet Union the countries of Central and Eastern Europe have not been economically stable enough yet to be able to accept EU declarations with all the benefits of inventory. Moreover, for Serbia, Albania, Montenegro, Macedonia and Bosnia and Herzegovina it is more important to increase prosperity here and now, and not to live by hopes for a better tomorrow and to implement further, though needed and important, reforms prepared in accordance with the principles of conditionality (so-called something for something). Let us keep in mind that in the context of EU Member States located in Central and Eastern Europe, the distribution of funds in the next Financial Perspective for 2021-2027 will be of significant importance. It will determine the direction in which the EU will be heading for a long time. Let us note that while the EU sets specific requirements for its countries, China cares about what is going



on here and now, without any preconditions or restrictions on its policy. The open secret is that some CEE countries consider European financial assistance to be the main argument in favor of EU membership. If the experts' suppositions (Rzeczpospolita, 2017), that in the next perspective assistance for new member states will be drastically reduced (Brexit will also contribute to this) are confirmed, then the search for alternative sources of investment financing even by countries such as Poland, Hungary or the Czech Republic may become obvious. Furthermore, the views of some Member States, including Poland or Hungary, allow us to put forward theses about doubts over the future deepening of European integration, also in this strictly economic dimension. It should be remembered that treating the region of Central and Eastern Europe (but also the European Union) as a consolidated block of states is a huge mistake. The Chinese, realizing this, may in the next few years try to divide the Member States into those that support their economic concepts and those that oppose them. We have already been observing the above average activity of Poland or Hungary in relations with the People's Republic of China, especially that they are much more important for Budapest (More Kałan, 2013). Victor Orbán has established a strategic partnership between Beijing and Budapest. In the opinion of some experts it is the highest level of bilateral relations in China's foreign policy, except for Germany, the Russian Federation and Pakistan<sup>2</sup>. Hungary also quite actively supports China in its international policy, giving as an example the support of Beijing's aspirations in 2016 to obtain their economy as a market economy statute, or attempting (together with Croatia and Greece) to moderate the EU position regarding territorial disputes in the South China Sea, thus striking in the unity of the European Union's foreign policy. On the one hand, the example of Hungary shows how some countries of Central and Eastern Europe shape relations with China, and, on the other hand, also shows the asymmetry of these relations. According to the Polish Institute of International Affairs, Hungary's activities were not followed by any significant economic benefits arising from Chinese investments. In 2014, an agreement was signed, under which it is planned to build a railway connection between Budapest and Belgrade with the significant participation of Chinese enterprises and a loan granted by Exim Bank of China. For Hungary, the benefit of this investment is improved communication with the Balkans, which the Budapest authorities are very keen on. China would benefit from the promotion of its infrastructure contracting companies.

---

<sup>2</sup> Among the countries of Central and Eastern Europe, Poland and Serbia have a status of strategic partners of the PRC, see. V. Józwiak (2017), "Rola Chin w polityce zagranicznej Węgier (The role of China in Hungary's foreign policy)", in *Biuletyn PISM*, no. 71, 1.

The real China's investments in Hungary include, for example, the establishment of the first in Europe Institute of the Chinese Academy of Sciences in Budapest (Józwiak, 2017: 1), which despite its scientific and cultural importance is not what Hungary dreams of. This example shows that the asymmetry in terms of China's goals and possibilities of cooperation with Central and Eastern Europe may in the long run be a factor that will significantly affect not only its quality, but its real existence, thus weakening the position of the European Union. The Chinese, despite the announcement, as we can see, are not eager to engage in the development of Central and Eastern European countries, which in the long run may threaten a dispute within the CEE countries about the profits from potential investments and profits resulting from the existence of the New Silk Road. The countries of the region already have a problem coordinating their foreign policies - the Visegrad Group might be an example (Chojan, 2016). If billions of dollars offered by China come into play, the situation may be even worse. Therefore, from the point of view of China and CEE, the 16 + 1 formula has a huge disadvantage - too many partners on the European side. China is a pragmatic state and seems to know perfectly well the principle of not taking on too much and at some point selects the countries with which they want to actually cooperate and implement the concept of the New Silk Road, even despite the current rhetoric in the spirit of openness to all countries (Szczudlik, 2016: 1). This, in turn, can lead to the aforementioned political division of states between the countries of Central and Eastern Europe, even among those who are members of the European Union. There is also a great risk that other EU Member States will be more sensitive and committed to strengthening China's position in Europe at the expense of the European Union. It seems that the EU does not fully appreciate the importance of above-average Chinese activity in Europe, especially in regions more vulnerable to influence, such as Central and Eastern Europe. Another problem that China will have to face in this part of Europe is the unresolved issue of political leadership and the challenge to be called the most important actor in the region, on the one hand, coordinating cooperation with China, and, on the other, settling disputes on the China-CEE line. There are several countries aspiring to become the regional leader. Among them is also Poland, which, however, cannot convince most of the countries in the region. There might be a number of clashes and disputes between the countries of the region (and also EU members) over this issue.

#### 4. Conclusions

The future of the 16 + 1 format will require many adjustments and finding an appropriate *modus vivendi* between the expectations of Central and Eastern European countries and China's capabilities and willingness to implement them. Despite theoretically promising cooperation under the 16 + 1 formula in 2012, China still faces many challenges and has to do much to win the trust of European partners and show them real benefits. The countries of Central and Eastern Europe also have much work to do. They must learn to articulate their expectations related to Chinese activity in their territories more firmly, as well as skillfully reconcile European cooperation with the Chinese proposals. In the long run, it is hard to imagine that effective cooperation among 17 countries would be possible. It can therefore be presumed that over time the Chinese side will either formally reduce the number of entities participating in the 16 + 1 formula, or will intensify bilateral cooperation with some of the most important countries of Central and Eastern Europe, which is partly taking place now (Poland, Hungary). This will not be without impact on China's relations with the European Union, as well as relations between EU Member States. It seems that China will ultimately not duplicate the Russian Federation's strategy of generating disputes between EU countries. For China, using such tactics would be highly detrimental to their national interests. Beijing wants to be seen as a responsible and predictable partner, focusing mainly on business, leaving political games to others, and generating an open dispute between EU Member States would completely contradict this thesis.

#### BIBLIOGRAPHY

- Cabestan, J.P. (2010), *Polityka zagraniczna Chin (China's Foreign Policy)*, Warszawa, Wydawnictwo Akademickie Dialog.
- Chłopek, A. (2011), "Strategia Chin na przełomie XX/XXI wieku (China's strategy at the turn of the 20th and 21st centuries)", in *Przegląd Geopolityczny*, vol. 4, 216.
- Chojan, A. (2016), "Grupa Wyszehradzka w polityce zagranicznej Polski – między współpracą a rywalizacją (The Visegrad Group in Poland's foreign policy - between cooperation and rivalry)", in *Biuletyn Analiz i Opinii Zakładu Europeistyki*, no. 4.
- Czarnowski, P. (2010), „Chiny kupują Grecję. I otwierają sobie drogę do Europy (China is buying Greece. And they are opening their way to Europe)”, in *Dziennik Gazeta Prawna*, June 16th.
- Fiszer, J.M. (2016), „Unia Europejska i Chiny we współczesnym świecie (The European Union and China in the world)”, in *Biuletyn Analiz i Opinii Zakładu Europeistyki*, no. 3, 9.
- China Ceec, When Outlines Proposals on Building Closer China-Central and Eastern Europe Ties, Reference of the page and of the link [http://www.china-ceec.org/eng/ldrhw\\_1/2012hs/hdxw/t1410542.htm](http://www.china-ceec.org/eng/ldrhw_1/2012hs/hdxw/t1410542.htm), Date Accessed on 15.10.2019.

- Józwiak, V. (2017), „Rola Chin w polityce zagranicznej Węgier (The role of China in Hungary's foreign policy)”, in *Biuletyn PISM*, no. 71, 1.
- Kaczmarek, M. (2015), „Nowy Jedwabny Szlak: uniwersalne narzędzie chińskiej polityki (New Silk Road: a universal tool for Chinese policy)”, in *Komentarze OSW*, no. 161, 3.
- Kaczmarek M. and Jakóbcowski J. (2015), „Chiny – Europa Środkowo-Wschodnia: „16+1” widziane z Pekinu (China - Central and Eastern Europe: "16 + 1" seen from Beijing)”, in *Komentarz OSW*, no.166, 1.
- Kałań, D. (2013), „Relacje o specjalnym znaczeniu? Chiny w polityce zagranicznej Węgier w okresie rządów Viktora Orbána (2010–2012) (Relations of special importance? China in Hungary's foreign policy during the governance of Viktor Orbán 2010-2012)”, in *Biuletyn Europy Środkowo-Wschodniej – Puls Regionu*, no. 1.
- Kuhn, R.L. (2013), „Xi Jinping's Chinese Dream”, in *New York Times*, June 4th.
- Polskie Radio, Expert: the '16 + 1' format is a Chinese way to divide the European Union, Reference of the page and of the link <https://www.polskieradio.pl/7/1696/Artykul/2293892,Ekspert-format-161-to-chinski-sposob-na-dzielenie-Unii-Europejskiej>, Date Accessed on 22.10.2019.
- Rowiński, J. (2012), „Ewolucja polityki zagranicznej ChRL 1949–2011 (Evolution of foreign policy of the PRC 1949-2011)”, in: Gawlikowski, K. and Ławacz, M. (2012), *Wielkie przemiany w Chinach (Big transformations in China)*, Warszawa, SWPS, 224.
- Rzeczpospolita (2017), Elżbieta Bieńkowska: Po 2021 r. fundusze UE dla Polski – o wiele skromniejsze (UE funds for Poland will be reduced after 2021), Date Accessed on 17.10.2019.
- Szczudlik, J. (2016), „Trzy lata Jedwabnego Szlaku: sukcesy i wyzwania (Three years of the Silk Road: successes and challenges)”, in *Biuletyn PISM*, no. 73, 1.
- Wydział Informacji przy Radzie Państwa Chińskiej Republiki Ludowej (The State Council Information Office of the People's Republic of China) (2011), „Pokojuowy Rozwój Chin (Peaceful Development of China)”, Reference of the page and of the link <http://www.geopolityka.org/analizy/chiny-w-przyszlosci>, Date Accessed on 18.10.2019.

# ***MIGRACIONES EN LA UNIÓN EUROPEA: CONTRACORRIENTES ENTRE LA SECURITIZACIÓN Y LA MULTICULTURALIDAD DE UN MUNDO LÍQUIDO***

**María Camila Gutiérrez Pérez**  
Universidad de Salamanca

## **1. Introducción**

Antes de empezar a hablar sobre la política migratoria que necesita la Unión Europea, habrá que aclarar que nos encontramos ante una comunidad global que se mueve con mayor fluidez, caracterizada por una relación espacio-temporal que está mediada por la modernidad y esto no es otra cosa que, entender que los espacios se acortan y las temporalidades son relativas.

A sabiendas de ello, habrá que hablar de una “sociedad líquida”<sup>1</sup> que a pesar de contar con una historia colectiva, son la incertidumbre y la ausencia de seguridad, los factores comunes. Estos conceptos serán los que revitalizarán la noción de individualidad y la enfrentarán continuamente a cuestiones comunes como los valores humanos, la justicia, la erosión de la autonomía del Estado y al concepto mismo de comunitarismo. La sociedad de la que se habla no es otra que una gran comunidad, cuya característica principal es la globalidad interdependiente e interconectada<sup>2</sup>, la sociedad del capital cada vez más global (incluyendo capital humano), la sociedad que cambió las nociones espacio-temporales de siglos pasados a través de la tecnología, y que en últimas, se trata de una gran comunidad que comparte el hogar llamado “aldea global”<sup>3</sup>. No obstante, comunidad tendrá que ser entendida como un asunto de pertenencia -muchas veces forzosa- a un grupo con identidades más o menos compartidas pero que al final, no deja de ser un mundo dividido:

---

<sup>1</sup> Concepto tomado de Zygmunt Bauman.

<sup>2</sup> Proviene del concepto de Interdependencia compleja de R. Keohane y J. Nye.

<sup>3</sup> Término acuñado por Marshall McLuhan que permite definir en un contexto transformado por la globalización y la revolución tecnológica, una sociedad en el que todos los cambios sociales son efecto de las interacciones que permiten las nuevas tecnologías, haciendo a los humanos capaces de participar en la vida del otro de maneras inimaginables; Además, la humanidad se informa de manera tan rápida y eficiente, que obtener conocimiento del otro es mucho más fácil. Estas interacciones dan lugar a una redefinición del concepto tradicional de sociedad.

bien sea por la diferencia étnica, la nacionalidad, la filiación política o la religión. En suma, es la sociedad de un nosotros definido por la diferenciación.

Quizás una de las mayores problemáticas que supone la sociedad líquida sea el hecho de verse avocados a la inestabilidad y por ende, al miedo. En primer lugar, se trata de un miedo al estilo Mary Kaldor ante un Estado-nación erosionado, lo que implica una inestabilidad del “nosotros”; luego, el miedo que plantean las transformaciones sociales de gran envergadura como las puede suponer flujos continuos y de gran volumen de migrantes a un incipiente “nosotros” representado en la idea de pertenencia a esa comunidad llamada “Unión Europea”; y finalmente, el miedo de sentir fragmentada la unidad, la comunidad y la individualidad, por la diferencia que suponen esos otros “nosotros”. Al final, se trata del terror que produce un cambio en el statu quo, el mismo que puede ser impulsado por los medios, otras por el desconocimiento, y otras tantas, por la misma desconfianza política o el temor a una revolución que propicie una “nueva guerra”.

Lo que quizá aún no se entiende es que la idea de la paz perpetua, es en la historia de la humanidad, una utopía, una coma antes que un punto final. De hecho, son las guerras un factor común de la historia de esta comunidad global y estas con la migración, una diada casi inseparable. Actualmente, es la guerra uno de los factores de mayor empuje “push” para que se den nuevamente los movimientos migratorios de gran volumen como en épocas de la II Guerra Mundial. Ahora, la mirilla está puesta en la guerra en Siria pero esta es solo uno de los tantos ejemplos de los movimientos que Europa está llamado a analizar. Pues así como guerra y migración son una diada, la migración tiene otras duplas que tampoco se pueden escapar al análisis a la hora de plantear un proyecto europeo con miras al futuro, por ejemplo, está la pareja desarrollo económico- migración, trabajo-migración, o cambio climático-migración. Ante el próximo escenario global, está claro que existen en estas relaciones tantos desafíos como oportunidades, pero con fronteras más fluidas, con una sociedad interdependiente y con una interconexión temática como las que plantean las duplas antes mencionadas. Sin duda, la transformación del escenario cada vez más propicio para la migración, suscita cada vez mayor inquietud sobre los procesos migratorios a nivel social, económico y político.

Se entiende por migración todos aquellos “[...] desplazamientos o cambios de residencia a cierta distancia –que debe ser significativa– y con carácter relativamente permanente o con cierta voluntad de permanencia” (Arango, 1985: 8). No obstante, es necesario hacer una diferenciación que permita focalizar los esfuerzos en el ámbito político, de manera que los objetivos estén centrados en los puntos más críticos. Así, una primera diferenciación es la

que hace Umberto Eco sobre inmigración y migración, para él “tenemos <<inmigración>> cuando algunos individuos (muchos, incluso, pero en una medida estadísticamente insignificante con respecto a la cepa de origen) se transfieren de un país a otro [...] Los fenómenos de inmigración pueden controlarse políticamente, limitarse, impulsarse, programarse o aceptarse” (Eco, 2019: 24). Esto no sería otra cosa distinta a aquella migración que se da a través de canales regulares y legales (Organización Mundial de las Migraciones, 2006: 8) y que en teoría, no presupone mayor conflicto porque el Estado está en la capacidad de controlar, acoger o prepararse para recibir.

De otro lado, concibe la “<<migración>> cuando todo un pueblo, poco a poco, se desplaza de un territorio a otro (y no tiene importancia cuántos permanecen en el territorio original, sino en qué medida los migrantes cambian de manera radical la cultura del territorio al que han migrado” (Eco, 2019: 25) bien sean pacíficas o no, son fenómenos que no se pueden controlar. Esto sería lo que la OIM cataloga como migración masiva cuya característica es la falta de control. Ahora bien, si se trata de un volumen de gente alto y un profundo grado de descontrol, dada la inestabilidad en Medio Oriente, África Central y del norte, es fácil entender el miedo que se generó en 2015 cuando las imágenes mostraban la problemática que se había generado en la estación de Keleti, en Budapest -capital de Hungría- con los más de 150 mil migrantes que habían llegado por la frontera Serbia buscando llegar a Alemania.

Aun cuando esta definición de migración nos habla de problemáticas como el descontrol, de los impactos de una cultura sobre otra de acogida, no solo se puede hablar de los problemas de la migración masiva o de los desafíos sociales que sobrevienen ante la diferencia. Empero, habrá que centrarse en un tipo de migración que no está controlada, la denominada Migración Irregular que no es otra cosa que personas que se desplazan al margen de las normas de los estados de envío, de tránsito o receptor [...] Desde el punto de vista de los países de destino significa que es ilegal el ingreso, la estadía o el trabajo, es decir, que el migrante no tiene la autorización necesaria ni los documentos requeridos por las autoridades de inmigración para ingresar, residir o trabajar en un determinado país. Desde el punto de vista de los países de envío la irregularidad se observa en los casos en que la persona atraviesa una frontera internacional sin documentos de viaje o pasaporte válido o no cumple con los requisitos administrativos exigidos para salir del país (Organización Mundial de las Migraciones, 2006: 40).

Ahora bien, dadas estas definiciones y habiendo aclarado que en este panorama existen desafíos y oportunidades, cabe preguntarse ¿cuáles son esos

desafíos que entraña la crisis migratoria a la hora de hacer una agenda política migratoria para la Unión europea del siglo XXI?

## **2. Panorama general: el estado de la migración irregular. Las cifras desde la denominada “crisis” hasta la actualidad**

El año 2015 marcó un punto de inflexión sobre las políticas de migración, obretodo marcado por la agenda política de los refugiados tras cinco años de guerra civil en Siria, y la fuerte presencia- expansión del Estado Islámico, hechos que denotaban cierto grado de debilidad política. Haciendo una breve revisión del cubrimiento mediático de la crisis migratoria en los medios de comunicación europeos, se puede extraer bastante información, por ejemplo, se puede observar cómo a medida que la crisis iba creciendo, la cobertura se tornaba cada vez más dramática, iba ganado espacio el sufrimiento humano de quienes quedaban varados en fronteras cerradas o peor aún, de quienes morían ahogados en el Mediterráneo. Una imagen clara de esto es el shock internacional causado por la publicación de la foto del niño Aylan Kurdi en septiembre de 2015, quien se ahogó tratando de llegar a Grecia y cuyo cuerpo fue arrastrado a una playa turca. Dicha imagen que le dio la vuelta al mundo mostró las dos caras paradójicas de una misma moneda: si bien presentó la realidad de una forma descarnada y, para algunos, cruel, también es cierto que ayudó a darle un rostro humano al flagelo de los migrantes, que se perdía por momentos en las cifras que iban en aumento.

No obstante, es difícil llegar a culpar a los medios de comunicación de amarillistas, porque frente a la magnitud de la situación es válido preguntarse ¿de qué otra manera se podría haber cubierto (y seguir cubriendo hoy en día) el desarrollo de la crisis migratoria? Claramente, la respuesta a esta pregunta es poliédrica y hay factores que deben ser tenidos en cuenta antes de dictar una sentencia. En primer lugar, Según datos de la Organización Internacional de Migraciones (OIM), en el mundo hay 232 millones de migrantes internacionales de los cuales muchos atienden a la situación de crisis migratoria europea – que no en vano- es la peor que se ha experimentado en este territorio desde la Segunda Guerra Mundial, lo que hace que dada la dimensión de los hechos en términos de pérdidas de vidas y de personas llegadas a las costas europeas, hace que el fenómeno no pase desapercibido, sobre todo, teniendo en cuenta que se vive en un mundo que se basa en la fluidez de la información, en la rapidez de la comunicación, cuya cultura es la de la inmediatez y preferiblemente visual.



Si bien es cierto que “en el año 1900, un cuarto de la población mundial era europea; en 2050, los europeos serán tan solo un 7%, y casi un tercio tendrán más de sesenta y cinco años” (Smith, 2019: 95), así como Europa ve cómo se reduce la población propiamente europea ante el declive de ese “nosotros” aparecen contingentes de nuevos “nosotros” especialmente el “nosotros países en desarrollo” – antiguo tercer mundo- llamando a las puertas de Europa. De acuerdo con las cifras de 2017, “Alemania notificó el número total de inmigrantes más alto (917 100), seguida del Reino Unido (644 200), España (532 100), Francia (370 000) e Italia (343 400)” (Eurostat, 2019). Estas cifras se enmarcan en un panorama general de migrantes regulares e irregulares pero las fronteras comunitarias han sido vulneradas por mar –especialmente por el mediterráneo- pero también por tierra como se mencionó antes en el caso de Hungría.

La vulnerabilidad de las fronteras, ha permitido el paso de personas en condiciones irregulares y que de acuerdo con las cifras de La Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, se puede decir que en términos de volumen, se ha producido una disminución de las cifras desde el momento más crítico pero ello, no puede desconocer el apogeo de la migración que supuso 2015. Se dice que si solo se revisan los casos de cruces irregulares de fronteras se ha reducido a una tasa de 1,52% en el lapso de cuatro años pues si bien “[e]n 2015 y 2016, se detectaron más de 2,3 millones de cruces ilegales. En 2017, el número total de cruces fronterizos ilegales en la UE se redujo a 204.700” (Parlamento Europeo, 2019) mientras que ya en junio de 2019 se han reportado solo 35 mil entradas irregulares (Consejo Europeo, 2019).

No obstante, de acuerdo con Frontex<sup>4</sup> en 2015 de esos 2,3 millones fueron 1,8 millones de personas las que pudieron entrar en situación irregular a la Unión Europea. La ruta más concurrida por cerca de un millón de personas fue la travesía del Mediterráneo. Al inicio con predilección por la zona de Grecia y luego con la incapacidad de acogida o la saturación de sus campos de refugiados, se fue trasladando hacia la zona central. “En 2016, cuando el total de migrantes que intentaban alcanzar Europa por el mediterráneo cayó un tercio del volumen de 2015, de un millón a 360.000 solo el número de africanos que cruzaron por la vía marítima <<central>>, aumentó un 20%, alcanzando las 180 mil personas” (Smith, 2019: 26-27), y ya en 2018, la cifra total de todas las rutas había caído a 600 mil personas (Parlamento Europeo, 2019). La pregunta subsiguiente es ¿qué pasó con los 500 mil restantes? Pues si bien puede tratarse de los problemas de conteo que señala la agencia dado

---

<sup>4</sup> Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas.

que “[n]o existe sistema en la UE capaz de seguir los movimientos de las personas en la Unión tras el cruce ilegal de las fronteras” (Frontex, 2016: 7), también podría tratarse de los muertos o desaparecidos de la travesía, esto sería un punto de reflexión importante que tendrá que plantearse el proyecto común de la Unión Europea como garante de los Derechos Humanos. Si bien es cierto que la Comisión Europea ha elaborado una política común de migración y asilo, para brindar protección a las personas que lo necesitan y proteger las fronteras exteriores de la UE, en materia de salvar vidas en el mar, aún falta mucho por tratar, esto se refleja en las alarmantes cifras de personas ahogadas y muertas en los últimos años: Se habla de 3.139 muertos o desaparecidos en 2017, 2.277 en 2018 y cerca de 600 personas más en lo que va corrido de 2019 (Parlamento Europeo, 2019).

A modo de conclusión, se puede hablar de un contexto que si bien vivió un momento de auge migratorio crítico, se trata de un caso puntual como una excepción a la regla pero que a pesar de pasar a los récords anales, el contexto plantea un flujo de migrantes continuo y que no va a frenarse, si bien puede decirse que podrá ganarse un cierto grado de control sobre el mismo. Hay que apuntar que este flujo está catapultado por problemas estructurales que se encuentran fuera de los límites de la Unión Europea tales como la guerra que juega como factor impulsor, y serán estos factores, los que ayudarán a caracterizar las migraciones hacia la misma. Por ello, el siguiente apartado intentará disgregar los factores que impulsan la migración y que terminan caracterizando a los migrantes.

### **3. Características de la migración (proveniencia, condiciones económicas y sociales de los lugares de proveniencia) y análisis de los desafíos para la UE**

Para objeto de este artículo, la principal característica de las migraciones que aquí se estudian, se señala que son migraciones internacionales cuyo desplazamiento requiere de un traspaso de fronteras estatales, se hablará en adelante de migrantes extracomunitarios al espacio Schengen. Las migraciones son en estricto sentido de interconexión, un proceso de alcance global que responden a la interdependencia entre distintos ámbitos, desde la conexión entre procesos históricos comunes, hasta razones económicas o de índole social o político.

Así, en el reciente informe de la Organización Internacional de las Migraciones sobre las Migraciones en el Mundo, 2015: Los migrantes y las ciudades: Nuevas colaboraciones para gestionar la movilidad, se presta especial

atención a las condiciones económicas de los países emisores y llega a concluir que debido a las bajas condiciones de subsistencia, se convierten en migrantes principalmente las personas que habitan en las ciudades del Sur Global y que estos tienden a centrarse en migraciones localizadas en el norte global (Organización Internacional de las Migraciones, 2016). Lo que quiere decir que para caracterizar la migración que se recibe en Europa, no solo puede hablarse de solicitantes de asilo que migran por causas de guerra, sino también, debe hablarse de los migrantes económicos provenientes de países empobrecidos.

Por una parte se tiene entonces a migrantes económicos que provienen del sur global. De otro, se tiene a los refugiados, a solicitantes de asilo, que no son otros que aquellas personas forzadas a moverse por causa de guerra o persecución política, religiosa o étnica, que buscan cambiar de las zonas que están en guerra hacia las zonas en paz, aunque esto no quiera decir, que sus decisiones migratorias no sean influenciadas por otros factores. En este sentido, en el ámbito geográfico se pueden señalar unos lugares emisores, los países de origen procedentes de: Pakistán, Afganistán, Siria e Irak –quienes inician el viaje en Turquía y seguían, o bien por la vía de los Balcanes o bien, por la ruta mediterráneo del este-. Por su parte, la ruta más transitada (la del mediterráneo central), permite identificar como países de origen a Nigeria, Eritrea y Guinea, cuyo punto de partida para llegar a costas italianas -y al que se identifica como clave a la hora de hacer cooperación- es la salida del África por Libia y Egipto. Finalmente, la ruta del mediterráneo occidental, tiene un tránsito de personas procedentes de Marruecos, Argelia entre otros que huyen de conflictos como Mali, los dos Sudanes, Camerún, Nigeria, Chad y República Centroafricana (Comisión Española de Ayuda al Refugiado, 2016).

En adición, se pueden encontrar otras características migratorias del ámbito poblacional como el factor género. Aunque históricamente se anotaba que la mayor parte de migrantes eran hombres, hoy, la migración femenina ha aumentado y “está estrechamente ligada a transformaciones económicas de carácter global y a la reestructuración de la fuerza laboral que de ellas se deriva” (Gil et.al., 2005: 13). Desde la perspectiva de género en Europa se da una feminización de los stocks mayor especialmente con un incremento en 2015 cuando las mujeres representan un 58% de la población migrante (Bayona, 2018: 17). En términos de edad, una de las características principales que se vislumbra es cómo tras la crisis económica, Europa busca la “llegada de migrantes jóvenes en edad de trabajar que en la mayoría de los casos ocupaban puestos de cualificación baja o media” (Platform for International Migration Undocumented Migrants, 2016: 15). Los mismos que introducirían un

aumento en el nacimiento de extranjeros en territorio comunitario, incrementando las cifras de migrantes menores de edad y población principalmente joven. Este grupo de juventud se ve impulsado también por la demografía del África, cuya población total es superior a los 1.000 millones de habitantes de los cuales según progresiones estadísticas al menos el 40% de la población mundial a 2050 será de origen africano, lo que le vale para predecir que esta excepción de crecimiento poblacional, representará la juventud mundial futura, un desafío para los planes de desarrollo de una agenda común.

Finalmente, en cuanto a las condiciones de educación con las que llegan los migrantes irregulares, existe un bajo índice de alfabetización, lo que implica un alto índice de probabilidad de exclusión social. Primero por las labores que desempeña porque si de factor laboral se tratase también es cierto que los sectores que más impulsan el trabajo de los migrantes irregulares, son todas aquellas labores que los nacionales comunitarios no están dispuestos a desempeñar. Por ejemplo, el desarrollo del sector horticultura, la construcción, el trabajo doméstico o el cuidado de personas mayores. La fuerza laboral de migrantes entra aquí como una oportunidad pero representa en la actualidad un reto, una muestra de ello se obtiene en Países Bajos, donde al menos el 10% del personal horticultor era empleado ilegalmente, y de ellos un 60% eran inmigrantes irregulares, lo mismo que sucedía en el sector de la construcción (Gil et.al., 2005: 50). No obstante, las barreras lingüísticas o la baja calificación profesional, ponen a estas personas en condición de vulnerabilidad y de mayor riesgo a caer en pobreza.

#### **4. Comparación de la política migratoria europea 2015 vs. 2019, ¿nuevas estrategias?**

Para iniciar este punto lo más importante es entender la migración no como un simple aspecto social que recuenta distintos movimientos sociológicos que analizar. En el siglo XXI, la migración es un aspecto mediatizado donde las imágenes que muestra la prensa, son también usadas por los políticos, es decir, es una cuestión politizada. Por tanto, hay que pensar en una política migratoria capaz de reflexionar en la relación calidad o nivel de vida presente versus volúmenes de inmigración (migrantes que han venido a Europa) que influirán en la calidad de vida futura, en otras palabras, hacer una revisión economía/flujos migratorios de cara al futuro, así como también será necesario pensar en cómo ganar control sobre las fronteras para evitar que cunda el pánico y se genere una “nueva crisis”; así mismo, tendrá que diseñarse una

normativa que responda a las necesidades de admisión de un nuevo contingente de migrantes en la que el Estado tenga capacidad de respuesta, y, en un modelo de políticas de integración social para dicha eventualidad de manera tal que se obtenga una sociedad cohesionada.

La Agenda Europea de la Migración en cambio ha sobre la base de mejorar la gestión de la migración en términos de la diferenciación y contención de los “otros nosotros” fundamentada en cuatro pilares: a) reducir los incentivos para la migración irregular, b) salvar vidas y asegurar las fronteras externas, c) dotarse de una fuerte política común de asilo, y d) de una nueva política para promover la migración legal (Boza et.al., 2016: 87). Las acciones inmediatas de 2015, dotaron de presupuesto a las operaciones conjuntas de control y aseguramiento de fronteras expandiendo el área geográfica de acción, dieron respaldo a las oficinas de los principales puntos de entrada mayor autonomía para clasificar o categorizar a los migrantes. En últimas, considero que: “La vigilancia costera desempeña un papel decisivo tanto a la hora de salvar vidas como de proteger las fronteras marítimas. Su eficacia se vería reforzada mediante una mayor cooperación. La Comisión, junto con las agencias pertinentes, apoyará dicha cooperación y, en su caso, la puesta en común de determinadas funciones de vigilancia costera a nivel de la UE” (Comisión Europea, 2015: 13). Si la política de puertas abiertas y de Welcome Refugees fue el adalid de tiempos pasados, la presión de la ciudadanía a los gobiernos, ha llevado a volver los ojos sobre las derechas, los nacionalismos y la baja credibilidad en el proyecto paneuropeo. Para la muestra esta el Brexit, el espacio ganado por Vox en España, el gobierno de Hungría, Grecia o la segunda candidata más votada en Francia. Todo parece indicar que el tema de la migración irregular y la crisis migratoria empezada en 2015 tiende a dar un giro a la securitización, en la medida en que es cada vez más latente la preocupación por un control eficaz y eficiente de las fronteras externas de la Unión Europea y por el fortalecimiento de los agentes encargados para esta tarea. Así queda claro en la “Agenda Estratégica para 2019-2024” de la Unión Europea dada a conocer el pasado 20 de junio, en la que se enfatiza que “[d]ebemos garantizar la integridad de nuestro territorio. Hemos de saber quién accede al territorio de la UE y ser nosotros quienes decidamos dicho acceso. El control efectivo de las fronteras exteriores es condición previa indispensable para garantizar la seguridad, mantener el orden público y velar por el funcionamiento adecuado de las políticas de la UE” (Consejo Europeo, 2019: 6).

En este sentido, con miras a lograr este objetivo, el 8 de noviembre pasado el Consejo adoptó un “Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y

Costas”, que pretende fortalecer el Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR) que se creó en 2013 como una red de comunicación entre los estados miembros que tengan parte en la salvaguarda de las fronteras externas y la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex), “que busca mejorar la detección, prevención y lucha contra la inmigración irregular y la delincuencia organizada” (Parlamento Europeo, 2013). Dicho fortalecimiento plantea la creación de un Cuerpo Permanente de Guardas de Fronteras y Costas y Expertos en Retorno, bajo el mando de Frontex e integrado por efectivos de los estados miembros, que entrará a funcionar en 2021 y que para 2027 tendrá 10.000 hombres, sin que esto implique que los estados estarán exentos de realizar sus propios controles (ya que para que este cuerpo esta jurisdicción dentro de las fronteras nacionales, el estado debe expresar su interés por hacer uso de este servicio) (Consejo Europeo, 2019).

Con estas nuevas disposiciones se busca garantizar un mejor desempeño de la Gestión Integrada Europea de Fronteras (European Integrated Border Management, IBM), la cual tiene los siguientes componentes: control fronterizo, operaciones de búsqueda y rescate, análisis de riesgos a la seguridad, intercambio de información y cooperación entre los estados miembros, cooperación con terceros estados, retorno de migrantes irregulares a sus estados de origen, entre otras (Consejo Europeo, 2019: 61-63). Así las cosas, los nuevos cambios apuntan a hacer más eficaces estas tareas, sobre todo, las que tienen que ver con el control de las fronteras y los procesos de retorno, en la medida en que se amplía el campo de acción de Frontex, incluso llegando a sentar la posibilidad de que, previo acuerdo entre estados Unión y terceros estados, se puedan desplegar equipos que ayuden a gestionar esos procesos de retorno tanto desde suelo europeo como en los países de origen de los migrantes (Consejo Europeo, 2019).

En últimas se trata de una estrategia que desde 2015 intenta perfeccionar los mecanismos de control de fronteras y que centra la atención en el diseño de una política común en la seguridad desde los términos más realistas posibles, es decir, entendiendo la seguridad desde un aspecto militar, por esto, se puede concluir que de la crisis solo deviene una securitización de la política migratoria. Entonces si se analiza el periodo 2015-2019, no existe una estrategia distinta o nueva sino más bien un refinamiento del modelo clásico de seguridad, que seguramente ayuda a disminuir el miedo social sobre la inestabilidad de las fronteras.

## **5. Política de cooperación europea como herramienta de apoyo a la política migratoria**

Si bien en 2015 la presión migratoria se centró geográficamente en zonas específicas demostrando la vulnerabilidad de algunas fronteras como Italia y Grecia (Frontex, 2016). También es cierto que con el paso de los años, los lugares de entrada han variado y desplazándose del lado más oriental al más occidental. Existen tres rutas marítimas por el mediterráneo claves: la ruta del Mediterráneo oriental que comunica Turquía, Chipre e islas griegas por el mar Egeo; la ruta del Mediterráneo central, que une a Argelia, Túnez, Libia y Egipto con Italia y Grecia; y la ruta del mediterráneo occidental, que conecta Marruecos con España. Estas serán las determinantes a la hora de establecer una cooperación que tenga resultados provechosos para todas las partes.

Ahora bien, en la parte terrestre también se identifica la ruta de Turquía-mar Negro- Rumanía que conecta con Serbia y con Hungría como portales de entrada a la Unión Europea. Por otra parte, entre la identificación de rutas alternativas, también se identifica un incipiente y peligroso camino marítimo que se conoce como la ruta del África occidental, que conecta la parte continental africana de Senegal, Mauritania y Marruecos con las Islas Canarias (territorio español).

La Comisión Europea ante la presión mediática hizo entonces desde 2015 un llamado a dar respuesta de manera coordinada basándose en tres pilares: la solidaridad entre estados, la responsabilidad compartida de los países miembros y la cooperación pragmática (Boza et.al., 2016: 82). Este llamado a la cooperación no era otro que la cooperación norte-norte y la pregunta es ¿qué pasa con la cooperación a otros países que también han acogido migrantes como Turquía?, o, ¿En dónde queda la solidaridad de la que habló la Comisión Europea en 2015 cuando se piensa en Líbano o Jordania a donde han huido más de 5,6 millones de sirios?

Si se plantean estas preguntas la respuesta tendrá que conducirse planteando toda la ayuda que han prestado estos países. Turquía por ejemplo ha acogido a más de tres millones de sirios en 20 campamentos, Líbano en condiciones de pobreza no tiene campamentos; en Jordania alrededor de 700 mil sirios incluyendo niños se encuentran exiliados en condiciones de pobreza en los escasos campamentos que existen (ACNUR, s.f.). Marruecos por su parte en estrecha colaboración con España, ha reforzado el modelo de gestión de las migraciones pero mientras descienden las cifras de migrantes, el dinero que envía Europa lo usa el reino para “reforzar el cordón de seguridad”, ins-

talando las cuestionadas e inhumanas concertinas del lado de la frontera marroquí, es decir, España quita el alambrado de su lado y por otro, azuza a la UE para prestar dinero de cooperación a Marruecos de manera que se instale el sistema de seguridad pese a lo que humanamente pueda implicar (Cal, 2019). Por su parte, la UE lanzó en septiembre de 2015, un fondo de apoyo para África con un presupuesto total de 1.800 millones de euros que serían entregados para el reforzamiento de los campamentos, mejoras en los sistemas de información de migraciones y en educación para quienes trabajen en oficinas de fronteras (Boza et.al., 2016: 88). En otras palabras, se trató de dotar de dinero a los vecinos extracomunitarios para fortalecer las fronteras, subir las barreras de entrada y pagar una especie de reforzamiento externo del control migratorio.

En todas estas partidas, no se habla de atacar los problemas estructurales que influyen sobre los factores de empuje de las migraciones. Por el contrario, se habla de crear muros de contención. En este sentido, es prioritario pensar en la importancia de la geografía humana y en cómo las cifras de un continente envejeciendo, pueden hallar en los continentes jóvenes, una oportunidad para responder a las necesidades de un mercado paneuropeo de manera que la migración se pueda convertir en regular y controlada, y de sostenibilidad a un proyecto europeo.

## 6. Conclusiones

En conclusión, habrá que pensar un modelo en el que la diferencia no cree hostilidad o al menos donde la semejanza permita tejer una urdimbre social cohesionada y no fraccionada. Porque el problema no es una sociedad de movimiento, esto ya está históricamente comprobado que es la naturaleza misma del ser humano. Más bien, hay que pensar que esos movimientos tal como lo dice Eco harán de Europa un continente multirracial, razón suficiente para pensarse proyectos para viabilizar un “nosotros” global y un “nosotros” como comunidad paneuropea.

También será necesario trabajar en la “tolerancia” y en generar, un ambiente proactivo sobre la base de convivir con las diferencias pero para ello habrá que ejercitarse en aspectos tan sencillos como la capacidad de enfrentarse a la diferencia y con ello entender la pluralidad de los seres humanos que tan irritante puede resultar (Bauman, 2017). Por tanto, será necesario aunar esfuerzos sobre el último paso del proceso migratorio, la fase de Integración, es decir, en la “inmersión e incorporación en la nueva cultura hasta sentirla como propia, a partir de la aceptación y el interés por la misma” (León,



2005:63). Pero este proceso de integración es una cuestión biunívoca, en la que será trascendental el papel de la educación de las nuevas generaciones en temas sobre multiculturalidad, en generar diálogos interreligiosos, en provocar encuentros que propendan por el conocimiento del otro sobre la base de la diferencia para atacar el principio mismo del individualismo entendido como egoísmo. Esto no es otra cosa que la tarea de confrontar el “nosotros” típicamente occidental y “unioneuropeizado”, con el “nosotros diferente a nosotros”, primero para construir esa nueva comunidad de “nosotros” en últimas, hablar de integración nuevamente; y segundo, para hacerles parte de ese “nosotros” como proyecto común. Allí, será de vital importancia establecer un diálogo de doble vía de manera que la comunicación de los dos “nosotros” sea fluida y los imaginarios colectivos sean armonizados aunque no idénticos.

En tercer lugar, teniendo en cuenta que esta situación ha cuestionado los mismos pilares liberales en los que se funda la Unión Europea, lo cual se ve reflejado, por ejemplo, en que se ha puesto fin a dos décadas de la política de fronteras abiertas. Así las cosas, se está frente a una problemática sin parangón que conlleva cambios profundos en la forma como se concibe el papel del llamado mundo occidental –excluyendo a los Estados Unidos aunque este mismo lo esté poniendo en cuestión por su propia cuenta-. Por lo que no es de extrañar que también plantee retos a la hora de pensar la manera en que esa comunidad global de la que se ha hablado debe ser informada y cómo debe presentarse la información a un público que necesita conocer y crear el “nosotros” y, por consiguiente, se tendrá que poner bajo la lupa la difusa distinción entre denunciar y dar visibilidad a problemáticas sociales, incluso llegando a traer debates que tuvieron tiempo atrás los reporteros del Bang Bang Club<sup>5</sup> sobre comerciar con la tragedia humana o preguntarse qué puede hacer el reportero ante la tragedia. En el fondo de todo lo anterior, yace una necesidad imperiosa de política fundada en los principios de la Unión Europea, es decir, centrados en la humanidad, en la humanización, en los valores comunes y transversales como los Derechos Humanos, en los que ya ser diferente no significa una renuncia a ser parte de un todo más grande.

Finalmente, para trazar una política migratoria reforzada en la cooperación, habrá que trabajar cuidadosamente en construir aliados en enclaves migratorios de origen para que se enfoquen los esfuerzos económicos en los factores como: la seguridad, a través de mejoras a la estabilidad política y la disminución de conflictos armados puesto que ellos generan desmantelamiento de los tejidos sociales; habrá que atacar la pobreza extrema dando

---

<sup>5</sup> Grupo de cuatro fotoperiodistas sudafricanos, quienes cubrieron entre 1990 y 1994 el conflicto en Sudáfrica pero que han cubierto incluso después los conflictos en Kenia, Sudán, Irak o la guerra del golfo.

viabilidad al desarrollo a países con mercados incipientes; procurar mejoras en los sistemas de educación y en general, de las condiciones de vida como el sistema y cubrimiento de salud. Todo lo anterior, no pensando en términos de deuda histórica ni tampoco como un mero acto altruista, se trata de plantear un juego de cooperación donde todos los jugadores ganan por la ayuda mutua, para con ello generar un escenario de ganancias relativas aun cuando prevalezca el deseo de obtener beneficios absolutos, pues aquí lo importante será intentar maximizar el nivel total de los beneficios que obtienen las partes que cooperan (Salomón, 2001:16). Esto es que tanto el donante pone una parte como el cooperado trabaja por la suya, es decir, se parte de la base de que no puede haber asistencialismo sino mejor crear y trabajar en una visión compartida armoniosa desde el respeto a la diferencia, como resultado del diálogo entre los diferentes “nosotros” de la aldea global.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACNUR. (s.f.), *Emergencia en Siria*, enlace web <https://www.acnur.org/emergencia-en-siria.html>, consultado el 11 de noviembre de 2019.
- Arango, J. (1985), “Las Leyes de las Migraciones de E. G. Ravenstein, cien años después”, en *Revista Española de Investigaciones*, (32), 7-26.
- Bauman, Z. (2017), *Modernidad Líquida*, Madrid, Fondo de Cultura Económica.
- Bayona, J. (2018), “Europa como nuevo destino de las migraciones latinoamericanas y caribeñas”, en *Revista bibliográfica de geografía y ciencias sociales*, XXIII(1.242).
- Boza, D.; Bruquetas, M. y Claro, I. (2016), “La política de la UE en inmigración y asilo: la crisis de 2015”, en *Anuario CIDOB de la inmigración 2015-2016*, 80-102.
- Cal, L. (2019), “Marruecos pone concertinas con el dinero de la UE para reemplazar a las españolas”, en *El País*, enlace web <https://www.elmundo.es/espana/2019/01/29/5c4f525721efa045678b46ff.html>, consultado el 11 de noviembre de 2019.
- Comisión Española de Ayuda al Refugiado (2016), *Movimientos migratorios en España y Europa*, Madrid, Área de Incidencia y Participación Social de CEAR.
- Comisión Europea (2015), *Una agenda europea de migración*, Bruselas, Comisión Europea.
- Consejo Europeo (2019), *Guardia Europea de Fronteras y Costas: el Consejo confirma el acuerdo sobre el refuerzo del mandato*, enlace web <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2019/04/01/european-border-and-coast-guard-council-confirms-agreement-on-stronger-mandate/>, consultado el 11 de noviembre de 2019.
- Consejo Europeo (2019), *Infografía - Llegadas irregulares a la UE, 2008-2019*, enlace web <https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/irregular-arrivals-since-2008/>, consultado el 11 de noviembre de 2019.
- Consejo Europeo. (2019), *Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas*, Bruselas, Unión Europea.
- Consejo Europeo (2019), *Una Nueva Agenda Estratégica para 2019-2024*, Bruselas, Unión Europea, enlace web de <https://www.consilium.europa.eu/media/39944/20-21-euco-final-conclusions-es.pdf>, consultado el 11 de noviembre de 2019.
- Eco, U. (2019), *Migración e Intolerancia*, Barcelona, Lumen.

- Eurostat (2019), *Estadísticas de migración y población migrante*, enlace web [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration\\_and\\_migrant\\_population\\_statistics/es#:~:targetText=Un%20total%20de%204%2C4,Estado%20miembro%20de%20la%20UE](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration_and_migrant_population_statistics/es#:~:targetText=Un%20total%20de%204%2C4,Estado%20miembro%20de%20la%20UE), consultado el 11 de noviembre de 2019.
- Frontex (2016), *Informe General 2015*, Varsovia: Agencia europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea.
- Gil, S.; Atienza, J.,;Herrera, G.; Malgesini, G.; Nyberg, N. y Van Hear, N. (2005), *La migración un camino entre el desarrollo y la cooperación*, Madrid, Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM).
- León, A. M. (2005), “Teorías y conceptos asociados al estudio de las migraciones Internacionales”, en *Revista de Trabajo Social*, (7), 59-76.
- Organización Internacional de las Migraciones (2016), *World Migration Report 2015. Migrants and cities: New partnerships to Manage mobility*, enlace web <https://www.iom.int/world-migration-report-2015>, consultado el 11 de noviembre de 2019.
- Organización Mundial de las Migraciones. (2006), *Corte Interamericana de Derechos Humanos*, enlace web <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:HJsGfqo3zgEJ:www.corteidh.or.cr/sitios/Observaciones/11/Anexo4.pdf+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=es>, consultado el 11 de noviembre de 2019.
- Parlamento Europeo (2013), *Eurosur: el PE adopta un nuevo sistema de vigilancia de las fronteras exteriores*, enlace web <https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20131007IPR21624/eurosur-el-pe-adopta-un-nuevo-sistema-de-vigilancia-de-las-fronteras-exteriores>, consultado el 11 de noviembre de 2019.
- Parlamento Europeo. (2019), *Asilo y migración en la UE: cifras y hechos*, enlace web <https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/society/20170629STO78630/asilo-y-migracion-en-la-ue-cifras-y-hechos>, consultado el 11 de noviembre de 2019.
- Platform for International Migration Undocumented Migrants (2016), *Los migrantes irregulares y la Estrategia Europa 2020*, La Plataforma para la Cooperación Internacional sobre los Migrantes Irregulares.
- Salomón, M. (2001). “La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones” en *CIDOB d’Afers*, (56), 7-52.
- Smith, S. (2019), *La Huida hacia Europa*, Barcelona, Arpa.



# ***THE EU BALKAN MEMBER STATES AND EUROPEANISATION AS A TOOL FOR ACHIEVING COMMON IDENTITY AND INTEGRATED EU***

**Tihana Tokic**  
Lazarski University

## **1. Introduction**

The aim of this chapter is to shed the light on the European Union's (EU) approach in the Balkans, as well as to discuss inadequate approach the EU has been implementing as a part of its integration process and a method of achieving common identity and unified entity. The text focuses on three EU Balkan member states – Bulgaria, Croatia, and Romania. Where Croatia truly belongs is a tricky question. From author's perspective Croatia belongs to the Mediterranean, the Balkans and Central Europe. Nonetheless, what Croatia is part of or what the Balkans are is not the article's focal point. The main points chapter will focus on are EU's perception of the Balkans, who belongs there, how they approach the EU Balkan member states, and post-accession conditionality as a way to Europeanise the Balkans.

There is an overall consent on what Europeanisation refers to and it is mostly defined as «the process by which member states' domestic polities, politics and policies are influenced by EU policy outcomes and structures of governance» (Tanasoiu, 2012: 174). Besides that, it also refers to the level of internal domestic changed derived from Europeanisation and « a general consensus exists in literature that Europeanisation, based on a 'misfit' between the national and European levels, ultimately creates pressure and fosters domestic change (Borzel, 2000, Caporaso, 2001...)» (Mihaila, 2012: 105). Also, «'Europeanisation', defined as a 'process in which states adopt EU rules'» (Schimmelfenning and Sedelmeier, 2005b: 7 in Schimmelfenning and Sedelmeier, 2019: 2) so it is ultimately EU-ization. That is why for the purpose of this article term Europeanisation will be equated to the Grabbe's term EU-ization (Grabbe, 2001 in Tanasoiu, 2012: 174) because it seems more appropriate and illustrates the EU motivates better. Linguistic expressions are symbolic and as important as the actions. Nonetheless, this distinction should

be made because the EU made Europeanisation as a synonym for acting according to the EU rules, but only emphasise that when it comes to certain regions and countries including Bulgaria, Croatia, and Romania. The language and the context in which the EU uses it is extremely important and contradicting a lot of the times.

The text aims by answering these questions to answer a bigger question, and that is whether this particular EU's attempt of Europeanisation has been successful, and whether it can create common identity and unified entity. Besides that, this article hopes to address the hole in the existing literature that seems to be very pessimistic about the EU Balkan member states and continuously tries to label the Balkans as the source of all problems.

## **2. Post-accession conditionality backfires**

One of the main reasons why post-accession conditionality has been a hot topic is because the 2004 big enlargement and integration had everyone with high and positive expectations based on the belief that structural funds intake would automatically bring desired results. However, that mechanism and belief ended up producing different outcomes in each country (Cace et. al., 2010: 88). It is naïve from the EU to put all Central and Eastern countries under one umbrella and expect same results and same level of success. Nonetheless, that led to the idea of post-accession and contributed to the current attitude of Europeanisation and how it needs to be done.

Post-accession conditionality truly transitioned from idea and words to mechanisms once Bulgaria and Romania joined the EU, and this is where «the evolutionary nature of European Union (EU) conditionality» (Gateva, 2013: 420) was confirmed. Those mechanisms are still ongoing and have not been shut down by now as planned. The reason for that certainly is, as Dimitrov states, because «the pre-accession conditionality (...) failed to achieve the due Europeanisation effects under much more favourable conditions» (Dimitrov, 2016). That leads us to conclude that the EU had power before accepting Bulgaria and Romania, and it did not know how to fully use its power to get wanted results. Yet it was EU's conscious and strategically political decision to accept Bulgaria and Romania. This is in no way attempt to defend non-democratic state/system/informal network practices (SSINP) practices, however, it is an emphasis on the conscious decision the EU made that later on has not turned out the way it expected. Even «In December 2009, Oli Rehn (commissioner for enlargement 2004-2009) acknowledged that Romania and Bulgaria were not ready to join the EU in 2007» (Tanasoiu, 2012: 178).

Therefore, acceptance of Bulgaria and Romania for a purely political decision that EU thought they could get away with mistakes. However, the EU was not successful in silencing own mistakes.

Arguments of good will or hope for embracing the full democracy after receiving the EU membership is ridiculous because, if all was based on good will and the attitude «that is the right thing to do», then there would not be these practices and issues the EU is trying to fight against in the first place. The EU's refusal and resistance to truly understand its EU Balkan member states will not result in true change but rather in «superficial, formal, and temporary» change (Dimitrov, 2016).

The EU's desire to expand own vision of security and move political stability further from own borders in the east (European Commission, 2001; Nugent, 2004; Zielonka, 2006 in Petrović and Smith, 2013: 554) backfired with the EU Balkan member states. I think Bulgaria, Croatia and Romania belong in the EU. However, the order in which and the way their membership was given has not been done properly. Also, the EU's desires made them blind to how capable and strong they really are. This mess of unfulfilled expectations, post-accession conditionality, and labelling of the EU Balkan member states has led to this rather awkward aura around what it means to be European and how belongs in that club. With such development, the aim of achieving common identity and unified entity seems to be rather far fetching goal. Nonetheless, conditionality overall seems to be necessary in the EU, but it might have to trade in exchange for lack of common identity and sense of one community.

Conditionality takes place in two forms – positive conditionality or a negative one. Negative conditionality aims at affecting the existing situation. That may refer to trade, diplomatic relations or other aspects which are under threat, and usually negative conditionality aims at preserving the existing situation by demanding a country to meet specific requirements. The negative conditionality includes sanctions from reduction, abatement or withdrawal of the certain benefits in case the country does not satisfy set benchmarks (Fiero, 2003: 100 in Cace et. al., 2010: 84-85). This approach in theory should work, and it does work to a degree. However, even if the EU would impose sanctions, the states implementing non-democratic practices are aware that the EU's sanctions come and go, but the membership stays. Therefore, the states (SSINP) can make calculations to what degree they can continue with their own independent goals and put up with potential EU sanctions, or they can simply satisfy the demands partially and find a reason why some goal was not fully achieved, and therefore, not receive sanctions. As a matter of fact, the

states can turn conditionality into their favour and turn towards positive conditionality. The moral foundation of the positive conditionality is what enables objectives to be achieved. It functions on the mechanism that the recipient state lacks capability and means for reforming. Hence, the donor country commits to relocating economic resources. (Cace et. al., 2010: 84-85) The states can claim they do not have enough resources; therefore, they could not accomplish expected level of success the EU wanted. Of course, it is not that simple. The EU does not give away money any time a state requires without questioning and analysing the situation because EU's «credibility also depends on the EU's coherence and consistency in applying conditionality» (Schimmelfenning and Sedelmeier, 2019: 5). Still, positive conditionality is easier not to work and be abused because it works on the basis of good faith and that anticipated benefits will outweigh the cost of investment (Cace et. al., 2010: 84-85). Basically the political elites of the EU Balkan states are aware of the perception of the Balkan, and although, the EU might have not planned to be that involved in the Balkans, or it had different vision of involvement, ultimately it has to because the EU wants peaceful internal situation and neighbourhood in order to smoothly and continuously achieve its goals. The EU is aware it needs to focus on its sustainability and continuity which requires giving funds, and sometimes that includes giving more funds than planned or than desired.

Besides that, simply adapting harsher approach, measurements and sanctions is a black-and-white approach. Not only could suggestion of imposing sanctions on any EU Balkan state bring internal division in the EU, but also it would say a lot about the EU itself. The sanctions should be about the one being punished. However, the signals that type of decision and actions would send about the EU are not positive at all. The EU has been trying to be one the lead global player, yet it struggles from within. Also sanctions would increase distrust toward the EU and the decisions it makes including the one to accept Bulgaria, Croatia and Romania in the first place, and would weakened the already diminishing approval for further potential enlargement in the Western Balkan countries, which confronted with identical issues including independent judiciary problems and the fight against corruption (Gateva, 2013: 434). Sanctions or lack of them, the EU is not doing well. Sanctions question the EU's previous decisions and actions, but also lack of sanctions demonstrates that the EU does not have a firm hand and/or ability to control and influence their member states once they enter the Union.



One of the main issues with post-accession conditionality is that it is labelled as another step to further Europeanisation of the countries. Yet Europeanisation is becoming more and more a synonym for EU-ization (Grabbe 2001 in Tanasoiu, 2012: 174). Bulgaria, Croatia, and Romania are European countries. Also, they are not part of Wider Europe or countries that are returning to Europe, they certainly are European countries and they should not be devaluated because of their previous regimes and certain practices that have managed to survive to this day.

Moreover, the EU pushing forward the terms such as post-accession conditionality, Europeanisation and EU-ization, and making all three of them synonyms is more likely to produce the opposite effects. Besides previously mentioned constant devaluation of Bulgaria, Croatia, and Romania, another mistake the EU does is it focuses on the outcomes and lacks understanding of how to achieve them. Firstly, the EU needs to acknowledge that EU Balkan member states are European, and that will automatically reduce one layer of resistance or even resentment coming for the citizens of those countries. Moreover, what the EU should realise is that some of the practices dominating in those countries are not European enough or according to the EU standards, but the countries and the people are European enough. The EU must start seeing the difference between state/system/informal network practices (SSINP) versus people practices. Why is it important to make the distinction between the SSINP and the people? Firstly, the subjects are different. In the former case it is a whole apparatus that dominates the country, dictates the rules, and is, or is trying to get into all pores of the country's organs and vital streams. In the latter case, it is regular people functioning on a certain local level where the damage is very limited, and the rules apply to a specific area. Secondly, the motivation and reasoning behind certain practices opposite of democracy's aims and logic are completely polar. In the case of SSINP, the motivation is creating a state for own business and profit purposes rather than creating and having a state for the people. The state is not working for the people, nor does it care about them. What truly matters is having people as subjects that allow this whole system to generate the gain of a few selected ones who are part of the SSINP. Besides that, another SSINP's motivation is formally adapting to the new system – democracy – either because of the pressure of external players, or because it profits them more to be somewhat part of that group, but still preserving certain way of underground functioning. While when the people of those countries are engaging in non-democratic practices, the motivation is pure survival. The people are aware, or simply think, they cannot change the system, so they adapt to the methods needed for surviving within the system. It is important to note that non-democratic practices people might

engage such as corruption are people's practices as long as it is between citizens, once people start doing those practices with state actors or with leaders of informal networks, then they switch to the first type of practices – SSINP.

The development and expansion of informal transactions in the Balkans, however, was not only a consequence of war, which is the case for most examples of inter-state wars and conflicts. It was reflection of the violence which was caused by fragmentation of state structures which was characterised and maintained on those exact economic modes of functioning. (Kostovicova and Bojičić-Dželilović, 2006: 231). Hence, switching from strong to weak states opened alternative actors to influence the environment, and ensured what official state failed to provide.

SSINP prevents proper state functioning and immersion into Europeanisation process. The SSINP blocks sometimes partially, sometimes fully, EU agendas to spread. Hence, the EU influence and cooperation development is rather borderline, and the EU continues to be unsuccessful in dealing with and getting rid of SSINP and their influence (Kostovicova and Bojičić-Dželilović, 2006: 237). Nonetheless, it should be acknowledged that is not an easy task for any organisation because, in the end, those are networks and they can operate inside and outside of the borders and still influence internal situation in the country.

On the other hand, the EU introducing post-accession conditionality can be good because «the absence of membership as ultimate reward will limit the EU's ability to influence» (Tanasoïu, 2012: 173) if implemented with better understanding of the countries and of the internal environment. The EU cannot expect countries to constantly chase the EU and EU membership. Every country has a degree to what it tolerates EU's baiting approach. So, if the EU thought postponing membership would cause more harm than do good, then for post-accession conditionality to be successful it needs to increase its understanding of the Bulgaria, and Romania, but also Croatia where no additional mechanisms have been implemented, yet bigger results were expected.

Furthermore, continuously growing uneven Europeanisation among the EU member states seems to be less of a product of EU hard and soft law instruments' implementations, and rather occurs because of «domestic constraints such as institutional inertia, national policy preferences and action capacities (Borzel, 2002), issues of governance (Featherstone and Papadimitriou, 2008), cost of adoption, veto players (Borzel and Risse, 2003; Haverland, 2000; Heritier 2001)» (Tanasoïu, 2012: 174). Thus, the EU needs to start

realising those domestic constraints from all perspectives, from the way government operates to people and their thinking.

Regardless of the domestic constraints, the EU needs to push forward usage of their tools, and that mostly refers to the conditionality. The reason for that is because lack of conditionality or incentives can lead to scaling down, postponing or turning towards the opposite way of Europeanisation (Grabbe, 2006; Schimmelfenning and Sedelmeier, 2005: 226-227; Sedelmeier, 2006 in Tanasoiu, 2012: 176). This claim is indeed correct. The tendency of SSINPs in the EU Balkan member states are slowly confirming that. The EU does not understand that the non-democratic practices can be adapted to satisfy the EU to a certain degree, and then strengthen those new adapted channels and streams of power and financial gains to a point where external incentives are not that appealing anymore. Hence, the chances for the actual change decreases because SSINP's needs are being satisfied through own created and established means unless some external EU incentive is created. Also, even if the countries are reacting positively towards incentives or conditionality, the reason why changes in Bulgaria, Romania, and Croatia are happening slower than expected is because the formation of new or establishment or ensuring security of (informal) channels and adaption to the new environment requires time. Sometimes the political elites do not want to enforce all changes quickly until preservation of certain practices is secured, or until they found a new channel.

Also, «Andreas Schedler argues (that) (...) procedural democracy may represent only a façade or formal democracy, in which the thin façade of democratic practices covers the authoritarian regime» (Agh, 1999: 270-271). The EU Balkan member states are certainly not authoritarian, but they are still internally led by the selected one who selectively implement democracy when suitable, and they can do that because of democratic façade mentioned previously rather than root democracy that is practiced, applied and respected in all areas without exceptions. Quality democracy is mostly not existing.

A quality democracy is a democracy where citizens are able to check and that way control government, their accountability, how the rule of law functions and how responsive the government is to the civil society (Morlin, 2009: 4).

Besides, SSINP dominance and lack of quality democracy that is covered by façade of procedural democracy, the EU itself negatively influences Europeanisation with its «unwillingness to apply the remaining of the stick (i.e.

safeguard clauses) and the domestic actor's use of Europeanisation for political gains rather than an end in itself» (Tanasoïu, 2012: 189). The EU's continuous hesitation combined enabled national political elite to play with the EU and continue to promise reforms and progress while not being fully held accountable. This should not imply that European Commissions' reports and statements do not have any effects. However, the effect is not as powerful as much it is needed for domestic changes (Tanasoïu, 2012: 190). Not having a firm hand allows national politics to test and stretch the limits of the EU, and to see to what extent they can work their way and not have the EU truly bother them. The lack of having a common goal, or lack of having a goal of equal importance to both sides, as well as lack of courage and harshness from the EU and significant sanctions cannot result in wanted progress at the desired pace nor can it be result in true strong common identity and integration.

The ineffectiveness of Europeanisation post-accession can also be visible in (Tanasoïu, 2012: 180) inverted pyramid. The pyramid clearly shows that formal adaptation indicates the most prospers change and progress. Nonetheless, once the reality hits EU Balkan states the effect, implementation and change continuously decrease. This pyramid simplifies the reality of post-accession, still it illustrates more than what the EU is willing to see, accept and work towards it.

How Europeanisation scheme and structure was constructed was based on expectations of automatic results happening due to assumed responsibility and that is «norms compliance not because it would be rewarded for good behaviour, but because it is a member state's responsibility to do so.» (Tanasoïu, 2012: 189). This is not a stupid assumption, but it definitely is a naïve one. The EU has enlarged in a region that is above the EU level when it comes to certain practices or logic of thinking. And the EU, instead of being surprised, should try to understand these countries, the political elite ruling them how they view the EU, what their priorities are, and the vision of responsibilities, duties, giving and receiving.

### 3. CVM

Cooperation and Verification Mechanism (CVM), which was particularly created for Bulgaria and Romania, sets benchmarks that include specific areas and they are fighting organised crime and corruption as well as judicial system competences «which lack internal EU consensus and firm legal basis in contrast to the application of EU law – which requires transposition and implementation of EU legislation.» (Gateva, 2013: 422).

This is supposed to be a huge step forward because, for instance, «the fight against corruption (...) is not part of the *acquis*». Becoming the EU member state is supposed to oppose these issues indirectly, for instance, through liberalization of economy. «Liberalisation of economy, including privatisation and the promotion of new small and medium enterprises, reduces the reach of state officials; in the economy» (Spendzharova and Vachudova, 2014: 6). This is a quite naïve approach by the EU. Perhaps in theory this is true, and it does work to a point in reality. Still creating CVM along with indirect ways, the EU can change the situation is worth trying. Otherwise, the internal system is receiving no resistance or obstacles in the way it operates, and it only continues to grow and strengthen. Nonetheless, it is important to be aware of indirect EU influence because what also worked in reality was the EU Balkan member states' political elites using democratisation and economy liberalisation, especially during the early 1990s. The political elites and their loyal people have been the ones opening private companies and that way entering and occupying private sector as well as securing own interests.

Still this is not to say this approach has no effect. However, example above demonstrates that SSINP can spread in private sector too, and significantly slowed down the process. This is exactly one of the reasons why, for instance, Croatia went from communist country to a hybrid regime, and after 1999 and the death of its first president Franjo Tuđman, it started going back to democratic path. Democratisation is not a linear path, and on that path, there are many opportunities to modify as well as get off of track from that transition, yet the EU seems to be blind to it, or it simply overestimates its power and influence.

Another new and crucial characteristic is monitoring compliance which does not ensure lack of compliance with the EU law will be discovered (Borzel, 2006) because the EU implements decentralised monitoring systems, which mostly rely on action and feedback in form of complaints from private actors (Sedelmeier, 2008)» (Gateva, 2013: 422). This EU's mode of monitoring has flawed system, and the EU Balkan states found them and some of their actors abuse that. That behaviour should not be defended; however, the EU cannot blame someone for sticking officially within the EU boundaries but acting or not acting expected way. That is why laws and procedures exist. They exist in order to ensure certain behaviour through a certain interpretation and not allow for a space possible for manipulation to exist. The EU cannot blame other players of the game for out-playing the EU. The EU has flaws, and it consistently refuses to admit them. The EU needs to work on perfecting own rules and game, but also needs to work on understanding other players.

Also, CVM at the beginning was not showing any apparent effects. However, afterward some benefits came along with CVM and it was mostly regarded Schengen area membership (Spendzaharova and Vachudova, 2012; Sedelmeier, 2014 in Dimitrova and Buzogany, 2014: 142)

The EU went through the process of having very general requirements Copenhagen criteria to a «post-accession conditionality is highly differentiated as the EU introduced individual country-specific conditions for Bulgaria and Romania» (Gateva, 2013: 428). Although that, from my perspective, is a progress because, along with general requirements, there should be conditions designed for each country in order to achieve the same level as the older EU member states and work towards being one. These country-specific requirements came to be after Bulgaria and Romania joined because the EU realised it took on more than it can handle. The EU stated (repeat quote here of the EU commissioner) that Bulgaria and Romania were not ready to join the EU, but nor was the EU ready for them in any aspect – control or influence aspect. Therefore, one should not praise the EU for making these changes of implementing not only general, but country-specific requirements because they did not happen organically. These changes happened because the EU was suddenly in a very unprepared environment. In such environment the basic EU practices could not be implemented or practiced regularly, so thinking about creating a fully integrated EU and common identity is very idealistic and unrealistic at the moment. Nonetheless, I do not think it is unrealistic because Bulgaria and Romania (and Croatia) are not European enough, but because the EU has not achieved solid foundation, yet it requires further building.

#### **4. Backsliding**

Backsliding on Europeanisation and creation of common identity as well as unified entity happened due to overestimating routinisation and status quo bias. Routinisation and status quo bias refer to the habitual, established behaviour that continues even after receiving EU membership and once the negotiations are over. Routinisation stands for belief that all rules and regulations become incorporated patterns and principles of behaviour that were established during the accession. Therefore, the chances of reversed effects and behaviour are progressively increasing getting closer to reaching a point of no return towards non-democratic behaviour (Pridham, 2007: 174). Had the EU succeeded in that, it would have been able to avoid post-accession talks and mechanisms and focus on full integration and common identity building. I view it more as Maslow's pyramid. First the most basic requirements and

needs to the system need to be fulfilled substantially, and then the EU can move on to the next stage and build and strength that. It is of course possible to change, fix, build and strengthen changes on more fronts simultaneously which should lead to full integration and feeling of common identity. Nonetheless, I do not think that approach is a successful one nor applicable in the environment and circumstances.

Besides that, there is also a belief of «pressures for reversal». The hypothesis of that claim is that ‘impositional Europeanisation’ (Goetz, 2005: 255 in Pridham, 2007: 35) is limited because just imposing conditionality does not allow value commitment to appear, but rather encourages national political leaders to satisfy all necessary requirements and conditions, and overcome them as easily as possible in order to reach ultimate goal. Therefore, national political elites are making strategic decisions and progress rather than truly changing the dominant thought, behaviour and practices (Pridham, 2007: 35).

## **5. Lack of trust towards national parties, regime and the EU**

The EU focuses too much on wanting to Europeanise countries and on implementation of tools such as post-accession conditionality without understanding the EU Balkan member states, so every disagreement is interpreted as anti-EU, or as that the countries are not Europeanised enough. Thus, they cannot see the value of the EU, so they resist and rebel. Disagreement is not always a rebellion and resistance. Disagreement can lead to those types of behaviour, but that does not make them synonyms, nor is it appropriate to oversimplify reactions and responses of the EU Balkan member states. To understand more this argument, I refer to C. Crammes’ article *The Politics of Resentment: Rural Consciousness in Wisconsin and the Rise of Scott Walker* (2016). In the article, Crammes does not write about the EU, nonetheless, her arguments and approach are relevant for the EU. Crammes discusses the suppression of voicing disagreements rather than voicing them because of lack of understanding. In her article Crammes wrote about Wisconsin and people from the city and from the rural area, who belong to the same bigger community, and why there is disagreements between them, why those disagreements result in different voting and overall preferences. Crammes points out in the writings that people outside the city were actually not against those from the city, but rather against those who would benefit, or their idea of who would gain.

This is very much applicable to the EU Balkan states and the EU. People in the Balkans are not necessarily against the EU, against being part of it, or

against the implementation the EU standards and eliminating non-democratic, informal practices. However, they have witnessed the transition from communism to democracy and their countries gaining full sovereignty. During that process the political elites used new environment to profit, and just because there was no more communism, it did not mean channels of gaining disappeared. Quite the opposite, the channels of gaining profit remained, they were just adapted and shaped to fit the new environment where the selected few have become wealthy while the rest of the population had to be satisfied solely with gaining sovereignty and new struggles that emerged with the new regime. So simply having the EU as a supervisor or being part of the EU, people do not see that as a solution. People are aware of the adaptability of the systems within their countries, so they question who will truly benefit from the EU. The EU should try to incorporate Crammes' approach of truly listening to the people and observing rather than concluding everything, including causality, from, for instance, voting turnout or the voting results. That is what will truly contribute to building a stable bridge between the EU Balkan states, the people and the EU, and actually creating or getting closer to creating one unified entity properly integrated and more standardised Europeanised EU member states.

Besides learning how to understand the people, for a successful post-accession conditionality to work as well as further Europeanisation (EU-ization) to function, the EU needs to also focus on national parties' behaviour. National parties are not doing enough to increase the understanding of the EU; therefore, people have nothing to relate to or to trust to. How the EU is known and how it is used in the EU Balkan member states is as a tool to win the elections. National parties either use the EU as a strategy to present themselves as good parties that managed to get funds, or parties use it to gain public support by emphasising how much current leading parties and governments did not efficiently use the EU funds and investments. Hence, the other party should be chosen because it will do the work properly.

In this type of environment and with this type of public narrative, people have not developed trust or any connection with the EU. The dominant perception of the EU is that it is a source of funds and financial aid rather than associating themselves with the type of values, laws and practices. The perception of people is crucial. Therefore, the EU should focus on understanding the logic of national parties that operate in Bulgaria, Croatia, and Romania. «if the EU's rules and norms can act as safeguards against the dominance of the policy process by one set of actors – for example, business interests – this



would help limit state capture and corruption and improve the quality of democracy. For this to happen, other actors need to connect with the EU and use it as a resource to guarantee proper rules and procedures. » (Dimitrova and Buzogany, 2014: 140). Working with non-governmental organisations, understanding the disagreements and where the roots of those disagreements are as well as finding the holes in communication channels should become the EU's priority in order to create unified EU and achieve the same level of Europeanisation throughout the whole EU.

Eurosceptic attitude partially is derived from the lack of trust people have in national political parties. If national population lacks trust and does not believe their own parties present people's interest, then how can they truly support the EU? The EU is then viewed as another platform / business for national parties. The people do not see how they and their well-being are represented in any way by the national parties, especially not by the EU as a whole.

«From a citizen's perspective, the EU's monitoring of *acquis* implementation does not necessarily improve policy-making and governance in general. The patchy character of EU influence is not so problematic in effective states with inclusive and transparent policy processes but is a problem in weak and captured states. » (Dimitrova and Buzogany, 2014: 141).

## **6. How to gain back what has been lost in the past?**

Furthermore, if the EU wants to continue with EU-isation, and use post-accession conditionality as one way of achieving that, but also witness some concrete results, it needs to understand the power of the people and of the state as well as ideas and values in Bulgaria, Croatia, and Romania. The best way to understand them is to refer to Stephen Lukes' *A Power: A Radical View* (1974). Lukes clearly states that without people there is no power (1974: 6). Power is a relational concept. «People's support lends power to the institutions» (Lukes, 1974: 6). The people in Bulgaria, Croatia, and Romania lent their power to the institutions in the 1990s because then interests of the institutions and political elites overlapped with the people's preferences. Now, however, people do not know how to return that power back or reduce it. Hence, it is not that Bulgaria, Croatia, and Romania are not European enough, or that people approve non-democratic practices that the SSINP. It is the fact that at one point in the 1990s one side's interests overlapped with other side's preferences, and also that people often «adapt the idea to various ideological perspectives» (Lukes, 1974: 6) in order to achieve desired goal.

