

EL ESTADO ESTRATÉGICO: EL SURGIMIENTO DE UN NUEVO MODELO DE ESTADO A NIVEL EUROPEO*

THE STRATEGIC STATE: THE EMERGENCE OF A NEW MODEL OF THE STATE AT THE EUROPEAN LEVEL

Silvia Díez Sastre

Catedrática de Derecho Administrativo

Universidad Autónoma de Madrid

* Este trabajo se enmarca en el Proyecto coordinado I+D+i de Retos de la Sociedad de la convocatoria de 2023: «La responsabilidad estratégica del Estado verde (STrATE 2.0)» (referencia: PID2023-149184OB-C41), que continúa el trabajo iniciado en el Proyecto I+D+i de Retos de la Sociedad de la convocatoria de 2020: “El sector público al servicio de la responsabilidad estratégica del Estado” (referencia: PID 2020-115834RB-C31).

Los avances preliminares de esta investigación fueron objeto del curso de doctorado “Cuestiones metodológicas en la construcción del Estado estratégico”, impartido en la Universidad de los Andes, Santiago de Chile (mayo de 2026), durante una estancia de investigación realizada gracias a la invitación del área de Derecho administrativo de esta Universidad y, muy especialmente, de la Profesora Rosa Fernanda Gómez. Posteriormente, se presentaron en sendos seminarios celebrados en la Universidad Adolfo Ibáñez, en Viña del Mar (15 de mayo de 2026), y en la Universidad de Chile, Santiago de Chile (18 de mayo de 2026), auspiciados por los Profesores Guillermo Jiménez Salas y Raúl Letelier Wartenberg, respectivamente.

Una parte importante de la versión escrita se ha llevado cabo durante una estancia de investigación en la *Ludwig-Maximilians-Universität München*, en la Cátedra del Profesor Martin Burgi entre los meses de julio y agosto de 2026. El manuscrito final se ha sometido a debate con los miembros del equipo de investigación en un seminario celebrado en la Universidad Autónoma de Madrid el 11 de septiembre de 2026.

Agradezco sinceramente el apoyo, las sugerencias y las críticas formuladas por todos los participantes en las actividades señaladas. En especial, quiero destacar el diálogo mantenido durante años con los Profesores Ester Marco Peñas y José María Rodríguez de Santiago sobre el objeto de la investigación, así como las valiosas observaciones sobre seguridad y defensa de Jesús Pérez Gutiérrez. Cualquier error o desacuerdo en la investigación es únicamente imputable a mi persona.

Con el objetivo de facilitar las remisiones internas en el texto, se han numerado los párrafos. Para referirse a ellos se emplea la siguiente fórmula indicando el número del párrafo o párrafos referidos: [§] o [§§].

RESUMEN: El presente trabajo sostiene que, en la actualidad, se han producido fenómenos políticos, económicos y sociales que transforman profundamente a la Unión y los Estados. En concreto, se identifican varias tendencias —geopolitización, securitización y supranacionalización— que explican la configuración de un Derecho europeo orientado a la consecución de nuevos fines: autonomía estratégica, resiliencia y defensa. El impacto de estos cambios no puede aprehenderse, sin embargo, de forma suficiente y adecuada desde una perspectiva sectorial, puesto que penetran directamente en las bases de la integración europea y la teoría del Estado. Por esa razón, con una finalidad heurística, se propone un nuevo modelo de Estado, el Estado estratégico, que trasciende la imagen consolidada en Europa del Estado regulador y garante. Este Estado debe ser capaz de actuar estratégicamente, anticipándose, movilizándolo y utilizando todos los recursos a su alcance —públicos y privados, civiles y militares— con el fin de hacer frente a amenazas existenciales, para preservar los valores del Estado social y democrático de Derecho y asegurar su capacidad de acción autónoma, libre de presiones externas.

PALABRAS CLAVE: Estado estratégico; geopolitización; securitización; resiliencia; autonomía estratégica; seguridad nacional.

ABSTRACT: This paper argues that a series of contemporary political, economic, and social developments are profoundly transforming the European Union and its Member States. It identifies three trends in particular—geopoliticization, securitization, and supranationalization—that account for the emergence of a body of European law oriented toward new objectives: strategic autonomy, resilience, and defense. Yet the impact of these changes cannot be fully and adequately understood from a sector-specific perspective, because they go to the very foundations of European integration and the theory of the state. Accordingly, this article proposes, as a heuristic device, a new model of the state—the strategic state—that moves beyond the established European paradigm of the regulatory and guarantor state. The strategic state must be capable of acting strategically, through anticipation and the mobilization and deployment of all the resources at its disposal—public and private, civilian and military—to confront existential threats, preserve the values of the social and democratic state governed by the rule of law, and ensure its capacity to act autonomously, free from external pressures.

KEYWORDS: *strategic state; geopolitisation; securitisation; resilience; strategic autonomy; national security.*

SUMARIO: 1. PLANTEAMIENTO.— 2. PRESUPUESTOS: 2.1. Geopolitización; 2.2. Securitización; 2.3. Supranacionalización.— 3. FINES: 3.1. Autonomía estratégica; 3.2. Resiliencia; 3.3. Defensa.— 4. FORMAS DE ACTUACIÓN.— 5. GOBERNANZA.— 6. CONCEPTO: 6.1. Definición; 6.2. Término; 6.3. Extensión.— 7. BIBLIOGRAFÍA.

1. PLANTEAMIENTO

1. Por primera vez desde la caída del muro de Berlín, la Unión se está enfrentando a amenazas existenciales que afectan a su seguridad, independencia y unidad de acción¹. El actual contexto de interdependencias, volatilidad y complejidad pone

¹ Sobre la Unión, NIINISTÖ, 2024: 4; AZOULAI, 2026: 6; DOUGAN y HILLION, 2026: 61. En relación con Alemania, GÄRDITZ (2024: 407). El concepto de «amenaza existencial» está

en peligro su capacidad de actuar libre de presiones externas, medidas coercitivas o manipulación, conforme a sus intereses y valores². El retroceso del multilateralismo en favor de la *Realpolitik*, las campañas híbridas, el terrorismo, el extremismo, la emergencia climática, la revolución tecnológica y la polarización, entre otros fenómenos, cristalizan en variados *wicked problems* —en un contexto de «policrisis (global)»— entre los que destacan disrupciones en las cadenas de suministros, riesgos geopolíticos y dependencias de terceros Estados³. Situaciones que previamente se consideraban excepcionales están dejando de serlo y la probabilidad de que un evento altamente improbable de gran impacto tenga lugar —un «cisne negro» (*Black Swan*)— se ha incrementado⁴. El escenario internacional de seguridad es extremadamente complejo⁵. Las diferencias entre comercio y seguridad se están desdibujando y Europa está pagando el precio derivado de la externalización de su política de defensa durante décadas⁶. No parece exagerado afirmar que asistimos a un cambio de época (*Zeitenwende*)⁷.

2. En el pasado, la Unión ha demostrado su capacidad de respuesta frente a retos existenciales de carácter económico acometiendo distintas reformas institucionales. Sirvan de ejemplo las medidas adoptadas durante la Gran Recesión de 2008 y, recientemente, el lanzamiento del programa *Next Generation EU* (NGEU) de recuperación tras la pandemia —aunque la aproximación de la Unión en ambos casos fuera opuesta—⁸. El proceso de construcción europea —nacido de una catástrofe de magnitud indescriptible, el Holocausto— ha estado jalonado de momentos de crisis, que han servido de catalizadores de la integración⁹. Ahora, el nuevo escenario mundial exige una transformación de profundo calado, que está cambiando la naturaleza de la Unión. Parece extenderse la idea de que la Unión no puede ser únicamente un espacio de libertad y un mercado común, debe convertirse en un lugar seguro y una

consolidado en la retórica política, para referirse a la supervivencia y a la capacidad de autodestrucción de la humanidad: SEARS, 2021: 2. Una sistematización de estas amenazas, condicionadas por el orden internacional —LABORIE IGLESIAS, 2026: 3—, en STEINMÜLLER y GERHOLD, 2021: 42 ss.

² Sobre el contexto, DOZ y KOSONEN, 2014: 4. Sobre el impacto para la Unión, REKOWSKI, 2025: 253; DOUGAN y HILLION, 2026: 62.

³ SARI, 2020a: 847; BEHNKE y ECKHARD, 2022: 3, 5; MIRÓ, 2023: 316; REKOWSKI, 2025: 252; MOSER, 2026: 215; AZOULAI, 2026: 6. Sobre el concepto de «wicked problems», entendidos como problemas que, por naturaleza, son muy difíciles o imposibles, y que aparecen en situaciones complejas, contradictorias e incoherentes, AUSTIN y HÁJI, 2023: 6. Una propuesta de definición del extendido concepto de «policrisis», en LAWRENCE *et al.*, 2024: 2.

⁴ Sobre el concepto de «cisne negro», TALEB, 2022: XXII. Ejemplos recientes, como la pandemia, en BEHNKE y ECKHARD, 2022: 6, CIERCO SEIRA y SALAS RÍOS, 2023: 18.

⁵ KRUCK y WEISS, 2023: 1210.

⁶ Se refiere a la primera elección de Trump como alerta en materia de defensa, STEINBACH, 2025: 1641. Asimismo, pone como ejemplo la negociación del Acuerdo comercial entre la Unión y Estados Unidos (Acuerdo de Turnberry), que ha entrado en vigor el 1 de julio de 2026, MOSER, 2026: 213 y 214. Muy crítico con el carácter puramente transaccional de este acuerdo: SARMIENTO, 2026: 270.

⁷ VANDENBOSCH *et al.*, 2024; DAßLER y WEISS, 2026: 1273.

⁸ MARCO PEÑAS, 2021: 359; ZURSTRASSEN, 2025: 1.

⁹ AZOULAI, 2020: 1675; MÜLLER, 2021: 128; STEINBACH, 2025: 1669.

comunidad capaz de defender sus valores —dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos (art. 2 TUE)—¹⁰. Para ello, es necesario transformar la narrativa¹¹.

3. A la Unión ya no le basta con influir a nivel internacional con su poder regulatorio y magnitud geoeconómica¹². Debe asegurar su capacidad de acción en el contexto global, especialmente en ámbitos estratégicos. Con ese fin, los Estados han de reforzar su capacidad de actuación conjunta, en particular, en ámbitos tradicionalmente reservados al poder estatal, como la política industrial, la gestión de catástrofes y la defensa¹³. En paralelo, la Unión debe promover su autonomía estratégica para reducir dependencias externas —lo que pone en cuestión algunos de los postulados neoliberales que han arraigado durante décadas como razón de ser del proceso de integración europeo¹⁴—. Asimismo, la Unión debe construir resiliencia, que permita responder frente a todo tipo de amenazas, incluidas aquellas que puedan tener carácter híbrido, o que puedan aparecer en una zona gris de conflicto¹⁵. Finalmente, como *ultima ratio*, la Unión debe consolidar su capacidad de defensa colectiva.

4. En la última década, estos fines se han manifestado en el diseño y/o reforma de distintas normas de Derecho secundario. Las iniciativas se extienden por una pluralidad de sectores y políticas públicas de la Unión y de los Estados miembros —industria, comercio, energía, agricultura, defensa, migración y asilo, seguridad, salud, entre muchas otras—. Esta circunstancia dificulta el examen de su impacto transversal y la búsqueda de patrones comunes. A pesar de ello, su estudio preliminar permite identificar un Derecho con características singulares: se articula en torno a un nuevo lenguaje —autonomía estratégica, resiliencia, soberanía digital, amenazas, disrupciones, vulnerabilidad, materias primas fundamentales, infraestructuras críticas, por poner solo algunos ejemplos—; combina distintas formas de actuación con una orientación estratégica —planificación, poder de gasto y medidas coercitivas, entre otras—; y refuerza las estructuras de la Unión —en especial, la capacidad decisoria de la Comisión y la cooperación civil y militar—.

5. El presente trabajo parte de la hipótesis de que las transformaciones que se están produciendo a nivel europeo —en la Unión y en los Estados—, tanto en el plano político como jurídico, no pueden aprehenderse de forma adecuada y suficiente desde una perspectiva sectorial. Se entiende, además, que la magnitud y naturaleza de las reformas que se están llevando a cabo se proyectan directamente sobre las bases

¹⁰ Por todos, AZOULAI, 2020: 1675 y 2026: 10-11.

¹¹ ZURSTRASSEN, 2025: 2.

¹² Habla abiertamente de cambio de paradigma, MOSER, 2026: 214.

¹³ BIEL *et al.*, 2013: 7; MIRÓ, 2023: 325, 329; FAULKNER *et al.*, 2024: 1; SCHMIDT, 2025: 223; REKOWSKI, 2025: 253; STEINBACH, 2025: 1635; MOSER, 2026: 209, 211.

¹⁴ MIRÓ, 2023: 316, 319, 329. Sobre las tensiones internas entre competencia e industria, ZURSTRASSEN, 2025: 4.

¹⁵ Al respecto, la Comunicación Conjunta de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 6 de abril de 2016, JOIN(2016) 18 final, “Comunicación conjunta sobre la lucha contra las amenazas híbridas. Una respuesta de la Unión Europea”: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016JC0018>; SARI, 2020a: 854.

de la integración europea y la teoría del Estado. Afectan a la gobernanza de la Unión, hasta el punto de que se ha hablado de un nuevo pacto constitucional a nivel europeo¹⁶; y, lógicamente, se proyectan sobre el poder de los Estados. Sin duda, el análisis dogmático de las nuevas normas y de su aplicación debe estar apegado al Derecho positivo y a los ejes que articulan cada sector de actuación pública. Ese examen debe incardinarse, sin embargo, en un marco teórico más amplio, adaptado al contexto de cada momento y a los fines atribuidos a la Unión y a los Estados, respectivamente. Para determinar ese marco, tanto en el Derecho público como en la ciencia política, la filosofía y la sociología, es habitual recurrir a las denominadas formas de Estado (*Forms of State*) o a los llamados modelos de Estado (*Staatsbilder*)¹⁷, que se proyectan en muchos casos de forma simultánea sobre la Unión y los Estados. Se habla, así, de Estado fiscal (*Steuerstaat*), Estado social (*Sozialstaat*), Estado prestador (*Dienstleistungsstaat*), Estado militar (*Militärstaat*), Estado catalizador (*catalytic State*), Estado administrativo (*Administrative State*), Estado emprendedor (*entrepreneurial State*) o Estado de mitigación de riesgos (*derisking State*), entre otros muchos ejemplos¹⁸.

6. Los modelos de Estado surgen de forma intuitiva, normalmente en el plano político. Tratan de captar los cambios y las grandes transformaciones que se proyectan sobre el papel del Estado, sus fines y su relación con la sociedad. No se limitan a describir la realidad —pasada, presente o futura—, sino que actúan como ideas ordenadoras de nuevas realidades, simplificando una realidad compleja. Abren nuevos planos de análisis e investigación. En consecuencia, se sitúan en un plano muy elevado de abstracción y su intensión —esto es, su definición— es difusa. De hecho, es habitual que cada modelo de Estado se identifique con el conjunto del sistema jurídico¹⁹. Como todos los conceptos, los modelos de Estado iluminan una parte de la realidad —la que quieren destacar— y dejan en la penumbra otros puntos de vista. Además, tienen un gran poder de sugestión tanto en positivo como en negativo. Por estas razones, es necesario justificar adecuadamente su necesidad y las funciones que se les atribuyen²⁰. Una vez que se han consolidado, nada impide que estos modelos de Estado lleguen a dogmatizarse con posterioridad, al entroncar con distintos principios constitucionales²¹.

7. En Europa, desde que se produjeron los grandes procesos de liberalización y privatización de finales del siglo xx, en un contexto intensamente europeizado, el marco teórico de la actuación pública ha estado dominado por la imagen del «Estado regulador» (*Regulatory State*), que va de la mano del «Estado garante» (*Gewährleistungsstaat*)²². Conforme a este modelo, el Estado debe crear estructuras

¹⁶ AZOULAI, 2026: 10.