At the beginning of the 1990s that was democracy and return to democratic Europe. The people gave power to political elites because in such historical transitional period. The EU should be more careful with using terms such as post-accession conditionality and Europeanisation (EU-ization), and the context they use them in. Also, the EU should be more critical of EU-ization. Capturing and securing power and safe environment for SSINP did not happen overnight. Therefore, why would elimination of it happen at faster and more successful pace? The EU constantly refers to old regime and communism, but that is not solely what marked these countries. The actions taken during the 90s are also important and how they enabled to deceive people long enough for political elite to transfer solid foundation into the new regime.

Another important step the EU needs to take, besides understanding the perception of the EU Balkan member states' citizens, is understanding own perception of the Balkans. Firstly, the EU should have in general have higher understanding of the Balkans than an average EU citizen, and not label the Balkans constantly as a region that needs to be tamed and that is full of backwardness. Secondly, the EU should not view the Balkans only through the lenses of war and communist regime because the old EU member states have had impact on the regions that nowadays they look down on, and that behaviour continues today. Smith in his book *The Ethnic Origins of Nations* wrote about core states that «exploited their initial advantages of early market capitalism and administrative apparatus at the expense of periphery and semi-periphery» (Smith, 1986: 9). Countries such as France, the Netherlands, Spain and Britain «were able to bring first Eastern Europe, then Central and Latin America into a dependent peripheral relationship which contained the seeds of imperialism» (Smith, 1986: 9). Today the EU took over the role of the core states, especially Western Europe, but mostly Germany, and continues that behaviour by keeping the EU Balkan member states as a periphery and dependent on it or on the EU. So, the EU Balkan member states are not just the result of own history, but of history and actions of the others. However, should one refer continuously to the past? Certainly not. One should aim for change and progress without constant resentment from the past or looking for excuses in the past. Still, considering the EU is not moving from a very stereotypical and judgemental image of the Balkans, then one should refer to the past and point of tendencies of that continue to this day in the Balkans, but are not caused by the Balkan states solely.

## 7. Whom should I be loyal to?

Moreover, the EU needs to start understanding the EU Balkan member states struggles with nationalism and loyalty. After such a turmoil in a recent history, people in the Balkans are still divided with their loyalty meaning there is a «tendency of equating nationalism with a feeling of loyalty to the state rather with loyalty to the nation» (Connor, 1994: 13). Then it is more difficult to implement post-accession conditionality and see results which ultimately lead to Europeanisation. On the other hand, there is a portion of population which sees how the loyalty towards state has been abused for decades and now they are turning towards loyalty of people. In both cases, nationalism or different types of loyalty may not embrace the EU, post-accession conditionality, and all other aspects of Europeanisation because the people struggle with whom and how to be loyal. However, ultimately nationalism seems to go against the people in the Balkans more than against the EU. Nationalism is using emotions and intangible bond that leaves people stuck in the middle. Why nationalism is not an anti-EU sentiment? Because nationalism exists continuously, only players change, and in this case current player is the EU. So, nationalism is not something that appeared because of the EU. The EU might strengthen it in some aspects, but that is it. Nationalism is not anti-EU. Nationalism, even when struggling with loyalty division, is simply giving some aspects that the EU cannot.

The EU is a product of liberal democracy which Fukuyama without knowing discussed in his most famous piece *The End of History?*. Liberal democracy, and hence, the EU lacks the sense of community and part of identity. It is very technocratic and economic calculations and gains focused. That is not always enough to change things, or it is partially attractive, but not fully. Moreover, the EU focuses on the European countries and the type of profile these countries should have. The EU should be aware that Europe is not the United States of America (USA). The dominant thought in the USA is seeing freedom as freedom from the state, while in Europe people see freedom through the state. That thought is still dominating Europe, except in the Balkans more strongly than in the rest of the Europe. This thought is also what makes people tolerate certain standards and practices that are damaging, because it is better to have own state, even if dysfunctional, rather than no state. Once the EU acknowledges this, it will make a huge progress towards understanding and approaching the Balkans.

## 8. Being members to serve instead of being equal in the family

Šalaj's vision is shared with many others. Šalaj thinks the EU views Croatia as an instrument that enables it to influence and supervise the rest of the Balkans. However, once Croatia (but can be applicable to Bulgaria and Romania) no longer plays according to the role or is not giving what it is supposed to, the EU can always develop new demands and keep Croatia (as well as Bulgaria and Romania) as the second-row member states. Besides that, the EU Balkan member states enlargement and further potential enlargements have been perceived as gaining territories that are good to be exploited. Hence, the integration and common identity and unified entity is superficial and insincere, and only done to a degree that helps the EU not to fall apart (Ashbrook, 2010: 34-35). This perception and actions make integration and creation of common identity seem impossible. They are impossible because they are not a priority, but a façade used to gain certain level of control, and terms Europeanisation, values, norms and integration are vague enough to be differently interpreted and justified each time and depending on a circumstances and goals at that particular moment.

However, problems and obstacles do not end there. Pavić's assertive attitude towards the EU which, from my perspective, is quite spread belief. He claims the EU's stance of supposedly respecting all cultures and identity as well as truly understanding the region and wanting to engage with the region as with an equal partner has not taken place. Rather the EU says, and the EU Balkan member states must do « ... much as a coloniser does to the colonised, (and) since Croatia (and Bulgaria and Romania) has no real economic alternative, it must endure any and all indignities to keep from being left behind» (Ashbrook, 2010: 35).

Current EU Balkan Member states were accepted, not just Croatia, but Bulgaria and Romania included, because of moving security line, but also to provide incentive for the rest of the Balkan region that aims at EU membership. This is not a proper way to build common identity and integration. Technocratic approach of seeking benefits does not necessarily and completely translate into the feeling of one and belonging to one group, nor does it lead to integrate or full need for it.

Also, having Bulgaria, Romania and Croatia as a bite can be counterproductive. The EU must have firm foundation and the only thing that EU can give is financial incentive. Giving away membership can increase EU's instability and imbalance from the inside, and on the other hand, not giving mem-

bership, not negotiating membership or even not opening the chapters of negotiations can backfire to the EU with other countries turning away to other allies. The EU might lose over global players. The EU is having very ambitious dreams; however, it oversimplifies the game it is playing, and the reactions and actions it will receive from within own institutions and member states as well as outside.

Lack of understanding EU Balkan member states, and knowing they have no alternative, and they will not turn to Russia (especially Croatia; not certain for Balkan non-EU countries). Then it is part of the blackmail or unfair business trade, but not integration.

Another obstacle towards full integration and common identity building is that the EU presents all problems and new issues as if they are caused by the Balkans. In general, increasing number of diverse member states changes the whole dynamic and requires constant adaption of the system, of the EU, of the mentality, of the approach, but also of the new and old member states. Therefore, although some issues are specific for the EU Balkan member states, they should not be blamed for all changes that are coming within the EU and they should not be viewed as guilty for all obstacles the EU is facing.

Moreover, constant emphasise on the troubled past is a bit ironic. No country has fully peaceful history. The difference is the Balkans was dominated by others and their problems and conflicts took place on their territory, while the western countries were the ones dominating others and having conflicts outside of their borders as much as possible. Besides that, nobody talks about the peaceful times in the Balkans because peace has been taken as a normal condition and seems to be not worth mentioning. However, history of any country and region is everything, but peaceful.

## 9. Conclusions

The EU Balkan member states demonstrate the complexity of Europeanisation. It is important to emphasise that this complexity has not developed solely because of the EU Balkan member states, but also because enlargement automatically involves new visible and invisible obstacles, and because huge ideas and visions like the EU with one common identity and truly unified entity cannot go smoothly and according to plans even if implemented by big actors like the EU.

The article demonstrates how Europeanisation is equated with EU-ization, and the symbolic importance of language with affects the EU's attempt of

Europeanisation because it has been interpreted as both positive for some and negative for others.

However, the chapter also focuses on post-accession conditionality, among other matters, which is more tangible rather than, for some vague, claims about language whether it does or does not show dominance. Post-accession conditionality demonstrates unhealthy relationship between the EU and the EU Balkan member states. Although Croatia is not directly involved in post-accession conditionality same patterns of behaviour and attitude are applicable. Post-accession conditionality has shown how positive and negative conditionality can be used and abused by both sides, and in some instances, it portrays rather blackmailing situation. Blackmailing may seem like a strong statement, but that is the reality. Both sides play with each other's limits, both know they will each other's weakness, and give and act accordingly in one aspect, but take and ignore other aspects.

Besides that, post-accession conditionality and measurements in form of sanctions have confirmed the EU's ignorance and how wants to push forward the idea of EU being a one-way street, but it is a two-way street where the members as well as the EU need to act and compromise before and after the negotiations and accession.

Furthermore, the EU undoubtedly lacks understanding of the EU Balkan member states, and that is crucial considering for changes to happen, they need to come from within the country. This lack of understanding reflects in inability to differentiate SSINP and people's practices even when they are the same, as well as different motives behind such acts. Along with that, SSINP keep preserving procedural democracy as a façade and lack quality democracy, yet the EU has problems detecting that. Hence, instead of focusing on detecting problems, the EU hopes for pressure of Europeanisation and routinisation of democratic practices to become dominant and overtake countries, yet the EU itself was aware, and later on has admitted, that Bulgaria and Romania were not fully ready in 2007. If the EU plans on acting purely politically strategically, then it needs better mechanisms for handling those countries, including Croatia.

Also, the EU completely ignores the narrative national parties create around the EU. That narrative is based on vote gaining and labelling the EU as source of funding and nothing more. However, considering how technocratic the EU is, that might be good in some aspects, but in aspects of creating

common identity and having one strong and unified entity as well as implementing certain changes and practices as a part of good will and faith, then such attitude that is developed towards the EU is damaging.

Moreover, in the article I tried to show by using the example of CVM how the EU sometimes is incapable of detecting issues because the mechanism works on responsiveness from private actors. Nevertheless, CVM and the EU try to indirectly defuse power of dominant actors and their networks in the EU Balkan member states. Still, it is also visible how they spread in public and private sector, and simply abuse the system, and the idea of common identity and building something bigger as Europeans seems to be a fairy tale in an environment of pure business and transactions.

The EU also is detached from the people and interprets the environment through one lens only. Nevertheless, opening up towards new possibilities like Crammes' approach in the USA and what she did to understand lower layers of the society and their thinking. The EU as a global actor and with a vision as big as EU with common identity and desire to become global leader cannot allow itself to only listen to the dominant interpretations or the loudest ones. The EU needs to try to figure out how to hear the people, and that will also enable the EU to see other matters people struggle with, for instance, the question of whom to be loyal to. Sovereign state is incredibly important in the Balkans; hence, people struggle with how to show their loyalty, how to prioritise their country and their country's well-being over the EU. Listening to the people will enable the EU to move from surface and start seeing the complex reality.

Lastly, the image of being perceived as a member state that is here to be exploited and forever be the second-class member fully prevent the spread of common identity, or at least prevent it to be spread on a deep level to a point it becomes a new foundation of the EU and EU's strength.

Both the EU and the EU Balkan member states have areas to work on, both of them sometimes use certain situations and circumstances. The relationship is based on benefits and business type of transactions without genuine development of common identity, the idea of being one and working for Europe. Europeanisation in a sense of common identity development currently does not have a bright future. However, if the goals of Europeanisation change or adapt, perhaps both sides will find something that will lead towards the need of building something together and something common.

## BIBLIOGRAPHY

- Agh, A. (1999), "Process of Democratisation in the East Central European and Balkan States: Sovereignty-related Conflicts in the Context of Europeanisation", in *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 32, no. 3, 263-279.
- Agh, A. (2010), "Post-Accession Crisis in the New Member States: Progressing or Backsliding in the EU?", in *Studies of Transition States and Societies*, vol. 2, no. 1, 74-95.
- Ashbrook, J.E. (2010), "Croatia, Euroscepticism, and the Identity Politics of EU Enlargement", in *Problems of Post-Communism*, vol. 57, no. 3, 23-39.
- Bojinović Fenko, A. and Urlić, A. (2015), "Political Criteria vs. Political Conditionality: Comparative Analysis of Slovenian and Croatian European Union Accession Processes", in *Croatian International Relations Review*, vol. 21, no. 72, 107-137.
- Cace, C.; Cace, S.; Iova, C. and Nicolaescu, V. (2010), "Capacity of Phare and structural funds absorption: pre-accession versus post-accession", in *Revista de Cercetare si Interventie Sociala*, vol. 28, 78-96.
- Conner, W. (1994), *Ethnonationalism: The Quest for Understanding*, New Jersey, Princeton University Press.
- Cramer, C. (2016), *The Politics of Resentment: Rural Consciousness in Wisconsin and the Rise of Scott Walker*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Dimitrov, G. (2016), *The Academic Controversies Over the EU Enlargement Conditionality*, Paper presented at Effects of Conditionality and Post-conditionality on the Quality of Democracy in EU Member States and Beyond conference, Central European University, Budapest, Hungary (A1, check details)
- Dimitrova, A. and Buzogany, A. (2014), "Post-Accession Policy-Making in Bulgaria and Romania: Can Non-state Actors Use EU Rules to Promote Better Governance?", in *Journal of Common Market Studies*, vol. 52, no. 1, 139-156.
- Dobrotić, I., Matković T. and Zrinščak, S. (2013), "Gender Equality Policies and Practices in Croatia – The Interplay of Transition and Late Europeanisation", in *Social Policy and Administration*, vol 47, no. 2, 218-240.
- Feldman, A. (2010), *Balkan Accession: Slow and Steady Progress. Foreign Policy in Focus*, Jul., 29, 2010 (73 – check details).
- Fukuyama, F. (1989), "The End of History", in *The National Interest*, no. 16, 3-18.
- Gateva, E. (2013), "Post-accession Conditionality – Translating Benchmarks into Political Pressure?", in *East European Politics*, vol. 29, no. 4, 420-442.
- Ghergina, S. and Soare, S. (2016), "A Test of European Union Post-accession Influence: Comparing Reactions to Political Instability in Romania", in *Democratisation*, vol. 23, no. 5, 797-818.
- Kostovicova, D. and Bojičić-Dželilović, V. (2006), "Europeanising the Balkans: Rethinking the Post-communist and Post-conflict Transition", in *Ethnopolitics*, vol. 5, no. 3, 223-241.
- Kurečić, P.; Milković, M. and Klopotan, I. (2019), *A European Perspective of the Western Balkans: Drawing on the Experience of Bulgaria, Croatia, and Romania*, 38<sup>th</sup> International Scientific Conference on Economic and Social Development, 18-31.
- Lawniczak, R. (2013), "Challenges to Croatian National Identity Within the EU: The Polish Perspective", in *Media Studies*, vol. 4, no. 7, 34-51.
- Lukes, S. (1974), *A Power: A Radical View*, London: Macmillan.



- Mihaila, R. (2012), "Post-Accession Effects of Conditionality: New Member States and the Implementation of the EU Competition Policy", in *Romanian Journal of Political Science*, vol. 12, no. 1, 102-133.
- Petrović, M. and Smith, N.R. (2013), "In Croatia's Slipstream or On an Alternative Road? Assessing the Objective Case for the Remaining Western Balkan States Acceding into the EU", in *Southeast European and Black Sea Studies*, vol. 13, no. 4, 553-573.
- Philippidis, G.; Boulanger, P.; Ferrari, E.; Michalek, H.R.; Sanjuan, A.I and Vinyes, C. (2015), "The Cost of EU Club Membership: Agri-food and Economy-wide Impact in Croatia", in *Post-Communist Economies*, vol. 27, no. 1, 60-75.
- Pridham, G. (2007), "Romania and EU Membership in Comparative Perspective: A Post-Accession Compliance Problem? – The Case of Political Conditionality", in *Perspectives on European Politics and Society*, vol. 8, no. 2, 168-188.
- Schimmelfenning, F. and Sedelmeier, U. (2019), "The Europeanisation of Eastern Europe: The External Incentives Model Revisited", in *Journal of European Public Policy*.
- Smith, A.D. (1986), *The Ethic Origins of Nations*, Cambridge, Blackwell Publishers.
- Spendszharova, A. and Vachudova, M.A. (2014), "Strategies for Integration in the EU's Pre-Accession Process: Reshaping Party Positions and State Institutions", in Bruszt L. and McDermott, *Leveling the Playing Field: Transnational Regulatory Integration and Development*, England, Oxford University Press.
- Štikis, I. (2015), "Partners Again? The European Union and the Post-Yugoslav Citizens", in *Nations and Citizens in Yugoslavia and the Post-Yugoslav States: One Hundred Years of Citizenship*, London, Bloomsbury Academic.
- Tanasoiu, C. (2012), "Europeanisation Post-accession: Rule Adoption and National Political Elites in Romania and Bulgaria", in *Southeast European and Black Sea Studies*, vol. 12, no. 1, 173-193.
- Whitman, R. and Juncos, A.E. (2014), "Challenging Events, Diminishing Influence? Relations with the Wider Europe", in *Journal of Common Market Studies*, vol. 52, annual review, 157-169.
- Wunsch, N. (2016), "Coming Full Circle? Differential Empowerment in Croatia's EU Accession Process", in *Journal of European Public Policy*, vol. 23, no. 8, 1199-1217.
- Zambelli, N. (2011), *East of Eden: A Poststructuralist Analysis of Croatia's Identity in the Context of EU Accession* (PhD Thesis), The University of Edinburgh.



# PARTE V



# ***EUROPEAN UNION MODEL OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT AS A RESPONSE TO GLOBAL CLIMATE CHANGE***

**Martin Dahl**  
**Adrian Chojan**  
Lazarski University

## **1. Introduction**

Sustainable development has never been more important than it is today. Growing global ecological challenges and increased pollution of the environment naturally provoked interest in environmental issues in the 90s of the 20<sup>th</sup> century, and covered equally ecological, social and economic issues. The essence of implementing the assumptions of this concept was to meet the needs of living societies around the world without limiting future generations their ability to meet their needs. However, everyday practice has shown that this assumption is extremely difficult to implement.

In addition to documents strictly focused on the dissemination of sustainable development, many more sectoral or national entries are created, rarely displaying all necessary aspects of sustainable development. Entering literal support for the concept of sustainable development is particularly important in the case of strategic documents that shape the direction of further development of many entities. An example of this is the dimension of the European Community, which regularly, over many years, has been developing and updating European Union development strategies. These documents form the basis for subsequent entries created for individual sectors (Ziółkowski, 2013: 117).

The growing awareness of responsibility for exploitation approach to natural resources has led to the search for such a development model that will ensure the meeting of human needs while limiting environmental damage. Sustainable development has therefore become the response to the need for a new approach to environmental resources and their use for human and economic needs.

Development studies, which are increasingly perceived in an integrated way as ecological and socio-economic development, have been included in the mainstream ecological considerations about the state of the environment. It has

been argued in favor of its sustainability, i.e. socio-economic development that does not disturb the ecosystems in which a man functions (Adams, 2009). The concept of sustainable development has taken an important place in the discourse devoted to the natural environment and is currently the foundation of key socio-economic, political and ecological activities (Baran, 2017: 4).

The concept of sustainable development had a significant impact in the second half of the 20<sup>th</sup> century on the way of thinking about mutual relations between economy, society and natural environment. It contributed to the reflection on the place of a man in the surrounding reality. New insights provoked politicians, numerous experts, but also the growing number of people to make many redefinitions primarily in relation to environmental resources - renewable and non-renewable. However, we can still notice that the search is underway, firstly, to define what the concept of sustainable development is, and secondly, to identify the necessary directions of changes and reforms. In this aspect, the European Union intends to play a leading role and actively create a concept of sustainable development that is a response to global challenges.

## **2. The main assumptions of sustainable development**

Despite many years of discussion, the concept of sustainable development has not been precisely and explicitly defined so far. Since the beginning of the 1990s, it has been constantly evolving, primarily under the influence of new ideas, but also new scientific discoveries, which are based, among others, on taking into account economic, ecological and social methods of observing phenomena and wide possibilities of harmonizing specific dimensions and goals. The concept of sustainable development is often taken as intuitively obvious. It means social or economic development or growth taking into account ecological requirements (Spehl, 1995: 276).

The beginnings of theoretical and practical assumptions of the concept date back to the 18<sup>th</sup> century. In 1713, the Austrian clerk Hans Carl von Carlowitz introduced the principle of getting enough forest wood so that it could be regenerated during the year. This type of farming method was necessary when industrial investments began to threaten the sustainability of nearby forests. A similar threat, although of a much larger scale and definitely more diverse nature, occurred in the 20<sup>th</sup> century. The growing human population and the achievements of the industrial revolution leading to the massification of production meant that not only natural environment, but also the social sphere and economic dimension began to feel the effects of ecological imbalances. An in-

direct consequence of the growing public awareness of the need for environmental protection and sustainable development were environmental conferences organized by the United Nations. The Stockholm conference in 1972 created the necessary foundations for the development of the concept of sustainable development, but the conference in Rio de Janeiro, organized in 1992 was of particular importance. As a result of the conference, international community adopted several important political declarations, in particular the so-called Declaration from Rio and Agenda 21 (Ziółkowski, 2013: 119-120).

The concept of sustainable development means both global and systemic recognition of economic, social, and natural phenomena as well as interdependencies between them; a selection of development priorities using economic, ecological and social criteria, as well as treating the natural environment as a limited whole, which is subject to evolution, partial transformations - largely under the influence of human activities. The basis here is the protection of nature and the preservation of its resources at the current or higher level. Very often natural environment is treated as a quantity that can be qualitatively compared to capital expressed in the form of physical or financial resources. Therefore, when its value decreases, its functions are limited, and capital itself decreases. We can then deal with the so-called strong sustainability, or with the so-called weak sustainability. Strong sustainability assumes that, despite economic development, natural capital is maintained at a non-decreasing level, while in case of weak sustainability it is assumed that natural capital may be substituted by human-made capital, while the sum of natural and man-made capital may not decrease.

The dynamic development of the world economy that we have been observing since the second half of the 20<sup>th</sup> century has led to incredible economic growth, but also to growing social disparities and environmental burdens. From 1950 world production of goods and services has increased sevenfold. The number of inhabitants of the Earth this year was 2.5 billion, to 2012. exceed 7 billion people (World ...). In the same period there was a fivefold increase in fish catch, meat production and energy demand. Emissions of carbon dioxide - the main greenhouse gas responsible for global warming - have increased fourfold. Rapid development of agriculture in the 20<sup>th</sup> century led to an increase in drinking water consumption by 600% (Pawłowski, 2011: 338). However, this did not translate into an improvement in the quality of life of the majority of the world's population. In the second decade of the 21<sup>st</sup> century, 20% of the population still has no access to drinking water, 40% to electricity and sanitation, and 800 million people suffer from malnutrition.

The implementation of sustainable development is possible when the increase in population size is halted; when there is a transformation of technological progress so that the consumption of natural resources per capita decreases, and finally, when the process of creating artificial needs that overpowers consumption and production is stopped. Changes in the forms, the methods, the scale of economic development as well as the values and the lifestyles of society will allow the sustainability of the ecological biosphere, its various elements and processes.

It follows that the basic goal of sustainable development is sustainability, i.e. not deterioration of the environment while interfering with it, while guaranteeing the natural foundations of socio-economic systems. Maintaining sustainability applies here to both economic and social systems (the survival of human culture depends on their durability) and ecological systems (because they are a condition for the sustainability of economic systems).

The essence of sustainable development is, therefore, dynamic development of the economy and society, which will not lead to changes in the environment where its condition is good, or when the condition of the environment is bad, will allow for the eco-development of the economy, society and lead to the improvement of the state of the environment. This approach to eco-development allows it to be identified with a process and not a state. It is subject to constant changes, and evolution in various aspects. It adapts flexibly to changes, emerging new needs. Therefore, determining and adopting a strategy that allows its implementation, deployment and control of the course is an extremely important aspect.

The main principles of sustainable development policy relate to three basic relations: environment - economy, society - economy, society - environment, concerning both individual units in the country (of different levels of management) and international relations. They were formulated in 1992 during the Second United Nations Conference, the so-called Earth Summit and included in the documents then created. The most important are the following (Mazur-Wierzbicka, 2013: 39):

- people who have the right to a creative, healthy life in harmony with nature are in the center of interest for sustainable development,
- development and environmental needs of present and future generations must be equitably taken into account,
- environmental protection should be considered, recognized as an inseparable part of development processes, in order to achieve sustainable development,



- limit and eliminate production and consumption patterns that would contribute to disrupting sustainable development,
- strive to eliminate poverty and prevent it.

### **3. The main challenges of the modern world**

One of the basic problems of the modern world is global warming. It is the subject of numerous analyzes and scientific researches as well as political or economic activities. In 2007, the next (fourth) report of the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) states that with a probability of 90% responsible for progressive climate change is the responsibility of a man. However, there is still a group of climate skeptics among scientists who do not recognize the relation between human activity and deepening climate change. There is no doubt that human activity has contributed to such rapid global warming. Warming can be seen on tens of thousands of individual observation stations. The growth rate of the average annual temperature during the last 25 years has been five times stronger than in the last 100 years. Human impact on climate change also has a political dimension, as it has been recognized by 194 countries and the European Union, which have signed and ratified the United Nations Framework Convention on Climate Change.

According to the fourth report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, the negative impact of climate change will be shown in the increase in the number of floods, heat waves and forest fires. The effects can already be observed, and heat records are noted every year in other countries. Probably the most serious effect of global warming may be the rise of oceans and seas, which is affected by melting of ice sheets and glaciers, as well as the rise in ocean water temperature. According to estimates, a 1 ° C global warming may result in a 31–110 cm increase in ocean water level. If the temperature on the Earth increases by 3–5 ° C, it should be expected to increase the level of the water by as much as 4–6 meters. This, in turn, will have negative social and economic consequences. The most productive and characterized by the greatest genetic diversity ecosystems will be flooded and destroyed, deltas and estuaries will be salted, many islands and sea atolls will be flooded. The species composition and productivity of marine ecosystems feeding fisheries will also change. Around the world, more than half of the population lives within a distance of no more than 60 km from the water edge, while 1/3 of the world's cities are located on the shores of the oceans and seas. These data show us the scale of the direct consequences of the greenhouse effect.

Another global challenge is the loss of planet biodiversity. Rapid disappearance of many species of plants and animals has been observed over the past 50 years. According to the Living Planet Index that has been developed for years by the World Wide Fund for Nature (WWF), there are changes in the number of populations of selected characteristic species of basic ecosystems: terrestrial (including 1341 species), freshwater (344), and marine (714) by individual regions of the world. In the years 1970–2007 the population of characteristic species decreased by 30%, of which terrestrial by 25%, marine by 26% and freshwater by 35%. There is a clear difference between the tropical zone, where the number of characteristic species has decreased by 60%, and the moderate zone, where it increased by 29%. The results of the analyzes conducted by the Food and Agriculture Organization of the United Nations also show a great threat, as 13 million hectares of forests decrease every year; 96% of this loss occurs in the tropical zone (Kassenberg, 2019: 140-145). We should look with concern at the increasing degradation of forest resources. Their protection is not favored by the growing wave of populism in countries such as Brazil, where global warming is considered to have no scientific basis.

Certainly, energy and food services at the appropriate level will also be a major challenge. Studies show the possibilities of meeting the energy needs of renewable energy in connection with a significant improvement in the energy efficiency of buildings and in transport. At the same time, it becomes necessary to phase fossil fuel out, so as not to cause greenhouse gas emissions. Such a strategy requires investing in innovative technologies, and at the same time can and should create the so-called green jobs. In the field of food, this not only concerns malnutrition or waste, but also means equal access to food products. As a consequence, this means a fundamental reorientation of consumer expectations regarding food products.

#### **4. The 2030 Agenda for Sustainable Development and its implementation by the European Union**

In accordance with the 2030 Agenda for Sustainable Development adopted by the UN General Assembly on September 25, 2015, the European Union has committed itself to moving towards an economically and socially sustainable Europe. The implementation of this goal requires, among other things, changes in the way of thinking about how to use natural resources, generate and use energy, produce and consume food, organize transport and achieve high competitiveness of produced goods with low coal consumption. The European Un-

ion must prepare to resist pressure on its economy, environment, quality of social life through global megatrends, such as population growth, migrations, scarcity of natural resources key to its economy, climate change and other environmental problems that significantly affect individual elements of European infrastructure as well as new health threats, including a pandemic disease. Ignoring the long-term consequences of these threats can be very costly from an economic, an ecological and a social point of view. Considering existing and emerging challenges within the Union and links with other parts of the world, it can be diagnosed that there is a need to take specific action in this area, and it is impossible to leave existing problems without trying to solve them. (Latoszek, 2017: 97-103).

The 2030 Agenda assumes active involvement of the European Union in achieving its objectives, including by using its potential to forecast future threats and challenges, as decisions on the implementation of sustainable development policy will be made on the basis of facts, especially when it comes to the development and implementation of new regulations, and comprehensive tools for assessing the impact of sustainable development in relation to internal and external common aspects politician. It is also a declaration of commitment to Europe, which is ready to share its experience and knowledge with other parts of the world, support other countries on the path to sustainable development, develop or adapt technology to their needs. The EU may become one of the most important players in implementing the concept of sustainable development in the practice of the global economy. This goal is achievable because:

- The European Union and its Member States have been involved for a long time in creating sustainable development, which is reflected in the treaties and efforts to promote sustainable development in policy and governance;
- The implementation of sustainable development is an excellent opportunity to revive this commitment at the levels of individual EU Member States and transform their commitments into concrete actions. For example, there is a number of recent and future policies that set new standards for the future and address several systemic challenges, such as the circular economy package and the development of innovation.

It is necessary for the EU to become a global leader in the game for the implementation of the concept of sustainable development, which can be achieved only if it directs its strategies and policies towards the goals of sustainable development and regulations integrated with them, uses tools and re-

sources to achieve it, while minimizing costs transformations. As for the European Commission, the main responsibility of the Vice-President for Sustainable Development is to take actions to increase the involvement of all departments within the EC, and coordinate their actions to fulfill the assumptions of the 2030 Agenda as a part of the Europe 2020 strategy, paying attention to both on important challenges within the Union and its international policy. The development of the concept of sustainable development may become an area in which the European Union is able to gain a significant advantage over other global powers, and thus become a global leader in environmental protection. This requires bold decisions and, above all, a change in the attitude of citizens to the current production and consumption model.

## 5. Conclusions

These considerations clearly show that global ecological problems are becoming a key challenge for the world, not only in the perspective of the present generation, but also for the next generations. Environmental degradation, depletion of natural resources or climate change clearly indicate the need to seek new solutions on a global scale. It is no longer enough to talk about minimizing environmental impact or conserving new areas. It becomes necessary to go beyond both the limits set by the amount of resources available and the ability of the environment to cope with human waste. Biodiversity and ecosystem services should be included in the economic value system as a necessary factor in the market game. All this sets a new paradigm for development, a sustainable development, but not understood as a compromise between the economy, the environment and society, but as development within the boundaries set by natural systems supporting life on the globe. Solutions at the political, business and social levels, developed in a spirit of real sustainability, become everyday practice - from an international scale, through a national, a regional, a local, to a single citizen, as well as from international corporations to small and medium-sized enterprises. This trend should be considered positive, but still insufficient.

The analysis showed that the fundamental direction of strategic changes within the EU's sustainable development will be the resource and technology dimension. Available natural resources should be used more effectively (including through more effective recycling), and the use of environmentally friendly technologies should be increased. The future is investments in clean (based on renewable energy sources) and low-emission technologies, especially in land and air transport. Energy efficiency, development of technologies

for carbon capture and sequestration, development of road infrastructure and modernization of the European energy network, in particular in terms of connecting renewable energy sources, are also of particular interest to the European Union. It is also necessary to promote green public contracts, and change production and consumption patterns.

The concept of sustainable development is based on the assumption that there is a compromise solution between further economic development and maintaining the environment in the best condition. Particular attention is paid to the existence of interdependence of economic development of society and quality of the environment. It gives the world an opportunity to preserve existing environmental values, significantly affects the reduction of pollution, degradation of the natural environment, which in the 20<sup>th</sup> century was "disturbed" by a man. On the one hand, its implementation is what the time requires, while on the other, it proclaims that we take responsibility for future generations. Whether or not the concept of eco-development will be implemented depends above all on the implementation of its principles by individual units (enterprises, local communities), because understanding the idea of sustainable development "at the core" determines the possibility of its implementation on the international stage.

## BIBLIOGRAPHY

- Adams, W. M. (2009), *Green Development: Environment and Sustainability in a Developing World*, London, Routledge.
- Baran, B. (2017), „Współczesne wyzwania ekologiczne - w kierunku Homo Oecologicus?“, in *Optimum. Studia Ekonomiczne*, no. 6, 3-11.
- Kassenberg, A. (2019), *Globalne problemy ekologiczne i ich konsekwencje dla rozwoju gospodarczego*, Reference of the page and of the link [http://www.krakow.pte.pl/pliki/Kassenberg\\_pl.pdf](http://www.krakow.pte.pl/pliki/Kassenberg_pl.pdf), Date Accessed on 02.11.2019.
- Latoszek, E. (2017), „Agenda na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030 i jej wpływ na wybrane polityki Unii Europejskiej”, in *Studia Europejskie*, no. 3, 97-116.
- Mazur-Wierzbička, E. (2013), *Koncepcja zrównoważonego rozwoju jako podstawa gospodarowania środowiskiem naturalnym*, Reference of the page and of the link [http://mikroekonomia.net/system/publication\\_files/979/original/2.pdf?1315227136](http://mikroekonomia.net/system/publication_files/979/original/2.pdf?1315227136), Date Accessed on 01.11.2019.
- Pawłowski, L. (2011), „Rola monitoringu środowiska w realizacji zrównoważonego rozwoju”, in *Rocznik Ochrony Środowiska*, vol. 13.
- Spehl, N. (1995). *Soziale Innovationen – Schlüssel zur Nachhaltigkeit in Regiovision. Neue Strategien für alte Industrieregionen. Vorträge und Diskussionen auf dem Jahreskongress des Wissenschaftszentrums Nordrhein- Westfalen am 27-28 Oktober 1994*, München.

World Population. Historical Estimates of World Population, Reference of the page and of the link [http://www.census.gov/population/international/data/worldpop/table\\_history.php](http://www.census.gov/population/international/data/worldpop/table_history.php), Date Accessed on 15.10.2019.

Ziółkowski, B. (2013), "Europe 2020" in Management towards Sustainable Development of the European Union", in *Humanities and Social Sciences*, no. 20(1), 117-125.

# ***LA INICIATIVA BEMIP EN LAS REPÚBLICAS BÁLTICAS: EL RETO DE LA CONEXIÓN ENERGÉTICA CON LOS SOCIOS EUROPEOS***

**Tomás Gutiérrez Roa**

Universidad Complutense de Madrid

## **1. La iniciativa BEMIP**

El plan de interconexión de los mercados energéticos del Báltico, BEMIP por sus siglas en inglés, tiene su origen en noviembre de 2008, cuando gran parte de los Estados miembros del norte aceptaron la formación de un organismo de carácter intergubernamental con el que abordar los retos energéticos y de suministro a los que se enfrentaba la región (Consejo Europeo, 2009: 9). El siguiente marzo, esta iniciativa se llevó al Consejo Europeo, que pidió a la Comisión el «desarrollo de planes [...] para la seguridad del suministro y la solidaridad entre los Estados miembros mediante el desarrollo de planes regionales». Tres meses después, los jefes de Estado de Dinamarca, Alemania, Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, Finlandia y Suecia firmaron un Memorándum de Entendimiento (MoU por sus siglas en inglés) en el que se comprometían a alcanzar una mayor interconexión eléctrica y gasista en los países del Mar Báltico, varios de ellos con altas cifras de dependencia de los recursos energéticos rusos.

Los firmantes asumieron la «necesidad de avanzar en el desarrollo de un mercado eléctrico y de gas natural dentro de los Estados miembros de la región del Mar Báltico» (High Level Group of BEMIP, 2009: 1)<sup>1</sup>, lo que requería de una mayor coordinación entre los Gobiernos de la región para mejorar las interconexiones, muy escasas en ese momento, y la coordinación de las políticas energéticas. Uno de los objetivos principales del MoU era implementa la legislación comunitaria en los Estados firmantes, especialmente el

---

<sup>1</sup> El Memorándum de Entendimiento fue discutido y elaborado por el Grupo de Alto Nivel en 2008 y firmado en Bruselas el 17 de junio de 2009 por las partes implicadas, en las que se incluían la Comisión Europea, el Reino de Dinamarca, la República Federal Alemana, la República de Estonia, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Polonia, la República de Finlandia y el Reino de Suecia.

Tercer Paquete Legislativo<sup>2</sup>. Las tres Repúblicas Bálticas -Estonia, Letonia y Lituania-, en las que se centra este trabajo, se situaban en el centro de la iniciativa, ya que por motivos históricos su red eléctrica trabajaba sincrónica con la Rusia y Bielorrusia y su dependencia gasista era del 100%. Por ello, en el documento se instauraba como meta que los nuevos tratados energéticos con terceros países se firmaran en «principios de reciprocidad» (High Level Group of BEMIP, 2009: 3).

El BEMIP pretendía sentar las bases de un mercado de la electricidad y el gas natural regional e igualitario y adecuarlos a la realidad europea, interconectado a los tres países bálticos con otros Estados miembros e introducir progresivamente el acervo comunitario en materia de energía. Para ello, se hacía hincapié en la igualdad de acceso a las redes, la libre competencia, la reducción de la concentración empresarial, la justa aplicación de los precios y la transparencia, en clara alusión a la legislación comunitaria. Respecto al gas natural, los objetivos principales eran, además de los explicados anteriormente, acelerar las interconexiones entre los participantes y el acceso a nuevas fuentes de suministro para reducir la dependencia de un único proveedor.

A nivel particular, la importancia del BEMIP residía en que no se concebía como un proyecto aislado, sino como una parte fundamental de la política energética comunitaria, pues iba a permitir que Estonia, Letonia y Lituania entraran dentro de las dinámicas comunitarias y su adaptación a la legislación europea, conectándose con otros Estados miembros y abriendo sus mercados a la libre competencia. Por lo tanto, se asumían los objetivos energéticos y climáticos desarrollados por la Comisión a nivel de la UE, haciendo referencia al «importante rol de la eficiencia energética en la mejora de la seguridad de suministro y el combate al cambio climático» (High Level Group of BEMIP, 2009: 1), pese a que dentro de la iniciativa no entraban medidas para combatir ambas realidades, que quedaban en manos de los Gobiernos nacionales. Por su parte, y aunque se aclaraba que el documento no tenía carácter de ley -solo refleja intenciones políticas-, la ambición era evidente al incluir a la Comisión como observador con capacidad para monitorear, promover medidas e informar al Consejo Europeo sobre el estado y avance del BEMIP, además de incluir como presidente del Grupo de Alto Nivel al director general del Directorio General de Energía y Transporte.

El MoU firmado por los representantes de todos los países participantes fue acompañado de un plan de acción redactado por el Grupo de Alto Nivel,

---

<sup>2</sup> El llamado Tercer Paquete Legislativo, formado por la Directiva 2009/72/CE, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, y la Directiva 2009/73/CE, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural, entró en vigor menos de un mes después de la firma del memorándum.



que había elaborado los informes previos, donde se recogían las principales infraestructuras energéticas a desarrollar. Estas tenían orden de prioridad, comenzando por el sector eléctrico y avanzando para consolidar las conexiones de gas natural, así como cuestiones relacionadas con el petróleo o la energía limpia. Los avances se realizarían en el marco de tres grupos de trabajos simultáneos, que se ocuparían del mercado interno de la energía, las interconexiones y la generación eléctrica y el mercado interno del gas y su infraestructura.

El plan de acción recogía todos los proyectos destinados a cumplir los objetivos marcados en el MoU, tanto en el sector de la electricidad como en el de los hidrocarburos. Estos estaban divididos en cuatro partes, como eran la eficiencia energética -solo mencionada, ya que su mejora no era un objetivo específico del proyecto BEMIP-, la electricidad, el gas natural y el petróleo. En total, se proponían cerca de 65 acciones destinadas a consolidar los mercados regionales de la energía, aunque las más relevantes eran las que pretendían mejorar las interconexiones y la generación eléctrica. En el fondo, se trataban de planes para aumentar la seguridad energética de los países de la región, pues pretendía dotarlos de una mayor autonomía frente al exterior, por lo que quedaba patente que la consolidación del proyecto supondría una pérdida de poder de presión de Rusia en una zona que consideraba su área natural de influencia.

Esto se recogía al final del documento, donde se hacía referencia a los posibles problemas que podrían ocasionarse una vez se pusieran en marcha las acciones. Aunque se mencionan preocupaciones financieras, medioambientales y regulativas, destacaba el riesgo de conflicto con terceros países por la inconsistencia de la política energética negociada en otros foros y acuerdos, pues era evidente que BEMIP socavaba profundamente los intereses rusos dentro de la región reflejados en acuerdos anteriores y vigentes. Además, el plan de acción no hacía ninguna mención a las conexiones eléctricas entre el enclave de Kaliningrado y el resto de la Federación de Rusia, que dada la separación territorial deben pasar obligatoriamente por Lituania.

### **1.1. Electricidad**

Respecto a la electricidad, la iniciativa reflejaba tres líneas de acción prioritarias: la integración del mercado regional, la mejora de las interconexiones y el aumento de la generación eléctrica. El objetivo principal era «conectar la “isla energética báltica” con el mercado interior eléctrico» (High Level Group of BEMIP, 2009a: 1), ya que las redes eléctricas de las tres Repúblicas

bálticas estaban conectadas y sincronizadas con Bielorrusia y Rusia a través del llamado anillo BRELL (Comisión Europea, 2018). Esto se debía a que, en el momento de adherirse a la UE en 2004, Estonia, Letonia y Lituania no tenían interconexiones eléctricas con ningún otro Estado miembro de la UE, lo que imposibilitaba su integración en un mercado regional. Para lograrlo, se propuso desarrollar la infraestructura de conexión con Finlandia por el norte, con Suecia por el este y con Polonia por el sur. Estos proyectos tenían un plazo de duración de entre tres y cinco años para lograr avances significativos. La integración se realizaría en el marco del Nord Pool Spot, el mayor operador de energía eléctrica de Europa y que es propiedad de los operadores de redes de transporte de energía de los 15 países en los que trabaja.

Las redes eléctricas planeadas eran el LitPol Link, una conexión entre Polonia y Lituania con una potencia nominal de 600 MW en 2015, elevándola en 2020 hasta los 1.000 MW, con un coste final de casi 800 millones de euros. Por otra parte, la conexión con Suecia se haría a través del NordBalt, un cable submarino con una potencia nominal de 700 MW, mientras que el Estlink 2 reforzaría la interconexión entre Finlandia y Estonia en 650 MW. Este último proyecto era paralelo al ya en operativo Estlink, la primera infraestructura que conectó las Repúblicas bálticas con otro Estado miembro. El cable, que entró en funcionamiento en 2006 con una potencia nominal de 350 MW (ABB, s.f.), se proyectó antes de la iniciativa BEMIP y permitió reducir el aislamiento energético de Estonia, Letonia y Lituania tan solo dos años después de su ingreso en la UE. Estas tres grandes infraestructuras, junto con la mejora de las redes internas, permitirían reducir considerablemente el aislamiento de la región pese a que seguían sincronizados y conectados con Rusia y Bielorrusia a través del anillo BRELL. Todos estos proyectos fueron financiados por los operadores de red de los países implicados y debería entrar en funcionamiento a lo largo de la década siguiente.

Por otra parte, el BEMIP proyectaba el aumento de la generación eléctrica para mejorar la autonomía en las Repúblicas bálticas, principalmente a través de renovables. Debido a esto, en el plan de acción se reconocía que «una de las principales ventajas de un enfoque regional para la seguridad energética y el desarrollo de redes de energía es, por tanto, la posibilidad de conectar una mayor cantidad de energía eólica y otras nuevas fuentes de energía sostenibles a la red del Báltico» (High Level Group of BEMIP, 2009a: 6). La iniciativa otorgaba al viento un papel destacado en el incremento de la generación debido a las fuertes rachas de la zona, cuyo potencial podía ser aprovechado al aumentar los parques eólicos, complementados con otro tipo de fuentes, como por ejemplo la llamada bioenergía, que podrá cubrir aproximadamente el 30%

de la demanda energética brutal de la región<sup>3</sup>. De este modo quedaba clara la ambición de fundamentar la iniciativa regional en la energía limpia y la sostenibilidad, uno de los objetivos principales de la política energética europea, mostrando una importante coherencia con los planes globales de la Comisión.

Además, en el documento se proyectaban diferentes planes para aumentar la generación eléctrica a través de varias fuentes no renovables. Sin embargo, y dada la complejidad de algunos de estos planes, el plan de acción dividía todas las acciones a realizar. A corto plazo, destacaban los planes para construir un tercer reactor en la central nuclear de Olkiluoto, en Finlandia<sup>4</sup>, cuya generación se estimaba en 1.600 MW, así como varias centrales de carbón en Polonia, las cuales podrían tener incidencia en las Repúblicas bálticas. También se proponía la construcción de una nueva turbina de gas de ciclo combinado en Lituania, que aportaría unos 444 MW de potencia a la red interna. Estos planes evidenciaban la imposibilidad de aumentar considerablemente el porcentaje de generación eléctrica a través de renovables hasta tener un peso relevante en el mix energético regional, pues la tecnología necesaria para hacerlo no estaba todavía madura.

Otro de los grandes proyectos de generación eléctrica era la central nuclear de Visaginas. El gobierno lituano cerró en 2009 su último reactor nuclear, el de Ignalina, heredado de la época soviética, por lo que el BEMIP proyectaba la construcción de una nueva planta en una ubicación cercana a la anterior. Esto permitiría aumentar la generación propia en unos 3.400 MW, lo que sumado a las otras fuentes de producción eléctrica y a las interconexiones para conectar el país con Suecia y Polonia supondrían un importante aumento de la autonomía energética tanto del país como de sus vecinos. Sin embargo, el proyecto levantó polémica desde el inicio, ya que algunos partidos políticos lituanos se opusieron a su construcción (Euroactiv, 2012).

Es destacable que todos estos planes de generación estuvieran diseñados poder transferir electricidad a otros Estados miembros de la UE, lo que ponía de relieve el carácter ampliamente regional de la iniciativa. Por ejemplo, se proyectaba una solución combinada para conectar hasta 1.600 MW de energía eólica *offshore* de la región del báltico con los mercados de Alemania, Suecia y Dinamarca, una iniciativa presumiblemente ligada al objetivo de aumentar

---

<sup>3</sup> El plan de acción proyectaba una potencia instalada de aerogeneradores de 900 MW en Estonia, 550 MW en Letonia y 500 MW en Lituania en 2020 (High Level Group of BEMIP, 2009a: 7-8).

<sup>4</sup> Finlandia cuenta en la actualidad con cinco reactores repartidos en dos centrales nucleares y una central en construcción. Entre ambas suman actualmente el 33% de la generación eléctrica del país, aunque se estima que cuando se construya la central de se podrá alcanzar el 60% del total. Esta política de proyección nuclear contrasta con la de otros Estados miembros pertenecientes al BEMIP, como Alemania, que pretende cerrar todas sus plantas en el 2022.

la generación a través de aerogeneradores en más de 16 GW entre todos los países del BEMIP, o la intención de mejora en las líneas de alta tensión hacia y desde Polonia con los proyectos de construcción de centrales nucleares tanto en su territorio como en otros Estados miembros de la región.

## 1.2. Gas

La integración del mercado del gas natural era la cuestión más compleja a la que se enfrentaban los firmantes del BEMIP, ya que en 2009 tanto Finlandia como Estonia, Letonia y Lituania -estos últimos por su anterior pertenencia a la URSS-, dependían exclusivamente del suministro ruso para abastecerse (Comisión Europea, 2017). Sin embargo, el mayor problema no era la inseguridad energética subyacente a esta situación, una realidad que tomaría una mayor dimensión a partir de 2014, si no la dificultad de adaptar su estructura normativa y empresarial al Tercer Paquete Legislativo, que entró en vigor ese mismo año, ya que se trataba de mercados de carácter monopolista con una importante presencia de Gazprom, compañía perteneciente a un tercer país.

En el plan de acción, además de reconocer la necesidad de «continuar los esfuerzos para encontrar la solución más económica para conectar Finlandia y los tres Estados bálticos a la red europea integrada del gas» (High Level Group of BEMIP, 2009a: 12), en clara referencia al coste para el usuario derivado de la superación de esta situación. Por otra parte, también se asimilaba la necesidad de «acciones para mejorar el marco regulatorio en los países derogados y para que las normas nacionales cumplan con la legislación comunitaria aplicable para una transición sin problemas de un régimen derogado a la plena apertura del mercado» (High Level Group of BEMIP, 2009a). El Grupo de Alto Nivel era consciente de la dificultad de los cambios propuestos, pues se trataba de cambiar un mercado ampliamente intervenido en el que una única empresa pública ostenta el monopolio a otro regido por la libre competencia y acceso a las redes.

Para llevar a cabo la integración, el plan de acción proponía unos requisitos mínimos para integrar a los Estados bálticos en el mercado gasista europeo, que deberían ir completándose de manera paulatina. Los objetivos finales eran la integración de Estonia, Lituania y Letonia con los otros miembros de la UE y la creación de gestores de redes de transporte (TSO por sus siglas en inglés) completamente independientes que permitieran un acceso a las tuberías no discriminatorio y transparente en los precios, así como al almacenamiento del hidrocarburo. Se trataba de aplicar, como se ha mencionado antes,

el Tercer Paquete Legislativo en los países cuyos mercados provenían de la época soviética, facilitando el acceso a terceros «de manera no discriminatoria a todos los usuarios de la red que se adaptan a la demanda del mercado» (High Level Group of BEMIP, 2009a: 15).

Por otra parte, el documento establecía como requerimiento para lograr la integración la conformidad de la UE en los contratos de suministro con terceros países, además de garantizar que «los acuerdos intergubernamentales como marco y/o condición previa para los contratos de suministro se negocien con pleno respeto al Tratado de la Comunidad Europea» (High Level Group of BEMIP, 2009a: 16), lo que suponía que la adquisición de gas ruso por parte de los Estados de la región tenía que cumplir con la normativa contemplada en el Tercer Paquete Legislativo. Por su parte, y dados los planes para construir terminales de Gas Natural Licuado (GNL) en las tres Repúblicas bálticas, el plan de acción requería que estos servicios estuvieran en consonancia con la legislación europea antes de entrar en funcionamiento.

Para completar el desligue del gas natural ruso se proyectaban diferentes infraestructuras para que los países del BEMIP pudieran acceder a otras fuentes de suministro y aumentar la solidaridad entre ellos. Además, se reconocía que «los proyectos de desarrollo de infraestructura de gas en la región son necesarios para permitir la creación y el fortalecimiento del mercado interno» (High Level Group of BEMIP, 2009a: 17), aunque se asumía que la lenta implementación de la legislación y las restricciones geopolíticas influirían negativa en la diversificación. En este punto, se proponían cuatro líneas de acción, que iban desde disminuir la dependencia de Estonia, Letonia y Lituania de un único proveedor -en clara alusión Rusia- para reducir aislamiento energético hasta ofrecer soluciones para aumentar las importaciones de GNL, pasando por fortalecer el papel de Polonia como puente energético la mejora de la infraestructura en el Báltico occidental para compensar la disminución de las reservas danesas de gas natural.

Para lograrlo, y en primer lugar, se proponía la construcción de una importante infraestructura para conectar la región, como el Baltic Connector, un gasoducto entre Estonia y Finlandia con capacidad para 2 Billion Cubic Meters (bcm) anuales. Entre otros, se proyectaron las tuberías Amber PolLit y Amber, dos gasoductos para conectar Alemania y Polonia con Lituania, Letonia y Estonia, la mejora de la infraestructura interna entre las tres Repúblicas bálticas y el aumento de la capacidad de almacenaje en la región. Cabe destacar, por otra parte, la intención de poner en marcha un segundo ramal del gasoducto Yamal, que conecta Polonia y Rusia a través de Bielorrusia, lo

que en un principio actuaría en contra de los objetivos de la iniciativa al aumentar la cuota de gas natural ruso en la región.

En segundo lugar, se proponía aumentar las fuentes de abastecimiento de gas natural, aunque dada la geografía de la zona, estas solo podían basarse en el aumento de la exportación de GNL<sup>5</sup>. Debido a esto, se programó la construcción de centrales de regasificación en Finlandia, Lituania, Estonia y Letonia, todas ellas con una capacidad entre los 2 y los 3 bcm anuales. Sin embargo, del documento se desprende que estas infraestructuras, por su elevado precio, debían ser estudiadas y aprobadas a través planes de viabilidad y comparadas con otras posibles opciones, como la conversión en buques. Además, el Grupo de Alto Nivel condicionaba estas plantas a la previa puesta en marcha de los gasoductos que debían conectar a las Repúblicas bálticas con el fin de evitar que se convirtieran en pequeñas islas energéticas.

### 1.3. Petróleo

Respecto al petróleo, el plan de acción no recogía ninguna medida en especial, pues estas ya estaban integradas en otros programas regionales. Sin embargo, el documento sí mencionaba los problemas a los que se enfrentaba el suministro de petróleo, muy dependiente de Rusia<sup>6</sup>. En primer lugar, se referencian a los problemas técnicos serios a los que se enfrentaba la tubería Druzhba, el oleoducto más grande del mundo que conecta Siberia con Centroeuropa, que ponían en evidencia la débil seguridad de suministro de la región. Debido a estas incidencias, se estaba registrando un aumento de las exportaciones de crudo a través de barcos petroleros, con el consiguiente daño ecológico. Por otra parte, y pese que ya había superado los planes de viabilidad, el corredor caspio del petróleo seguía sin construirse, lo que dificultaba el acceso a otras fuentes de suministro.

---

<sup>5</sup> Exceptuando las cada vez más exiguas reservas de gas natural en Dinamarca y Suecia, los Estados bálticos no tienen posibilidad de conectarse con importantes productores de gas natural a excepción Rusia, pues su apartada localización les impide ser parte de las grandes rutas de suministro (Comisión Europea, 2017).

<sup>6</sup> En 2009, tanto Estonia como Letonia importaban la mayor parte del crudo desde Lituania, dejando un escaso margen para las compras a Rusia -un 24% y un 12% respectivamente-. Sin embargo, la dependencia lituana del petróleo rusa superaba el 94%. Por su parte, Rusia y Finlandia superaban el 70%. (Comisión Europea, 2017).

## 2. Resultados en 2014

Tras la publicación del plan de acción en 2009 y el inicio de los trabajos proyectados, tanto la Comisión Europea como el Grupo de Alto nivel estuvieron muy atentos en el siguiente lustro al avance de los proyectos propuestos. De este modo, se publicaron en los años sucesivos varios informes sobre el progreso del BEMIP, siendo especialmente relevante el de 2014 debido a su extensión. Además, ese mismo año se publicó la Estrategia Europea de Seguridad Energética, que recogía la aspiración del enfoque regional para la integración del mercado europeo de la energía y que iba a incluir como prioritarios varios de los planes e infraestructuras programadas en el documento anterior. Por otra parte, la publicación en 2013 de la primera lista de Proyectos de Interés Común -PCIs por sus siglas en inglés-, con un presupuesto de 5,85 millones de euros para construir infraestructuras energéticas transeuropeas en el periodo 2014-2020 (Comisión Europea, 2013), también tuvo un importante impacto en la iniciativa, pues aportaba financiación europea para gran parte de las infraestructuras proyectadas. Por último, cabe mencionar la entrada en vigor del Tercer Paquete Legislativo, cuya adaptación supuso un reto legislativo para todos los Estados miembros del BEMIP.

### 2.1. Electricidad

Respecto a la electricidad, la integración de los países de la región en el Nord Pool pudo completarse sin apenas dificultad, pues el mercado intradiario comenzó a operar en todos los países desde 2013, si bien en 2014 todavía existían problemáticas específicas que abordar. Por su parte, la Comisión inició negociaciones con Rusia y Bielorrusia sobre el marco legal en el que operaría las redes eléctricas de Estonia, Letonia y Lituania sincronizadas con el anillo BRELL, un importante paso fijado en el BEMIP. Sin embargo, tres años después las Repúblicas bálticas decidieron reevaluar las conversaciones en base a un estudio relativo a la interconexión eléctrica que evidenciaba que, desde un punto técnico, «la sincronización [con la red continental] no sería comercialmente viable ya que los costos totales de la desincronización pueden ser mayores que los beneficios» (High Level Group of BEMIP, 2014: 18). No se trataba de una cuestión baladí. Desde la puesta en marcha de la iniciativa, importantes *think tank* y expertos pusieron en duda la viabilidad económica del proyecto, más político que comercial, debido a los altos costes y a la dificultad técnica que suponía la desincronización con el sistema BRELL (Eldiario.es, 2019). Pese a este contratiempo, el proyecto no estaba entre los principales objetivos del BEMIP en 2009, si bien tomaría un importante impulso a

partir de 2015 con el reforzamiento del plan de acción y, sobre todo, con la liberación de importantes fondos europeos para financiarlo.

En referencia a las infraestructuras programadas, el informe asumía que «las interconexiones prioritarias identificadas en el plan de acción BEMIP se han implementado de acuerdo con el plan» (High Level Group of BEMIP, 2014: 4), poniendo énfasis en el buen progreso de los proyectos Estlink 2, ya completado en esa fecha, Nordbalt y LitPolLink -anteriormente llamado Amber PolLit-, especialmente relevantes de cara al buen funcionamiento del mercado regional. En 2013, todos estos proyectos fueron incluidos en la lista de la Proyectos de Interés Común para recibir financiación comunitaria y, un año después, se identificaron como prioritarios en la Estrategia Europea de Seguridad Energética, lo que aumentó su relevancia. Estos movimientos pusieron de relieve el deseo de las instituciones europeas de la mejora de la autonomía energética de las Repúblicas bálticas y su conexión con el resto de la UE, pese a las dudas suscitadas respecto a la viabilidad de los proyectos.

Además, el informe hacía referencia a los proyectos destinados a incrementar la generación eléctrica, una de las claves del BEMIP. Excepto Polonia, todos los países habían aumentado significativamente su capacidad instalada de energía eólica tanto *offshore* como *onshore*. Sin embargo, la mejora de Estonia, Letonia y Lituania no superó el 50% de lo programado para final de la década, si bien los planes hacían presagiar que el objetivo a 2020 se iba a cumplir. Por su parte, Finlandia y Polonia tampoco avanzaron significativamente. Aunque el primero sí había puesto operativos varios de los campos eólicos programados, el segundo solo había instalado 3.385 MW en 2014, una cifra bastante por debajo de su potencial. Según la oficina de estadística polaca, solo el 8,9% de la energía consumida en 2013 en el país provenía de renovables, una cifra que descendió en 2016, poniendo en peligro el objetivo de renovables negociado para el fin de la década (Walkowska, 2017).

Otro asunto importante fue la energía nuclear. En el plan de acción de 2009 se contemplaba la construcción del tercer reactor en la planta finlandesa de Olkiluoto y tres centrales nucleares en los países del BEMIP, dos en Polonia y una en Lituania. La puesta en marcha de esta última sufrió un importante revés en 2012, cuando un referéndum no vinculante mostró la oposición de la población al proyecto. Dos años después, el Parlamento impulsó de nuevo la construcción de la planta de Visaginas, abriendo conversaciones con los inversores para impulsar los planes. Sin embargo, el avance fue lento y difícil debido a diferentes factores, como los problemas de rentabilidad, cuestiones



de seguridad energética, las conversaciones con los Estados vecinos para compartir la energía o la oposición pública al proyecto<sup>7</sup>.

## 2.2. Gas natural

En lo referente al gas, y al igual que lo sucedido con la electricidad, la publicación de la primera lista de PCIs y de la Estrategia Europea de Seguridad Energética aumentaron la relevancia de varias infraestructuras proyectadas en el marco del BEMIP. Debido a esto, los proyectos clave para ganar autonomía y seguridad energética y mejorar las conexiones de las Repúblicas bálticas con otros Estados miembros siguieron siendo una prioridad, en especial la construcción del Baltic Connector y de varias centrales de regasificación en Estonia, Letonia y Lituania.

Por ejemplo, «los trabajos en la terminal de GNL Klaipeda y la tubería Klaipeda-Kiemenai han progresado de acuerdo con el cronograma» (High Level Group of BEMIP, 2014: 6), la cual se consideraba esencial para reducir la dependencia externa de la región. Además, hubo avances significativos en la armonización de las regulaciones nacionales de los mercados del gas y en la implantación del Tercer Paquete Legislativo, ya que los tres países habían reportado una implementación completa en esa fecha. Además, «como resultado de la elección de Lituania del modelo de desagregación de propiedad en su Ley de Gas, [...] se llegó a un acuerdo para adquirir las acciones de Gazprom de los operadores de sistemas de transmisión y distribución de Lituania» (High Level Group of BEMIP, 2014: 8), en referencia a la importante reestructuración normativa llevaba a cabo por el Gobierno lituano en el sector del gas natural, algo que posteriormente también harían Estonia y Letonia.

Pese a esto, el documento informaba sobre un «progreso limitado» (High Level Group of BEMIP, 2014: 6) en otros proyectos críticos, especialmente los gasoductos que debían conectar los Estados bálticos y la terminal regional de GNL, sin localización exacta en esa fecha pese al interés por ubicarla en el Golfo de Finlandia. Esta última afirmación bien podría referirse a las discusiones sobre la viabilidad de ampliar las fuentes de importación de gas natural para reducir la dependencia de Rusia, algo que a nivel comercial no parecía muy rentable dados los precios del GNL en aquel momento. Pese a esto, la construcción de dicha planta se catalogó en 2013 como Proyecto de Interés

---

<sup>7</sup> La miniserie de HBO sobre el desastre de Chernóbil ha podido tener un efecto negativo muy importante en la población, ya que esta se grabó en la central nuclear de Ignalina, muy similar a la accidentada y que se encuentra en el lugar donde se pretende construir la nueva planta. De hecho, el turismo hacia el complejo lituano de origen soviético se ha incrementado desde el estreno de los capítulos. (Barber, 2019).

Común y se planificó en la Estrategia Europea de la Seguridad Energética, así como otros proyectos de GNL regionales, de lo que se deducía una invariabilidad de la línea de acción política pese a las dudas comerciales.

Sin embargo, el más importante de los proyectos del BEMIP era el Baltic Connector, un gasoducto *offshore* para conectar Estonia con Finlandia. Su construcción se alargó sensiblemente desde su planificación, aunque ese mismo año entró en funcionamiento gracias a los 187,5 millones de euros -de un total de 250 millones- otorgados por la Comisión para su finalización (Baltic Connector, 2019). Esta dilación provocó un nulo progreso en las conexiones entre Lituania, Letonia y Estonia, que dependían directamente de la operatividad de la tubería y de la central de regasificación de Klaipeda, que entró en funcionamiento en 2015. También se reportaron retrasos en el aumento de la capacidad de almacenamiento de gas debido a su poca viabilidad económica, así como la planta de GNL programada para Letonia, que finalmente se suspendió.

En general, el informe sobre el progreso del BEMIP de 2014 dejaba en evidencia tres cosas. La primera era el interés de las instituciones europeas por mantener latente la iniciativa, que se tradujo en su inclusión en todos los grandes proyectos energéticos de la Comisión, como la Estrategia de la Seguridad Europea o las listas de PCIs. En segundo lugar, destacaba la voluntad de progreso de las Repúblicas bálticas, con una destacable disposición para aumentar su autonomía y seguridad energética. Estas actitudes podían entenderse en base a la agresiva posición de Rusia en la Revolución del Euro-maidán ucraniana, ejecutando sus ambiciones territoriales en Crimea y el este de Ucrania. Es de entender que Estonia, Letonia y Lituania, cuya acción exterior siempre ha sido recelosa de su mayor vecino, se aferraran a la iniciativa para reducir sus lazos energéticos con un Estado que de manera ordinaria utiliza el gas natural como herramienta de poder en su zona natural de influencia. Como tercer punto, cabe mencionar que esta voluntad política chocaba con relevantes dudas sobre la viabilidad económica y comercial de las infraestructuras y los proyectos relativos al BEMIP, lo que dificultaba el avance.

### **3. Refuerzo del BEMIP**

Seis años después de la puesta en marcha del BEMIP, los Estados integrantes firmaron un nuevo Memorándum de Entendimiento para redoblar los esfuerzos y aumentar la ambición de los objetivos finales. Esto se debía, en gran parte, al nuevo contexto energético europeo, pues se habían fijado metas que afectaban de manera directa a los proyectos planteados, como la

necesidad de alcanzar el 20% de producción a través de renovables o la del el 20% de eficiencia energética en 2020 (Comisión Europea, 2010), con un aumento relevante para 2030. En ese marco, la Comisión también fijó la obligación de aumentar las interconexiones eléctricas entre los Estados miembros un 10% al final de la década, condicionando profundamente los proyectos desarrollados en la región. Además, la Estrategia Europea de la Seguridad Energética había puesto el foco tanto en la falta de integración de los mercados bálticos como en su vulnerabilidad debido a su alta dependencia del exterior (Comisión Europea, 2014).

Por otro lado, En 2015 se puso en marcha la Unión de la Energía, el mayor proyecto energético europeo hasta la fecha y que pretende «garantizar una energía asequible, segura y sostenible para Europa y sus ciudadanos» (Comisión Europea, 2015: 1). Firmado el mismo año que el reforzamiento del BEMIP, edifica la política energética europea en base al avance en cinco dimensiones clave interconectadas entre sí -seguridad energética, el mercado interior de la energía, eficiencia y moderación de la demanda, descarbonización de la economía y la innovación y el desarrollo de tecnología para favorecer la transición energética-. El objetivo final es crear un mercado único basado en la seguridad de suministro, la competitividad y la solidaridad entre los Estados miembros, donde el acceso a la energía sea transparente y asequible para todos los ciudadanos europeos. Estos nuevos y ambiciosos planes influenciaron mucho la reformulación del BEMIP, que pasó de ser una iniciativa regional con apoyo de la Comisión a un proyecto del que dependía en gran parte el éxito de la Unión de la Energía y de la Estrategia Europea de Seguridad Energética, lo que propició un papel más activo de las instituciones europeas.

El nuevo MoU reconocía la necesidad de aumentar los esfuerzos para «implementar de manera correcta y eficiente el acervo energético de la Unión y lograr de manera eficiente y oportuna los objetivos de la política energética de la Unión» (High Level Group of BEMIP, 2015: 4), lo que suponía acoplar los proyectos del BEMIP a los nuevos planes energéticos del conjunto de la UE. En este contexto, se aseguraba que «la cooperación regional efectiva en la región del Mar Báltico es clave para lograr los objetivos de la política energética y para abordar los principales desafíos que enfrentan los Estados miembros en el sector energético» (High Level Group of BEMIP, 2015: 4), aceptando la estrategia de la Comisión de profundizar por áreas territoriales en la integración energética.

En el documento se proponían cambios relevantes a nivel organizativo, sumando al Grupo de Alto Nivel, con cambios de calado, otros grupos de

trabajo a nivel técnico, así como reuniones especializadas y la participación de terceros actores interesados. Por otro lado, se aprobaba la extensión de los objetivos del BEMIP para incluir, además de los relativos a la generación de energía y la unión de los mercados del gas natural y la electricidad, «otros aspectos de la política energética de la Unión, en particular: la seguridad de suministro, eficiencia energética, energías renovables y varios aspectos de la integración de la red eléctrica de los Estados bálticos» (High Level Group of BEMIP, 2015: 5). Se trataba de un paso importante, pues suponía unificar los proyectos de la Unión de la Energía y el BEMIP, otorgando una importante coherencia a la política energética de la UE.

La ampliación del BEMIP tenía, como uno de sus objetivos más ambiciosos, la sincronización de las Repúblicas bálticas con la red continental europea, pues la Comisión lo consideraba un importante avance para la autonomía eléctrica de la región. En realidad, se trataba de un proyecto planteado con anterioridad que había sido paralizado por las dificultades técnicas existentes y su alto coste económico. Sin embargo, en 2015 se volvió a relanzar debido a que la Comisión lo había incluido en la Estrategia de Seguridad Energética y que su conclusión era necesaria completar la Unión de la Energía. Así lo reconocieron los Estados firmantes del MoU, que asumían su importancia para lograr un mercado energético totalmente integral pese a la evidente complejidad legal, técnica y financiera. Esta sincronización deberá estar disponible en 2025, cuando Estonia, Letonia y Lituania se desconecten definitivamente del llamado anillo BRELL y se sincronicen con la red continental.

La desincronización es un proyecto complejo. Hasta el momento, y por razones históricas, las redes eléctricas de las Repúblicas bálticas operan en la misma frecuencia y con los mismos parámetros que la red rusa y bielorrusa, una anomalía en un continente en el que la mayoría de los países -excepto los nórdicos, Irlanda y el Reino Unido- operan sincrónicos. Tras la puesta en marcha de una infraestructura de interconexión con otros Estados miembros, el objetivo era sincronizarlas para aumentar considerablemente la seguridad energética, tal y como hicieron anteriormente otros países como Polonia, Hungría, Bulgaria o Rumanía. Este proyecto permitirá a los Estonia, Letonia y Lituania obtener el control total de sus redes eléctricas y fortalecer su autonomía, permitiendo que sus sistemas operen bajo las reglas europeas en beneficio de todos los consumidores (Comisión Europea, 2018).

En 2018, Letonia, Estonia y Letonia firmaron, junto a la Comisión, una Hoja de Ruta Política con la que se comprometían a finalizar la sincronización en 2025. En ella, se concretaba que la «sincronización de los Estados bálticos con las redes europeas continentales es una prioridad política clave e

importante para garantizar una energía segura, asequible y sostenible para la región del Mar Báltico oriental, de acuerdo con los objetivos de la política energética de la Unión» (Comisión Europea, 2018c). Sin embargo, en el texto se reconocía que la red LitPol Link, proyectada en 2009 para conectar Lituania y Polonia, no era suficiente para la sincronización, por lo que se planeaba la construcción de un clave submarino con el fin aumentar la capacidad, el cual fue bautizado como *Harmony Link* (LitGrid, 2019). Aunque se especificaba que estos proyectos eran viables según los detallados estudios previos, en el documento se hacía referencia a que, si «la solución no proporciona un nivel aceptable de seguridad de suministro con costos razonables, las partes acuerdan continuar buscando opciones alternativas que garanticen el nivel deseado de seguridad de suministro y costos» (Comisión Europea, 2018c). En este punto, se volvía a hacer referencia a la posible inviabilidad comercial del proyecto pese a la voluntad política de llevarlo a cabo.

Respecto al gas natural, la idea era muy similar, pues se trata de adherir a las Repúblicas bálticas al mercado interior del gas natural a través de Polonia. Para ello, se creó el Grupo de Coordinación Regional del Mercado del Gas - RGMCG por sus siglas en inglés-, integrado por Estonia, Letonia y Lituania en 2016, con Finlandia como observador. El objetivo final era interconectar a todos países y lograr un efectivo funcionamiento a nivel regional en el marco del mercado interior, además de consolidar la seguridad energética y reducir la dependencia exterior. Las infraestructuras proyectadas para hacerlo eran, principalmente, el Interconexión de Gas Lituania-Polonia -GIPL por sus siglas en inglés-, y el Baltic Connector, ambos ya programados en el primer plan de acción del BEMIP y que deberían estar disponibles a finales de 2019 (High Level Group of BEMIP, 2015b).

Para financiar todos estos proyectos, la Comisión publicó en 2017 la tercera lista de Proyectos de Interés Común, en la que se incluían todas las infraestructuras necesarias para la interconexión eléctrica y gasista de las Repúblicas bálticas con otros Estados miembros, así como la sincronización de su red eléctrica con la continental. Al contrario que en 2009, y como continuación de lo iniciado con la lista de PCIs publicada en 2013, la ejecución de las conexiones ya no dependía de la capacidad económica de los países involucrados, sino que la Comisión asumía la mayor parte del peso financiero, haciendo del BEMIP un proyecto más europeo que regional. En el listado de 2017 se recogían, por ejemplo, todas las líneas destinadas a la integración y sincronización del sistema eléctrico de los Estados bálticos con las redes europea o la conocida como Tercera Interconexión entre Estonia y Finlandia, entre otros. Respecto al gas natural, se incluían el Baltic Connector, las

conexiones entre los tres países bálticos o el GIPL (Comisión Europea 2017b). Es evidente que la financiación europea supuso un importante empujón para algunos de estos proyectos, principalmente para aquellos en los que existían dudas comerciales. Sin embargo, también reforzó el papel político del BEMIP, ya que se pretendía completar sin reparar en exceso su viabilidad unos planes que difícilmente se hubieran desarrollado si no fueran parte esencial para completar la Estrategia Europea de la Seguridad Energética y la Unión de la Energía.

#### 4. Estado actual del BEMIP

Desde que se adoptó la iniciativa BEMIP hace diez años, es evidente que se han logrado importantes avances en la reducción de la llamada *isla energética* báltica, mucho más conectada y autónoma en la actualidad. El plan de acción que acompañaba al MoU en 2009 proponía importantes medidas para mejorar la interconexión entre Estonia, Letonia y Lituania y el resto de los Estados miembros, de los que la mayoría se han cumplido o lo harán en un breve periodo de tiempo. Por otra parte, muchos de estos proyectos se han revitalizado gracias a su inclusión en las listas de PCIs, lo que les permitió acceder a los fondos europeos necesarios para su finalización, además de la relevancia asumida tras el salto hacia adelante dado en 2015 con la fundación de la Unión de la Energía y el reforzamiento del BEMIP.

En el primer MoU se estipuló la necesidad de acabar con el aislamiento de las Repúblicas bálticas, por lo que se diseñaron importantes infraestructuras para conectarlos entre ellos y con otros Estados miembros de la UE. En la actualidad, todos estos proyectos se han completado o están a punto de hacerlo. Por ejemplo, el Nordbalt comenzó a operar en 2016, conectando Lituania y Suecia con una capacidad de 700 MW (ABB, s.f.), mientras que el EstLink 1 y el EstLink 2 están operativos desde el 2013 y 2014 respectivamente, sumando una transmisión eléctrica nominal de 1.000 MW entre Estonia y Finlandia (EstLink2, s.f.). La primera fase del LitPol Link, esencial para la sincronización de las Repúblicas bálticas con la red continental, funciona desde 2016 (Polskie Sieci Elektroenergetyczne, 2019), mientras que el tercer conector Estonia-Letonia lo hará previsiblemente en 2020 (Elering, s.f.). Además, se ha ejecutado el reforzamiento de las líneas internas en los tres países, así como la progresiva implementación del Tercer Paquete Legislativo en los mercados nacionales pese a la complejidad existente en Estonia (Comisión Europea, 2017c).

Estos éxitos se vieron reflejados en el Cuarto Informe sobre la Unión de la Energía, en el que se reconocía los avances logrados en la región para reducir el aislamiento energético. Según el documento de la Comisión, se han logrado avances significativos en Estonia, Letonia y Lituania, pues si antes eran considerados una *isla energética* en su conjunto, «ahora están debidamente interconectados con el resto de la UE, con un 23,7% de interconexión transfronteriza. Esto ha sido posible gracias a los nuevos interconectores con Suecia, Finlandia y Polonia» (Comisión Europea, 2019: 14). Además, el porcentaje de interconexión entre los tres países supera el 75%, lo que sobrepasaba ampliamente el objetivo del 10% fijado para 2020 (Comisión Europea 2017d: 10-11)<sup>8</sup>. Estas cifras son especialmente relevantes porque en 2014 el nivel de interconexión de la región no superaba el 4% (Comisión Europea 2015b: 5), pero la finalización del Nordbalt, el EstLink 2 y el LitPol Link en los años venideros elevó esta cifra por encima del 20%.

Respecto al aumento de la generación eléctrica, las Repúblicas bálticas han avanzado de manera considerable, desarrollando fuentes de producción propias que han consolidado su autonomía energética. Esto se debe, en parte, a la tendencia europea hacia la energía limpia y renovable, a los proyectos específicos programados en el BEMIP y al propio esfuerzo de los gobiernos nacionales por aumentar esta cuota. Gracias a los planes proyectados, los países de la región se encuentran a la cabeza de consumo final bruto procedente de fuentes renovables, con un 39% en Letonia, un 29% Estonia y casi un 26% Lituania, superando ampliamente el objetivo programado para el 2020 (Eurostat, 2019).

Sin embargo, cabe destacar que no se han alcanzado las cifras planificadas respecto a la energía eólica. En 2018, Estonia tenía instalada una potencia de 309 MW, muy por debajo de los 900 MW programados para final de la década, mientras que Letonia posee actualmente una potencia instalada de 66 MW, por debajo de la proyección de 550 MW, y Lituania solo llega a los 439 MW de los 500 MW acordados (Pineda y Walsh, 2019: 10), por lo que es probable que ninguno alcance el objetivo firmado hace una década. Estas cifras contrastan con la alta tasa de energías renovables que tienen los Estados bálticos, lo que deja claro que, si bien el BEMIP entendía la generación eólica como la fuente más conveniente a largo plazo, el desarrollo de otras

---

<sup>8</sup> Debido a la historia, el tamaño y las características propias de los mercados eléctricos de las Repúblicas bálticas, generalmente no se estudia el grado de interconexión entre Estonia, Letonia y Lituania, muy alto debido a que hasta la década de los 90' formaron parte de un mismo Estado. En este caso, es mucho más relevante estudiar las conexiones entre la región y el resto de la UE para evaluar el grado de aislamiento energético.

tecnologías de la energía ha relegado a un segundo plano el viento. Por ejemplo, Lituania tiene 1.028 MW de potencia hidráulica instalada, superando las cifras de generación a través de aerogeneradores (International Hydropower Association, 2017).

La implantación de las centrales nucleares ha sido mucho más problemática. Aunque en 2019 comenzó a ser operativo en Finlandia el tercer reactor de Olkiuoto -casi diez años después de lo programado inicialmente<sup>9</sup>-, la construcción de la planta lituana de Visaginas está parada desde 2016, año en que el Gobierno aprobó la nueva Estrategia Energética Nacional, congelando el proyecto hasta que «se vuelva rentable con respecto a las condiciones de mercado o se vuelva necesaria teniendo en cuenta las circunstancias de seguridad de suministro de energía» (Ministry of Energy of the Republic of Lithuania, 2016: 3). Por su parte, Polonia plantea tener operativo su primer reactor en 2033 y los próximos cinco antes de 2043, sumando una capacidad total de entre 6 y 9 GW, lo que supondrá un 10% de la energía total producida en el país (Ministry of Energy, 2018). La importancia de esta central deriva de que, además de aumentar la autonomía energética polaca, permitirá transferir electricidad a la región báltica en caso de necesidad a través de las interconexiones ya operativas.

Pese a estos avances, el gran problema de la región sigue siendo la generación eléctrica a través de energías no renovables. Debido a sus particulares características geológicas, los países del norte tienen una mayor dependencia del carbón y algunos tipos de hidrocarburos, los cuales poseen en abundancia. Por este motivo, y aunque la energía producida con este tipo de recursos no supera el 30% (Comisión Europea, 2017e), la dependencia de estos es mucho más acentuada en Estonia y Polonia, lo que tiene efectos muy contaminantes en la región. El primero tiene las mayores reservas de esquisto bituminoso del mundo<sup>10</sup>, el cual utiliza para generar el 73% de su electricidad, con el consiguiente daño ambiental pese a las ventajas sobre su autonomía energética. Para el segundo, el carbón supone casi el 78% del total de su producción eléctrica, una cifra igualmente excesiva en un contexto de tendencia hacia la descarbonización (Eurostat, 2017). Debido a esto, ambos países han sido reacios

---

<sup>9</sup> Por estos retrasos el grupo francés Areva tuvo que hacer frente a una multa de 450 millones de euros. (El Periódico de la Energía, 2018).

<sup>10</sup> El esquisto bituminoso es un tipo de roca con gran cantidad de material orgánico que, al ser sometida a diferentes procesos químicos, puede producir petróleo.



a asumir un papel más activo en la reducción de las emisiones, negándose a firmar el compromiso comunitario de neutralidad climática en 2050<sup>11</sup>.

En cuanto al gas natural, tras la aplicación del Tercer Paquete Legislativo en el mercado letón la liberalización del sector energético es una realidad en las tres Repúblicas bálticas. La principal prioridad del MoU en 2009 era conectar a Estonia, Letonia y Lituania al mercado europeo y evitar así su aislamiento energético. Para ello, era especialmente relevante la construcción del Baltic Connector entre Estonia y Finlandia, con una capacidad programada de 7.2 millones de metros cúbicos diarios (Baltic Connector, 2019). En 2013, el proyecto entró en la lista de PCIs para su financiación europea, y un año después se comenzó su ejecución, lo que hará que entre en funcionamiento en 2020. La otra infraestructura relevante para la conexión báltica con la red europea, la tubería GIPL entre Polonia y Lituania, también fue incluida como proyecto de interés común y deberá estar finalizada en 2021<sup>12</sup>. Por último, la propuesta de doblar la capacidad del Yamal -el gasoducto que conecta Rusia y Centroeuropa a través Polonia-, nunca se llegó a completar. La finalización del GIPL y el Baltic Connector favorecerá la inclusión de las tres Repúblicas bálticas en el mercado interior del gas natural y supondrá un importante paso para consolidar su autonomía energética.

A estas dos importantes conexiones hay que sumarle las plantas de regasificación planificadas en las costas del Mar Báltico, esenciales para reducir la dependencia energética de Rusia. La central de Klaipeda, en Lituania, entró en funcionamiento en 2014 (Klaipėda Nafta, 2017), aumentando la capacidad de importación de la región gracias a los gasoductos construidos para su distribución. Por otra parte, se planificó la construcción de una instalación similar en el Golfo de Finlandia, cuya ubicación final se situó en Muuga, cerca de Tallín, la capital estonia (TallinnLNG, s.f.). En Polonia, desde 2011 está operativa la planta de regasificación de Swinoujscie, en Pomerania Occidental, lo que podría aportar a la región una capacidad de importación extra cuando se terminen las obras de ampliación. Ambos proyectos están siendo financiados con fondos comunitarios.

Según las estadísticas de la UE, Estonia y Letonia siguen importando el 100% del gas natural desde Rusia, aunque ambos han conseguido reducir su

---

<sup>11</sup> Polonia y Estonia, junto con la República Checa y Hungría, se opusieron en 2019 el compromiso de neutralidad climática para 2050 propuesto en el Consejo Europeo. Llama la atención el voto conjunto del Gobierno estonio con países del llamado «Grupo de Visegrado», claramente euroescéptico, lo que se debe a la alta cuota del esquisto bituminoso en la generación eléctrica de Estonia (de Miguel y Sánchez, 2019).

<sup>12</sup> El gasoducto tiene una capacidad de 2.4 bcm entre Polonia y Lituania y 1.9 bcm en el sentido inverso. (Amber Grid, 2018).

ratio de dependencia energética global de manera significativa (Eurostat, 2019). Por su parte, Lituania, que en 2013 compartía el mismo porcentaje, lo ha reducido progresivamente hasta situarlo en el 53% en 2007 gracias a la infraestructura de importación de GNL anteriormente citada. Polonia también ha rebajado sus adquisiciones rusas hasta el 65%, aumentando las importaciones desde Qatar y EE. UU. a través de buques metaneros (Comisión Europea, 2017), favoreciendo la autonomía de la región. Por lo tanto, y pese a que en el global europeo no se está consiguiendo reducir la dependencia ni aumentar las fuentes de abastecimiento, los proyectos en las Repúblicas bálticas sí están logrando una progresiva reducción de las importaciones de gas ruso, bien por el aumento de la cuota de GNL o porque han caído las adquisiciones rusas, como es el caso de Finlandia (Jääskeläinen et.al., 2018: 15).

Sin embargo, tendencia a la diversificación de fuentes de suministro ha sufrido un importante revés con la construcción del Nord Stream 2, un gasoducto que conecta Rusia con Alemania a través del Mar Báltico y el Mar del Norte y que permitirá a Gazprom aumentar su cuota en el mercado gasista europeo. Las motivaciones para su puesta en marcha son evidentes, ya que permitirá a los usuarios alemanes comprar gas natural a precios más reducidos que el GNL. Pese a esto, la mayoría de los países del BEMIP entienden la tubería como un ataque directo tanto a la propia iniciativa como a la Unión de la Energía. Aunque ninguna de las tres Repúblicas bálticas supera el 1% de las exportaciones rusas a la UE, mientras que Alemania aglutina un cuarto del total, la situación de desventaja es evidente, pues una mayor presencia de Gazprom en el mercado común del gas natural podría contrarrestar los grandes esfuerzos realizados para la diversificación de fuentes en la región.

Sin embargo, es incuestionable que todas estas medidas han permitido alcanzar uno de los principales objetivos de la iniciativa BEMIP, ya que Estonia y Letonia han reducido su dependencia del exterior y han aumentado su autonomía energética. Por su parte, Lituania no lo ha logrado, ya que sus importaciones de energía han aumentado, aunque sí ha conseguido diversificar sus fuentes de abastecimiento y reducir más del 45% de las compras de gas natural procedente de Rusia (Comisión Europea, 2017), que han bajado de los 3.1 bcm de 2013<sup>13</sup> hasta los 1.4 bcm de 2018 (Gazprom, 2018). Además, todo parece indicar que estas cifras continuarán reduciéndose en los próximos años una vez que se completen todas las infraestructuras gasistas y eléctricas planificadas.

---

<sup>13</sup> Todas las cifras de ventas de Gazprom se reflejan en el informa anual de negocio de Gazprom (Gazprom, 2013).

## 5. Conclusiones

En este capítulo se ha analizado la iniciativa BEMIP desde su puesta en marcha hasta la actualidad, un proyecto a largo plazo planificado para aumentar la autonomía y reducir el aislamiento de los países del norte de Europa. Aunque el MoU inicial estaba firmado por los representantes de ocho Estados miembros, con Noruega en calidad de observador, en este trabajo me he centrado en el desarrollo de los planes de acción en Estonia, Letonia y Lituania debido a sus características energéticas únicas, pues en el momento de adherirse a la UE no tenían ninguna conexión con otros países comunitarios y sus redes eléctricas estaban -y todavía están- sincronizadas con las de Rusia y Bielorrusia. Por su parte, también se ha mencionado proyectos en Polonia y Finlandia debido a su cercanía e influencia en la región.

El BEMIP nació como una iniciativa de evidente carácter político. En sus inicios, los objetivos proyectados respondían a la clara necesidad de interconectar a las tres Repúblicas bálticas con otros Estados miembros para evitar su aislamiento y poder beneficiarse de la solidaridad comunitaria. Tras los sucesos de Ucrania de 2014 y la anexión sin validez<sup>14</sup> de Crimea por parte de la Federación de Rusia, que enfriaron las relaciones entre ambos bloques, la Comisión aumentó sus esfuerzos para lograr una mayor autonomía y desarrollar su seguridad energética. Esto favoreció el reforzamiento del BEMIP en 2015 para adaptarlo a la nueva realidad europea, propiciando que muchos de los proyectos obtuvieran financiación comunitaria al ser incluidos en las listas de PCIs. Sin embargo, las dudas sobre la viabilidad comercial de parte de las infraestructuras propuestas han estado presentes desde el 2009, ya que muchas de ellas responden más a la voluntad política de desligarse de Rusia que de la búsqueda de soluciones económicas para hacerlas más eficientes o rentables. Esto ha quedado claro con el nombramiento de la estonia Kadri Simson como nueva comisaria de Energía, lo que se entiende como un respaldo tanto a los planes del BEMIP como a la política energética de aumentar la autonomía y la seguridad energética a consta de reducir las importaciones

---

<sup>14</sup> Aunque las autoridades rusas consideran válido el referéndum sobre el estatus político de Crimea celebrado en marzo de 2014 y, por lo tanto, asumen como legal la adhesión de Crimea y Sebastopol el 1 de enero de 2015 en base a la Ley sobre Nuevos Territorios Federales de la Federación de Rusia, en este trabajo se utiliza el término «sin validez» para referirse a la adhesión debido a que la Asamblea General de las Naciones considera, en su Resolución 68/262 sobre la integridad territorial de Ucrania, «que el referendo celebrado en la República Autónoma de Crimea y en la ciudad de Sebastopol el 16 de marzo de 2014, al no tener validez, no puede servir de base para modificar el estatuto de la República Autónoma de Crimea o de la ciudad de Sebastopol» (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2014).

rusas de petróleo y gas natural, unos planes que los diferentes Gobiernos estonios siempre han apoyado<sup>15</sup>.

Aunque algunos proyectos planificados no han conseguido ni siquiera ponerse en marcha, es evidente que el BEMIP ha sido un éxito en Estonia, Letonia y Lituania, ya que ha logrado avanzar profundamente en los objetivos marcados hace diez años. En primer lugar, la llamada *isla energética* ha sido reducida considerablemente, pues en la actualidad la región está interconectada con sus vecinos por encima del 23%, alcanzando además el objetivo comunitario fijado para 2020. Todas las infraestructuras necesarias para ello, proyectadas en el plan de acción de 2009, han sido finalizadas, pues el EstLink 2 funciona desde el 2014 y el NordBalt y el LitPol Link lo hacen desde el 2016. La generación eléctrica también ha aumentado, principalmente a través de renovables, aunque uno de los grandes fracasos del BEMIP ha sido la paralización de la planta nuclear de Visaginas. Por su parte, la desincronización del anillo BRELL se completará en 2025, lo que supondría un gran avance en la autonomía eléctrica de la región.

Respecto al gas natural, tanto el GIPL como el Baltic Connector entrarán en funcionamiento en los próximos años, aumentando las interconexiones con el resto de los Estados miembros. Tras la aplicación efectiva de las directivas del gas del Tercer Paquete Legislativo, los tres países han liberalizado sus sectores gasistas, dando paso a la libre competencia. Sin embargo, ni Estonia ni Letonia han conseguido reducir la dependencia de las importaciones de Rusia, que siguen siendo del 100%, en parte porque fueron incapaces de encontrar una solución regional para la implantación de una planta de GNL, aunque todo parece indicar que esto cambiará cuando entre en funcionamiento la proyectada en Muuga. Lituania sí ha logrado descender las compras a Gazprom gracias a la planta de Klaipeda, aunque su ratio de dependencia energética ha aumentado al no encontrar alternativas locales al gas natural.

En conclusión, los objetivos principales del BEMIP han sido alcanzados, si bien la forma de hacerlo ha ido modificándose a lo largo de la década para adaptarlo a las nuevas necesidades y realidades. Estonia y Letonia han reducido considerablemente su dependencia energética, mientras que Lituania, pese a no lograrlo, ha rebajados sus importaciones de gas natural ruso. El

---

<sup>15</sup> En su intervención ante el Comité de Industria, Investigación y Energía del Parlamento Europeo durante el periodo de candidata a Comisaria de Energía, Kadri Simson dejó clara su intención de continuar con la política energética diseñada por la anterior Comisión. De este modo, hizo referencia a la necesidad de mejorar la seguridad energética y diversificar las fuentes de gas natural, así como de promover el Gas Natural Licuado, además de continuar con la implantación de la legislación comunitaria y con todos los aspectos relacionados con la promoción de la energía renovable, la eficiencia y la descarbonización (Simson, 2019).

grado de interconexión con otros Estados miembros ha aumentado, convirtiendo a la región en una de las más conectadas de la UE, y el proyecto de sincronización, esencial para desligarse de Rusia, avanza de manera satisfactoria. Actualmente, Estonia, Letonia y Lituania se sitúan a la cabeza de la Unión de la Energía gracias a su alto porcentaje de renovables en su mix energético, su cada vez mayor autonomía en materia de energía, su capacidad para diversificar y sus mercados plenamente integrados.

## BIBLIOGRAFÍA

- ABB (s.f.), *Estlink*, enlace web new.abb.com: [https://new.abb.com/systems/hvdc/references/es\\_tlink](https://new.abb.com/systems/hvdc/references/es_tlink)
- ABB (s.f.), *NordBalt HVDC Light connection strengthens the integration of Baltic energy markets with northern Europe*, enlace web new.abb.com: <https://new.abb.com/systems/hvdc/references/nordbalt>
- Amber Grid. (2018), *Gas Interconnection Poland-Lithuania (GIPL)*, enlace web <https://www.ambergrid.lt/en/projects/gas-interconnection-poland-lithuania-gipl>
- Asamblea General de las Naciones Unidas (2014), *Resolución aprobada por la Asamblea General del 27 de marzo de 2014 68/262: Integridad territorial de Ucrania*. Naciones Unidas, enlace web <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/RES/68/262>
- Baltic Connector (2019), *Project purpose and objectives*, enlace web <http://balticconnector.fi/en/the-project/>
- Barber, F. (2019), *El Chernóbil de HBO está en Lituania (y también es una historia de terror)*, Visaginas, El Mundo, enlace web <https://www.elmundo.es/cronica/2019/07/05/5d1dec321efa0c33a8b456e.html>
- Comisión Europea (2010), *Energy 2020: A strategy for competitive, sustainable and secure energy*, Bruselas, Comisión Europea.
- Comisión Europea (2013), *Energy: Commission unveils list of 250 infrastructure projects that may qualify for €5,85 billion of funding*, Bruselas, Comisión Europea, enlace web [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_13\\_932](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_13_932)
- Comisión Europea (2014), *Estrategia Europea de la Seguridad Energética*, Bruselas, Comisión Europea, enlace web [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014\\_2019/documents/com/com\\_com\(2014\)0330\\_/com\\_com\(2014\)0330\\_es.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com(2014)0330_/com_com(2014)0330_es.pdf)
- Comisión Europea (2014b), *Un marco estratégico en materia de clima y energía para el periodo 2020-2030(SWD(2014) 16 final)*, Bruselas, Comisión Europea, enlace web <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0015&from=EN>
- Comisión Europea (2015), *A Framework Strategy for a Resilient Energy Union with a Forward-Looking Climate Change Policy(COM(2015) 80 final)*, Bruselas, Comisión Europea, enlace web [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:1bd46c90-bdd4-11e4-bbe1-01aa75ed71a1.0001.03/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:1bd46c90-bdd4-11e4-bbe1-01aa75ed71a1.0001.03/DOC_1&format=PDF)
- Comisión Europea (2015b), *Energy Union Package: Achieving the 10% electricity interconnection target Making Europe's electricity grid fit for 2020*, Bruselas, Comisión

- Europea, enlace web [https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/publication/FOR%20WEB%20energy%20union%20interconnections\\_EN-1.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/publication/FOR%20WEB%20energy%20union%20interconnections_EN-1.pdf)
- Comisión Europea (2017), *From where do we import energy and how dependent are we?*, enlace web ec.europa.eu: <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/energy/bloc-2c.html>
- Comisión Europea (2017b), *Annex to: Amending Regulation (EU) No 347/2013 of the European Parliament and of the Council(C(2017) 7834 final)*. Bruselas, Bélgica: Comisión Europea, enlace web [https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/annex\\_to\\_pci\\_list\\_final\\_2017\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/annex_to_pci_list_final_2017_en.pdf)
- Comisión Europea (2017c), *Third Energy Package: Commission calls on Estonia to implement two key Directives*, enlace web ec.europa.eu: <https://ec.europa.eu/energy/en/may-2017-third-energy-package-commission-calls-estonia-implement-two-key-directives>
- Comisión Europea (2017d), *Communication on strengthening Europe's energy networks(COM(2017) 718 final)*, Bruselas, Comisión Europea, enlace web [https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/communication\\_on\\_infrastructure\\_17.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/communication_on_infrastructure_17.pdf)
- Comisión Europea (2017e), *What do we produce in the EU?*, enlace web ec.europa.eu: <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/energy/bloc-2b.html>
- Comisión Europea (2018), *Questions and answers on the synchronisation of the Baltic States' electricity networks with the continental European network*, enlace web [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_18\\_4285](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_18_4285)
- Comisión Europea (2018b), *Synchronisation of the Baltic States' electricity grid with the continental European system*, enlace web ec.europa.eu: [https://ec.europa.eu/info/news/synchronisation-baltic-states-electricity-grid-continental-european-system-2018-sep-14\\_en](https://ec.europa.eu/info/news/synchronisation-baltic-states-electricity-grid-continental-european-system-2018-sep-14_en)
- Comisión Europea (2018c), *Political Roadmap on the synchronisation of the Baltic States electricity networks with the Continental European Network via Poland*, Bruselas, Comisión Europea.
- Comisión Europea (2019), *Cuarto Informe sobre el estado de la Unión de la Energía(COM(2019) 175 final)*, Bruselas, Comisión Europea, enlace web <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2019/ES/COM-2019-175-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF>
- Consejo Europeo (2009), *Consejo Europeo de Bruselas 19 y 20 de marzo de 2009: Conclusiones de la presidencia*, Bruselas, Consejo Europeo, enlace web [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/es/ec/106815.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/106815.pdf)
- de Miguel, B. y Sánchez, Á. (2019), *Los países del Este entorpecen la lucha de la UE contra el cambio climático*, Bruselas, El País, enlace web [https://elpais.com/internacional/2019/06/20/actualidad/1561051383\\_088430.html](https://elpais.com/internacional/2019/06/20/actualidad/1561051383_088430.html)
- El Periódico de la Energía (2018), *Areva paga 450 millones por los retrasos en la construcción de la central nuclear de Olkiluoto 3 en Finlandia*, enlace web [https://elperiodicodelaenergia.com/: https://elperiodicodelaenergia.com/areva-paga-450-millones-por-los-retrasos-en-la-construccion-de-la-central-nuclear-de-olkiluoto-3-en-finlandia/](https://elperiodicodelaenergia.com/:https://elperiodicodelaenergia.com/areva-paga-450-millones-por-los-retrasos-en-la-construccion-de-la-central-nuclear-de-olkiluoto-3-en-finlandia/)
- Eldiario.es (2019), *La conexión eléctrica de los bálticos con Europa, un reto técnico y político*, enlace web [https://www.eldiario.es/economia/conexion-electrica-balticos-Europa-politico\\_0\\_922857851.html](https://www.eldiario.es/economia/conexion-electrica-balticos-Europa-politico_0_922857851.html)
- Elering (s.f.), *The third Estonia-Latvia interconnection*, enlace web <https://elering.ee/en/third-estonia-latvia-interconnection>
- Epsø-G Group (2015), *LitPol Link, the power link between Poland and Lithuania*. (Ministerio de Energía. Gobierno de Lituania.), enlace web <https://www.epsog.lt/en/projects/litpol-link-the-power-link-between-lithuania-and-poland>

- EstLink2 (s.f.), *Project Overview.- EstLink 1 vs EstLink 2*, enlace web <http://estlink2.elering.ee/>: <http://estlink2.elering.ee/estlink-1-vs-estlink-2/>
- Estonian Wind Power Association (2018), *Installed wind energy in Estonia*, enlace web <http://www.tuuleenergia.ee/en/windpower-101/statistics-of-estonia/installed-capacity/>
- Euroactiv (2012), *Lithuania swings left, abandons nuclear plant project*, enlace web <https://www.euroactiv.com/section/elections/news/lithuania-swings-left-abandons-nuclear-plant-project/>
- Eurostat (2019), *Share of renewable energy in the EU up to 17.5% in 2017*, enlace web <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9571695/8-12022019-AP-EN.pdf/b7d237c1-ccea-4adc-a0ba-45e13602b428>
- Eurostat (2017), *Energy production, 2007 and 2017*, enlace web [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Energy\\_production,\\_2007\\_and\\_2017\\_\(million\\_tonnes\\_of\\_oil\\_equivalent\)\\_upd.png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Energy_production,_2007_and_2017_(million_tonnes_of_oil_equivalent)_upd.png)
- Eurostat (2019), *Energy dependence rate-all products, 2007 and 2017*, enlace web [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Energy\\_dependency\\_rate\\_%E2%80%94all\\_products,\\_2007\\_and\\_2017.png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Energy_dependency_rate_%E2%80%94all_products,_2007_and_2017.png)
- Gazprom (2013), *Annual Report 2013*, Moscú, OAO Gazprom.
- Gazprom (2018), *Annual Report 2018*, Moscú, PJSC Gazprom.
- High Level Group of BEMIP (2009), *Memorandum of Understanding on the Baltic Energy Marketing Interconnection Plan*, Bruselas, Comisión Europea, enlace web [https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2009\\_bemip\\_mou\\_signed.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2009_bemip_mou_signed.pdf)
- High Level Group of BEMIP (2009a), *Baltic Energy Market Interconnection Plan Final Report*, Comisión Europea, enlace web [https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2009\\_11\\_25\\_hlg\\_report\\_170609\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2009_11_25_hlg_report_170609_0.pdf)
- High Level Group of BEMIP (2014), *6th Progress Report*, Progress Report, Comisión Europea, enlace web [https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/20142711\\_6th\\_bemip\\_progress\\_report\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/20142711_6th_bemip_progress_report_1.pdf)
- High Level Group of BEMIP (2015), *Memorandum of Understanding on the reinforced Baltic Energy Market Interconnection Plan*, Lexumburgo, Comisión Europea, enlace web [https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/ROMANAD\\_2016.02.08\\_11.32.52\\_5C4N2560\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/ROMANAD_2016.02.08_11.32.52_5C4N2560_1.pdf)
- High Level Group of BEMIP (2015b), *PA Energy – BEMIP Action Plan (for competitive, secure and sustainable energy)*, Comisión Europea, enlace web [https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/BEMIP\\_Action\\_Plan\\_2015.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/BEMIP_Action_Plan_2015.pdf)
- International Hydropower Association (2017), *Lithuania statistics*, enlace web [hydropower.org: https://www.hydropower.org/country-profiles/lithuania](https://www.hydropower.org/country-profiles/lithuania)
- Jääskeläinen, J.; Höysniemi, S.; Syri, S. y Tynkkynen, V.-P. (2018), "Finland's Dependence on Russian Energy—Mutually Beneficial Trade Relations or an Energy Security Threat?", en *Revista Sustainability*, 1-25.
- Klaipėda Nafta (2017), *Klaipėda LNG Terminal*, enlace web <https://www.kn.lt/en/our-activities/lng-terminals/klaipeda-lng-terminal/559>
- LitGrid. (2019), *LitPol Link company completed its mission. PSE and Litgrid will cooperate directly*, enlace web <https://www.litgrid.eu/index.php/news-events-/news/litpol-link-company-completed-its-mission-pse-and-litgrid-will-cooperate-directly/11010>

- Ministry of Energy (2018), *Energy Policy of Poland Until 2040*, Varsovia, Ministry Energy of the Republic of Poland.
- Ministry of Energy of the Republic of Lithuania (2016), *Recommended key guidelines of the national energy*, enlace web <https://enmin.lrv.lt/uploads/enmin/documents/files/Recommended%20Key%20Guidelines%20of%20the%20National%20Energy%20Strategy%20of%20Lithuania.pdf>
- Pineda, I. y Walsh, C. (2019), *Wind energy in Europe 2018: Trends and statistics*, Bruselas, WindEurope, enlace web <https://windeurope.org/wp-content/uploads/files/about-wind/statistics/WindEurope-Annual-Statistics-2018.pdf>
- Polskie Sieci Elektroenergetyczne (2019), *LitPol Link company completed its mission. PSE and Litgrid will cooperate directly*, enlace web <https://www.pse.pl/web/pse-eng/-/litpol-link-company-completed-its-mission-pse-and-litgrid-will-cooperate-directly>
- Simson, K. (2019), *Hearing of Kadri Simson, commissioner-designate (Energy)*. (R. a. Committee of Industry, Entrevistador) Bruselas, Parlamento Europeo, enlace web <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20191003RES63376/20191003RES63376.pdf>
- TallinnLNG (s.f.), *Terminal*, enlace web <https://www.tallinnlng.com/documents/>
- Walkowska, K. (2017), *Energy from renewable sources in 2017*, Oficina Central de Estadística, Departamento de Empresas, Varsovia, Gobierno de Polonia.



# ***EL AUTOMÓVIL EN EL SIGLO XXI: MEDIDAS DE REDUCCIÓN DE EMISIONES Y TECNOLOGÍAS APLICADAS PARA SU CONSECUCIÓN***

**Miguel Ángel Tenas Alós**

CEDEU Centro de Estudios Universitarios (URJC) / Universidad San Jorge

## **1. Introducción**

La industria automovilística genera en Europa, mediante empleos directos, 2´6 millones de puestos de trabajo, que implican el 8´5% del empleo industrial en el continente. El sector, en conjunto, genera un valor de negocio exportador cifrado en 138400 millones de euros. Además, la mayoría de los países de la Unión Europea disponen de fábricas para la producción de automóviles, y por supuesto, todos ellos de redes de distribución y comercialización, generando sus propios empleos directos e indirectos. Pero a estas importantes cifras hay que añadir un complejo problema que está suponiendo la transformación, a pasos agigantados, de esta industria, como es la contaminación generada y la lucha de la Unión Europea -y de las propias ciudades y países- por reducirla.

Esta lucha implica la obligación, para los fabricantes, de reducir la emisión de gases nocivos que producen sus automóviles nuevos, con problemas derivados de los mismos, como sanciones por exceso de contaminación<sup>1</sup> o por falsear los datos, como el famoso Dieseltgate que afectó al Grupo VW, que ha sido el más famoso, aunque no el único caso.

---

<sup>1</sup> La normativa próxima para entrar en vigor -1 de enero de 2020- establece emisiones máximas medias por fabricante -o grupo automovilístico, las compañías pueden elegir la opción que prefieran a la hora de calcular estas cifras- de 95g CO<sub>2</sub>/km. En realidad, la media marcada no es fija para cada compañía, de modo que estos 95g pueden modificarse, con cuestiones como la masa de los automóviles. En la práctica, se prevén efectos perversos de la normativa, pues se calcula que beneficiará a los fabricantes de automóviles más pesados -al tener mayor masa, podrán contaminar más-, y perjudicará a los vehículos más pequeños -al ser más ligeros, tendrán menos posibilidad de contaminación, y requerirán mayores costes tecnológicos, lo que implicará mayor precio de venta al público y descenso de las unidades comercializadas, según los expertos. En este sentido se expresó en septiembre de 2019 Carlos Tavares, CEO del grupo PSA (que engloba a las compañías Peugeot, Citroën, DS y Opel).

Pero también los propios países, gobiernos autonómicos y ciudades, están comenzado a instaurar medidas para reducir la contaminación generada por su parque automovilístico. Unos, fomentando la utilización del transporte público -como un proyecto piloto llevado a cabo en Alemania, donde su empleo era gratuito para los residentes-. Otros, los más, estableciendo límites y controles contaminantes para vehículos. En estas cuestiones, cada país, incluso cada ciudad, están todavía legislando o buscando soluciones de manera independiente.

En España, el caso más famoso y polémico es Madrid Central<sup>2</sup>, pero también Barcelona ha dispuesto medidas para 2020, y el Gobierno de Baleares tiene intención de prohibir en el futuro la venta de automóviles de combustión interna. No son los únicos casos, pues Londres, Roma o París también están desarrollando políticas de restricción de acceso a automóviles de motor térmico, en mayor o menor grado. En este trabajo pretendemos recopilar las medidas existentes en la actualidad y las previstas para el futuro, así como analizar si serán una solución real, un problema de movilidad, o sólo un paso más en el camino a una hipotética resolución del problema.

## 2. Las normas europeas

En la actualidad, resulta evidente que el cambio climático está afectando a todo el planeta, y la contaminación generada por los automóviles -y también por el resto de los medios de transporte, así como otras muchas actividades humanas, aunque los medios de comunicación se centren sólo en los vehículos de turismo- es uno de los principales factores de la misma. No sólo laafección al medio ambiente, también evidentes problemas en la salud de las personas, considerándose como un agente cancerígeno<sup>3</sup>, la producción de mayor número de partos prematuros en España<sup>4</sup> o la incidencia directa, también

---

<sup>2</sup> Ahora bajo una nueva denominación, Madrid 360. Las características de esta nueva regulación, que entrará en vigor en durante el primer semestre del año 2020, han variado en algunos aspectos. Por ejemplo, ciertos vehículos vetados por Madrid Central podrán volver a circular por el centro. En este sentido, algunas de las modificaciones suponen que los vehículos con etiqueta C -modelos diésel posteriores a 2014 y de gasolina posteriores a 2006- con dos o más ocupantes podrán transitar libremente por la zona de bajas emisiones, al considerarse como vehículo de alta ocupación. Mientras, los vehículos más antiguos, etiquetados con la letra A, tendrán vetado el acceso.

<sup>3</sup> La Agencia Internacional de Investigación del Cáncer (IARC) clasificó la contaminación del aire como un agente cancerígeno en el año 2013 (IARC, 2013).

<sup>4</sup> En el estudio en cuestión, los autores indican que la incidencia de la contaminación se observa de modo directo, en la década comprendida entre los años 2000 y 2009, en 15860 partos prematuros -esto es, 1586 partos prematuros al año-. Además, y aunque el estudio no resulta concluyente en ello, los autores consideran que también es posible la influencia de las partículas contaminantes en la reducción del peso de los recién nacidos, estimándose en este sentido la incidencia en 610 casos anuales.

en nuestro país, de 500 muertes anuales por la existencia de O<sub>3</sub>, en los años comprendidos entre 2000 y 2009 -alcanzándose, por tanto, la cifra de 5000 muertes en total- (Díaz et. al., 2018). Por si no fuera suficiente, un reciente estudio, publicado en agosto de 2019, indicaba que más de 650 ciudades presentan una relación directa entre el aumento de la contaminación y de la morbilidad (Liu et. al., 2019), estando recogidas tres ciudades españolas en el estudio -Madrid, Barcelona y Sevilla-.

El problema es, por lo tanto, evidente, pero no únicamente en la actualidad, sino desde hace tiempo. En este sentido, la Unión Europea ha promulgado varias normas con el objetivo de la preservación del medio ambiente. Por ejemplo, el Libro Blanco sobre Responsabilidad Ambiental del año 2000 (Comisión Europea, 2000), que era un desarrollo de las normativas de los años noventa, y en el que ya se recogía el aprendizaje de las primeras políticas medioambientales. Además, en la versión consolidada del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, publicada en 2002, encontramos los artículos 174 a 176, dedicados al medio ambiente<sup>5</sup>.

La Unión Europea lleva tiempo buscando la reducción de las emisiones de los automóviles<sup>6</sup>, con medidas legislativas cada vez más restrictivas y que

---

<sup>5</sup> Versión publicada en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, 2002, 33-160.

El artículo 174 indica que «1. La política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente contribuirá a alcanzar los siguientes objetivos: - la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente, - la protección de la salud de las personas (...). 2. La política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Comunidad. Se basará en los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente la fuente misma, y en el principio de quien contamina paga».

Por su parte, se permite que cada Estado miembro adopte medidas de mayor protección del medio ambiente, como indica el artículo 176: «Las medidas adoptadas en virtud del artículo 175 no serán obstáculo para el mantenimiento y la adopción, por parte de cada Estado miembro, de medidas de mayor protección. Dichas medidas deberán ser compatibles con el presente Tratado y se notificarán a la Comisión».

<sup>6</sup> Por ejemplo, en el documento *Por un futuro más verde. La Unión Europea y el medio ambiente*, publicado por la Comisión Europea, se reconoce la necesaria mejoría en estas cuestiones, la importancia del cambio climático, de la necesidad de iniciar medidas contra el mismo para la protección del aire y, específicamente, se recoge la necesidad de disposición de empresas competitivas pero, al mismo tiempo, respetuosas con el medio ambiente. Respecto a la industria automovilística, cuya primera reglamentación europea se recogió en 1998, se indica que: «La actuación voluntaria es prioritaria para la UE. En 1998, por ejemplo, los fabricantes de coches europeos se comprometieron a desarrollar nuevos motores que redujeran las emisiones de CO<sub>2</sub> y mejoraran la eficacia del combustible en alrededor de un 25% entre 1995 y 2008. Varios miles de empresas se han sumado al sistema de la UE de gestión y auditoría medioambientales (EMAS) y publican informes medioambientales regulares. En 2001, el sistema se extendió a todos los sectores económicos, incluidas las autoridades públicas, y la propia Comisión Europea, predicando con el ejemplo, adoptó los principios EMAS y estableció objetivos medioambientales internos» (Comisión Europea, 2002: 18).

resultan de aplicación a todo el territorio europeo<sup>7</sup>. A este respecto, pueden aplicarse dos tipos distintos de normativa. De un lado, la que busca garantizar una mínima calidad del aire a los ciudadanos y, de otro, la legislación europea sobre emisiones.

Respecto a las normas europeas con las que se busca la calidad del aire, deben destacarse las Directivas 2001/81/CE<sup>8</sup> y 2008/50/CE<sup>9</sup>. En el ámbito nacional también encontramos normas que persiguen estos objetivos, como la Ley 34/2007<sup>10</sup>, el Real Decreto 102/2011<sup>11</sup>, y la Orden TEC/351/2019<sup>12</sup>. El último informe de evaluación de la calidad del aire en España se corresponde con el año 2018<sup>13</sup>, por lo tanto, no siguió las directrices implementadas en la Orden TEC/351.

---

<sup>7</sup> La primera de ellas, que posteriormente sirvió de base para el desarrollo de las distintas normas Euro, que veremos más adelante, fue la Directiva 70/220/CEE del Consejo, de 20 de marzo de 1970, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de medidas que deben adoptarse contra la contaminación del aire causada por los gases procedentes de los motores de explosión con los que están equipados los vehículos a motor.

El propio texto de la Directiva señalaba, en su primera página, que Alemania y Francia habían publicado, en 1968 y 1969, decretos en la materia. Concretamente, como indica el texto, Alemania incluía *«disposiciones relativas a las medidas que deben adoptarse contra la contaminación del aire causada por los motores de explosión de los vehículos a motor»*, mientras que el texto francés se refería a la *«composición de los gases de escape emitidos por los vehículos automóviles con motor de gasolina»*.

<sup>8</sup> Directiva 2001/81/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2001, sobre techos nacionales de emisión de determinados contaminantes atmosféricos.

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera. Como señala la propia normativa, en el primer epígrafe de su Preámbulo, y tras señalar los logros obtenidos mediante algunas medidas ya implementadas antes de la aprobación de la Ley 34/2007, *«la contaminación atmosférica continúa siendo motivo de seria preocupación en España y en el resto de Europa. Todas las evaluaciones efectuadas ponen de manifiesto que, a pesar de las medidas puestas en marcha en el pasado, aún existen niveles de contaminación con efectos adversos muy significativos para la salud humana y el medio ambiente particularmente en las aglomeraciones urbanas. Además, los más recientes estudios confirman que, de no adoptarse nuevas medidas, los problemas ambientales y de salud persistirán en el futuro. En concreto en el caso de España, las evaluaciones de la calidad del aire demuestran que nuestros principales problemas son similares a los de otros países europeos aunque, en algunos casos, agravados por nuestras especiales condiciones meteorológicas y geográficas»*.

<sup>11</sup> Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire.

<sup>12</sup> Orden TEC/351/2019, de 18 de marzo, por la que se aprueba el Índice Nacional de Calidad del Aire. El objetivo de la Orden es, según indica la misma, *«la aprobación del Índice Nacional de Calidad del Aire que, siguiendo las directrices del índice europeo, ayude a representar la calidad del aire a nivel nacional de una manera fácilmente entendible por los ciudadanos contribuyendo al acceso del público a dicha información ambiental de una manera clara. Asimismo, permitirá la comparación de la calidad del aire entre diferentes regiones, por cuanto los indicadores utilizados por los gestores de las redes regionales y locales de España de calidad del aire son muy heterogéneos. A la vez, podrá servir de referencia a dichos gestores para la definición de sus propios índices. Este índice también facilitará el intercambio de información con la Unión Europea»*.

<sup>13</sup> El informe concluía, de manera excesivamente genérica, que *«existen numerosos estudios sobre la población española que atribuyen un amplio abanico de enfermedades y efectos adversos a la exposición*

Entrando en materia más específica, como es la referida a la contaminación generada por los automóviles, encontramos diversas normativas, cuyo inicio fue la norma Euro 0, de 1988. Esta normativa se centraba en elementos de los automóviles como los catalizadores o los filtros de partículas, entre otros<sup>14</sup>. Posteriormente, en el año 1992 apareció la normativa Euro 1<sup>15</sup>, que buscaba la reducción del consumo en los automóviles, obligando a la implementación de un catalizador<sup>16</sup> en todos los modelos. Posteriormente, las normativas fueron resultando cada vez más restrictivas, aprobándose progresivamente las normas Euro 2<sup>17</sup>, Euro 3<sup>18</sup> y Euro 4<sup>19</sup>, centrándose todas ellas en la mejoría del rendimiento de los catalizadores en aras de la reducción del consumo de los automóviles<sup>20</sup>.

---

*poblacional a una mala calidad del aire. Por ello, es necesario tanto disminuir la concentración de los contaminantes del aire como la exposición peligrosa al mismo por parte de la población.*

*En este contexto, el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social está trabajando en el desarrollo de medidas que consigan conocer, en mayor profundidad, el impacto de la calidad del aire en la salud humana para así poder disminuir la exposición de riesgo a la alta contaminación mediante recomendaciones sobre hábitos y actividades. Estas medidas se incluyen en el marco del Plan Aire II y pretenden proteger la salud de la población mientras se mejora la calidad del aire» (Subdirección General de Calidad del Aire y Medio Ambiente Industrial, 2019: 203).*

El Plan Aire II se corresponde con el Plan Nacional de Calidad del AIRE 2017-2019.

<sup>14</sup> En aquella época, recién superada la crisis del petróleo iniciada en 1979, también los fabricantes automovilísticos habían tomado medidas por sí mismos para reducir el consumo de sus modelos. Así, se había reducido el tamaño de los vehículos, reduciendo por lo tanto el peso y el gasto de combustible necesario para mover los automóviles -lo que también contribuyó a la ganancia de cuota de mercado de las compañías japonesas, que ya disponían de estos modelos, especialmente en EEUU, pues en algunos países europeos, como España, tenían todavía cuotas de importación-. No sólo la reducción del tamaño de los modelos ayudó al inicio de reducción del gasto en combustible, también el inicio de la aplicación de las medidas electrónicas, pues muchos vehículos pasaron de la utilización de carburación a la inyección electrónica. Por ejemplo, el Lancia Delta, modelo vencedor del galardón de Coche del Año en Europa en el año 1980, aplicó esta tecnología en sus motores de gasolina desde el año 1986, siendo uno de los pioneros en la misma.

<sup>15</sup> Directiva 91/441/CEE del Consejo, de 26 de junio de 1991, por la que se modifica la Directiva 70/220/CEE relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre medidas contra la contaminación atmosférica provocada por los gases de escape de los vehículos de motor.

<sup>16</sup> Este componente debía instalarse en el tramo intermedio del tubo de escape, teniendo como función la reducción y transformación de los gases de combustión que generaba el vehículo.

<sup>17</sup> Directiva 94/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de marzo de 1994, relativa a las medidas que deben adoptarse contra la contaminación atmosférica causada por las emisiones de los vehículos de motor y por la que se modifica la Directiva 70/220/CEE.

<sup>18</sup> Directiva 98/69/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 1998, relativa a las medidas que deben adoptarse contra la contaminación atmosférica causada por las emisiones de los vehículos de motor y por la que se modifica la Directiva 70/220/CEE del Consejo.

<sup>19</sup> Directiva 2002/80/CE de la Comisión, de 3 de octubre de 2002, por la que se adapta al progreso técnico la Directiva 70/220/CEE del Consejo relativa a las medidas que deben adoptarse contra la contaminación atmosférica causada por las emisiones de los vehículos de motor.

<sup>20</sup> Para entonces, algunos fabricantes habían comenzado a implementar tecnologías que están de plena vigencia en la actualidad y que resultan hoy día habituales, como la reducción de la cilindrada de los motores manteniendo el rendimiento gracias al uso de sistemas de sobrealimentación, consistentes en compresores o turbos. Otra técnica era el aumento del número de marchas de los vehículos, para optimizar

En el año 2009 se implementó una normativa más avanzada, la Euro 5<sup>21</sup>, que se centraba especialmente en los automóviles con mecánica diésel, teniendo como objetivo la eliminación de las partículas que producían. Técnicamente, la principal novedad de esta norma era la obligatoriedad de incorporación de un filtro antipartículas en todos los coches. La normativa Euro V tuvo un triste protagonismo en el mundo del automóvil, puesto que se descubrió que varios fabricantes de vehículos no cumplían con la norma de emisiones. El caso más sonado fue el del grupo Volkswagen, bautizado por los medios de comunicación como Dieselgate<sup>22</sup>.

A este respecto, ya se han producido varios pronunciamientos judiciales<sup>23</sup>. En esta cuestión, la conciencia medioambiental parece ser el motivo por el cual los tribunales pueden mostrarse proclives a dar la razón a los compradores de vehículos, al menos siguiendo los razonamientos de algunas de las sentencias ya existentes. El problema estriba en quiénes realmente han terminado adquiriendo un automóvil de estas características basándose como primer criterio en la protección al medio ambiente, puesto que la concienciación a este respecto no siempre puede demostrarse<sup>24</sup>. Resulta, incluso, peligroso extender esta argumentación, dado que podría entenderse que si no se colabora económicamente con alguna causa, no existe concienciación sobre ella, lo que difícilmente resultaría aceptable, pues no pueden medirse ideologías por la aportación económica gastada o invertida en ellas. En este sentido, y defendiendo la misma opinión que la esgrimida por los tribunales, aunque de modo más

---

el gasto de combustible y el rendimiento del motor. En la actualidad, resulta habitual que cualquier automóvil disponga de seis marchas, utilizándose la sexta en vías rápidas para reducir el consumo.

<sup>21</sup> En este caso, la redacción de las normas Euro 5 y Euro 6 se realizaban en un mismo texto. Concretamente, en el Reglamento (CE) N° 715/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2007, sobre la homologación de tipo de los vehículos de motor por lo que se refiere a las emisiones procedentes de turismos y vehículos ligeros (Euro 5 y Euro 6) y sobre el acceso a la información relativa a la reparación y el mantenimiento de los vehículos.

<sup>22</sup> Las investigaciones, poco después de descubrirse los trucos empleados por el Grupo Volkswagen, se extendieron a varios fabricantes más. Recientemente, a finales de septiembre de 2019, el Grupo Daimler -que engloba a marcas tan conocidas como Mercedes-Benz o Smart- alcanzaba un acuerdo con el Gobierno alemán para pagar 870 millones de euros, como consecuencia de la manipulación de las emisiones contaminantes de sus vehículos.

<sup>23</sup> No obstante, fue el pasado 30 de septiembre de 2019 cuando comenzó en Alemania el primer gran juicio contra Volkswagen por el caso de la manipulación de emisiones. Un proceso que será tremendamente complejo y se espera que dure varios años, y al que se han unido en la demanda contra el fabricante alemán alrededor de 467000 clientes.

<sup>24</sup> La aportación económica a alguna asociación de protección al medio ambiente es uno de los criterios que, según el Tribunal de Primera Instancia e Instrucción de Torrelavega, resultan identificativos de lo que podría constituir un motivo de error relevante. Pero existen múltiples actividades que cualquier ciudadano concienciado puede llevar a cabo sin necesidad de que quede constancia expresa de dicha motivación, como el reciclaje, el uso moderado del agua o, incluso, optar por un régimen alimenticio vegano o vegetariano, entre otras muchas.

directo, encontramos el posicionamiento algunos autores en esta materia<sup>25</sup>. Posicionamiento que, a nuestro juicio, carece de confrontación con la realidad, pues en el fondo, una de las compras más subjetivas de la vida de una persona es la adquisición de un automóvil, como ha demostrado en numerosas ocasiones el propio mercado<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Opinión mantenida a lo largo del tiempo, prácticamente entendiendo por seguro que lo que realmente quieren los compradores de automóviles que han adquirido el vehículo –y que han sido engañados, en mayor o menor importancia según la opinión de cada uno de ellos– es un beneficio económico. En un artículo de noviembre de 2015, los autores afirman que, de todos los adquirentes, probablemente serán «*pocos los que hayan adquirido el vehículo por sus características eco-friendly; de hecho, en un municipio con poco más de 83000 habitantes, de sesenta vehículos del mismo modelo vendidos en un año, tan sólo tres de ellos iban equipados con el motor Ecomotive (más respetuoso con el medio ambiente). La razón: cuesta 500 euros más que el motor estándar*». Pero debemos señalar, desde estas líneas, que no se aporta encuesta de opinión alguna a los compradores para conocer el motivo de adquisición de una u otra versión. En honor a la verdad, posteriormente en este mismo artículo, los autores afirman que si estaríamos ante una falta de conformidad «*si el nivel prometido (e incumplido) de emisiones formaba parte de la base del contrato, es decir, si la verdad de las emisiones respondía a un interés real del comprador, si el contenido promocional eco-friendly había sido incorporado al contrato*» (Carrasco Perera y García Montoro, 2015: 3 y 11).

Posteriormente, en otro artículo, en este caso de 2016, los mismos autores titulan el segundo de sus epígrafes bajo el nombre «*Conciencia medioambiental, pero sólo cuando hay dinero de por medio*», siendo incluso el propio título del artículo muy esclarecedor de la opinión de sus autores (Carrasco Perera y García Montoro, 2016: 5).

Ya existen, en la actualidad, opiniones de algunos expertos del motor que siguen argumentaciones similares, demostrándose que los conductores optan, en muchas ocasiones, por comprar automóviles con tecnología de reducción de emisiones más por los beneficios que obtienen respecto a la posibilidad de acceso a las ciudades, que porque realmente los utilicen con concienciación medioambiental. En este sentido, un reciente estudio señala que los conductores holandeses, grandes referentes en el automóvil eléctrico en Europa –junto con Noruega– únicamente emplean esta opción de movilidad en sus vehículos durante el 24% de la conducción (Emission Analytics, 2019).

<sup>26</sup> Basten sólo algunos ejemplos, como la actual moda de vehículos SUV (acrónimo de *Sport Utility Vehicle*), que son adquiridos en la idea de que resultan tan amplios como un monovolumen, frugales como una berlina media y seguros como un camión, cuando todas esas convicciones están equivocadas; porque un monovolumen tiene mucho más espacio y ergonomía, una berlina media consume menos por su mejor coeficiente aerodinámico y menor peso, y la seguridad en sistemas puede ser debida a la tecnología, pero resulta imposible evitar que el centro de gravedad esté situado más alto y ello implique mayor facilidad para que el vehículo con carrocería tipo SUV vuelque.

Otro ejemplo son los modelos de Alfa Romeo, que la gente asocia a motores poco fiables y graves problemas de corrosión en su carrocería –ambas cuestiones derivadas de principios de los años 80, cuando la compañía todavía estaba fuera del control de Fiat (actual Grupo FCA)–. A pesar de que esta información ya no resulta cierta, la gente sigue pensándolo, pero continúa comprando modelos de Alfa Romeo porque son bonitos. Si bien es cierto que la compañía no atraviesa su mejor momento en ventas, esta cuestión se debe más al hecho de que sus automóviles ya se encuentran bastante obsoletos respecto a la competencia, pero se vendieron muy bien cuando llevaban poco tiempo en el mercado.

Finalmente, el ejemplo de las ventas de VW es un claro ejemplo de que el mercado automovilístico no sigue la lógica del resto; y es que tanto el grupo como la marca han mejorado sus cifras de ventas tras el escándalo del *Dieselgate*. En el año 2015, momento en que se conoce la utilización de motores trucados, las cifras de ventas en VW, como marca, son de 88300 unidades –en 2014 ascendieron a 76958–. Podría entenderse que el escándalo se conoció tarde y no afectó a muchas unidades ya reservadas, pero las cifras de 2016 –89012 unidades– y 2017 –89602 modelos vendidos– dejan claro que las ventas de la firma han continuado incrementándose –como última argumentación posible, podría aludirse al hecho de que varios

Respecto al Dieseltgate, y sin la pretensión de su estudio en profundidad, pues queda lejos de la intención y el objetivo de este trabajo<sup>27</sup>, puede señalarse que la primera Sentencia que se produjo en España respecto a este caso tuvo lugar el 19 de mayo de 2015, en el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Torrelavega<sup>28</sup>. En el supuesto en cuestión, el comprador solicitaba que se anulara el contrato de compraventa de su vehículo –un VW Tiguan- y la devolución del precio pagado por el mismo. Se entendió, no obstante, que no había lugar a su pretensión, puesto que el tribunal consideró que el automóvil se encontraba perfectamente cualificado para el uso al que estaba destinado. En este sentido, por lo tanto, entendió que no existía ningún error invalidante del contrato<sup>29</sup> y que, además, la reparación del vehículo podía hacerse en términos razonables<sup>30</sup>. En la actualidad, todavía existen numerosos usuarios a la espera de que se solventen sus demandas en relación a esta cuestión.

---

fabricantes más fueron investigados por falsear datos de emisión de sus motores, pero lo cierto es que la notoriedad de estos casos resultó muy inferior a la del caso del Grupo VW-. Puestas estas cifras en perspectiva, no obstante, es cierto que el mercado incrementó las ventas globales y, mientras en 2014 y 2015 la compañía alemana era la más vendida, en los otros dos años se quedó en ambos casos en tercera posición. Finalmente, los últimos datos disponibles de ejercicio completo se corresponden con el año 2018. Durante ese período de tiempo, la firma VW ha vendido un total 102954 unidades, incrementando sus ventas en el 14'9%. El mercado, en 2018, incrementó el total de ventas en el 7%, por lo que puede afirmarse que la crisis de ventas esperada después del escándalo no llegó a ser tal y que, incluso habiéndose producido, ya está ampliamente superada. Datos de ventas de VW extraídos del Informe Anual ANFAC de los años 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018.

<sup>27</sup> Si el lector tiene interés en profundizar en este tema, resulta recomendable la lectura de dos libros que han tratado el mismo, concretamente, el libro de Ewing, 2017; Serra, 2018.

<sup>28</sup> ROJ SJPII 21/2016.

<sup>29</sup> En su Fundamento de Derecho Tercero, la Sentencia dice que «*en términos generales, el error es esencial cuando recae sobre datos determinados del supuesto de hecho tenido en cuenta por las partes, cuya falta de presencia impide alcanzar el resultado concreto que en el negocio se buscaba. Y, en este sentido se ha dicho en la Doctrina que el error relevante como vicio de consentimiento consiste en la creencia inexacta respecto de algún dato que se ha de valorar como motivo principal del negocio, según y conforme de la conducta negocial. Se requiere una disconformidad entre lo que se considera presupuesto del negocio y el resultado que ofrece la realidad. El dato respecto al que existe el error ha de ser estimado de importancia decisiva para la celebración del negocio para quien alegue el vicio y, además que, en sí mismo, pueda ser considerado base del negocio (condición sine qua non), teniendo en cuenta lo que resulte expresa o tácitamente de la conducta de quien o quienes hayan dado lugar al negocio. Entendido de esta manera no afecta necesariamente al objeto del contrato, puede referirse a cualquier tipo de circunstancias*».

<sup>30</sup> Además, el Tribunal condenaba al comprador del vehículo al pago de las costas. Debe hacerse notar, no obstante, que esta Sentencia tuvo lugar antes de que aparecieran los estudios que indicaban que los vehículos reparados por la compañía automovilística podían sufrir reducciones de potencia y par motor. No obstante, en su Fundamento de Derecho Quinto, cuando se trata la cuestión del derecho a indemnizaciones por daños y perjuicios derivados de la falta de conformidad al adquirir un bien, la Sentencia señala que, en el caso tratado resulta «*incuestionable que se ha contravenido en alguna medida el tenor de la obligación por parte de la vendedora. Pero para que pueda prosperar la acción es preciso que en la demanda se especifiquen los daños y perjuicios sufridos, se cuantifique, con la mayor precisión, el importe de la indemnización, y se practique prueba suficiente sobre la realidad de los daños y perjuicios*».



La normativa Euro V estuvo vigente hasta el 1 de septiembre de 2014, momento en el que entró en vigor la Euro VI, que añadía el uso de la tecnología AdBlue<sup>31</sup> para vehículos diésel, con el objetivo de un mayor descenso de los contaminantes producidos por los automóviles<sup>32</sup>. Como nota discordante en la denominación de las medidas, hay que añadir que la normativa Euro 6 ha tenido diversas modificaciones, que han implicado la adición a la misma de diversas letras. La normativa Euro 6c entró en vigor en septiembre de 2018<sup>33</sup>, que modifica los límites máximos de emisiones, mientras que en 2020 entrará en vigor la normativa Euro 6d<sup>34</sup>, mucho más estricta y que implicará incluso la necesidad de optimización en el diseño de algunos automóviles eléctricos.

### 3. Normas específicas en determinadas ciudades

Como hemos observado, la Unión Europea permite, mediante sus normativas, que cada Estado miembro regule medidas de protección del medio ambiente más restrictivas que las aplicables a todos los países de manera genérica. En materia de contaminación emitida por el tráfico rodado, en la actualidad, existen diversas medidas, ya vigentes o de futura aplicación, que tienen como objetivo final la reducción en un buen porcentaje -incluso en un

---

<sup>31</sup> Sin pretender entrar en excesivos tecnicismos, el AdBlue es un compuesto líquido que se administra en pequeñas dosis en los gases de combustión, generando una reacción química, a altas temperaturas, que supone la producción de amoníaco, el cual descompone las moléculas de óxido de nitrógeno en moléculas y agua, las cuales ya no resultan perjudiciales para el medio ambiente.

<sup>32</sup> Los fabricantes de automóviles también han implementado medidas tecnológicas para la reducción de emisión de gases contaminantes por sus motores de combustión. En la actualidad, las tendencias se sitúan en la reducción de la cilindrada -técnica que viene implementándose desde hace años-, denominada *downsizing*, y en la reducción del número de cilindros en los motores. No resulta extraño, hoy día, la existencia de motores de automóvil de únicamente tres cilindros.

<sup>33</sup> Esta normativa puede considerarse como una de las principales responsables -junto con medidas aplicadas por diversas ciudades, como veremos más adelante- de la notable investigación y el desarrollo del vehículo eléctrico por parte de los fabricantes de automóviles. No obstante, aquellos fabricantes que todavía no cuentan con la tecnología necesaria han encontrado un resquicio legal para evitar las multas existentes por excesiva contaminación media de sus vehículos. En este sentido, hemos podido observar en los últimos años automóviles tan extraños como el Aston Martin Cygnet -modelo que únicamente podía adquirirse en conjunto con otro de los automóviles deportivos de la firma-, que no era nada más que un Toyota iQ ligeramente modificado y renombrado. Otros fabricantes, como el caso de Fiat, han optado por la compra de cupo de emisión de gases a la firma Tesla. El mecanismo es sencillo, todas las compañías automovilísticas tienen un cupo máximo de emisión media contaminante según las unidades vendidas. Las firmas, como Tesla, que no emiten gases nocivos, tienen créditos sobrantes, que pueden vender a las empresas que exceden los límites, de modo que estas últimas entran dentro de la media exigida por la Unión Europea y evitan la multa por exceso de contaminación.

<sup>34</sup> Esta normativa se conocía anteriormente como Euro 7, aunque nunca se llegó a denominar así oficialmente. En función de qué medio de comunicación se consulte, se refieren a esta norma como Euro 6d o Euro 7.

porcentaje del 100%- la emisión de gases contaminantes por parte del tráfico rodado.

En este sentido, Madrid dispone de Madrid Central<sup>35</sup>, una zona específica de la ciudad con tráfico restringido, resultando necesario disponer de etiqueta medioambiental adecuada, que cataloga a los automóviles en función de los gases contaminantes que emiten, para poder circular en determinadas zonas de la ciudad. Además, la capital dispone de varios protocolos medioambientales, según los cuales algunos automóviles no pueden circular en determinado período de tiempo<sup>36</sup>. Además, ya está previsto que Barcelona inicie la implementación de medidas similares a las recogidas en la capital partir del 1 de enero de 2020, impidiendo la circulación por la ciudad condal, y varios municipios próximos, de los automóviles sin etiqueta medioambiental<sup>37</sup> en los días laborales<sup>38</sup>. No podemos olvidar que España, además, está advertida respecto a la posibilidad de ser sancionada por exceder los límites de

---

<sup>35</sup> Próximamente será sustituida por Madrid 360.

<sup>36</sup> Varias ciudades han estudiado también la posibilidad de implementar medidas en este sentido. La última en plantearse esta medida ha sido Zaragoza que, en un escenario de muy alta contaminación, estaría considerando la posibilidad de impedir la circulación en el centro de la ciudad a los automóviles más contaminantes.

<sup>37</sup> La etiqueta medioambiental ha generado varias polémicas. Por un lado, la Dirección General de Tráfico facilitó en un principio, especialmente a los conductores de Madrid, las mismas mediante remisión gratuita por correo. Posteriormente, y aunque varios de ellos no la recibieron, pusieron las etiquetas a la venta en las dependencias de Correos, o mediante su página web, siendo el precio más económico recogiéndolas físicamente, alcanzando los 5 euros. Para obtener la correcta para el automóvil en cuestión, el comprador debía acudir con el permiso de circulación del vehículo.

Además, la clasificación de estas etiquetas ha generado también problemas. Así, encontramos las etiquetas 0, de color azul, que indican que el automóvil no emite ningún tipo de emisión. Posteriormente, la etiqueta Eco, de color verde y azul, que se refiere a vehículos impulsados por GLP, GNL, gas natural, vehículos híbridos no enchufables y aquellos enchufables con una autonomía de 40 kilómetros. El problema ha existido en esta categorización, porque automóviles con importantes cilindradas y consumo cuando utilizan el motor térmico, podían acceder a esta etiqueta por disponer de un pequeño motor eléctrico de reducida autonomía. En este sentido, la OCU ha emitido un informe en su página web, en junio de 2019, en la que asegura que este tipo de vehículos, en ocasiones, contaminan más que los de mecánica tradicional. Puede consultarse OCU, 2019.

Además, existen las etiquetas B, de color amarillo, para turismos de gasolina matriculados a partir de enero del año 2000, y diésel a partir del primer mes del año 2006, y la etiqueta C, de color verde, para vehículos de gasolina matriculados a partir de enero de 2006, y diésel a partir de enero de 2014. Respecto a la clasificación, varios problemas más. De un lado, el hecho de que se atiende únicamente a la fecha de matriculación del automóvil, sin considerar la emisión de gases real de cada modelo en particular. De otro, que los automóviles más antiguos todavía no tienen la posibilidad de incorporar etiqueta, lo que implica que están excluidos de la adopción de esta normativa y pueden acceder sin restricción alguna a Madrid Central, algo que cambiará con Madrid 360.

En el mismo sentido, la ciudad de París ya está estudiando la modificación de categorización de algunos automóviles, con la base de reducir las restricciones a los vehículos diésel.

<sup>38</sup> Por el momento, es una propuesta que todavía no ha sido aprobada, pero que desde julio de este año aparece como posibilidad. Varios medios de comunicación se hicieron eco de esta opción, como ejemplo, puede señalarse el artículo de Murias, 2019.

contaminación, como ya ocurrió con Francia, Inglaterra y Alemania<sup>39</sup>. Yendo más lejos, el Gobierno de Baleares aprobó la Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética<sup>40</sup>. La norma, que podría terminar en el Tribunal Constitucional -la Unión Europea, mediante una carta emitida en agosto de 2019 por la comisaria europea de Industria y Mercado Interior, se ha pronunciado al respecto, indicando que no es válida, refiriéndose a normativas estatales que contemplan esta posibilidad- para que el órgano judicial dirima respecto a su legalidad, persigue objetivos realmente optimistas, como la reducción de energía del consumo primario del 26% en el año 2030, y del 40% para el año 2050<sup>41</sup>. La medida más polémica consiste en la prohibición de la circulación a automóviles que emitan emisiones, lo que implicaría la imposibilidad de circulación por las carreteras de la Comunidad de Baleares a cualquier automóvil de combustión interna<sup>42</sup>, y no sólo la comercialización de los mismos, como vienen reflejando la mayoría de normativas actuales en la materia. Es cierto que no se establece automáticamente la prohibición de circulación de automóviles de combustión interna, pero se dota de competencias al Gobierno autonómico para poder implementar medidas en este sentido.

Realizando un repaso por la situación legislativa actual en Europa, encontramos la medida francesa, en cuya redacción se contempla la prohibición de venta -que no de circulación, como hace el gobierno de Baleares- de automóviles de combustión interna, a partir del año 2040. Estamos refiriéndonos a la Loi d'orientation des mobilités, cuya redacción ha sido prácticamente idéntica

<sup>39</sup> Tal y como informaron diversos medios especializados. En este sentido, puede consultarse el artículo de Arandel, 2019.

<sup>40</sup> Publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, nº 89, de 13 de abril de 2019, 38974-39031.

<sup>41</sup> Tal y como recoge el artículo 14 de la Ley, titulado «*Objetivos de ahorro y eficiencia energética*», que indica: «1. El plan de Transición Energética y Cambio Climático deberá concretar cuotas quinquenales de ahorro y eficiencia energética y tomará como base el consumo primario registrado en el ejercicio 2005 para alcanzar los siguientes objetivos de reducción en el consumo primario: a) El 26% para el año 2030. b) El 40% para el año 2050.

2. Asimismo, el Plan establecerá los criterios mínimos de eficiencia energética que tienen que cumplir las infraestructuras e instalaciones públicas».

<sup>42</sup> La medida está recogida en el artículo 67 de la Ley 10/2019, cuyo texto dice lo siguiente: «1. En el marco de la planificación estatal dirigida al cumplimiento de tratados y acuerdos internacionales suscritos en la materia, las administraciones públicas de las Illes Balears adoptarán las medidas necesarias para que en el año 2050 la totalidad de los vehículos a motor que circulen por las redes viarias de las Illes Balears sean libres de emisiones.

2. Para la consecución del objetivo establecido en el apartado anterior, el Gobierno de las Illes Balears, mediante un decreto, podrá limitar en el territorio de la comunidad autónoma la entrada y circulación de vehículos susceptibles de producir emisiones que superen los valores límite de calidad del aire fijados, en el marco de la legislación estatal sobre calidad del aire y protección de la atmósfera. Se podrán establecer excepciones en relación a los vehículos de servicio público y a los que se deban usar en acontecimientos de carácter especial sometidos a autorización administrativa.

3. Los municipios en lo que haya áreas en que se superen los valores límite de calidad del aire fijados deberán establecer restricciones de circulación a vehículos en función de sus emisiones».

a la referida en el *Projet de loi d'orientation des mobilités*<sup>43</sup>. Francia es el único país con una normativa aprobada por el Parlamento para una futura prohibición de venta de automóviles de combustión interna<sup>44</sup>. Además, la contaminación ha obligado en París a que las autoridades de la ciudad tomen medidas drásticas. Desde julio de 2019, los automóviles de gasolina anteriores al año 1997, y los diésel anteriores a 2006, no pueden circular por la ciudad en días laborales<sup>45</sup>. Además, la previsión es la de evitar la circulación de los vehículos diésel en 2024, aplicándose esta medida para los automóviles de gasolina en 2030<sup>46</sup>.

La situación en Reino Unido es distinta, en lo que se ha llamado política de dos velocidades. Esta expresión alude al hecho de que Escocia tiene en previsión la prohibición de venta de vehículos de combustión para el año 2032, y la de los automóviles híbridos para 2035. El resto del Reino Unido baraja una fecha distinta para la prohibición, el año 2040. Además, hace

---

<sup>43</sup> Esta Ley indica, en su Exposición de Motivos, que: «*Les mesures proposées s'inscrivent dans un agenda précis et ambitieux, cohérent avec l'Accord de Paris et le Plan climat: dans les toutes prochaines années, déploiement massif des véhicules routiers à faibles et très faibles émissions et baisse de la concentration des polluants atmosphériques dus au transport; multiplication par cinq des ventes de véhicules à très faibles émissions d'ici la fin du quinquennat; à l'horizon 2040, fin des ventes de voitures émettant des gaz à effet de serre; à l'horizon 2050, neutralité carbone de la mobilité. Pour cela, tous les leviers sur les différents modes de transports doivent être activés: routier, ferroviaire, aérien, maritime et fluvial*», y, en esta misma Exposición de Motivos, refiriéndose al Título III de la norma: «*Ces mesures s'inscrivent dans la mise en oeuvre du Plan Climat qui prévoit la fin de la vente des voitures émettant des gaz à effet de serre en 2040 et la neutralité carbone de la mobilité en 2050*».

Podemos traducir ambas redacciones del siguiente modo: «*Las medidas propuestas son parte de una agenda precisa y ambiciosa, consistente en el Acuerdo de París y el Plan Climático: en los próximos años, el despliegue masivo de automóviles con bajas y muy bajas emisiones, y una menor concentración de contaminantes atmosféricos por parte de los mismos. Para el transporte, se espera un aumento de cinco veces las ventas de vehículos de bajas emisiones al final de un período de cinco años; mientras que para 2040 se producirá el fin de las ventas de automóviles que emiten gases de efecto invernadero; para 2050, se busca la neutralidad de la huella de carbono en la movilidad. Para lograr eso, deben activarse todas las posibilidades en los distintos medios de transporte, ya sean de carretera, ferrocarril, aéreo, marítimo o fluvial*», y «*Estas medidas son parte de la implementación del Plan Climático, que prevé el final de la venta de automóviles que emiten gases de efecto invernadero en 2040, y la neutralidad de la huella de carbono en la movilidad en 2050*».

<sup>44</sup> El Gobierno español planteó medidas similares para implementar en nuestro país, pero todavía no han sido aprobadas mediante legislación.

<sup>45</sup> La ciudad francesa ya está planteándose la reevaluación de las medidas, como una mayor permisividad de acceso a los automóviles diésel.

<sup>46</sup> La ciudad holandesa de Ámsterdam contempla también la fecha de 2030 en su normativa como el año de prohibición de circulación en sus calles para los automóviles de combustión interna. Además de esto, algunos automóviles no podrán circular por la ciudad holandesa desde inicios de 2020, concretamente, los vehículos diésel matriculados antes del año 2005. Las prohibiciones irán ampliándose gradualmente.

tiempo que existe en Londres un peaje para el acceso en vehículo al centro de la ciudad, y la intención es endurecerlo todavía más<sup>47</sup>.

En Alemania, la situación ha pasado por los tribunales en varias ocasiones. El resultado ha sido el establecimiento de restricciones, tanto por parte de la Unión Europea como de los jueces germanos, para el acceso de automóviles a 62 municipios del país. Además, en febrero de 2018 se anunció un plan piloto de utilización gratuita del transporte público en cinco ciudades alemanas -Bonn, Essen, Reutlingen, Mannhei y Herrenberg-, que debía iniciarse antes de la finalización del año<sup>48</sup>. Sí que existen iniciativas vigentes de transporte público gratuito en otra ciudad europea, en Tallin (Estonia) desde 2013. Además, existieron otros proyectos en Bolonia (Italia) en 1973, y en Hasselt (Bélgica), en 1997<sup>49</sup>.