¹⁷ Sobre las formas de Estado, AZOULAI, 2026: 10; CAPORASO, 1996: 30. Con respecto a los modelos de Estado, VOßKUHL, 2001: 497.

¹⁸ *Ibidem*, 497, 508; CASSESE, 2013: 54; LEVI-FAUR, 2023: 1465; ZURSTRASSEN, 2025: 2.

¹⁹ VOßKUHL, 2001: 506-508, 509, 511.

²⁰ DÍEZ SASTRE, 2018: 191.

²¹ VOßKUHL, 2001: 508.

²² FRANZIUS, 2003: 494; RUGE, 2004: 313. Sobre la proyección de la idea de regulación en el contexto europeo y su distinción con la intervención pública en la economía, MALARET I GARCÍA, 2003: 332-335.

regulativas que faciliten a los sujetos privados la consecución de los fines de interés general. Esta función se proyecta tanto sobre los Estados miembros —cada vez con menor capacidad de decisión soberana— como, fundamentalmente, sobre la Unión —de la que parten los impulsos de transformación—²³.

8. A lo largo de la investigación se trata de justificar que el modelo de Estado regulador o garante no alcanza a explicar las principales transformaciones que se están produciendo a nivel político y jurídico en Europa en la actualidad —con esa finalidad, se exponen los presupuestos (2.), fines (3.), formas de actuación (4.) y estructuras de gobernanza (5.) de la Unión y de los Estados en la actualidad—. Es necesario elaborar una forma de Estado que ayude a iluminar nuevas realidades, encontrar nuevas conexiones en el Derecho vigente y sacar a la luz nuevos problemas que deban abordarse desde un punto de vista jurídico. Con esa función, eminentemente heurística, se propone el concepto de «Estado estratégico» (6.). Este modelo de Estado se elabora sobre la base del material jurídico producido en la Unión en la última década, que incluye Derecho positivo, *soft law* y jurisprudencia, principalmente. Se hace un esfuerzo por incorporar las grandes tendencias de nuestro tiempo, realizando un trabajo de destilación de sus características para incorporarlas al ámbito del Derecho²⁴. Además, se incorporan necesariamente nuevos «conceptos de moda», que provienen, en particular, del ámbito de los estudios estratégicos²⁵. Para afinar la definición del Estado estratégico, el concepto se contrasta con propuestas alternativas de modelos de Estado que se han elaborado en el ámbito académico, tanto jurídico —donde domina una aproximación tópica²⁶, con algunas excepciones²⁷— como politológico —donde se aprecia una mayor voluntad sistematizadora²⁸—.

2. PRESUPUESTOS

9. La elaboración de una nueva forma o modelo de Estado se justifica por la aparición de fenómenos históricos, políticos, económicos o sociales, que transforman los fines del Estado y, en consecuencia, sus formas de actuación y sus estructuras de gobernanza. Estos fenómenos actúan como presupuestos del respectivo modelo de Estado. Así sucedió tras la Segunda Guerra Mundial en el caso del Estado de bienestar (*Welfare State*) y del Estado social (*Sozialstaat*), realizado mediante un Estado prestador (*Leistungsstaat*)²⁹. Posteriormente, la recepción del concepto norteamericano de Estado regulador en Europa se vinculó a los procesos de privatización y

²³ FRANZIUS, 2003: 497, 516 y 2006: 547.

²⁴ Sobre la necesidad de abrir la dogmática a las tendencias de cada momento, KLAFFKI, 2025: 1002; con respecto a la resiliencia, BARCZAK, 2020: 611.

²⁵ Es el supuesto de las amenazas híbridas o zonas grises de conflicto, MILEVSKI, 2023: 718; BARCZAK, 2026: D12 ss.

²⁶ Sirvan de ejemplo, AZOULAI, 2026 y DOUGAN y HILLION, 2026.

²⁷ Es el caso del trabajo monográfico de ESTEBAN RÍOS, 2026.

²⁸ Como ejemplo, REKOWSKI, 2025 y ZURSTRASSEN, 2025.

²⁹ Por todos, GARRARD, 2022: 179 ss.

desregulación impulsados por el Derecho europeo³⁰. En la actualidad, es posible identificar una serie de transformaciones, que constituyen los presupuestos de un nuevo modelo de Estado: geopolitización, securitización y supranacionalización. Todas ellas aparecen de forma recurrente en la doctrina, especialmente en el ámbito de la ciencia política, y están reflejadas en un amplio número de las normas de Derecho europeo dictadas en la última década. Desde el punto de vista jurídico, son conceptos clave (*Schlüsselbegriffe*) llamados a cumplir una importante función heurística, como lo fueron en su momento los conceptos de privatización o globalización³¹. A continuación, se analiza cada uno de ellos.

2.1. Geopolitización

10. El inicio de la tendencia a la geopolitización puede situarse en la Gran Recesión de 2008, con la utilización del comercio por las grandes potencias para ganar peso en el tablero internacional. A partir de ahí ha aumentado exponencialmente con el primer mandato de Trump en 2017³², la invasión rusa de Ucrania en 2022 y el segundo mandato de Trump en 2025. La presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, se ha referido expresamente a una «Unión geopolítica» y a una «Comisión geopolítica» en distintas ocasiones³³. En efecto, la preocupación por los terceros Estados y las presiones geopolíticas no es nueva a nivel europeo³⁴. El proceso de integración siempre ha estado sometido a presiones externas. Sin embargo, desde el fin de la Guerra Fría, la construcción europea se ha centrado en las estructuras internas, en concreto, en la conformación del mercado interior. Ese proceso se ha realizado al amparo de un contexto internacional caracterizado por la hegemonía de Estados Unidos³⁵. La transformación de ese escenario exige una «adaptación geopolítica» de la Unión³⁶.

11. El concepto de geopolitización alude al marco teórico en el que un asunto o materia se aborda como una cuestión geopolítica³⁷. Esta aproximación se ha extendido más allá de la geografía política y las relaciones internacionales, donde se originó,

³⁰ MAJONE, 1994: 77.

³¹ DÍEZ SASTRE, 2018: 133 ss.

³² STEINBACH, 2025: 1644.

³³ Por ejemplo, en su discurso sobre el estado de la Unión, el 13 de septiembre de 2023: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_4426. Sobre la construcción de una «Comisión geopolítica», en detalle, HAROCHE, 2023: 970 ss.

³⁴ En este sentido, AZOULAI, 2026: 7, recuerda el Dictamen 1/76 del Tribunal de Justicia de 26 de abril de 1977 en relación con el segundo párrafo del artículo 228(1) sobre el Proyecto de Acuerdo relativo a la creación de un Fondo Europeo de Inmovilización de la Navegación Interior, TCEE EU:C:1977:63.

³⁵ MIRÓ, 2023: 318-319; FREUDLSPERGER y SCHRAMM, 2026: 2067; DOUGAN y HILLION, 2026: 61.

³⁶ DOUGAN y HILLION, 2026: 63.

³⁷ Acuña el concepto, con este perfil, CADIER, 2019, en relación con la asociación de la Unión con el Este de Europa.

alcanzando a otras disciplinas³⁸. En ese sentido, se produce una geopolitización de la integración europea en todas sus dimensiones³⁹. Las consecuencias de esa aproximación son, fundamentalmente, las siguientes: en primer lugar, poner el foco en la actuación de otros Estados o influencias externas, elaborando un mapa de la distribución del poder⁴⁰; en segundo lugar, utilizar técnicas de *hard power* o medidas de seguridad; y, finalmente, orientar las políticas a la solución de problemas vinculados a la definición o defensa del propio espacio o territorio⁴¹. Una parte importante de la política y el Derecho de la Unión (y de los Estados) se explica en esta clave.

12. Los tres informes basilares sobre el futuro de la Unión introducen reacciones frente a este proceso de geopolitización. Así, el «Informe Letta» sitúa a la seguridad económica como uno de los ejes del futuro del mercado interior en un nuevo escenario geopolítico. Considera que se debe promover la resiliencia de la Unión, mejorar su competitividad y salvaguardar sus intereses⁴². Por su parte, el «Informe Draghi» propone distintas medidas para fomentar el crecimiento sostenible en la Unión, teniendo en cuenta la brecha de innovación con Estados Unidos y China. Una de las áreas de acción que delinea es el aumento de la seguridad y la reducción de dependencias, especialmente con respecto a materias primas fundamentales y alta tecnología, así como el control de las inversiones extranjeras directas y el refuerzo de las capacidades en materia de defensa y espacio⁴³. Finalmente, el «Informe Niinistö» parte de los profundos cambios geopolíticos, ecológicos, económicos, sociales y tecnológicos actuales y se centra en la necesidad de reforzar la seguridad y la defensa de la Unión⁴⁴.

13. Estos informes se alinean con distintas estrategias elaboradas a nivel europeo, entre las que destacan dos: la «Estrategia de Preparación de la Unión para prevenir amenazas y crisis emergentes y reaccionar frente a ellas», de 26 de marzo de 2025⁴⁵; y la «Estrategia de Seguridad Económica de la Unión» de 2023, reformada en 2025 para consolidar la resiliencia de la Unión, garantizar el suministro de materias primas fundamentales y proteger las cadenas de valor de posibles perturbaciones⁴⁶. Asimismo, hay que tener en cuenta que esta aproximación geopolítica se traduce en acciones y reglas específicas en distintas normas de Derecho secundario que

³⁸ DEMIRCI *et al.*, 2026: 2089.

³⁹ FREUDLSPERGER y SCHRAMM, 2026: 2065; DAßLER y WEISS, 2026: 1272.

⁴⁰ PAQUET, 2001: 3.

⁴¹ MIRÓ, 2023: 316; ADRIAENSEN *et al.*, 2025: 3; FREUDLSPERGER y SCHRAMM, 2026: 2065.

⁴² LETTA, 2024: 134-135.

⁴³ DRAGHI, 2025: 7, 15, 20, 54 ss.

⁴⁴ NIINISTÖ, 2024: 16.

⁴⁵ Disponible *online*: <https://webgate.ec.europa.eu/circabc-ewpp/d/d/workspace/SpacesStore/b81316ab-a513-49a1-b520-b6a6e0de6986/file.bin>

⁴⁶ Disponible *online*: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023JC0020>. De forma complementaria, en el ámbito de la defensa, la OTAN aprobó en junio de 2024 una «Hoja de ruta sobre la seguridad de las cadenas de suministro críticas para la defensa»: https://www.nato.int/content/dam/nato/webready/documents/factsheets/1200-26_por_cien20Factsheet%20Defence%20Critical%20Supply%20Chain%20Security%20Roadmap_en.pdf

se proyectan desde hace años sobre materias diversas, como las siguientes: control de inversiones extranjeras directas (FDI)⁴⁷; resiliencia del mercado interior (IMERA)⁴⁸; autonomía estratégica en materias primas fundamentales (críticas) y semiconductores⁴⁹; y refuerzo de la industria de defensa (SAFE)⁵⁰.

2.2. Securitización

14. La progresiva geopolitización ha impulsado la «securitización» de la política y el Derecho de la Unión y de los Estados⁵¹. Las turbulencias actuales hacen vulnerables a nuestras sociedades frente a grandes shocks que no se pueden anticipar fácilmente⁵². El deterioro de las relaciones geopolíticas, en un entorno cada vez más volátil, cambiante y peligroso, justifica la inversión en seguridad y defensa⁵³. Por otro lado, el desarrollo de la ciencia de datos y los avances tecnológicos pretenden tener una mayor capacidad de predicción de riesgos y detección de peligros. Estos factores contribuyen a una evolución de la esfera de la seguridad que supone un profundo cambio en las funciones de la Unión y de los Estados⁵⁴.

15. La tendencia a la securitización comenzó, probablemente, con los ataques terroristas del 11-S. En esta primera fase, en 2003, la Unión aprobó su primera Estrategia de Seguridad, más centrada en la seguridad que en la defensa⁵⁵. De hecho, la

⁴⁷ Reglamento (UE) 2019/452 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de marzo de 2019, para el control de inversiones extranjeras directas en la Unión.

⁴⁸ Reglamento (UE) 2024/2747 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de octubre de 2024, por el que se establece un marco de medidas relativas a una emergencia del mercado interior y a la resiliencia de dicho mercado y se modifica el Reglamento (CE) n.º 2679/98 del Consejo. (Reglamento de Emergencia y Resiliencia del Mercado Interior) (IMERA).

⁴⁹ Reglamento (UE) 2024/1252 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, por el que se establece un marco para garantizar un suministro seguro y sostenible de materias primas fundamentales y por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1724 y (UE) 2019/1020; y Reglamento (UE) 2023/1781 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de septiembre de 2023 por el que se establece un marco de medidas para reforzar el ecosistema europeo de semiconductores y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/694 (Reglamento de chips).

⁵⁰ Reglamento (UE) 2025/1106 del Consejo, de 27 de mayo de 2025, por el que se crea el instrumento «Acción por la Seguridad de Europa (SAFE) mediante el Refuerzo de la Industria Europea de Defensa».

⁵¹ Hay que tener en cuenta el carácter anfibológico del término en función del concreto contexto en el que aparece: financiero o internacional. A los efectos de este trabajo, se utiliza la segunda acepción vinculada al auge de las medidas de seguridad a nivel internacional. MIRÓ, 2023: 323; LABORIE IGLESIAS, 2026: 9.

⁵² ELLIOTT y ROBERTS, 2025: 564.

⁵³ NIINISTÖ, 2024: 4; DRAGHI, 2025: 54.

⁵⁴ LEVI-FAUR, 2023: 1466.

⁵⁵ «Una Europa segura en un mundo mejor – Estrategia Europea de Seguridad», de 12 de diciembre de 2003: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:r00004>. BLOCKMANS, 2018: 1788-1789.

crisis económica de 2008 supuso un fuerte debilitamiento de los ejércitos europeos⁵⁶. Desde entonces, se ha instaurado progresivamente una cultura de la anticipación, de la alerta continua, que se ha teorizado a través de conceptos como el «Estado nervioso» (*nervöser Staat*)⁵⁷, la cultura del miedo (*Culture of Fear*)⁵⁸ o la sociedad de la seguridad (*Sicherheitsgesellschaft*)⁵⁹. Todos ellos se vinculan, principalmente, al fenómeno del terrorismo, aunque, con el tiempo, el miedo se ha extendido también a las catástrofes naturales derivadas de la emergencia climática⁶⁰.

16. El foco de la seguridad incorporó a la defensa en 2016, con la nueva Estrategia Global para la política exterior y de seguridad común. Este instrumento introduce un tono defensivo, apostando por más capacidades, más resiliencia y autonomía estratégica⁶¹. En los años sucesivos, han aparecido distintas amenazas internacionales que difuminan la distinción entre paz, guerra y conflicto —amenazas y ataques híbridos— y que se tratan de abordar con la nueva «Brújula estratégica para la seguridad y la defensa» de 2022 (*Strategic Compass*)⁶². Por su parte, la pandemia y el desarrollo de la inteligencia artificial han puesto al descubierto la dependencia estratégica de la Unión en ámbitos fundamentales. Esta acumulación de factores ha conducido a la asunción de que la Unión siempre está amenazada y, por esa razón, la garantía de su independencia estratégica exige reforzar su seguridad⁶³. Se observa, así, cómo la geopolitización ha reforzado y extendido la tendencia hacia la seguridad. El efecto es una búsqueda de la preparación frente a todo tipo de amenazas (*comprehensive preparedness*) y del control de las fronteras externas de la Unión. En paralelo, se expande la idea de que la Unión debe convertirse en un actor militar relevante⁶⁴.

17. La securitización designa un marco conceptual en el que distintos fenómenos se analizan como amenazas con el fin de construir seguridad. El proceso es exitoso cuando se identifican amenazas existenciales que requieren una reacción urgente y excepcional⁶⁵. Por seguridad, puede entenderse en sentido amplio la protección de

⁵⁶ *Ibidem*: 1786.