En Italia las medidas se limitan a pequeñas restricciones en el centro de la ciudad de Roma para los vehículos de motor térmico. Milán, en cambio, ha optado por los peajes urbanos<sup>50</sup>.

Por su parte, los países nórdicos, más avanzados en la venta de automóviles eléctricos e híbridos, llevan desde la década de los años noventa imponiendo restricciones a la circulación de los automóviles más contaminantes. El objetivo de Noruega es dejar de vender vehículos de combustión en el año 2025<sup>51</sup>, mientras que Dinamarca y Finlandia lo contemplan para 2030<sup>52</sup>. La ciudad de Oslo ha logrado reducir la utilización de automóviles con una medida muy sencilla; reducir notablemente los aparcamientos disponibles en sus

---

<sup>47</sup> Sadiq Khan, alcalde de Londres, presentó en junio de 2017 un ambicioso plan según el cual, se calculaba que para el año 2050 el 80% de los desplazamientos en la ciudad se realizasen andando, en bicicleta o transporte público. El año de la presentación del plan, el 64% de los trayectos de Londres se realizaban por esta vía. Eso implicaba unos tres millones de desplazamientos diarios en automóvil privado.

<sup>48</sup> Después de vanos intentos por encontrar más referencias respecto al avance de este proyecto, quien estas líneas suscribe no ha sido capaz de encontrar ningún estudio que refleje los resultados del mismo.

<sup>49</sup> Respecto a estos proyectos, existe un estudio de la Federación Europea de Viajeros -EPF-, realizado a inicios de 2017, en el que muestran los resultados de estas experiencias. En primer lugar, se estima que durante los primeros tres o cuatro años se incrementa la utilización del transporte público, estabilizándose después el número de usuarios. Además, consideran que estos usuarios no son los que habitualmente emplean un vehículo particular para sus desplazamientos, sino que son personas que anteriormente acudían a sus lugares de trabajo andando.

<sup>50</sup> La situación italiana es especial, dentro de Europa, por su parque móvil. Debido a las estrechas calles existentes en varias ciudades, y a la especialización del fabricante local -Grupo FCA- en pequeños automóviles, la mayoría de sus vehículos son de pequeñas dimensiones y, por lo tanto, menor peso y gasto de combustible. Además, esta particularidad también se refleja en la investigación y desarrollo del Grupo FCA en mecánicas eléctricas o híbridas pues es, de los grandes fabricantes automovilísticos de la actualidad, el que parece menos avanzado en la implementación de estas tecnologías.

<sup>51</sup> Mismo año que prevé para esta medida Austria.

<sup>52</sup> En las mismas fechas, también se prevé la prohibición de venta de automóviles de combustión interna para el año 2030 en países como Holanda y Eslovenia.

calles. La medida se adoptó dos años después de prohibir el acceso de los automóviles al centro, que debió suspenderse por las quejas de los ciudadanos, pues no todos disponían de vehículos que cumpliesen con las restricciones (Mohorte, 2019).

Además de las comentadas, múltiples ciudades europeas tienen en vigor restricciones en el casco urbano -como Valencia, Málaga, Glasgow, Edimburgo, Copenhague, Gante, Nápoles o Budapest-, zona de bajas emisiones -Lisboa, Berlín, Praga o Atenas-, o peajes urbanos -Palermo, Oslo o Middlesbrough-. De las grandes ciudades europeas, apenas alguna todavía no cuenta con ningún tipo de medida de restricción -en este sentido, encontramos Liverpool, Manchester o Turín-.

#### **4. Los datos de la industria automovilística y las ayudas al automóvil eléctrico**

En la actualidad, la industria del automóvil está experimentando una auténtica revolución. Multitud de nuevas tecnologías buscan una modificación sustancial del concepto de vehículo tal y como lo conocemos. Cuestiones como el desarrollo de las distintas aplicaciones y el automóvil conectado, o la mucho más compleja del vehículo de conducción autónoma, están suponiendo un completo cambio de las reglas del juego<sup>53</sup>. Además, la introducción de mecánicas que no utilizan combustibles fósiles, cuyo desarrollo está teniendo lugar al mismo tiempo, implica en conjunto que el futuro del mundo del automóvil esté todavía por escribir, y que pueda evolucionar de una manera totalmente inimaginable.

Para los expertos, la suma de todos estos factores implica que el automóvil no puede en estos momentos emplearse como medida económica, pues en situaciones clásicas se consideraba que el número de unidades comercializadas al mes en un país era el claro reflejo de la situación económica y de las expectativas de la sociedad respecto al futuro.

---

<sup>53</sup> Y la aparición de nuevos fabricantes. Durante la década de los noventa y principios del siglo XXI, apenas surgieron nuevas empresas automovilísticas, más allá de las fundadas por fabricantes ya existentes como, por ejemplo, Lexus, en 1989, fundada por Toyota. En los últimos años, a raíz del desarrollo del automóvil eléctrico -con la aparición de Tesla especialmente- y autónomo, bien centrándose en uno de los puntos anteriores o en los dos, han surgido numerosas empresas, especialmente chinas, que buscan hacerse un hueco en el mercado. Por ejemplo, entre otras, en 2009 se fundó Rivian en Estados Unidos, que espera comercializar sus primeros productos en 2020. En China han aparecido varias, de hecho, se calculan que aproximadamente 486 compañías pugnan por el desarrollo del automóvil eléctrico, lo que ha implicado que el gobierno chino limite el acceso a esta industria. Entre otras, pueden citarse a las compañías Aywais, Byton o NEO (Álvarez, 2019).

Aunque menos trascendentes hoy día que antaño, los números de la industria del automóvil siguen mostrándose fundamentales para entender la magnitud de este sector. La dependencia económica de Europa, respecto al automóvil, sigue siendo muy importante. En este sentido, en España se matricularon en 2018 un total de 1321437 automóviles de turismo, suponiendo un 7% de incremento. La producción total de este tipo de vehículos, en nuestro país, alcanzó las 2215599 unidades, exportándose 1873085 de ellas. En Europa, la producción de automóviles se situó en 2018 en 17955708 unidades. Respecto a cuestiones económicas, el negocio exportador europeo en este sector equivale a 138400 millones de euros. Si lo medimos en cuestiones laborales, existen 2'6 millones de puestos de trabajo de carácter directo, lo que supone el 8'5% del total de empleos del sector industrial, cifra que ascendería al 13'8% si consideramos también los empleos indirectos. En el aspecto sociodemográfico, en España existen 616 automóviles cada 1000 habitantes, con una media de edad de 12'9 años para los turismos. En Europa, la tasa es de 602 vehículos cada 1000 habitantes, siendo la media de edad de 11'1 años. En total, en toda la Unión Europea, el parque automovilístico es de 308'3 millones de unidades (ANFAC, 2019).

En el mercado español, de los más de 1'3 millones de turismos comercializados, casi 740000 unidades correspondieron en el año 2018 a automóviles con mecánica de gasolina. Por su parte, 473477 poseían mecánica diésel. Los híbridos, en cualquiera de sus variantes, ascendieron a unas 80000 unidades. Únicamente se comercializó 1 unidad con mecánica de hidrógeno<sup>54</sup>, mientras que los que utilizan mecánica de gas, en cualquier variante, superan las 20000 unidades<sup>55</sup>. Por su parte, los automóviles eléctricos supusieron poco más de

---

<sup>54</sup> Concretamente, de un modelo de Hyundai, la única marca que ofrece en el mercado español un automóvil con esta opción mecánica. El vehículo en cuestión ha sido automatriculado, para utilizarlo en investigación. Además, la compañía anunciaba este octubre que se convertía en socio promotor de la Asociación Española del Hidrógeno (AeH2). Esta asociación se encuentra compuesta por un grupo de instituciones públicas y privadas, empresas y personas físicas que comparten su interés por el impulso del hidrógeno, incluyéndose en este ámbito iniciativas como la Plataforma Tecnológica Española del Hidrógeno y de las Pilas de Combustible. Entre algunas de las medidas que buscan, se encuentra ampliar el número de hidrogenas existentes en España, siendo en la actualidad de seis.

Además, y respecto al hidrógeno, el considerado automóvil de serie más avanzado en tecnologías de eficiencia es el Toyota Mirai, que recientemente ha presentado su segunda generación y que no se comercializa en España. El modelo en cuestión es un automóvil híbrido, pero esta hibridación no recurre a ningún motor de combustión interna, sino que emplea el modo eléctrico y la opción de hidrógeno.

<sup>55</sup> Respecto a estas mecánicas existen dos opciones distintas, las de GNC (Gas Natural Comprimido) y GLP (Gas Licuado de Petróleo). Son alternativas más económicas en la compra que los vehículos eléctricos y con una utilización y repostaje de características más tradicionales. Las ventas, a fecha de julio de 2019, ya están superando -en un mercado que muestra síntomas de contracción como el automovilístico- las cifras de vehículos de gas comercializados en todo 2018, pues acumulaban en esa fecha 21555 matriculaciones, calculándose un aumento del 53% respecto al mismo período del ejercicio anterior.

6000 unidades. Por lo tanto, en España, en la actualidad, ni siquiera el 0'5% de las matriculaciones corresponden a vehículos eléctricos. Si consideramos los automóviles de mecánica tradicional, por un lado -esto es, gasolina y diésel-, la cifra total de los mismos asciende a 1213008 unidades, lo que equivale al 91'7% del total de las ventas (ANFAC, 2019).

Siguiendo datos de noviembre de 2018, España se encontraba entre los países europeos con menor penetración en el mercado del automóvil eléctrico, con una cuota de mercado inferior al 0'5%<sup>56</sup>, igual que Italia, República Checa o Polonia, por ejemplo. Con márgenes entre el 0'5 y el 1% se encontraba Hungría. Entre el 1 y el 2% se encuentran países como Portugal, Francia, Reino Unido, Alemania o Austria. Entre el 2 y el 5% se sitúan Suecia, Finlandia, Bélgica, Holanda<sup>57</sup> y Suiza. Finalmente, sólo un país se encuentra por encima de estos porcentajes, superando incluso el 30%; Noruega. No obstante, el automóvil eléctrico continúa aumentando sus ventas pues, según datos de Europa Press, el primer semestre de 2019 cerró con un total de 84000 unidades eléctricas comercializadas, lo que ha implicado un incremento del 87'5% de las matriculaciones de este tipo de vehículo. No obstante, la proyección sería de apenas 336000 unidades en todo el continente<sup>58</sup>. Además, por supuesto, esto implica que cada año hay un mayor número de automóviles eléctricos o híbridos circulando por las carreteras<sup>59</sup>.

## 5. ¿Es el automóvil eléctrico el gran salvador?

La pregunta, en un análisis de estas características, resulta inevitable, y no sería honesto soslayarla o no darle respuesta, aunque sea de una manera

---

<sup>56</sup> Los datos para 2019, si bien supondrán un aumento de las ventas de estos automóviles, mantendrán a España entre los países con menores ventas de vehículos eléctricos. Según datos de la Asociación Nacional de Vendedores de Vehículos a Motor, Reparación y Recambios (GANVAM), entre enero y septiembre de 2019 se han matriculado 7470 unidades con estas características.

<sup>57</sup> Según datos del sector, de la página especializada EV Sales, en Holanda, el 21% de los automóviles nuevos vendidos en septiembre de 2019 han sido eléctricos, para un acumulado del año del 10'2% del mercado.

<sup>58</sup> Resultará interesante, además, el comportamiento del mercado del automóvil en China a partir de 2021, puesto que en este país circulan la mitad de los automóviles eléctricos del mundo -tres millones, aunque dos tercios de la energía eléctrica que consume el país se producen mediante la quema de carbón-. Resultará interesante porque, a partir de ese año, el gobierno chino eliminará las ayudas a la compra de este tipo de vehículos.

<sup>59</sup> De los, apenas, aproximadamente 100000 automóviles eléctricos o híbridos que circulaban por las carreteras europeas en 2013, hasta las más de 800000 unidades, e incrementándose, en 2017. Las cifras más espectaculares son las de China, país en el que apenas había unos 20000 automóviles de este tipo circulando en 2013, pero que en 2017 ya alcanzaba los 1'2 millones (Niestadt y Bjørnåvold, 2019).



transversal y sucinta, por evidentes problemas de espacio<sup>60</sup>. Resulta evidente que el automóvil eléctrico es un gran logro<sup>61</sup>, pero hay que plantearse si realmente es tan neutro para el medio ambiente como se pretende y otorga tantas ventajas como las anunciadas.

En primer lugar, debe establecerse si realmente los motores de combustión interna son tan contaminantes como se ha indicado, pues en muchas ocasiones la tecnología ha permitido reducir drásticamente las emisiones de los mismos. De hecho, la demonización de la mecánica diésel<sup>62</sup> ha supuesto un incremento sostenido de las ventas de vehículos con motores de gasolina, lo que ha implicado a su vez una mayor emisión de gases por parte de los automóviles nuevos.

Además, la eficiencia de los motores de combustión interna es cada vez mayor y, escándalos aparte como el Dieseldgate, varias compañías de automóviles han mostrado su convicción indicando que todavía tienen mucho futuro<sup>63</sup>, así como los expertos<sup>64</sup>. Del mismo modo, han surgido estudios que sugieren que las mecánicas eléctricas no suponen tanta eficiencia energética como se anunció, especialmente por la necesidad de producción de su energía y la dificultad posterior de reciclaje de algunos de sus componentes, como las baterías (Buchal et. al., 2019).

---

<sup>60</sup> Si el lector desea profundizar en esta materia, puede consultar, entre otras, las obras de CESVIMAP, 2015; 2017; Ros y Barrera, 2017.

<sup>61</sup> Como también lo son muchas de las tecnologías que han sido desarrolladas previamente a su existencia. Por ejemplo, como muestra, puede significarse el galardón con el Premio Nobel de Química 2019 a los máximos responsables de la mejora de la tecnología de las baterías de iones de litio, fundamentales en bienes como teléfonos móviles, ordenadores o vehículos eléctricos. En este aspecto, los galardonados han sido John B. Goodenough, M. Stanley Whittingham y Akira Yoshino.

<sup>62</sup> Cuestión realmente que está teniendo lugar en Europa, pero no en todos los mercados externos a la misma. Por ejemplo, Japón está dando en la actualidad mayor fuerza a las mecánicas diésel, después de tenerlas en el mercado de modo casi residual durante bastante tiempo. Al mismo tiempo, China prevé un aumento de las ventas de las mecánicas de combustión. Mientras, en Alemania las mecánicas diésel incrementaron en 2018 sus ventas un 4% con respecto al año 2017.

<sup>63</sup> Hace poco tiempo, la compañía germana BMW, a pesar de apostar de manera clara por las mecánicas eléctricas, ampliaba el tiempo que entendían tendrían vigencia en el mercado las mecánicas de gasolina, calculándolo en unos 30 años. La propia compañía tenía previsto finalizar la producción de sus motores más potentes de gasolina, y han tenido que ampliar la misma debido a su alta demanda en China. Por su parte, la compañía nipona Mazda se ha mostrado abiertamente proclive a la utilización de motores de gasolina mediante su optimización, y ha sido de las más tardías en iniciar el desarrollo de mecánicas eléctricas.

<sup>64</sup> Recientemente, se publicó un estudio por parte de la Asociación Española de Profesionales de la Automoción en la que consideraban que la optimización de las mecánicas de gasolina que se ha producido mediante la aplicación de las últimas tecnologías también contribuía notablemente a la lucha contra el cambio climático (ASEPA, 2019: 1-11).

No obstante, al margen de estudios o informes, parece que los gobiernos ya han decidido su apuesta por el automóvil eléctrico<sup>65</sup>. En este sentido, puede observarse la gran cantidad de países que ofrecen ayudas a los vehículos con este tipo de mecánicas. Así, en España se ofrecen ayudas por su adquisición, además de las reducciones fiscales existentes en ciudades como Madrid y Barcelona para este tipo de automóviles. Francia ofrece un descuento en el precio de venta, basándose en las emisiones de dióxido de carbono emitidas. Alemania también establece un descuento en el precio de los híbridos enchufables y en modelos impulsados por baterías eléctricas, así como la exención de pago del impuesto de circulación por un período de 10 años. También exentos de ciertos impuestos se encuentran los vehículos eléctricos en la ciudad de Londres. Por su parte, Noruega ofrece exenciones sobre el impuesto que grava la compra y sobre los peajes, así como estacionamientos y cargas gratuitas y acceso a carriles públicos de autobuses. Los Países Bajos consideran los automóviles eléctricos como exentos de pago de los impuestos de circulación y registro, y parcialmente exentos a los híbridos enchufables<sup>66</sup>.

El problema resulta, no obstante, que probablemente el automóvil eléctrico no puede ser la solución final, sino únicamente un paso hacia la plena consecución de vehículos de cero emisiones. En este sentido, resultaría más

---

<sup>65</sup> No obstante, el Director General de Industria del Gobierno español se expresó a inicios de octubre de 2019 indicando que el hidrógeno en la automoción podía representar una enorme oportunidad para España, pues su utilización podría generar empleo y desarrollo tecnológico. No obstante, las grandes apuestas de los Gobiernos van dirigidas al automóvil híbrido y eléctrico y, en este sentido, ya existen estudios que señalan que el año 2030 será el momento en el cual estos automóviles obtengan mayor número de ventas en el mercado que los vehículos motorizados con mecánicas de combustión interna, sin lugar a dudas, el factor de que en 2030 varias ciudades prohíban la circulación de los vehículos de mecánica más tradicional influiría decisivamente en ello (Irastorza, 2019).

Continuando con la opción del automóvil de hidrógeno, lo cierto es que la situación es muy distinta en los diversos países europeos, aunque parece que la tónica general es una mayor aceptación de este tipo de mecánica. De los estados europeos, 17 de ellos no tienen ninguna hidrogenera, según la patronal de fabricantes europea. Por su parte, Alemania cuenta con una cuarta parte de las estaciones de carga existentes en Europa, -en concreto, 13 en el país germano-, y un plan de desarrollo cuyo objetivo es contar con 400 para el año 2026. Para ello, está impulsando la investigación en este campo, financiando los estudios en esta materia de 20 laboratorios del país. De cumplir con los planes previstos, Gran Bretaña contará con 250 hidrogeneras en 2025, y Francia con 1000, en el año 2028.

<sup>66</sup> También fuera de la Unión Europea existen varios países que ofrecen ayudas a la compra de automóviles eléctricos. Por ejemplo, Estados Unidos ofrece descuentos a los automóviles eléctricos que ascienden hasta 2500 euros en algunos Estados, y reducciones fiscales situadas entre los 2000 y 6500 euros, de carácter federal, según tamaño del automóvil y capacidad de su batería. Por su parte, Japón ofrece subsidios que pueden alcanzar los 6700 euros en función de la diferencia de precio del automóvil con uno de mecánica de combustión interna, y exención de ciertos impuestos. China exime a los vehículos eléctricos de pago de ciertos impuestos, y ofrece subsidios a los que superan una autonomía de 400 kilómetros, pero va todavía más lejos pues, en su intento de convertirse en un primer espada en los automóviles eléctricos, se establece la obligación a los fabricantes de automóviles del 10% del total de su producción para el año 2019, y del 12% para 2020.

razonable ampliar las líneas de investigación en otras direcciones, como la optimización de los vehículos ya existentes<sup>67</sup>, pero también el desarrollo de las mecánicas de hidrógeno -que apenas tiene penetración en nuestro mercado, pues se ha comercializado una sola unidad este año en España, a fecha de octubre<sup>68</sup>-, así como la investigación en otras tecnologías<sup>69</sup>.

## 6. Conclusiones

En la actualidad, la Unión Europea está buscando la reducción de las emisiones contaminantes, concienciándose con el problema del cambio climático. Para ello, además de las medidas implementadas en todo el continente en materia automovilística, como las normativas Euro, cada país, comunidad autónoma o ciudad está desarrollando sus propias medidas de reducción de emisiones.

En la persecución de este objetivo, la clara apuesta está siendo la prohibición de utilización, bajo determinadas circunstancias, de automóviles con mecánicas de combustión interna. En un futuro, estas prohibiciones resultarán todavía más restrictivas, llegándose según las previsiones a la imposibilidad de compra de un vehículo de gasolina o diésel en el futuro y, en algunos lugares, incluso a su utilización en cualquier circunstancia.

Pero la apuesta por el automóvil eléctrico tiene todavía varias lagunas, siendo la principal que parece prácticamente la única alternativa que plantean ahora mismo los gobiernos, incluso desoyendo las opiniones discordantes de expertos en la materia. Además, todavía no hay puntos de carga suficientes, la autonomía de los mismos es escasa en comparación con vehículos de

---

<sup>67</sup> En este aspecto, tanto mecánicas de combustión interna tradicional basadas en el diésel o la gasolina, como las que emplean gas, tienen un importante margen de mejora y optimización todavía.

<sup>68</sup> No obstante, países como Japón y Alemania están buscando dotar de mayor importancia a esta tecnología. Así, existen noticias que prefiguran un futuro muy positivo en Japón para las mecánicas de hidrógeno. En este sentido (Otero, 2019).

El automóvil de hidrógeno está desarrollándose por dos vías distintas. De un lado, el que utiliza baterías eléctricas para la producción de hidrógeno. De otro, el considerado más limpio, que realiza la electrolisis con su propia energía, sin utilización alguna de energía eléctrica. El principal problema existente todavía es la pérdida de energía que se produce en este procedimiento.

<sup>69</sup> El automóvil que utiliza energía solar está en fase de prototipo, siendo el más avanzado tecnológicamente el modelo Lightyear One, cuya comercialización está prevista por su compañía para 2021. Según estimaciones del fabricante, el 40% del kilometraje anual de este automóvil podrá ser realizado mediante el empleo de la luz solar -calculando sobre 20000 kilómetros anuales en países nublados como Holanda-, logrando una autonomía de 725 kilómetros, por un precio próximo a los 150000 euros. No obstante, un modelo ya disponible en el mercado es el Sono Sion, disponible por 25500 euros, y que ofrece 30 kilómetros de autonomía adicionales mediante la generación de energía procedente del sol. En el mismo sentido, la compañía Hyundai presentó recientemente el Sonata Hybrid, con placas solares en el techo, con las que calculan poder recargar el 60% de sus baterías.

mecánicas tradicionales -y el tiempo para lograrla al cargarla, muy superior<sup>70</sup>- y los precios de estos automóviles todavía son elevados<sup>71</sup>. En suma, se espera que todos estos condicionantes mejoraren en próximos años.

Por supuesto, a todas las complejas cuestiones referidas debe unirse el enorme coste que está suponiendo en inversiones para los fabricantes automovilísticos que, además, si después no cumplen con su cuota de emisiones, deberán enfrentarse al pago de una importante multa de carácter económico.

Con una visión más general, resultaría recomendable el desarrollo de otras tecnologías alternativas que, si bien no es seguro que logren en el futuro la misma o superior eficiencia que el automóvil eléctrico, debe al menos intentarse. Porque mientras la electricidad utilizada para las recargas del automóvil eléctrico no se obtenga de energías limpias y no solventemos el problema del reciclaje de los componentes de las baterías, únicamente estaremos derivando la cuestión de la contaminación a distintos agentes, sin conseguir la pretendida huella cero al medio ambiente en la conducción.

## BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, J., (2019), “China toma medidas para evitar el posible batacazo de su reciente industria del coche eléctrico”, en *Motorpasion*, enlace web <https://www.motorpasion.com/industria/china-toma-medidas-para-evitar-posible-batacazo-su-creciente-industria-coche-electrico>, consultado el 11 de noviembre de 2019.
- ANFAC, (2015), *Memoria anual 2014*, Madrid, Asociación Nacional de Fabricantes de Automóviles y Camiones.
- ANFAC, (2016), *Memoria anual 2015*, Madrid, Asociación Nacional de Fabricantes de Automóviles y Camiones.
- ANFAC, (2017), *Memoria anual 2016*, Madrid, Asociación Nacional de Fabricantes de Automóviles y Camiones.
- ANFAC, (2018), *Memoria anual 2017*, Madrid, Asociación Nacional de Fabricantes de Automóviles y Camiones.
- ANFAC, (2019), *Memoria anual 2018. Adelantando el futuro*, Madrid, Asociación Nacional de Fabricantes de Automóviles y Camiones.
- Arandel, O., (2019), “Pollution: la Commission européenne assigne la France devant la Cour de justice”, en *Le Parisien*, enlace web <http://www.leparisien.fr/environnement/pollution->

<sup>70</sup> El problema del elevado tiempo necesario para la recarga de las baterías es una de las cuestiones que mayor número de investigaciones está suscitando, con la opinión de la industria enfocada en la convicción de que este tiempo se verá drásticamente reducido en el futuro. En este sentido, existen varias investigaciones, como la que están desarrollando en la Universidad de Pensilvania, según la cual se ha logrado desarrollar un sistema que permite una recarga suficiente para 300 kilómetros en 10 minutos de tiempo. El problema al que todavía se enfrentan estos investigadores es en la duración de la batería, además de los costes (Yang, 2019).

<sup>71</sup> En esta línea se expresaba recientemente el Director de la Dirección General de Tráfico, Pere Navarro, calificando de error el coche eléctrico por la suma de todos los problemas antes mencionados.

- la-commission-europeenne-assigne-la-france-devant-la-cour-de-justice-17-05-2018-7721139.php consultado el 18 de septiembre de 2019.
- Arroyo, V.; Díaz, J.; Salvador, P. y Linares, C., (2019a), “Impact of air pollution on low birth weight in Spain: An approach to a National Level Study”, en *Environmental Research*, nº 171, 69-79.
- Arroyo, V.; Linares, C. y Díaz, J., (2019b), “Premature births in Spain: Measuring the impact of air pollution using time series analyses”, en *Science of the Total Environment*, Nº 660, 105-114.
- ASEPA, (2019), “Los motores de combustión contra el cambio climático”, en *Boletín de Noticias de Automoción*. Especial Vacaciones Agosto (I).
- Buchal, C.; Karl, H.-D. y Sinn, H.-W., (2019), “Kohlemotoren, Windmotoren und Dieselmotoren: Was zeigt die CO<sub>2</sub>-Bilanz?”, en *ifo Schnelldienst*, nº 8, 40-54, enlace web <https://www.ifo.de/DocDL/sd-2019-08-sinn-karl-buchal-motoren-2019-04-25.pdf>, consultado el 18 de septiembre de 2019.
- Carrasco Perera, Á. y García Montoro, L., (2015), “Volkswagen: «el coche del pueblo» engañado y confundido”, en *CESCO, Centro de Estudios de Consumo*, 1-12.
- Carrasco Perera, Á. y García Montoro, L., (2016), “Batalla legal contra Volkswagen: el desmedido interés de los afectados en obtener un beneficio económico del escándalo Dieselgate”, en *CESCO, Centro de Estudios de Consumo*, nº 18, 1-16.
- Comisión Europea (2000), *Libro Blanco sobre responsabilidad ambiental*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Comisión Europea (2002), *Por un futuro más verde. La Unión Europea y el medio ambiente*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- CESVIMAP, Centro de Investigación y Seguridad Vial Mapfre, (2015), *Vehículos híbridos y eléctricos*, Madrid, CESVIMAP.
- Díaz, J.; Ortíz, C.; Falcón, I.; Salvador, C. y Linares, C., (2018), “Short-term effect of tropospheric ozone on daily mortality in Spain”, en *Atmospheric Environment*, nº 187, 107-116.
- EMISSION ANALYTICS, (2019), *Plug-in hybrids without behavioural compliance risk failure. Tensions between official EU emissions policy and member states*, Londres.
- Ewing, J., (2017), *El escándalo de Volkswagen. Cómo, cuándo y por qué Volkswagen manipuló las emisiones de sus vehículos*, Barcelona, Deusto.
- IARC, (2013), *Outdoor air pollution a leading environmental cause of cancer deaths*, Press Release No 221, Lyon, International Agency for Research on Cancer.
- Irastorza, E., (2019), *La reinención del sector del automóvil. Claves para entender una revolución sin precedentes*, Madrid, EAE Business School.
- Liu, C.; Chen, R. y Sera, F., et al., (2019), “Ambient particulate air pollution and daily mortality in 652 cities”, en *The New England*, vol. 381, nº 8, 705-715.
- Mohorte, A., (2019), “Oslo ha tenido una idea brillante para sacar a los coches de sus calles: eliminar los aparcamientos”, en *Magnet*, enlace web <https://magnet.xataka.com/en-diez-minutos/oslo-ha-tenido-una-idea-brillante-para-sacar-a-los-coches-de-sus-calles-eliminar-los-aparcamientos>, consultado el 18 de septiembre 2019.
- Murias, D., (2019), “Ada Colau confirma que Barcelona podría tener un peaje urbano a partir de 2020”, en *Motorpasión*, enlace web <https://www.motorpasion.com/industria/ada-colau-confirma-que-barcelona-podria-tener-peaje-urbano-2020>, consultado el 18 de septiembre de 2019.
- Niestadt, M. y Bjørnåvold, A., (2019), *Electric road vehicles in the European Union. Trends, impacts and policies*, Bruselas, European Parliamentary Research Service.

- OCU, (2019), *¿Los microhíbridos contaminan menos? #No cuela*, enlace web <https://www.ocu.org/coches/coches/noticias/microhíbridos#>, consultado el 18 de septiembre de 2019.
- Otero, A., (2019), “El coche de hidrógeno es el futuro en Japón, pero en Europa no lo tendrá tan fácil”, en *Motorpasión*, enlace web <https://www.motorpasion.com/coches-híbridos-alternativos/coche-hidrogeno-futuro-japon-europa-no-tendra-facil>, consultado el 18 de septiembre de 2019.
- Ros, J. A. y Barrera, Ó., (2017), *Vehículos eléctricos e híbridos*, Madrid, Paraninfo.
- Serra, A., (2018), *El dieselgate de Volkswagen. Economía, gestión y ecología*, Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona.
- Subdirección General de Calidad del Aire y Medio Ambiente Industrial, (2019), *Evaluación de la calidad del aire en España. Año 2018*, Madrid, Ministerio para la Transición Ecológica.
- Yang, X-G. et al., (2019), “Asymmetric Temperature Modulation for Extreme Fast Charging of Lithium-Ion Batteries”, en *Joule*, nº 3, 1-18, enlace web: <https://doi.org/10.1016/j.joule.2019.09.021>, consultado el 5 de noviembre de 2019.

# **PARTE VI**





# ***ECONOMIC INTEGRATION: A CONCEPTUAL AND THEORETICAL PERSPECTIVE***

**Carla Pinto Cardoso**  
Catholic University of Portugal

## **1. Introduction**

Regional economic integration agreements have been one of the most discussed issues of worldwide economic development over the last decades, being the European Union (EU), the best known and the most ambitious effort at regional economic integration in the world at present. As a result, the theme has received increasing attention by academics and several texts have been devoted to the economics of regional integration, particularly since the 1950s and became an avalanche in the 1990s.

Much has been written and discussed about European integration since the early post World War II period. From an analysis of the texts on the economics of integration, some clear issues and trends in the literature emerge over time. For instance, in the 1950s and 1960s, the discussion of economic integration was focused on the explanations and concepts of economic integration and the potential effects of customs union agreements were a central theme running through most of the analysis (e.g. Viner, 1950 and Balassa, 1961). In the 1970s and 1980s, the existing theories of economic integration were applied to different levels of integration and different areas of economic activity (such as agriculture, regional, social, among others) (e.g. Shibata, 1971 and Wonnacot and Lutz, 1989). From the end of the 1980s to 2000s, monetary union became a continuous theme of the discussion on European economic integration (e.g. Mongelli, 2002 and DeGrauwe, 2005). Moreover, since the beginning of the 21<sup>st</sup> Century, the extent of the dynamics of economic integration has come sharply into focus, in a great part with a view to analyse the main challenges of European Union under a new global economic era, covering topics such as ‘economic integration in times of crisis’ (Niemann and Ionnou, 2015), ‘European Union and emerging powers in the 21<sup>st</sup> century’ (Biscop, 2016) or ‘economic integration after Brexit’ (Pisani-Ferry et al., 2016 and Matthijs, 2017).

Together, these concepts, studies, and developments form the substance of this paper on the economics of European integration. The aim is to provide an inclusive comprehension of the relevance and contribution of the academy to the understanding of the process of economic integration.

For these reasons this paper initially briefly outlines the thrust of the literature on economic integration, providing a conceptual clarification of key terms used and a review of theoretical foundations. This is followed by a review of the different directions that this subject has followed. The paper then concentrates on an analysis of European integration to contextualise the way the EU has gradually developed in relation to economic integration. This is followed by an analysis of the academic perceptions on the current challenges of economic integration, under political, economic and social factors. A conclusion is provided at the end.

## 2. The fundamental concepts of economic integration

Under the labels of ‘regional economic integration’, ‘regionalism’ or simply ‘economic integration’, a number of authors have defined economic integration in terms of the progressive removal of economic frontiers between member states (Meade, 1955; Lipsey and Lancaster 1957; Balassa, 1961; Robson, 1989; Piggott and Cook, 1999; Pelkmans, 2001; Tsoukalis, 2003; Wallace and Wallace, 2003; El-Agraa, 2004; Molle, 2017; Cardoso et al. 2017; Clark et al., 2018).

One of the pioneering clear definitions of economic integration, as a development concept, was presented by Balassa’s work at the beginning of the sixties. Balassa suggested different degrees of economic integration and his work has inspired the majority of studies on this subject. For Balassa (1961) economic integration is a voluntary process of increasing inter-dependence of economies separated into areas, or more expanded regions, which manifests itself in different ways, with the main ways being:

- **Free Trade Areas (FTA)**: characterised by the abolition of custom rights and quantitative restrictions between the participating countries, with each country maintaining its own tariff policy in relation to third countries;
- **Customs Union (CU)**: in addition to the suppression of discrimination in relation to merchandise movements inside the union it implies a common external tariff;

- **Common Market (CM)**: a more advanced form of integration since the abolition of restrictions does not limit itself to commerce, but also to the free circulation of people, capital and services;
- Full monetary union, later called **Economic and Monetary Union (EMU)**: involves a common market and the unification of monetary policy with the establishment of a supranational authority - Central Bank - whose decisions in monetary matters, including monetary policy, are obligatory for the participating states.

Hodgson and Herander (1993) and Winters (1988) mentioned a different first stage of integration, preferential trading agreements, where the members reduce restrictions on trade between themselves, while maintaining a higher level of restrictions on goods imported from states outside the agreement. Authors such as El-Agraa (2004) argued that the demands for economic integration lead inevitably to growing political integration. As a result, these authors added a fifth form of regional integration: complete political integration, arguing that it occurs when countries agree to common policies in foreign and defence terms. On the same line of thought, Molle (2017) argued that economic integration is not an objective in itself, but serves as a stimulus for higher objectives, arguing that the process of political integration becomes inseparable from the economic integration process.

The diverse forms of integration, presented above, have different repercussions. For instance, in a free trade area the inter-relations are exercised especially in the rationalisation/specialisation and penetration of exports of the member countries, while in a common market the free circulation of merchandise, capital, people and services leads to the creation of common policies on behalf of the member countries. Such policies include, among others, industrial, regional, transport, social, commercial and competition policies (Cardoso et al., 2017). On the other hand, in an economic and monetary union, the convergence of the economic, financial and monetary policies is required. Certain national policies of economic interest are also required to be substituted by norms common to the member states. (El-Agraa, 2004; Cardoso et al., 2017).

In summary, these different degrees of integration involve some sacrifice by the individual countries of a proportion of their autonomy in economic policy-making and all of them require the removal of discrimination among their members (Molle, 2017). Thus, it can be suggested that there are both benefits and costs associated with regional economic integration. While members desire to attain the economic benefits of integration, they may also be

reluctant to make the necessary sacrifice in terms of their economic autonomy.

Molle (2017) suggested that factors such as geography, culture and history might also play a key role in limiting the options of integration.

### **3. Theoretical and empirical studies of economic integration**

With Viner (1950) the concept of economic integration became a separate subject in economic theory, representing the beginning of the theory of economic integration. He distinguished economic integration as part of economic science and presented a static partial equilibrium theory concerning the subject of economic integration. Viner (1950) also provided the basic theoretical underpinning to evaluate the effects of economic integration, namely the costs and benefits of a customs union (CU). He argued that the economic welfare effects of a CU arrangement may depend on a series of variables and that a free trade area and a customs union may increase or decrease a country's welfare. According to Viner's model, even if free trade is most efficient, it does not mean that a move in that direction necessarily raises economic welfare. Whether a preferential trade arrangement raises a country's welfare and raises economic efficiency depends on two opposing issues: trade diversion or trade creation. Trade creation is where consumption shifts from a high-cost producer (domestic production) to a low-cost producer (a more efficient producer from another CU member state), representing positive economic effects for the country in question. The opposite of this is trade diversion. This corresponds to the welfare change due to the replacement of imports from outside countries (lower-cost) by an import from a CU partner (higher-cost), which represents a decrease economic welfare. Furthermore, he argued that a CU increases trade among members' states, but may reduce trade with countries outside the union (Sloman, 2000 and Suranovic, 2010).

The greater part of the Viner's assumptions is still used, and adapted, by several authors (e.g. DeRosa, 1998; Suranovic, 2010; Balassa, 2013 and Cardoso et al., 2017) to judge the proposed effects of economic integration, even when these are applied to other levels of integration, and the general conclusions of Viner's model have endured in most international economics books.

In fact, Viner's study, focusing on the static effects of economic integration, has inspired a significant number of studies of regional integration arrangements. As argued by DeRosa (1998):

“Viner’s analysis was extremely rich in insights to some important circumstances still surrounding the CU issue today, including economies of scale, differentiated products, imperfectly competition and changes in international terms of trade”.

For instance, Harberger (1954) and Lipsey (1957) have extended the interpretation of the Vinerian Model to dynamic effects and have made important contributions through theoretical and empirical studies of economic integration.

Harberger (1954) and Lipsey (1957) argued that the reaction of consumers’ demand, when domestic prices decrease as a result of CU formations, could be explored by Viner’s theory, which focused on resource allocation changes and on production efficiency. Thus, they introduced the consumption effect into the theory. According to Lipsey (1957) the reaction of consumer demand when domestic prices decrease as result of customs union arrangements should be considered, because consumer demand increases due the decrease of prices. Consequently, the customs union leads to a welfare gain as long as: trade creation plus consumer effects are higher than trade diversion effects.

In the same line of thought, El-Agraa (2004) added that if the level of economic integration goes beyond the free trade area or customs union level, then further sources of gain also become probable. They are:

“factor mobility across the borders of member nations (...); the co-ordination of monetary and fiscal policies may result in cost reductions (...) and the unification of efforts to achieve better employment levels, lower inflation rates, balanced trade, higher rates of economic growth and better income distribution becoming unified targets”. (El-Agraa, 2004: 18).

In spite of the general appreciation of Viner’s work, some critics to his work were also evident in the literature. The main criticisms are set out by Bain (1959) who enumerated the following: First, the model was very strict since it excludes such factors as monopoly power, transport costs, information deficiency, economies of scale, unemployment and the distribution of income, the balance of payments and exchanges rates, adjustments and non-tariff barriers. Second, it was a static model. Third, it assumes that the removal of tariffs will have a significant effect on trade, and it takes no account of intra-industry trade and technological influences on trade.

In spite of this, most of the discussion on CU effects provided a theoretical basis for studies on the effects of international trade. Nonetheless, additional developments to economic integration analysis were identified by Tovias (1994):

- Theoretical analyses of how the economics of scale and imperfect competition affect the basic model (Corden, 1972; Grubel and Lloyd, 1975). These authors evaluated the implications of economic scale, created by CU, in markets of different sizes; Baldwin and Venables (1995) extended these subjects in an article published in *Handbook of International Economics*.
- Extension of CU theory to other forms of integration (see, Shibata, 1971; Tovias, 1977; Robson, 1989; Wonnacot and Lutz, 1989 and El-Agraa, 2004). They argued that the conclusions and analyses of customs unions could be extended to other levels of integration.
- Extension of the theory in the presence of non-tariff barriers (NTB's) put forward by authors such as Pelkmans and Winters (1988), among others.

The theory of optimum currency could also be mentioned in this context. This theory was proposed by Mundell (1961) and McKinnon (1963), although some insights had previously been presented by Friedman (1953) and Meade (1957). There are also important elaborations by, among others, Kenen (1969) and Krugman (1991). The theory of optimum currency area emerged out of the debate over the relative gains and costs of flexible versus fixed exchange rates for given countries and has been at the core of the discussion of several studies of the European experience and applied to studies of the enlargement of the EU in 2004, 2007 and 2013 (see for example, Pelkmans, 2001; Mongelli, 2002; Horvath, 2003; Tavlas, 2004 and DeGrauwe, 2005 and Garcia, 2018).

In addition to these contributions, the significant increase in the efforts of countries to achieve regional integration and the challenge and deepening of some regional agreements motivated several authors, especially since the mid 1980s, to focus their analyses on these topics, using different theoretical approaches.

The objective has been to assist in the understanding of the new challenges of a worldwide economy. Moreover, the concepts of economic integration spread very quickly to several sectors of economy, such as regional, agricultural, social and so on and to different approaches. Five examples illustrate this:

(i) Authors such as Schiff (1996) and Panagariya (2003) have focused attention on the analysis of the economic size of countries joining a regional integration arrangement and, namely, on the welfare impacts of economic integration arrangements for small countries. Schiff (1996), emphasised that,

among other factors, under increasing cost conditions a small country, unable to affect the terms of trade of would-be partner countries in a regional integration agreement, may gain from joining a “large” trading bloc. The welfare gain arises because the small country will replace domestic production, or higher cost imports from third countries, with lower cost imports from its new partners.

(ii) Authors as such Winters and Chang (1996), among many others, investigated the effects of regional trading preferences on members and on the rest of the world, examining their effects on the prices at which trade occurs.

(iii) Authors such as Bhagwati (1991), DeMelo and Panagariya (1993), Haggard (1995) and Fawcett and Hurrell (1995) wrote about the dichotomy of ‘regionalism’ versus ‘multilateralism’, trying to explain the compatibility or not between ‘multilateralism’ (global system of free trade) and ‘regionalism’ (regional agreements like the EU, North American Free Trade Association - NAFTA - or Association of Southeast Asian Nations - ASEAN). These authors added that regional agreements could be obstacles to world free trade as its aims are opposite to the aims of the World Trade Organisation. Along the same line of thought as Viner (1950), they argued that regional agreements increase trade among participating countries but reduce trade with the outside countries. As result, they argued that there are tendencies to witness to the emergence of ‘building trade blocks’ motivated by the desire to exclude from their trade relations all the countries that do not belong to the regional agreement. For example, Bhagwati (1991) held that any Free Trade Agreement must be ‘playing a double game’, in that while there is free trade between member countries, by definition it means discrimination against non-member countries. According to Lester (1992) the worldwide economy’s future will be represented by a tripolar system, under the leadership of the EU, Japan and United States. For other authors, such as DeMelo and Panagariya (1993), Haggard (1995) and Fawcett and Hurrell (1995) regional economic integration agreement could be considered the first step towards the global liberalisation of trade. They argued that one of the reasons why countries enter into an FTA is to establish better relations with neighbouring countries and, consequently, with third countries. They believed that regional blocks were disposed to admit new members, as the EU example shows. For them, there were countries that did not belong to any regional agreement (among them he included India) and this was not a reason for their isolation. Kantor (1993), Haggard (1995), Fawcett and Hurrell (1995) and Pelkmans (2001) also put forward the same line of thought. They argued that economic integration may be compatible with the main aims of WTO. Nowadays, the debate on ‘multilateralism’

versus 'regionalism' remains a subject of discussion, as some authors have been demonstrating (e.g. Baldwin, 2016; Garcia-Duran and Eliasson, 2018 and de Sales Marques et al., 2019).

(iv) Authors such as Robson (1989); Wonnacott and Lutz (1989); Summers (1991); Krugman (1995); Bhagwati and Panagariya (1996); Baldwin and Wyplosz (2003); Rosamond (2003); Gillingham (2003); El-Agraa (2004); Hoeller et al. (2004) and DeGrauwe (2005); using economic integration theories and concepts, presented their views on the effects caused by economic integration process upon the participating countries. There are also plenty of case studies based on the implications of economic integration on a specific country or continent. For instance, Francis (2017) used Africa as a case-study; Liepmann (2017) used Europe; Carranza (2017) used South of America and Yoo and Kim (2016) used Asia.

(v) The impact of integration arrangements on the terms of trade was initially examined by Caves (1974), Kemp (1969), Mundell (1964), Vanek (1965). These authors concentrated their studies on the distribution of gains among member countries and between them and third countries. A study developed by Truman (1969) could also be mentioned in this context. Both sets of authors focused their analysis on EU integration, estimating that trade would increase between countries of the European Union. Subsequent studies confirmed their views (e.g. Rose, 2002; Barr et al., 2003, Anderson and Yotov, 2016). The work developed by Barr et al. (2003) and Midelfart et al. (2003), looking at the changes in trade flows in Europe since monetary union, concluded that the implementation of EMU has increased the intra Euro area trade since 1999.

Generally speaking, the literature review also showed that many studies attempted to identify the direct and indirect effects most likely to affect particular groups of states, resulting from the deepening of regional integration agreements, such as the impact of a single market or the highest level of economic integration - EMU. Moreover, a number of analytical studies on the effects of economic integration have employed in their analysis the models of Computable General Equilibrium (CGE), which specify the conditions that need to be satisfied for equilibrium to exist simultaneously in all markets and all countries. About the use of such models, El-Agraa (2004) reported that the construction of a CGE model was a complex and time-consuming exercise and due to the possibilities, that a CGE model opens up, the model had not been fully developed. De Rosa (1998) reviewed some examples of studies that apply GCE models, among them the following refer to the EU:



- The analysis of the Europe 1992 plan by Smith and Venables (1988);
- The study made by Harrison, Rutherford and Tarr (1994) applying CGE models of imperfect competition with increasing returns to scale;
- The study developed by DeMelo and Robinson (1992) to examine the effects of regional integration among less developed countries.

Table 1 summarises the general contributions of several authors to economic integration theory. Other studies on European integration, involving areas, such as social, political, regional among many others could be also mentioned. However, due to the aim of this paper, they are not mentioned here.

**Table 1. Summary of relevant contributions on theory of economic integration**

Investigators	Study description	Aim contribution
Viner (1950)	Analysis of the effects of Customs Unions (static Partial Theory)	Introduced the trade creation and diversion concepts
Meade (1955)	Analysis on the economic welfare of the world economy	Abandoned the Viner view of constant costs of production in trading countries and recognised the necessity of ensuring equilibrium in international payments balances.
Mundell (1961)	Analysis of the optimum currency area theory. Focus on asymmetric shocks and the flexibility of labour market. Assuming stable prices and wages.	Observed that there will be differences between interregional adjustment and international adjustment even though exchanges rates are fixed
Lipsey and Lancaster (1957)	Analysis of theory of custom union	Introduced the consumer effects and the theory of second best
Kemp and Wan (1976)	Analysis on the economic welfare of the CU	Introduced the Kemp-Wan Theorem: a CU may not lead to an overall welfare improvement however if we allow the

		possibility of costless redistribution between partners then it is possible to prove that a CU need never harm any country
Corden (1972)	Introduce a formal theory of the importance of scale economies to trade and welfare under customs unions	Agued that scale economies could offer an additional gain to production and consumption
Pelkmans and Winters (1988)	Extension of CU theory	Application of the effects of non-barriers tariff
Robson (1989)	Extension of CU theory	The CU theory may be applied to other levels of integration
Krugman (1991)	Analysis of the effects of economic integration on trade and specialisation	Integration is likely to encourage specialisation, making the EU states more vulnerable to asymmetric shocks
Schiff (1996), Bhagwati and Panagariya (1996)	Analyse on the economic size of countries joining a regional integration arrangement of economic integration arrangements	Evidence the welfare impacts for small countries
Winters and Chang (1996)	Investigation of the effects of regional trading preferences on members and on the rest of the world.	Mentioned that the prices of products are substantially affected
Smith and Venables (1988)	Study of the effects of economic integration	Application of Computable General Equilibrium Model
Mongelli (2002) Horvath and Luboš (2002)	Analysis of the optimum currency area theory.	Application of the theory of optimum currency area to the European experience
DeGrauwe (2005)	Explains why the new member states want to join EMU, supported by the theoretical framework of optimum currency areas	Use of the theory of optimum currency area to explain the recent enlargement of the European Community

Source: Author

#### **4. The development of the European Union under condition of economic integration**

Economic integration has been a central aim of the EU (at that time ECC) since the signing of the Treaty of Rome, in 1957, and today represents the most ambitious effort yet by a group of sovereign nations to increase their economic and political interdependence. The EU has already attained a significant degree of integration and has been involved in efforts to consolidate the process of Economic and Monetary Union (El-Agraa; 2004 and Cardoso et al., 2017).

Therefore, it is aim of this section is twofold: to present a review of the main steps of the EU towards economic integration, using three different EU Treaties (Rome, Single European Act and Maastricht) and to focus on the academic debate on economics of EU.

The different stages of economic integration suggested by authors such as Balassa (1961): FTA; CU; Common (single) Market and the highest level of economic integration - EMU- remain a basic tool in this context.

##### **4.1. The economic aims of Treaty of Rome**

The economic aims of the European integration under the Treaty of Rome were well summarised by Pelkmans (2001):

- Harmonious development of economic activities;
- Continuous and balanced expansion;
- Increased stability;
- Accelerated rising of the standard of living.

To achieve these aims, under the Article 3 title I of the same Treaty, the EU aimed:

- To establish a custom union by “(...) the elimination as between Member States, of customs duties and quantitative restrictions on the import and export of goods, and of all other measures having equivalent effect (...)” and,
- To realise a common market by “an internal market characterised by the abolition, as between Member States, of obstacles to the free movement of goods, people, services and capital”.

Hence, the six founding European members (Italy, Belgium, Netherland, France, Luxemburg and Republic of Federal Germany) proposed the creation of a custom union and the integration over a 12-year transition period (by 1968) of the members' economic resources into a common market where services, goods, labour and capital could move freely. In addition, they introduced some areas of economic union by gradually unifying or harmonising the economic policies of the member states, such as agriculture, transportation, competition and foreign trade policies.

In practice, only a Customs Union had been achieved by 1968 and progress towards a Single Market showed little progress. In fact, by 1985, one of the Commission White Papers – Completing the Internal Market (EC, 1985) - indicated that a “long list of physical, technical and fiscal barriers” still remained. It also suggested that there were over 300 measures that were considered to be important for the creation of a Single Market.

#### **4.2. The Single European Act: a step towards to Economic Union**

The delay of a common market implementation in Europe led the Milan European Council to launch a campaign for its completion. As a consequence, the Single European Act, which came into effect in 1987, had a similar aim to the Treaty of Rome - an area without frontiers with four freedoms: goods, people, services and capital - but by the end of 1992 (McDonald and Dearden, 2005). In fact, on the 1<sup>st</sup> January 1993, most of those measures were incorporated. Since then, considerable efforts have been made in consolidating the Single Market. However, according to the OECD (2003) substantial barriers in the service sectors still remained in 2003. Areas such as fiscal harmonisation, recognition of business licenses and diplomas in many services are examples of this (OECD, 2003). Nonetheless, generally speaking, the Single Market has been achieved in respect of its general aims. To do that, has required the abolishing of the physical, technical and tax barriers referred to in the White Paper on “Completing the Internal Market” (EC, 1985).

The physical barriers, such as border controls, were one of the most visible obstacles to a free Europe. The Commission's objectives within this context were:

- To simplify administrative checks and move them away from borders;
- To eliminate all internal frontiers by 1992, for people, capital, services and goods;

- To introduce mutually recognised health certificates for agriculture and trade, develop a common transport.

Indeed, throughout the EU millions of custom posts were removed, meaning the end of significant barriers to trade, labour and travel. As a result, Community citizens became able to travel freely through Europe with the use of a passport, or simply identity card, making it much simpler to travel within Europe. In addition, since the implementation of a common market in Europe, they can move around as they please, living and working where they choose. According to EU figures, only over the first ten years since the borders came down within the EU, up to 15 million EU citizens have moved within the Union and about 5 million EU citizens live in another state (EC, 2002). Moreover, the passage of goods across borders has been facilitated and European businesses have a much larger domestic market. As a result, as demonstrated by the EU data, trade between the member states has expanded. Equally, the EU exports to third countries also have increased (EC, 2002). According to recent figures of EU (EU, 2019), trade in goods and services between EU member states accounts for over two thirds of the overall trade of EU states.

With reference to financial services and the free movement of capital the aim of the EU has been to allow banks, building societies and insurance companies established in one member state to establish branches and sell services in all the others. Thus, foreign exchange controls on capital movements by individual companies have been abolished.

In relation to the removal of technical barriers the general European aim has been to harmonise the 'health and safety requirements' for all products and requirements, for example, to ensure that there is a mutual recognition of educational and professional qualifications gained in one of the member states. Especially, the Commission aims:

- To create a common market for services adopting common rules such as: deregulation of insurance, banking and other financial services, deregulation of all modes of transport, notably air travel,
- To adopt community-wide standards for, among others, health and safety.

Finally, regarding tax barriers, which represent one of the most difficult obstacles to a united market, the general aim of the EU is fiscal harmonisation among the European member countries, but does not have yet.

### **4.3. The Maastricht Treaty: Economic and Monetary Union. Its institutionalisation**

In 1992, under the Treaty of European Union, well known as the Maastricht Treaty, several EU responsibilities were expanded, and the original economic aims of the EU were reinforced and enlarged. As Pelkmans (2001) argued that Treaty pointed out six reformulated and new economic aims:

- Harmonious and balanced development of economic activities;
- Sustainable and non-inflationary growth, respecting the environment;
- High degree of convergence of economic performance;
- High levels of employment and of social protection;
- The raising of the standard of living and the quality of life;
- Economic and social cohesion and solidarity among member states.

Article 2 of Maastricht Treaty stated:

“The Community shall have as its task, by establishing a common market and an economic and monetary union and by implementing the common policies (...)” (Treaty of EU, art.2)

In addition, the Treaty laid down strict criteria for participation in EMU. In this context, the member states of the EU should meet the following convergence criteria: (TEU, Article 121)

- Price stability, with rate of inflation no more than 1,5 per cent above the three best performing EU States;
- Exchange rates, with the currency in normal EMS fluctuation margins for at least two years;
- Government deficit not excessive, i.e., no more than three per cent of the GDP;
- Public debt of no more than 60 per cent of the GDP and long-term interest rate less than 2 points above the three best-performing EC States over previous years.

The same Treaty set a deadline for irrevocable EMU with a single currency and fully independent central bank of 1 January 1999, for qualifying member states. In fact, at that date, the last stage of the Delors Report started, introducing in an economic sense monetary union even without the Euro notes and coins that were introduced into circulation in 2002. The Euro was introduced

initially as the common currency of 11 Member States of the European Union: Austria, Belgium, Finland, France, Germany, Ireland, Italy, Luxembourg Netherlands, Portugal and Spain. Since 2001, Greece has become a member of EMU. Greece initially failed to qualify and had been actively pursuing inclusion. Later on, Slovenia (2007), Cyprus and Malta (2008), Slovakia (2009), Estonia (2011), Latvia (2014), Lithuania (2015) became also members, with nowadays a total of 19 European states, corresponding around 341,78 million of the European population. The United Kingdom and Denmark voluntarily declined inclusion in 1999 and are therefore not obligated to join. The remaining countries (Bulgaria, Croatia, Czech Republic, Hungary, Poland, Romania and Sweden (which has chosen not to join after Swedes voted against adopting the euro in a referendum, in 2003) are still not legally required to join the Euro zone, even all states of the European Union participate in the common market. (EC, 2019).

Thus, the participating countries in the EMU project have locked their national currencies together and shared the new currency. Moreover, the Single European Central Bank, which fiercely guards its independence, has taken control of all monetary policies of the states participating in EMU, implementing a single European monetary policy. In fact, the adoption of EMU implies a definitive transfer of monetary responsibilities from national to Community level within the participating countries. From this date onwards, there is only one set of policies for European Monetary Union member states, with certain instruments of economic and financial policy no longer available for national application. This also implies that the participating countries have lost their ability to adjust exchange rates for responding to economic shocks.

#### **4.4. European economic integration: views on the literature**

Considering the EU economic integration process, much has been published in the literature. In fact, since the first plans were announced for the establishment of an economic integration in Europe, its future has been a permanent source of debate. Cohen (1998), Pelkmans (2001); Redwood, (2001) Dornbush, (2002); Mongelli (2002); El-Agraa (2004); Leblond (2004); Tavlas (2004) and Molle (2017) are some examples of the authors, who had discussed the main gains and losses resulting from economic integration.

#### *4.4.1. The avalanche of studies on the EMU effects*

Many of the articles surrounding economics of EU are concerned with the macroeconomic effects of the monetary union or the single currency. Some economists argued that EMU has effects on practically every area of economic policy-making in Europe (e.g. Issing, 2002). It influences the allocation of resources, the distribution of income, stability and growth as well as the formal and informal institutions of labour, product and financial markets within the Euro area. Several advantages have been commonly cited by these authors, for example that within EMU the prices of goods would become easily and directly comparable from one country to another, the market would become larger, the elimination of exchange risk, reduced transaction costs and simplification could lead in some cases to a reduction in the prices and among others EMU would lead to more competitive market. Molle (2017), for instance, summarised the gains of an EMU under three headings: efficient common market; efficient monetary union and faster economic growth.

However, a number of concerns have also been identified. Sceptics were unconvinced as to whether it is possible to establish the Euro as a stable currency and to successfully formulate a monetary policy for a diverse currency area. In particular, some observers considered the continuing existence of autonomous national fiscal policies as incompatible with a supranational monetary policy.

In fact, there was a growing debate in the literature, composed essentially by two different views of the implications of EMU: the supporters and, on the other hand, the opponents or sceptics of EMU (see for example, DeGrauwe, 2005). The main views of both perspectives are presented below.

The supporters of EMU essentially referred to the benefits of EMU as being the commitment to sound macroeconomic policies, which helps to create a new culture of economic stability in Europe. Furthermore, they argued that thanks to EMU, the kind of damaging intra-European exchange rate tension that often characterised previous episodes of adjustment to external shocks has been avoided. With the Euro in place, they argued, the citizens of Euro area countries can look forward to the benefits of increased price transparency, more intense competition in the market and greater financial integration in Europe. On the other hand, as pointed out by to Jonung (2002), the literature of the main critics of EMU could be grouped under four main interconnected headings: (1) the process for fiscal policy-making; (2) the process for monetary policy-making, (3) the Euro area as a non-optimal currency area, and (4) the legitimacy of EMU. In respect to the first group he called attention



to the fact that the absence of a central co-ordination of fiscal policies within EMU, in combination with the Maastricht and SGP criteria for domestic debts and deficit, became one of the most regular sources of objection. In terms of monetary policy-making, he identified the several weaknesses of the institutional framework mentioned in the literature, such as a lack of a central authority to supervise the financial systems of the Euro area, a division of monetary power between the ECB and the Council of Finance Ministers of the European Union. According to the author this could undermine the credibility of the ECB. Regarding the Euro area as a non-optimal currency area Jonung (2002), citing authors such as Eichengreen (2001), and using economic integration theories, argued that a sizeable body of empirical work reached the conclusion that the efficiency gains from lower transactions costs and increased trade through the use of one single currency will not outweigh the costs of surrendering control over national monetary policies. Finally, in terms of the political legitimacy of EMU, the author grouped those authors who argued that EMU is lacking political legitimacy and acceptance, saying that by tradition Europeans look upon their countries as their fundamental political entity and the supra national and pan European character of the Euro still faces doubts among Europeans.

#### ***4.4.2. New perspectives of European economic integration***

Over the last decade, as the EU is facing a range of political and economic pressures, including slow growth and persistently high unemployment and debts in some EU countries, the future of European economic project is being increasingly questioned in the literature.

In fact, there is a growing number of authors concerned about the EU's ability to deal with a range of internal and external challenges. (e.g. Archick, 2016; Westlin, 2016; Pisani-Ferry et al., 2016; Welfens, 2017; Sampson, 2017; Doherty et al., 2017; da Costa Cabral et al., 2017; Jackson and Sheptylo; 2018 and Matthijs, et al., 2019).

Archick (2016), for instance, argued that factors such as the Greek debt crisis, the migration and refugees flow, the rise of 'euroskeptic' political parties, the Brexit or a heightened terrorist threat, may shape the future and character of the European Union. In his study, the author called attention to the fact that it quickly became evident from the literature that there are supports of European project worry that EU integration could be stopped or reversed under the current political and economic World context. However, as he mentioned, others contend that there is a chance that the multiple challenges

currently facing the EU “could produce some beneficial EU reforms and encourage further political and economic integration, and, ultimately, transform the EU into a more effective and cohesive entity”. (Arckick, 2016: 2). From this discussion, as Archick (2016) well concluded the possible scenarios for the EU include the following:

- The EU would largely continue to function as it currently does, without any significant treaty changes or decision-making reforms;
- The EU would become a two-speed entity, consisting of a strongly integrated group of “core” countries and a group of “periphery” countries able to pick and choose those EU policies in which they wish to participate.
- Further EU integration would essentially be put on hold, and possibly reversed in some areas, with sovereignty on certain issues reclaimed by national capitals.
- The EU would emerge from its current challenges more united and integrated.

## 5. Conclusions

The survey of the literature so far has provided a review of the key concepts and effects of economic integration and how they were applied in different studies. From this review, certain outcomes emerged:

- A shared view amongst authors is that the effects of economic integration depend on the degree of integration and may differ from one country to another (or one sector to another);

There is a consensus that there are both benefits and costs associated with regional economic integration; however, the benefits or costs have been widely debated;

- A large number of authors have used and applied the theory of economic integration to evaluate the trade effects caused by economic integration agreements. Some of them are theoretical in nature, favouring the use of economic models in the treatment of the information, while others are merely descriptive.
- The European economic project has encouraged many academics to evaluate the implications of economic integration on the member states.

- As result of internal and external challenges the EU is currently dealing, many questions have been raised about the future of economic integration in Europe.

In general, this paper states that economic integration is well documented in the literature. Viner's work provided a theoretical base for several authors. Moreover, each one of Balassa's stages has been the object of numerous studies and the European region is by far the most studied. However, regional integration is still controversial and need further discussion. The political, economic and social environment is mutable and new theoretical challenges and controversies emerges every day.

## BIBLIOGRAPHY

- Anderson, J. E. and Yotov, Y. V. (2016), "Terms of trade and global efficiency effects of free trade agreements, 1990–2002", in *Journal of International Economics*, no. 99, 279–298.
- Archick, K. (2016), *The European Union: current challenges and future prospects*.
- Bain J. S. (1959), *Industrial organization*, New York, John Wiley & Sons, Inc.
- Balassa, B. (1961), *The theory of Economic Integration*. 1<sup>st</sup> edition London, Allen & Unwin.
- Balassa, B. (2013), *The theory of Economic Integration*. London, Routledge Revivals.
- Baldwin, R. (2016), "The World Trade Organization and the Future of Multilateralism", in *Journal of Economic Perspectives*, Volume 30, Number 1, Winter 2016, 95–116.
- Baldwin, R. and Venables, A. (1995), "Regional Economic Integration", in *Handbook of International Economics*, Vol. III, North-Holland, section 1.2.
- Baldwin, R. and Wyplosz C. (2004), *The Economics of European Integration*, London, McGraw-Hill.
- Barr, D, et al. (2003), "Life on the outside: economic conditions and Prospects outside Euro-land" in *Economic Policy*, Vol 18, no.37, 573–613.
- Bhagwati, J. and Panagariya, A. (1996), "Preferential Trading Areas and Multilateralism: Strangers, Friends or Foes?", in *The Economics of Preferential Trade Agreements*, Jagdish. Bhagwati and Arvind Panagariya, Washington, D.C, AEI Press, 1–78.
- Bhagwati, J. (1991), "Regionalism", in *The World Trading System at Risk*, N.J, Princeton, University Press and Harvester Wheatsheaf.
- Biscop, S. (2016), *The European Union and emerging powers in the 21st century: how Europe can shape a new global order*, Routledge.
- Cardoso, C.; Leite, I.; Cardoso, J.; Maior, P. and Ramos, C. (2017), *A União Europeia: História, Instituições e Políticas*, Oporto, Universidade Fernando Pessoa.
- Carranza, M. E. (2017), *South American Free Trade Area or Free Trade Area of the Americas?: Open Regionalism and the Future of Regional Economic Integration in South America: Open Regionalism and the Future of Regional Economic Integration in South America*, Routledge.
- Caves, R. (1974), "The Economics of Reciprocity: Theory and Evidence on Bilateral Trading Arrangements", in: Sellekaerts, W., *International Trade and Finance*, Essays in Honour of Jan Tinbergen, London, MacMillan, 17–54.

- Clark, G.L.; Feldman, M.P.; Gertler, M.S. and Wójcik, D. (2018), *The New Oxford Handbook of Economic Geography*, Oxford University Press, Oxford, 976.
- Cohen, B., (1998), *The geography of money*, Ithaca, NY, Cornell University Press.
- Corden W.M. (1972), “Monetary integration”, in *Essays in international Finance*, no.93.
- Costa Cabral, N.; Gonçalves, J. R. and Rodrigues, N. C. (2017), *After Brexit: Consequences for the European Union*, Springer.
- De Grauwe, P. (2005), *Economics of Monetary Union*, 6th edn, Oxford University Press.
- de Sales Marques, J. L.; Meyer, T. and Telò, M. (2019), *Cultures, Nationalism and Populism: New Challenges to Multilateralism*, Routledge.
- DeMelo, J. and Robinson S. (1992) “Productivity and Externalities: Models of Export-led Growth”, in *Journal of International Trade and Economic Development*, vol. 1, 41-68.
- DeMelo, J., and Panagariya A. (1993), *New dimensions in regional integration*, Cambridge University Press.
- DeRosa, D. (1998), “Regional Integration Arrangements: Static Economic Theory, Quantitative findings and policy guidelines”, in *World Bank Policy Research Report*, Policy research working paper 1782, International Trade Division, The World Bank, Washington, D.C.
- Doherty, B.; Temple Lang, J.; McCrudden, C.; McGowan, L.; Phinnemore, D. and Schiek, D. (2017), “Northern Ireland and ‘Brexit’: The European Economic Area Option”, in *U of Michigan Law & Econ Research Paper*, (16-038), 2018-01.
- Dornbush, R. (2002), “Fewer moneis, better moneis”, in *American economic review*, vol. 91(2), May 2001, 238-42.
- EC (1985), *Completing the Internal Market*, Commission White Papers.
- EC (1995), *Community action plan to assist tourism: sample studies and pilot projects*, Brussels, DG XXIII.
- EC (2002), *The internal Market: 10 years without frontiers*, Luxembourg, Office for Official Publications of the EC.
- EC (2019), Reference of the page and of the link [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/economic-and-monetary-union\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/economic-and-monetary-union_en), Date Accessed on 15.09.2019.
- EC, *Treaty of European Union*, Reference of the page and of the link [http://europa.eu/abc/treaties/index\\_en.htm](http://europa.eu/abc/treaties/index_en.htm), Date Accessed on 15.09.2019.
- EC, *Treaty of Rome*, Reference of the page and of the link [http://europa.eu/abc/treaties/index\\_en.htm](http://europa.eu/abc/treaties/index_en.htm), Date Accessed on 15.09.2019.
- Eichengreen, B. (2001), “The EMS crisis in Retrospect”, in *CEPR Discussion Papers 2704*, C.E.P.R. Discussion Papers.
- El-Agraa. A. (2004), *The European Union: Economics and Policies*, 6<sup>th</sup> Ed. Harlow, Pearson Education.
- Fawcett, L. and Hurrell A. (1995), *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order*, Oxford, Oxford University Press.
- Francis, D. J. (2017), *The politics of economic regionalism: Sierra Leone in ECOWAS*, Routledge.
- Friedman M. (1953), “The case for flexible exchange rates”, in Friedman, M., *Essays in Positive Economics*, University of Chicago Press, Chicago.
- Garcia-Duran, P. and Eliason, L. (2018), *Squaring the circle: assessing whether the European union’s pursuit of bilateral trade agreements is compatible with promoting multilateralism*, Addleton Academic Publishers, Journal of Self-Governance and Management Economics.

- Garcia, J. (2018), *Rethinking Optimum Currency Area Theory: Endogenous Synchronisation of Shocks in Europe*.
- Gillingham, J. (2003), *European Integration. 1950-2003 superstate or new market economy?*, UK, Cambridge University Press.
- Grubel, H. and Lloyd, P. (1975), *Intra-Industry Trade*, London, MacMillan.
- Haggard, S. (1995), *Developing Nations and the Politics of Global Integration*, Washington, The Brookings Institution.
- Harberger, A. (1954), "Monopoly and Resource Allocation", in *American Economic Review*, XLIV (II), 77–87.
- Harrison, G. W.; Rutherford, T. F. and Tarr, D. G. (1994), "Product Standards, Imperfect Competition and Completion of the Market in the European Union", in *Policy Research Working Paper 1293*, World Bank, Washington D.C.
- Hodgson, J. and Herander, M. (1993), *International Economic Relations*, New Jersey: Prentice-Hall, 275-307.
- Hoeller, P. et al. (2004), "One money, one cycle? Making Monetary Union a smoother ride", OECD Economic Department, Working Paper no.401.
- Horvath, J. (2003), "Optimum currency area theory: a selective review", in *BOFIT Discussion Papers*, Bank of Finland, Institute for Economics in transition.
- Horvath, R. and Lubos K. (2002), "Optimum Currency Area Theory: An Approach for Thinking about Monetary Integration", in *Warwick Economic Research paper*, no. 647, August 2002.
- Issing, O. (2002), "Monetary policy in a changing economic environment", in *Rethinking Stabilization Policy*, A symposium sponsored by the Federal Reserve Bank of Kansas City, Jackson Hole, Wyoming, 29-31 August. issue year: 6/2018, 7-32.
- Jackson, K., and Shepotylo, O. (2018), "Post-Brexit trade survival: looking beyond the European Union", in *Economic Modelling*, no. 73, 317-328.
- Jonung, L. (2002), "EMU and the Euro: The First 10 Years: Challenges to Sustainability and Price Stability of the Euro Area – What does History Tell us?", in *European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs. Economic Paper*, no. 165.
- Kantor, M. (1993), "Global Village Gutters Speed", in *Financial Times*, October 13.
- Kemp, M. (1969), *A Contribution to the General Equilibrium Theory of Preferential Trading*, Amsterdam, North Holland.
- Kenen, P. (1969), "The Theory of Optimum Currency Areas: an Eclectic View" in Mundell R. and Swoboda A. (1994), *Monetary Problems in the International Economy*, University of Chicago Press, 41-60.
- Krugman, P. (1991), *Geography and Trade*, Cambridge, Mass., MIT Press.
- Leblond, P. (2004), "Completing the Maastricht contract: institutional handicraft and the transition to European Monetary Union", in *Journal of Common Market Studies*, vol.42, 3, 553-72.
- Lester, T. (1992), *Head to Head: The coming Economic Battle among Japan, Europe and America*, New York, William Morrow.
- Liepmann, H. (2017), *Tariff levels and the economic unity of Europe: an examination of tariff policy, export movements and the economic integration of Europe, 1913-1931*, Routledge.
- Lipsey, R. and Lancaster, K. (1957), "The General Theory of Second-best", in *The Review of Economic Studies*, vol 53, 941-973.
- Matthijs, M. (2017), "Europe after Brexit: A less perfect union", in *Foreign Aff.*, no. 96, 85.