⁵⁷ BARCZAK, 2020: 2, 49.

⁵⁸ GLASSNER, 2018. Anteriormente, sobre la toma de decisiones movida por el miedo, SUNSTEIN, 2005.

⁵⁹ SINGELNSTEIN y STOLLE, 2012.

⁶⁰ RIFKIN, 2022: 1.

⁶¹ «Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte – Estrategia global para la política exterior y de seguridad común de la Unión Europea», junio de 2016: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf. Conclusiones del Consejo sobre la aplicación de la Estrategia Global de la UE en materia de Seguridad y Defensa, de 14 de noviembre de 2016: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14149-2016-INIT/es/pdf>. Defensa critical Este cambio de rumbo en materia de defensa se anticipaba ya por BIEL *et al.*, 2013: 7. Se analiza en BLOCKMANS, 2018: 1793-1794; HILLION, 2018: 1675.

⁶² «Una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa», 2022: https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-1_en. SARI, 2020a: 853. Como ejemplo de nuevas amenazas híbridas, URREA CORREAS, 2026.

⁶³ DRAGHI, 2025: 15; AZOULAI, 2026: 11.

⁶⁴ NIINISTÖ, 2024: 5, 13; DEMIRCI *et al.*, 2026: 2107; MOSER, 2026: 213.

⁶⁵ MCDONALD, 2008: 563, 580. En detalle, sobre el origen y significado del concepto en el marco de la Escuela de Copenhague, PINYOL-JIMÉNEZ, 2025: 53 ss., 56.

los individuos, la preservación del orden público y la respuesta frente a amenazas, que han sido funciones típicas de los Estados⁶⁶. La seguridad supone tener capacidad de respuesta frente a riesgos de todo tipo, que no siempre tienen origen en la violencia humana —seguridad alimentaria, seguridad energética⁶⁷, entre otras—. Por esa razón, la protección civil, como forma de respuesta frente a catástrofes, también es parte fundamental de la seguridad⁶⁸.

18. En realidad, la preparación para reaccionar frente a cualquier tipo de peligro o amenaza es propia de las medidas de seguridad nacional⁶⁹. El concepto de seguridad nacional puede retrotraerse al origen del Estado westfaliano, en el siglo XVII, pero se extendió, fundamentalmente, después de la Segunda Guerra Mundial. Se refiere a la capacidad de respuesta del Estado frente a todo tipo de amenazas potenciales; en la actualidad, terrorismo, catástrofes naturales, ciberataques o agresiones militares, entre otras. Por esa razón, la seguridad nacional penetra en la actuación pública a través de distintas dimensiones, más allá de la movilización y el uso de las fuerzas armadas —aunque estas sigan siendo de gran relevancia—. Se articula a través de políticas en el ámbito de la economía, energía, medio ambiente, seguridad alimentaria, migración y asilo, ciberseguridad, por poner algunos ejemplos⁷⁰.

19. Podría decirse, entonces, que la securitización de la Unión supone la incorporación a sus fines de la seguridad nacional. Sin embargo, la seguridad nacional corresponde a los Estados miembros conforme a lo dispuesto en el artículo 4(2) TUE⁷¹. De hecho, tanto en el Derecho primario como en el Derecho secundario —especialmente, en materia de protección de datos— se prevén supuestos de posible derogación o excepción de las normas europeas por los Estados con base en la seguridad⁷². A esos efectos, se manejan varios conceptos de seguridad (seguridad nacional, art. 4(2) TUE; seguridad pública, arts. 36, 45, 52, 65 TFUE; seguridad interna, arts. 71, 72 y 276 TFUE; e intereses esenciales de seguridad, art. 346 TFUE)⁷³.

⁶⁶ DRAGOMIR y BERINDEA, 2026: 19.

⁶⁷ Sirvan de ejemplo los efectos del calentamiento global en la sequía de Europa en 2026 y su impacto en la producción de energía: MAGUIRE, 2026.

⁶⁸ FAULKNER *et al.*, 2024: 1.

⁶⁹ En España, la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional ofrece el marco jurídico en este ámbito y enmarca la Estrategia de Seguridad Nacional 2021, aprobada por Real Decreto 1150/2021, de 28 de diciembre. Anualmente se elabora un Informe de Seguridad Nacional que analiza los ámbitos identificados en la Estrategia, subrayando las realizaciones y los retos más significativos de cada uno de ellos. El último que se ha publicado es el de 2025: https://www.dsn.gob.es/sites/default/files/2026-05/Informe%20Anual%20de%20Seguridad%20Nacional%202025_por_cien20-%20Accesible_2.pdf. En Alemania, también se aprobó la *Nationale Sicherheitsstrategie. Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland*, de 2023. En relación con la Estrategia Federal de Resiliencia, KLAFFKI, 2025: 1001. Italia está en proceso de adoptar una Estrategia de Seguridad Nacional.

⁷⁰ En detalle, KHALIL, 2025: 2065-2066.

⁷¹ Este precepto se propuso en el Tratado Constitucional de 2004 y se incluyó en el Tratado de Lisboa en 2007.

⁷² ØLYKKE, 2025: 1121-1122, 1131.

⁷³ Estos conceptos se tratan de sistematizar en la Opinión del Abogado General Sr. N. Emiliou, de 2 de marzo de 2023 (EU:C:2023:151). Sus argumentos se acogen por el Tribunal de Justicia (STJUE

20. El Tribunal de Justicia ha determinado que todos estos conceptos tienen la seguridad como denominador común, de manera que no se diferencian por el tipo de seguridad que protegen, sino por la clase de amenazas a la seguridad a las que se dirigen⁷⁴. En esa medida, la seguridad se refiere a intereses militares de los Estados, pero también a intereses no militares, como puede ser el mantenimiento de una capacidad mínima de producción industrial propia⁷⁵. En el ámbito de la protección de datos, la jurisprudencia europea ha considerado que la seguridad nacional se sitúa por encima de la seguridad pública y de otros objetivos similares. La seguridad nacional se define, incluso más allá del ámbito de la protección de datos, en los siguientes términos:

21. «A este respecto, debe señalarse, para empezar, que el artículo 4 TUE, apartado 2, establece que la seguridad nacional sigue siendo responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro. Esta responsabilidad corresponde al interés primordial de proteger las funciones esenciales del Estado y los intereses fundamentales de la sociedad e incluye la prevención y la represión de actividades que puedan desestabilizar gravemente las estructuras constitucionales, políticas, económicas o sociales fundamentales de un país, y, en particular, amenazar directamente a la sociedad, a la población o al propio Estado, tales como las actividades terroristas»⁷⁶.

22. Esta afirmación del Tribunal de Justicia, sustentada en la literalidad del Tratado, convive, sin embargo, con una atribución creciente a la Unión de competencias en torno a la prevención y gestión de riesgos, así como la respuesta frente a crisis, que se pueden reconducir a la garantía de seguridad nacional europea. La política de seguridad en la Unión se articula a través de instrumentos regulatorios, el fomento de la coordinación entre expertos, así como el intercambio de información y el poder de gasto, que conducen a un modelo integrado de seguridad⁷⁷. La introducción de un lenguaje nuevo a nivel europeo, como la autonomía estratégica y la resiliencia, permiten a la Unión adentrarse en un espacio aparentemente reservado a los Estados, pero donde los propios Estados han percibido la necesidad de integración, en los términos que se analizan seguidamente. Aparecen, así, nuevas medidas, como el control de las inversiones extranjeras en el mercado interior; o el deseo de la Unión de que sus datos estén alojados en Europa⁷⁸.

de 7 de septiembre, *Comisión c. Polonia*, C-601/21, EU:C:2023:629). Una propuesta de sistematización en la doctrina sobre la distinción y el alcance de las derogaciones y excepciones basadas en la seguridad a nivel europeo, en ØLYKKE, 2025: 1126, 1136.

⁷⁴ STJUE de 7 de septiembre, C-601/21, *Comisión c. Polonia*, EU:C:2023:629, apdos. 77-78.

⁷⁵ ØLYKKE, 2025: 1128-1129.

⁷⁶ STJUE de 6 de octubre de 2020, *La Quadrature du Net*, C-511/18, C-512/18 y C-520/18, EU:C:2020:791, apdo. 135. Se asume esta definición en la STJUE de 7 de septiembre, C-601/21, *Comisión c. Polonia*, EU:C:2023:629. En detalle, ØLYKKE, 2025: 1148.

⁷⁷ DRAGOMIR y BERINDEA, 2026: 20-21.

⁷⁸ HILDELANG y MOBERG, 2020: 1428; AZOULAI, 2020: 1681; ESTEBAN RÍOS, 2026: 198-199.

2.3. Supranacionalización

23. Las tendencias a la geopolitización y securitización descritas han tenido distintos efectos institucionales en el seno de la Unión⁷⁹. El resultado se puede englobar en el concepto de supranacionalización. Esto significa que se ha reforzado considerablemente el papel de la Comisión, pero también, en consecuencia, la intervención del Tribunal de Justicia y del Parlamento Europeo frente a los Estados. En este proceso los paralelismos con la construcción, *sui generis*, de un Estado europeo son inevitables. Es obvio que la Unión no es un Estado, ni en sentido político ni jurídico⁸⁰. Sus fuentes de legitimidad son distintas a las de un Estado, como también lo son los mecanismos de cumplimiento (*enforcement*) que tiene a su disposición. No tiene competencia plena en política exterior ni tampoco en seguridad y defensa, puesto que no monopoliza el uso de la fuerza —característico del concepto weberiano de Estado⁸¹—. Además, sigue manteniendo dos formas de gobierno: supranacional e intergubernamental⁸². Solo en algunos ámbitos de regulación económica y social la Unión ha presentado algunas características propias de un Estado⁸³. Sin embargo, puede decirse que los cambios producidos en los últimos años permiten identificar en la Unión algunas características típicas de la actuación estatal⁸⁴.

24. En concreto, la Unión ejerce funciones estatales esenciales y desarrolla instrumentos de actuación propios de los Estados para responder a su situación en el nuevo contexto geopolítico, especialmente en el espacio de integración supranacional. El tipo de riesgos y amenazas al que se enfrenta Europa se ha utilizado para justificar el refuerzo de la actuación de la Unión⁸⁵. Por su parte, los Estados comprueban las ventajas de cooperar debido al carácter transfronterizo de las amenazas que enfrentan⁸⁶. La necesidad de la Unión de actuar y defender sus propios valores es un mantra en el ámbito político y académico que necesariamente reconduce a la imagen de un Estado⁸⁷. Muchas de las medidas adoptadas se justifican en la ausencia de interoperabilidad y en la generación de una escala suficiente para hacer frente a las necesidades de respuesta frente a crisis y de defensa⁸⁸.

⁷⁹ Estos efectos se analizan por ADRIAENSEN *et al.*, 2025: 19 ss.

⁸⁰ De forma muy crítica con la tendencia a confundir a la Unión con un Estado, GOVAERE, 2026: 143. DOUGAN y HILLION, 2026: 62, se refieren al Dictamen del Tribunal de Justicia 2/13, de 18 de diciembre de 2014, sobre la adhesión de la Unión al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (EU:C:2014:2454) en el que se niega la condición de Estado de la Unión debido a su propia naturaleza. Aluden a la consolidada imagen de la Unión como una entidad no estatal, DEMIRCI *et al.*, 2026: 2091.

⁸¹ GRIMM, 2012: 8; AZOULAI, 2026: 9.

⁸² FAULKNER *et al.*, 2024: 2; REKOWSKI, 2025: 251; STEINBACH, 2025: 1636.

⁸³ MAJONE, 2014: 1216.

⁸⁴ REKOWSKI, 2025: 251.

⁸⁵ MIRÓ, 2023: 316.

⁸⁶ FAULKNER *et al.*, 2024: 2.

⁸⁷ Por todos, AZOULAI, 2026: 6.

⁸⁸ Con respecto a la defensa, STEINBACH, 2025: 1638, 1652.

25. Esto se manifiesta de forma clara en el ámbito de la protección civil, la política industrial, la seguridad y la defensa, donde se promueve activamente la capacidad para actuar de la Unión⁸⁹. La cooperación en materia de protección civil ha evolucionado en las últimas décadas hacia una mayor capacidad de respuesta de la Unión tras la pandemia⁹⁰. De forma progresiva, también se está supranacionalizando la política industrial que ha sido tradicionalmente un poder estatal⁹¹. Esto se explica, en gran parte, por su conexión con la defensa, que se presenta por parte de la doctrina como un bien público europeo definido en clave económica, junto a otros, como las infraestructuras digitales o energéticas⁹². Se produce, de este modo, un efecto «spillover» a través de la orientación de políticas supranacionales a la defensa debido al solapamiento entre los ámbitos económico y militar⁹³.

26. En el ámbito de la protección civil, con base en la competencia del artículo 196 TFUE y de la cláusula de solidaridad del artículo 222 TFUE, se ha fomentado la aproximación supranacional con ocasión de la sucesión de distintos desastres —sequías, incendios, pandemia—. En 2019 se promovió una modificación del Mecanismo de Protección Civil de la Unión que pasó a tener dos piezas: un repositorio europeo con capacidades voluntarias de los Estados y una reserva estratégica de la Unión (rescEU)⁹⁴. Esta reserva se utiliza como último recurso cuando un Estado miembro lo solicita. Se gestiona por la Comisión en estrecha coordinación con los Estados miembros titulares de los distintos recursos que, en cualquier caso, deben estar separados de las capacidades nacionales⁹⁵. El mecanismo se volvió a reforzar en 2021, a partir de la pandemia⁹⁶.

27. La defensa y la promoción de la industria en este sector se promueve más allá de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Así se refleja en el nombramiento del primer Comisario de Defensa en 2024⁹⁷. También, en la creación de una Dirección General de la Comisión para la Industria de Defensa y Espacio (DG DEFIS) que apoya las inversiones y el desarrollo de las cadenas de suministro en el ámbito de la defensa⁹⁸. La Comisión se ha reforzado como un actor fundamental en

⁸⁹ REKOWSKI, 2025: 252; MOSER, 2026: 212.

⁹⁰ FAULKNER *et al.*, 2024: 3, 20.

⁹¹ Al respecto, la Comunicación de la Comisión sobre la “Brújula de la Competitividad para la Unión Europea”, de 29 de enero de 2025: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0030>. ZURSTRASSEN, 2025: 2.

⁹² NIINISTÖ, 2024: 5; STEINBACH, 2025: 1639, 1664, 1666.

⁹³ STEINBACH, 2025: 1639, 1645.

⁹⁴ Decisión (UE) 2019/420 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de marzo de 2019, por la que se modifica la Decisión núm. 1313/2013/UE relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión.

⁹⁵ En detalle, FAULKNER *et al.*, 2024: 8-10.

⁹⁶ Al respecto, el Reglamento (UE) 2021/836 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de mayo de 2021 por el que se modifica la Decisión núm. 1313/2013/UE relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión.

⁹⁷ MOSER, 2026: 217.

⁹⁸ Al respecto: https://commission.europa.eu/about/departments-and-executive-agencies/defence-industry-and-space_en (última visita: 9 de agosto de 2026).

materia de defensa⁹⁹. Para ello ha utilizado su capacidad de planificación, regulación y su poder de gasto, fundamentalmente. Este proceso de supranacionalización ha aumentado la participación del Parlamento Europeo en decisiones en materia de defensa y ha mejorado las posibilidades de control por el Tribunal Justicia, ya que el papel de ambos es muy limitado en el marco de la PCSD¹⁰⁰. No obstante, en materia de defensa, las estructuras de compras públicas de carácter internacional, más allá de la Unión, son fundamentales —es el caso de la contratación mediante la OCCAR (*Organisation for Joint Armament Cooperation*), formada por Bélgica, Alemania, España, Francia, Italia y Reino Unido; la NSPA (*NATO Support and Procurement Agency*); y el programa FMS (*Foreign Military Sales*) del Gobierno de Estados Unidos—.