- Matthijs, M.; Parsons, C. and Toenshoff, C. (2019), "Ever tighter union? Brexit, Grexit, and frustrated differentiation in the single market and Eurozone", in *Comparative European Politics*, vol. 17(2), 209-230.
- McDonald, F. and Dearden S. (2005), *European economic integration*. 4th edn. New York, Financial Times.
- McKinnon, R.I. (1963), "Optimum Currency Areas", in *American Economic Review*, September 1963, vol. 52, 717-725.
- Meade, J. (1955), *The Theory of Customs Unions*, Amsterdam, North-Holland.
- Midelfart, K.; Overman, H. and Venables, A. (2003), "Monetary Union and the Geographic of Europe", in *Journal of Common Market Studies*, Dec. Vol. 41, no. 5, 847-68.
- Molle, W. (2017), *The economics of European integration: theory, practice, policy*, Routledge.
- Mongelli, F. P. (2002), "New" views on the optimum currency area theory. *What is EMU telling us?*, European Central Bank, Working papers 138 (April).
- Mundell, R. (1961), "A theory of optimal currency", in *American economic review*, Vol.51 no.4 (September 1961), 657-65.
- Mundell, R. (1964), "Tariff Preferences and the Terms of Trade", in *Manchester School of Economic and Social Studies*, vol. (32), 1-13.
- Niemann, A. and Ioannou, D. (2015), "European economic integration in times of crisis: a case of neofunctionalism?", in *Journal of European Public Policy*, vol. 22(2), 196-218.
- OECD (2003), *Economic Survey: Euro area*, Paris, OECD.
- Panagariya, A. (2003), "The Regionalism Debate: An overview", in *International Trade, Economics Working Paper Archive at WUSTL*, Reference of the page and of the link [www.ideas.repec.org/p/wpa/wuwpit/0309007.htm](http://www.ideas.repec.org/p/wpa/wuwpit/0309007.htm), Date Accessed on 02.09.2019.
- Pelkmans, J. and Winters A. (1988), *Europe's domestic market*, London, Routledge.
- Pelkmans, J. (2001), *European Integration. Methods and Economic Analysis*, 2<sup>nd</sup> Edition, Harlow, Prentice Hall.
- Piggott, J. and Cook, M. (1999), *International Business Economics: A European Perspective*, 2<sup>nd</sup> ed., NY, Addison Wesley Longman Inc.
- Pisani-Ferry; J., Röttgen, N.; Sapir, A.; Tucker, P. and Wolff, G. B. (2016), *Europe after Brexit: A proposal for a continental partnership*, Brussels, Bruegel.
- Redwood, J. (2001), *Just Say No*, Scotland, Bell and Bain.
- Robson, P. (1989), *The Economics of International Integration*, 3rd Ed. London, Unwyn Hyman.
- Rosamond, B. (2003), "New Theories of European integration", inn Cini M., *European Union Politics*, Oxford, Oxford University Press.
- Rose A. K. (2002), "Honey the Currency Union Effect on Trade The World Economy", vol.25, no.4, 475-479.
- Sampson, T. (2017), "Brexit: the economics of international disintegration", in *Journal of Economic perspectives*, vol. 31(4), 163-84.
- Schiff, M. and Winters A. (1997), "Regional Integration as Diplomacy", in CEPR Discussion Paper No.1690, London, Centre for Economic Policy Research.
- Schiff, M. (1996), "Small Is Beautiful: Preferential Trade Agreements and the Impact of Country Size, Market Share, Efficiency, and Trade Policy", in *Policy research working paper 1668. International Trade Division*, The World Bank, Washington, D.C.
- Shibata, H. (1971), "A Theory of Free Trade Areas", in Robson, P., *International Economic integration*, Harmandsworth, Penguin Books.
- Sloman, J. (2000), *Economics*, 4<sup>th</sup> Ed. UK, Financial Times, Prentice Hall.

- Smith, A. and Venables, A. (1988), "The costs of Non-Europe: An assessment Based on a Formal Model of Imperfect Competition and Economies of Scale", in: Vol 2 of the *Commission of the European Community's Research the costs of Non Europe, The Checchini Report*, Luxembourg, European Communities.
- Summers, L. (1991), "Regionalism and the World Trade System", in *Policy Implications of Trade and Currency Zones, A Symposium*, sponsored by the Federal Reserve Bank of Kansas City, Jackson Hole (Wyoming, Federal Reserve Bank of Kansas City), 295-302.
- Suranovic, S. M. (2010), *International Trade Theory and Policy Analysis*, Reference of the page and of the link <http://internationalecon.com/v1.0/index.html>, Date Accessed on 25.09.2019.
- Tavlas, G. (2004), "Benefits and costs of entering the eurozone", in *Cato journal*, Washington, Spring 2004, vol. 24, 89.
- Tovias, A. (1977), *Tariff Preferences in Mediterranean Diplomacy*, London, MacMillan.
- Tovias, A. (1994), *The Theory of Economic Integration: Past and Future*, 2d ECSA-World conference "Federalism, Subsidiarity and Democracy in the European Union", Brussels, May 5-6, 1994, 10.
- Truman, E. M. (1969), "The European Economic Community: Trade Creation and Trade Diversion", in *Yale Economic Essays*, Vol. IX, New Haven, CT.
- Tsoukalis, L. (2003), *What Kind of Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- Vanek, J. (1965), *General Equilibrium of International Discrimination*, Cambridge, Harvard University.
- Viner, J. (1950), *The customs Union Issue*, New York, Carnegie Endowment for International Peace.
- Wallace, H. and Wallace, W. (2003), *Policy Making in the European Union*, 4th Edition. Oxford, University Press.
- Welfens, P. J. (2017), "EU Integration Perspectives After Brexit", in *An Accidental Brexit*, Palgrave Macmillan, Cham, 271-283.
- Westlin, J. (2016), *Integration in the Time of Crisis: A historic case study on European economic integration 2010-2012*.
- Winters, A. (1988), "Completing the European Internal Market", in *European Economic Review*, vol. 32, 1477-99.
- Winters, A. and Chang W. (1996), *Regional Integration and the Prices of Imports: An Empirical Investigation*, Paper presented at a North American Economics and Finance Association session during meetings of the Allied Social Science Association, San Francisco.
- Wonnacott, P. and Lutz, M. (1989), "Is There a Case for Free Trade Areas?", in Schott, J., *Free Trade Areas and US Trade Policy*, Washington, D.C., Institute for International Economics.
- Yoo, I. T. and Kim, I. (2016), "Free trade agreements for the environment? Regional economic integration and environmental cooperation in East Asia", in *International environmental agreements: Politics, law and economics*, vol. 16(5), 721-738.





# ***EL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO ANTE LA CRISIS: LOS RETOS INSTITUCIONALES DE LA UE***

**Mónica Puente Regidor**

Universidad Complutense de Madrid

**Marcin Roman Czubala Ostapiuk**

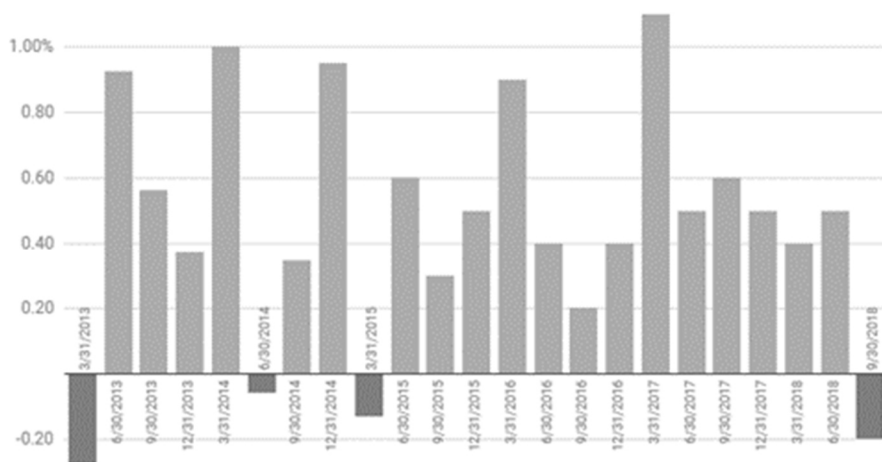
Universidad Nacional de Educación a Distancia

## **1. Introducción**

La economía alemana sufrió un parón de su crecimiento a finales de 2018, como podemos observar en el gráfico 1. Desde 2004, el PIB real alemán había crecido de forma constante entre 2% y el 2,5% (Destatis) en tasas interanuales. Alemania había sorteado la crisis financiera norteamericana de 2007 y su impacto en Europa a partir de 2009: la crisis griega y el efecto dominó en Estados de la Unión Económica y Monetaria Europea (UEME) como Irlanda, Portugal o España. Sin embargo, la tasa de crecimiento del PIB alemán cerró en 2018 en un 1,4% (Destatis) es decir, ocho décimas menos que en el 2017 que se situó en el 2,2% (Destatis). Lo que no consiguieron la crisis económica y de deuda soberana en su propio territorio, Europa, lo ha desencadenado, entre otros factores, el cambio de la política comercial del presidente D. Trump. La globalización es un proceso profundamente arraigado como lo son los lazos de interdependencia de las exportaciones alemanas con EE. UU., y fundamentalmente, con China.

A principios de año, la OCDE revisaba las previsiones de crecimiento de la economía alemana recortándolas hasta el 0,7% para 2019, a pesar del optimismo del Bundesbank, que las dejaba en el 1,6%. Las reacciones del gobierno alemán, no se han dejado esperar. En febrero de 2019, el gobierno de A. Merkel cambiaba de rumbo su política fiscal. El ministro de Economía alemán, P. Altmaier anunciaba un paquete de estímulos superior a los 10.000 millones de euros para estimular la demanda interna y evitar la ralentización de su industria (El País, 15 de febrero de 2019).

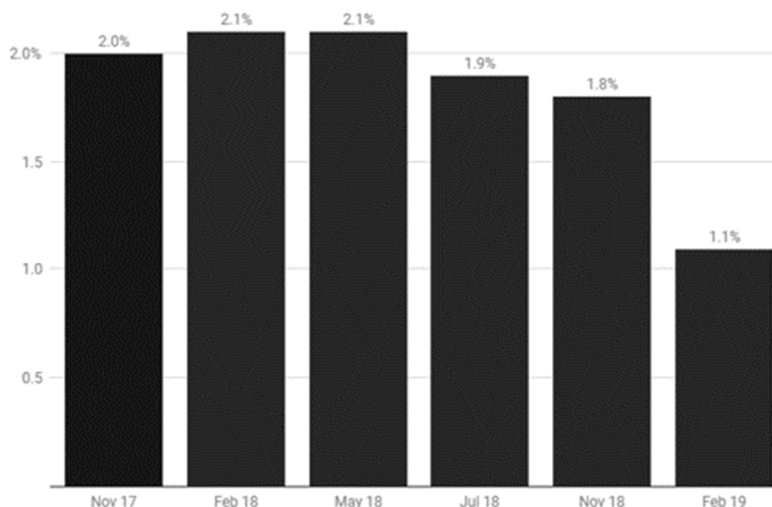
**Gráfico 1: Crecimiento trimestral del PIB alemán. Datos de volumen encadenado y ajustado a la temporalidad**



Fuente: Destatis

Por su parte, el BCE, director de la política monetaria de la UEME, ante la rebaja de previsiones de la zona Euro, en marzo de 2019 (gráfico 2), retrasaba la subida de los tipos de interés y anunciaba una nueva inyección de liquidez para dinamizar la economía. Teniendo en cuenta que los tipos de interés siguen a cero, volvemos a situar al BCE fuera de su mandato, ya que la revisión de previsiones de crecimiento se ha visto acompañada de una rebaja de la previsión de inflación, al 1,2% para el 2019. Este dato está lejos de superar el 2% de límite de control de la autoridad monetaria. El BCE tendrá que, al igual que hizo a partir del 2011, actuar tirando de creatividad con medidas poco ortodoxas si tomamos como referencia sus Estatutos para volver a salir como prestamista de último recurso.

Esta situación nos puede llevar a pensar que en momentos donde la incertidumbre económica y política toca de lleno la economía alemana, la locomotora de Europa se olvida del mensaje de austeridad repetido durante los últimos diez años y se muestra, con sus acciones, partidaria de planes de estímulos, aunque estos pongan en riesgo las normas de política fiscal que los Estados de la Unión Europea nos hemos dado (el Pacto de Estabilidad y Crecimiento).

**Gráfico 2: Crecimiento de Alemania y previsiones**

Fuente: Comisión Europea

El debate austeridad o estímulos es una cuestión de Economía Política. Sobre las razones de esta interrelación, resultan muy ilustrativas las declaraciones de Jean-Claude Juncker, el 15 de marzo de 2007 en *The Economist* “Todos sabemos lo que ha que hacer, lo que no sabemos es cómo conseguir ser reelegidos después de hacerlo”. En Europa, desde 2009, hemos asistido a que las reformas estructurales más duras se han hecho en momentos “al límite”, cuando la situación era tan grave que el coste de no hacer nada puede significar el suicidio. Y políticamente, el momento de oportunidad en el que tomar estas decisiones puede ser la diferencia entre ganar o perder unas elecciones.

Este trabajo pretende exponer el debate austeridad-estímulos desde la perspectiva de la Economía Política centrándolo en el contexto europeo y concretamente a través del Pacto de Estabilidad y Crecimiento europeo. Tomaremos como referencia las posiciones de los distintos gobiernos, fundamentalmente, la de Alemania como líder europeo en pro de la austeridad y los gobiernos que se opusieron a estas políticas, los países del Mediterráneo, así como el cambio de posición alemana en estos momentos, en pro de los estímulos.

## **2. El Pacto de Estabilidad y Crecimiento: un seguro ante una unión monetaria no óptima**

El Pacto de estabilidad y crecimiento (PEC) surge como consecuencia del Tratado de Maastricht y la creación de una unión monetaria dentro de la Unión Europea. Para asegurar unos criterios básicos de funcionamiento de la zona Euro, el Plan Delors recogía unos criterios de convergencia, también llamados “criterios de Maastricht” que los Estados miembros tenían que cumplir para poder formar parte de la UEME.

Estos criterios hacían referencia a cuatro aspectos clave: en primer lugar, a la estabilidad de precios. Se establecía que la tasa de inflación no podía ser mayor de un 1,5 respecto a la media de los tres Estados de la Unión Europea con menor inflación durante los tres últimos años precedentes al examen del estado para ser admitido en la zona Euro. Este objetivo parece básico si el Banco Central Europeo como director de la política monetaria de la Euro zona tiene encomendado el objetivo fundamental del control de la estabilidad de precios. En segundo lugar, respecto a las finanzas públicas, dos aspectos a cumplir. Por una parte, el control del déficit presupuestario de las administraciones públicas que no podía ser superior al 3% respecto al PIB y, por otra parte, una deuda pública que no podía superar el 60% del PIB. En tercer lugar, en relación con los tipos de interés, el Estado a incorporar a la zona Euro debía participar en el mecanismo de tipos de cambio del Sistema Monetario Europeo y el tipo de interés nominal a largo plazo no debía ser superior en un 2% a la media de los tres Estados con menor tasa de inflación durante el año precedente a la evaluación. El examen de estos criterios no era absolutamente taxativo, sino que introducía cierta interpretación política. Es decir, si en el momento de entrar a valorar, el país en cuestión no cumplía el criterio del déficit, pero tenía previsiones de cumplirlo a corto plazo, se permitía hacer una evaluación positiva de su cumplimiento (Wallance et al., 2005). La reinterpretación política de la evaluación de los criterios de Maastricht ha sido un tema muy polémico fundamentalmente a partir de la crisis griega, algunos autores han intentado ver en esta flexibilidad en el cumplimiento de los criterios de Maastricht un elemento sobre las dificultades de funcionamiento de la zona Euro (De Grauwe y Asbury, 2017).

En todo caso, la razón a la que responde el establecimiento los criterios de Maastricht se encuentra en el origen de la teoría. La Teoría de las Zonas Monetarias Óptimas de Mundell (en la que se basa el Plan Delors) establecía, entre otros aspectos, que para que una unión monetaria arroje resultados positivos para sus miembros tiene que existir unas variables macroeconómicas homogéneas que permitan tener un saldo positivo de su pertenencia, en este

caso a la zona Euro. Este criterio no podía quedar solo en una cuestión de origen, sino que había que encontrar la viabilidad para darle continuidad una vez que la unión monetaria estuviera creada. Aquí se puede ver que desde el origen en la UEME existían ciertos recelos a que la UEME se estuviera configurando como una unión monetaria óptima (Mundell y Clesse, 2000).

El objetivo de estabilidad de precios se aseguraba, en parte, por el mandato principal del BCE y la política monetaria, aunque en la práctica hemos visto que a pesar de que el BCE controla un único dato de inflación para diseñar su política monetaria, las tasas de inflación son muy dispares entre los países que componen la zona Euro. Sin embargo, quedaba sin solucionar, cómo controlar el déficit y la deuda pública de los Estados miembros porque la política fiscal seguía estando en manos de los gobiernos. Aquí es donde aparece la necesidad de crear un pacto sobre el control de las finanzas públicas.

En las negociaciones del Tratado de Maastricht sobre cómo materializar la unión monetaria se pusieron en la mesa dos visiones enfrentadas, por una parte, la de los monetaristas encabezados por Francia y Bélgica que confiaban en las dinámicas de pertenecer a una unión monetaria como forma de seguir cumpliendo estos criterios. Es decir, el hecho de tener una moneda común fortalece economías con características e indicadores macroeconómicos comunes. Y, por otra parte, el grupo de los economistas liderados por Alemania y Holanda que no confiaban en esas fuerzas de integración y que consideraban que era imprescindible para el funcionamiento de la zona Euro una forma de control del déficit y la deuda pública (Dyson, 1999). Detrás de esta necesidad se puede ver la escasa confianza del grupo de los economistas en que la zona Euro se configurara como una unión monetaria óptima y en la desestabilización que esto podía suponer para su evolución futura.

El Pacto de estabilidad y crecimiento es la prolongación de parte de los criterios de Maastricht ante la creación de una unión monetaria no óptima. Es por ello por lo que algunos de los criterios de convergencia fueron heredados por el Pacto de estabilidad y crecimiento que entra en vigor en 1997. El PEC es de obligado cumplimiento para todos los Estados de la Unión Europea y no solo de la zona Euro. Por propia coherencia del proyecto de integración comunitario, aquellos países que no entraran en una primera fase debían hacerlo en el futuro. Otra cuestión es cómo políticamente se negoció el acceso de los Estados a la zona Euro. Otra cuestión de economía política.

El PEC se concreta en el Consejo Europeo de Dublín de 1996 y se adopta por el Consejo Europeo de Ámsterdam de junio de 1997. El fundamento

jurídico del pacto se encuentra en los artículos 99 y 104 del Tratado de la Unión Europea (actualmente, artículos 121 y 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea), con las enmiendas adoptadas en 1993 en Maastricht y las decisiones posteriores relacionadas. La aplicación del PEC se basa principalmente en dos pilares: el principio de supervisión multilateral de las situaciones presupuestarias y el procedimiento de déficit excesivo.

El debate sobre la metodología del PEC se abre cinco años después de su puesta en marcha. El debate es establecer criterios taxativos o flexibles de cumplimiento de los objetivos que plantea el PEC. Lo destacable en esos momentos es que no son los países que tuvieron que hacer un esfuerzo por cumplir con los criterios de Maastricht los que plantean el problema, sino que son Francia y Alemania (gráfico 3) lo que ponen en la mesa la cuestión debido a las dificultades que tenían para alcanzar los compromisos que ellos mismos habían firmado (Varela Pedreira, 2007).

En otoño de 2002 tuvo lugar un debate sobre el PEC y los compromisos de llegar en 2004 al equilibrio presupuestario. Como consecuencia de todo ello, por una parte, la Comisión Europea retrasó hasta el 2006 el objetivo de déficit cero. Y por otra parte se reformó el PEC, con la introducción tres nuevos elementos: en primer lugar, la regla del equilibrio o superávit presupuestario que debe ajustarse a la situación del ciclo económico. En segundo lugar, el establecimiento de un procedimiento de vigilancia y supervisión de los déficits excesivos para que existiera supervisión más estrecha a aquellos Estados con elevados niveles de deuda que no sean capaces de reducirlos y a largo plazo se les aplicaría automáticamente el procedimiento de los déficits excesivos.

En resumen, se flexibiliza el cumplimiento de la regla de equilibrio presupuestario, permitiendo a aquellos Estados con situaciones presupuestarias "sanas" que puedan desviarse excepcionalmente y de forma temporal de la regla del equilibrio o superávit presupuestario, siempre que no se supere el límite del 3% del Producto Interior Bruto. A cambio se les que eviten una relajación de su situación presupuestaria cuando se encuentren en la fase expansiva del ciclo económico.

**Gráfico 3: Evolución del déficit frente al PIB**

Fuente: Eurostat

Sin embargo, cuáles fueron las razones que estaban detrás de aquellos Estados que promovieron la modificación de estos procedimientos. Las motivaciones pueden entenderse desde el sentido común sino fuera porque detrás de estas pretensiones existiera una razón más poderosa. Tan poderosa como los protagonistas de este cambio.

La flexibilidad puede tener aspectos positivos para el proyecto de la unión monetaria, por una parte, permite no ser tan rígido en el cumplimiento de los objetivos y adaptarlos a tus propias circunstancias o contexto. La economía no es una ciencia exacta y viviendo en un mundo tan interconectado es imposible controlar todos los riesgos. Pero además una de las razones más importantes que se refieren a la propia realidad de la Unión Europea se encontraba en el acceso en 2004 de algunos países de Europa del Este. En 2004 se adhieren al proyecto de la Unión Europea: Chequia, Chipre, Estonia, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia. Estos Estados habían hecho un esfuerzo en su presupuesto público muy relevante para adaptar sus instituciones e infraestructuras a los estándares de la Unión Europea. Y parecía incongruente pedir a estos Estados que hicieran grandes inversiones públicas, pero a la vez limitarles la capacidad de incurrir en déficit y deuda pública.

Sin embargo, a pesar de estas razones, bastante razonables, la flexibilidad en el cumplimiento del PEC frente al imperativo de su ejecución en esos momentos también respondía a que una cuestión política. Los Estados líderes de la UEME, Francia y Alemania no estaban en condiciones de cumplir los criterios que ellos habían impulsado e incluso podían ser objeto de sanciones. Era una muestra de fracaso del PEC. Estas modificaciones del PEC son una puesta en escena del poder de decisión de Francia y Alemania frente al resto de los Estados. El mensaje no era bueno: si eres un país con poder puedes adaptar los compromisos a tus propias circunstancias. En resumen, los compromisos son negociables políticamente. Es una directriz muy peligrosa como se ha puesto de manifiesto en la crisis económica. El problema que se planteaba es si todos los Estados de la UEME están en las mismas condiciones de poder incumplir el PEC.

¿Es lo mismo que Alemania se desvíe de los objetivos del PEC que lo haga Grecia? Si se produce una crisis económica que desestabilice los indicadores de las finanzas públicas. ¿Todos los Estados están en condiciones de responder económicamente igual? La respuesta a estas cuestiones las vemos a partir de 2009.

### **3. La gestión de la crisis económica desde 2009 y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento**

Con la crisis económica, a partir de 2009, las finanzas públicas de los Estados de la Unión Europea se desestabilizan profundamente, especialmente en el caso de los países de la zona Euro, como observamos en la tabla 1 y 2).

Los países de la zona Euro más afectados por el shock externo de la crisis económica internacional no pueden devaluar la moneda, por lo que la distorsión entre ingresos y gastos públicos se corrige vía emisión deuda pública ante unos mercados financieros internacionales cerrados a la financiación. Aquí entra de plena la gestión del BCE como prestamista de último recurso, lo que provoca muchas dudas sobre su mandato y legitimidad (Puente Regidor, 2012). La menor actividad económica provoca menos ingresos y el gasto público aumenta por la necesidad de financiar más necesidades de política social y desempleo para mitigar los efectos de la crisis sobre la población. Se concluye, a raíz de los acontecimientos que la cesión de la política monetaria en manos del BCE tiene un coste muy alto para los Estados de la UEME. De nuevo, volvemos al análisis coste-beneficio en la creación de la UEME debido a que cuando se evaluó el impacto que tendría la incapacidad para controlar la política monetaria, posiblemente, se subestimó el coste que implica la gestión supranacional de la política monetaria.



**Tabla 1: Deuda pública (% PIB)**

geo	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Euro area (19 countries)	79.2	84.6	86.6	89.7	91.6	91.8	89.9	89.1	86.8
Euro area (18 countries)	79.4	84.7	86.8	89.8	91.7	92	90	89.2	87
EU (28 countries)	73.3	78.8	81.4	83.8	85.7	86.4	84.4	83.3	81.6
EU (27 countries)	73.4	78.9	81.5	83.8	85.7	86.4	84.4	83.3	81.7
Belgium	99.5	99.7	102.6	104.3	105.5	107.6	106.5	106.1	103.4
Bulgaria	13.7	15.3	15.2	16.7	17.1	27.1	26.2	29.6	25.6
Czechia	33.6	37.4	39.8	44.5	44.9	42.2	40	36.8	34.7
Denmark	40.2	42.6	46.1	44.9	44	44.3	39.9	37.9	36.1
Germany	72.6	81	78.6	79.9	77.4	74.5	70.8	67.9	63.9
Estonia	7	6.6	6.1	9.7	10.2	10.5	9.9	9.2	8.7
Ireland	61.5	86	110.9	119.9	119.7	104.1	76.8	73.4	68.4
Greece	126.7	146.2	172.1	156.6	177.4	178.9	175.9	178.5	176.1
Spain	52.8	60.1	69.5	85.7	95.5	100.4	99.3	99	98.1
France	83	85.3	87.8	90.6	93.4	94.9	95.6	98.2	98.5
Croatia	48.3	57.3	63.8	69.4	80.4	84	83.7	80.2	77.5
Italy	112.5	115.4	110.5	123.4	129	131.6	131.6	131.4	131.2
Cyprus	54.3	56.8	66.2	80.1	103.1	108	108	105.5	96.1
Latvia	35.8	46.8	42.7	41.2	39	40.9	36.8	40.3	40
Lithuania	28	36.2	37.2	39.8	38.8	40.5	42.6	39.9	39.4
Luxembourg	15.7	19.8	18.7	22	23.7	22.7	22.2	20.7	23
Hungary	77.8	80.2	80.5	78.4	77.1	76.6	75.6	75.9	73.3
Malta	67.6	67.5	70.1	67.7	68.4	63.7	58.6	56.3	50.9
Netherlands	56.8	59.3	61.7	66.2	67.7	67.9	64.6	61.9	57
Austria	79.9	82.7	82.4	81.9	81.3	84	84.8	83	78.3
Poland	49.4	53.1	54.1	53.7	55.7	50.4	51.3	54.2	50.6
Portugal	83.6	96.2	111.4	126.2	129	130.6	128.8	126.2	124.8
Romania	22.1	29.7	34	36.9	37.6	39.2	37.8	37.3	35.1
Slovenia	34.6	38.4	46.6	53.8	70.4	80.4	82.6	78.7	74.1
Slovakia	36.3	41.2	43.7	52.2	54.7	53.5	52.2	51.8	50.9
Finland	41.7	47.1	48.5	53.9	56.5	60.2	63.6	63	61.3
Sweden	41.3	38.6	37.8	38.1	40.7	45.5	44.2	42.4	40.8
United Kingdom	63.7	75.2	80.8	84.1	85.2	87	87.9	87.9	87.4

Fuente: Eurostat

**Tabla 2: Déficit y superávit público (% PIB)**

geo	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Euro area (19 countries)	-6.2	-6.2	-4.2	-3.7	-3.1	-2.5	-2	-1.6	-1
Euro area (18 countries)	-6.2	-6.2	-4.2	-3.7	-3.1	-2.5	-2.1	-1.6	-1
EU (28 countries)	-6.6	-6.4	-4.6	-4.3	-3.3	-2.9	-2.3	-1.7	-1
EU (27 countries)	-6.6	-6.4	-4.6	-4.3	-3.3	-2.9	-2.3	-1.7	-1
Belgium	-5.4	-4	-4.2	-4.2	-3.1	-3.1	-2.5	-2.4	-0.9
Bulgaria	-4.1	-3.1	-2	-0.3	-0.4	-5.4	-1.7	0.2	1.1
Czechia	-5.5	-4.2	-2.7	-3.9	-1.2	-2.1	-0.6	0.7	1.5
Denmark	-2.8	-2.7	-2.1	-3.5	-1.2	1.1	-1.5	-0.4	1.1
Germany	-3.2	-4.2	-1	0	-0.1	0.6	0.8	0.9	1
Estonia	-2.2	0.2	1.2	-0.3	-0.2	0.7	0.1	-0.3	-0.4
Ireland	-13.8	-32	-12.8	-8.1	-6.1	-3.6	-1.9	-0.5	-0.2
Greece	-15.1	-11.2	-10.3	-8.9	-13.2	-3.6	-5.6	0.5	0.8
Spain	-11	-9.4	-9.6	-10.5	-7	-6	-5.3	-4.5	-3.1
France	-7.2	-6.9	-5.2	-5	-4.1	-3.9	-3.6	-3.5	-2.7
Croatia	-6	-6.3	-7.9	-5.3	-5.3	-5.1	-3.4	-0.9	0.9
Italy	-5.2	-4.2	-3.7	-2.9	-2.9	-3	-2.6	-2.5	-2.4
Cyprus	-5.4	-4.7	-5.7	-5.6	-5.1	-9	-1.3	0.3	1.8
Latvia	-9.1	-8.7	-4.3	-1.2	-1.2	-1.5	-1.4	0.1	-0.6
Lithuania	-9.1	-6.9	-8.9	-3.1	-2.6	-0.6	-0.3	0.3	0.5
Luxembourg	-0.7	-0.7	0.5	0.3	1	1.3	1.3	1.6	1.4
Hungary	-4.5	-4.5	-5.4	-2.4	-2.6	-2.6	-1.9	-1.6	-2.2
Malta	-3.2	-2.4	-2.4	-3.5	-2.4	-1.7	-1	0.9	3.5
Netherlands	-5.1	-5.2	-4.4	-3.9	-2.9	-2.2	-2	0	1.2
Austria	-5.3	-4.4	-2.6	-2.2	-2	-2.7	-1	-1.6	-0.8
Poland	-7.3	-7.3	-4.8	-3.7	-4.1	-3.7	-2.7	-2.2	-1.4
Portugal	-9.8	-11.2	-7.4	-5.7	-4.8	-7.2	-4.4	-2	-3
Romania	-9.1	-6.9	-5.4	-3.7	-2.2	-1.3	-0.7	-2.9	-2.9
Slovenia	-5.8	-5.6	-6.7	-4	-14.7	-5.5	-2.8	-1.9	0.1
Slovakia	-7.8	-7.5	-4.3	-4.3	-2.7	-2.7	-2.6	-2.2	-0.8
Finland	-2.5	-2.6	-1	-2.2	-2.6	-3.2	-2.8	-1.7	-0.7
Sweden	-0.7	0	-0.2	-1	-1.4	-1.6	0.2	1.1	1.6
United Kingdom	-10.1	-9.3	-7.5	-8.1	-5.4	-5.4	-4.2	-2.9	-1.8

Fuente: Eurostat

El impacto de la crisis en las economías de Grecia, Irlanda, Portugal y en países con un tamaño económico mayor como España e Italia, así como la difusión de riesgos al conjunto de Estados miembros de la Unión Europea en mayor o menor medida, hacen replantearse el modelo de gobernanza económica de la Unión Europea. Este proceso de revisión del modelo de gobernanza económica se produce a partir de 2010 y afecta a los mecanismos de control de la política fiscal, así como a otros aspectos relacionados con la supervisión del sistema financiero europeo. En definitiva, en el aspecto fiscal, se intentan desarrollar unos mecanismos de la política monetaria y fiscal que respondan a los objetivos de la Unión Europea. Esto es debido a la necesidad de coordinación de las distintas políticas económicas. La política fiscal, que es de carácter intergubernamental genera dinámicas que afectan a los objetivos de la política monetaria, de carácter supranacional. Es decir, la gestión de la política fiscal en manos de los Estados puede poner en riesgo el mandato principal del BCE. Sobre todo, si tenemos en cuenta, el cambio de filosofía que se produce con las modificaciones del PEC a partir de 2005 haciéndolo más flexible. Y, por otra parte, la política monetaria puede generar conflictos con la política fiscal de los Estados porque el BCE determina una única política para Estados con contextos y políticas fiscales distintas.

La filosofía que se plasma en la reforma del modelo de gobernanza económica y que se materializa a partir de 2011 en lo que se refiere a la política fiscal, implica volver a la filosofía inicial del PEC del año 1997. Es decir, romper con la flexibilidad del PEC de la reforma de 2005 y volver a la obligatoriedad de los compromisos. Podríamos resumirlo en la frase “normas más que discrecionalidad”. Ese es el espíritu que rige el PEC reformado actual.

La reforma de PEC se materializa con una primera reforma, que entra en vigor a finales de 2011 con el paquete de seis medidas (six pack) y que se complementa en mayo de 2013 con un reglamento de evaluación de los proyectos de planes presupuestarios nacionales, que es parte del paquete de dos medidas (two-pack). Estas reformas establecen los principales instrumentos para la supervisión de las políticas presupuestarias nacionales de los Estados miembros y las sanciones en caso de que se incumplan estas normas (corrección del déficit excesivo). Estas modificaciones se complementan con varios dictámenes del Comité Económico y Financiero sobre cómo entender la flexibilidad que introduce la cláusula de inversión y reforma estructural de noviembre de 2015, refrendada por el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros de febrero de 2016 y su última actualización establecida en el acuerdo del CEF de mayo de 2017. Estas modificaciones hacen referencia al margen

que se debería dejar para adaptar los compromisos del PEC a los contextos económicos de crecimiento o crisis.

La reforma del PEC a partir de 2011 corre paralela a la puesta en práctica de medidas de política económica de austeridad para hacer frente a la situación de crisis económica, financiera y política de los Estados más afectados y del conjunto de la Unión Europea. No siempre fue así, al inicio de la crisis, 2009 y 2010, estas medidas de política económica se caracterizan por ser políticas de estímulo, sin embargo, a partir de 2011, cuando la crisis se iba mostrando más profunda y estructural, hay un cambio de mentalidad en los líderes europeos. Se produce un giro en la forma de articular soluciones a la crisis, se pasa de un marco de intervención que se centra en el estímulo a establecer políticas de austeridad, especialmente duras con la población de los Estados más golpeados por la crisis. En realidad, la reforma del PEC desde 2011 viene a reforzar las acciones económicas y financieras de austeridad emprendidas por la Unión Europea para paliar la crisis de deuda soberana y los programas de ayuda y rescate a los Estados miembros afectados. Este cambio de filosofía sólo se puede entender desde una perspectiva de Economía Política.

#### **4. El debate austeridad frente a estímulos en el contexto europeo y su impacto en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento Europeo**

Entre los Estados miembros de la Unión Europea, tradicionalmente, existen dos visiones enfrentadas sobre cómo gestionar una situación de desestabilidad económica. Una perspectiva encabezada por Alemania, Holanda y Luxemburgo que mantiene arraigada la creencia de que para enfrentarse a una crisis y despegar económicamente solo sirve la vía de las reformas estructurales que aborden los problemas de fondo “para que la economía vuelva a crecer, lo que se necesita no son más medidas de gasto sino reformas estructurales que aborden los problemas subyacentes en los sectores público y privado (clientelismo, nepotismo, intereses particulares, élites arraigadas)”. (Brunnermeier et. al, 2017: 211).

Y una perspectiva, tradicionalmente, encabezada por Francia e Italia que proponen una política más Keynesiana, es decir, acciones vía gasto para estimular la economía.

En los primeros momentos de la crisis económica de 2008, cuando aún no se conocía la dimensión real del problema, se articularon, a nivel global, paquetes de estímulos. Con el objetivo de no repetir una situación como la depresión de los años 30, se impulsaron expansiones fiscales. El origen de este

movimiento coordinado se entiende como resultado de un proceso global, iniciado por G.W. Bush a finales de 2008 en la cumbre del G20 de Washington, que entiende los riesgos financieros como globales y por tanto, la necesidad de cooperación para hacer frente a las crisis financieras que ponen de manifiesto la interrelación de los Estados. A esta cumbre se sigue en el tiempo la Reunión del G20 de abril de 2009 en Londres en donde se materializan la necesidad de actuar a través de la expansión fiscal de forma coordinada.

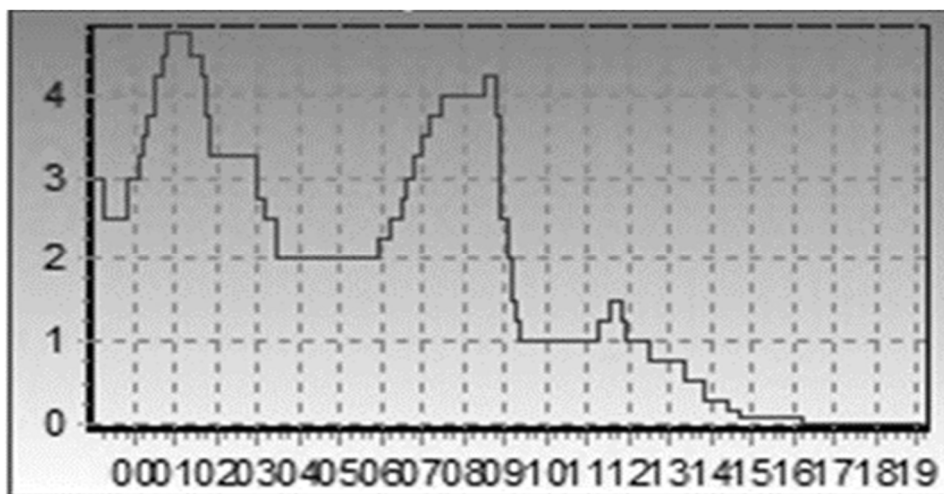
Un ejemplo de estas expansiones fueron el Plan E en España o los programas de estímulo fiscal de Italia en 2008 y 2009.

Sin embargo, con la profundización de la crisis de la deuda soberana en la zona Euro a partir de 2010, existe un cambio de filosofía hacia acciones políticas y económicas marcadas por la austeridad y el control de las finanzas públicas. En esos momentos, Alemania es el principal artífice de estas acciones que junto Francia, lideran la gestión de la crisis ante una falta de protocolos de actuación comunes que permitan poner en prácticas acciones de forma coordinada. La posición de Francia, en estos momentos representada por el Presidente N. Sarkozy, y su apoyo a Alemania se entiende como una forma de manifestar el liderazgo europeo en donde Francia debía tener un papel activo y aparecer ante la opinión pública como poder fáctico en la toma de decisiones europeas. A pesar de ello, la visión alemana de la canciller A. Merkel sobre cómo enfrentarse a la crisis y la de su homólogo francés, N. Sarkozy, diferían en la teoría como ya lo había hecho alemanes y franceses desde la creación de la unión monetaria. Sin embargo, a pesar de las diferencias, la foto de octubre de 2010 en donde A. Merkel y N. Sarkozy pasean por la playa de Deauville marca esa coordinación de poder llamada Merkozy, en donde el peso fundamental lo lleva la primera sílaba. Posteriormente, con la llegada de Hollande y un gobierno socialista al Palacio del Eliseo en 2012, más favorable a los estímulos que a la austeridad, Francia se postula como contrapeso a la visión alemana intentando, sin perder protagonismo, marcar junto a los países del sur una posición más favorable a la expansión y los estímulos.

Las acciones que se realizan tienen tres vértices, uno de carácter financiero. Se concretan en medidas urgentes de rescate a los países afectados como Grecia, Irlanda, Portugal y España en donde las instituciones comunitarias trabajan juntamente con organismos internacionales como el FMI. Por otra parte, actuaciones de política monetaria. Este conjunto de acciones está encabezado por el Banco Central Europeo que aunque poniendo en cuestión su independencia y mandato actúa como prestamista de último recurso. Por una parte, impulsa como vemos en el gráfico 4, una bajada de tipos de interés consecutiva hasta agotar esta herramienta de política monetaria en 2016 y por

otra parte, pone en funcionamiento una serie de acciones para drenar de liquidez el sistema, un programa de quantitative easy similar al que se puso en marcha por la Reserva Federal a partir de enero de 2015.

**Gráfico 4: Evolución de los tipos de interés fijados por el BCE**



Fuente: BCE

Por otra parte, también se ejecutan medidas de política fiscal en donde entraría la reforma del PEC que hemos analizado. Y, por último, medidas de carácter político, con la reforma del modelo de gobernanza económica y mejora de la confianza en la zona euro y la Unión Europea donde entrarían las reformas de instituciones encargadas de controlar los riesgos, reforzar la solidez del sistema bancario o mejorar la supervisión de las instituciones financieras europeas. Todas estas medidas pretendían, desde la filosofía de la austeridad, elaborar reformas estructurales que marcaran la senda del crecimiento. Mientras el liderazgo de estas políticas de austeridad se hacía por Estados que no necesitaban ponerlas en prácticas, como Alemania, los Estados del sur y el Mediterráneo implementaban políticas que provocaban un gran coste social para los ciudadanos. Grecia, Irlanda, Portugal o España accedían a la ayuda que se le prestaba desde las instituciones comunitarias, bajo la atenta mirada de Alemania, pero con un alto coste social para sus habitantes. Alemania incentivaba y decidía políticas sobre las que no asumía el coste político y social. Esto ha generado numerosas críticas sobre si no se podía haber gestionado la política económica de otra forma que no hubiera tenido

un impacto tan directo y determinante sobre los Estados con problemas. Paul Krugman, premio Nobel de Economía en 2008, ha sido uno de los autores que más se ha opuesto a las políticas de austeridad en la Unión Europea.

El primer efecto político de la puesta en práctica de las políticas de austeridad y el impacto sobre la población fue los cambios de gobierno en los países que implementaron estas políticas. La crisis se llevó por delante los gobiernos de Grecia, Portugal, España, Italia, incluso de Francia.

**Tabla 3: Cambios de gobierno en países UEME más afectados por la crisis económica**

Grecia	Cambio de gobierno elecciones 2009. Victoria del Movimiento Socialista Panhelénico
Portugal	Cambio de gobierno elecciones 2011. Victoria del Partido Social Demócrata
Irlanda	Cambio de gobierno elecciones 2011. Victoria del Partido Laborista
España	Cambio de gobierno elecciones 2011. Victoria del Partido Popular
Francia	Cambio de gobierno elecciones 2012. Victoria del Partido Socialista
Italia	Cambio de gobierno elecciones 2013. Victoria de la coalición Italia Bien Común

Fuente: Elaboración propia

Hemos visto que, durante la crisis, la economía francesa no resistió tan bien como la alemana los envites de la crisis, sin embargo, Francia ha evitado durante los momentos más duros, la imposición de políticas de reformas que tuvieran un efecto directo sobre sus ciudadanos. Esto no le salvó a N. Sarkozy de perder la confianza de los votantes francesa en las elecciones presidenciales en 2012. A pesar de que la economía francesa resistió mejor que las economías del sur y el Mediterráneo los efectos de la crisis, la posición de Alemania frente a la necesidad de hacer reformas estructurales en Francia fue más relajada que en otros países. Alemania valoraba la posición francesa de apoyo a sus políticas de reforma durante la crisis y hacía menor presión cuando estas fueron necesarias para su socio francés.

Este debate entre austeridad- estímulos no se ha relajado con una situación macroeconómica más positiva, sin embargo, a principios de 2019 ha vuelto a recuperar protagonismo. A finales del pasado año, el gobierno italiano, una coalición de partidos de muy diversa ideología, en sus presupuestos de 2019

puso en jaque la respuesta de la Comisión y el Consejo ante su decisión de aumentar el déficit y la deuda pública que rompía con las normas del PEC. Y a principios de 2019, la sombra de una desaceleración del crecimiento y el impacto en algunos de los indicadores macroeconómicos alemanas vuelve a poner sobre la mesa los objetivos del PEC.

En la tabla 4 podemos observar como el crecimiento económico alemán se queda al borde del estancamiento en las previsiones para 2019.

**Tabla 4: Perspectivas de evolución del PIB**

	2018	2019	2020		2018	2019	2020
World	3.6	3.3 ↓	3.4 ↓	G20	3.8	3.5 ↓	3.7
Australia	2.9	2.7 ↓	2.5 ↓	Argentina	-2.5	-1.5 ↑	2.3
Canada	1.8	1.5 ↓	2.0 ↑	Brazil	1.1	1.9 ↓	2.4
Euro area	1.8	1.0 ↓	1.2 ↓	China	6.6	6.2 ↓	6.0
Germany	1.4	0.7 ↓	1.1 ↓	India <sup>1</sup>	7.0	7.2 ↓	7.3 ↓
France	1.5	1.3 ↓	1.3 ↓	Indonesia	5.2	5.2	5.1
Italy	0.8	-0.2 ↓	0.5 ↓	Mexico	2.1	2.0 ↓	2.3 ↓
Japan	0.7	0.8 ↓	0.7	Russia	2.3	1.4 ↓	1.5 ↓
Korea	2.7	2.6 ↓	2.6 ↓	Saudi Arabia	2.0	2.1 ↓	2.0 ↓
United Kingdom	1.4	0.8 ↓	0.9 ↓	South Africa	0.8	1.7 ↑	2.0 ↑
United States	2.9	2.6 ↓	2.2 ↑	Turkey	2.9	-1.8 ↓	3.2 ↑

Fuente: OCDE

Especialmente relevante es la evolución de la producción industrial que vemos en el gráfico 5. Alemania tiene una economía, tradicionalmente, con una fuerte presencia exportadora. La exportación representa, aproximadamente el 41% de su producción industrial. Esta producción está encabezada por vehículos, maquinaria, productos químicos, electrónicos, farmacéuticos, equipos de transporte y metales básicos. La política comercial estadounidense bajo la dirección del presidente D. Trump con una vuelta al proteccionismo y su impacto en el crecimiento chino, ha provocado que se manifiesten los lazos de interrelación de la economía alemana con EE. U.U y China, fundamentalmente. Es interesante, recordar la foto en la que hace poco más de dos años, el 17 de marzo de 2017, D. Trump negaba el saludo A. Merkel. Posiblemente, A. Merkel ya intuyera en aquellos momentos que esa difícil relación le crearía más de un quebradero de cabeza y no traería nada bueno para la economía alemana en el futuro.

**Gráfico 5: Evolución interanual de la producción industrial en Alemania**



Fuente: Bloomberg

No son más positivos los datos de confianza empresarial para Alemania (gráfico 6) indicador adelantado que marca las dudas e incertidumbres económicas y políticas para 2019.

**Gráfico 6: Evolución del indicador de confianza empresarial en Alemania**



Fuente: IFO



A principios de este año, el ministro de economía alemán exponía unas líneas generales de política fiscal basada en programas de estímulos y expansión para volver a la senda de crecimiento económico. Es decir, una política fiscal contraria a las recetas que durante la crisis había dado a sus socios europeos. ¿Qué pueden pensar los ciudadanos europeos, sobre todo, aquellos más afectados por las políticas de reforma y recortes sobre esta incoherencia de la política alemana? ¿Se vuelve a poner en duda el Pacto de estabilidad y crecimiento y sus reformas? Parece que la sombra de las elecciones en Alemania en 2019 es muy alargada en la Unión Europea como lo es la renuncia de A. Merkel a su reelección como canciller.

## 5. Conclusiones

Durante los últimos ocho años, las políticas de reformas y austeridad han sido una seña de identidad para recuperar la senda de crecimiento económico en la Unión Europea pero especialmente, en la zona Euro. La crisis económica desde 2008 y los efectos de este shock externo en algunos Estados de la Unión Europea como Grecia, Portugal, Irlanda o España han puesto de manifiesto que la zona Euro no es una unión monetaria óptima. Muchos ciudadanos europeos, fundamentalmente aquellos que más directamente han sufrido los efectos de los recortes y las reformas, han visto mermada su calidad de vida. Los réditos de tanto esfuerzo, se han vendido como la vuelta al crecimiento económico y a los estándares anteriores a la crisis. Sin embargo, nada es igual. Para la población, el pensar que puede volverse a una situación anterior a la crisis, aunque se consiguiera unos datos de crecimiento económicos similares, parece una quimera. Lo que se ha perdido en derechos sociales, sanidad y educación pública, en este contexto es irrecuperable. Eso lo saben muy bien los líderes políticos que lo pagaron en las urnas.

El impacto de la crisis ha sido social, económico y político. Las medidas que se implementaron para paliar las consecuencias de esta situación y recuperar la senda de crecimiento económico se han puesto en duda en muchas ocasiones, así como se ha debatido el poder de Alemania para liderar estas políticas en el contexto europeo. El liderazgo de Alemania en la difusión y materialización de las políticas de austeridad ha sido crucial. Se han puesto en marcha distintas acciones en esta línea, pero la que hemos analizado en este documento es la que respecta a la reforma del PEC, herramienta que es brazo ejecutor de estas políticas de austeridad aplicadas a los Estados.

A costa de un fuerte esfuerzo y mucho sacrificio, los Estados con problemas, gracias al contexto de crecimiento global, parece que han superado esa

situación de dificultades económicas, que no sociales ni políticas, pero que ahora ven cómo aquellos Estados que propugnaban propuestas de reformas duras y austeridad cuando su país necesita dinamizar su economía, no dudan en poner en marcha medidas de expansión y estímulo. Ese es el caso de Alemania en 2019, que ha visto frenado su crecimiento económico por incertidumbres globales y anuncia una reforma fiscal de estímulos para reactivar su economía.

La Unión Europea es una unión imperfecta que necesita reformas de su modelo de gobernanza económica si quiere ser un actor político de peso en términos mundiales, pero, sobre todo, necesita coherencia de sus iniciativas estatales para unir y fijar posiciones comunes que fortalezcan el concepto de unión y solidaridad y eviten la desconfianza entre sus socios. Faltan líderes políticos y sobran consejos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Banco Central Alemania (2019), *Monthly Report - January 2019*, enlace web <https://www.bundesbank.de/en/publications/reports/monthly-reports/monthly-report-january-2019-773450>, consultado el 5 de marzo de 2019.
- Brunnermeier, M.K, James H. & Landau J.P (2017), *El euro y la batalla de las ideas*, Barcelona, Deusto.
- De Grauwe, P. y Asbury, A. (2017), *The limits of the market. The pendulum between the government and the market*, Oxford, Oxford.
- Dyson K.H.F (1999), *The road to Maastricht. Negotiating economic and monetary union*, Oxford, Oxford.
- El País (2019), *Así puede afectar a España el parón de Alemania*, enlace web [https://elpais.com/economia/2019/02/15/actualidad/1550246003\\_400856.html](https://elpais.com/economia/2019/02/15/actualidad/1550246003_400856.html), consultado el 6 de marzo de 2019.
- Eurostat (2019), *GDP and beyond*, enlace web <https://ec.europa.eu/eurostat/web/gdp-and-beyond/overview>, consultado el 10 de marzo de 2019.
- IFO (2019), *Shaping the Economic Debate*, enlace web <http://www.cesifo-group.de/ifoHome/CESifo-Group/ifo/ifo-Jahresbericht.html>, consultado el 11 de marzo de 2019.
- Mundell R. y Clesse A. (2000), *The Euro as a stabilizer in the international economy system*. Luxemburgo, Springer Science and Business Media.
- Oficina de Estadística alemana (2019), *Wichtige gesamtwirtschaftliche Größen*, enlace web <https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Volkswirtschaftliche-Gesamtrechnungen-Inlandsprodukt/Tabellen/inlandsprodukt-gesamtwirtschaft.html>, consultado el 3 de marzo de 2019.
- OCDE (2019), *Gross domestic product*, enlace web <https://data.oecd.org/gdp/gross-domestic-product-gdp.htm>, consultado el 3 de marzo de 2019.
- Puente Regidor, M. (2012), *La gobernanza económica de la UE. Retos y perspectivas de la UEME*, Madrid, Civitas.
- The Economist (2019), *The quest for prosperity*, enlace web <https://www.economist.com/special-report/2007/03/17/the-quest-for-prosperity>, consultado el 6 de marzo de 2019.
- Varela Pedreira (2007), *Gobierno de la Unión Europea*, La Coruña, Netbiblo.
- Wallance H.; Wallance W. y Pollack M.A (2005), *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford.

# ***EL BICC: HACIA UN PRESUPUESTO ESTABILIZADOR EN LA EUROZONA***

**Rodolfo Ramos Melero**

CEDEU Centro de Estudios Universitarios (URJC)

## **1. Introducción**

La existencia de los shocks asimétricos es un hecho en la UEM. Por este motivo la política monetaria del BCE puede ser procíclica para algunos miembros de la eurozona. Así pues la política fiscal debería tener un papel fundamental en la UEM. Sin embargo, el sistema actual europeo de coordinación de políticas nacionales, las políticas fiscales tienden a ser procíclicas, lo que agudiza los problemas coyunturales, afecta la potencial de crecimiento y dificulta el desendeudamiento.

La existencia de un instrumento presupuestario común es una necesidad para la eurozona. Aunque se aspiraba a un presupuesto común importante para la zona euro que actuase de manera anticíclica, se ha aprobado en verano de 2019 el denominado instrumento presupuestario de competitividad y convergencia BICC cuya cuantía es escasa y sus poderes estabilizadores, finalmente, muy reducidos. De esta manera, el BICC es insuficiente, pero si puede ser un primer paso para contar con un instrumento en el futuro del necesario instrumento estabilizador de las economías de los países miembros de la eurozona.

## **2. Perturbaciones Asimétricas en la UEM ¿son un problema?**

En el caso de sufrir las economías de la eurozona una perturbación común, un shock simétrico, la aplicación de la política monetaria única por parte del Banco Central sería estabilizadora pues la política monetaria aplicada sería la adecuada para todos los países. Por ejemplo, ante una desaceleración económica global, como la de la Gran Recesión, una política monetaria expansiva, sería estabilizadora. El problema se presenta cuando la perturbación es asimétrica al no afectar a todos los países. Una situación que no es una mera cuestión teórica en la UEM como muestra los trabajos pioneros de Bayoumi

y Eichengreen (1993) en la que muestran que los shocks asimétricos existen y que los sufren de una manera conjunta grupos de países. Puede decirse que hay un conjunto de países centrales (Alemania, Francia y varios países del norte de Europa) y un conjunto de países periféricos con una situación cíclica diferente. Además, en comparación con EE. UU., la dispersión de los shocks es mayor en la eurozona. Esto supone que la aplicación de la política monetaria para los países de la eurozona por parte del BCE sea más compleja que en el caso de la aplicada por la Reserva Federal para los estados que componen Norteamérica. Estas apreciaciones se mantienen 24 años después (Bayoumi y Eichengreen, 2017).

Cuando la política monetaria se aplica por un banco central con una situación cíclica diferente queda limitada. Puede ser adecuada para unos países mientras que para otros no, al existir diferenciales de inflación, de crecimiento y de output gap.

Para analizar la adecuación de la política monetaria única a la situación cíclica de las economías de la eurozona podemos utilizar siguiendo a Uxó y Arroyo (2009) la Regla de Taylor y el denominado índice de Tensión Monetaria. Aunque la Regla de Taylor no es un mandato y ningún Banco Central declara seguirla si es cierto que empíricamente muestra de una manera realista el comportamiento de los Bancos Centrales.

La Regla de Taylor toma la siguiente forma:  $r=r^*+\beta_1 (p-p^*)+\beta_2 (OG)$ , siendo:

- $r$ = el tipo de interés óptimo que debería fijar el banco central.
- $r^*$ =el tipo de interés real de equilibrio a largo plazo.
- $p$ =inflación.
- $p^*$ =inflación objetivo.
- $OG$ = output gap. El output gap se calcula como  $(Y-Y^*/Y)*100$ , siendo  $Y^*$  la renta potencial.
- $r^*$  es una variable no observable.

Podemos entender el tipo de interés real de equilibrio  $r^*$  como aquel tipo de interés coherente con un crecimiento de la economía igual a su ritmo potencial y una inflación constante igual al objetivo, que en el caso de la eurozona es un 2%. El tipo de interés equilibrio, no es observable en los datos de tal manera que es preciso aplicar modelos y métodos estadísticos para estimarlo. Por esta razón las estimaciones de  $r^*$  están sujetas a un grado importante de incertidumbre (Carreras y Morrón Salmerón, 2019).

Ya que nuestro objetivo es valorar la adecuación cíclica de la política monetaria podemos seguir la metodología de Doménech, Ledo y Taguas (2000) para evaluar la adecuación cíclica de la economía que evita el problema de la estimación del tipo de interés real de equilibrio a largo plazo al considerar sólo el denominado “componente cíclico” de la Regla de Taylor (CCRT). Este indicador quedaría definido de la siguiente forma:  $CCRT = \beta_1 (p - p^*) + \beta_2 (OG)$ .

Este componente cíclico de la regla de Taylor la política monetaria quedaría determinado por la suma ponderada de la desviación de la inflación con respecto a la inflación objetivo y el output gap. Usualmente los factores de ponderación son  $\beta_1 = 1,5$  y  $\beta_2 = 1,5$ , lo que muestra que da la misma importancia a la desviación de un punto porcentual de desviación de la inflación con respecto a la inflación objetivo, que en el caso del BCE es un 2%, y del output gap.

Siguiendo a Galí (1998) se denomina índice de tensión monetaria (ITM) a la diferencia entre el tipo de interés óptimo que arrojaría el tipo de interés de la Regla de Taylor para la eurozona y el óptimo que sería según la Regla de Taylor para un país (suponiendo para la UEM y el país una misma regla y un tipo de interés natural a largo plazo, así como unas ponderaciones  $\beta_1$  y  $\beta_2$  idénticas, tanto para el país en cuestión como para la UEM). De esta manera el ITM para un país  $i$  se formularía como:

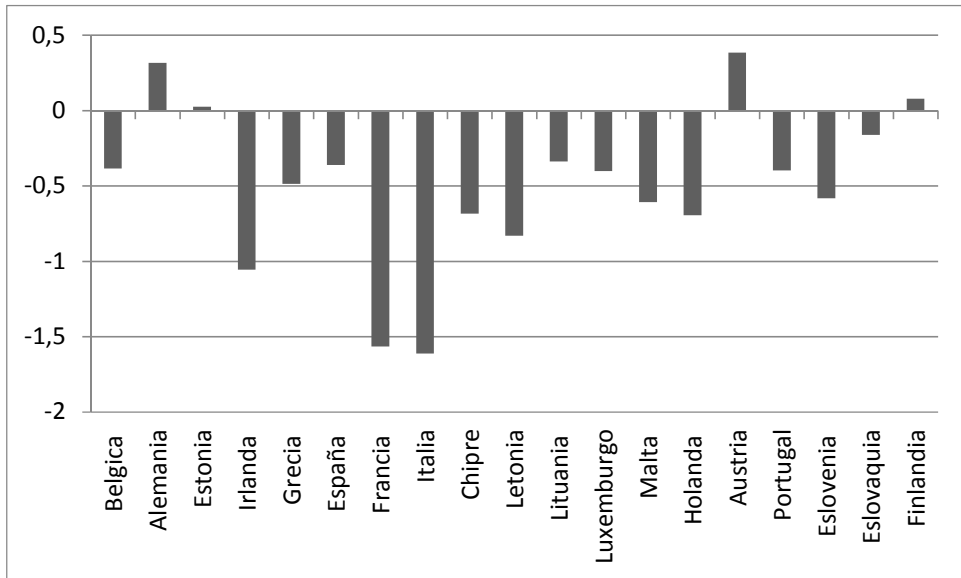
$$ITM_i = \beta_1 (P_{UEM} - P_i) + \beta_2 (OG_{UEM} - OG_i)$$

Si  $ITM_i > 0$  hay tensión monetaria: el tipo de interés óptimo que se debería fijar para el conjunto de la eurozona es más alto que el óptimo para el país  $i$ . Si el  $ITM_i < 0$  es más bajo de lo necesario. La tensión monetaria y la baja tensión monetaria se originan por las diferencias entre la inflación y OG del país con respecto al de la UEM. Como podemos observar durante su pertenencia a la UEM los países han registrado  $ITM < 0$ . Solo para Alemania, Austria y Finlandia presentan un ITM positivo. Esto refleja un desajuste entre la política monetaria de toda la unión y la que habría sido adecuada para los países de la eurozona.

El problema del tipo de interés nominal no es que no solo no sea el adecuado, sino que también el tipo de interés real lo sea. Por ejemplo, si la inflación es mayor que la objetivo es necesario que el tipo de interés real aumente. Para ello debe aumentar el tipo de interés nominal más que la inflación (este es el denominado principio de Taylor). Si un país está en la UEM y sufre un aumento de la inflación mientras que el resto no lo sufre en la misma manera el incremento que la mayor inflación de este país supondrá sobre la inflación

total de la eurozona será menor. De esta manera, la elevación del tipo de interés nominal por parte del Banco Central como respuesta será menor que el necesario. Esto es porque el aumento de la inflación en el país superará al del tipo del interés nominal efectuado por el Banco Central de tal manera que no solo no se produce el aumento del tipo de interés real que necesita el país sino todo lo contrario: una disminución que aumenta las tensiones inflacionistas.

**Gráfico 1. ITM medio de los países de la Eurozona**



Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat y Ameco

Así pues, frente a este efecto procíclico del tipo de interés real el tipo de cambio efectivo real actuará de una manera anticíclica. Por ejemplo, si un país soporta un shock específico negativo y su diferencial de inflación con respecto a la UEM disminuye se produce una depreciación del tipo de cambio real que actúa de una manera anticíclica al aumentar las exportaciones netas.

El problema es que el efecto contracíclico del tipo de cambio efectivo real es limitado. En la UEM no existe la posibilidad devaluación como instrumento de política de estabilización. Se aboga por la devaluación interna lo que supone una reducción de salarios y precios. El resultado puede ser si varios países de la UEM precisan de una devaluación interna se produzca una fuerte competencia a la baja de los salarios de los países (acompañada

probablemente de precariedad laboral), lo que deprime la demanda interna lo que agrava la crisis y aumenta la desigualdad.

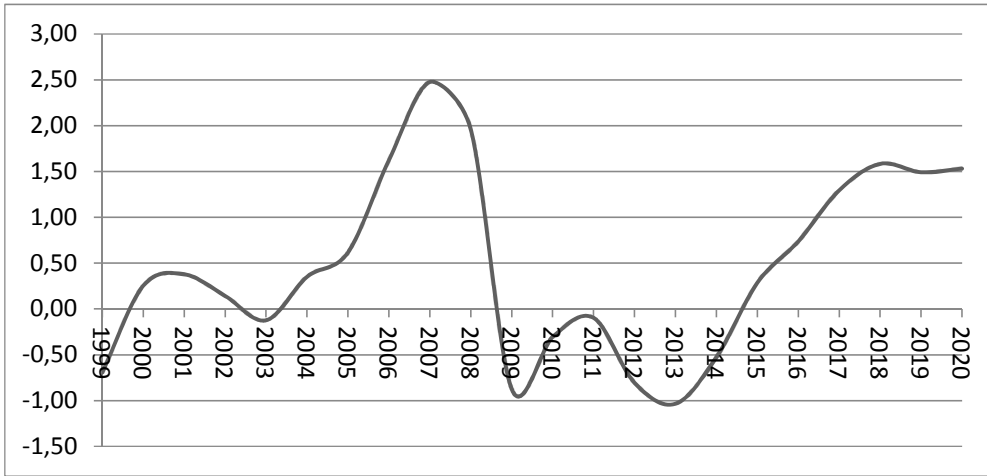
La falta de sincronización cíclica y los mecanismos insuficientes de estabilización mediante la flexibilidad de precios y salarios supone que debería existir un mecanismo alternativo de estabilización cuyo candidato natural es la política fiscal.

La cesión de la política monetaria en la UEM refuerza el papel estabilizador de la política fiscal nacional. Sin embargo, el Pacto de Estabilidad de Crecimiento primero, y el Pacto Fiscal después, se han diseñado precisamente con la intención contraria: limitar el papel de las políticas fiscales nacionales, imponiendo, para algunos, dogmáticamente, una visión muy limitada en la que lo único relevante es asegurar el “equilibrio presupuestario”.

En el diseño actual de la política macroeconómica la actuación de la política fiscal en la eurozona queda limitada a la actuación de los estabilizadores automáticos. Si bien es cierto que hay un margen de maniobra para la actuación de la política discrecional, la filosofía de la normativa fiscal es que solo se utilice en situaciones puntuales en la que sea efectiva. Según esta filosofía, la existencia de un saldo presupuestario estructural cero o positivo deja margen suficiente a la actuación de los estabilizadores automáticos en una situación de crecimiento económico por debajo del potencial. El endeudamiento generado por las políticas fiscales anticíclicas es compensado por los ahorros cosechados en las situaciones en las que el crecimiento se sitúa por encima del potencial. En definitiva la política fiscal debe ser pasiva y aspirar solo a la estabilidad presupuestaria.

Sin embargo, el cumplimiento de la normativa fiscal puede suponer dejar sin margen de maniobra a las políticas fiscales discretionales e incluso limitar la actuación de los estabilizadores automáticos en algunos países. En la Figura 2 podemos ver como en la Eurozona se ha ganado margen fiscal para la aplicación de políticas fiscales expansivas, tras sufrir márgenes negativos en la gran recesión.

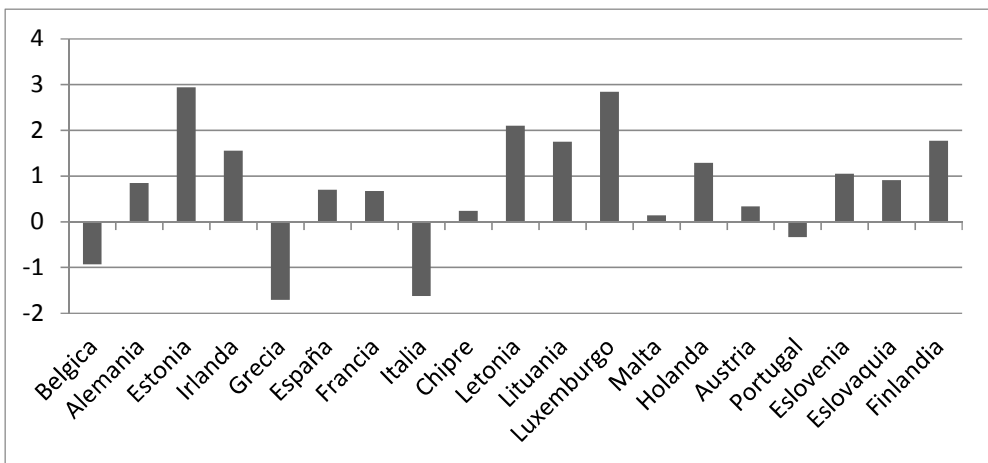
**Gráfico 2. Margen de maniobra de la política fiscal en la Eurozona**



Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat y Ameco

En la Gráfico 3 podemos ver como en la Eurozona se han dado una disparidad de márgenes fiscales si observamos la media de margen de maniobra los países actualmente integrantes del euro.

**Gráfico 3. Margen de maniobra de la política fiscal en la Eurozona**

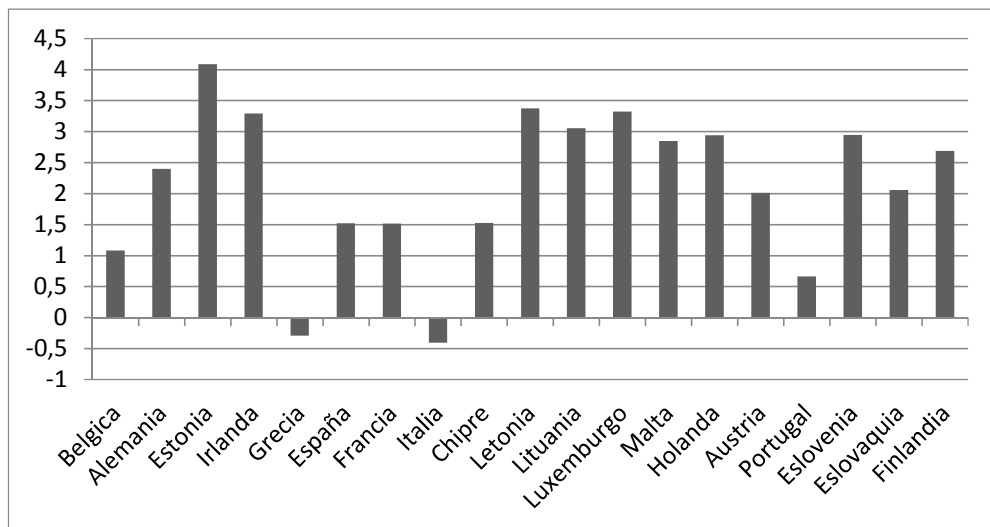


Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat y Ameco

Actualmente como puede verse en la Figura 4 hay países con un gran margen de maniobra para poder tirar de la economía de la eurozona.



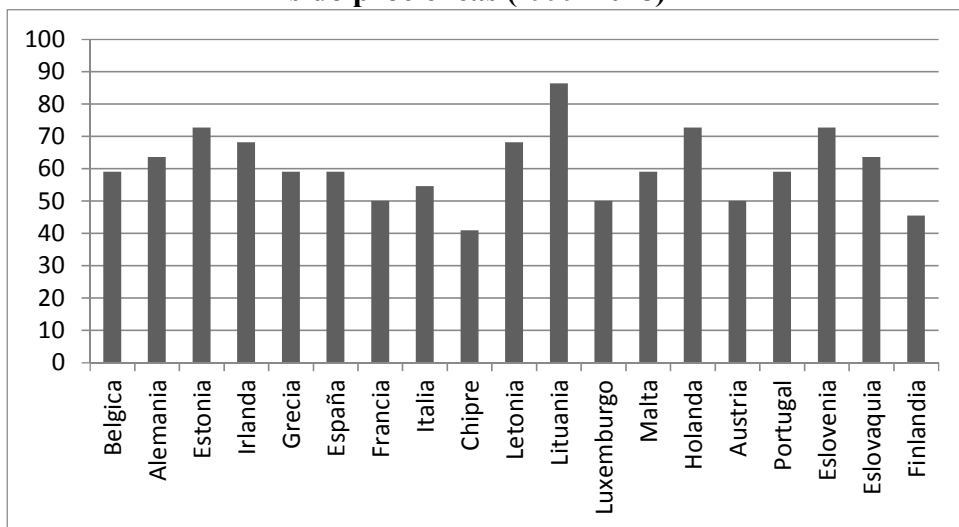
**Gráfico 4. Margen de Maniobra previsto para 2020**



Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat y Ameco

En la Figura 5, se muestra como la política fiscal discrecional medida con la variación del saldo primario ajustado cíclicamente ha sido en un alto porcentaje de casos procíclica en los países que actualmente forman parte de la UEM.

**Gráfico 5. % de años en los que las políticas fiscales discretionales han sido procíclicas (1999-2018)**



Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat y Ameco

En el sistema actual europeo de coordinación de políticas nacionales, las políticas fiscales tienden a ser procíclicas, lo que agudiza los problemas coyunturales, afecta la potencial de crecimiento y dificulta el desendeudamiento (Torres, 2018). Las políticas fiscales discrecionales procíclicas en etapas de bajo crecimiento disminuyen la inversión pública y los gastos en I+d, unos gastos que políticamente es más factible reducir, lo que supone, finalmente, una merma en la capacidad de crecimiento potencial de la economía y la posibilidad de poder afrontar de una manera más eficaz futuras situaciones de bajo crecimiento económico (Fatás y Summers, 2018).

La limitación de la actuación estabilizadora por medio de las reglas fiscales europeas de la política fiscal está fundamentada en un cierto consenso doctrinal. Se considera que la política fiscal no es muy efectiva a la hora de afectar a la renta y empleo debido a la existencia de la denominada equivalencia ricardiana, los efectos no keynesianos de la política fiscal basados en el efecto de la disciplina fiscal sobre la prima de riesgo y expectativas sobre rebajas fiscales, y el bajo valor del multiplicador keynesiano que diluye los efectos de las políticas fiscales en un entorno de creciente globalización.

La política fiscal basada exclusivamente en los estabilizadores automáticos contaría con la ventaja de la ausencia de retardos en su actuación, por generar unas expectativas correctas sobre la orientación de la política fiscal, por ser simétricos a lo largo del ciclo, actuar con proporcionalidad al output gap, y no ser necesaria su modificación frecuente. Hay autores como Bénassy-Quéré, et.al (2018) los cuales mantienen que la experiencia de estos años que el marco de las normativas europeas nos enseña que mantenerse dentro de este marco no asegura que los resultados económicos mejoren: al contrario, las políticas de austeridad aplicadas en mitad de la recesión sobre la base de estas ideas no hicieron más que empeorar la situación y sobrecargaron la responsabilidad de la tarea de estabilización al BCE.

En el contexto actual de tipos de interés nulos (Zero Bound Limited) la efectividad de la política monetaria queda limitada mientras que con estos bajos tipos de interés bajos el coste fiscal y social de la deuda pública es mucho menor mientras que los multiplicadores de la política fiscal en este entorno pueden ser según muchos estudios desde la perspectiva de Nuevos Keynesianos mayores (Farhi y Werning, 2017) y ofrecer efectos desbordamiento positivos sobre otros países en la eurozona (In't Vel, J, 2013).

Por esta razón, se aboga por un replanteamiento de la normativa fiscal que flexibilice la normativa fiscal aplicable a los países de la UE. Una de las medidas de flexibilización que más apoyo suscita es no computar a efectos

del cálculo del déficit y deuda máximo la inversión pública. Para evitar que la aplicación de esta Regla de Oro suponga que gastos corrientes sean disfrazados como de inversión e I+ d, los gastos deberían ser escrutados por la Comisión y las autoridades nacionales independientes de control fiscal.

Tal como defiende Oliver Blanchard (2019), en el contexto actual de bajos tipos de interés y limitada eficacia de la política monetaria parece necesaria una flexibilización de la normativa fiscal de la UE y establecer mecanismos de coordinación. Como segunda medida, la eurozona debe mejorar la coordinación entre las políticas fiscal y monetaria. (En realidad, eso lo necesitó siempre, pero ahora se ha vuelto especialmente urgente.) En este estadio, la política monetaria ya no puede hacer todo sola. Se necesita estímulo en la forma de una expansión fiscal para compensar lo que el BCE no puede proveer. Pero ningún país tiene un incentivo para hacerlo por separado, porque los estados miembros están tan integrados que una parte de cualquier expansión fiscal se perderá inevitablemente por derrame en la forma de un aumento de las importaciones.

De modo que lo que se necesita es, o un mecanismo de coordinación para una expansión fiscal o bien dio del cual cada país se comprometa a financiar por su cuenta una mayor expansión fiscal, o preferentemente (aunque esto genera más controversia) un presupuesto común.

Como paso previo o menos ambicioso podrían crearse “capacidades fiscales” que podrían ayudar a la función de estabilización.

### **3. ¿Capacidad fiscal centralizada y estabilización en la UEM?**

Las opciones de una capacidad fiscal centralizada anticíclica se resumen en tres (Arnold et. al., 2018). Un Esquema Europeo de Protección de la Inversión podría proteger la inversión en caso de una recesión, al apoyar prioridades como infraestructura, mejora del capital humano e I+D. En segundo lugar, un plan europeo de reaseguro podría actuar como un "fondo de reaseguro" para los planes nacionales de desempleo. En tercer lugar, un fondo de contingencia “Rainy Fund” en el que los estados miembro contribuyan en épocas de bonanza. Todos tienen sus méritos y también se pueden combinar con el tiempo.

Una "capacidad fiscal centralizada" podría actuar anticíclicamente. Por un lado, podría ayudar a estabilizar el gasto de inversión pública, que está particularmente en riesgo en una situación de output gap negativo. Por otro, como un sistema de reaseguro de desempleo mediante el que se podría reembolsar

parte del gasto creciente en prestaciones de desempleo en los estados miembros en una situación de renta por debajo de la potencial. De esta manera se preservaría la actuación de los estabilizadores automáticos mientras que se ayudaría a la actuación de las políticas fiscales discrecionales anticíclicas.

Hay diferentes opciones sobre cómo organizar una capacidad fiscal conjunta: podría basarse en un sistema independiente presupuestario solo para estados miembros de la UEM, o podría estar ampliamente basado en el presupuesto de la UE-28 con especial asignaciones para los estados miembros de la UEM.

En parte dependiendo de esta decisión, también hay varias opciones sobre cómo los recursos financieros para una capacidad fiscal pueden ser recaudados: recursos del presupuesto de la UE, contribuciones especiales por los Estados miembros de la UEM (en relación con su RNB), y nuevas fuentes de ingresos derivadas de nuevos impuestos. También se puede considerar la financiación a través de préstamos.

Obviamente, cualquier decisión sobre la organización y el mecanismo de financiación tener consecuencias para la estructura de gobierno de una capacidad fiscal, es decir, para quien tenga derecho a decidir sobre la asignación de fondo.

A nivel de la UE, se han dado importantes propuestas para la creación de una capacidad fiscal conjunta en los últimos entre las que destacan:

- El Informe de los presidentes (Juncker, 2015).
- El Libro Blanco de 2017 de la Comisión Europea, COM 2017 2025 final (European Commission, 2017b).
- Documento de reflexión sobre la profundización de la UEM, COM (2017) 291 final. (European Commission, 2017a).

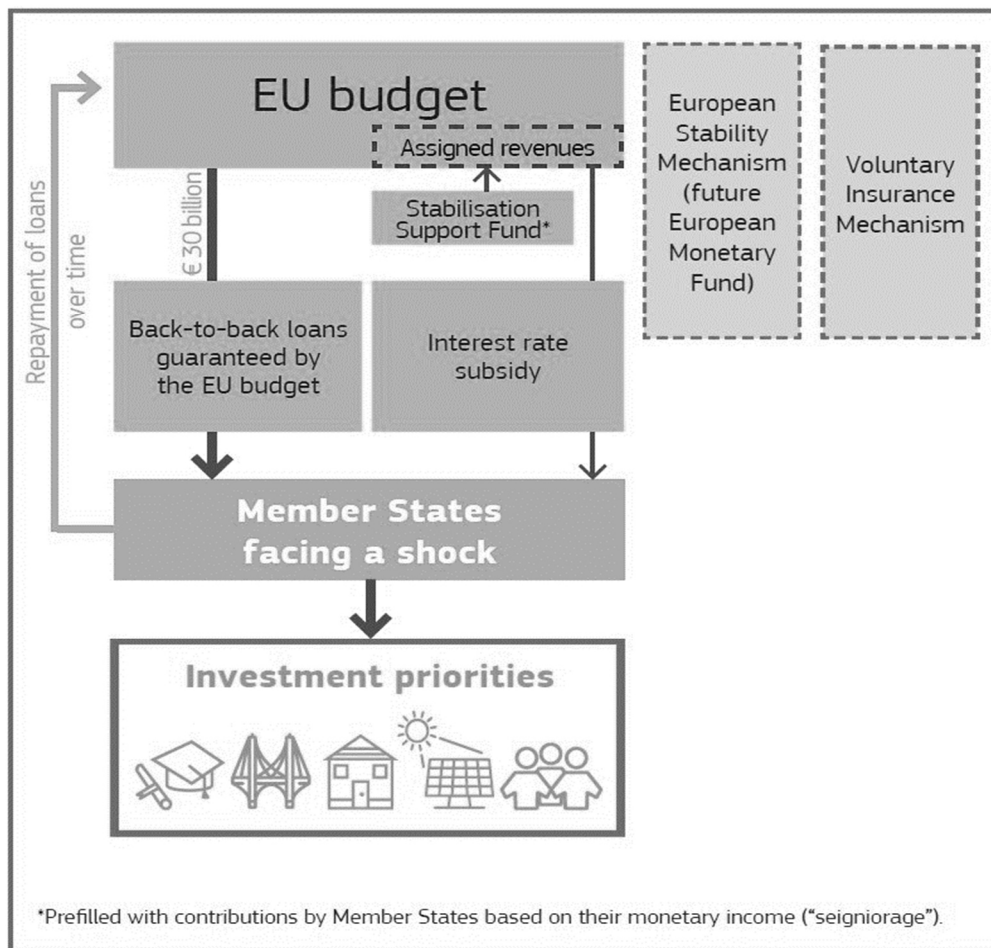
Se efectuaron propuestas más específicas en la Hoja de ruta de la Comisión para profundizar la UEM (el llamado paquete de San Nicolás de diciembre 2017) y en las propuestas de la Comisión para el Marco Financiero Plurianual (MFP) para el período 2021-2027 (European Commission, 2018).

La Comisión propone un mecanismo de estabilización fiscal denominado European Investment Stabilization Facility (EISF), cuyo funcionamiento queda recogida en la Comunicación COM (2018) 387 final.

En caso de sufrir un shock asimétrico el estado miembro recibiría un préstamo garantizado por el presupuesto de la UE para estabilizar la inversión pública. El shock asimétrico se mide en términos de un aumento inusual del desempleo. Este préstamo luego se devolvería.

Para evitar situaciones de riesgo moral la precondition para acceder al EISF es que la política económica del Estado miembro solicitante ha cumplido con las normas del marco de vigilancia económica y fiscal de la UE antes del shock: para acceder a esa financiación hay que cumplir con las reglas europeas: el Pacto de Estabilidad y el denominado Procedimiento de desequilibrios macroeconómicos.

**Gráfico 6. Funcionamiento del EISF**



Fuente: <https://twitter.com/ecfin/>

En términos de financiación, la Comisión pretendía asignar 30 000 millones de euros para el EISF y establecer el fondo principalmente dentro del

presupuesto de la UE. El plan de la Comisión Europea era emitir deuda en el mercado, con el respaldo de esos 30.000 millones. Los intereses serían financiados, por los ingresos derivados de la emisión de moneda en la zona euro. Se produce de esta manera un pequeño componente de riesgo compartido puesto que no se abonan intereses por los préstamos del EISF mientras que todos los miembros de la eurozona contribuyen al EISF. Una de las principales limitaciones del EISF era la escasa cuantía del fondo de tal manera que no ofrecería una gran capacidad estabilizadora.

En un camino paralelo, el proceso político hacia una mayor integración fiscal en la UEM ha sido impulsado por Francia y Alemania. Parece deberse principalmente a los esfuerzos fuertemente proeuropeos del presidente francés Emmanuel Macron que abogaba por un importante presupuesto para la "competitividad, convergencia y estabilización". El apoyo alemán supone un importante cambio de su posición inicial contraria hacia una mayor integración fiscal. Con el impulso del eje Franco-Alemán propone una un presupuesto para la eurozona para la competitividad, convergencia y estabilización.

Hacia finales de 2017 frente al eje Franco-Alemán, surge en la arena política una nueva agrupación denominada Hanseática League 2.0 (Financial Times, 2017) que se opone a una mayor integración fiscal. Liderado por los Países Bajos, incluye, entre otros, Irlanda, Austria, y los países bálticos. El surgimiento de esto el grupo puede entenderse como una reacción al cambio de orientación del gobierno alemán, ya que, en el pasado, la mayoría de los miembros más pequeños de la UEM del grupo hanseático apoyó a la oposición de Alemania a una mayor integración fiscal.

La Liga Hanseática considera que si se cumple con los principios del tratado una situación de equilibrio presupuestario ajustado al ciclo dejaría actuar con libertad lo estabilizadores automáticos en caso de un shock asimétrico. En cualquier caso, desde la perspectiva de la teoría de la Zonas Monetarias Optimas hay una menor problemática de la que se apunta. En este sentido se ha avanzado en la flexibilidad de precios y salarios en la eurozona mientras que la respuesta de la movilidad de la mano de obra en la Gran Recesión ha sido casi igual que la registrada en EE. UU. Incidir en reformas estructurales que aumente la flexibilidad de los países es el camino para que los shocks asimétricos se superen en el futuro de una manera más rápida

Como resultado de fuerte oposición de la Liga Hanseática 2.0, particularmente de los Países Bajos, la Cumbre del Euro de mediados de diciembre 2018 eliminó la función de estabilización de los propósitos del presupuesto de la Eurozona.

#### **4. El instrumento presupuestario para la convergencia y competitividad (BICC)**

Este abandono del objetivo de estabilización dejó solo la convergencia y competitividad como objetivos para el presupuesto previsto de la UEM. En consecuencia, la Cumbre del Euro en diciembre de 2018 encargó al Eurogrupo el diseño de las características de un instrumento presupuestario para Convergencia y Competitividad (BICC) dentro del contexto del marco financiero plurianual (MFF).

El 13 de junio de 2019 el Eurogrupo anunció un acuerdo sobre el diseño del BICC. Posteriormente el 9 de octubre de 2019 el Eurogrupo detalló los aspectos relacionados sobre la gobernanza, financiación, así como la asignación y modulación de las aportaciones del BICC a los países. En julio de 2019 la Comisión adopta una propuesta de regulación estableciendo los principios de gobernanza del BICC. Posteriormente se detallaron aspectos de su financiación y funcionamiento en el Eurogrupo de octubre de 2019.

El instrumento debería, por regla general, apoyar tanto las reformas estructurales como la inversión pública a través de un paquete coherente que refleje el objetivo clave de aumentar el grado de convergencia y competitividad dentro de la zona del euro.

Las reformas estructurales y los proyectos de inversión pública deben reflejar la orientación estratégica sobre el uso del instrumento proporcionado por los Estados miembros de la zona del euro, a través de la Cumbre del euro y el Eurogrupo, establecido en el Semestre Europeo.

El proceso comienza con la discusión de la Cumbre del euro y Eurogrupo que dan lugar a las recomendaciones, reforzadas, de la Eurozona (Euro Area Recommendation, abreviadamente “EAR”) con prioridades para el BICC.

La Cumbre del euro y el Eurogrupo proporcionarán orientación estratégica sobre las reformas clave y las prioridades de inversión para la convergencia y competitividad de la zona del euro y revisarán estas prioridades anualmente. Las prioridades se reflejarán en una recomendación reforzada de la zona del euro.

Los Estados miembros participantes presentarán propuestas de reforma e inversión debidamente fundamentadas, que reflejen la orientación estratégica mencionada anteriormente. Las propuestas incluirán la estimación de los costos de las inversiones y, cuando corresponda, de las reformas estructurales, las justificaciones de los costos estimados, así como el cronograma para la implementación de las reformas estructurales y las inversiones, con los hitos

y objetivos relevantes. Así, los Estados miembros deben presentar en la primavera propuestas que, por regla general, deberían consistir en paquetes de reformas e inversiones, vinculados al PNR y compatibles con el proceso presupuestario nacional.

Finalmente, la Comisión dará la aprobación, teniendo en cuenta las prioridades estratégicas incluidas en el EAR y las recomendaciones específicas por país del año anterior. La Comisión evaluará las propuestas de los Estados miembros sobre la base de criterios transparentes. Los Estados miembros informarán periódicamente sobre la aplicación de los compromisos de reforma e inversión, en el contexto del Semestre Europeo.

El instrumento es aplicable a todos los Estados miembros de la zona del euro y a los Estados miembros del MTC II de forma voluntaria. El Eurogrupo se asegurará de que las opiniones de los Estados miembros participantes del MTC II se tengan en cuenta como parte del marco de gobernanza del instrumento. Los países integrantes en el MTC II, participarán en las reuniones y se considerarán sus puntos de vista en la mayor medida posible. Deben definirse disposiciones específicas apropiadas para los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro que no participan en el instrumento cuando se decidan las disposiciones financieras para el BICC.

Deben definirse disposiciones apropiadas para los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro que no participan en el BICC. Estos acuerdos deberían adoptar la forma de un instrumento específico (Denominado CRI, Convergence and Reform Instrument) o un acuerdo financiero para abordar su responsabilidad financiera total en relación con el BICC, según las circunstancias de cada Estado miembro<sup>1</sup>.

#### **4.1. El reparto del BICC**

El apoyo del instrumento se entregará en forma de subvenciones (es decir, contribución financiera directa). El importe de la ayuda de la que puede beneficiarse un Estado miembro se determinará en función de la estimación de costes.

La asignación de fondos por país se determinará sobre la base de una metodología transparente, teniendo en cuenta los parámetros que reflejan el objetivo general del instrumento y la base legal. Los fondos disponibles por país deben estar dentro de un rango aceptable de las contribuciones de ese país.

---

<sup>1</sup> Se espera que Suecia y Dinamarca decidan sobre la última opción sujeta a decisión en los Parlamentos nacionales.



Para al menos el 80% de los fondos, la asignación se basará en la población y de manera inversa al PIB per cápita (con un 70% de recuperación mínima de la aportación del país al Fondo).

Hasta un 20% de los fondos se podrían utilizar de forma más flexible para reaccionar a los desafíos específicos de cada país mediante el apoyo de paquetes de reformas e inversiones que sean especialmente ambiciosos en comparación con las prioridades de la zona del euro. Así pues, esa parte actuaría anticíclicamente.

Se establece una tasa de cofinanciación nacional podría variar en función de un procedimiento previsible y transparente comúnmente acordado, definido ex ante que involucre a los Estados miembros de la zona del euro, de tal manera que puede actuar anticíclicamente.

La tasa de cofinanciación nacional será del 25%. Se establece una modulación de la tasa de cofinanciación nacional basada en un desencadenante relacionado con circunstancias económicas severas, tal como se define en el PEC, la cual será aplicada por parte de la Comisión de manera transparente y predecible, tras discusión en el Eurogrupo. Las condiciones que justifican se definirán en el contexto del proceso legislativo, luego de discusiones adicionales en el Eurogrupo. Cuando se justifique, la tasa de cofinanciación nacional debería reducirse a la mitad. Esto supone un cierto componente anticíclico.

El acceso de los Estados miembros a la financiación dependerá de la aplicación de las reformas estructurales y las inversiones, el respeto de la condicionalidad macroeconómica aplicable prevista en el Reglamento sobre disposiciones comunes y el respeto de las normas horizontales que se aplican a la ejecución del presupuesto de la UE (p. ej. Regulación). Los Estados miembros recibirán el apoyo financiero en cuotas, sujeto al cumplimiento de los hitos acordados. Por lo tanto, no desaparece formalmente el requisito de condicionalidad si bien esta se aplica de una manera horizontal (la misma que hay para todos los Fondos) y no específica al BICC. No obstante, si existe la condicionalidad sobre las partidas de gasto que pueden ser cofinanciadas por el BICC

Sin embargo, aún no ha surgido una posición común en cuanto a aspectos financieros. El BICC será parte del presupuesto de la UE, pero Francia en particular tiene la intención de ampliar la base de financiación mediante contribuciones periódicas solo de miembros de la UEM. El tamaño del BICC se determinará en el contexto del MFP. El BICC estará integrado en la partida presupuestaria de Programa de apoyo a las reformas (Reform Delivery Tool) que dispone de 25.000 millones de euros los que 17.000 serían asignados a el BICC.

Hay una posibilidad de que el futuro presupuesto del BICC reciba contribuciones de los Estados miembros a través de acuerdos intergubernamentales (IGA), lo que daría cierta flexibilidad y autonomía al instrumento. Para ello, se incluiría una cláusula de habilitación en el Reglamento del BICC. Actualmente, en noviembre de 2019 se está discutiendo esa posibilidad a la que se oponen frontalmente los miembros de la liga Hanseática 2.0.

## 4.2. Evaluación del BICC

Su principal crítica es su escasa dotación y escasa potencia anticíclica. Contará solo con 17000 millones un volumen mínimo a repartir entre 19 países y 7 años. Lo que supone un 0.01% del PIB de la UE. Su dotación sería constante con lo que no crece o decrece en crisis. Aunque se reparta en función de la población e inversamente al PIB per cápita no es distributivo puesto que los países tienen asegurado un retorno de un 70% de lo aportado. Planteado de esta manera el BICC no deja de ser una especie de cuenta de ahorro que realizan los países para tener disponibilidades para invertir en infraestructuras y fondos estructurales en épocas de bajo crecimiento económico.

El 20% del fondo que se puede utilizar para atender las necesidades particulares de los países es una cantidad ínfima, por lo que su capacidad estabilizadora es muy limitada. Puede decirse que el presupuesto del euro ha quedado reducido a un fondo estructural con unas condiciones especiales con respecto al resto al seguir unas directrices anuales y tener una mayor flexibilidad gracias a la posibilidad de cofinanciación variable, con la que se pueden atender las condiciones específicas de los países receptores.

El BICC coincide con tratar las debilidades estructurales como lo hacen los otros fondos estructurales. Pueden ser fondos que se superpongan a no ser que se especialice el BICC, por ejemplo, en inversiones en regiones más atrasadas.

## 5. Conclusiones

Esto es a lo más que se ha llegado: muy lejos del presupuesto de un 2% del PIB europeo al que aspiraba Macron Emmanuel Macron, que requería un presupuesto de varios cientos de miles de millones de euros junto la asignación de ingresos fiscales específicos al presupuesto y su utilización como instrumento anticíclico.

Según Mario Centeno, hace solo dos años, una capacidad fiscal para el euro era un esfuerzo puramente académico. Este es un nuevo pilar en las fundaciones que apoyan el euro.

Puede interpretarse que es un primer paso para avanzar hacia una herramienta de mayor calado que permita responder ante futuras crisis, tal como reclama España. Las discusiones sobre un instrumento de estabilización, como un sistema de reaseguro de desempleo de la zona del euro (EUI) o un “rainy fund” (Lenarčič y Korhonen, 2018) no tienen consenso y tendrán que esperar.

El EUI al tratarse de un mecanismo estabilizador y vertebrador de los derechos sociales, una de las alternativas recurrentemente citadas es la creación de un seguro europeo de desempleo “EUI” (Dolls et. al., 2018).

Las principales alternativas para la puesta en marcha del EUI son dos: un sistema único o bien un fondo complementario de los sistemas nacionales actuales. En la primera modalidad los ciudadanos desempleados reciben la prestación directamente de ese sistema que garantizaría un nivel mínimo de protección. Podría ser complementado por una prestación nacional. El problema de esta alternativa es que deberían armonizarse los mercados de trabajo y esquemas de protección. Algo que parece difícil máxime si consideramos que las diferencias existentes en cuanto a la generosidad, la duración y las condiciones de acceso a las prestaciones.

Resulta más factible el segundo modelo en el que los países contribuirían a un fondo común en los periodos expansivos del ciclo mientras que las transferencias desde el fondo a los sistemas nacionales se producirían en los periodos de output gap negativo especialmente altos y bajo determinadas condiciones. Para evitar que los países con tasas más bajas de paro realizaran transferencias continuamente a aquellos que presentan unas tasas más altas de tasas de una manera persistente, debería fijarse un umbral de aumento de desempleo con respecto a su nivel normal. Este nivel normal sería la estimación de la tasa natural de paro. De esta manera se evitaría el posible riesgo moral de los Estados que no emprenderían reformas ante la expectativa de que los costes de las transferencias los asumiera el fondo común.

Mediante esta contribución se actuaría anticíclicamente ya que, al proporcionar aseguramiento a los países más afectados por posibles shocks, mutualizando los riesgos, les permitiría hacer frente al pago de las prestaciones por desempleo sin realizar políticas procíclicas al recortar otros gastos o elevar drásticamente la presión fiscal. Aunque con esta modalidad se pierde la oportunidad de un instrumento solidario común de mayor alcance, identificado como europeo, parece que es el único factible en la UE. La cuestión es ¿cuánto se tardará en dar este siguiente paso?

## BIBLIOGRAFÍA

- Arnold, N. (Ed.) (2018), “A Central Fiscal Stabilization Capacity for the Euro Area”, *Imf Staff Discussion Note*, SDN/18/03.
- Bayoumi, T. y Eichengreen, B. (1993), “Shocking Aspects of European Monetary Unification”, en Torres, F. y Giavazzi, F. (Ed.), *Adjustment and Growth in the European Monetary Union*, Cambridge: Cambridge University Press, 193-229.
- Bayoumi, T. y Eichengreen, B. (2018), “Aftershocks of monetary unification: Hysteresis with a financial twist”, en *IMF Working Paper N° 17/55*.
- Blanchard, O. (2019), “Europa debe corregir su normativa fiscal”, en *Project-Syndicate*, junio 2019, enlace web <https://www.project-syndicate.org/commentary/eurozone-must-relax-budget-deficit-rules-by-olivier-blanchard-2019-06/spanish?barrier=accesspaylog>, consultado el 10 de diciembre de 2019.
- Carreras, O. y Morrón, A. (2019), “Tipos de interés bajos: ¿hasta cuándo?”, en *Informe Mensual Caixabank*, Febrero, 21-31.
- Casey, E.; Timoney, K. y Osés, A. (2018), “Designing a Rainy Fund to Work within the EU Fiscal Rules”, en *Irish Fiscal Advisory Council*, n° 6.
- Dolls, M.; Fuest, C.; Neumann, D. y Peichl, A. (2014), “An Unemployment Insurance Scheme for the Euro Area?”, en *International Tax and Public Finance*, vol.25, n°.1, 273-309.
- Domenech, R.; Ledo, M. y Taguas, D. (2000), “Some new results on interest rate rules in EMU and the US”, en *BBVA Working Papers*, 2/00.
- European Commission (2017a), “Reflection paper on the deepening of the economic and monetary union”, COM (2017) 291 final, Bruselas.
- European Commission (2017b), “White Paper on the future of Europe, Reflections and scenarios for the EU27 by 2025”, COM (2017) 2025 final, Bruselas.
- European Commission (2018), “A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends”, The Multiannual Financial Framework for 2021-2027, COM (2018) 321 final, Bruselas.
- Farhi, E. y Werning, I. (2016), “Fiscal Multipliers Liquidity Traps and Currency Unions”, en Taylor, J.B. y Uhlig, H. (Ed.), *Handbook of Macroeconomics*, Vol. 2B, Elsevier: Amsterdam, 2418-2491.
- Fatás, A. y Summers, L. H. (2017), “The permanent effects of fiscal consolidations”, en *Journal of International Economics*, vol. 112, mayo, 238-250.
- Financial Times (2017), “The Hanseatic League 2.0”, enlace web <https://www.ft.com/content/83e0427c-c399-11e7-a1d2-6786f39ef675>, consultado el 13 de diciembre de 2019.
- Galí, J. (1998), “La política monetaria europea y sus posibles repercusiones sobre la economía española”, en *Seminario sobre El euro y sus repercusiones sobre la economía española*, Fundación BBVA.
- In 'T Veld, J. (2013), “Fiscal consolidations and spillovers in the Euro area periphery and core”, en *European Economy - Economic Papers*.
- Juncker, J.-C. (2015), “Completing Europe’s Economic and Monetary Union”, en *Report in close cooperation with Donald Tusk, Jeroen Dijssel - bloem, Mario Draghi und Martin Schulz*, enlace web [https://ec.europa.eu/commis - sion/sites/beta-political/files/5-presidents-report\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commis - sion/sites/beta-political/files/5-presidents-report_en.pdf), consultado el 9 de abril de 2019.
- Lenarčič, A. y Korhonen, K. (2018), “A case for a European Rainy Day Fund”, en *ESM Discussion Paper Series*, n° 5.
- Torres, R. (2018), “Política fiscal europea. Situación y perspectiva de reforma”, en *ICE*, n° 903, Monográfico El futuro de la Unión Europea, julio-agosto, 33-45.
- Uxó, J. y Arroyo, M.J. (2009), “¿Han tenido un efecto anticíclico las políticas macroeconómicas en la UEM? Una perspectiva agregada y nacional”, en VV.AA., *Pensar como un economista. Homenaje al profesor Andrés Fernández Díaz*, Madrid: Delta, 579-601.

# **PARTE VII**



# ***CONVERGENCIA O COMPETENCIA EN LA UE: MERCADO ÚNICO, COMPETENCIA FISCAL Y COHESIÓN***

**Francisco J. Sánchez-Vellvé**

CEDEU Centro de Estudios Universitarios (URJC)

**Manuel León Navarro**

Centro de Enseñanza Superior Cardenal Cisneros

## **1. Introducción**

Entre los elementos que tienen una mayor importancia en los niveles de renta per cápita de una economía y en el bienestar económico de una sociedad, se encuentra la política fiscal que comprende, tanto la distribución del gasto público entre sus diferentes finalidades, como el sistema impositivo que sirve para financiarlo.

El sistema impositivo y la propia estructura o mix que el mismo presenta, que forma parte de la política fiscal y que está condicionado por la diferente concepción del Sector Público de los Estados, tiene una incidencia en el crecimiento económico y, por tanto, también en la convergencia económica entre los países que comparten un mismo entorno geográfico y, un mercado y numerosas instituciones de carácter común. Esto es objeto de estudio en trabajos como en Doménech y García (2001 y 2002), Wynne (1997), Domenech (2004) o en Kneller, Bleaney y Gemmell (1999) en muchos de los cuales se encuentra una correlación negativa entre el crecimiento económico y la presión fiscal, aunque la misma es escasamente significativa.

Pero no sólo eso, pues parece claro, y así se pone de manifiesto en numerosos documentos de la Comisión Europea y en los propios tratados, que la convergencia o aproximación de los sistemas fiscales y de los tipos impositivos de los diferentes países miembros de la UE es necesaria o conveniente para conseguir:

- El adecuado funcionamiento del mercado interior de la Unión, que puede verse afectado negativamente por la existencia de fiscalidades distintas dentro del territorio comunitario.

- La convergencia económica de los Estados Miembros y un mayor grado de cohesión económica y social en la UE.
- La limitación o eliminación de la competencia fiscal entre las economías europeas, la cual ha dado lugar a prácticas de elusión fiscal por parte de algunas multinacionales que “arbitran” entre los tipos impositivos existentes en los diferentes Estados Miembros (EEMM) con el objetivo de minimizar su carga tributaria global.

Esta convergencia, o armonización fiscal, como se le denomina en los diferentes tratados legislativos de la UE es, tras la Unión Monetaria y la Unión Bancaria (en la cual se están dando los primeros pasos), uno de los principales retos de futuro que debe afrontar el grupo de los 28 para alcanzar una Unión Política y convertirse, de forma definitiva, en un auténtico bloque económico y político con influencia efectiva en la geopolítica internacional, donde las iniciativas de Estados Unidos, China o Rusia están generando efectos económicos importantes en todas las economías.

Se trata de un objetivo enormemente ambicioso y complicado, no sólo por las diferencias políticas y sociales existentes entre los diferentes estados y sus niveles de desarrollo económico, sino como consecuencia de dos hechos innegables: que la soberanía fiscal pertenece a los EEMM y que la situación, aún no resuelta, de crisis de las deudas soberanas no invita en absoluto a que los Estados estén dispuestos a ceder la soberanía fiscal y a avanzar en la mutualización del riesgo (“risk sharing”), en tanto en cuanto, no existan unos sistemas de redistribución de rentas y de cohesión social acordados y aceptados por todos los EEMM.

En los últimos años, los sistemas fiscales europeos, afectados por las caídas de recaudación a consecuencia de la crisis económica, han tenido enormes dificultades para poder financiar los gastos propios del Estado de Bienestar, hasta el extremo de que estos gastos han sufrido reducciones muy significativas para seguir el proceso de consolidación fiscal propugnado por las economías más fuertes de la UE. Y no sólo eso, pues por el lado de los ingresos también se han adoptado medidas de incrementos de impuestos (indirectos, especiales o directos) justificadas como situaciones coyunturales por parte de los gobiernos para hacer frente a la situación.

El resultado de todo ello ha provocado que, por un lado, el Banco Central Europeo haya cargado con el peso de la política macroeconómica, donde se han multiplicado las medidas de corte monetario, sin que se vieran acompañadas de políticas fiscales alineadas por parte de los EEMM, tal como puso de manifiesto el Presidente del BCE en una de sus últimas comparecencias; y



por otro, los sistemas impositivos se hayan visto presionados hacia la divergencia fiscal, en la medida en que no existe un esquema formal de armonización de la legislación tributaria.

Trabajos anteriores sobre la convergencia de la estructura tributaria de la UE, Asworth y Heyndels (2000) y Delgado y Fernández (2007) concluyen una cierta convergencia de las mismas, especialmente en lo referente a imposición indirecta (IVA), como resultado de las medidas específicas de la armonización fiscal, las actuaciones de competencia fiscal y las reformas en los distintos sistemas tributarios internacionales.

En este trabajo, se revisa en primer lugar la presencia de la convergencia fiscal y su importancia en el Tratado de la Unión; posteriormente se comentan los diferentes problemas a los que da lugar la situación actual de armonización tributaria; para terminar, evaluando desde el punto de vista empírico el nivel de convergencia de los diferentes sistemas impositivos y los cambios introducidos en los mismos desde el inicio de la crisis económica. Con este fin, se efectúa una revisión completa de la literatura de convergencia y se hace uso de las técnicas más habituales utilizadas en los estudios de la convergencia del crecimiento económico. En concreto, se analizan los tipos impositivos y su comportamiento en la UE atendiendo a los criterios de  $\sigma$  convergencia,  $\beta$  convergencia y convergencia con datos de panel. Todo ello permite alcanzar algunas conclusiones relevantes de la situación actual de los sistemas tributarios de los estados miembros y realizar algunas reflexiones sobre la posible evolución futura de los mismos.

## **2. La convergencia fiscal y el Tratado de la Unión**

El Tratado de Funcionamiento de la UE en sus artículos 110 a 113 hace referencia a la necesidad de abordar un proceso de armonización fiscal de la tributación indirecta en beneficio del adecuado funcionamiento del mercado único; asimismo, el Parlamento y el Consejo se arrogan la posibilidad de adoptar medidas armonizadoras con el fin de mejorar el funcionamiento del mercado único, sin especificar el tipo de tributos a los que hace referencia. Eso sí, las decisiones deben ser tomadas por unanimidad (artículo 115 TFUE), lo cual es un serio inconveniente para avanzar significativamente en el proceso de convergencia tributaria, como veremos más adelante. Aunque es cierto que la utilización del procedimiento de mayoría cualificada podría introducir un cambio de ritmo importante en el proceso de armonización fiscal.

En cualquier caso y como consecuencia de lo ya comentado, se puede concluir que la política fiscal en la Unión Europea (UE) se compone de dos dimensiones diferentes:

- La fiscalidad directa (imposición sobre la renta y el capital, cotizaciones sociales, etc.), que es competencia exclusiva de los Estados miembros, y donde los Estados Miembros hacen un esfuerzo de coordinación para evitar la evasión fiscal y la doble imposición. En este ámbito, los esfuerzos de aproximación fiscal han sido más limitados y lo que buscan las autoridades europeas es fundamentalmente la aproximación de las diferentes legislaciones.
- La fiscalidad indirecta (IVA e impuestos sobre consumos específicos), que afecta a la libre circulación de mercancías y a la libre prestación de servicios. En este caso, se busca que la competencia entre los Estados miembros no se falsee por las disparidades de tipos y regímenes de imposición. De modo que se acordó establecer un tipo general no inferior al 15% y unos tipos reducidos no inferiores al 5%. En este ámbito, sí que se puede afirmar que hay un esfuerzo en armonización fiscal para evitar la distorsión de la competencia en el mercado interior.

En cualquier caso, la armonización fiscal implica el acercamiento del *tax-mix*, de las legislaciones tributarias y de los tipos impositivos para mejorar el funcionamiento del mercado interior, por tanto, la armonización no es un fin en sí misma, sino que está dirigida a conseguir los objetivos fijados en el Tratado por los EE.MM.

Si bien es cierto, que se han efectuado esfuerzos armonizadores estableciendo unos tipos mínimos de gravamen del IVA, que se han realizado importantes avances en la tributación del ahorro, en el tratamiento de los intereses y en evitar la doble imposición de las empresas que forman parte de los mismos conglomerados empresariales; no es menos cierto que se está lejos de llegar a acuerdos entre los EE.MM., que dan prioridad a mantener su soberanía fiscal, lo cual, evidentemente, frena el proceso de integración y deja éste sometido, en cierta medida, a las fuerzas del mercado. Mercado que, según numerosas opiniones, presionaría en el sentido de la convergencia fiscal, no haciendo necesario un esfuerzo normativo en las legislaciones de los Estados Miembros de forma proactiva.

Así, parece generalmente aceptado que los sistemas fiscales afectan a la movilidad de los factores, los cuales elegirán aquel sistema que les resulte más conveniente; actuando estos movimientos como impulsores de la

convergencia fiscal; pues los estados que no adapten sus condiciones tributarias a las de sus socios de la Unión se verán penalizados en términos de una menor recaudación de impuestos como consecuencia de la eventual migración de transacciones, actividades, personas y capitales.

A partir de este punto, es fácil colegir que la no adopción de acuerdos explícitos decididos de armonización en la legislación tributaria supone un incentivo a la competencia fiscal entre EEMM. De este modo la convergencia se produciría como resultado de una reducción progresiva de la presión fiscal sobre los factores que tienen más movilidad en el mercado con el fin de atraerlos.

Este tipo de medidas, en las circunstancias actuales, podría llevar a unos tipos impositivos infinitamente bajos o, incluso, a la exoneración de los impuestos para algunos factores (los más móviles, como el capital o los beneficios empresariales). Un caso ilustrativo es el impuesto de sociedades que registra diferencias en los tipos efectivos entre los estados miembros de hasta 25 puntos porcentuales (mientras en Bélgica se tributa al 34% en Bulgaria se hace al 10% y en Irlanda al 13%) frente a un rango de 10 puntos porcentuales en el caso del IVA, con datos del año 2018.

En un entorno caracterizado por la competencia fiscal entre los EEMM y la debilidad económica en muchos de los países de la Unión, con el consiguiente impacto que esto tiene en los volúmenes absolutos globales de recaudación y en los equilibrios presupuestarios de las administraciones públicas, pueden surgir tendencias a elevar considerablemente los impuestos de los factores menos móviles de producción (el trabajo) o a reducir los niveles de gasto público, con su consiguiente impacto en el estado del bienestar, en la actividad económica y en el nivel de convergencia económica entre los diferentes Estados de la Unión.

Pero no sólo eso, pues para cumplir con los compromisos con la Unión y mantener la competitividad, algunos países pueden llegar a introducir reformas que afecten a principios básicos extendidos como la capacidad económica o la progresividad del sistema.

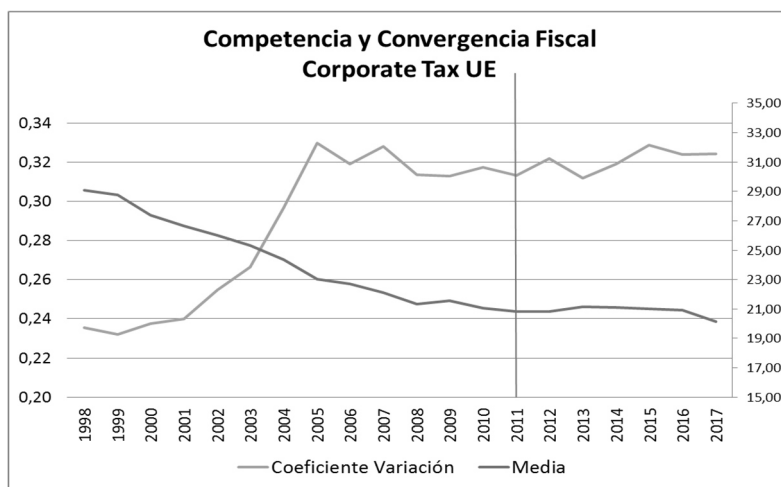
Un ejemplo de este tipo de iniciativas lo encontramos en la reforma fiscal de Grecia que, en su impuesto sobre la renta, ha reducido en 2013 los grupos impositivos de 9 a 3; con el consiguiente impacto negativo en la progresividad del sistema y en la distribución de la renta. Si bien, hay países en la Unión Europea que disponen de impuestos sobre la renta con ausencia de esa progresividad y que establecen gravámenes de tipo fijo, como es el caso de algunos de los países incorporados en las últimas ampliaciones. Bulgaria o

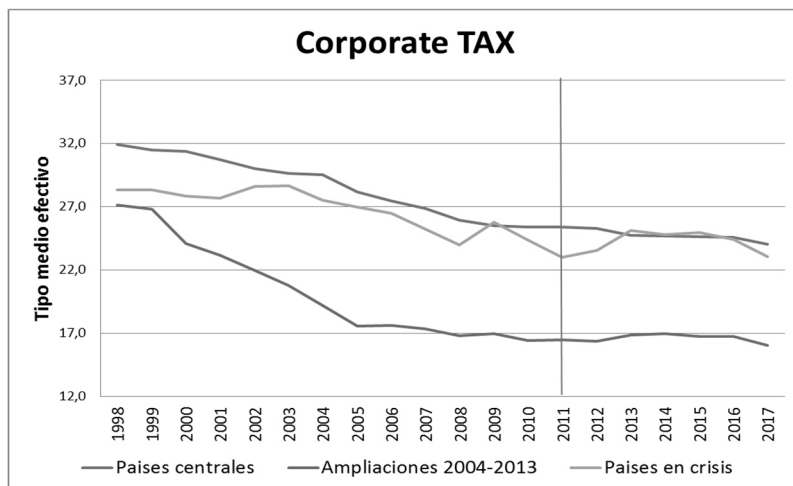
Rumanía con un 10%, la Republica Checa o Hungría con un 15%, Estonia con un 20%, son claros ejemplos de un tipo de gravamen sobre la renta con una concepción muy diferente de la que tienen el resto de los EEMM. También es cierto que otros como Letonia o Eslovaquia han ido introduciendo una estructura a los tipos impositivos para dotarles de progresividad como ocurre en el resto de los Estados Miembros.

### 3. La competencia fiscal entre los EEMM

La Unión Monetaria ha sido un acelerador para que los capitales se muevan con rapidez dentro de la Unión con pocos obstáculos para ello, de forma que la presión fiscal sobre el capital es uno de los elementos importantes para decidir en qué Estado situarlo, y esto es así, tanto para particulares, como para empresas. Empresas que se benefician de la competencia fiscal, que se pone claramente de manifiesto en los tipos impositivos efectivos del impuesto de sociedades, los cuales vienen presentando una reducción sistemática en media en la UE (ver gráfico 1) lo cual, como también se puede observar, no ha conseguido una convergencia de los tipos de gravamen, sino más bien lo contrario, pues el coeficiente de variación de esos tipos medios de la UE se ha incrementado desde el 0.24 al 0.32 aproximadamente, en poco más de doce años.

**Gráfico 1: Tipos medios efectivos Corporate Tax UE**





Fuente: ZEW Mannheim 1998-2017, Comisión Europea y elaboración propia

En el gráfico se observa con claridad como desde el comienzo de la crisis, digamos año 2008, el proceso de reducción del tipo de gravamen del impuesto de sociedades se detiene, aunque se mantiene el nivel de dispersión (medido por el coeficiente de variación) entre los diferentes EEMM. Esa ralentización se debe, en gran medida, a que los países que más sufrieron la crisis<sup>1</sup> tuvieron que tomar medidas de tipo fiscal para mejorar su equilibrio presupuestario, de forma que sus tipos medios efectivos se aproximaron a la media de tipos efectivos de los países centrales<sup>2</sup> de la Unión.

No obstante, la competencia fiscal para conseguir la radicación empresarial en los países o como obstáculo a la integración de empresas que operan en diversos mercados, no se centra sólo en los tipos impositivos, sino en la determinación de las bases imponibles y en las medidas de tipo fiscal que pueden ser consideradas ayudas de Estado, las cuales están prohibidas en el Tratado (en el caso español, así se consideraron algunas deducciones del régimen general del IS). Es por esto, que la Unión se ha dotado de un Código de Conducta referente a la fiscalidad directa de las empresas (1997) y ha desarrollado trabajos, para intentar enmendar las leyes y prácticas que se consideraran perjudiciales, determinar una base común de tributación en el impuesto de sociedades y forzar así la convergencia fiscal evitando los problemas derivados de la competencia.

<sup>1</sup> Irlanda, Grecia, Portugal, España e Italia.

<sup>2</sup> Bélgica, Dinamarca, Alemania, Francia, Luxemburgo, Holanda, Austria, Finlandia, Suecia y Reino Unido.

Algunos de estos trabajos se han materializado en directivas comunitarias, como la de fusiones y escisiones que pretenden evitar la doble imposición de los beneficios distribuidos entre las sociedades de un estado miembro y sus filiales, al tiempo que evitar la elusión fiscal; la cual es posible al establecer los grupos empresariales precios de transferencia “convenientes” entre sus diferentes empresas con el fin de tributar en el Estado que le resulte más ventajoso, y que su carga fiscal sea lo más ligera posible.

Pese a todos los esfuerzos desplegados por la Comisión Europea, no se ha conseguido poner de acuerdo con los EEMM, de forma que el avance en la fiscalidad directa aplicable a las empresas ha sido exiguo, independientemente de que es preciso poner de manifiesto los importantes avances alcanzados con la Directiva sobre el ahorro, sobre intereses y cánones o la regulación específica de los precios de transferencia a nivel de la Unión, así como la Directiva de fusiones o matriz-filial.

En cualquier caso, se entiende que la competencia fiscal reduce la recaudación en todos los Estados Miembros y hace que los sistemas fiscales sean más “injustos”, pese a lo cual, tal como se muestra en el gráfico 1, Europa ha experimentado una política fiscal agresiva adoptada por los Estados que se han incorporado recientemente a la Unión (mucho más intensa antes, que después de su incorporación en 2004 y 2007), si bien la crisis ha provocado un menor empleo de tipo competitivo del impuesto de sociedades; e incluso algunos Estados, como aquellos afectados por la crisis de deuda soberana que acompaña a la económica, han elevado ligeramente sus tipos nominales retomando en cierta medida su papel financiero en los sistemas tributarios.

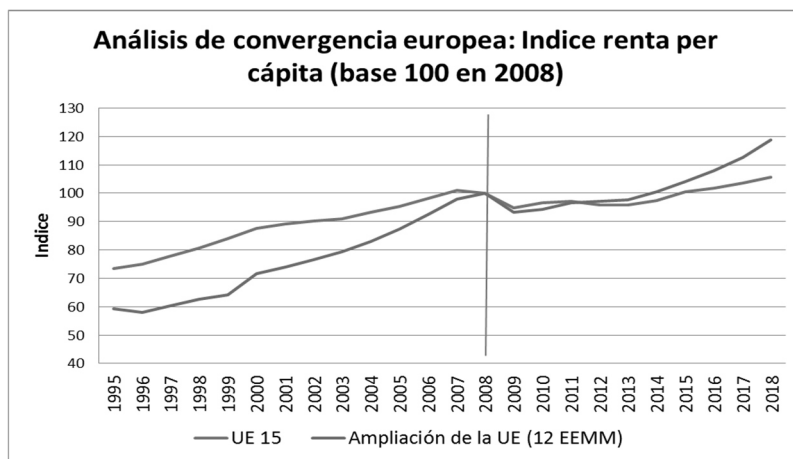
Lo cierto, es que la bajada de tipos nominales quizá no ha tenido todo el efecto que posiblemente buscaban los estados incorporados en las últimas ampliaciones: una mayor tasa de crecimiento de la economía y por tanto, una mayor convergencia económica. Sí hay que reconocer que posiblemente esta iniciativa ha sido efectiva en el corto plazo (los primeros años de su adopción), pero el efecto sobre el crecimiento no se ha sostenido en el tiempo.

En el gráfico 2, se muestra la evolución de la renta per cápita de la media de los países de la UE15 y de la media de los países que se incorporaron a la Unión en las dos últimas ampliaciones en términos de índice, el cual toma la base 100 en 2008 en los dos grupos.

Se puede observar que las economías que se incorporaron en las dos últimas ampliaciones (2004 y 2007) han seguido un proceso de convergencia sostenido no sólo hasta su incorporación a la UE, sino posteriormente. Proceso de convergencia que se ralentiza a partir del año 2008, en los años centrales de la última

crisis económica, para retomar la senda en los años más recientes. Es decir, la renta per cápita de los países, en ese período 2008-2012, experimentan crecimientos, o mejor dicho, decrecimientos similares causados por la crisis económica, la cual se manifiesta como un freno importante para la convergencia económica de los países de las últimas dos ampliaciones con la Europa de los 15.

**Gráfico 2: Evolución del índice de renta per cápita**



Fuente: Eurostat y elaboración propia

Consciente de las distorsiones que la competencia fiscal en el impuesto de sociedades está provocando en el funcionamiento del mercado interior, la Comisión Europea presentó una propuesta sobre el régimen para calcular la base consolidada común en el impuesto de sociedades (CCCTB, 2011).

La propuesta pretende evitar que los EEMM continúen aplicando cada uno a los grupos multinacionales un régimen diferente para el cálculo de la base imponible y que acepten recíprocamente compensar las pérdidas transfronterizas y beneficiarse de las exenciones fiscales en casos de reestructuración de los grupos de sociedades, en el caso de traslado de activos y para la asignación de las bases imponibles del grupo.

Está por ver si se consigue vencer la resistencia tradicional de los Estados a avanzar por este camino, pero en todo caso, todo lo anterior hace referencia a las multinacionales, no a las pymes, que son el tipo de formación empresarial más abundante en la Unión. Éstas seguirán teniendo, salvo que se adopten medidas en sentido contrario, tipos de gravamen diferentes en función del Estado Miembro en el que tributen.

Otro de los efectos a que puede dar lugar la competencia fiscal entre los EEMM, en un entorno de crisis económica aguda como el vivido recientemente es que, ante la necesidad de trabajar en el proceso de consolidación fiscal, se adopten iniciativas tendentes a elevar los impuestos de los factores menos móviles de producción (el trabajo, inmuebles, etc.) y los impuestos indirectos con el impacto que ello puede llegar a tener sobre el consumo, el empleo y la actividad económica.

En esta línea han actuado muchos de los países de la Unión, que tras unos años de tendencia a la reducción de los tipos marginales del impuesto sobre la renta han incrementado los tipos marginales con una finalidad claramente recaudatoria (gráfico 3), en un entorno donde muchos de los Estados Miembros se han visto obligados a tomar medidas de consolidación presupuestaria.

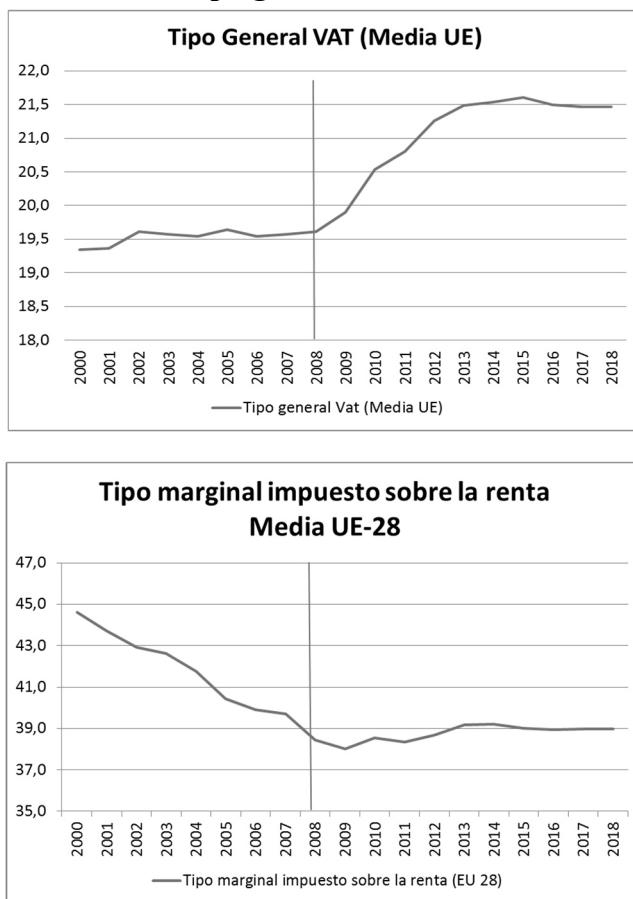
Lo mismo ha ocurrido en el caso de la imposición indirecta, que dispone de una base imponible amplia y mucho más estable que las de los beneficios empresariales o las rentas del trabajo, lo que hace de ella un instrumento de política fiscal muy flexible para conseguir los aumentos recaudatorios pretendidos por las autoridades en el corto plazo.

Así, la imposición indirecta (IVA e impuestos especiales) se ha incrementado sistemáticamente y de forma casi generalizada en los países de la UE, hasta el punto de que en poco menos de cuatro años ha incrementado la media del tipo general en casi dos puntos porcentuales, tal como se puede ver en el gráfico 3, y los tipos reducidos también han experimentado cambios relevantes.

Estas nuevas tendencias ponen claramente de manifiesto que, en el asunto fiscal, la crisis ha actuado dando lugar a iniciativas unilaterales de los países para hacer frente a la misma, habiendo quedado los posibles esfuerzos de coordinación, armonización y/o convergencia en segundo plano.



**Gráfico 3: Evolución del tipo marginal del impuesto sobre la renta y del tipo general de IVA**



Fuente: Eurostat y elaboración propia

De modo que la soberanía fiscal y el cumplimiento de los objetivos establecidos en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (déficit y deuda públicos sobre PIB en el 3% y 60%, respectivamente) parecen imponerse sobre cualquier proceso de integración fiscal que fuera deseable.

Esto supone actuaciones dispares en términos de los tipos impositivos de los diferentes impuestos que pueden gestionar los EEMM, pero también de diferentes estructuras de los sistemas fiscales existentes en Europa (impuestos directos, impuestos indirectos y cotizaciones sociales), es decir, del tax-mix lo que da lugar a una política fiscal que lejos de estar coordinada o armonizada muestra una fragmentación tal que se traslada al mercado interior afectando o condicionando el libre movimiento de los factores.

## 4. La convergencia de los sistemas tributarios

### 4.1. El concepto de convergencia: la $\sigma$ , la $\beta$ convergencia y la convergencia con datos de panel

Los diferentes estudios de convergencia económica entre países tienen su fundamento en el modelo de crecimiento neoclásico de Solow que pretende explicar el crecimiento económico y las variables que inciden en éste en el largo plazo.

Los análisis tradicionales de convergencia de renta entre países o regiones se centran en el análisis de aproximación sobre la base de la beta ( $\beta$ ) y la sigma ( $\sigma$ ) convergencia (Barro, RJ y Sala i Martin, X; 1991, 1992). Técnicas de análisis que pueden ser aplicadas a la evaluación de la convergencia de los sistemas tributarios europeos.

La aplicación del concepto de  $\sigma$  convergencia consiste en analizar la dispersión de la variable a considerar a lo largo del tiempo. Para ello se suelen utilizar dos posibles indicadores de dispersión de las observaciones de la variable en cuestión para cada período considerado:

- La desviación típica de los logaritmos

$$\sigma_t = \sqrt{\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (\ln y_{it} - \ln \bar{y}_t)^2} \quad (1)$$

- El coeficiente de variación

$$CV_t = \frac{\sqrt{\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (y_{it} - \bar{y}_t)^2}}{\bar{y}_t} \quad (2)$$

Por su parte, la  $\beta$  convergencia se basa en la estimación de la relación que existe entre el crecimiento de una magnitud en un período (normalmente períodos temporales amplios que permitan recoger tendencias) y el valor que toma esa magnitud en el instante inicial, a partir de la utilización de datos de sección cruzada. Dicha relación, que viene medida por el parámetro  $\beta$ , si existe y es negativa se concluye que existe convergencia entre los países considerados.

$$\frac{1}{T} \ln \left( \frac{y_{iT}}{y_{i0}} \right) = \alpha + \beta \ln(y_{i0}) + u_i \quad (3)$$

En ocasiones, la convergencia se produce una vez que se ha controlado por ciertas características individuales de los países. En ese caso, que se denomina convergencia condicional, la forma de contrastar la existencia de convergencia es añadir a la ecuación (3) un conjunto de variables  $X_i$  que recogen dicho efecto individual, tal y como se puede ver en la ecuación (4)

$$\frac{1}{T} \ln \left( \frac{y_{iT}}{y_{i0}} \right) = \alpha + \beta \ln(y_{i0}) + \gamma X_i + u_i \quad (4)$$

De nuevo en la ecuación (4) habrá convergencia si  $\beta < 0$  y dicha convergencia será absoluta si  $\gamma = 0$ . Sin embargo, críticas a este planteamiento de datos de sección cruzada surgieron pronto: Quah (1993), Carilo and Mills (1993), Bernard y Durlauf (1995) ó Evans (1998). Las mismas se derivaban básicamente de la correlación que se produce en general entre  $u_i$  y  $y_{i0}$ .

El siguiente paso fue extender la metodología de sección cruzada a la metodología de datos de panel para evitar la relación entre el error del modelo y el valor inicial de la variable sobre la que se estudia la convergencia. Así, existen un grupo de trabajos que extienden las metodologías utilizadas para datos de sección cruzada al caso de datos panel (Knight, Loayza y Villanueva, 1993; Islam, 1995).

Con el desarrollo de los contrastes de raíces unitarias en datos de panel, se desarrolla la metodología de contrastación de convergencia. Así, aplicando dichos contrastes, la literatura que se desarrolla en ese ámbito es muy amplia. En la misma, la definición de convergencia general es, por ejemplo, siguiendo a Bernard y Durlauf (1995) la siguiente: “Existe convergencia entre  $y_{it}$  e  $y_{jt}$  si y solo si la diferencia  $y_{it} - y_{jt}$  es estacionaria con media cero” y por lo tanto, para determinar la convergencia se debe contrastar si la diferencia tiene una raíz unitaria.

Con el concepto de convergencia anterior, en Evans y Karras (1996) se desarrolla la metodología de convergencia, pero para el caso de datos de panel, que nosotros también utilizaremos para contrastar la existencia o no de convergencia entre los tipos fiscales de los países miembros de la UE. Así, en Evans y Karrans se plantea la ecuación (5).

$$\Delta(y_{nt} - \bar{y}_t) = \delta_n + \rho_n(y_{n,t-1} - \bar{y}_{t-1}) + \sum_{i=1}^p \varphi_{ni} \Delta(y_{n,t-1} - \bar{y}_{t-1}) + u_{nt} \quad (5)$$

En este marco la convergencia se produce si  $\rho_n < 0$  mientras que habrá divergencia si  $\rho_n = 0$ . De nuevo, la convergencia será absoluta si  $\delta_n = 0$ .

Con las metodologías anteriores, nuestro estudio en los siguientes apartados se centrará en confirmar la convergencia o no sobre los tipos impositivos de los principales impuestos entre los EE.MM. de la UE.

## 4.2 Análisis cuantitativo de la $\sigma$ convergencia fiscal en la UE

En este apartado se aplican las técnicas de análisis de  $\sigma$  convergencia a las diferentes dimensiones de los sistemas tributarios europeos para verificar si se

está produciendo a nivel cuantitativo una convergencia real de los mismos o aumenta su heterogeneidad, analizando de forma separada, para cada uno de ellos, dos grupos de EEMM de la Unión: Los países incorporados a la Unión tras las dos últimas ampliaciones (2004, 2007 y 2013) y la UE de los 15.

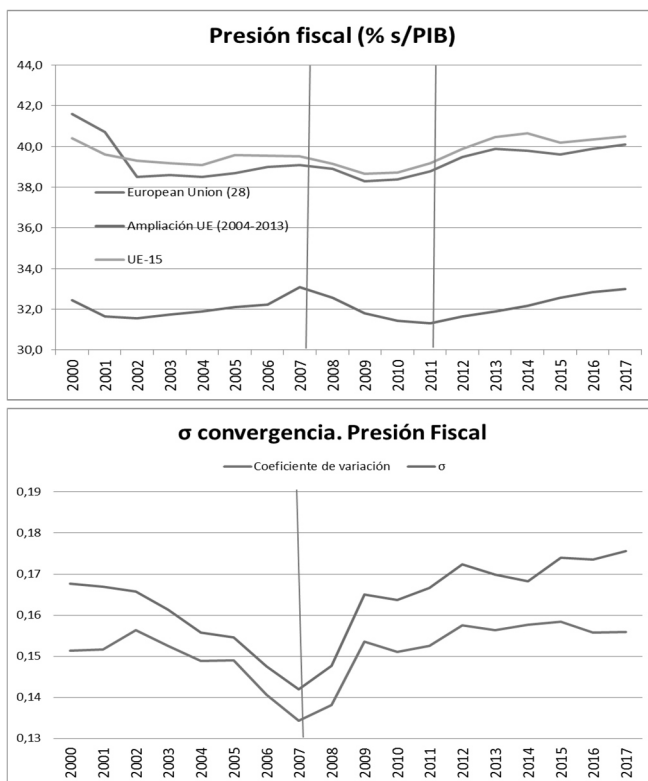
Las dimensiones tributarias sobre las que se efectuarán los análisis son:

- El nivel de presión fiscal medido como los ingresos totales de las administraciones procedentes de los impuestos y las contribuciones sociales sobre el producto interior bruto (Eurostat).
- Los tipos de gravamen de los principales impuestos: tipo general de IVA (imposición indirecta), la tasa efectiva media del impuesto de sociedades y el tipo marginal del impuesto sobre la renta (ambos impuestos directos). Aunque el alcance de las conclusiones a obtener es limitado debido a que los tipos anteriores que ven afectados por numerosas excepciones o deducciones que aplican los distintos gobiernos (Comisión Europea).
- El tax mix y los tipos impositivos implícitos, que, si bien pueden presentar algunos inconvenientes por su método de cálculo, suponen una alternativa para poder comparar la fiscalidad de los diferentes EEMM en términos de estructura tributaria (Eursostat).

#### ***4.2.1. El nivel de presión fiscal***

La presión fiscal media de la UE es una de las más elevadas del mundo con tasas superiores al 40% sobre el PIB (vs. 27% en EE.UU. o 28% en Japón), debido a la necesidad de financiar el estado del bienestar en los países occidentales.

No obstante, en los últimos años la presión fiscal ha registrado un deslizamiento a la baja casi ininterrumpido hasta bien entrado el episodio de crisis económica, momento a partir del cual se han registrado incrementos importantes a consecuencia del descenso de la actividad económica y la elevación de los impuestos en muchos de los países de la Unión que deben hacer frente a sus compromisos de consolidación fiscal, reflejados en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Sin embargo, el movimiento no ha resultado armónico entre todos los países, pues mientras los países de la ampliación han reducido la presión fiscal tras los incrementos experimentados antes de 2007, los países de la Europa de los 15 la han incrementado (gráfico 4).

**Gráfico 4:  $\sigma$ -convergencia presión fiscal total en la UE**

Fuente: Eurostat y elaboración propia

En efecto, el análisis de  $\sigma$ -convergencia, a través del coeficiente de variación y la desviación estándar de los logaritmos, pone de manifiesto un descenso de la dispersión de las presiones fiscales en el período 2000 a 2007 que luego se traduce en un aumento en el período siguiente 2007-2017, en un entorno económico dispar entre los países de la UE, hasta el punto en que, en 2017 se alcanza el mayor nivel de dispersión en la UE en lo que a presión fiscal se refiere.

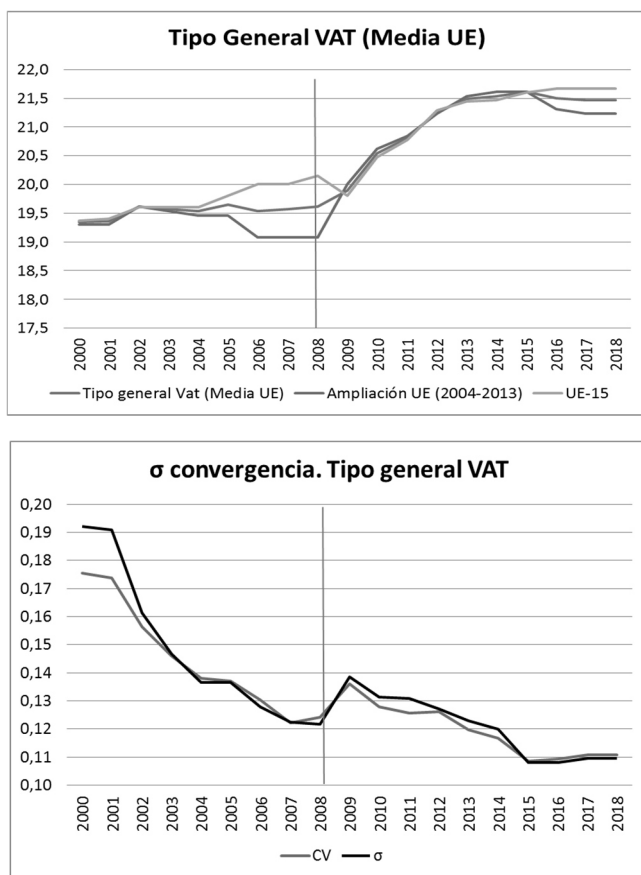
Es, en esta última etapa, en la que los países más afectados por la crisis (Grecia, Irlanda, Portugal, España e Italia) elevan su presión fiscal, que se aproxima a la del resto de países de la Europa de los 15, aunque por encima de la de los países de las últimas ampliaciones. Pese a que muchas medidas económicas adoptadas por los primeros han sido animadas desde Bruselas, esto tiene implicaciones importantes, no sólo en términos de crecimiento económico, sino también en términos de fragmentación del mercado interior al ahondar en la diferenciación entre EEMM, sobre todo si esta divergencia se confirma también en los diferentes tipos de gravámenes.

### 4.2.2. Los tipos de gravamen

Como ya se ha señalado antes, es en la imposición indirecta en la que los países han realizado un mayor esfuerzo de coordinación; especialmente en lo que se refiere al IVA. Aunque siguen existiendo IVA reducidos para multitud de productos en los diferentes países, el tipo general muestra un comportamiento razonablemente armonizado.

En el gráfico 5 se muestra como en los últimos años se han incrementado los tipos generales medios de la UE; pero lo han hecho no solo los quince, sino también los países procedentes de la ampliación, en cuyos sistemas tributarios la imposición indirecta tiene una mayor importancia relativa.

**Gráfico 5:  $\sigma$ -convergencia del tipo general VAT en la UE**



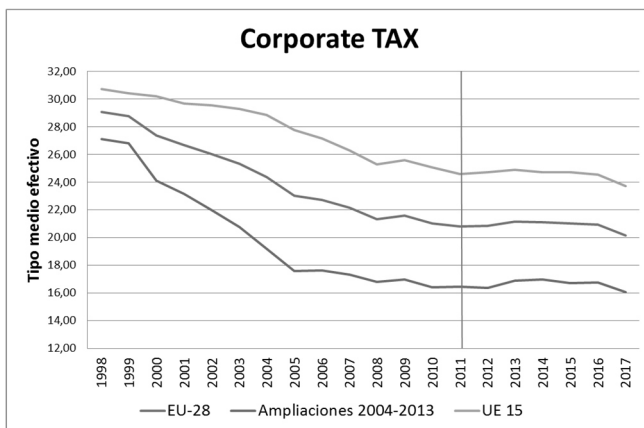
Tanto es así, que el análisis de  $\sigma$ -convergencia pone de manifiesto una dispersión en los tipos muy reducida, que se ha conseguido fundamentalmente hasta el 2008 y, tras un pequeño retroceso durante un par de años, ha continuado hasta 2018.

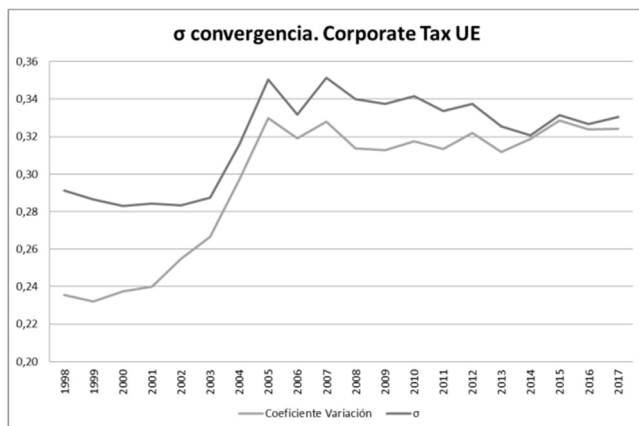
La tendencia generalizada a apoyar las medidas de política fiscal sobre los incrementos de tipos de IVA se traduce, salvo en la parte que pueda ser absorbida por los productores y comercializadores, en subidas de precios al consumo final. Y ello incide negativamente en la demanda y, por tanto, en la producción, el crecimiento, el empleo y la cohesión económica y social, pues no hay que olvidar que el IVA es un impuesto de tipo proporcional, ausente de todo tipo de progresividad.

En el impuesto de sociedades se registra una mayor divergencia (gráfico 6), la cual es resultado de la competencia fiscal comentada en apartados anteriores, de la interacción de empresas multinacionales que realizan importantes esfuerzos por rebajar su factura fiscal y de la necesidad de que cualquier tipo de compromiso fiscal hay de ser aprobado por la unanimidad de los Estados Miembros.

En este caso la dispersión, que se muestra en el análisis de  $\sigma$ -convergencia, crece sistemáticamente en todo el período y se estabiliza a partir de alcanzar los máximos niveles con la entrada de los países en la penúltima ampliación de 2004.

**Gráfico 6:  $\sigma$ -convergencia del tipo efectivo de Corporate tax en la UE**





Fuente: ZEW Mannheim, Comisión Europea y elaboración propia

Por tanto, parece que los esfuerzos de armonización de los países de la Unión respecto a este impuesto han sido poco efectivos desde el punto de vista del tipo de gravamen; con independencia de que hayamos asistido a una tendencia generalizada a la reducción de tipos impositivos, al aumento de la transparencia fiscal entre los EEMM, a la ampliación de las bases imponibles, a la simplificación del impuesto y a los intentos de relanzar la base imponible consolidada común del impuesto de sociedades (CCCTB) por parte de la Comisión Europea (2016). Todo ello hace que este impuesto se encuentre en una situación “delicada” en la UE pues, como ya se ha señalado, provoca efectos indeseables en los mercados:

- La dispersión de los tipos efectivos de gravamen genera una reducción de la competitividad de las empresas residentes en países con elevado tipo efectivo.
- Desvirtúa la elección de la sede de las sociedades filiales, que se verá distorsionada por motivos meramente fiscales.
- Merma las recaudaciones en otros países haciendo que los sistemas fiscales sean más “injustos” al producirse una desfiscalización creciente de las rentas empresariales y del capital.

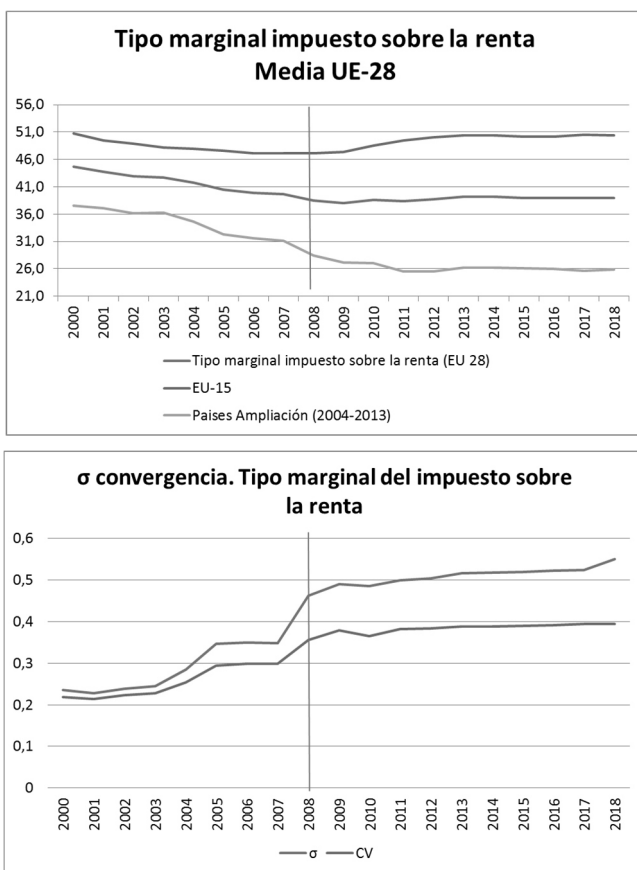
En definitiva, la dispersión de tipos efectivos de gravamen entre los diferentes EEMM introduce una variable fiscal en la adopción de decisiones económicas, poco conveniente desde el punto de vista del mercado común y de la eficiencia económica, afectando a la asignación eficiente de los recursos.

En el impuesto sobre la renta de las personas físicas medido a través del tipo marginal existente en los diferentes EEMM también se constata la



ausencia total de  $\sigma$  convergencia; de hecho, la divergencia medida en términos de desviación, a través de los dos indicadores que se han utilizado, no solo se incrementa con el paso de los años, sino que se acelera tras el inicio de la crisis económica, alcanzando niveles de dispersión superiores incluso a los registrados en el caso del impuesto de sociedades (gráfico 7).

**Gráfico 7:  $\sigma$ -convergencia del tipo marginal sobre la renta en la UE**



Fuente: Comisión Europea y elaboración propia

Los tipos máximos se han reducido sistemáticamente hasta el inicio de la crisis, momento en el que se observa un comportamiento todavía más dispar en los diferentes Estados Miembros. Mientras aquellos incorporados en las últimas ampliaciones de la Unión continúan con la misma tendencia, algunos de los de la UE-15 elevan los marginales para combatir sus problemas fiscales.

Esta divergencia encuentra su explicación en que, además de la reducción de los tipos marginales y la reducción del número de tramos, como en el caso de Grecia, se constata la extensión de un “sistema dual” de imposición y otro de “imposición lineal”, muy diferentes entre sí.

El “sistema dual” consiste en tratar los ingresos de trabajo y de capital de forma diferenciada, dando lugar a dos bases imponibles, aplicando posteriormente una escala progresiva a la primera y un tipo único a la segunda. Este tipo de imposición es originaria de los países nórdicos y se ha extendido por casi todos los países de la Europa de los 15.

El “sistema lineal” de imposición consiste en aplicar un tipo igual para todas las fuentes y cuantías de renta, e igual también al tipo aplicado a la renta empresarial. Este, que se aplicó por primera vez en Rusia, se concentra entre los nuevos países de la UE incorporados en las últimas ampliaciones, si bien es cierto que algunos de ellos van implementando cambios legislativos para establecer un sistema progresivo por tramos (Letonia y Eslovaquia).

#### ***4.2.3. El tax-mix***

La estructura tributaria tiene incidencia en el crecimiento económico (Solow, 1956) según se pone de manifiesto en numerosos estudios económicos desarrollados en los últimos años. Pero no es objeto de este trabajo repasar la literatura sobre el tema, sino que, partiendo de esta influencia y de la necesidad de disponer de un marco de relaciones económicas estable y homogéneo para reducir los obstáculos para la construcción y el correcto funcionamiento del mercado único europeo, es precisa la convergencia de los sistemas tributarios, lo cual se consigue también no sólo aproximando tipos impositivos sino también homogeneizando el tax-mix.

Para efectuar este análisis se hace uso de:

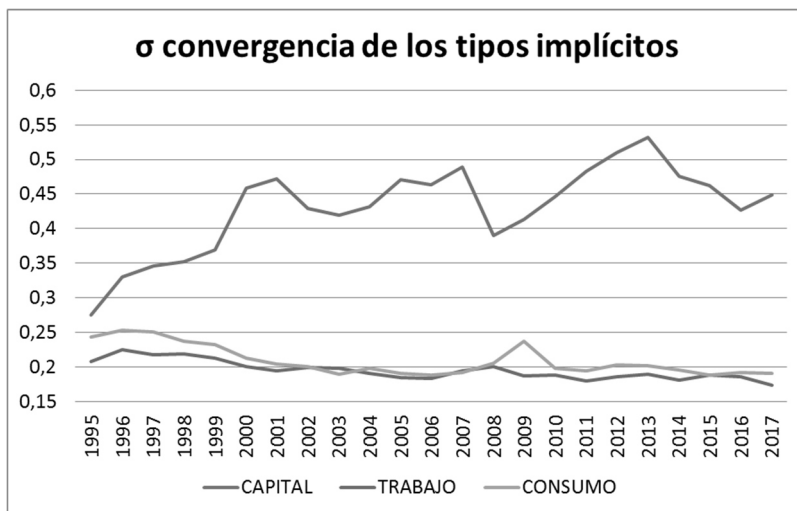
1. Las estadísticas de Eurostat sobre los tipos impositivos implícitos, los cuales se calculan como la proporción de los ingresos fiscales totales de la categoría (consumo, trabajo y capital) sobre un proxy de la base imponible potencial definido mediante la producción y cuentas de resultados de las cuentas nacionales. Es, por tanto, una mejor unidad de medida que los tipos de los gravámenes en la medida en que toma en consideración las “bases imponibles” y considera todas las excepciones o particularidades de cada tipo de impuesto (por ejemplo, los tipos reducidos del IVA).