28. A pesar de esta tendencia, sigue existiendo un límite claro a la supranacionalización. Los Estados miembros controlan institucionalmente la PCSD (art. 24(1) TUE) y mantienen las funciones esenciales en materia de seguridad nacional¹⁰¹ —como se ha referido anteriormente—. En ese sentido, el artículo 346(1) b) TFUE permite a los Estados miembros adoptar las medidas necesarias para la protección de los «intereses esenciales de su seguridad», en concreto, con respecto a la producción o al comercio de armas, municiones y material de guerra, siempre que no afecte a la competencia en el mercado con respecto a productos que no estén dirigidos a fines militares —que se precisan en una lista por el Consejo—¹⁰². Asimismo, se prevé que ningún Estado miembro estará obligado a facilitar información cuya divulgación considere contraria a los intereses esenciales de su seguridad (art. 346(1) a) TFUE). La aplicación de esta posibilidad debe justificarse con base en su necesidad y proporcionalidad¹⁰³. En cualquier caso, dificulta la creación de inteligencia compartida a nivel europeo.

29. En este contexto, de progresiva securitización y supranacionalización, no es extraño que, en el discurso político, en la doctrina y, lo que es más importante, en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, aparezca con intensidad un rasgo propio de los procesos de construcción nacional, la formación de una «identidad de la Unión», más allá de las perspectivas puramente económicas del mercado¹⁰⁴. Los europeos se

⁹⁹ STEINBACH, 2025: 1646; MOSER, 2026: 217.

¹⁰⁰ MOSER, 2026: 219-220.

¹⁰¹ STEINBACH, 2025: 1636, 1643.

¹⁰² ØLYKKE, 2025: 1129.

¹⁰³ SSTJUE de 15 de mayo de 1986, *Johnston*, C-222/84, EU:C:1986:206; de 16 de octubre de 2003, *Comisión c. Reino de Bélgica*, C-252/01, EU:C:2003:547; de 8 de abril de 2008, *Comisión c. República italiana*, C-337/05, EU:C:2008:203; de 7 de junio de 2012, *Insinöörtoimisto InsTiimi Oy*, C-615/10, EU:C:2012:324; de 2 de abril de 2020, *Comisión c. República de Polonia*, C-715/17, EU:C:2020:257; y de 26 de abril de 2022, *NW*, C-C-368/20 y C-369/20, EU:C:2022:298. Al respecto, también, la Comunicación interpretativa de la Comisión sobre la aplicación del artículo 296 del Tratado en el ámbito de los contratos públicos de defensa {SEC(2006) 1554} {SEC(2006) 1555} /* COM/2006/0779 final */: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52006DC0779> —que se corresponde con el actual art. 346 TFUE—. ØLYKKE, 2025: 1121, 1128.

¹⁰⁴ Con respecto a la defensa política de los valores de la Unión, AZPITARTE SÁNCHEZ, 2022. En cuanto a la jurisprudencia, las SSTJUE de 16 de febrero de 2022, *Hungría*, C-156/21,

unen en un sentimiento de vulnerabilidad y de catástrofe, que debe conjurarse por el Derecho europeo. La consecuencia directa de la reivindicación de la identidad es tener la capacidad de defenderla frente a amenazas existenciales dentro de los límites de los Tratados¹⁰⁵. Así, aparecen en la doctrina menciones relativas al control del «destino» de la Unión o a elementos fundamentales del Derecho europeo: familia, sociedad y territorio¹⁰⁶. Estas afirmaciones se enmarcan claramente en una lógica clásica de supervivencia del Estado —aunque la Unión no sea, en sentido técnico, un Estado—. Existen, no obstante, voces críticas con respecto a las bases jurídicas y procedimientos en los que se está apoyando la Unión para realizar este giro estratégico¹⁰⁷.

30. La consolidación de la identidad de la Unión se acompaña de una nueva dimensión de protección del orden público europeo —de carácter colectivo—, que va más allá de la tradicional protección de los valores liberales y los derechos fundamentales —de carácter tendencialmente individual—¹⁰⁸. La dimensión colectiva permite a la Unión actuar como una entidad política independiente con arreglo a sus propios valores e intereses¹⁰⁹. Al respecto, se apunta en la doctrina a los estudios de ecología en los que se observa cómo, ante un entorno cambiante, los animales pasan de la búsqueda de la eficiencia individual, propia de la normalidad, a la búsqueda colectiva de la resiliencia, con el fin de volver de nuevo a la dimensión individual en un contexto de normalidad¹¹⁰. Hay que destacar que la adopción de medidas de resiliencia y respuesta frente a crisis puede entrar en tensión con la defensa de los derechos y libertades fundamentales¹¹¹ —tal y como sucede habitualmente en la dicotomía entre excepción y normalidad—. Al respecto, es preciso analizar hasta qué punto las reflexiones realizadas sobre el Derecho de la excepción pueden ser aplicables en este contexto o se han quedado anticuadas. Es posible que la consecución de los nuevos fines de la Unión y de los Estados requieran una nueva medida de proporcionalidad en la configuración de cargas para los ciudadanos, así como la capacidad de anticipar la excepción (*antizipierter Ausnahmezustand*) a través de normas integradas en el ordenamiento jurídico¹¹².

3. FINES

31. La propuesta de un modelo de Estado debe justificarse, necesariamente, por la aparición de nuevos fines públicos que no se aprehenden de forma adecuada con

EU:C:2022:97, apdos. 127 y 232; de 16 de febrero de 2022, *Polonia*, C-157/21, EU:C:2022:98, apdos. 145 y 265; STG de 27 de julio de 2022, *RT France*, T-125/22, EU:T:2022:483; y STJUE de 29 de abril de 2025, *Malta*, C-181/23, EU:C:2025:283, apdo. 93. También, MIRÓ, 2023: 331.

¹⁰⁵ AZOULAI, 2026: 12, 13; ROSAS, 2026: 255.

¹⁰⁶ Respectivamente, MOSER, 2026: 214, 222 y AZOULAI, 2026: 17.

¹⁰⁷ DOUGAN y HILLION, 2026: 67.

¹⁰⁸ AZOULAI, 2026: 12.

¹⁰⁹ KRUCK y WEISS, 2023: 1211.

¹¹⁰ PAQUET, 1995: 259.

¹¹¹ DOUGAN y HILLION, 2026: 65.

¹¹² Al respecto, en detalle, BARCZAK, 2020: 208, 675.

los modelos anteriores, o cuya importancia no se enfatiza suficientemente. En el caso del Estado regulador y garante, el modelo pivota en torno a una nueva responsabilidad que tiene como finalidad asegurar la prestación de servicios públicos propios del Estado social a través de las herramientas de la regulación (*Gewährleistungsverantwortung*)¹¹³. De esta manera, se trata de fomentar, principalmente, la eficiencia económica¹¹⁴. Se puede convenir en que esa responsabilidad no explica la posición que asumen en la actualidad la Unión y los Estados. Su actuación se orienta a nuevos fines (*Zwecke*), que requieren la identificación de concretas tareas o funciones (*Aufgaben*)¹¹⁵. En esta investigación se apunta únicamente a los fines¹¹⁶.

32. Anteriormente, se ha señalado que la tendencia a la securitización de la Unión y de los Estados se dirige a la promoción de la seguridad nacional [§ 18]. Bien podría ser ese el fin sobre el que pivota el nuevo modelo de Estado, no tanto por su novedad, sino por su relevancia contemporánea. Sin embargo, la ausencia de una base jurídica que permita a la Unión actuar en ese ámbito —reservado a los Estados— ha conducido a la creación de nuevos asideros conceptuales. Los fines sobre los que se puede asentar, así, la elaboración de un nuevo modelo de Estado son la autonomía estratégica, la resiliencia y la defensa. Los dos primeros son conceptos que aparecen en el discurso político y que, por tanto, deben someterse a un proceso de juridificación. Al igual que la defensa, deben desarrollarse de forma continuada debido a la imprevisibilidad y transformación de los riesgos y amenazas¹¹⁷. No tienen carácter transitorio o temporal. Esto supone una clara diferencia con las aproximaciones apoyadas en el carácter excepcional o circunstancial de los riesgos y amenazas, que se vincula con el Derecho de excepción, y que ha estado vigente en Europa en los últimos años¹¹⁸.

33. En cualquier caso, los fines señalados entroncan con el objetivo último que justifica la existencia del Estado: el mantenimiento de la paz y la seguridad¹¹⁹. El Tribunal Constitucional Federal Alemán tuvo la oportunidad de plasmar esta idea en la conocida sentencia sobre la prohibición de contacto de los terroristas de la Fracción del Ejército Rojo (*Kontaktsperre-Urteil*)¹²⁰. La Unión, a pesar de no ser un Estado, tiene como finalidad última promover la paz, sus valores y el bienestar de sus ciudadanos (art. 3(1) TUE)¹²¹. Entre sus responsabilidades aparece también el man-

¹¹³ Por todos, FRANZIUS, 2003: 507.

¹¹⁴ MAJONE, 1994: 79.

¹¹⁵ Sobre estos conceptos, FERNÁNDEZ GAZTEA, 2025: 46 ss.

¹¹⁶ Una identificación de las tareas o funciones estratégicas de la Unión y de los Estados, en FERNÁNDEZ GAZTEA, 2026.

¹¹⁷ En relación con la resiliencia en el ámbito digital, HOFFMANN-RIEM, 2023: 627.

¹¹⁸ Como ejemplo, AUBY, 2023: 8.

¹¹⁹ ISENSEE, 2016: 39.

¹²⁰ BVerfG 49, 24 (56), de 1 de agosto de 1978: “Die Sicherheit des Staates als verfaßte Friedens- und Ordnungsmacht und die von ihm zu gewährleistende Sicherheit seiner Bevölkerung sind Verfassungswerte, die mit anderen im gleichen Rang stehen und unverzichtbar sind, weil die Institution Staat von ihnen die eigentliche und letzte Rechtfertigung herleitet”.

¹²¹ GOVAERE, 2026: 143; DOUGAN y HILLION, 2026: 62.

tenimiento de la paz y la seguridad de sus Estados miembros (arts. 23 y 46 TUE)¹²². Los fines señalados se pueden atribuir, por tanto, a la Unión y a los Estados¹²³. Pero, además, requieren la colaboración de toda la sociedad¹²⁴. Es el conjunto de la comunidad —el Estado y la sociedad—, quien está llamado a lograr los fines señalados (*Whole-of-Society*)¹²⁵. El Estado sí debe asegurarse, en todo caso, de que esos fines se alcanzan¹²⁶. A continuación, se expone cada uno de ellos.

3.1. Autonomía estratégica

34. El concepto de autonomía estratégica surgió originalmente en la Francia Gaudista para evitar la dependencia de Estados Unidos en materia de seguridad. A lo largo de los años se ha europeizado y se ha extendido más allá de la seguridad y la defensa para alcanzar a distintas políticas europeas —véanse los Informes Letta y Draghi¹²⁷—. Esta europeización se explica como respuesta a la transformación del orden mundial¹²⁸. El concepto de autonomía estratégica aparece por primera vez en el contexto europeo como concepto clave de la Estrategia Global de la Unión de 2016¹²⁹. Con posterioridad, en 2021, la Comisión la calificó como «autonomía estratégica abierta» (*Open Strategic Autonomy*)¹³⁰. De este modo, buscaba evitar posibles giros proteccionistas por parte de algunos Estados —especialmente, los que tienen más capacidades industriales y tecnológicas—, así como evitar el posible aislamiento de la Unión¹³¹.

35. En la actualidad, la autonomía estratégica de la Unión (y de los Estados) alude a la búsqueda de soberanía económica y política. Para ello, se deben reducir las dependencias y vulnerabilidades de terceros Estados. En paralelo, se ha de promocionar el liderazgo en sectores tecnológicos emergentes. De esta manera, a través del poder económico y regulatorio de la Unión, se pretende asegurar la influencia geopolítica y garantizar su independencia de acción¹³². La autonomía estratégica co-

¹²² SCHMIDT, 2025: 224.

¹²³ AZOULAI, 2026: 10.

¹²⁴ Señala, así, SCHULZE-FIELITZ que se trata de una “Allzuständigkeit, nicht aber Alleinzuständigkeit” (1990: 30). Posteriormente, para referirse a la responsabilidad compartida en la protección de la población y de las infraestructuras críticas ante eventos naturales (pandemia, catástrofes naturales) o antropogénicos (terrorismo, agresiones), WEIß, 2002: 25; BARCZAK, 2020: 607.

¹²⁵ NIINISTÖ, 2024: 10; BARCZAK, 2026: D 92 ss. En relación con la resiliencia en el ámbito digital, HOFFMANN-RIEM, 2023: 627; sobre la responsabilidad frente a crisis, BECKER, 2024: 50; en torno a la construcción de resiliencia, KLAFKI 2025: 1001.

¹²⁶ BURGI, 1999: 28; WEIß, 2002: 291; FRANZIUS, 2003: 493.

¹²⁷ LETTA, 2024; DRAGHI, 2025.

¹²⁸ REKOWSKI, 2025: 250.

¹²⁹ Nota a pie 61.

¹³⁰ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones, de 18 de febrero de 2021, COM(2021) 66 final “Revisión de la política comercial – Una política comercial abierta, sostenible y firme”: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0066>

¹³¹ MIRÓ, 2023: 330; REKOWSKI, 2025: 261.

¹³² ZURSTRASSEN, 2025: 2.

necta, de esta manera, con fines esenciales del Estado, como la garantía de soberanía, integridad territorial e independencia¹³³, en el contexto de geopolitización y securitización al que se ha hecho referencia anteriormente [§§ 10 ss.]. La consecución de este objetivo se realiza a través de nuevas formas de actuación y estructuras de gobernanza, como se analiza más adelante.

36. El concepto de autonomía estratégica recorre las principales políticas de la Unión: competencia, industria, energía, agricultura, transición verde, defensa, justicia, política exterior, comercio, salud, transición digital o espacio exterior¹³⁴. La reducción de dependencias y vulnerabilidades se trata de lograr a través de normas como el Reglamento de materias primas fundamentales¹³⁵ o el Reglamento de chips¹³⁶. La potenciación de las capacidades europeas se fomenta a través de actos jurídicos como el Reglamento EDIP, en el ámbito de la industria de defensa —donde la autonomía estratégica cobra una especial relevancia—¹³⁷; o el Reglamento sobre fabricación de tecnologías de cero emisiones¹³⁸. También las previsiones relativas al «made in Europe», que aparecen en materia de contratación en defensa¹³⁹ y que, previsiblemente, se incorporarán a la futura norma en materia de contratación pública que reemplace las vigentes directivas, persiguen esta misma finalidad¹⁴⁰. En el entorno digital, la autonomía estratégica se hace omnipresente. Una razón importante es que gran parte porque los datos producidos en Europa se alojan en servidores gestionados por proveedores de terceros Estados, sometidos a jurisdicciones extranjeras¹⁴¹. En ese contexto, aparece un concepto propio que desplaza a la autonomía estratégica, aunque persigue objetivos equivalentes, se trata de la soberanía digital o soberanía tecnológica¹⁴².

¹³³ SCHMIDT, 2025: 228; CALLEJA Y BIANCHI, 2026: 424 ss.

¹³⁴ En detalle, MIRÓ, 2023: 317; BLÁZQUEZ NAVARRO, 2024: 141; REKOWSKI, 2025: 254.

¹³⁵ WEIß, 2025: 413. En la traducción española del Reglamento (UE) 2024/1252 (nota a pie 49) se ha optado por el término «materias primas fundamentales» en lugar de «materias primas críticas», que parece más ajustado al carácter estratégico de la norma. De hecho, en las versiones en otras lenguas se tiende a mantener ese término.

¹³⁶ Nota a pie 49.