2. La estructura tributaria por componentes calculada sobre los ingresos totales procedentes de impuestos en cada país.

El análisis de la  $\sigma$  convergencia de los tipos implícitos permite confirmar la convergencia en los tipos que gravan el consumo y el trabajo (cuotas de la seguridad social e impuesto sobre renta) y una no convergencia en los impuestos que gravan el capital, bien sea a hogares o empresas (gráfico 8).

En cualquier caso, la actividad económica que soporta la presión tributaria más elevada con carácter general es el trabajo, seguida del consumo y finalmente el capital; donde la competencia fiscal ha sido más perjudicial.

**Gráfico 8:  $\sigma$ -convergencia en los tipos implícitos de la UE**



Para poder comparar la convergencia o no de la estructura tributaria entre los diferentes países de la UE se utilizará un indicador de heterogeneidad fiscal (Delgado, 2009) que permite determinar la distancia de la estructura fiscal de cada país respecto a la media de la Unión y analizar como el promedio de estas distancias evoluciona en el tiempo.

$$\omega_t = \frac{1}{n} \sum_i^n \sum_j^m |r_{jt}^i - r_{jt}^{EU}| \qquad d_t^i = \sum_j^m |r_{jt}^i - r_{jt}^{EU}| \qquad (6)$$

Dónde:

i es el país considerado

j es el impuesto considerado

$n$  es el número de países

$m$  es el número de tributos

$t$  es el año

$d_t^i$  es la distancia fiscal del país  $i$  en el instante  $t$ .

La evolución del índice de distancia fiscal de cada país de la Unión en relación al promedio para el período 2000 a 2017 se recoge en la tabla 3.

Como se puede observar hay países en los que la distancia se reduce, de modo que su tax-mix converge con la media (en verde) y otros cuya estructura tributaria diverge (en rojo). Destaca el hecho de que los países que están sometidos a mayores desequilibrios macroeconómicos como consecuencia de la crisis son los que registran un mayor nivel de convergencia (Irlanda, Grecia, España, Chipre y Portugal), a los que se unen Alemania, Dinamarca, Luxemburgo, Eslovenia y Suecia.

**Tabla 3: Heterogeneidad fiscal en la UE**

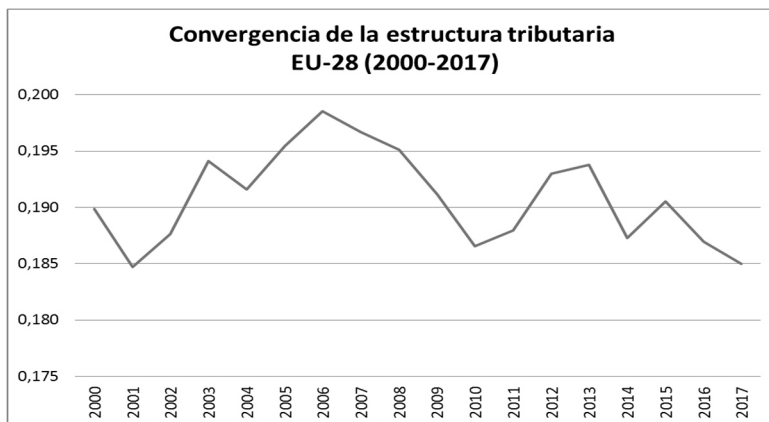
EEMM	2008-2000	2017-2008	2017-2000
Bélgica	0,007	0,014	0,021
Bulgaria	0,247	-0,105	0,142
R. Checa	0,008	0,037	0,045
Dinamarca	0,026	-0,109	-0,083
Alemania	-0,040	0,019	-0,021
Estonia	-0,039	0,016	-0,023
Irlanda	-0,054	-0,084	-0,138
Grecia	-0,137	0,034	-0,103
España	-0,019	-0,046	-0,065
Francia	0,017	0,011	0,028
Croacia	0,376	0,065	0,441
Italia	-0,023	-0,022	-0,045
Chipre	0,057	-0,113	-0,056
Letonia	-0,068	0,104	0,036
Lituania	-0,110	0,024	-0,086
Luxemburgo	-0,099	0,048	-0,051
Hungría	-0,073	0,090	0,017
Malta	0,077	-0,068	0,009
Países Bajos	0,049	-0,056	-0,007
Austria	-0,008	0,000	-0,008
Polonia	0,142	-0,090	0,052
Portugal	-0,045	-0,042	-0,087
Rumanía	0,045	-0,018	0,027
Eslovenia	-0,070	0,015	-0,055
Eslovaquia	-0,011	0,006	-0,005
Finlandia	0,081	-0,003	0,078
Suecia	0,005	-0,026	-0,021
Reino Unido	-0,004	0,016	0,012
Unión Europea	0,005	-0,010	-0,005

Fuente: Elaboración propia a partir de datos Eurostat

En la categoría de los países que divergen se encuentran Finlandia, Croacia, República Checa, Letonia, Polonia y Bulgaria. País, que quizá tiene la estructura fiscal más dispar de toda Europa.

La trayectoria temporal del indicador de heterogeneidad fiscal medio de la Unión Europea se muestra en el gráfico 9. En él se pueden diferenciar dos periodos claramente opuestos, pues a una ligera divergencia hasta el año 2006 le sigue un proceso de convergencia con altibajos hasta 2017.

**Gráfico 9: Evolución del indicador de heterogeneidad del tax-mix**



Fuente: Elaboración propia

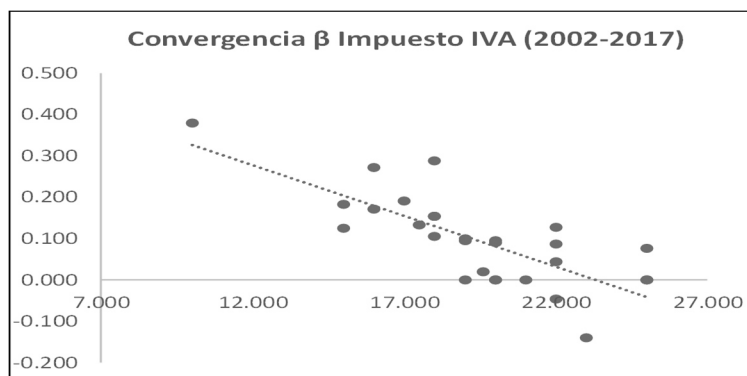
En efecto, parece que en los últimos años se registra una cierta convergencia en las estructuras tributarias, justo en el período en el que parece ser necesaria una mayor recaudación presupuestaria para atender al mayor gasto asociado de la crisis económica.

### 4.3. Análisis cuantitativo de la $\beta$ convergencia fiscal en la UE

En este apartado se procede a contrastar los resultados obtenidos mediante el análisis de  $\beta$  convergencia y convergencia condicional que habíamos introducido anteriormente para los tipos impositivos de los tres tipos de gravamen con más peso dentro de la UE (IVA, Corporate tax e Impuesto sobre la Renta).

Para determinar la existencia de convergencia en el tipo del IVA se representa gráficamente la relación entre la tasa de crecimiento del impuesto desde el año 2002 al año 2017 y su nivel inicial en el año 2001. Como se aprecia en el gráfico 10, la relación entre la tasa de crecimiento y el nivel inicial es negativa indicando que los países que tenían un tipo impositivo más bajo han presentado crecimientos más altos y por lo tanto sugiere la existencia de convergencia.

**Gráfico 10: Convergencia - Impuesto sobre el IVA: Crecimiento 2017-2002 vs tipo 2001**



Fuente: Elaboración propia

Para confirmar la existencia de convergencia que se evidenció en el apartado anterior, se estima la ecuación de convergencia a la Barro y Sala-i-Martí para el impuesto del IVA. Como se puede ver en la tabla 4 el parámetro asociado al nivel de impuestos inicial se estima negativo y significativo (-0,02) y por lo tanto se confirma la existencia de convergencia absoluta en el período de análisis.

**Tabla 4: β Convergencia del impuesto sobre el IVA**

	Convergencia	Convergencia Condicional
Constante	0,57*** (0.08)	0,58** (0.16)
VAT.tax.2001	-0,02*** (0.00)	-0,02** (0.01)
PIB.r.2001		-0.00 (0.00)
deficit.2001		0.00 (0.01)
Δdeficit (0217)		0.01 (0.01)
ΔPIB.r (0217)		-0.21 (0.14)
Δdeuda (0217)		0.04 (0.04)
ΔPresionfisca (0217)		0.03 (0.25)
Δtasa.paro (0217)		0.00

	(0.04)	
R <sup>2</sup>	0.57	0.73
Adi. R <sup>2</sup>	0.56	0.61
Observaciones	28	28
RMSE	0.07	0.07

\*\*\* p < 0,001, \*\* p < 0,01, \* p < 0,05

En dicha tabla también se estima la existencia de convergencia condicional. Para ello, se incorporan a la ecuación de convergencia variables que tengan en cuenta características individuales de los Estados Miembros. En concreto se añade el nivel de producción en el año inicial (PIB.r.2001), el déficit en el año inicial (deficit.2001), el crecimiento del déficit en el período considerado ( $\Delta$ .deficit), el crecimiento del PIB en el periodo considerado ( $\Delta$ .PIB.r), el crecimiento de la deuda en el período considerado ( $\Delta$ .deuda), el crecimiento fiscal en el período considerado ( $\Delta$ .Presionfiscal) y el crecimiento de la tasa de paro ( $\Delta$ .tasa.paro).

Como se puede ver en la tabla (4) el parámetro asociado al nivel de impuestos en el año 2001 sigue siendo negativo y significativo y, por lo tanto, se puede afirmar que existe también convergencia condicional.

Sin embargo, dado que el período de estudio es bastante amplio y, teniendo en cuenta que el comportamiento de la política fiscal puede haber variado en la etapa anterior a la crisis y la posterior a ella, o en función del grupo de países que estemos considerando, se estudia la convergencia de forma separada para cada uno de los casos anteriores.

En primer lugar, se estudia la convergencia por periodos distinguiendo los periodos 2002-2007 y 2008-2017 (tabla 5) y posteriormente se analiza por grupos de países, distinguiendo los países procedentes de las últimas ampliaciones y la UE-15.

En la tabla 5 se presentan los resultados de la estimación de la ecuación que relaciona la tasa de crecimiento del tipo impositivo del IVA en el periodo considerado y su nivel inicial, tanto para el caso en el que no se incorporan más variables (convergencia absoluta) como en el caso en el que se incorporan variables que representan características particulares de los países (convergencia condicional). La estimación del parámetro asociado al nivel inicial de impuestos es negativa y significativa en ambos períodos, por lo que se puede concluir que la convergencia en el impuesto sobre el IVA se ha mantenido en todos los periodos considerados.



**Tabla 5:  $\beta$  Convergencia impuesto sobre el IVA (periodos)**

	2002-2007	2002-2007	2008-2017	2008-2017
Constante	0,34*** (0.07)	0,50*** (0.11)	0,43** (0.13)	0,57** (0.16)
VAT.tax.2001	-0,02*** (0.00)	-0,02*** (0.00)		
PIB.r.2001		-0.00 (0.00)		
deficit.2001		0.00 (0.00)		
$\Delta$ deficit (0217)		0.00 (0.01)		
$\Delta$ PIB.r (0217)		-0,55* (0.20)		
$\Delta$ deuda (0217)		-0.05 (0.05)		
$\Delta$ Presionfisca (0217)		-0.03 (0.22)		
$\Delta$ tasa.paro (0217)		-0.06 (0.05)		
VAT.tax.2007			-0,02* (0.01)	-0,02** (0.01)
PIB.r.2007				-0.00 (0.00)
deficit.2007				0.00 (0.01)
$\Delta$ deficit (0817)				-0.00 (0.01)
$\Delta$ PIB.r (0817)				-0,59* (0.21)
$\Delta$ deuda (0817)				-0.03 (0.05)
$\Delta$ Presionfiscal (0817)				-0.44 (0.25)
$\Delta$ tasa.paro (0817)				-0.05 (0.05)
$R^2$	0.46	0.65	0.22	0.56
Adi. $R^2$	0.44	0.50	0.19	0.37
Observaciones	28	28	28	28
RMSE	0.06	0.06	0.08	0.07

\*\*\* p &lt; 0,001, \*\* p &lt; 0,01, \* p &lt; 0,05

Ésta se mantiene, aunque analicemos de forma separada los países procedentes de la ampliación y la UE-15. Solamente cuando se tienen todas las características en cuenta se observa que la convergencia se produce en mayor medida en los países de la ampliación en el periodo previo a la crisis y en los países de la UE en el periodo posterior a 2008. Por lo tanto, el resultado fundamental es que se ha producido una fuerte convergencia en los tipos impositivos del IVA entre los Estados Miembros de la Unión Europea a lo largo del periodo 2001-2017.

En lo que respecta al tipo efectivo del Impuesto de Sociedades (**Corporate Tax**) para los países de la UE 28 no parece observarse una pauta general en relación a la evolución de dicho impuesto, tal como comprobamos en el apartado anterior; por lo que para determinar la existencia de convergencia entre los tipos impositivos de los distintos EE.MM. se estudia la tasa de crecimiento del período 2000-2017 en relación con el nivel el tipo impositivo en el año 2001. La estimación del parámetro  $\beta$  es negativa ya que toma el valor -0.001, pero claramente no significativa y, por lo tanto, este resultado apoyaría la ausencia de convergencia absoluta (tabla 6).

**Tabla 6:  $\beta$  Convergencia tipo efectivo del impuesto de sociedades**

	Convergencia	Convergencia Condicional
Constante	-0.26 (0.18)	-0,70* (0.26)
corp.tax.2001	-0.00 (0.01)	0.01 (0.01)
PIB.r.2001		0.00 (0.00)
deficit.2001		0.04 (0.03)
$\Delta$ deficit (0217)		0,06* (0.03)
$\Delta$ PIB.r (0217)		0.03 (0.32)
$\Delta$ deuda (0217)		0,25* (0.10)
$\Delta$ Presionfiscal (0217)		-1,91* (0.67)
$\Delta$ tasa.paro (0217)		0.02 (0.09)
$R^2$	0.00	0.44

Adi. R <sup>2</sup>	-0.04	0.20
Observaciones	28	28
RMSE	0.22	0.19

\*\*\* p < 0,001, \*\* p < 0,01, \* p < 0,05

En la tabla 6 también se presentan los resultados de la ecuación que estudia convergencia condicional, incorporando características económicas de cada país. Si bien se observa que algunas variables son relevantes en la determinación del tipo impositivo, se observa que el parámetro asociado a la convergencia sigue siendo no significativo, volviéndose incluso positivo (0.013) y, por lo tanto, se concluye que tampoco existe convergencia condicional.

En los análisis de  $\sigma$  convergencia parecía que el comportamiento de los tipos impositivos efectivos del impuesto de sociedades tenía un comportamiento distinto en el período previo a la crisis que una vez que se inició la misma. Por este motivo se pretende averiguar si la conclusión de la existencia de  $\beta$  convergencia depende del período considerado, tanto en el período 2002-2007 como en el período 2008-2017 (tabla 7).

**Tabla 7:  $\beta$  Convergencia tipo efectivo del impuesto de sociedades (periodos)**

	2002-2007	2002-2007	2008-2017	2008-2017
constante	-0.07	0.50	0.06	-0.01
	(0.21)	(0.33)	(0.10)	(0.14)
corp.tax.2001	-0.00	-0,02*		
	(0.01)	(0.01)		
PIB.r.2001		0.00		
		(0.00)		
deficit.2001		0.01		
		(0.02)		
$\Delta$ deficit (0207)		0.00		
		(0.02)		
$\Delta$ PIB.r (0207)		-0.36		
		(0.75)		
$\Delta$ deuda (0207)		0.35		
		(0.19)		
$\Delta$ Presionfiscal(0207)		-1.27		
$\Delta$ tasa.paro (0207)		(0.67)		
$\Delta$ deficit (0207)		-0.06		
		(0.16)		

corp.tax.2007			-0.01 (0.00)	-0,01* (0.01)
PIB.r.2007				0.00 (0.00)
deficit.2007				0.01 (0.01)
$\Delta$ deficit (0817)				-0.02 (0.01)
$\Delta$ PIB.r (0817)				0,87* (0.39)
$\Delta$ deuda (0817)				-0.00 (0.08)
$\Delta$ Presionfisca(0817)				1,32* (0.47)
$\Delta$ tasa.paro (0817)				0,26* (0.10)
<hr/>				
R <sup>2</sup>	0.01	0.47	0.05	0.55
Adi. R <sup>2</sup>	-0.03	0.25	0.02	0.36
Observaciones	28	28	28	28
RMSE	0.26	0.22	0.16	0.13
<hr/>				

\*\*\* p < 0,001, \*\* p < 0,01, \* p < 0,05

En dicha tabla se observa como en ambos modelos el parámetro asociado al nivel inicial de impuestos, en el año 2001 en un caso y en el año 2007 en el otro, es negativo, pero no significativo y, por lo tanto, se concluye que no hay convergencia absoluta. Sin embargo, cuando se estima la ecuación de convergencia en su versión condicional, es decir, incorporando variables que midan las características individuales de los países, el parámetro asociado al nivel de impuesto de sociedades es negativo y significativo para el periodo 2002-2007, y también hay convergencia condicional en el periodo 2008-2017. Por lo tanto, los resultados anteriores indican que se han producido dos periodos de convergencia condicional entre los países de la UE28, uno antes de la crisis y otro con posterioridad al año 2008; aunque cuando el análisis se efectúa por grupos de países no se observa la existencia de dicha convergencia, lo que viene a confirmar los resultados de la  $\sigma$  convergencia.

El análisis del impuesto sobre la renta en base a la  $\sigma$  convergencia apuntaba a la ausencia de ésta. Para determinar cuantitativamente si existe

convergencia o no, en la tabla 8 se presentan los resultados de la ecuación de convergencia, tanto en el caso absoluto como en el caso condicional.

**Tabla 8: Impuesto renta - Convergencia impuesto sobre la renta**

	Convergencia	Convergencia Condicional
Constante	-0,74* (0.34)	-0.48 (0.65)
PIT.tax.2001	0.01 (0.01)	0.01 (0.01)
PIB.r.2001		0.00 (0.00)
deficit.2001		0.06 (0.04)
$\Delta$ deficit (0217)		0.07 (0.04)
$\Delta$ PIB.r (0217)		-0.51 (0.58)
$\Delta$ deuda (0217)		0.37 (0.18)
$\Delta$ Presionfisca(0217)		-0.36 (1.11)
$\Delta$ tasa.paro (0217)		0.16 (0.15)
$R^2$	0.10	0.54
Adi. $R^2$	0.07	0.35
Observaciones	28	28
RMSE	0.37	0.31

\*\*\*  $p < 0,001$ , \*\*  $p < 0,01$ , \*  $p < 0,05$

En ambos casos, se observa que el parámetro asociado al nivel de impuestos en el año 2001 no es significativo y además es positivo, por lo que se confirma que no hay convergencia.

Se llega a la misma conclusión cuando analizamos la información para los periodos temporales 2002-2007 y 2008-2017. Sin embargo, cuando realizamos el análisis atendiendo a las agrupaciones de países del mismo modo que en los impuestos anteriores, se observa una convergencia entre los países de la UE-15, siendo de carácter absoluto a partir del inicio de la crisis económica. Por el contrario, la convergencia no se da entre los países procedentes de las últimas ampliaciones que presentan unos tipos impositivos más dispares (tabla 9).

**Tabla 9: Impuesto renta - Convergencia por grupo de países**

	UE15	UE15 (Cond.)	Ampliación	Ampliación (Cond.)
Constante	0,84***	0,75*	-0.54	-2.31
	(0.17)	(0.26)	(0.68)	(1.73)
PIT.tax.2001	-0,02***	-0,01*	0.00	0.03
	(0.00)	(0.00)	(0.02)	(0.03)
PIB.r.2001		-0,00*		0.00
		(0.00)		(0.00)
deficit.2001		0.00		0.13
		(0.01)		(0.17)
$\Delta$ deficit (0217)		0.02		0.12
		(0.01)		(0.13)
$\Delta$ PIB.r (0217)		-0.38		
		(0.45)		
$\Delta$ deuda (0217)		0.11		0.74
		(0.10)		(0.40)
$\Delta$ Presionfisca(0217)		0.28		2.44
		(0.24)		(3.78)
$\Delta$ tasa.paro (0217)		-0.07		-0.13
		(0.07)		(0.46)
$\Delta$ deficit (0217)				0.90
				(1.62)
$R^2$	0.64	0.93	0.00	0.58
Adi. $R^2$	0.61	0.84	-0.09	-0.25
Observaciones	15	15	13	13
RMSE	0.09	0.06	0.43	0.46

\*\*\* p < 0,001, \*\* p < 0,01, \* p < 0,05

#### 4.4. Análisis cuantitativo de la convergencia fiscal en la UE con datos de panel

Como ya se señaló anteriormente, la metodología más adecuada para confirmar la existencia o no de convergencia fiscal en la UE es la metodología de datos de panel, como se indica en Evans y Karrans (1996). Por ese motivo, en las tablas 10, 11 y 12 se presentan los resultados de la estimación de la ecuación 5 para los impuestos de sociedades, renta y valor añadido para los escenarios de estudio siguientes (se corresponden con las seis columnas de cada tabla):

1. el caso en que se estiman todos los países conjuntamente y no hay efectos fijos (OLS),

2. el caso en que se permiten efectos fijos en cada país (Panel),
3. el caso en que solo se considera el periodo 2002-2007 (Panel 02-07),
4. el caso en que solo se considera el periodo 2008-2017 (Panel 08-17),
5. el caso en que solo se consideran países de la UE15 (Panel UE15) y
6. el caso en que solo se consideran países de la ampliación posterior (Panel Ampliación).

**Tabla 10: Convergencia impuesto sobre el IVA - contraste Evans y Karras**

Impuesto sobre el IVA	OLS	Panel	Panel 02-07	Panel 08-17	Panel UE15	Panel Ampliación
Constante	-2,37*** (0.44)					
$y_{n,t-1} - \bar{y}_{t-1}$	0,13*** (0.02)	0,12*** (0.02)	0,09* (0.04)	0,49*** (0.13)	0,13*** (0.02)	0,11** (0.03)
$\Delta(y_{n,t-1} - \bar{y}_{t-1})$	-0,02* (0.01)	-0,02* (0.01)	-0.01 (0.01)	-0.10 (0.06)	-0,02* (0.01)	-0.02 (0.02)
R <sup>2</sup>	0.09		0.08 0.05	0.03	0.06	0.11
Adj. R <sup>2</sup>	0.08	0.02	-0.14	-0.04	0.05	-0.01
Num. obs.	476	476	196	280	255	221

\*\*\* p < 0,001, \*\* p < 0,01, \* p < 0,05

**Tabla 11: Convergencia impuesto de sociedades - contraste Evans y Karras**

Impuesto de sociedades	OLS	Panel	Panel 02-07	Panel 08-17	Panel UE15	Panel Ampliación
Constante	0.00 (0.80)					
$y_{n,t-1} - \bar{y}_{t-1}$	-0.00 (0.03)	-0.00 (0.04)	-0.00 (0.08)	-0.00 (0.23)	0.09 (0.05)	-0,12* (0.05)
$\Delta(y_{n,t-1} - \bar{y}_{t-1})$	-0.07 (0.04)	-0,09* (0.05)	-0,20** (0.07)	-0,17* (0.07)	-0.09 (0.07)	-0,14* (0.06)

$R^2$		0.01	0.01	0.05	0.03	
			0.02	0.04		
Adj. $R^2$	0.00	-0.06	-0.12	-0.09	-0.05	-0.02
Num. obs.	476	476	196	280	255	221

\*\*\*  $p < 0,001$ , \*\*  $p < 0,01$ , \*  $p < 0,05$

**Tabla 12: Convergencia impuesto sobre la renta - contraste Evans y Karras**

Impuesto sobre la renta	OLS	Panel	Panel 02-07	Panel 08-17	Panel UE15	Panel Ampliación
Constante	0.08 (0.76)					
$y_{n,t-1} - \bar{y}_{t-1}$	0.00 (0.03)	-0.03 (0.06)	-0.02 (0.13)	-0.35 (0.40)	-0.09 (0.05)	0.04 (0.11)
$\Delta(y_{n,t-1} - \bar{y}_{t-1})$	-0.01 (0.05)	-0.07 (0.05)	-0,18* (0.08)	-0.11 (0.06)	-0.02 (0.07)	-0.09 (0.07)
$R^2$		0.00	0.00	0.03 0.01	0.01	0.01
Adj. $R^2$	-0.00	-0.06	-0.14	-0.10	-0.06	-0.06
Num. obs.	476	476	196	280	255	221

\*\*\*  $p < 0,001$ , \*\*  $p < 0,01$ , \*  $p < 0,05$

En la tabla 10 se observa que se acepta la existencia de convergencia en todos los casos considerados, mostrando un fuerte nivel de convergencia en cuanto a materia de política de IVA se refiere. Los países que tenían un nivel de impuesto del IVA menor han mostrado crecimientos mayores, en todos los casos. Es decir que la convergencia se ha producido independientemente de los periodos considerados, antes y después de la crisis, e independientemente del grupo de países considerados: UE15 y los de la ampliación. Esto es consistente con las medidas comunitarias para armonizar el IVA, las cuales se pueden concluir efectivas desde el punto de vista de convergencia para la creación de un auténtico mercado único para el consumo.



En el caso del impuesto de sociedades se concluye la no convergencia de los tipos efectivos entre los EEMM, salvo entre los países procedentes de las últimas ampliaciones, en los que se registra una significativa relajación de los tipos impositivos efectivos. Es decir, que atendiendo a esa tendencia a la reducción de los mismos y la ausencia de convergencia, estaríamos ante un escenario de mayor dispersión en la fiscalidad empresarial, pudiendo llegar a considerarse la competencia fiscal dentro de la UE.

Asimismo, de los resultados registrados en la tabla 12 se rechaza la hipótesis de existencia de convergencia en todos los casos considerados y, por lo tanto, se concluye que no hay ningún nivel de convergencia entre los países de la Unión Europea en cuanto al impuesto sobre la renta se refiere. Extendiéndose, por tanto, toda la ausencia de convergencia a la imposición directa con carácter general.

#### 4.5. Los conglomerados de países

Pero, más allá de los análisis de convergencia efectuados, ¿qué grupos de países tienen comportamientos similares en lo que a sistemas tributarios se refiere, considerando todas las variables impositivas? ¿Han cambiado las políticas fiscales tras el inicio de la crisis la composición de estos grupos?

Se ha realizado un análisis clúster a partir de las variables que se han analizado en este estudio (presión fiscal, tipos de los impuestos y estructura de tax-mix), y en 2007 y 2017 da lugar a tres conglomerados diferenciados (tabla 13):

**Tabla 13: Análisis Clúster de sistemas fiscales de los EEMM en 2007 y 2017**

	Centros de los conglomerados finales 2007				Centros de los conglomerados finales 2017		
	Conglomerado				Conglomerado		
	1	2	3		1	2	3
Presión Fiscal	42,52	30,88	35,68	Presión Fiscal	42,63	32,15	33,81
Tipo General IVA	21,2	18,1	19,2	Tipo General IVA	21,6	21,1	21,6
Corporate Tax	27,28	13,97	23,08	Corporate Tax	25,07	14,21	18,18
Marginal sobre la renta	51,42	23,28	40,50	Marginal sobre la renta	50,79	15,71	41,32

Peso Consumo	28,08	40,40	34,62	Peso Consumo	28,12	39,44	38,35
Peso trabajo	52,21	41,68	41,44	Peso trabajo	50,6	46,8	40,7
Peso capital	19,64	17,91	23,94	Peso capital	21,16	13,80	20,93

1) Un primer grupo caracterizado por unos niveles de presión fiscal elevados especialmente en lo que respecta, la imposición sobre el trabajo, tanto renta como cotizaciones sociales que hace que el peso en el tax-mix sea muy superior a la media, de forma que la imposición indirecta (IVA) no es tan relevante en la recaudación fiscal.

En este grupo se encuentran 9 países: Bélgica, Dinamarca, Alemania, Francia Italia, Austria, Países Bajos, Finlandia y Suecia.

2) El segundo grupo se caracteriza por una presión fiscal reducida, consecuencia de unos tipos de gravamen reducidos sobre sobre todos los componentes (beneficios empresariales, trabajo, capital y consumo) lo que da lugar a un peso relativo mayor de la imposición indirecta en el volumen de recaudación tributaria global y a una competencia fiscal en la imposición empresarial frente al resto de países.

En este grupo se encuentran **7 países**: Bulgaria, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Rumanía y Eslovaquia. Todos estos países provienen de las últimas ampliaciones.

3) El tercer grupo podríamos decir que toma una posición intermedia en términos de presión fiscal y estructura tributaria.

Es un grupo de 12 países, bastante heterogéneo, en el que nos encontramos a República Checa, Irlanda, Grecia, España, Luxemburgo, Hungría, Malta, Polonia, Portugal, Eslovenia, Croacia y Reino Unido.

Tras la crisis económica en la Unión Europea, la composición de los conglomerados como resultado de la evolución de los diferentes sistemas tributarios cambia ligeramente, pues en los tres conglomerados se producen los siguientes cambios:

1) Al conglomerado de presión fiscal elevado se incorporan Luxemburgo, España y Grecia, pasando a estar compuesto por 12 países.

2) Al segundo conglomerado de países de presión fiscal reducida se incorporan República Checa y Hungría, y salen Letonia y Chipre, que está afectado una importante crisis económica que le ha llevado a

tomar medidas para incrementar la recaudación. Este grupo que pasa a estar compuesto por 7 países, concentra su tax mix en la imposición indirecta y mantiene unos tipos relativamente bajos en los impuestos directos.

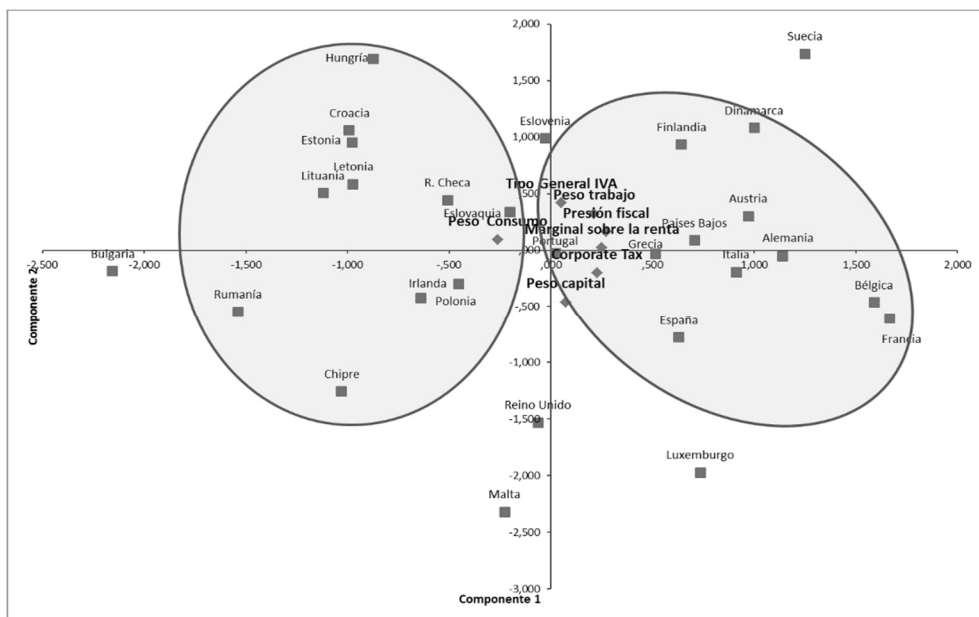
3) Al tercer conglomerado, que pasa a estar formado por 9 países, se incorporan Chipre y Letonia; y salen, por un lado, España, Luxemburgo y Grecia, que elevan significativamente su presión fiscal, y por otro, República Checa y Hungría, que la reducen ligeramente.

Con el objeto de confirmar estos resultados se ha realizado un análisis factorial por el método de componentes principales.

Del mismo, se extraen dos componentes que explican el 72.1% de la varianza y que permiten representar bidimensionalmente las variables de clasificación y las posiciones de los diferentes países en un gráfico de posicionamiento a partir de la información disponible para 2018.

Dicho posicionamiento gráfico se muestra en el gráfico 10, en el cual se muestran todos los EEMM ubicados por proximidad a otros Estados con sistemas fiscales similares y por proximidad a las diferentes características de dichos sistemas fiscales.

**Gráfico 11: Gráfico de posicionamiento fiscal de la EU-28 en 2018**



Fuente: Elaboración propia

Del posicionamiento, parece claro el intento de los países con menos nivel de renta per cápita de sostener su sistema impositivo sobre los impuestos indirectos, con una menor presión fiscal sobre los directos (sociedades y renta) y así atraer inversiones extranjeras que les permitan impulsar su desarrollo económico siguiendo la estela del milagro económico irlandés de principios de los años 90.

Esta estrategia parece haber resultado razonablemente efectiva hasta la llegada de la crisis económica; pues hasta ese momento, tal como hemos visto antes, consiguieron una cierta convergencia económica que cede con la crisis y el período posterior a la misma.

## **5. Conclusiones y reflexiones finales**

El sistema tributario europeo está en un proceso de cambio progresivo. Se podría decir que se está configurando como resultado de un conjunto de presiones muy diversas que inciden sobre el mismo: las estrategias de ampliación de la Unión, las medidas armonizadoras de los impuestos, la crisis económica y las medidas de los pactos de estabilidad y crecimiento, entre otras.

En este escenario, se puede concluir que la política fiscal en la UE, lejos de estar coordinada o armonizada, muestra una fragmentación tal que se traslada al mercado interior afectando o condicionando el libre movimiento de los factores, de lo cual son absolutamente conscientes las instituciones europeas, que toleran comportamientos competitivos entre los EEMM, consecuencia de que cualquier tipo de acuerdo fiscal en la Unión ha de ser tomado por unanimidad.

La crisis ha actuado dando lugar a iniciativas unilaterales de los países, que hacen uso de su soberanía fiscal, para hacer frente a la misma, habiendo quedado los posibles esfuerzos de coordinación, armonización y/o convergencia en segundo plano, tal como se pone de manifiesto en el análisis de convergencia realizado en los apartados anteriores. La principal conclusión es que, con carácter general, se registra una convergencia de la presión fiscal hasta 2007 para divergir posteriormente. Por su parte, los diferentes tipos de impuestos muestran comportamientos dispares, pues mientras se puede afirmar que hay convergencia en los tipos de gravamen del impuesto sobre el valor añadido, no la hay en los impuestos directos.

Así, la competencia fiscal en el impuesto de sociedades ha provocado una reducción sistemática del tipo efectivo medio en la UE lo que, sin embargo, no ha conseguido una convergencia de los tipos de gravamen, sino más bien

lo contrario. Esta dispersión en el tratamiento fiscal de los beneficios empresariales parece tener su origen en la diferente concepción de estos impuestos por parte de los países procedentes de las últimas ampliaciones de la UE. Esta divergencia introduce una variable fiscal en la adopción de decisiones económicas, poco conveniente desde el punto de vista del mercado común y de la eficiencia económica, pero también desde el punto de vista de la capacidad recaudatoria del conjunto de los Estados de la Unión al afectar a la asignación eficiente de los recursos.

Respecto al impuesto sobre la renta de los hogares, se confirma que diverge en lo que a tipos marginales se refiere, debido a la existencia de sistemas de imposición de concepción muy dispar entre los países de la Unión.

En lo que se refiere a la estructura tributaria, los países que están sometidos a mayores desequilibrios macroeconómicos como consecuencia de la crisis son los que registran un mayor nivel de convergencia (Irlanda, Grecia, España, Chipre y Portugal) en términos de Tax-mix en los últimos años.

Lo cierto es que se constata una cierta tendencia hacia una nueva estructura fiscal más sustentada en impuestos indirectos, a los que se supone mayor capacidad para conseguir incrementos en la recaudación con menor impacto en el crecimiento económico y el empleo. Tendencia que se ha frenado en los últimos años ante la necesidad por parte de algunos países de elevar los impuestos directos (capital y trabajo), una vez que parece haberse agotado el primer impulso de los países de la ampliación a converger económicamente apoyados en una fiscalidad diseñada para atraer empresas y capitales; y que dentro de la UE se es más consciente del efecto negativo que esto tiene sobre las recaudaciones de todos los Estados y el mercado único.

Las conclusiones del análisis de convergencia realizado ponen de manifiesto que queda mucho camino por andar en lo que a convergencia fiscal se refiere; y el hecho de que las decisiones deban ser tomadas por unanimidad en el seno del Consejo Europeo son un serio inconveniente para avanzar por un camino común. Sin embargo, se pueden vislumbrar algunos motivos para ser optimista de cara al futuro de una fiscalidad común europea y, en última instancia, de la unión fiscal:

- Los avances internacionales para estrechar la colaboración fiscal entre Estados y evitar la elusión fiscal de las multinacionales que aprovechan los tratamientos fiscales dispares para reducir su factura

fiscal<sup>3</sup>. En este ámbito, la OCDE ha realizado una propuesta de colaboración a un total de 134 países, que está en fase de consulta pública, con el objeto de conseguir un acuerdo internacional de reconocimiento de los derechos fiscales de cada país en su propio mercado, de forma que las multinacionales paguen impuestos allá donde obtienen sus ingresos. Esto, evidentemente implica una reasignación de ganancias y de derechos fiscales que, sin duda, tendrá un efecto negativo sobre la competencia fiscal al establecer unas normas comunes que cambiarán el sistema tributario internacional.

- Las perspectivas de un ciclo económico previsiblemente bajista y unas previsiones de inflación alejadas del mandato del Banco Central Europeo (2%), junto a una política monetaria en la zona euro que ha llevado a los tipos de interés a niveles históricamente bajos, que se ha quedado sin recorrido y resulta cada vez menos eficaz para conseguir impulsar la actividad económica real consecuencia del escaso margen de maniobra de las entidades de crédito (trampa de la liquidez), hace que el recorrido de las medidas que pueda tomar el Banco Central Europeo sea realmente escaso, tal como su Presidente, Mario Draghi, reconoció en su comparecencia del 12 de septiembre de este año; de forma y modo que el peso de la política económica en los próximos años deberá recaer fundamentalmente en la política fiscal.
- Los efectos que sobre la economía europea puede tener la guerra comercial entre EE.UU. y China revelan la necesidad de adoptar, no posiciones comunes entre los EEMM de la Unión, sino una posición única para conseguir minimizar los efectos negativos en el conjunto del mercado comunitario; lo que, junto a la resistencia sin más fisuras de la UE como bloque, tras la ya anunciada y previsible ruptura del Reino Unido con el resto de socios comunitarios, puede impulsar un auténtico avance integracionista, que con el Reino Unido dentro de la Unión hubiera resultado impensable.
- El acuerdo sobre los pilares básicos de un presupuesto para la zona Euro<sup>4</sup>. Se trata de un instrumento fiscal que tiene como finalidad fundamental impulsar el crecimiento y la competitividad, de forma que pueda ser utilizado en alguna medida para la estabilización en los Estados que lo precisen. No es muy importante desde el punto de vista cuantitativo, pero sí cualitativo, pues se trata, sin duda

---

<sup>3</sup> Según la OCDE todos los años se pierden en torno a 240 billones de dólares en impuestos de compañías multinacionales. Ver [www.oecd.org/tax/beps/](http://www.oecd.org/tax/beps/).

<sup>4</sup> 17.000 millones de euros

alguna, de un primer paso de acercamiento entre las inicialmente alejadas posiciones de los Estados del Norte y el Sur de la UE respecto a cómo adoptar una política fiscal común.

Todo ello puede contribuir a configurar un marco de convergencia hacia un escenario de integración de la política económica (fiscal y monetaria) en la UE que, en cualquier caso, pasa por la armonización fiscal entre los EEMM, especialmente en lo que se refiere a la tributación de las empresas, siendo preciso una base imponible común del modo que ya propuso la Comisión Europea y que se reparta entre los países en proporción a los ingresos, o de forma similar a como ha propuesto la OCDE.

Sin embargo, para seguir dando pasos adelante es imprescindible modificar el procedimiento de toma de decisiones en la Unión, pasando de un sistema de acuerdos por unanimidad a otro de mayorías cualificadas. Esto imprimiría más velocidad al proceso de convergencia en política económica y de reformas estructurales, permitiendo la incorporación de los diferentes EEMM a las iniciativas globales de forma progresiva, a modo de círculos concéntricos; lo implicaría un mayor impulso del proyecto europeo.

## BIBLIOGRAFÍA

- Ashworth, J. y Heyndels, B. (2000), "The evolution of national tax structures in the European Union", en Ooghe, H.; F. Heylen, F.; Vander Vennet, R. Y Vermaut, J., *The Economic and Business Consequences of the EMU - A Challenge for Governments, Financial Institutions and Firms*, Boston, Kluwer Academic Publishers, 155-180.
- Barro, Rj. y Sala-I-Martin, X. (1992), "Convergence", en *Journal of Political Economy*, University of Chicago Press, vol. 100(2), 223-251, April.
- Barro, R.J. (1991), "Economic growth in a cross section of countries", en *Quarterly Journal of Economics*, núm. 106, 407-443.
- Bernard, Ab. y Durlauf, Sn. (1995), "Convergence in international output", en *Journal of applied econometrics*, vol. 10(2), 97-108.
- Carlino, Ga. y Mills, Lo. (1993), "Are US regional incomes converging?: A time series analysis", en *Journal of monetary economics*, vol. 32(2), 335-346.
- Delgado, Fj. y Fernández, R. (2007), "Armonización fiscal y convergencia de la estructura tributaria en la Unión Europea", en *Boletín Económico de ICE*, núm. 2907, 17-30.
- Delgado, Fj. (2009), "La estructura tributaria europea: un estudio comparado", en *Crónica Tributaria*, núm. 133, 83-99.
- Doménech, R. (2004), "Política Fiscal y Crecimiento Económico", en *Ekonomi Gerizan*.
- Doménech, R. y García, Jr. (2001), "Estructura Fiscal y Crecimiento Económico en la OCDE", en *Investigaciones Económicas*, vol. 25(3), 441-72.
- Doménech, R. y García, Jr. (2002), "Optimal Taxation and Public Expenditure in a Model of Endogenous Growth", en *Topics in Macroeconomics*, Volumen: 2, 1, 1-26.

- Esteve, V.; Sosvilla-Rivero, S. y Tamarit, C. (1999), “Un análisis empírico del proceso de convergencia fiscal en la Unión Europea”, en *Hacienda Pública Española*, núm. 150, 127-146.
- European Commission (2016), *Proposal for a Council Directive on a Common Corporate Tax Base*. COM (2016)
- Eurostat – European Commission (2012), “Taxation trends in the EU”, en *Data for the EU Member States, Iceland and Norway*.
- Evans, P. y Karras, G. (1996), “Convergence revisited”, en *Journal of monetary economics*, vol. 37(2), 249-265.
- Evans, P. (1998), “Using panel data to evaluate growth theories”, en *International Economic Review*, 295-306.
- Islam, N. (1995), “Growth empirics: a panel data approach”, en *The quarterly journal of economics*, vol. 110(4), 1127-1170.
- Kneller, R.; Bleaney, Mf. y Gemmell, N. (1999), “Fiscal Policy and Growth: Evidence from OECD Countries”, en *Journal of Public Economics*, vol. 74, 171-190.
- Knight, M.; Loayza, N. y Villanueva, D. (1993), “Testing the neoclassical theory of economic growth: a panel data approach”, en *Staff papers*, vol. 40(3), 512-541.
- Lasarte, J.; Adame, F. y Di Prieto, A. (2010), *Armonización y coordinación fiscal en la Unión Europea. Situación actual y posibles líneas de reforma*, Madrid, Centro de Estudios Financieros.
- Quah, D. (1993), “Empirical cross-section dynamics and tests of the convergence hypothesis”, en *European Economic Review*, vol. 37, 426-434.
- Roche Laguna, I. (2000), *La integración europea como límite a la soberanía fiscal de los Estados Miembros*. Tirant Lo Blanch.
- Ruiz-Huerta, J.; Agúndez, A.; Garcimartín, C.; López, J. y Rodríguez, J. (2011), *Tendencias de reforma fiscal: hacia una fiscalidad europea*, OPEX, Documento de Trabajo 62/2011.
- Ruiz Huerta, J. (2011), “Tendencias de la fiscalidad en Europa: la armonización fiscal y el futuro de la Unión”, en *ICE*, núm. 863, 73-78.
- Solow, R.M. (1956), “A contribution to the theory of economic growth”, en *Quarterly Journal of Economics*, núm. 70, 65-94.
- Wynne, M. (1997), “Taxation, Growth and Welfare: A Framework For Analysis and Some Preliminary Results”, en *Economic Review. Federal Reserve Bank of Dallas*, First Quarter, 2-13.



# ***LA SUCESIÓN EN EUROPA A LA LUZ DEL REGLAMENTO 650/2012***

**Juan Carlos Martínez Ortega**  
CEDEU Centro de Estudios Universitarios (URJC)

## **1. Introducción**

El Reglamento Sucesorio Europeo 650/2012, de 4 de julio, en materia de sucesiones, ha supuesto un punto y aparte en la construcción del espacio europeo, conjugando la compatibilidad de las normas aplicables en los Estados miembros en materia de conflicto de leyes y de competencia en el citado ámbito sucesorio que es vital en nuestra sociedad.

No en vano, en la Unión Europea, residen más de 18 millones de personas que no poseen la nacionalidad de un Estado miembro, más de 5 millones de personas nacionales de un país miembro de la UE reside habitualmente en otro Estado distinto al suyo; existiendo, además, más de 3 millones de inmuebles situados en Estados europeos que son propiedad de personas que no residen en estos países. De hecho, más de 800.000 ciudadanos alemanes son propietarios de inmuebles en España, Italia y Francia. Por ello, no es infrecuente que el patrimonio del causante se encuentre situado en un Estado distinto al de su nacionalidad o al de su residencia o que las personas otorguen su testamento en un país extranjero o que sus herederos tengan residencia en diferentes países.

El Reglamento es aplicable a todos los Estados miembros de la UE, excepto al Reino Unido, Irlanda y Dinamarca, siendo aplicable a todas las sucesiones transfronterizas producidas desde día 17 de agosto de 2015.

El objetivo de la UE es mantener y desarrollar un espacio común de libertad, de seguridad y de justicia que favorezca y garantice la libre circulación de personas y, asimismo, busca adoptar medidas tendentes a favorecer la cooperación judicial en asuntos civiles con repercusión transfronteriza,

suprimiendo cuántos obstáculos impidan ejercer los derechos derivados de cualquier sucesión mortis causa.

El Reglamento ha nacido para dar respuesta a las sucesiones transfronterizas o internacionales donde se vean implicados dos o más Estados, esto es, “de sucesiones que tengan repercusiones transfronterizas o carácter internacional en todo el territorio de la Unión Europea” (Nieto, 2019), quedando por ello, fuera de su esfera competencial aquellas sucesiones de “carácter nacional o meramente interno” (Carrascosa González, 2014: 23).

## **2. Ámbito de aplicación del Reglamento Europeo de Sucesiones**

El Reglamento Sucesorio Europeo 650/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 julio 2012, relativo a la competencia, ley aplicable, reconocimiento y ejecución de las resoluciones judiciales, la aceptación y la ejecución de los documentos públicos en materia de sucesiones mortis causa y a la creación de un certificado sucesorio europeo (RES) constituye, hoy por hoy, la norma central legal europea en la regulación del Derecho Sucesorio.

No en vano, para su elaboración se tuvieron en cuenta los distintos ordenamientos civiles existentes dentro de la zona europea, tratando de armonizar al máximo, las posibles diferencias entre los mismos, incluyendo los derechos forales de algunos Estados, como sucede en nuestro país. Podemos afirmar que, el Reglamento Sucesorio Europeo (RSE) es obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en los Estados miembros que lo suscribieron, es decir, tiene carácter imperativo, pues todo supuesto cubierto por su ámbito de aplicación debe ser regulado por el mismo (Carrascosa González, 2014: 27).

Es innegable que el RSE contiene un conjunto de soluciones que ayudan a la construcción del espacio judicial europeo y potencia el papel de los notarios desde diferentes puntos de vista, como la libre circulación europea de los testamentos notariales y demás documentos públicos sucesorios autorizados por los fedatarios públicos, la elección por el causante de la Ley aplicable a su sucesión mortis causa y el enaltecimiento del principio de la libre elección de notario, así como la gran novedad: el establecimiento del certificado sucesorio europeo al que luego haremos alusión.

Por tanto, nos encontramos ante un valioso instrumento jurídico con alcance erga omnes en materia de derecho civil por causa de muerte, con vocación de perdurar en el tiempo. No obstante, tener un matiz sucesorio amplio, el art. 1 del RSE determina que la expresión jurídica “disposición mortis causa” se refiere al testamento, simple o mancomunado, y al pacto sucesorio.

### **3. Materias que excluye expresamente el Reglamento Sucesorio Europeo del ámbito de su aplicación**

Pese a tener vocación universal y carácter imperativo respecto a la sucesión, el RSE, excluye expresamente de su aplicación una serie de materias relacionadas con las sucesiones hereditarias, las cuales seguirán regulándose por las correspondientes legislaciones nacionales, entre las que podemos destacar:

- Cuestiones fiscales, aduaneras y cuestiones administrativas de Derecho Público.
- El estado civil y las relaciones familiares de las personas físicas.
- La capacidad jurídica de las personas físicas.
- Las declaraciones relativas a la desaparición, la ausencia o la presunción de muerte de una persona física.
- Asuntos relativos a los regímenes económico-matrimoniales (estos asuntos han quedado sujetos al Reglamento (UE) 2016/1103 del Consejo de 24 de junio de 2016).
- Las obligaciones de alimentos distintas de las que tengan su causa en la muerte.
- La validez formal de las disposiciones mortis causa.
- Las transmisiones efectuadas, al fallecimiento de una persona, por título distinto de la sucesión (donaciones, por ejemplo).
- Cuestiones que se rijan por la normativa aplicable a las sociedades, asociaciones y otras personas físicas.
- La disolución, extinción y fusión de sociedades, asociaciones y otras personas jurídicas.
- La creación, administración y extinción de “trust”.
- La naturaleza de los derechos reales y la inscripción de éstos en los registros públicos (por ejemplo, la legislación hipotecaria).

Como decíamos en la introducción, habida cuenta de la creciente movilidad de los ciudadanos y con el fin de asegurar la correcta administración de justicia dentro del espacio europeo que garantice la existencia un nexo real entre la sucesión del individuo y el Estado miembro, para determinar la competencia la ley aplicable, el RSE prima la residencia habitual del causante en el momento de su fallecimiento frente a la nacionalidad, por ser dicha residencia la que revela un vínculo estrecho y estable con el Estado de que se trate.

#### **4. Interpretación adecuada de las definiciones relativas a la sucesión**

Para poder entender a cabalidad el alcance y contenido del RSE es preciso conocer las definiciones que se contienen en el art. 3, y salvo remisión expresa o implícita del Reglamento a favor de un específico Derecho nacional, los términos jurídicos del RSE deben definirse con arreglo a criterios europeos, propios de la configuración del Derecho de la Unión Europea, buscando siempre, armonizar los criterios de todos los países miembros utilizando un “único” texto legal sujeto a interpretación que, a su vez, facilite la labor a los Tribunales de justicia. Naturalmente, el RSE sólo regula y abarca los aspectos de Derecho internacional privado de las sucesiones por causa de muerte y “sólo recoge normas de conflicto perfectamente multilaterales” (Carrascosa González, 2014: 23).

Entre las definiciones a que alude el art. 3 del RSE, queremos dar énfasis a la definición de “Tribunal”, que es utilizada de forma amplia, pues comprende:

- Cualquier órgano judicial que desarrolle funciones jurisdiccionales en el sector sucesorio.
- Una autoridad no judicial de un Estado miembro que desarrolle, asimismo, funciones jurisdiccionales en el sector sucesorio según la Ley de dicho Estado miembro.
- Un abogado o un notario u otra autoridad o profesional del Derecho, que ejerza funciones jurisdiccionales por delegación de un tribunal de un Estado miembro participante en el Reglamento Sucesorio.

Es digno de enfatizar que, en España, los notarios tienen competencia en virtud de su función extrajudicial en materia sucesoria, siendo, por tanto, a esos efectos “tribunal” tal como refiere el RSE, pese a que sus decisiones

notorias no son susceptibles de un recurso ante un tribunal y no tienen carácter de cosa juzgada. Por ello, nace la competencia notarial no por el Reglamento sino por nuestra propia legislación interna (Españeira Soto, 2012).

Llegados a este momento, resulta crucial detenernos en el art. 4 del RSE que establece la competencia general al indicar: “Los tribunales del Estado miembro en el que el causante tuviera su residencia habitual en el momento del fallecimiento tendrán competencia para resolver sobre la totalidad de la sucesión”. En este caso, los “tribunales” o la autoridad que tiene potestad para dilucidar la sucesión en nuestro país son los jueces (sucesiones contenciosas) y notarios (sucesiones extrajudiciales). Tal competencia se fijará por el último domicilio donde el causante tuviese su residencia habitual al producirse su óbito. Como indican los arts. 55 y 56 de la Ley del Notariado y 209 bis del Reglamento Notarial, el notario hábil para entender de las actas de notoriedad abintestato será el del “lugar en que hubiera tenido el causante su último domicilio o residencia habitual, o donde estuviere la mayor parte de su patrimonio, o en el lugar en que hubiera fallecido, siempre que estuvieran en España, a elección del solicitante. También podrá elegir a un Notario de un distrito colindante a los anteriores. En defecto de todos ellos, será competente el Notario del lugar del domicilio del requirente”.

## 5. Elección del foro por el causante

Dentro del principio de autonomía privada de la voluntad, cualquier interesado puede elegir la ley que desea rija su sucesión de acuerdo con lo prevenido en el art. 5 del RSE. Este precepto, hay que ponerlo en sintonía con el art. 22 del propio Reglamento, que en términos parecidos enfatiza que cualquier persona podrá designar la ley del Estado cuya nacionalidad posea en el momento de realizar la elección o en el momento de su fallecimiento. Dicha elección podrá realizarse a través de la *professio iuris* o disposición *mortis causa*.

La elección del foro debe constar por escrito, debiendo estar firmado por las partes y debidamente fechada. Incluso es admisible, que la elección pueda desprenderse de comunicaciones efectuadas por medios electrónicos seguros, marcando así, el modo futuro de realizar las operaciones jurídicas.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Recordemos que tras la aprobación de la Ley 15/2015, de 2 de julio, de Jurisdicción Voluntaria, se atribuyeron a los notarios competencias para resolver expedientes sobre “la presentación, adveración, apertura

El art. 22 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, dibuja los criterios de actuación en materia internacional de los juzgados y notarios, por extensión. En este aspecto, profundizando en la competencia notarial, podemos afirmar que los notarios españoles son competentes para sustanciar muchas operaciones jurídicas en materia sucesoria, encuadradas dentro del ámbito de la jurisdicción voluntaria a que alude el art. 3 del Reglamento Notarial, entre las que podemos citar: la aceptación de herencias, la autorización de testamentos abiertos, la protocolización de testamentos ológrafos, la renuncia de herencias, las participaciones y adjudicaciones de herencia, las declaraciones de herederos abintestato (entre ascendientes, descendientes, cónyuge y colaterales).

De todos es conocido que, uno de los principios reguladores de la actuación notarial es la elección de notario<sup>2</sup>, y por ello, cualquier persona puede acudir a la Notaría que estime más adecuada para otorgar testamentos abiertos o cerrados o cualquier trámite sucesorio. El resultado de la elección del foro por el testador causante primará sobre cualquier otra razón, incluso sobre el lugar de fallecimiento, si cualquiera de las partes así lo solicita, pues se presume que el causante al haber realizado tal elección, tales tribunales estarán en mejor situación para pronunciarse sobre la sucesión, por motivos eminentemente “prácticos” como pueden ser: la residencia del causante o la ubicación de sus bienes.

Pero el RSE, en su art. 10, establece una competencia subsidiaria, que nace aunque el causante no tuviese su residencia habitual cuando se produjera el óbito en un Estado miembro y siempre que tenga bienes en el mismo, en cuyo supuesto, los Tribunales donde se ubiquen dichos bienes serán competentes para resolver la sucesión, si al fallecimiento tenía la nacionalidad de tal Estado o si el causante hubiera tenido su residencia habitual en el mismo y siempre que no hayan transcurrido más de 5 años desde el cambio de residencia.

Por último, existe el *forum necessitatis* regulado en un breve artículo 11 del RSE, por virtud del cual, se permitiría a los Tribunales de un Estado declararse competentes en supuestos no reconocidos por el Reglamento o por

---

y protocolización de los testamentos otorgados en forma oral”, regulados para casos extraordinarios en los arts. 64 y 65 de la Ley del Notariado. *Vid.* Martínez Ortega, J.C. y Rodríguez Domínguez, R. (2017), *Aplicación práctica de la nueva Ley de Jurisdicción voluntaria en la oficina notarial*, Editorial Bosch, Barcelona, 263-276.

<sup>2</sup> Art. 126 RN.

la Ley, siempre que no sean competentes otros Estados, salvando así, la posible indefensión de los interesados por inacción judicial.

Naturalmente, el RSE fija en profundidad más directrices sobre aspectos sucesorios en su esfera procedimental y competencial. En el caso de España, la sustanciación del asunto (salvo las sucesiones contenciosas) la gestiona desde el principio el notario (equivalente a “Tribunal”). Como sabemos, la actuación notarial sigue el principio de rogación que “conserva importancia, al poner de manifiesto el primer plano que en la actuación notarial ocupan las relaciones y los intereses de los particulares. Los fines públicos primordiales del Notariado radican en que las relaciones privadas se desenvuelvan en libertad y justicia, con minoración de las asimetrías y de la litigiosidad, con seguridad y eficacia, implantando así los valores y principios constitucionales en el ordenamiento jurídico privado”.<sup>3</sup> Esto significa, que la sucesión de cualquier persona conlleva que sus herederos, legatarios o acreedores se dirijan a cualquier notario competente para realizar los instrumentos públicos oportunos y justifiquen su interés legítimo.

Para tal fin, para documentar cualquier sucesión formalizada en los estudios notariales se exigirá a los interesados:

- Certificado de defunción del causante.
- Certificado de Últimas Voluntades<sup>4</sup>.
- Certificado de cobertura de seguros por fallecimiento.
- Con los dos primeros documentos (que ahora se pueden obtener telemáticamente desde cualquier Notaría), habrá que solicitar al notario autorizante del último testamento la correspondiente copia autorizada.
- Relación de los bienes y deudas del caudal relicto con el oportuno soporte documental (escrituras, certificados bancarios, etc.).

Con todos estos documentos, el notario, conjugará la última voluntad del causante con la libre voluntad de los herederos, teniendo en cuenta que “primero es pagar y luego heredar”, lo que comporta, necesariamente, que habrá que satisfacer en primer lugar las deudas o pasivo existente.

---

<sup>3</sup> Rodríguez Adrados, A. (2013), “Principios Notariales”, en *El Notario del Siglo XXI*. Colegio Notarial de Madrid. 25.

<sup>4</sup> El certificado de Últimas Voluntades que se expide por el Ministerio de Justicia acredita el último testamento vigente. En este aspecto se echa de menos un Registro Europeo de Actos de Última Voluntad dada la movilidad de las personas dentro del espacio europeo.

El fedatario público, cuando sea requerido para formalizar una herencia de una persona deberá evaluar su propia competencia, sobre todo territorial, como consigna el art. 15 del RSE. Esto lo hará leyendo el último testamento del causante y su manifestación relativa a la *professio iuris* o a la Ley aplicable que libremente eligió para que rigiera su sucesión.

## 6. Ley aplicable

Entender cómo actúa la asignación de la ley aplicable resulta imprescindible para comprender como funciona la sucesión en Europa y cómo debe aplicarse el RSE. Recuerdo que, cuando estudiábamos la carrera de Derecho, concretamente Derecho Internacional privado uno de los caballos de batalla era la Ley aplicable en determinados casos, acudiendo al famoso art. 9 del Código Civil para esclarecer el asunto. En este sentido, el núm. 8, del precitado artículo refiere: “La sucesión por causa de muerte se regirá por la Ley nacional del causante en el momento de su fallecimiento, cualesquiera que sean la naturaleza de los bienes y el país donde se encuentren. Sin embargo, las disposiciones hechas en testamento y los pactos sucesorios ordenados conforme a la Ley nacional del testador o del disponente en el momento de su otorgamiento conservarán su validez, aunque sea otra la ley que rijan la sucesión, si bien las legítimas se ajustarán, en su caso, a esta última. Los derechos que por ministerio de la ley se atribuyan al cónyuge superviviente se regirán por la misma ley que regule los efectos del matrimonio, a salvo siempre las legítimas de los descendientes”. Por tanto, nuestro país se acoge al sistema unitario, por virtud del cual, se aplica la misma Ley para determinar la sucesión, con independencia de la naturaleza de los bienes y el lugar donde se encuentren ubicados.<sup>5</sup> No obstante, existen otros países que en este tema sucesorio hacen una clara distinción entre los bienes muebles y los bienes inmuebles a los que se aplica la ley del lugar de su ubicación territorial (*lex rei sitae*). A este sistema se le conoce como “escisionista”.<sup>6</sup>

Unos de los rasgos más importantes del RSE es el señalamiento del “principio de aplicación universal” al que alude el art. 20, que supone que el Reglamento se impondrá aun cuando la ley designada por el Reglamento no sea la de un Estado miembro de la Unión Europea, que a priori podríamos

---

<sup>5</sup> Se rigen por el sistema unitario entre otros países: Alemania, Austria, Dinamarca, España, Grecia, Italia, Países Bajos, Polonia o Portugal, aunque de éstos unos optan por seguir el criterio de la nacionalidad y otros el de la residencia o último domicilio del causante.

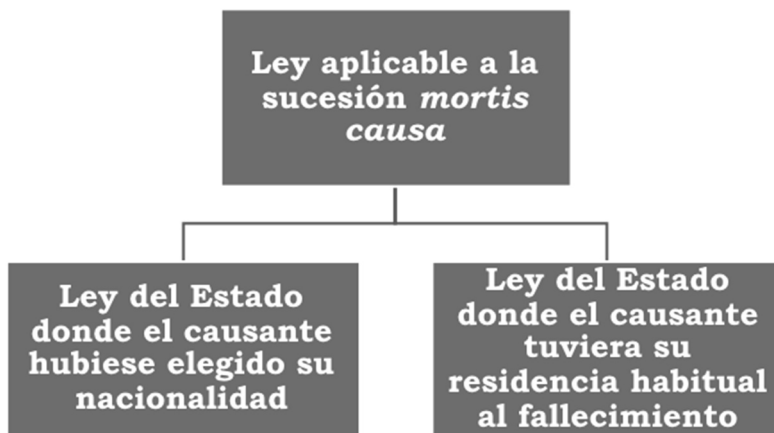
<sup>6</sup> Se acogen a este modelo, entre otros, Bélgica, Francia, Luxemburgo o Reino Unido.



suponer que quedaría excluido.<sup>7</sup> Con esta postura se persigue conseguir una plena seguridad jurídica.

Es evidente que el RSE ha optado por la unidad en la sucesión mortis causa, manifestación evidente del principio de universalidad, es decir, toda la sucesión, se trate de bienes muebles o inmuebles, se regirán por la misma ley, ya sea la correspondiente a la residencia habitual del causante en el momento de su fallecimiento, ya sea la del vínculo manifiestamente más estrecho o la elegida personalmente por el causante en su testamento.

### Gráfico 1. Ley aplicable: el esquema



Fuente: Elaboración propia

Una vez expuesto lo anterior, podemos afirmar que, existen dos puntos de conexión en cascada. “La norma de conflicto que señala la Ley aplicable a la sucesión mortis causa cuenta con dos puntos de conexión jerarquizados o en cascada. Por ello, en primer lugar, se aplica la Ley estatal designada por el primer punto de conexión. Sólo si éste no concurre en un caso concreto y determinado, se aplicará la Ley designada por el segundo punto de conexión” (Carrascosa González, 2014: 123).

<sup>7</sup> Cfr. RDGRN de 15 de junio de 2016. Como apunta acertadamente la profesora Iglesias Vázquez, M.A. (2016), “A propósito de la Resolución de la DGRN de 15 de junio de 2016 y el Reglamento Sucesorio Europeo”, en *El Notario del Siglo XXI*, 69, septiembre-octubre. 143, al comentar la citada resolución “En primer lugar, acertadamente, la DGRN afirma que el RSE es de aplicación universal siguiendo lo preceptuado en el artículo 20 del mismo, lo que conlleva para España su aplicación aunque se trate de la ley de un Estado no miembro, como lo es el Reino Unido que voluntariamente optó por un opting out y así la no aplicación del Reglamento (Brexit posterior aparte)”.

Por tanto, los puntos de conexión para fijar la Ley aplicable a la sucesión mortis causa son los siguientes:

- Ley del Estado cuya nacionalidad ostente el causante, elegida por éste, siguiendo lo marcado por el art. 22.1 del RSE.
- Ley del Estado en el que el causante tuviera su residencia habitual en el momento de su fallecimiento como dispone el art. 21.1. RES. Este aspecto, en ocasiones, habrá que acreditarlo a través de un acta previa de notoriedad notarial donde se justifique que el causante tenía tal residencia (García Cueto, 2014: 101-110).

No obstante, existe una cláusula de excepción que debe aplicarse, sin perjuicio de los dos anteriores puntos de conexión, como indica el art. 21 del RSE, que surge cuando resulte evidente, según todas las circunstancias del caso que, en el momento del fallecimiento, el causante mantenía un vínculo manifiestamente más estrecho con un Estado distinto del de su última residencia habitual, en cuyo supuesto, la ley aplicable a la sucesión será la de ese otro Estado, siempre en defecto de *professio iuris* (testamento del causante).

Frente a la nacionalidad del causante que hasta ahora establecía nuestro Código Civil, el RSE cambia el parámetro y en su art. 21 establece como regla general o primera opción la de la residencia habitual del causante, aunque en las definiciones no se ilustra qué entiende por residencia habitual. Por esta razón, nos puede resultar útil la definición dada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea que define residencia habitual (asuntos 76/76, C-102/91 o C-90/97) como “el lugar donde la persona ha establecido sobre una base fija su centro de intereses habitual o permanente, teniendo en cuenta todos los hechos... con el propósito de determinar tal residencia” (Rodríguez Sánchez, 2013: 141-142), es decir al lugar central de la economía y actividades de una persona, que no hay que confundir con el criterio del domicilio, ya que, si bien el domicilio también es un acto de voluntad del sujeto, a dicho acto ha de añadirse el de la presencia física, no requerida en el concepto de residencia. Como es lógico suponer, el criterio de residencia establecido por el RSE tiene carácter presuntivo, pues permite a quienes tengan interés en la sucesión poder desvirtuarlo mediante prueba en contrario de que el causante tenía vínculos más estrechos con un Estado distinto que el de la residencia en el momento de su fallecimiento.

La residencia habitual del causante no tiene por qué coincidir con la residencia habitual a efectos del Impuesto sobre las Sucesiones, que se remite

para la determinación de esta a los criterios que regula el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que conforme al art. 9 de la Ley y 17 de su Reglamento, entiende que el causante tiene residencia habitual en España cuando se den cualquiera de las siguientes circunstancias:

- Que haya permanecido más de 183 días en relación con los 365 días anteriores a su fallecimiento.
- Que radiquen en España el núcleo principal de sus actividades o de sus intereses económicos, de forma directa o indirectamente.

Por otra parte, se insta una excepción, la del vínculo manifiestamente más estrecho para evitar aplicar la Ley de un Estado con la que el causante podía no tener gran vinculación (pongamos por ejemplo el francés que tiene un trabajo en España y vive de lunes a viernes en España, pero su familia, casa y bienes están en Francia, en cuyo caso, seguramente se sentirá más cómodo con la legislación francesa que conoce). La vinculación se prueba con los nexos más estrechos por motivos profesionales o económicos que le hubieran obligado a residir en otro Estado por trabajo, por estudios o cualquier otra circunstancia, pero debe poder demostrarse que tenía vínculos estrechos con su Estado de origen o de residencia anterior, donde reside su familia o está el centro de su vida social o la mayor parte de su patrimonio.

## **7. La *professio iuris***

Aunque en páginas anteriores hemos avanzado sobre el alcance de la *professio iuris*, debemos profundizar en sus aspectos prácticos que pueden determinar el futuro de la sucesión. Aborda este asunto el art. 22 de la LSE, que señala que “1. Cualquier persona podrá designar la ley del Estado cuya nacionalidad posea en el momento de realizar la elección o en el momento del fallecimiento.

Una persona que posea varias nacionalidades podrá elegir la ley de cualquiera de los Estados cuya nacionalidad posea en el momento de realizar la elección o en el momento del fallecimiento”.

Hay que recordar que, en el derecho de sucesiones rige siempre la voluntad del causante, y éste, es el que elegirá la ley que debe aplicarse a su sucesión, primando el legislador la libertad de disposición. Por ello, es la *professio iuris* la que debe tenerse siempre en cuenta a la hora de realizar disposición

testamentaria. Esta elección queda limitada a la elección de la ley del Estado de su nacionalidad o caso de tener más de una nacionalidad a cualquiera de ellas, ya sea la que posea en el momento de hacer la elección o en el momento de su fallecimiento, por ello “se trata de reconocer un ámbito especial de libertad del testador para designar la ley reguladora de su sucesión, dentro de los límites legalmente establecidos” (Oliva Blázquez et. al., 2018: 141).

La limitación de elección para aplicar la nacionalidad tiene una vertiente positiva, que garantiza la existencia de una conexión entre el causante y la ley elegida; y otra vertiente negativa que tiene por objeto impedir que el causante pueda designar la ley de un Estado, ajeno a su nacionalidad o residencia habitual, con el propósito de no defraudar a legitimarios, cónyuge u otros interesados, evitando el ejercicio abusivo de esta facultad, buscando proteger los derechos de los interesados.

Es oportuno señalar, que los ciudadanos españoles, como consecuencia de nuestras Comunidades Autónomas, y el carácter plurilegislativo<sup>8</sup> de las mismas, cuando opten por la ley de la nacionalidad para la sucesión, deberán acudir irremediamente a la ley de la vecindad civil, sea la que se posea en el momento de realizar la elección, ya sea la que pueda poseer en el momento de su fallecimiento. Por tanto, en el aspecto de práctica notarial, en cualquier documento y, especialmente, en los testamentos abiertos, sería conveniente consignar la vecindad civil como determina el art. 160 del Reglamento Notarial.

La elección de la ley rectora de la sucesión no puede ser tácita en ningún caso, exige la actuación del propio interesado que debe otorgar disposición testamentaria, en cualquier forma, como puede ser: testamento abierto, cerrado, ológrafo, o especiales, militar, marítimo, en peligro de muerte, oral, etcétera, es decir, mediante aquél “acto por el cual una persona dispone para después de su muerte de todos sus bienes o de parte de ellos”<sup>9</sup>. El otorgamiento de cualquier testamento debe cumplir las formalidades reguladas en el Código Civil y carecer de vicios o causas que puedan usarse en el futuro para su invalidación. Los testadores deben tener capacidad de obrar suficiente. Asimismo, es factible efectuar la elección a través de un pacto o contrato sucesorio, común en algunos territorios forales, que es el negocio

---

<sup>8</sup> El art. 36 RSE aborda el asunto de los Estados con más de un sistema jurídico, como los conflictos territoriales de leyes. Recordemos que en la UE solo existen dos Estados con un sistema plurilegislativo, el británico y el español, y como sabemos, Reino Unido no forma parte del Reglamento y no sabemos si por el Brexit dejará el espacio europeo.

<sup>9</sup> Art. 667 CC.

jurídico que tiene por finalidad la herencia futura de una persona, que puede ser una de las partes de dicho negocio o un tercero extraño.

Como podría esperarse, el RSE exige para el cambio de cualquier disposición testamentaria los mismos requisitos que para su establecimiento<sup>10</sup>, pues como sabemos, nuestro ordenamiento jurídico predica, como nota esencial de cualquier testamento, su carácter esencialmente revocable.<sup>11</sup>

El fallecimiento del causante da inicio al proceso de sucesión y cada país fija los criterios que definen cuando una persona se considera muerta, ausente o presuntamente fallecida. Igualmente, para el supuesto de conmorienencia habrá que estar a lo que determina el art. 32 del RSE, que como nuestro Código Civil aboga porque ninguna de las personas fallecidas tenga derecho alguno a la sucesión de la otra. Naturalmente, la Ley aplicable debe evaluar la capacidad e incapacidad para suceder y, tal apreciación, debe realizarse siempre en el momento de apertura de la sucesión.

## 8. El orden público

El art. 35 del RSE excluye “la aplicación de una disposición de la ley de cualquier Estado designada por el presente Reglamento si esa aplicación es manifiestamente incompatible con el orden público del Estado miembro del foro”<sup>12</sup>. Esta exclusión se explica en el Considerando 58 del RSE que determina que no se puede aplicar la excepción de orden público para descartar la ley de otro Estado, ni negarse a reconocer o, en su caso, aceptar, o ejecutar ... un documento público, de otro Estado miembro cuando obrar así sea contrario a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en particular a su art. 21, que prohíbe cualquier forma de discriminación.

En relación con el reenvío que pudiera hacerse a Estados cuya cultura jurídica pudiera discriminar por razón de religión, por razón de nacimiento o por razón de sexo, o no reconociese reservas hereditarias o legítimas, aunque en este asunto de las legítimas no pueden considerarse en España una cuestión

---

<sup>10</sup> Cfr. Art. 22.4 RSE.