¹³⁷ Reglamento (UE) 2025/2643, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2025, por el que se establece el Programa para la Industria de Defensa Europea y un marco de medidas para garantizar la disponibilidad y el suministro oportunos de productos de defensa («Reglamento EDIP»). Sobre las dificultades de alcanzar autonomía estratégica en este ámbito, el informe del Tribunal de Cuentas Europeo, Análisis 01/2026, «La política de defensa de la UE en el punto de mira»: https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/RV-2026-01/RV-2026-01_ES.pdf.

¹³⁸ Reglamento (UE) 2024/1735, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establece un marco de medidas para reforzar el ecosistema europeo de fabricación de tecnologías de cero emisiones netas y se modifica el Reglamento (UE) 2018/1724.

¹³⁹ MOSER, 2026: 221.

¹⁴⁰ Sobre este tipo de medidas, ESTEBAN RÍOS, 2026: 268. Sobre la preferencia europea, ver los artículos 70 y siguientes de la propuesta de Reglamento europeo de contratos y públicos y concesiones presentada por la Comisión el 9 de septiembre de 2026.

¹⁴¹ MIRÓ, 2023: 325.

¹⁴² Así lo señala expresamente la Comisión Europea en la Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, «Brújula Digital 2030: el enfoque de Europa para el Decenio Digital», de 9 de marzo de 2021, COM(2021) 118 final, nota 3.

3.2. Resiliencia

37. La resiliencia aparece inextricablemente ligada a la autonomía estratégica¹⁴³. Sin duda, es uno de los conceptos de moda contemporáneos¹⁴⁴. Se habla, incluso, de la «Edad de la resiliencia»¹⁴⁵. El origen de esta idea se ubica en la ciencia de materiales. De ahí transitó a la psicología, donde ha sido objeto de un importante desarrollo. Desde hace al menos dos décadas, recaló en las ciencias sociales, especialmente en la ecología y las ciencias políticas, así como en los estudios sobre seguridad y catástrofes naturales¹⁴⁶. En los últimos años, tras la pandemia, es posible encontrar este concepto en numerosos textos normativos, tanto europeos como nacionales de distinta naturaleza¹⁴⁷. La resiliencia se presenta, así, claramente, como un concepto viajero que transita entre distintas disciplinas o áreas de conocimiento (*travelling concept*)¹⁴⁸.

38. Conforme a su origen etimológico —del latín, *resilire*—, la resiliencia puede definirse como la capacidad de los sistemas, instituciones o infraestructuras de superar crisis a través de procesos de adaptación, sin perder su función o identidad. Un sistema resiliente debe ser capaz de absorber una amenaza, recuperarse y adaptarse de forma rápida y pragmática, aprendiendo de las situaciones de crisis que se hayan experimentado con anterioridad¹⁴⁹. La resiliencia se presenta de este modo como un concepto con una fuerte carga simbólica y metafórica¹⁵⁰. Además, es un concepto gradual referido, además, a cualquier tipo de crisis, situación de peligro o disrupción¹⁵¹. En el ámbito de las políticas públicas la construcción de resiliencia se proyecta como un fin que debe trascender los clásicos análisis de mera eficiencia o de optimización de medios. Eso significa promover la diversidad en el diseño de las distintas políticas, la experimentación y la creación de redundancias o duplicidades¹⁵². La construcción de resiliencia tiene, de este modo, un impacto directo en las formas de actuación de la Unión y los Estados [§§ 46 ss.], así como en sus estructuras de gobernanza [§§ 55 ss.].

39. Los planes nacionales para la recuperación y la resiliencia, diseñados en el marco del programa *Next Generation EU*, tenían precisamente esta orientación. Se dirigían, como muchas otras medidas adoptadas con posterioridad, a la construcción de resiliencia colectiva, del Estado y de la sociedad¹⁵³. Una de las piezas clave en esa tarea era la promoción de innovación que aumente la capacidad de anticipación y de

¹⁴³ Estrategia Global de la Unión de 2016, nota a pie 61.

¹⁴⁴ BOSCHETTI, 2023: 209.

¹⁴⁵ RIFKIN, 2022: 2.

¹⁴⁶ BARCZAK, 2020: 605-606; RIXER, 2021: 44-45.

¹⁴⁷ KLAFKI, 2025: 1000-1001.

¹⁴⁸ En los términos acuñados por Mieke BAL, 2002.

¹⁴⁹ ISENSEE, 2016: 33; BEHNKE y ECKHARD, 2022: 6; KLAFKI, 2025: 1001.

¹⁵⁰ ZORZETTO, 2023: 205.

¹⁵¹ BARCZAK, 2020: 608-609.

¹⁵² Al respecto, TALEB, 2022: 312; RIFKIN, 2022: 11 ss. También, LAWRENCE *et al.*, 2024: 14.

¹⁵³ RIXER, 2021: 43.

adaptación. La promoción de la autonomía estratégica de la Unión también puede considerarse una tarea al servicio de la construcción de resiliencia a través de distintas medidas, como el fomento y diversificación de la producción europea y la creación de reservas estratégicas¹⁵⁴ —es el caso de las reservas en el ámbito de las materias primas fundamentales¹⁵⁵, de las contramedidas médicas¹⁵⁶, el gas¹⁵⁷ o los medicamentos críticos¹⁵⁸—. Finalmente, la construcción de resiliencia se centra en el refuerzo de estructuras estratégicas con medidas dirigidas al propio mercado interior¹⁵⁹, entidades críticas¹⁶⁰, cadenas de suministro¹⁶¹, suelo¹⁶², o sectores clave como el sector financiero¹⁶³ o el sanitario¹⁶⁴. En este contexto, las redes y los sistemas de información tienen un papel clave para promover la resiliencia de toda la comunidad¹⁶⁵. Por esa razón, se han dictado también normas específicas al respecto con el fin de reforzar la ciberseguridad y la ciberresiliencia¹⁶⁶.

¹⁵⁴ Consejo Europeo, “Special Meeting of the European Council – Conclusions”, 1-2 de octubre de 2020, Bruselas.

¹⁵⁵ Nota a pie 49.

¹⁵⁶ Reglamento (UE) 2022/2372 del Consejo de 24 de octubre de 2022 relativo a un marco de medidas para garantizar el suministro de contramedidas médicas pertinentes para la crisis en caso de emergencia de salud pública a escala de la Unión.

¹⁵⁷ Reglamento (UE) 2022/1032 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de junio de 2022 por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2017/1938 y (CE) núm. 715/2009 en relación con el almacenamiento de gas.

¹⁵⁸ El 12 de mayo de 2026 se logró el acuerdo del Consejo, el Parlamento y la Comisión sobre el futuro Reglamento para fomentar la resiliencia en el suministro de medicamentos críticos: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2026/05/12/critical-medicines-act-council-and-parliament-reach-provisional-deal/>

¹⁵⁹ Reglamento IMERA (nota a pie 48).

¹⁶⁰ Directiva (UE) 2022/2557 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de diciembre de 2022 relativa a la resiliencia de las entidades críticas y por la que se deroga la Directiva 2008/114/CE del Consejo.

¹⁶¹ Directiva (UE) 2024/1760 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad y por la que se modifican la Directiva (UE) 2019/1937 y el Reglamento (UE) 2023/2859 y Ley de Chips (nota a pie 49).

¹⁶² Directiva (UE) 2025/2360, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de noviembre de 2025, relativo a la vigilancia y la resiliencia del suelo (Directiva de vigilancia del suelo).

¹⁶³ Reglamento (UE) 2022/2554 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de diciembre de 2022 sobre la resiliencia operativa digital del sector financiero y por el que se modifican los Reglamentos (CE) núm. 1060/2009, (UE) núm. 648/2012, (UE) núm. 600/2014, (UE) núm. 909/2014 y (UE) 2016/1011 (Reglamento DORA).

¹⁶⁴ Reglamento (UE) 2022/2371 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de noviembre de 2022 sobre las amenazas transfronterizas graves para la salud y por el que se deroga la Decisión n.º 1082/2013/UE; y Reglamento (UE) 2022/2372 del Consejo de 24 de octubre de 2022 relativo a un marco de medidas para garantizar el suministro de contramedidas médicas pertinentes para la crisis en caso de emergencia de salud pública a escala de la Unión.

¹⁶⁵ KALNIETE y PILDEGOVIČS, 2021: 24 ss.; TORREBLANCA, 2026: 23-24.

¹⁶⁶ Directiva (UE) 2022/2555 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de diciembre de 2022 relativa a las medidas destinadas a garantizar un elevado nivel común de ciberseguridad en toda la Unión, por la que se modifican el Reglamento (UE) núm. 910/2014 y la Directiva (UE) 2018/1972 y por la que se deroga la Directiva (UE) 2016/1148 (Directiva SRI 2); y Reglamento (UE) 2024/2847 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2024, relativo a los requisitos horizontales

3.3. Defensa

40. Uno de los principales bienes públicos que debe proveer el Estado es la seguridad doméstica y externa¹⁶⁷. La seguridad requiere el desarrollo de capacidades de defensa, que se conectan estrechamente con la autonomía estratégica y la promoción de resiliencia¹⁶⁸. La defensa se refiere a los recursos, sistemas, estructuras y políticas de entidades públicas dirigidas a proteger su población y sus intereses de amenazas y ataques en cualquier «dominio operativo»¹⁶⁹. Esos dominios, de acuerdo con la doctrina OTAN, son: tierra, mar, aire, ciberespacio y espacio ultraterrestre¹⁷⁰. No obstante, es posible encontrar otros adicionales, como, por ejemplo, el dominio cognitivo¹⁷¹; así como propuestas que presentan al propio Derecho como un nuevo dominio operativo¹⁷².

41. En la defensa, como fin público, se incluyen, además, las condiciones o actividades que permiten mejorar las capacidades defensivas, como la innovación tecnológica, las capacidades industriales, la contratación, las inversiones y las infraestructuras necesarias para la movilidad militar. Desde esta perspectiva, al igual que sucedía en el caso de la autonomía estratégica y la resiliencia, la defensa tiene carácter transversal en las políticas públicas¹⁷³. Ahora bien, la defensa se centra habitualmente en peligros y amenazas de carácter antropogénico¹⁷⁴; sin perjuicio de la posibilidad de movilizar recursos y efectivos militares para hacer frente a amenazas de otro tipo, como catástrofes naturales.

42. En el entorno europeo, la obligación de los Estados de garantizar seguridad interna y externa, actuando en cualquier situación de crisis, está fuera de toda duda¹⁷⁵. Se trata de una de las fuentes de legitimidad de los Estados modernos que, según el contexto, puede llegar a vincularse a un derecho fundamental a la seguridad¹⁷⁶. En el caso de la Unión Europea, existe, sin embargo, un déficit competencial en esta materia¹⁷⁷. Tradicionalmente, la defensa se ha dejado a la decisión de los

de ciberseguridad para los productos con elementos digitales y por el que se modifica el Reglamento (UE) núm. 168/2013 y el Reglamento (UE) 2019/1020 y la Directiva (UE) 2020/1828 (Reglamento de Ciberresiliencia).

¹⁶⁷ Por todos, LEVI-FAUR, 2023: 1461.

¹⁶⁸ Sobre la estrecha relación existente entre resiliencia social y defensa, HERNÁNDEZ GARCÍA, 2025: 9.

¹⁶⁹ MOSER, 2026: 210.

¹⁷⁰ AJP-01 Allied Joint Doctrine, Ed. F, v.1 (diciembre 2022) – COEMED.

¹⁷¹ CESEDEN, Documento de Trabajo 01/2020, “Implicaciones del ámbito cognitivo en las Operaciones Militares”, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2020.

¹⁷² SARI, 2020a: 860 y 2020b: 14.

¹⁷³ La definición del concepto de defensa y su alcance, se toma de MOSER, 2026: 210.

¹⁷⁴ KLAFKI, 2025: 1002.

¹⁷⁵ RIXER, 2021: 50.

¹⁷⁶ Al respecto, BECKER, 2024: 50. Sobre un derecho fundamental a la defensa, BARCZAK, 2026: D 8.

¹⁷⁷ MÜLLER, 2021: 123.

Estados a través de la PCSD, de carácter intergubernamental. Su finalidad es realizar operaciones de paz o estabilización a pequeña escala más allá de sus fronteras (arts. 42(1) y 43(1) TUE). En el caso de agresión a un Estado dentro de la Unión, la competencia corresponde a los Estados (art. 42(7) TUE), no a la Unión. Así se puso de manifiesto cuando Francia solicitó ayuda tras los atentados terroristas de 2015¹⁷⁸.

43. Desde la invasión de Rusia a Ucrania, la defensa se presenta, sin embargo, como una responsabilidad compartida en la Unión¹⁷⁹. El contexto presente exige la construcción paulatina de una «cultura común estratégica»¹⁸⁰, así como un incremento de la capacidad operativa. Con esa finalidad, se fomenta la autonomía estratégica en la industria de defensa y los bienes e infraestructuras de doble uso; así como la resiliencia, en los términos indicados anteriormente. De forma complementaria, se deben reorientar numerosas políticas públicas (civiles) que se proyectan sobre el mercado interior, la protección civil, la industria, las infraestructuras o la financiación de la I+D+i. Solo de ese modo se pueden mejorar, en conjunto, las capacidades militares¹⁸¹.

44. Desde el punto de vista organizativo, la administración militar se controla a nivel europeo por el Consejo. En el Servicio Europeo de Acción Exterior se ubica el Estado Mayor de la Unión Europea¹⁸². Tras el Brexit en 2016 y la consecuente pérdida de la capacidad militar del Reino Unido, se adoptaron dos medidas. En 2017, con base en lo previsto en el TUE (arts. 42(6) y 46 y Protocolo n.º 10), se estableció la Cooperación Permanente Estructurada (PESCO)¹⁸³. Es un marco que pretende fomentar el desarrollo de capacidades militares conjuntas por los Estados, aunque no ha logrado el impacto deseado¹⁸⁴. Ese mismo año se creó una estructura permanente de planificación y dirección de las operaciones militares conjuntas (*Military Planning and Conduct Capability*, MPCC)¹⁸⁵. A partir de la Brújula Estratégica de 2022, esta

¹⁷⁸ SCHMIDT, 2025: 226-227.

¹⁷⁹ SARMIENTO, 2026: 275.

¹⁸⁰ A su ausencia y a su necesidad se refirió en distintas ocasiones Josep BORRELL FONTELLES (Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad). Sirva como referencia su comparecencia ante el Parlamento Europeo en noviembre de 2019: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/639311/EXPO_BRI\(2019\)639311_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/639311/EXPO_BRI(2019)639311_EN.pdf)

¹⁸¹ MOSER, 2026: 211, 215. En este sentido, hay que destacar el endurecimiento del régimen de control de exportaciones de productos de doble uso (con aplicaciones civiles y militares) mediante el Reglamento (UE) 2021/821, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2021, por el que se establece un régimen de la Unión de control de las exportaciones, el corretaje, la asistencia técnica, el tránsito y la transferencia de productos de doble uso.

¹⁸² Decisión del Consejo, de 22 de enero de 2001, relativa a la creación del Estado Mayor de la Unión Europea.

¹⁸³ Decisión (PESC) 2017/2315 del Consejo, de 11 de diciembre de 2017, por la que se establece una cooperación estructurada permanente y se fija la lista de los Estados miembros participantes.

¹⁸⁴ STEINBACH, 2025: 1641.

¹⁸⁵ Decisión (UE) 2017/971 del Consejo, de 8 de junio de 2017, por la que se determinan las disposiciones de planificación y ejecución de misiones militares no ejecutivas PCSD de la UE y por la que se modifican la Decisión 2010/96/PESC relativa a una misión militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la formación de las fuerzas de seguridad somalíes, la Decisión 2013/34/PESC relativa a una misión militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la formación de las fuerzas armadas de Mali

estructura puede asumir operaciones ejecutivas. Desde 2025, la MPCC es, además, el cuartel general preferente para la Capacidad de Despliegue Rápido (*Rapid Deployment Capacity*, RDC). Todos estos pasos parecen orientarse a la creación progresiva de un ejército europeo¹⁸⁶.

45. También se han introducido innovaciones financieras de calado, que han acompañado un proceso de supranacionalización que también se refleja en el plano organizativo. Hay que tener en cuenta que el artículo 41(2) TUE impide que los gastos de operaciones de la PCSD se financien con cargo al presupuesto de la Unión. Con base en esa restricción, el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (*European Peace Facility*, EPF) se crea en 2021 para financiar operaciones militares y de defensa exterior¹⁸⁷. Tras la invasión rusa de Ucrania, ha permitido reembolsar parcialmente a los Estados los envíos de suministros. No obstante, su carácter intergubernamental exige unanimidad en la toma de decisiones, lo que ha facilitado el veto en el desembolso por Hungría durante más de un año¹⁸⁸. Por esa razón, se han fomentado numerosas medidas más allá de la PCSD, con el fin de reforzar la base tecnológica e industrial de defensa de la Unión (EDTIB, en sus siglas en inglés) —subvenciones, compra conjunta y préstamos (SAFE)—¹⁸⁹. Estas acciones conectan directamente con la promoción de la autonomía estratégica y la resiliencia de las cadenas de suministro en el ámbito de la defensa y se alinean con la Estrategia Europea de la Industria de Defensa y el Programa de la Industria Europea de Defensa. A través de estas medidas, la Comisión se ha posicionado como un nuevo actor relevante en el ámbito de la defensa¹⁹⁰ —lo que conecta directamente con la tendencia a la supranacionalización, a la que se ha hecho referencia anteriormente—.

(EUTM Mali) y la Decisión (PESC) 2016/610 relativa a una Misión de Asesoramiento Militar PCSD de la Unión Europea en la República Centroafricana (EUTM RCA). Al respecto, SCHMIDT, 2025: 228.

¹⁸⁶ SCHMIDT, 2025: 237.

¹⁸⁷ Decisión (PESC) 2021/509 del Consejo, de 22 de marzo de 2021, por la que se crea un Fondo Europeo de Apoyo a la Paz y se deroga la Decisión (PESC) 2015/528. Sobre la distinción de fuentes de financiación de los gastos de carácter administrativo y las operaciones con repercusiones en el ámbito militar o de la defensa, GALÁN PABLO, 2015: 21 ss.; y ALÍAS CANTÓN, 2018: 766.

¹⁸⁸ Una exposición detallada, en STEINBACH, 2025: 1643 ss.; SCHMIDT, 2025: 230 ss.; MOSER, 2026: 216-217.

¹⁸⁹ Reglamento (UE) 2021/697, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2021, por el que se establece el Fondo Europeo de Defensa y por el que se deroga el Reglamento (UE) 2018/1092; Reglamento (UE) 2023/1525, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de julio de 2023, relativo al apoyo a la producción de municiones (vigente hasta 2025); Reglamento (UE) 2023/2418, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de octubre de 2023, por el que se establece un instrumento para el refuerzo de la industria europea de defensa mediante las adquisiciones en común (EDIRPA); y Reglamento (UE) 2025/1106, del Consejo, de 27 de mayo de 2025, por el que se crea el instrumento «Acción por la Seguridad de Europa (SAFE) mediante el Refuerzo de la Industria Europea de Defensa». La base jurídica utilizada (art. 122 TFUE) se ha impugnado por el Parlamento Europeo y por Hungría. MOSER, 2026: 220. El Consejo también ha activado la cláusula de escape nacional del Pacto de Estabilidad para que los Estados que así lo soliciten, puedan incrementar su gasto en defensa.

¹⁹⁰ MOSER, 2026: 217.

4. FORMAS DE ACTUACIÓN

46. La consecución de los fines públicos que se han identificado —autonomía estratégica, resiliencia y defensa— se lleva a cabo mediante una combinación de formas de actuación. Como ya se ha podido comprobar, ninguna de ellas es nueva, pero su orientación estratégica y su relevancia sí lo son. Al hilo de la exposición se escogen algunos ejemplos que no tienen carácter exhaustivo, pero pretenden ser suficientemente ilustrativos.

47. La forma de actuación primaria, que sirve de presupuesto al resto, es la planificación¹⁹¹. Son innumerables las «estrategias» que se han elaborado a nivel europeo, pero también a nivel interno, con el fin de identificar vulnerabilidades, debilidades, sectores críticos o servicios esenciales, y diseñar los mecanismos adecuados para promover la capacidad de preparación (*preparedness*), que está asociada a la autonomía estratégica, la resiliencia y la defensa¹⁹². Junto a ellas, se impone la obligación a la Unión y a los Estados de elaborar planes específicos para determinadas situaciones de crisis o emergencias¹⁹³. Asimismo, a determinados sujetos públicos o privados, debido a su condición o tipo de actividades, se les impone también el deber de planificar su capacidad de respuesta ante determinadas circunstancias o escenarios, como se indica más adelante.

48. A pesar de las tendencias a la «desregulación»¹⁹⁴, la regulación es una herramienta de actuación fundamental, más allá del Estado regulador y garante, que sirve

¹⁹¹ Al respecto, RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, 2023.

¹⁹² Sirvan de ejemplo las siguientes, sin perjuicio de las que se han citado a lo largo de la exposición: Comunicación de la Comisión Europea y del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 5 de marzo de 2024, JOIN (2024) 10 final, “Una nueva Estrategia Industrial de Defensa Europea: lograr la preparación en materia de defensa de la UE a través de una industria de defensa europea resiliente y con capacidad de respuesta”: https://defence-industry-space.ec.europa.eu/document/download/65b11393-62fe-493b-af69-cf0be481b4d3_en?filename=JOIN_2024_10_1_ES_ACT_part1_v2.pdf; Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 28 de mayo de 2025, COM(2025) 270 final, “La Estrategia de la UE para las Empresas Emergentes y en Expansión. Elegir Europa para poner en marcha y expandir”. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0270>; Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 22 de febrero de 2021, COM(2021) 70 final: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0070>. Sobre la idea de «preparedness», RIXER, 2021: 52.

¹⁹³ Por ejemplo, en el ámbito sanitario, art. 5 Reglamento (UE) 2022/2371 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de noviembre de 2022 sobre las amenazas transfronterizas graves para la salud y por el que se deroga la Decisión n.º 1082/2013/UE.

¹⁹⁴ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 11 de febrero de 2025, COM(2025) 45 final, Programa de trabajo para la Comisión 2025: “Avanzar juntos: una Unión más audaz, más sencilla y más rápida”. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52025DC0045>.

a importantes valores constitucionales¹⁹⁵. En el contexto actual, la regulación se dirige, en primer lugar, a la modulación del Derecho de la competencia. Se promueve, así, la flexibilización de las reglas de ayudas de Estado para responder a situaciones de emergencia o por razones estratégicas, para promover los objetivos de la Unión y mejorar su resiliencia —por ejemplo, para apoyar el impulso de Proyectos Importantes de Interés Común Europeo¹⁹⁶—. En paralelo, se prevé la reforma de las normas de fusiones para promover la competitividad a nivel mundial de futuros «campeones europeos» (*European Champions*). El reto de estas políticas es proteger la competencia dentro del mercado interior y las industrias de los países con menor potencia industrial¹⁹⁷. Asimismo, se introducen distintas medidas de compra conjunta y de reforma de las reglas de licitación, mediante la promoción de la negociación o de la preferencia por empresas europeas¹⁹⁸. Y se promueve la presencia de los Estados en determinadas empresas estratégicas¹⁹⁹.

49. En el marco de la regulación se identifica, además, de forma recurrente, la imposición de cargas específicas a sujetos públicos o privados en atención a su carácter estratégico, crítico o esencial, debido a la actividad que desempeñan o de las infraestructuras o productos que manejan²⁰⁰. Esas cargas tienen como finalidad mejorar su resiliencia y/o asegurar su autonomía estratégica. La identificación de los sujetos corresponde a la Unión o a los Estados, según los casos —por ejemplo, a la Unión, en las materias primas fundamentales²⁰¹, y a los Estados, en las infraestructuras críticas²⁰²—. Los criterios para llevar a cabo esa determinación se fijan con mayor o menor precisión en las normas —en el caso de las materias primas fundamentales se establecen fórmulas²⁰³, no así en el caso de las infraestructuras críticas—.

50. El tipo de cargas que se imponen a nivel europeo a los sujetos privados pueden reconducirse, principalmente, a los siguientes: deberes de planificación²⁰⁴; realización de pruebas de resiliencia o simulaciones²⁰⁵; gestión de reservas estraté-

¹⁹⁵ Al respecto, RUSCHEMEIER, 2025.

¹⁹⁶ Comunicación de la Comisión, “Criterios para el análisis de la compatibilidad con el mercado interior de las ayudas para fomentar la realización de proyectos importantes de interés común europeo” (2021/C 528/02).

¹⁹⁷ MIRÓ, 2023: 323. Sobre la consolidación del mercado europeo de la defensa, COLOMA, 2025: 257 ss.

¹⁹⁸ SIEGEL, 2020: 582. Al respecto, los artículos 33 y 70 y siguientes de la propuesta de Reglamento europeo sobre contratos públicos y concesiones presentado por la Comisión el 9 de septiembre de 2026.

¹⁹⁹ ESTEBAN RÍOS, 2026: 226 ss.

²⁰⁰ BECKER, 2024: 50. Se habla, así, de entidades críticas, nacionales o de especial importancia europea, así como de servicios esenciales (Directiva 2022/2557, nota a pie 160); entidades esenciales o importantes (Directiva SRI 2, nota a pie 166); sectores y bienes de importancia crítica (art. 3 Reglamento IMERA); productos críticos (art. 8 Reglamento Ciberresiliencia, nota a pie 166); materias primas estratégicas y fundamentales (art. 2 Reglamento 2024/1252, nota a pie 49).

²⁰¹ Art. 3 Reglamento 2024/1252 (nota a pie 49).

²⁰² Art. 6 Directiva 2022/2557 (nota a pie 160).

²⁰³ Anexo I Reglamento 2024/1252 (nota a pie 49).

²⁰⁴ Art. 10 Reglamento IMERA (nota a pie 48).

²⁰⁵ Art. 1.1 Reglamento 2022/2554 (Reglamento DORA); art. 12 Reglamento IMERA; art. 33 Reglamento Ciberresiliencia; art. 24 Reglamento 2024/1252.

gicas²⁰⁶; fabricación o suministro de ciertos productos²⁰⁷; e intercambio de información para la identificación de vulnerabilidades o anomalías en las cadenas de suministros o el lanzamiento de alertas²⁰⁸. Solo en ocasiones se prevén posibles compensaciones por las cargas impuestas²⁰⁹. Por esa razón, será determinante analizar la idoneidad y proporcionalidad de las medidas impuestas y las vías, en su caso, de reclamación de los daños ocasionados. A estos efectos se pueden encontrar algunos paralelismos con las obligaciones de servicio público de los sectores regulados.

51. La movilización del poder de gasto (*spending power*) de la Unión y de los Estados al servicio de la autonomía estratégica, la resiliencia y la defensa se presenta como una forma de actuación característica que va más allá del Estado regulador y garante. La financiación del Estado regulador se realiza con un traslado de los costes a las empresas y sujetos privados que deben cumplir con las normas. Desde ese punto de vista, las limitaciones presupuestarias no juegan un papel relevante²¹⁰. La promoción de los nuevos fines públicos requiere, sin embargo, agregar la capacidad de gasto de los Estados y apoyar la inversión privada²¹¹ —un buen ejemplo fue el programa *Next Generation EU*, que va más allá de un mero instrumento de crisis y ha tenido un fuerte impacto, aunque desigual, en los Estados²¹²; así como otros fondos, con distinto alcance, a los que se ha hecho referencia a lo largo de la exposición o la activación coordinada de la cláusula de salvaguardia nacional del Pacto de Estabilidad por dieciocho Estados miembros para financiar gasto de defensa—. Este recurso al estímulo mediante financiación condicionada o la promoción de las compras públicas puede explicarse por los problemas competenciales de la Unión para actuar por otras vías²¹³. Resulta, sin embargo, un incentivo eficaz para afrontar la fragmentación en materia de seguridad, defensa y respuesta frente a crisis²¹⁴. Depende, eso sí, de la capacidad para asegurar la autonomía financiera y monetaria de la Unión²¹⁵.

²⁰⁶ Por ejemplo, art. 24 Reglamento 2024/1252. En detalle, ESTEBAN RÍOS, 2026: 242 ss.

²⁰⁷ Por ejemplo, a petición de la Comisión (art. 29 Reglamento IMERA, nota a pie 48); art. 10 Reglamento de contramedidas médicas (nota a pie 156).

²⁰⁸ Por ejemplo, art. 7 Reglamento IMERA (nota a pie 48); art. 16 Reglamento Ciberresiliencia (nota a pie 166); arts. 12, 23, 28-30 Reglamento SRI 2 (nota a pie 166).

²⁰⁹ Es el caso de las entidades críticas (art. 10 Directiva 2022/2557).

²¹⁰ MAJONE, 1994: 87.

²¹¹ DRAGHI, 2025: 8, 63 ss.

²¹² Las bases del programa en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 27 de mayo de 2020, COM(2020) 456 final, “El momento de Europa: reparar los daños y preparar el futuro para la próxima generación”: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0456> Sobre la importancia del programa, RUFFERT y LEINO-SANDBERG, 2022; En cuanto al impacto en el reparto de poder a nivel europeo e interno, en España, DÍEZ SASTRE y MARCO PEÑAS, 2024.

²¹³ MÜLLER, 2021: 124. STEINBACH, 2025: 1660.

²¹⁴ Con respecto a la defensa, *ibidem*: 1639.

²¹⁵ Sobre esta cuestión, y las medidas vinculadas a esta autonomía, como la internacionalización del euro y el impulso del Banco Europeo de Inversiones (BEI), en detalle, MIRÓ, 2023: 326-328. Sobre la

52. Junto a las formas de actuación señaladas, la promoción de autonomía estratégica, resiliencia y defensa se manifiesta, en particular, en la utilización de medidas de intervención o policía que tienen como finalidad evitar influencias extranjeras. Así, se prevé la monitorización y, en su caso, rechazo de inversiones extranjeras directas por razones de seguridad y orden público, especialmente cuando se realiza por empresas públicas de terceros Estados²¹⁶; el bloqueo de la adquisición de empresas europeas o la presentación de ofertas en licitaciones de contratos públicos cuando las operaciones estén financiadas por subvenciones extranjeras que puedan distorsionar el mercado interior²¹⁷; la reserva a empresas europeas de los contratos en ciertos sectores estratégicos²¹⁸; y la adopción de medidas de respuesta —incluidas, sanciones— en supuestos de coerción económica por un tercer país²¹⁹. De esta manera se pretenden reducir las vulnerabilidades frente a posibles amenazas extranjeras²²⁰.

53. Estas medidas están directamente alineadas con las tendencias a la geopolitización y securitización²²¹. En la doctrina son objeto de crítica por el abandono de herramientas de «soft power» que han caracterizado a la Unión y que se alinean con sus valores fundacionales²²². Asimismo, se pone de manifiesto la tensión que ejercen con los postulados de un mercado abierto que han caracterizado hasta ahora a la Unión²²³. En este contexto se plantea la duda sobre la utilidad de acudir a conceptos clásicos como el de proteccionismo²²⁴. Las particularidades del contexto, caracterizado por la emergencia climática, la existencia de nuevos modelos de comunicación y un intenso proceso de europeización²²⁵ se apuntan como factores que hacen algo

solidaridad de los Estados tras la pandemia, MARCO PEÑAS, 2021: 364 ss.

²¹⁶ Reglamento (UE) 2019/452 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de marzo de 2019, para el control de las inversiones extranjeras directas en la Unión. En España, por ejemplo, se cuestiona la instalación de una planta china para la fabricación de vehículos por su cercanía a la base naval de Ferrol (GONZÁLEZ, 2026). En la doctrina, HILDELANG y MOBERG, 2020: 1429-1430, 1434.