<sup>11</sup> Art. 737 CC.

<sup>12</sup> El RSE sigue al Reglamento (CE) No 593/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de junio de 2008 sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales (Roma I), donde en su art. 21 indica: “Solo podrá excluirse la aplicación de una disposición de la ley de cualquier país designada por el presente Reglamento si esta aplicación es manifiestamente incompatible con el orden público del foro”.

de orden público, dado que en nuestro propio ordenamiento en unos territorios se establecen y en otros no.

Para comprender mejor el alcance del orden público, traemos a colación que algunos ordenamientos jurídicos fundados en el derecho islámico, con normas que no establecen la igualdad por razón de sexo, dado que en tales ordenamientos, con carácter general, la mujer hereda la mitad que el varón, tampoco se considera un principio de orden público para el Derecho español, habiéndose justificado esta decisión en que recaen en el varón las obligaciones de alimentos y mantenimiento de la familia, que no recaen en la mujer.

Respecto a la posible discriminación por razón de filiación, se trata de una materia en la que, en la Unión Europea, está asentando claramente el principio de igualdad entre los hijos independientemente de su naturaleza matrimonial o no.<sup>13</sup>

## 9. El certificado sucesorio europeo

El RSE ha creado una nueva herramienta jurídica, el certificado sucesorio europeo, que tiene como fin facilitar a los ciudadanos de la Unión Europea un mecanismo ágil y eficiente para poder probar su cualidad de herederos, legatarios, ejecutores testamentarios o administradores de la herencia en los Estados miembros, sin necesidad de realizar nuevos trámites en otro Estado de la Unión Europea.<sup>14</sup> De manera que, gracias al certificado sucesorio europeo (en adelante también denominado el Certificado) se reduce el tiempo, los gastos y los trámites administrativos necesarios para la efectiva aplicación del RSE sucesorio en cualquier país distinto del que sea responsable de tramitar la sucesión.

Como bien expresa el art. 62 del RSE, el Certificado no tiene carácter obligatorio, en virtud de los principios de subsidiaridad y de proporcionalidad, de acuerdo con el artículo 5º del Tratado de la Unión Europea. Además, el Certificado no sustituirá a los documentos internos empleados

---

<sup>13</sup> La Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 13 de junio de 1979 ha proclamado la intervención del orden público internacional frente a la aplicación de aquellas legislaciones estatales que establezcan una desigualdad sucesoria entre hijos legítimos e ilegítimos por considerar que ello vulnera los artículos 8 y 9 de la Convención Europea de Derechos Humanos.

<sup>14</sup> Art. 63 RSE.

para fines similares, lo que comporta, que los interesados podrán optar por la tramitación de este, si estamos ante una sucesión transfronteriza o internacional<sup>15</sup>, pues de no darse este presupuesto, la sucesión deberá resolverse necesariamente de conformidad con las normas aplicables al derecho interno del Estado donde tiene que surtir sus efectos. Por otro lado, como sostiene el notario Calvo Vidal (2015: 57), “...fuera del ámbito de aplicación territorial del Reglamento, será el ordenamiento de cada Estado el que determine la admisión o no del certificado sucesorio europeo y, en su caso, el alcance de los efectos que de él pudieran derivarse”. No obstante, si los interesados optan por solicitar el certificado sucesorio europeo, las autoridades competentes para su expedición en cada país miembro están obligadas a su expedición y será vinculante para el resto de los países miembros.

De lo anterior, podemos inferir, que, ante cualquier sucesión, podemos encontrarnos con dos posturas:

- Los que llamados a una herencia sólo podrán servirse de los instrumentos de su nacionalidad (como hasta ahora, escritura pública notarial de herencia).
- Los que teniendo derechos en una sucesión transfronteriza podrán hacer uso, además de la escritura notarial de herencia, del propio certificado sucesorio que será el vehículo idóneo para ser utilizado en otro Estado.

El Certificado podrá utilizarse de forma particular:

1. Como prueba de la condición de heredero, legatario, con sus respectivas cuotas para heredar.
2. Para asignar, la atribución de uno o varios bienes concretos que formen parte de la herencia a los herederos o, en su caso, a los legatarios mencionados en el certificado;
3. Para fijar las facultades de la persona mencionada en el certificado para ejecutar el testamento o administrar la herencia.

Respecto a la condición de heredero, en nuestro sistema jurídico, de tradición romanista, no busca la liquidación de los bienes del causante, sino al contrario, mantiene la posición del causante para que le sustituya en todos los derechos y obligaciones del heredero. Su finalidad es que las deudas no se

---

<sup>15</sup> Recordemos que estaremos ante una sucesión internacional cuándo se debate la aplicación de la misma entre diversas legislaciones de dos o más Estados.

extingan por el fallecimiento del deudor, ocupado su lugar los herederos, que se subrogan tanto en el activo de los bienes como en el pasivo existente. En este sentido, la única causa de extinción de la personalidad es la muerte y por ello, con el fallecimiento de una persona se extinguen algunas relaciones jurídicas personalísimas, como el matrimonio o la patria potestad.

La condición de heredero en el derecho español se puede adquirir por testamento o por disposición de la Ley:

- Por testamento se acredita la condición de heredero, mediante los correspondientes certificados de defunción y de últimas voluntades, junto con la copia autorizada del testamento.
- Y si no existe testamento otorgado por el causante, o si el mismo resulta inválido o ineficaz, es la Ley la que determina quienes son los herederos abintestato.

### **9.1. Competencia para expedir el certificado sucesorio europeo**

Se ocupa de este importante asunto el art. 64 del RSE, que considera al Certificado un documento público, teniendo que ser expedido, lógicamente, por las autoridades de los Estados miembros habilitadas para a tal efecto, a las que antes hicimos alusión al hablar de “Tribunal”, esto es jueces y profesionales del Derecho, entre los que encontramos a los notarios.<sup>16</sup>

En España, la competencia funcional para la expedición del certificado sucesorio europeo la tienen encomendada los jueces y notarios, los primeros para las sucesiones contenciosas y los segundos, para las sucesiones extrajudiciales, que, sin duda alguna, son la mayoría.

---

<sup>16</sup> En este sentido indica el art. 70 RSE “El certificado se debe expedir en el Estado miembro cuyos tribunales sean competentes en virtud del presente Reglamento. Debe corresponder a cada Estado miembro determinar en su legislación interna qué autoridades serán competentes para expedir el certificado, ya sean tribunales tal como se definen a efectos del presente Reglamento, ya sean otras autoridades con competencias en asuntos sucesorios como, por ejemplo, los notarios. También debe corresponder a cada Estado miembro determinar en su legislación interna si la autoridad de expedición puede recabar la participación de otros organismos competentes en el proceso de expedición, por ejemplo, la participación de organismos competentes para recibir declaraciones en lugar de un juramento. Los Estados miembros deben comunicar a la Comisión la información pertinente relativa a sus autoridades de expedición a fin de que se dé publicidad a esta información.”



Por su parte, la competencia territorial en nuestro país, respecto a la actuación notarial está firmemente arraigada la libre elección de notario, constituyendo éste, uno de los principales valores y principios del ministerio público notarial, como enfatizan los artículos 3 y 126 del Reglamento Notarial, aunque en las actas de notoriedad como antes indicamos y siguiendo al art. 55 de la Ley del Notariado, entran en juego otros factores distintos del domicilio habitual, como el del patrimonio o la posibilidad, en algunos casos, de que actúe el notario del distrito colindante.

Recordemos que, la Ley Orgánica del Poder Judicial, atribuye la competencia en materia sucesoria a los tribunales españoles cuando el causante, cualquiera que fuera su nacionalidad hubiera tenido su último domicilio en España y, por esta razón, la competencia de los jueces y notarios sufre un desplazamiento en cuanto a las reglas internas de competencia internacional, con la nueva aplicación del art. 64 del RSE.

¿Quién tiene legitimación para solicitar el certificado sucesorio? Da respuesta a esta pregunta el art. 65 del RSE. Debe expedirse a instancia de cualquiera de las personas mencionadas en el artículo 63, apartado 1 del citado cuerpo legal, esto es: herederos, legatarios y ejecutores testamentarios o administradores de la herencia, pues el objetivo del CSE consiste en que las personas puedan invocar, en otro Estado miembro de la UE, su cualidad de interesado en cualquier sucesión transfronteriza sea cual fuese su posición en la sucesión.

Por consiguiente, el notario, que es el encargado de la emisión del indicado certificado, deberá evaluar y examinar las circunstancias del solicitante para determinar si tiene legitimación o no para tal obtención, requiriendo para ello, las oportunas declaraciones de los solicitantes, documentos y demás medios de prueba que considere convenientes a los efectos de asegurarse del derecho que les asiste.

El CSE en su art. 65 enfatiza que el interesado podrá utilizar el formulario tipo que figura en Reglamento de Ejecución número 1329/2014 de la Comisión Europea, de 9 de diciembre de 2014. Nótese que el precepto indica “podrá”, luego entendemos que el solicitante podrá utilizar cualquier otra solicitud para poder aportar la información necesaria para que el notario disponga de la información necesaria y documentos para poder expedir el certificado sucesorio, aunque el citado formulario debería ser el medio utilizado.

En la esfera de práctica notarial debemos entender el CSE como un instrumento protocolar, lo que implica que se sumará a la lista de documentos que el notario en el desarrollo de su función pública autoriza. Por tal motivo, el certificado se incorporará al protocolo general corriente de cada fedatario, dotándolo de una custodia plena y eficaz conservación, facilitando, además, la emisión de cuantas copias de este sea precisas y/o requeridas.

Existen dos opiniones acreditadas respecto a qué documento es el vehículo idóneo para la incorporación del certificado sucesorio al protocolo notarial:

1. Los que sostienen que es el acta de notoriedad, siguiendo el modelo de las actas de declaración de herederos abintestato, que iría en documento independiente al de la escritura de herencia.

2. Pero también hay voces, que amparándose en el núm. 3 del art. 62 del RSE que indica que “El certificado no sustituirá a los documentos internos empleados en los Estados miembros para fines similares” entienden que debe incorporarse, de forma general, en la propia escritura de partición de herencia. En este caso, el notario, recabará toda la documentación como es habitual y la solicitud del certificado, y emitirá dos copias de la escritura, una conteniendo el certificado sucesorio y otra el resto de dicha escritura. En la copia del certificado se expresará su validez temporal de 6 meses. Este sistema permitirá el acceso a los Registros de la Propiedad, aunque como sostienen algunos autores “El CSE puede ser por sí sólo el título inscribible, pero del mismo tiene que resultar la aceptación y, de ser varios los herederos, el acuerdo de adjudicación, aunque ésta sea una adjudicación de todos y cada uno de los bienes relictos por iguales cuotas indivisas. El acuerdo de adjudicación no será necesario cuando se trate de heredero o legatario único” (Jiménez Gallego, 2016: 367).

Ciertamente, es factible efectuar más actuaciones notariales tendentes a justificar la residencia habitual del causante y, por tanto, la Ley aplicable al causante. “Desde un punto de vista notarial, específicamente y en la parte que nos afecta, se oyen no pocas voces que entienden que será necesaria un acta de notoriedad previa a la escritura de aceptación de herencia donde se realicen y plasmen los indicios y pruebas recabadas que nos lleven a entender que la residencia habitual se situaba en nuestro país y, por tanto, que la ley aplicable será la española” (García Cueto, 2014: 101-110). Personalmente sostengo que, dicha postura debe ser la excepción y no la norma, ya que los medios de acreditar el último domicilio de cualquier causante, y por tanto, la última

residencia del mismo pueden ser diversos: “certificado de empadronamiento, prueba testifical, aportación de otros documentos oficiales, etc.”, pues en caso contrario, la tarea sería, en muchos casos, claramente dificultosa.

Asimismo, a semejanza de lo que acontece con las Actas notariales de notoriedad de declaraciones de herederos abintestato, la actuación de apoderado queda parcialmente admitida, para la aportación de pruebas y documentos, no así para recoger la manifestación de certeza de los hechos tal como afirmó la RDGRN de 19 de diciembre de 1995.

Ante la falta de presentación de copias de documentos fehacientes por parte de los interesados, tal como recoge el art. 66 del RSE, el fedatario podrá decidir aceptar otros medios de prueba, recogiendo expresamente el párrafo 3 del citado artículo la posibilidad de que la autoridad emisora pida que las declaraciones se hagan bajo juramento o, en su lugar, mediante declaración responsable, siempre que tal hecho tenga validez en el ordenamiento interno. Pero, además, el notario tiene todas plenas atribuciones para realizar las averiguaciones que considere oportunas para asentar las afirmaciones y pruebas.

Por supuesto, la autoridad emisora debe adoptar cualquier medida precisa para informar a los beneficiarios de la solicitud del certificado, y deberá oír a cualquier persona interesada, ejecutor o administrador y, en su caso, publicar anuncios para que otros posibles beneficiarios tengan la oportunidad de formular las alegaciones que les correspondan en defensa de sus legítimos derechos.

## **9.2. Expedición y contenido del Reglamento 650/2012**

El CSE debe expedirse utilizando el formulario establecido de acuerdo con el procedimiento consultivo a que se refiere el artículo 81, apartado 2 del RSE. En este sentido, traemos a colación el Reglamento de ejecución (UE) 1329/2014 de la Comisión por el que se fijan los formularios mencionados en el Reglamento de (UE) 650/2012 relativos a la competencia, ley aplicable, reconocimiento y la ejecución de las resoluciones, a la aceptación y a la ejecución de los documentos públicos en materia de sucesiones mortis causa y a la creación de un certificado sucesorio europeo.

No obstante, la autoridad emisora no expedirá el certificado, si los extremos que se han de certificar son objeto de un recurso o si no fuera

conforme con una resolución que afectara a esos mismos extremos. Por esta razón, al tener un carácter imperativo, no se puede expedir el certificado, aunque el mismo se encuentre en trámite final de su expedición.

En lo referente al contenido del CSE, debemos acudir al extenso art. 68 del RSE, que exige múltiples datos que habrá que cumplimentar cabalmente. Dada la claridad del precepto y para ilustrar al lector sobre el alcance y exigencia de los datos habituales exigidos en materia sucesorio, lo reproducimos literalmente en la nota al pie de página para conocer la extensión del certificado sucesorio europeo, que como sabemos surtirá efectos en todos los Estados miembros sin necesidad de ningún procedimiento especial.<sup>17</sup>

No olvidemos que el certificado tiene carácter europeo, y por consiguiente, tiene plena legitimación y vincula a todos los países miembros.<sup>18</sup> Además, está dotado de presunción de veracidad y admite prueba en contrario.

---

<sup>17</sup> “Artículo 68. Contenido del certificado.

El certificado contendrá la siguiente información, en función del fin para el cual se expide:

- a) nombre y dirección de la autoridad emisora;
- b) número de referencia del expediente;
- c) los extremos que fundamentan la competencia de la autoridad emisora para expedir el certificado;
- d) fecha de expedición;
- e) datos del solicitante: apellidos (si procede, apellidos de soltera); nombre; sexo; fecha y lugar de nacimiento; estado civil; nacionalidad; número de identificación (si procede); dirección y, en su caso, relación con el causante;
- f) datos del causante: apellidos (si procede, apellidos de soltera); nombre; sexo; fecha y lugar de nacimiento; estado civil; nacionalidad; número de identificación (si procede); dirección en el momento del fallecimiento; fecha y lugar del fallecimiento;
- g) datos de los beneficiarios: apellidos (si procede, apellidos de soltera); nombre y número de identificación (si procede);
- h) información relativa a las capitulaciones matrimoniales celebradas por el causante o, en su caso, al contrato celebrado por el causante en el contexto de una relación que conforme a la ley aplicable surta efectos similares al matrimonio e información relativa al régimen económico matrimonial o equivalente;
- i) la ley aplicable a la sucesión y los extremos sobre cuya base se ha determinado dicha ley
- j) la información relativa a si la sucesión es testada o intestada, incluyendo la información sobre los extremos de los que se derivan los derechos o facultades de los herederos, legatarios, ejecutores testamentarios o administradores de la herencia;
- k) cuando proceda, información sobre la naturaleza de la aceptación o renuncia de la herencia de cada beneficiario;
- l) la parte alicuota correspondiente a cada heredero y, cuando proceda, el inventario de los derechos y/o bienes que corresponden a cada heredero determinado;
- m) el inventario de los derechos y/o bienes que corresponden a cada legatario determinado;
- n) las limitaciones de los derechos del heredero o los herederos y, en su caso, del legatario o los legatarios en virtud de la ley aplicable a la sucesión o de una disposición mortis causa;
- o) las facultades del ejecutor testamentario o del administrador de la herencia y sus limitaciones en virtud de la ley aplicable a la sucesión o de una disposición mortis causa”.

<sup>18</sup> Art. 69 RSE.

El art. 70 del RSE, consigna el procedimiento de expedición de copias del certificado sucesorio y, podemos decir, que resulta muy parecido al que se sigue en España para cualquier actuación notarial. Dice la norma que, la autoridad emisora (esto es “el notario” en España) conservará el original del certificado y entregará una o varias copias auténticas al solicitante o a cualquier persona con interés legítimo. Como sostiene Calvo Vidal (2014: 287) “se puede concluir que más allá de la pretensión de su expedición, no es precisa la invocación de una finalidad transfronteriza como elemento configurador del interés legítimo que ha de acreditarse para obtener copia del certificado”. La norma muestra claramente que se podrán expedir varios certificados con el carácter de auténticos. Siguiendo la sistemática notarial española, se entiende que si hay copias auténticas debe ser posible la emisión de copias simples, aunque nada diga al respecto el RSE.

Téngase presente, que con independencia del procedimiento que se seguirá para la expedición de los certificados sucesorios que están diseñados en formatos prefijados (formularios), los mismos deberán incorporarse a la escritura pública de herencia o al acta notarial, como sucede con los testamentos ológrafos, las actas de notoriedad sobre declaración de herederos abintestato, etc. Es decir, se seguirá el procedimiento regulado en el art. 209 del RN, que se inicia con la solicitud de los interesados al fedatario público que recabará toda la documentación y concluirá con la protocolización del mismo en acta tal como refiere CALVO VIDAL “Concluida la tramitación, el certificado que se expida se incorporará al protocolo como instrumento independiente en la fecha y bajo el número que corresponda en el momento de su terminación, dejando constancia de la misma en el acta que hubiera recogido el requerimiento de su solicitud” (Calvo Vidal, 2014: 235).

Una importante novedad respecto a la emisión de copias auténticas es que la autoridad emisora (notario), debe conservar una lista de las personas a quienes se entregaron las copias. Esta singularidad no es nueva en el procedimiento ya que el art. 244 del RN indica que “Al pie o margen de la matriz o en la siguiente si no quedase espacio, se anotará la expedición de la copia, haciendo constar su clase, carácter, persona para quién se ha expedido, fecha y número de los pliegos o folios, autorizándose la nota con media firma del notario”. Además, en la actualidad será conveniente consignar en la nota de expedición de la copia auténtica del certificado sucesorio los datos de teléfono y correo electrónico del solicitante, ya que estos datos serán muy

necesarios para comunicar cualquier modificación del certificado al resto de interesados en la sucesión.<sup>19</sup>

Otra característica diferenciadora de de las copias auténticas de los certificados es su validez temporal, que será por regla general de seis meses desde la fecha de su expedición, plazo que en casos excepcionales y debidamente justificados podrá ser ampliado a discreción del notario interviniente. Transcurridos el citado plazo de seis meses de vigencia del certificado, cualquier persona interesada deberá solicitar de la autoridad emisora, una prórroga del plazo de validez de la copia o la expedición de una nueva copia.

Como cualquier instrumento público notarial, el certificado sucesorio europeo puede ser objeto de recurso, habiéndose articulado un mecanismo que permite, en algunos casos, establecer la suspensión de los efectos de este. Dicha actuación puede ser realizada por el propio notario, siempre a instancia de cualquier persona que acredite tener un interés legítimo, es decir, que sea parte como heredero, legatario o beneficiario de la sucesión. En estas situaciones, también la autoridad emisora deberá comunicar a todos los que tengan copias de tal situación y además, no se podrá emitir ninguna copia durante el procedimiento de suspensión, lo que significa que la “suspensión” reviste carácter temporal mientras se sustancie, pero no tendrá el carácter de definitiva.

Un dato digno de traer a colación es que “la suspensión de los efectos del certificado” está también llamado a jugar un papel de primer orden un sistema de registro de certificados unificado a nivel europeo en el que sea posible consultar con carácter de absoluta inmediatez la situación del certificado” (Calvo Vidal, 2014: 349). Aunque no nos consta que la existencia de dicho Registro, aunque a efectos prácticos sería una herramienta muy útil de consulta fácil y ágil.

Finalmente debemos referir que, en la práctica diaria durante estos pasados cuatro años en los estudios notariales se han realizado muy pocos certificados sucesorios europeos, lo que no supone, en manera alguna, despreciar esta valiosa herramienta jurídica en materia sucesoria puesta al servicio de los ciudadanos europeos, que armoniza procedimientos y establece unas reglas comunes para las sucesiones dentro de la Unión Europea.

---

<sup>19</sup> Art. 71.3 RSE.

## 10. Conclusiones

Tras todo lo expuesto en el presente trabajo estamos en condiciones de llegar a la conclusión siguiente:

a) El Reglamento Sucesorio Europeo resulta una herramienta útil y armonizadora en el Derecho sucesorio de la Unión Europea, que tanta casuística tiene en la actualidad como consecuencia del máximo intercambio económico y de residencia dentro del espacio europeo.

b) El Reglamento tiene vocación universal, pudiéndose beneficiar del mismo residente en algún Estado miembro, aunque sea nacional de otro continente.

c) Con la aplicación del Reglamento se favorece el desarrollo de un espacio común de libertad, de seguridad y de justicia, también en el aspecto sucesorio donde entran en juego o conflicto derechos de personas y sus patrimonios.

d) El Reglamento crea, de nuevo cuño, el certificado sucesorio europeo que constituye un formulario que facilita la labor en las sucesiones transfronterizas y es válido en todos los países miembros de la Unión Europea.

e) Por último, hemos podido verificar como los notarios españoles están destinados a jugar un papel relevante en la tramitación de todas las sucesiones transfronterizas extrajudiciales.

## BIBLIOGRAFÍA

- Calvo Vidal, I.A. (2014), *El certificado sucesorio europeo*, En LA LEY, Madrid.
- Calvo Vidal, I.A. (2014), *El nuevo marco de las sucesiones internacionales en la Unión Europea*, Consejo General del Notariado, Madrid.
- Carrascosa González, J. (2014), *El Reglamento Sucesorio Europeo 650/2012, de 4 de julio 2012*, Comares, Granada.
- Carrascosa González, J. (2014), *Reglamento Sucesorio Europeo 650/2012 de 4 de julio 2012*, Análisis crítico.
- Espiñeira Soto, I. (2012), *Reflexionando sobre el Reglamento europeo de sucesiones*, enlace web [www.notariosyregistradores.com](http://www.notariosyregistradores.com), consultado el 3 de septiembre de 2019.
- García Cueto, E. (2014), “Una aproximación al Reglamento 650/2012: ley aplicable, residencia habitual y certificado sucesorio”, en *La Notaría*, 3.

- Iglesias Vázquez, M.A. (2016), “A propósito de la Resolución de la DGRN de 15 de junio de 2016 y el Reglamento Sucesorio Europeo”, en *El Notario del Siglo XXI*, 69, septiembre-octubre.
- Jiménez Gallego, C. (2016), *Un comentario notarial, El Reglamento Sucesorio Europeo*, Consejo General del Notariado.
- Martínez Ortega, J.C. y Rodríguez Domínguez, R. (2017), *Aplicación práctica de la nueva Ley de Jurisdicción voluntaria en la oficina notarial*, Bosch, Barcelona.
- Nieto Carol, U., (2019), *GPS Notarial, Guía Profesional*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- Oliva Blázquez, F.; Pérez Velázquez, J.P. y Cadenas Osuna, D. (2018), *Tratado teórico práctico del testamento notarial abierto*, Bosch, Madrid.
- Rodríguez Adrados, A. (2013), “Principios Notariales”, en *El Notario del Siglo XXI*, Colegio Notarial de Madrid.
- Rodríguez Sánchez, J.S. (2013), “Una introducción al Reglamento de Sucesiones de la UE - desde la perspectiva de los derechos reales sobre bienes inmuebles y el Registro de la Propiedad en España”, en *Fundación Registral*, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España.



# ***MONEY LAUNDERING AND TERRORIST FINANCING IN THE ERA OF TECHNOLOGY DEVELOPMENT – THE EUROPEAN UNION CHALLENGE IN THE XXI CENTURY***

**Karol Strzala**  
Lazarski University

## **1. Introduction**

Money laundering is considered one of the significant, world-wide economic crimes. Along with the socio-economic progress, there are more and more criminal phenomena that originate in the activities of organized criminal groups. Such groups legalize their income obtained from criminal activities: tax or financial fraud, arms and drug trafficking. Due to the fact that banks and other financial institutions turn large amounts of money into cash, they are a target for organized crime groups. The activities of criminal groups are aimed at concealing the source of benefits of criminal acts, which poses a significant threat to the integrity, reliability, and stability of all financial institutions. Money laundering, as an act undertaken to separate the proceeds of crime from their real source, is a significant problem for modern economies that requires multifaceted actions at both national and international levels.

Over time, due to the socio-economic aspect, the European Union anti-money laundering regulations have been updated several times to respond to new threats. With the development of technology, especially Internet banking, digital payments, and the creation of cryptocurrencies, it became clear that Anti-Money Laundering (AML) regulations have been lagging behind the development of technology and the flow of money in the digital world. In addition, numerous terrorist attacks in Europe have pointed to the need to counteract terrorist financing (CFT), which is closely linked to money laundering. Nowadays, criminals focus on the Internet, which is used for increasingly creative methods of money laundering and the transfer of funds between criminals.

The purpose of the study is to bring up the issue of money laundering and anti-money laundering methods. The study also aims to show the latest trends in anti-money laundering and terrorist financing in the European Union.

## 2. Money laundering in terms of history

The use of the term "money laundering" was invented in the 1920s, by the US Department of the Treasury agency pursuing a Chicago Mafioso Al Capone (Kaczmarek, 2016: 36). During the Prohibition period he dealt with illegal production, trade and smuggling of alcohol, which brought him huge profits. In order to hide profits from criminal activities, Mafia members ran a number of legitimate service activities, such as laundries and stores (Chodziński, 2012: 6). This is when the concept of "money laundering" came up, because the proceeds from illegal trade, i.e. "dirty" money, were booked as the income from laundries or stores, so they figured as legally acquired, "clean" money (Igar, 2015: 19). Although Al Capone started this practice, he was not convicted for money laundering, but for tax crimes (Kaczmarek, 2016: 38).

Meyer Lansky can be considered the originator of the common theory of money laundering as a result of the development of information technology. He was the first to use tax havens, i.e. countries that provide low or zero tax rates, and most importantly banking anonymity, for tax laundering (Tocicka, 2016: 228). Lansky had many bank accounts and companies located in various countries, e.g. in Hong Kong, which helped him to conceal the true source of his funds.

## 3. The concept of money laundering

There are many definitions of the concept of money laundering. The Treasury Department's Training Center has developed one of the most complete ones. It goes as follows: "Money laundering is the process of transferring, transporting, transforming, exchanging or combining and mixing illegally-gained proceeds with legal funds to hide or conceal the true nature, source, orientation, flow or ownership of that income. The purpose of the money laundering process is to give the appearance of legitimacy to funds obtained from non-legal or related activities" (Gołębiowska, 2014: 70).

There is another definition that is applied in Europe. It is written in the Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, in which Art. 1 para. 3 defines money laundering as the following conduct, when committed intentionally:

- „the conversion or transfer of property, knowing that such property is derived from criminal activity or from an act of participation in such activity, for the purpose of concealing or disguising the illicit

origin of the property or of assisting any person who is involved in the commission of such an activity to evade the legal consequences of that person's action;

- the concealment or disguise of the true nature, source, location, disposition, movement, rights with respect to, or ownership of, property, knowing that such property is derived from criminal activity or from an act of participation in such an activity;
- the acquisition, possession or use of property, knowing, at the time of receipt, that such property was derived from criminal activity or from an act of participation in such an activity;
- participation in, association to commit, attempts to commit and aiding, abetting, facilitating and counselling the commission of any of the actions referred to in points (a), (b) and (c)” (European Parliament, Directive 2015/849, 2015).

#### **4. Techniques and methods of money laundering**

The ways of counteracting money laundering are becoming more and more effective, although criminals still manage to hide illegal means by following methods and techniques of covering their activities.

There are many techniques of money laundering. Criminals adapt the techniques to their own needs and current situation. The most popular, most basic techniques include methods such as:

- Blending - combining income from illegal activities with income from legal business activities in order not to raise suspicions of law enforcement authorities. This technique is most often used by entities that have high turnover and profits, which are difficult to be estimated.
- Smurfing - involves tasking many people (so-called straw men) with making transactions below EUR 15,000 in order not to raise suspicion. We can distinguish several techniques that derive from smurfing:
  - a) Smurfing (goods) – one buys luxury goods for dirty money, which later are sold in the destination country.
  - b) Buy back - one buys e.g. his or her own property, and therefore the object of the transaction is a property owned by the buyer.
  - c) Structuring – involves making small payments by fictitious persons to many bank accounts that are opened by various institutions (Chodnicka, 2015; 50).

- Refining – when straw men exchange a small amount of money (so that it is not registered) in banks and exchange offices.
- Casinos – this method involves the purchase of tokens of high value, after which they are returned in the form of "win" to the specified bank account (Chodzinski, 2012: 10).
- Just like the money laundering technique, criminals can also use the right method. There are methods such as:
  - Establishing shell corporations - companies that meet all the requirements in a legal economy, but do not run a business.
  - Price change and fictitious transactions - the first method involves invoicing higher or lower prices, while the second method involves performing fictitious commercial operations (Chodnicka, 2015: 50).
  - Bank loans and credits - repaying a loan or credit with dirty money (Chodzinski, 2012: 10).

## **5. Stages of money laundering**

Money laundering is a term used to describe many techniques, processes and procedures to prevent detection of the fact that funds come from a criminal act. According to Polish and foreign literature, money laundering consists of three basic stages which make “dirty” money become “clean”. These are placement, layering and integration.

However, this is a theoretical division and each of the stages alone can be a money laundering process without the other stages. Particular stages are described in more detail below.

### **5.1. Placement**

“Placement is the first and the most vulnerable stage of money laundering. The goal is to introduce the illegal proceeds into the financial system without attracting the attention of financial institutions or law enforcement agencies” (Bank Secrecy Act, 1990: 7). This stage is characterized by the use of short-term financial instruments and transactions that are carried out in cash and introduce income that comes directly from illegal activity (Chodnicka, 2015: 50). Placement is based on the physical introduction of funds obtained from illegal activities into the general financial system. It is the first time when unlawfully obtained cash is brought to the legal financial market. The first stage usually involves the actual payment of cash to a bank account. Sometimes

payments are made by so-called straw men, i.e. stand-ins making transactions below statutory limits. Another equally popular method of introducing the unlawful funds is to mix illegally obtained cash with the income obtained from legal business activities. Economic entities that are difficult to be controlled in terms of cash flow, are most often used for this purpose. These are such entities as restaurants, pubs, cafes, casinos.

## **5.2. Layering**

Layering is another stage of money laundering, which involves moving funds around the financial system, often in a complex series of transactions that result in an extension of the money path so that it will not be linked to its real source (Bank Secrecy Act, 1990: 8). This stage is based on forming a system of complex financial transactions. This way, illegal cash is to be separated from its source. This stage is often characterized by a large number of financial transactions that are not justified from the economic point of view. The entities make internet transfers to accounts kept by foreign banks to non-existent accounts (in this case a bank is obliged to return the funds to the sender's account), and make transactions using various financial instruments.

## **5.3. Integration**

Integration is the last stage based on the selection of the right justification for the emerging significant cash on the legal financial market. In this stage, illegal income gains the appearance of legality, so it can be used by its owner without any consequences. In this case, the most commonly used techniques are borrowing and repayment of a loan, granting attractive loans to other entities or a purchase / sale transaction of expensive property goods, including real estate, luxury yachts, antiques (Siejczuk, 2012: 201-202).

## **6. Examples of legal regulations regarding money laundering and terrorist financing**

At the end of the 1970s, legislators of many countries decided to act together against money laundering by adopting conventions and directives (Kaczmarek, 2016: 42).

- a) The Vienna Convention – the UN Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances (19 December

1988). This is the first UN initiative to unite nations to combat money laundering and terrorist financing together.

The signing of this convention resulted in the establishing of such units as:

- Law Enforcement;
- Organized Crime and Anti-Money-Laundering Unit;
- United Nations Office on Drugs and Crime / UNODC(Kaczmariski, 2016: 43).

b) FATF 40 Recommendations (FATF - The Financial Action Task Force)

The group was established in 1989 in Paris at the G7 summit. The Member States recognized that to fight drug crimes and arms trafficking, the criminals should be deprived of financial benefits arising from the crime (Kaczmariski, 2016: 44). The FATF recommendations form standards and promote effective application of legal measures to combat money laundering as well as detecting weaknesses in the financial systems of countries to protect the international financial system (Kaczmariski, 2016: 43).

c) The EU Directives – Council Directive 91/308/EEC of 10 June 1991 on prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering (I Directive) was amended by Directive 2001/97/EC of the European Parliament and of the Council of 4 December 2001 on anti-money laundering and terrorist financing (II Directive), and Directive 2005/60/EC of 26 October 2005 on anti-money laundering and terrorist financing (III Directive). The Directives limit money laundering on three levels:

- classifying money laundering as a common crime (also by extending the subject's liability);
- imposing an obligation on institutions obliged to report irregularities;
- establishing of financial intelligence units which aims at a smooth flow of information at international level (Kaczmariski, 2016: 43).

The abovementioned regulations provide for closer international cooperation in combating money laundering offences through efficient exchange of information and the establishment of specialized control institutions.

## 6.1. Community legislation

In the field of anti-money laundering in the countries of the European Union, the basic document is Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing (IV Directive), amending Regulation (EU) No 648/2012 of the European Parliament and of the Council, and repealing Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Directive 2006/70/EC (European Parliament, Directive 2015/849).

The directive is focused on the risk analysis of individual transactions. In this case, compared to the previous act, no list of transactions with low risk of money laundering was created. According to the repealed directives, the low level of risk of committing a crime was demonstrated by agreements concluded between the obligated institution and another obligated institution, a company holding shares in regular trading or a public administration body. The change in regulations is aimed at preventing automatic risk assessment. Following the Fourth Directive, obligated institutions are required to carry out a money laundering risk analysis for each client. Other changes also apply to the scope of obligated institutions, as the list has been added to, among others external accountants and tax advisors. In addition, the definition of obliged entities was extended by lowering the threshold for cash payments from EUR 15,000 to EUR 10,000. Moreover, the directive imposes on the Member States of the European Union the need to create a central registry which is a database of information on beneficial owners and relations that connect entities operating in a given country with the above-mentioned beneficial owners. Another change concerns the definition of persons holding important political positions. It was expanded to include persons holding the positions of directors, their deputies and members of the bodies: the WTO, the UN, FIFA.

The IV Directive was amended by Directive (EU) 2018/843 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 (V Directive). It came into force on July 9, 2018, and the states should implement its assumptions in their legal systems by January 10, 2020. This directive is intended to update the AML / CFT provisions in the face of new challenges in a changing environment. At the beginning of the act there are the grounds for the directive: „Recent terrorist attacks have brought to light emerging new trends, in particular regarding the way terrorist groups finance and conduct their operations. Certain modern technology services are becoming increasingly popular as alternative financial systems, whereas they remain outside the scope of Union law or benefit from exemptions from legal requirements, which might no longer be justified. In

order to keep pace with evolving trends, further measures should be taken to ensure the increased transparency of financial transactions, of corporate and other legal entities (...)", and „The United Nations (UN), Interpol and Europol have been reporting on the increasing convergence between organized crime and terrorism. The nexus between organized crime and terrorism and the links between criminal and terrorist groups constitute an increasing security threat to the Union. Preventing the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing is an integral part of any strategy addressing that threat”.

The Parliament also draws attention to the problem of anonymity of virtual currencies, indicating it as a potential threat to anti-money laundering and terrorist financing: „The anonymity of virtual currencies allows their potential misuse for criminal purposes. The inclusion of providers engaged in exchange services between virtual currencies and fiat currencies and custodian wallet providers will not entirely address the issue of anonymity attached to virtual currency transactions, as a large part of the virtual currency environment will remain anonymous because users can also transact without such providers (...).”

Another act of Community law regulating the issue of money laundering is Regulation (EU) 2015/847 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on information accompanying transfers of funds and repealing Regulation (EC) No 1781/2006 (European Parliament, Regulation 2015/847). The main purpose of the act is to improve efficiency regarding the tracking of money transfers. According to his records, domestic payments made in a particular Member State and cross-border payments between two Member States should be treated the same way. In addition, the regulation takes into account the FATF recommendations in terms of new international standards on anti-money laundering. The abovementioned act imposed on financial institutions the obligation to collect complete and current data on the senders and recipients of electronic money transfers.

Legal acts of community law outline what steps the Member States should take to effectively combat money laundering. Since this practice is often closely related to the financing of terrorism, actions taken by countries of the European Union are also intended to combat this type of crime. The anti-money laundering system is getting more and more important, especially nowadays, when an uncontrolled wave of refugees is flowing into the European Union and new technologies and new payment methods are being developed. Acts of Community law present a holistic concept that aims to prevent money laundering. All Member States of the European Union have been obliged to



create national systems to counteract this criminal practice. Ultimately, as we can see on the example of the EU legislation and the Polish example (Polish Act on Anti-Money Laundering and Terrorist Financing), national regulations go far beyond the guidelines contained in Community law.

## **7. Money laundering and terrorist financing**

The motivation to finance terrorism is ideological as opposed to raising profits, which is a motivation for most money laundering crimes. Terrorism is characterized by the fact that it intends to intimidate the population or to force a government or an international organization to perform or refrain from any specific actions by threatening to use violence against them.

The 1937 Convention of the League of Nations defined terrorism as: „criminal acts directed against a State and intended or calculated to create a state of terror in the minds of particular persons or a group of persons or the general public” (League of Nations, 1937). The complete definition has not yet been adopted at international level, though it is important for an effective mechanism to combat terrorism. Terrorism is defined in many ways by different institutions. All definitions, however, contain a mutual point: the use of violence against civilians to achieve certain changes. The EU Directive on combating terrorism defined a “terrorist group” as „ a structured group of more than two persons, established for period of time and acting in concert to commit terrorist offences” (European Union, Directive 2017/541)

It means that terrorism can be financed in any way, either legal or illegal. In order to conduct the activities, increase the reach and maintain the position, terrorist groups raise funds from legal activities such as their own companies, subsidies from charitable organizations or sponsors, as well as from illegal sources such as human trafficking, fraud or extortion (FATF, 2008).

Terrorist operations depend heavily on effective financial infrastructure. Terrorist groups develop mobile sources of funding to provide funds that can be used to obtain materials and other logistical elements needed to commit terrorist acts. Hence money laundering is often an important element in financing terrorism (Bank Secrecy Act, 2014: 8).

Terrorists’ activities are financed out of illegal and legal sources. However, their main source of funding is unlawful activities such as extortion, kidnapping, and drug and human trafficking. Other activities may include smuggling, fraud, theft, and misuse of charitable funds (in this case donors are not aware that their donations are given to support terrorism) (Bank Secrecy

Act, 2014: 8). There are also legal sources of financing, which make the key difference between terrorist financing and traditional criminal organizations (Bank Secrecy Act, 2014: 8): donations from individuals, businesses as well as funds transferred from countries supporting terrorism (Gołębiowska, 2014: 53).

Despite the fact that the premises of people who finance terrorists differ from the people who are involved in money laundering, the methods of action in both cases may be very similar or even identical (Bank Secrecy Act, 2014: 8). For instance, those who finance terrorists often use withdrawals from bank accounts via payment cards, buy securities or use bank transfers for their activities. As terrorist financing is also supervised by financial institutions, terrorist organizations want their financial transactions not to be detected (Kluczyński, 2016: 318).

Organized crime is a criminal phenomenon that occurs internationally and is characterized by a complex form of antisocial behavior. Organized groups have been existing for a long time, in many countries and in various forms, and there are many areas of social and economic life they are interested in. An organized criminal group is a group of at least three people who have been cooperating for a long time in committing crimes, and are gathered in one structure (Tocicka, 2016: 226). The activities of this type of group are mainly based on the use of legal processes and institutions operating in the state economy. Organized crime is closely related to money laundering because it is aimed at generating high profits. These goals are achieved by means of prohibited acts (Kaczmarek, 2016: 38), i.e. arms and drug trade, human trafficking and drug trafficking, possession of stolen goods, prostitution and migrant smuggling (Tocicka, 2016: 227).

As it has already been mentioned, the role and the purpose of money laundering is to conceal the true source of money and bring it to legitimate money circulation. Money from illegal activities is legalized and brought to legitimate money circulation. In case of terrorist financing, the flow of money is sent in a different direction. Financing terrorism involves raising funds from legitimate money circulation and distributing them to terrorist organizations. There is no need to legalize funds in this process, as the funds very often come from legal sources. Even if the funds come from illegal sources, money laundering does not play a legal role, because financing terrorism does not aim at bringing funds into the financial system.

Similarly, to money laundering, where the goal is to hide the source of funds, the goal of terrorist financing is to hide the funds and the intended use. This similarity was used to create an analogy between money laundering and

terrorist financing, justifying that terrorists and their supporters use the same methods as money launderers (Cassella, 2003: 92).

This analogy was the reason for regulating money laundering and terrorist financing by the same legal acts. In 2001, after the 9/11 attacks on the World Trade Center, the Financial Task Action Fort published eight special recommendations on terrorist financing to complement international standards in the fight against money laundering and terrorist financing. The implementation of the recommendations was the beginning of the formation of a stronger set of standards (Cox, 2014: 22).

## **8. Money laundering and terrorist financing in the era of new technology development**

### **8.1 Cyberlaundering**

Cyberlaundering is a type of money laundering in which mechanisms available on the Internet are used to hide the true source of funds in order to make law enforcement less suspicious. A new type of money laundering was invented along with the soaring "electronic" finance at the end of the 1990s. (Kellerman, 2004).

The Internet is widely recognized as a valuable source of information and communication channel (peer-to-peer communication). One can almost immediately contact from one place in the world to another. Initially, the Internet was a very limited source of information, however, in the era of technology development and ease of using the benefits of www resources, it is currently the largest source of information and the fastest way of communication between users. In 2019, more than 4.5 billion people worldwide have access to the network and use the Internet. The development of technologies and communication routes, such as mobile telephony and the Internet, significantly influenced the way of doing business and revolutionized the economy, trade and other aspects of life.

In the era of the Internet criminals are becoming more and more creative when it comes to money laundering. Fake book sales via the Internet (Flood, 2018), shopping in games (Carole, 2018), renting places via Airbnb (Cox, 2017a), shopping on auction sites (Maramont, 2017)<sup>1</sup> or even fake Uber rides (Cox, 2017b) are just a few examples of new methods for legalizing unlawful

---

<sup>1</sup> According to the findings of the FBI investigation, the auction site eBay was used in money laundering by among others the Islamic State.

funds. As AML/CFT regulations currently rely heavily on banking transactions, criminals are becoming more and more creative. It is estimated that currently 10% of all laundered money is laundered via the Internet annually. At the same time, according to research, due to the fact that economies are becoming more and more cashless, by 2020 the percentage of funds digitally transferred compared to traditional methods of money laundering will have been doubled (Bromium, 2018).

Along with the development of technology, there have been the development of e-commerce. Due to electronic platforms the trade between entrepreneurs (B2B) and between entrepreneurs and consumers (B2C) has improved. Ease of searching for goods, availability and quick transactions have made e-commerce one of the milestones in the global economy - it is estimated that e-commerce sales will reach around USD 4.5 trillion in 2021 (Orendorf, 2017).

The development of electronic commerce has forced the need to introduce new "electronic" payment methods. Traditional ones are not suitable for fast settling of payments, which is necessary in e-commerce. One of the most popular electronic payment systems is undoubtedly the PayPal platform, an intermediary portal that allows electronic transfer of funds through a virtual wallet. It is worth noting that cash flow intermediaries are under constant supervision and subject to applicable AML regulations. Traditional money transfers, payments by credit or debit cards and payments via intermediary portals have begun to be replaced by increasingly popular virtual currencies that are not under the supervision of another entity.

Virtual currencies, called cryptocurrencies, are a type of financial means that can be used to buy real goods and services. The use of cryptocurrency is decentralized because there is no authority that issues and controls these currencies. Cryptocurrencies also allow their users to remain completely anonymous. The creation of cryptocurrencies was the aftermath of the financial crisis in 2008, which significantly reduced confidence in financial institutions and the services they provide. There is currently no universally accepted legal definition of cryptocurrency. One of the definitions of cryptocurrencies was created by the European Central Bank in 2012, which is: „a type of unregulated, digital money, which is issued and usually controlled by its developer, and used and accepted among the members of a specific virtual community.” (European Central Bank, 2012) Another definition was presented by the US Department of the Treasury: „medium of exchange that operates like a currency in some environments, but does not have all the attributes of real currency.” (FinCEN, 2013)

Currently, the best-known cryptocurrency is Bitcoin, with market capitalization of USD 152.5 billion<sup>2</sup>. This is the first cryptocurrency created by an anonymous person or group of people, called Satoshi Nakamoto. Bitcoin transactions can occur between any two parties, and since there is no third party, no bank account is required. The transaction has no fees or limits. The technology used in this system, called Blockchain, works without central computers and does not have a centralized place to store data, used to record individual transactions, payments or accounting entries. It is encoded using cryptographic algorithms. It is based on cryptographic ciphers (Nakamoto, 2008).

The use of cryptocurrencies is becoming more common due to the ease and the swiftness of their use compared to traditional payment methods. Nevertheless, despite the advantages of cryptocurrency, they pose a serious threat to the financial system in terms of money laundering and terrorist financing. The system is not resistant to this risk due to greater anonymity than traditional electronic payment systems because it is not controlled by any authority. Payments through anonymous digital wallets allow the "launderers" to hide sources of illegally obtained funds and hinder the control of money flows. Additionally, the ease of transferring funds between countries accessible via the Internet, poses a significant risk in terms of money laundering and terrorist financing.

## **8.2 Digital currencies, virtual currencies and cryptocurrency**

At this point it is also worth paying attention to the distinction between digital currencies, virtual currencies and cryptocurrencies. Digital currencies are a general term used to describe all virtual currencies as well as cryptocurrencies. They can be both regulated and unregulated. Unlike banknotes, they are immaterial and exist only in digital form. Digital currencies can only be stored and issued using electronic wallets or designated connected networks. No need of the third party means that transactions are usually immediate and do not entail high fees.

Virtual currencies are also a type of digital currencies, which are usually controlled by their creators and used by members of a specific virtual environment such as a payment platform or an online game. It is important that all virtual currencies are digital currencies, while not every digital currency is virtual currency, because they operate outside a strictly defined virtual

---

<sup>2</sup> See: <https://www.cryptocompare.com/coins/list/USD/1.>, Date Accessed 25.09.2019.

environment. Virtual currencies represent a specific value, they are issued, managed and controlled by private issuers and used for peer-to-peer payments. Unlike fiat money, virtual currencies are not issued by a bank. They are therefore prone to price fluctuations. The use of virtual currencies is registered by network administrators.

Cryptocurrencies are distinguished by the fact that they use many encryption algorithms and cryptographic techniques to ensure their security on the network. This level of security also makes it more difficult to fake them. Cryptocurrencies are digital currencies because they exist on the Internet as well as virtual currencies created using cryptographic algorithms.

One of the most popular platforms that generate their own virtual currencies are WebMoney<sup>3</sup> and Perfect Money<sup>4</sup>. Both platforms were associated with cybercrime and money laundering (Emerging Technology from the arXiv, 2013). However, according to the Europol report (Europol, 2018: 59). Bitcoin is currently the most popular virtual currency used on the Internet to exchange funds between criminals.

Bitcoin has already been used to finance terrorism in the past. In June 2015, an American court convicted a teenager for providing ISIS support on social media. A teenager used Twitter to advise others on how to use Bitcoin to support ISIS in an anonymous way (United States Department of Justice, 2015). Moreover, also in 2015, cyber security analysts identified an ISIS supporter who ran a website to raise funds for terrorist activities. At that time, he managed to gather about USD 1000 for criminal operations (Harman, 2015).

Bitcoin can be used to exchange funds on both the WebMoney and Perfect Money platforms, as well as on virtual game-based currencies. This possibility leads to illegal activities. Criminals exchange cryptocurrencies for virtual currencies e.g. in games, and then again for cryptocurrencies in order to hide the real source. (Town, 2018)

## 9. V AML Directive

Virtual currencies pose a serious threat in terms of money laundering and weaken the financial system of the European Union. The V AML Directive

---

<sup>3</sup> Payment platform of a Russian origin. See: <https://www.wmtransfer.com.>, Date Accessed 05.10.2019r.

<sup>4</sup> Payment platform of a Panamanian origin. See: <https://perfectmoney.is.>, Date Accessed 05.10.2019r.

aims to reduce this risk by, among others, introducing the definition of virtual currency in EU legislation.

The AML Directive defines virtual currency as „a digital representation of value that is not issued or guaranteed by a central bank or a public authority, is not necessarily attached to a legally established currency, and does not possess a legal status of currency or money, but is accepted by natural or legal persons, as a means of exchange, and which can be transferred, stored and traded electronically” (European Parliament, Directive 2018/843). The definition does not explicitly refer to any distributed registries’ technology, and therefore may also include centralized payment schemes not based on blockchain technology, such as e.g. currencies used in computer games<sup>5</sup>.

In accordance with the V Directive, providers of virtual currency accounts began to be subject to AML regulations. It imposes on them, among others such obligations as accurate identification and verification of clients, as well as supervision of transactions carried out through their services. V Directive contains definitions of virtual currency account providers that goes as follows: „an entity that provides services to safeguard private cryptographic keys on behalf of its customers, to hold, store and transfer virtual currencies” (European Parliament, Directive 2018/843). It is worth noting that the providers of virtual currency accounts have been recognized as obliged entities, even if they do not offer the conversion of virtual currency into fiat money and vice versa. The definition is limited only to providers who store private credentials. Therefore, the entities that offer programs enabling the saving of credentials on local devices will not be classified as obliged institutions.

The European legislator has considered the identification and verification of clients together with the supervision of transactions to be sufficient for effective and adequate prevention of money laundering in the European Union. However, taking into account the technical aspect of blockchain technology, due to the frequent lack of involvement of third parties in transactions using cryptocurrencies, this may be a more demanding task. One of the biggest values of cryptocurrencies and blockchain technology is undoubtedly the option that transfers can be made without third parties that process transactions. Users can transfer funds directly in a peer-to-peer style. Given the anti-money laundering context, this means that criminals can continue to make transactions for money laundering and terrorist financing or other criminal activities without any third

---

<sup>5</sup> For instance, Warcraft Gold in the game World of Warcraft, released by the private company as a game platform operator.

party. It will undoubtedly be difficult for the EU legislator to solve this problem in the coming years.

## 10. Conclusions

Money laundering is a phenomenon that has crossed national borders and has become a global problem long ago. Although a number of actions have been taken so far to prevent and combat money laundering, this problem has not been resolved. It is impossible to completely eliminate money laundering, but it can be reduced. One way to reduce money laundering is to adopt legal solutions that, on the one hand, prevent money laundering and, on the other hand, help combat it.

The economic boom and the development of new technologies, and in particular the creation of the internet network in 1990, have caused the world to become smaller, and thus money laundering and terrorist financing are becoming an increasingly important problem on an international scale. The cross-border nature of these crimes, combined with the anonymity provided by the Internet, and transactions carried out through virtual currencies, as well as the lack of relevant legislation and specialized knowledge in law enforcement, mean that cybercrime is still developing.

The current approach of the European legislator to enact the provisions of the V AML Directive in relation to virtual currency exchange services and virtual currency account providers, raises a number of serious doubts as to its effectiveness and adequacy, as transactions in cryptocurrencies do not necessarily include the participation of the third party in the payment or any other third party at all. At present, however, no better approach has been found to regulate anti-money laundering for cryptocurrencies. However, there should be further research and political discussion on this issue in the future. However, the application of traditional AML/CFT rules to providers of virtual currency trading services should not necessarily be considered as a step in the right direction, mainly because the traditional money laundering approach may not be the most appropriate. Virtual currencies are a rapidly growing and boundless technology that creates a number of threats. That is why it is extremely important that the European Union creates a regulatory framework that is effectively implemented today and will remain effective in the future. Moreover, due to the cross-border nature of money laundering and terrorist financing, it would be desirable to create universal standards in this respect in jurisdictions outside the European Union.



## BIBLIOGRAPHY

- Bromium (2018), Reference of the page and of the link <https://www.bromium.com/press-release/up-to-200-billion-in-illegal-cybercrime-profits-is-laundered-each-year-comprehensive-research-study-reveals/>, Date Accessed on 08.10.2019.
- Cassella, S. (2003), "Money laundering, Terrorism, Regulation, Laws and legislation", in *Journal of Money Laundering Control*, Vol. 7 No. 1.
- Cox, D. (2014), *Handbook of Anti Money Laundering*, Hoboken, John Wiley & Sons, Inc.
- Cox, J. (2017), *Inside Airbnb's Russian Money-Laundering Problem*, Reference of the page of the link <https://www.thedailybeast.com/inside-airbnbs-russian-money-laundering-problem>, Date Accessed 08.10.2019.
- Cox, J. (2017), *The Underground Uber Networks Driven by Russian Hackers*, Reference of the page and of the link <https://www.thedailybeast.com/russian-cyber-crooks-are-hijacking-your-uber-rides>, Date Accessed on 08.10.2019.
- Carole, J. (2018), *Laundering Via In-Game Currency and Goods is on the Rise | Part 2*, Reference of the page and of the link <https://www.bromium.com/laundrying-via-gaming-currency-and-goods-part-2/>, Date Accessed 08.10.2019.
- Chodnicka, P. (2015), *Pranie Pieniędzy, regulacje i ryzyko sektora bankowego*, Warszawa, Wyd. Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego.
- Chodziński, D. (2012), *Pranie pieniędzy jako jedna z form działania zorganizowanych grup przestępczych*, Legionowo, Centrum Szkolenia Policji w Legionowie.
- Department of The Treasury Financial Crimes Enforcement Network, Fincen (2013), *Application of FinCEN's Regulations to Persons Administering, Exchanging, or Using Virtual Currencies*, FIN-2013-G001, 1, Retrieved from <https://www.fincen.gov/sites/default/files/shared/FIN-2013-G001.pdf>, Date Accessed 25.09.2019.
- European Union (2018), *Directive (EU) 2018/843 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 amending Directive (EU) 2015/849 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing and amending Directives 2009/138/EC and 2013/36/EU*.
- European Union (2015), *Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, amending Regulation (EU) No 648/2012 of the European Parliament and of the Council, and repealing Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Directive 2006/70/EC*.
- European Union (2015), *Regulation (EU) 2015/847 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on information accompanying transfers of funds and repealing Regulation (EC) No 1781/2006*.
- European Union (2017), *Directive (EU) 2017/541 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2017 on combating terrorism and replacing the Council Framework Decision 2002/475/JHA and amending Council Decision 2005/671/JHA*.
- Europol (2018), *Internet Organised Crime Threat Assessment*, Reference of the page and of the link <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/internet-organised-crime-threat-assessment-iocta-2018>, Date Accessed 07.10.2019.
- Emergng Technology from the arXiv (2013), *The Secrets of Online Money Laundering*, Reference of the page and of the link, <https://www.technologyreview.com/s/520501/the-secrets-of-online-money-laundering/>, Date Accessed 09.10.2019.

- European Central Bank (2012), *Virtual Currency Schemes*, Frankfurt am Main.
- FATF (2008), *FATF Terrorist Financing Typologies Report*, Reference of the page and of the link <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/FATF%20Terrorist%20Financing%20Typologies%20Report.pdf>, Date Accessed on 05.10.2019.
- Federal Financial Institutions Examination COUNCIL (U.S.). (1900). *Bank Secrecy Act anti-money laundering examination manual*, Washington, D.C.: Fedral Financial Institutions Examination Council.
- Flood, A. (2018), *Fake books sold on Amazon could be used for money laundering*, Reference of the page and of the link <https://www.theguardian.com/books/2018/apr/27/fake-books-sold-amazon-money-laundering>, Date Accessed on 08.10.2019.
- Gołębiowska, E. (2014), *Pranie pieniędzy. Aspekty etyczne w systemie przeciwdziałania praniu pieniędzy*, Warszawa, Difin SA.
- Harman, D. (2015), *U.S.-based ISIS Cell Fundraising on the Dark Web, New Evidence Suggests*, Reference of the page and of the link <https://www.haaretz.com/.premium-isis-uses-bitcoin-for-fundraising-1.5366305>, Date Accessed on 08.10.2019.
- League of Nations (1937), *International Conference on the Repression of Terrorism*, Geneva.
- League of Nations (1937), *Convention for the prevention and punishment of terrorism*, Geneva.
- Lgar, E. E. (2015), *Research handbook on money laundering*, Northampton, Brigitte Unger.
- Kaczmarek, M. (2016), *Przeciwdziałanie praniu pieniędzy*, Warszawa, Difin SA.
- Kellerman, T. (2004), "Money Laundering in Cyberspace", in *The World Bank Financial Sector Working Paper 1*, 11(15).
- Kluczyński, M. (2016), *Bezpieczeństwo państwa a zagrożenie terroryzmem. Instytucje Państwa wobec zagrożenia terroryzmem Vol. 2*, Szczytno, Wyd. Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie [2016].
- Maremont, M. (2017), *FBI Says ISIS Used eBay to Send Terror Cash to U.S.*, Reference to the page <https://www.wsj.com/articles/fbi-says-isis-used-ebay-to-send-terror-cash-to-u-s-1502410868?mod=djem10point#>, Date Accessed 08.10.2019.
- Nakamoto, S. (2008), *Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash System*.
- Orendorf, A. (2017), *Global Ecommerce Statistics [Infographic] and 10 International Growth Trends You Need to Know*, Reference of the page and of the link <https://www.shopify.com/enterprise/global-ecommerce-statistics>, Date Accessed on 25.09.2019.
- Siejczuk, P. (2012), "Problematyka prania brudnych pieniędzy w regulacjach prawnomiędzynarodowych, europejskich i krajowych", in *Bezpieczeństwo Narodowe*, n° 3-4.
- Tocicka, J.W. (2016), *Bezpieczeństwo narodowe, wczoraj, dziś i jutro*, Warszawa, Akademia Obrony Narodowej.
- Town, S. (2018), *Bitcoin vs. WoW Gold: Why Aren't Cryptos Treated Like In-Game Currencies?*, Reference of the page and of the link <https://cryptoslate.com/crypto-in-game-currencies/>, Date Accessed on 25.09.2019.

**NOTAS BIOGRÁFICAS  
DE LOS AUTORES**



### **Beatriz Becerra Basterrechea**

Doctoranda en Derecho, Gobierno y Políticas Públicas por la Universidad Autónoma de Madrid. MBA Executive por IEDE. Licenciada en Psicología Industrial por la Universidad Complutense de Madrid. Vicepresidenta de la Subcomisión de Derechos Humanos del Parlamento Europeo y Eurodiputada en la legislatura 2014-2019. Actualmente Consejera de UNITAR-CIFAL Málaga, escritora, conferenciante y docente.

Centra su investigación en el papel de la desinformación como disruptor de la agenda política europea.

### **Miguel Ángel Benedicto Solsona**

Doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la UCM. Licenciado en Derecho por Universidad de Zaragoza, CC. Información (Periodismo) por la UCM y en Ciencias Políticas por la UNED. Actualmente es profesor asociado de Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias Políticas de la UCM y en la Universidad Pontificia de Comillas, así como profesor adjunto de Relaciones Internacionales en la Universidad Europea.

Sus áreas de investigación son la Unión Europea desde la perspectiva de la Seguridad y Defensa y su Política Exterior y sus políticas de Comunicación.

### **Daniel Capodiferro Cubero**

Doctor en Derecho por la Universidad Carlos III de Madrid. Máster en Derecho Público del Estado. Licenciado en Derecho y en Ciencias Políticas y de la Administración. Profesor de CEDEU Centro de Estudios Universitarios (URJC), anteriormente docente e investigador en la Universidad Autónoma de Barcelona y la Universidad Carlos III de Madrid.

Sus líneas de investigación hasta la fecha son principalmente el derecho a la objeción de conciencia, las libertades propias del ámbito de la comunicación, la regulación de los derechos fundamentales en el espacio regional europeo y el régimen jurídico de los partidos políticos.

**Adrian Chojan**

PhD in Political Science. Master in international Relations: Diplomacy. Bachelor of International Relations from the Lazarski University. Currently, Vice Dean for Scientific and Operational Affairs at Lazarski University.

His main research interests are European integration, EU foreign and security policy, Polish foreign policy, political parties in Poland.

**Marcin Roman Czubala Ostapiuk**

Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid. Máster en Política Internacional: Estudios sectoriales y de Área (UCM). Licenciado en Estudios Europeos por la Universidad de Varsovia. Actualmente Profesor Ayudante Doctor en la Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Las líneas de investigación en las que se centra su actividad investigadora son el análisis de la Economía Política europea, la gobernanza económica de la Unión Europea y el papel de las instituciones económicas en los procesos de integración monetarios y políticos.

**Martin Dahl**

Assistant Professor at Lazarski University in Warsaw. PhD in Political Science from the Institute of Political Studies Polish Academy of Science. Currently Dean of the Faculty of Economics and Management at Lazarski University in Warsaw. Member of the Polish Accreditation Commission.

His research lines are: German Studies, International Relations, Social Market Economy, Ordoliberalism, Sustainable Development

**María Camila Gutiérrez Pérez**

Doctoranda en Ciencias Sociales por la Universidad de Salamanca. Máster en Cooperación Internacional para el Desarrollo por la Universidad de Salamanca. Grado en Relaciones Internacionales por la Universidad del Rosario (Colombia). Actualmente profesora en el Centro de Estudios Universitarios CEDEU.

Las líneas de investigación en las que se ha enfocado son el cambio climático y sus implicaciones para el desarrollo, gobernanza medio ambiental, y migraciones climáticas.

### **Tomás Gutiérrez Roa**

Doctorando en Ciencias Políticas en la Universidad Complutense de Madrid. Máster en Política Internacional: Estudios sectoriales y de Área en la Universidad Complutense de Madrid. Graduado en periodismo por la Universidad de Málaga. Actualmente trabaja en el Departamento Académico en CEDEU Centro de Estudios Universitarios (URJC).

Las líneas de investigación: la política energética europea, con especial énfasis en el desarrollo de la seguridad de abastecimiento y la autonomía energética y su influencia en la política exterior de la UE.

### **Manuel León Navarro**

Doctor en Econometría por la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Licenciado en Economía (especialidad Economía Cuantitativa) por la UCM. Actualmente es profesor de matemáticas, estadística y econometría en el CES Cardenal Cisneros-UCM y en el Instituto de Estudios Bursátiles.

En sus investigaciones se centra en cuestiones relacionadas con los procesos de integración social en la UE, econometría multivariante de series temporales, efectos macroeconómicos del mercado inmobiliario y efectos del stock de capital sobre el crecimiento y el empleo.

### **Sergio Luque Ortiz**

Doctor en Comunicación por la Universidad de Sevilla. Máster en Gestión e Investigación de Comunicación Empresarial por la Universidad Rey Juan Carlos (Madrid). Licenciatura en Periodismo por la Universidad de Sevilla. Profesor en diversas universidades, además de investigador en líneas de contenido como periodismo político, *fake news*, ética de los medios de comunicación, marketing digital y nuevas tecnologías de comunicación, sociología del consumo y moda crítica, entre otras.

### **Miguel Martínez Cuadrado**

Catedrático de Derecho constitucional en la Universidad Complutense y titular de Derecho comunitario Jean Monnet de la Comisión Europea. Ha sido profesor de Derecho constitucional y Ciencia Política en el Colegio de Europa de Brujas, La Sorbonne Paris III, y profesor visitante en otras universidades europeas y americanas. Fue ponente general de política de la Asamblea parlamentaria del Consejo de Europa, diputado a Cortes por Madrid y secretario de la Comisión constitucional del

Congreso de los Diputados. Es miembro de la Comisión ejecutiva del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo (CFEME).

Es autor, entre otras obras, de *La Unión Europea. De la crisis a la Unión federal* (2016), *Partidos y sistemas de partidos* (2012), *Bases constitucionales de la Unión Europea: derechos fundamentales, tratados, elecciones* (2002), *Estructura política de la Unión Europea. El Tratado de Niza y sus efectos en los fundamentos constitucionales de la Unión* (2001), *Europa Siglo XXI: Ciudadanía–Euro–Reforma institucional* (1997).

### **Juan Carlos Martínez Ortega**

Doctor en Derecho por la Universidad Nacional de Educación a Distancia. Actualmente profesor de Derecho Civil en CEDEU Centro de Estudios Universitarios (URJC), abogado y mediador mercantil y civil.

Sus líneas de investigación son los aspectos jurídicos de la discapacidad y la propiedad horizontal.

### **Jorge Juan Morante López**

Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Autónoma de Madrid. Máster en Liderazgo Político y Social (UC3M). Diplomado en Gestión y Administración Pública por la Universidad Rey Juan Carlos. Actualmente doctorando en Periodismo por la Universidad Complutense de Madrid.

Entre sus líneas de investigación se encuentran la comunicación política, nuevas tecnologías y la Unión Europea.

### **Olga Obolentseva**

Master's in International Relations: the European Administration. Bachelor of European Studies from Lazarski University in Warsaw. Currently, student service consultant in Dean Office at Lazarski University on the Faculty of Economics and Management.

Her research lines are identity studies, history of philosophical thought, political challenges, history and modernization of the European Union, as well as Economic governance of the EU.



**José María Pernas Alonso**

Doctorando en Derecho, Gobierno y Políticas Públicas en la Universidad Autónoma de Madrid. Licenciado en Derecho y en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Pontificia Comillas de Madrid (ICADE). Abogado colegiado nº 82.619 en el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid.

Actualmente es Letrado del Banco de España y profesor externo de derecho administrativo, contratación pública y derecho de los sectores regulados en el máster de acceso a la abogacía de la Universidad Autónoma de Madrid. Es miembro del Grupo de investigación de la Universidad Autónoma de Madrid sobre Garantías de los ciudadanos en la actuación del Gobierno la Administración, además de miembro del Equipo de Trabajo del Proyecto de investigación DER2017-83316-R, de la convocatoria nacional del Ministerio de Universidades, 2018-2020, que se titula “Los lobbies en el Estado de derecho: regulación y propuestas para España” .

Sus líneas de investigación son: las garantías de los ciudadanos ante el Gobierno y la Administración y las formas de participación, en especial de los grupos de interés.

**Carla Pinto Cardoso**

Carla Pinto Cardoso holds a PhD in Economics of Tourism at Bournemouth University (UK) and is currently the Head of the Tourism and Heritage Department in the Faculty of Philosophy and Social Sciences at Universidade Católica Portuguesa (Braga Campus).

Since 2015, she is also working as senior tourism consultant. She is a member of the Centre for Philosophical and Humanistic Studies (a R&D unit) and her research and publications interests include focus on tourism impacts, planning and strategic studies.

**Mónica Puente Regidor**

Doctora en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Complutense de Madrid. Licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Complutense de Madrid. Licenciada en Derecho por la Universidad Nacional de Educación a Distancia y MSc European Political Economy por la London School of Economics (Londres).

Las líneas de investigación en las que se centra su actividad investigadora son el análisis de la Economía Política europea, la gobernanza económica de la Unión Europea y el papel de las instituciones económicas en los procesos de integración monetarios y políticos.

**Rodolfo Ramos Melero**

Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad San Pablo CEU. Máster en Transportes Terrestres por la (UCM). Actualmente Profesor Agregado en CEDEU, Centro adscrito a la Universidad Rey Juan Carlos.

Centra su actividad investigadora en economía del transporte y análisis de la Política Económica Europea.

**Beatriz Rodríguez Cuadrado**

Doctora en Periodismo por la Universidad Complutense de Madrid. Máster en Formación de Profesorado de Educación Secundaria, Bachillerato, FP e Idiomas: Lengua y Literatura Castellana (URJC). Máster Universitario en Cultura Contemporánea: Literatura, Instituciones Artísticas y Comunicación Cultural. (I. Ortega y Gasset, UCM). Licenciada en Periodismo por la Universidad Complutense de Madrid. Actualmente Profesora en CEDEU Centro de Estudios Universitarios (URJC).

Sus líneas de investigación se centran en el análisis del discurso, lingüística de corpus y medios de comunicación.

**Francisco J. Sánchez-Vellvé**

Doctor en Unión Europea por la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Máster en Unión Europea: Economía y Política (UNED). PDG por el Instituto de Estudios Superiores de la Empresa (IESE). Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales con especialidad en Economía Cuantitativa por la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Actualmente profesor de Finanzas, Marketing y Economía en CEDEU-URJC, CES Cardenal Cisneros-UCM e ICAI-Universidad Pontificia de Comillas.

Centra su actividad investigadora en el análisis y desarrollo de la integración en la UE, salarios mínimos, pobreza y transformaciones en el sistema financiero.

**Óliver Soto Sainz**

Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid. Máster en Derecho Constitucional por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y la Universidad Internacional Menéndez Pelayo. Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Complutense de Madrid y Licenciado en

periodismo por la Universidad Carlos III. Actualmente es consultor y profesor asociado en la Universidad Complutense de Madrid.

Entre sus líneas de investigación se encuentran: el análisis de la rendición de cuentas vertical y horizontal, notablemente los procesos electorales, la creación de las agendas y su enfoque desde el campo de la Política Comparada.

### **Karol Strzala**

Ph.D. Candidate in Law and Master of Laws from Lazarski University. Master in Finance and Accounting from Warsaw School of Economics. Lecturer and member of Legislative Process Research Center at Lazarski University. Entrepreneur.

His major research interests are commercial law, tax law, finance law, legal theory and corporate management.

### **Miguel Ángel Tenas Alós**

Doctor en Derecho por la Universidad de Zaragoza. Primer Premio Zaragoza Cátedra Vivienda 2015. Máster en Evaluación de las Políticas públicas y sociales. Ha realizado estancias de investigación en París, Roma y Lausanne. Actualmente, docente en CEDEU Centro de Estudios Universitarios (URJC) y en la Universidad San Jorge.

Las líneas de investigación: los préstamos con garantía hipotecaria, la compraventa de vivienda y el Derecho en el mundo del automóvil.

### **Tihana Tokic**

Master of Science in Democracy and Comparative politics from University College London (UCL). She obtained her BA International Relations and European Studies at Lazarski University. She is also an Institut Barcelona D'estudis Internacionals (IBEI) and Olympia Summer Academy's alumna.

Tihana's main research interests are Croatia, ethnic conflict, political violence, democratisation and organised crime.

**Carmen Ventura Salom**

Doctorando en Ciencias Políticas en la Universitat de València. Máster de Estudios Internacionales y de la Unión Europea. Licenciada en Ciencias Políticas y Diplomada en Gestión y Administración Pública. En la actualidad, trabajando en el INE (Instituto Nacional de Estadística), en la Delegación Provincial de Valencia.

Centra su actividad investigadora en la participación ciudadana en las instituciones de la Unión Europea.



# SERIE ESTUDIOS EUROPEOS

---

## *“LA UE EN ACCIÓN: REACCIONES EN LA ERA POSTCRISIS”*

El Centro Universitario CEDEU, adscrito a la Universidad Rey Juan Carlos, está dando respuesta a las necesidades de formación que planteen y exijan, en cada momento, las personas y la sociedad. Nuestro Centro ofrece, junto con la Universidad Rey Juan Carlos, titulaciones Universitarias Oficiales en las áreas de Ciencias Sociales, Económicas y Jurídicas.

El profesorado de CEDEU está formado por un equipo estable de personas tituladas y especializadas con una amplia experiencia docente y profesional. Como consecuencia de la política de calidad implementada, CEDEU incorpora la experiencia necesaria para desarrollar y superar con éxito los retos que se van presentando. Nuestro equipo docente constituye el primer nexo de unión entre nuestros estudiantes con el mundo profesional y pertenece a diferentes ámbitos del derecho, el marketing, la comunicación, la economía y el mundo empresarial, y que forma parte activa de los distintos entornos jurídico-económicos profesionales, posibilita a los egresados el contacto diario con la realidad profesional, y el acercamiento a una valiosa y extensa red acreditada de expertos.

De conformidad con la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, CEDEU fomenta la aplicación de una metodología docente que se apoya en el uso de las TIC como soporte al trabajo colaborativo (foros, chats, reuniones por videoconferencia) a las orientaciones de cada profesor (agenda, tablón de anuncios, carpeta de documentos, enlaces) y a la entrega de trabajos (buzón de tareas y herramientas de trabajo). Con el objetivo de fomentar el aprendizaje y el estudio de las materias que forman parte de los planes de estudios de CEDEU se, se publica el presente ejemplar para tratar de facilitar la correcta transcripción del material motivacional que introduce los conceptos clave de las asignaturas de referencia en el ámbito de nuestros programas universitarios.

Se aprovecha la ocasión, además, para manifestar nuestro agradecimiento al personal no docente y de administración y servicios de CEDEU por su trabajo y contribución para el impulso de la colección.

ISBN: 978-84-18206-09-2



9 788418 206092