²¹⁷ Reglamento (UE) 2022/2560 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2022, sobre las subvenciones extranjeras que distorsionan el mercado interior; y Reglamento (UE) 2022/1031 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de junio de 2022, sobre el acceso de los operadores económicos, bienes y servicios de terceros países a los mercados de contratos públicos y de concesiones de la Unión, así como sobre los procedimientos de apoyo a las negociaciones para el acceso de los operadores económicos, bienes y servicios de la Unión a los mercados de contratos públicos y de concesiones de terceros países (Instrumento de contratación internacional-ICI).

²¹⁸ MOSER, 2026: 221.

²¹⁹ Reglamento (UE) 2023/2675 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de noviembre de 2023, relativo a la protección de la Unión y de sus Estados miembros frente a la coerción económica por parte de terceros países. Al respecto, MIRÓ, 2023: 324.

²²⁰ REKOWSKI, 2025: 257.

²²¹ MIRÓ, 2023: 323.

²²² En detalle, GOVAERE, 2026: 142-143.

²²³ DOUGAN y HILLION, 2026: 65.

²²⁴ En la doctrina iusadministrativista española sí parece emplearse este concepto para referirse a los cambios contemporáneos en el Derecho europeo: PINTOS SANTIAGO, 2022: 237-241. ESTEBAN RÍOS, 2026: 362 señala que la utilización de un nuevo lenguaje y nuevas formas no impide caracterizarlo como proteccionismo.

²²⁵ DI FABIO, 2019: 257-258.

anticuado el recurso a la idea de proteccionismo o a otras de corte similar, como la desglobalización. Desde el punto de vista económico parece que la integración económica sigue su curso, pero estructurada en torno a consideraciones geopolíticas. Se habla, así, de «integración conflictiva»²²⁶.

54. La última de las formas de actuación que puede identificarse es el refuerzo de la cooperación para lograr sus fines a través de asociaciones estratégicas²²⁷ —sin perjuicio de la política de adhesión de nuevos Estados a la Unión, que también forma parte de su aproximación estratégica²²⁸—. Esas asociaciones deben promoverse, especialmente, en áreas clave: recursos energéticos, materias primas fundamentales, semiconductores, vacunas, inmigración o antiterrorismo²²⁹. Con esa finalidad, desde 2021 se ha creado el puesto de *EU Chief Trade Enforcement Officer*²³⁰. La necesidad de crear asociaciones estratégicas plantea el reto de mantener la credibilidad en la promoción de los valores europeos. En la doctrina se promueve la apertura a las relaciones con Estados con valores distintos («socios rivales») para crear interdependencias económicas estratégicas²³¹. Es difícil establecer cuál es el límite en esa tarea. En algunos casos, es obvio que sea cuál sea, se ha rebasado²³².

5. GOBERNANZA

55. En la actualidad, la Unión y los Estados deben adoptar decisiones estratégicas en situaciones turbulentas, en un contexto de elevada incertidumbre, en el que, además, se pone en riesgo su capacidad de decidir de forma autónoma, libre de influencias o presiones extranjeras²³³. Además, deben asegurar su capacidad de actuación en cualquier circunstancia, de forma continuada²³⁴. Este escenario trasciende el propio del Estado regulador y garante, caracterizado por la toma de decisiones con un alto grado de discrecionalidad²³⁵. Las estructuras de gobernanza deben adaptarse a estas situaciones. No se hace referencia aquí a la creación de estructuras específicas *ad hoc* en distintas materias, sino a algunas directrices que caracterizan o deberían caracterizar a la gobernanza orientada a los fines que se han expuesto anteriormente.

²²⁶ MIRÓ, 2023: 319.

²²⁷ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones, de 18 de febrero de 2021, COM(2021) 66 final “Revisión de la política comercial – Una política comercial abierta, sostenible y firme”: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0066>

²²⁸ DOUGAN y HILLION, 2026: 65-66.

²²⁹ REKOWSKI, 2025: 261.

²³⁰ MIRÓ, 2023: 325.

²³¹ Al respecto, LETTA, 2024: 136; GOVAERE, 2026: 144.

²³² En relación con el diálogo entre la Unión y el régimen talibánafano, DEIROS BRONTE, 2026.

²³³ BEHNKE y ECKHARD, 2022: 4, 8.

²³⁴ NIINISTÖ, 2024: 16.

²³⁵ MAJONE, 1994: 89.

56. Los expertos en Derecho del riesgo se han ocupado de los problemas derivados de la incertidumbre en la adopción de decisiones públicas, también en supuestos improbables de gran impacto (cisnes negros)²³⁶. Sus estructuras de análisis pueden ser de gran utilidad en el contexto actual, pero deben adaptarse a los procesos de geopolitización y securitización. Eso supone centrarse en la capacidad de anticipación y la pluralidad de formas de actuación²³⁷. En última instancia, la finalidad es garantizar una toma de decisiones libre y autónoma, guiada por el Derecho, así como por los valores europeos²³⁸. Esto implica que las decisiones puedan ser controlables por los tribunales de forma ininterrumpida, en cualquier situación²³⁹. La consecución de estos objetivos exige mejorar la cooperación entre los Estados y las capacidades de la Unión. Asimismo, los Estados deben reforzar sus estructuras administrativas y judiciales, introduciendo redundancias o duplicidades y mejorando la interconectividad.

57. Tanto la burocracia como los tribunales se ven amenazados por las narrativas en torno a los beneficios de la desregulación y del desarrollo de la IA²⁴⁰. Ambos son, sin embargo, una garantía de resiliencia del Estado democrático de Derecho, así como la única forma de asegurar una respuesta rápida y eficaz en situaciones de crisis²⁴¹. Conviene, por ello, reforzar sus estructuras. En esa clave, la introducción de redundancias o duplicidades organizativas es esencial para asegurar el funcionamiento de la Administración y del Poder Judicial, su capacidad de respuesta rápida y la existencia de reservas en caso de fallo. Esto supone abandonar el dogma economicista de la optimización de recursos, que genera fragilidad²⁴². Desde el punto de vista de la organización administrativa, este planteamiento supone, verdaderamente, un cambio de paradigma²⁴³.

58. Finalmente, hay que tener en cuenta que, en situaciones excepcionales, se tiende a centralizar el poder dentro de la Administración hacia los niveles centrales o federales que, normalmente, tienen una mayor disponibilidad de recursos. Las estructuras descentralizadas se perciben como un obstáculo²⁴⁴. La interconectividad entre los distintos niveles de poder permite, sin embargo, una mejor colaboración con la sociedad y obtención de información más precisa para la toma de decisiones.

²³⁶ Al respecto, el análisis del principio de precaución y del principio del máximo mínimo (*maxi-min principle*) de SUNSTEIN, 2021, pp. 43 ss.

²³⁷ Sobre la insuficiencia de la aproximación ordinaria al riesgo en el contexto contemporáneo de grandes catástrofes, STEINMÜLLER y GERHOLD, 2021: 33; KLAFKI, 2025: 1002.

²³⁸ En este sentido, de forma gráfica, GÄRDITZ, 2024: 408.

²³⁹ RIXER, 2021: 59-60. Se refiere a la necesidad de crear normas *ad hoc* de suplencias o sustituciones, BARCZAK, 2020: 614. Sobre el control judicial en situaciones excepcionales, WOLFF y DÄHNE, 2026: 521 ss.

²⁴⁰ RUSCHEMEIER, 2025; AZOULAI, 2026: 9.

²⁴¹ BEHNKE y ECKHARD, 2022: 9; GÄRDITZ, 2024: 410. Estas conclusiones se extraen de un estudio de varios casos sobre la respuesta dada por la Administración alemana a la crisis de los refugiados de 2015-2016, por SEIBEL *et al.*, 2022: 124.

²⁴² Al respecto, en detalle, sobre los distintos tipos de redundancias, TALEB, 2022: 312.

²⁴³ KLAFKI, 2025: 1003; ZURSTRASSEN, 2025: 2.

²⁴⁴ En ese sentido, RIXER, 2021: 56; BECKER, 2024: 51-52.

La aparición de herramientas digitales, como los espacios de datos, pueden facilitar la interconectividad administrativa. En ese mismo sentido, debe asegurarse la capacidad de actuación administrativa de carácter transversal, reforzando la capacidad operativa entre distintos departamentos o sectores²⁴⁵.

59. La necesaria colaboración público-privada es otro elemento clave de la gobernanza, para asegurar la capacidad de aprendizaje conjunta que exige la construcción de resiliencia tanto del Estado como civil, de toda la comunidad²⁴⁶. La utilización de herramientas para compartir información y coordinar actuaciones puede ser de gran utilidad. También es fundamental la creación de capacidades militares conjuntas, entre los Estados, en el sentido que se ha expuesto anteriormente. Finalmente, otra pieza esencial de la gobernanza contemporánea es el adecuado entrelazamiento de la Administración civil y militar²⁴⁷.

60. Tanto en la colaboración público-privada como en la civil-militar cobra especial importancia el conocimiento experto, que ya se había identificado en el marco del Estado regulador y garante y en el Derecho del riesgo, con el fin de identificar el estado de la ciencia o del conocimiento²⁴⁸. En el caso del Estado regulador, la especialización se asegura mediante la creación de agencias especializadas, independientes, que tengan la capacidad de crear normas y asegurar su cumplimiento²⁴⁹. En la actualidad, a nivel europeo se considera necesario mejorar las estructuras de análisis y evaluación de vulnerabilidades y gestión de crisis²⁵⁰. En muchas ocasiones estas estructuras se sitúan en un espacio compartido de colaboración civil y militar, donde es necesario asegurar la inexistencia de influencias o interferencias externas.

61. El *Joint Research Center* ha elaborado múltiples trabajos relacionados con los fines estratégicos de la Unión, como dependencias estratégicas, resiliencia hídrica o soberanía digital²⁵¹. En 2017 se creó el *European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats* (Hybrid CoE), por iniciativa de Finlandia, que estrecha la colaboración entre la Unión y la OTAN²⁵². Asimismo, el antiguo Centro de Estrategia Política Europea, ahora denominado I.D.E.A. (*Inspire, Debate, Engage and Accelerate Action*) actúa como *think-tank* al servicio de la presidencia de la Comisión, especialmente en materias de carácter estratégico. En esta línea, la nueva DG DEFIS se apoya en unidades conformadas por expertos, como el *EU Observatory of Critical Technologies*, creado en 2021 para mejorar las sinergias entre las industrias civiles, de

²⁴⁵ NIINISTÖ, 2024: 18.

²⁴⁶ PAQUET, 1995: 260.

²⁴⁷ NIINISTÖ, 2024: 18, 21.

²⁴⁸ LADEUR, 2009: 167; CIERCO SEIRA y SALAS RÍOS, 2023: 40; en el mismo sentido, BEHNKE y ECKHARD, 2022: 8.

²⁴⁹ MAJONE, 1994: 81; LEVI-FAUR, 2023: 1463.

²⁵⁰ NIINISTÖ, 2024: 20.

²⁵¹ REKOWSKI, 2025: 258. Se pueden consultar las últimas publicaciones en: https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/home?pk_source=website&pk_medium=link&pk_campaign=SH_HP

²⁵² Más información en: <https://www.hybridcoe.fi>

defensa y del espacio. Este órgano elabora informes clasificados que sirven de base para la toma de decisiones de la Comisión. Está conformado por grupos de expertos que solo pueden pertenecer a entidades establecidas en la Unión y no controladas por entidades de fuera de la Unión²⁵³.

62. Con respecto a la colaboración directa civil y militar, en 2019 se creó la Célula Conjunta de Coordinación del Apoyo (*Joint Support Coordination Cell*, JSCC). Este órgano reúne a expertos del ámbito civil y militar y apoya a la MPCC, así como a la Capacidad Civil de Planeamiento y Ejecución (*Civilian Planning and Conduct Capability*, CPCC) en sus actuaciones en el exterior, siendo un ejemplo de colaboración entre las capacidades civiles y militares²⁵⁴. También vinculado al Servicio Exterior de la UE, dependiendo de forma directa del Alto Representante de la PSDC se sitúa el *EU Intelligence and Situation Center* (EU INTCEN), que permite la fusión de la inteligencia recabada por los Estados. En su seno se creó una *Hybrid Fusion Cell*, especializada en el análisis de amenazas híbridas.

6. CONCEPTO

63. La exposición realizada hasta el momento pretendía alcanzar dos objetivos. El primero es poner de manifiesto la insuficiencia del extendido modelo de Estado regulador y garante para abarcar una parte importante de las transformaciones que están afectando a la Unión y a los Estados desde hace años. El segundo es ofrecer el contexto y el material jurídico sobre el que se proyecta el modelo de Estado que aquí se propone, el «Estado estratégico». Sobre estas bases, se elabora, en seguida, el concepto de «Estado estratégico»: se formula su definición, se justifica el término elegido y se concreta su extensión²⁵⁵. Antes de continuar, conviene realizar dos breves precisiones de carácter metodológico.

64. Las formas o modelos de Estado no se elaboran, habitualmente, mediante un proceso inductivo. Su función es eminentemente heurística y, en consecuencia, se sitúan en un plano muy elevado de abstracción. Por esa razón, los modelos de Estado suelen ser el resultado de intuiciones. Esta circunstancia no impide que algunos modelos de Estado transiten con el tiempo hacia su consolidación como un tipo de Estado (*Staatstyp*). Eso sucede cuando se someten a largos procesos de abstracción y se llegan a dogmatizar como máximas o principios constitucionales²⁵⁶. Este trabajo propone simplemente un modelo de Estado. Ahora bien, la densa juridificación de las transformaciones a las que apunta puede servir en a corto plazo como sustrato para su progresiva consolidación como un tipo de Estado.

²⁵³ REKOWSKI, 2025: 260.

²⁵⁴ Al respecto, MOSER, 2019.

²⁵⁵ DÍEZ SASTRE, 2018: 48 ss.

²⁵⁶ Sobre la diferencia entre modelos de Estado (*Staatsbild*) y tipo de Estado (*Staatstyp*) en el sentido weberiano de tipo ideal, VOßKUHLE, 2001: 507-508.

65. Por otro lado, hay que tener en cuenta que el surgimiento de un nuevo modelo de Estado no sustituye, normalmente, al modelo o a los modelos anteriores. Es posible que el nuevo modelo atraiga la atención con respecto a otros, pero eso no significa que haga desaparecer a estos²⁵⁷. Cada uno cumple una función distinta, por lo que, en ocasiones, se solapan entre sí para proyectarse simultáneamente sobre un Estado que, cada vez, es más poliédrico. En el caso del Estado estratégico únicamente se quiere subrayar la aparición de una nueva dimensión o capa en la responsabilidad de la Unión y de los Estados²⁵⁸, de carácter estratégico, que penetra y transforma, en parte, sus responsabilidades previas —asumidas en el marco del Estado de Derecho, del Estado social o del Estado regulador y garante—. El nuevo modelo de Estado solo quiere, así, abrir nuevas vías de investigación y encontrar ejes explicativos para el análisis de la integración europea, de su Derecho y del Derecho de los Estados miembros.

6.1. Definición

66. Como se ha apuntado, la elaboración de modelos de Estado no suele producirse mediante un proceso inductivo. Por esa razón, es idóneo comenzar por su definición *per genus proximum et differentiam specificam*²⁵⁹. Esta tarea exige identificar las similitudes y diferencias del nuevo modelo de Estado con otros modelos de Estado existentes, con el fin de justificar su necesidad y utilidad. Por un lado, se han seleccionado varios modelos de Estado propuestos en el entorno académico europeo de la teoría política y del Derecho público con el fin de aprehender las transformaciones de la Unión y de los Estados vinculados a los procesos de geopolitización y securitización, fundamentalmente —aunque algunos van más allá de estos—. Se trata de los conceptos de «Estado regulador de la seguridad» (*regulatory security state*)²⁶⁰; «Estado del riesgo» (*risk state*)²⁶¹; «Estado del interés público» (*public interest state*)²⁶²; «Estado salvador» (*stato salvatore*)²⁶³; y «Estado nervioso» (*nervöser Staat*)²⁶⁴. Por otro lado, se analiza el concepto de «Estado estratégico» (*strategic state*), elaborado hace décadas por la doctrina anglosajona desde la perspectiva de la ciencia política.

67. El «Estado regulador de la seguridad» (*regulatory security state*) se caracteriza por operar a nivel europeo mediante la regulación, a través de distintas dimensiones de la seguridad. El acento en la construcción del concepto se pone en las formas de actuación: regulación —propias del Estado regulador— y medidas coercitivas orientadas al uso de la fuerza en cualquier tipo de problemas vinculados a la segu-

²⁵⁷ Se desarrolla esta idea, por LEVI-FAUR, 2023: 1463-1465.

²⁵⁸ Se habla de esta tendencia a la superposición de capas (*layering*) en lugar de acometer transformaciones fundamentales, en ZURSTRASSEN, 2025: 3.

²⁵⁹ Al respecto, DÍEZ SASTRE, 2018: 175 ss.

²⁶⁰ La propuesta se realiza por KRUCK y WEISS, 2023: 1206.

²⁶¹ LEVI-FAUR, 2023: 1459, 1468.

²⁶² GARRARD, 2022: 189 ss.

²⁶³ NAPOLITANO, 2008.

²⁶⁴ BARCZAK, 2021.

ridad —características del Estado de la seguridad—²⁶⁵. La principal objeción a este modelo radica en considerar que las transformaciones que se están produciendo en la actualidad pueden seguir explicándose mediante el modelo del Estado regulador, combinado con el Estado de seguridad. Ciertamente, la regulación sigue siendo una forma de actuación relevante, pero aparecen otras de gran impacto, como la planificación, el poder de gasto o las asociaciones estratégicas, que difícilmente se pueden poner en relación con el Estado garante o con el Estado de la seguridad. Al mismo tiempo, la idea de seguridad no transmite de forma clara el carácter transversal de las medidas que se están introduciendo en el Derecho de la Unión y de los Estados.

68. La propuesta del «Estado del riesgo» (*risk state*) se presenta como una alternativa al Estado regulador de la seguridad. Con respecto a las formas de actuación, entiende que van más allá de las propias del Estado regulador y destaca herramientas como la tributación y el gasto público. En cuanto al nombre, parte de la idea de que la gestión del riesgo es una función esencial del Estado en la que se puede embeber la seguridad²⁶⁶. Al igual que el modelo de Estado estratégico que aquí se propone, el Estado del riesgo trasciende el Estado regulador, aunque no logra ofrecer una panorámica amplia de la diversidad de formas de actuación contemporáneas. La crítica más sólida a este modelo es, no obstante, la fuerte connotación que tiene la idea de riesgo en el ámbito político y jurídico. El concepto de «sociedad del riesgo» (*Risikogesellschaft*) responde a un contexto específico de desarrollo industrial y tecnológico que, sin duda, sigue gozando de actualidad —especialmente, en relación con la inteligencia artificial—²⁶⁷. En ese sentido, se solapa con muchos de los problemas que aquí se han expuesto, como puede ser la anticipación o la relevancia de los expertos. No capta suficientemente, sin embargo, los presupuestos, fines y formas de actuación del nuevo modelo de Estado que aquí se propone²⁶⁸.

69. El concepto de «Estado salvador» (*stato salvatore*) se centra en el papel del Estado en el marco de la Gran Recesión de 2008, como rescatista activo del sistema financiero y de determinadas entidades privadas. También se proyecta sobre la fase de la recuperación tras la pandemia. Este modelo destaca los cambios en el Derecho de la competencia de la Unión y en las formas de actuación de los Estados a través de distintos instrumentos jurídicos y financieros. En esa medida, también comparte una importante zona de confluencia con el modelo de Estado estratégico, pero parte de presupuestos diferentes y se centra en fines distintos²⁶⁹.

70. Por su parte, la idea de «Estado nervioso» (*nervöser Staat*) alude a las transformaciones políticas y jurídicas que se han producido en el contexto europeo, fundamentalmente, tras los atentados terroristas del 11-S. Este modelo de Estado se asienta en una superación de la idea de excepción schmittiana, para reivindicar una

²⁶⁵ KRUCK y WEISS, 2023: 1206, 1211, 1215.

²⁶⁶ LEVI-FAUR, 2023: 1459, 1468.

²⁶⁷ Al respecto, la clásica obra de BECK, 1986.

²⁶⁸ Algunos de ellos sí se expresan en la idea de «Weltrisikogesellschaft», BECK, 2011.

²⁶⁹ En detalle, NAPOLITANO, 2008.

excepción anticipada (*antizipierter Ausnahmezustand*), que se integre en las estructuras jurídicas y que consiga generar un Derecho resiliente²⁷⁰. Este modelo de Estado presenta una amplia zona de intersección con el Estado estratégico, que aquí se propone. No engloba, sin embargo, fines como la autonomía estratégica y la construcción de resiliencia de la comunidad, ni se abre al análisis de formas de actuación como la planificación, la regulación, el poder de gasto o las asociaciones estratégicas.

71. Finalmente, la propuesta de un «Estado del Interés Público» (*public interest state*) se gesta en el ámbito anglosajón en relación con el retorno del Estado. Se centra en el reequilibrio entre el sector público y privado tras una intensa etapa neoliberal, con el fin de promover el bien común en un marco democrático²⁷¹. Al igual que sucedía con los demás modelos de Estado contrastados, es capaz de aprehender algunas de las transformaciones que aquí pretenden subrayarse. Sin embargo, la idea del bien común o del interés público es muy general. No está suficientemente connotada como para destacar cambios específicos en el Estado contemporáneo.

72. Una vez cotejados los distintos modelos de Estado que presentan concomitancias con el que aquí se propone, debe aludirse al concepto mismo de «Estado estratégico». Esta idea aparece en los estudios de la Administración pública de hace décadas para referirse a técnicas de planificación estratégica económica —en la URSS en los años veinte; en el *New Deal* americano en los años treinta; y en la doctrina dedicada a la planificación económica de los años sesenta del siglo pasado—. Con esta misma denominación se designa un modelo de Estado que reacciona frente a las políticas neoliberales y las reformas del *New Public Management* de los años ochenta con el fin de recuperar la capacidad de dirección (*steering capacity*) de los gobiernos democráticos²⁷².

73. En esta segunda línea, Gilles Paquet acuñó en los años noventa el concepto de «Estado estratégico» (*Strategic State*) como una tercera vía —alternativa al Estado neoliberal y al Estado keynesiano— en respuesta a la crisis del Estado canadiense. En un contexto caracterizado por la globalización, la disolución de las estructuras sociales tradicionales y la pérdida de confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas, el modelo del Estado estratégico pretendía subrayar la necesidad de asegurar la capacidad de dirección de las autoridades públicas a través de un plan con objetivos a largo plazo²⁷³. Su propuesta se enmarca en el ámbito de la economía política. En su momento, penetró en las políticas de la OCDE, inspirando reformas específicas en el Reino Unido y en Escocia en la primera década del siglo XXI²⁷⁴.

²⁷⁰ BARCZAK, 2021.

²⁷¹ GARRARD, 2022: 189 ss.

²⁷² En detalle sobre el uso del término, ELLIOTT y ROBERTS, 2025: 559.

²⁷³ PAQUET, 1995: 257-258 y 1997: 29, 33; ELLIOTT y ROBERTS, 2025: 560.

²⁷⁴ Al respecto, el informe elaborado por PAQUET, 2001, para la OCDE. Sobre las políticas en Reino Unido y Escocia, ELLIOTT y ROBERTS, 2025: 560-561.

74. Conforme a este modelo, la función última del Estado es garantizar la seguridad, así como la prosperidad y el mantenimiento de su modelo social²⁷⁵. Para ello, debe promover la resiliencia, entendida como la capacidad de recuperarse sin sufrir daños después de estar sometido a presión o de experimentar un shock²⁷⁶. Esto supone que el Estado ha de ser capaz de pensar a largo plazo y desarrollar capacidades estratégicas, así como de lograr una alineación estratégica entre los distintos niveles de gobierno y los sujetos privados²⁷⁷. En concreto, el Estado debe tener capacidad de anticipación de los retos y de elaboración de estrategias para afrontarlos, que puedan llevarse a la práctica con flexibilidad²⁷⁸. Estado, mercado y sociedad han de colaborar, así, estrechamente con el fin de asegurar su resiliencia y capacidad de aprendizaje conjunto²⁷⁹.

75. El modelo de Estado estratégico que aquí se propone supone una europeización del concepto descrito, adaptada a un orden mundial nuevo. Se asienta sobre los presupuestos, fines, formas de actuación y estructuras de gobernanza que se han expuesto y se proyecta tanto sobre la Unión como sobre los Estados. A diferencia del concepto ya existente, que propone un modelo de Estado, el concepto de Estado estratégico que aquí se maneja pretende describir una realidad que ya ha emergido. Su definición podría ser la siguiente:

Es un modelo de Estado capaz de actuar estratégicamente, anticipándose, movilizándolo y utilizando todos los recursos a su alcance —públicos y privados, civiles y militares— con el fin de hacer frente a amenazas existenciales, para preservar los valores del Estado social y democrático de Derecho y asegurar su capacidad de acción autónoma, libre de presiones externas.

6.2. Término

76. A continuación, es preciso justificar la elección del calificativo del modelo de Estado propuesto que, además, forma parte de su definición. En los últimos años, el uso del adjetivo estratégico ha experimentado una hiperinflación. Se trata de un concepto muy familiar y con gran resonancia que se utiliza con significados muy diversos²⁸⁰. A los efectos que aquí interesan, hay que diferenciar entre dos acepciones principales, que se exponen seguidamente.

77. La primera entronca con el origen etimológico del término. En griego, el «estratēgós» (στρατηγός) era un general del ejército. De manera que lo estratégico era lo referido a su capacidad de mando o actuación. Del griego, la palabra pasó al latín, lo que explica que esté presente en numerosas lenguas contemporáneas²⁸¹. El

²⁷⁵ *Ibidem*: 562.

²⁷⁶ PAQUET, 1995: 259.

²⁷⁷ ELLIOTT y ROBERTS, 2025: 561.

²⁷⁸ DOZ y KOSONEN, 2014: 4; ELLIOTT y ROBERTS, 2025: 562.

²⁷⁹ PAQUET, 1995: 259.

²⁸⁰ MILEVSKI, 2023: 721.

²⁸¹ Entrada «estratégico, ca», en el Diccionario de la lengua española.

Estado es estratégico cuando moviliza sus fuerzas para una batalla decisiva²⁸². Esta idea se puede utilizar en sentido estricto (militar). Así, por ejemplo, en el extendido concepto de «cultura estratégica» referido a la identidad de un Estado en cuestiones de defensa y seguridad²⁸³. Lo estratégico alude, así, al origen de las amenazas y, en última instancia, a la capacidad de utilizar la fuerza²⁸⁴ —en esa clave, se alude a una «responsabilidad estratégica» de la Unión en el Informe Niinistö²⁸⁵—. Pero también cabe un uso figurado de esta misma acepción, cuando se movilizan recursos económicos, industriales, políticos o sociales para hacer frente a todo tipo de amenazas existenciales. En este sentido, la determinación de sujetos, productos, áreas o infraestructuras estratégicas tiene que ver con una intersección entre relevancia económica y seguridad nacional en un contexto de rivalidad internacional, que exige una compleja elaboración teórica con el fin de guiar la toma de decisiones públicas²⁸⁶.

78. La segunda acepción del calificativo estratégico surge al trasladar el concepto del ámbito militar al entorno de la organización empresarial —en los años sesenta del siglo pasado— y, posteriormente, a la organización pública de la mano del *New Public Management* —en la década de los ochenta—²⁸⁷. Se refiere a la capacidad de planificación con carácter integral para hacer frente a retos a medio o largo plazo. Lo estratégico tiene que ver, así, con la anticipación problemas en un contexto complejo y con la capacidad de actuación operativa²⁸⁸.

79. El concepto de «Estado estratégico» que aquí se propone integra las dos acepciones señaladas. Es un Estado que se orienta a la protección de la seguridad nacional —en los términos indicados anteriormente [§ 18]— a través de distintas políticas y acciones y que debe ser capaz de prepararse, planificar y reaccionar frente a problemas que se plantean a largo plazo. La capacidad del adjetivo estratégico de aunar ambas perspectivas lo convierte en el calificativo idóneo para referirse al modelo de Estado que está emergiendo a nivel europeo. Es capaz de abarcar mejor la realidad y connotar también de forma más precisa la actuación requerida del Estado que otras fórmulas como las que se refieren únicamente a la seguridad, al riesgo, o al nerviosismo, a las que se ha hecho referencia anteriormente. Además, como se ha indicado, el adjetivo estratégico tiene una especial resonancia y familiaridad, por lo que facilita el diálogo interdisciplinar²⁸⁹.

²⁸² Alude a este significado de estrategia y estratégico, FREEDMAN, 2017, p. 92.

²⁸³ Sobre el concepto desde su creación en los años 70 por Jack Snyder en relación con las estrategias nucleares de Estados Unidos y la Unión Soviética hasta la actualidad, BIEL *et al.*, 2013: 7, 9.

²⁸⁴ MILEVSKI, 2023: 721; KHALIL, 2025: 2062.

²⁸⁵ NIINISTÖ, 2024: 11, 14.

²⁸⁶ Al respecto, el trabajo de DING y DAFOE, 2021: 184 ss.; REKOWSKI, 2025: 258.

²⁸⁷ CASTELLANOS NARCISO y CRUZ PULIDO, 2014; BRYSON, 2004.

²⁸⁸ DOZ y KOSONEN, 2014: 6, 10. La segunda entrada del Diccionario de la lengua española en torno a «estrategia» se refiere precisamente al arte o traza para dirigir un asunto y señala como sinónimos: plan, traza, táctica, planificación, planeamiento.

²⁸⁹ DÍEZ SASTRE, 2018: 193.

6.3. Extensión

80. La última pieza en la formación del concepto de Estado estratégico es su extensión, esto es, el objeto o fenómeno al que se refiere. Anteriormente se ha señalado que se propone un nuevo modelo de Estado para captar las transformaciones que se están produciendo a nivel europeo. La realidad y el material jurídico sobre el que se apoya el concepto de Estado estratégico son europeos. Esto no obsta, sin embargo, para que sea trasladable a realidades de otras latitudes, realizando, en su caso, los ajustes que se consideren oportunos. Por otro lado, el modelo se proyecta sobre la Unión y los Estados. Es obvio que la Unión no es un Estado, pero es inevitable caracterizar a la Unión con base en algunos modelos de Estado —como se hizo con el Estado regulador y garante—, en la medida en que la mayor parte de los impulsos transformadores de los Estados provienen, precisamente, de Europa. De hecho, cuando se piensa en las funciones y fines de la Unión se piensa en clave estatal²⁹⁰.

81. Ahora bien, el modelo de Estado estratégico no solo caracteriza a la Unión —que experimenta un paso más en la integración en este contexto—, sino también a los Estados miembros. En el contexto descrito de geopolitización y securitización, los Estados individualmente considerados pierden poder e influencia internacional²⁹¹. Comparten su soberanía y colaboran para asegurar su independencia, con el fin de evitar la fragmentación²⁹². La experiencia de crisis anteriores les ha demostrado las ventajas de colaborar a nivel europeo. Y las encuestas de opinión ponen de manifiesto un firme apoyo de la ciudadanía europea a la integración, especialmente, en materia de defensa, tradicionalmente reservada a los Estados²⁹³. Sin embargo, en términos de soberanía, integridad territorial y defensa, existe una clara tendencia a la reacción nacional²⁹⁴. Las distintas prioridades de los Estados conducen a un distinto reparto de cargas —defensa en el Este, fundamentalmente²⁹⁵, y migración en el sur—, así como a la pérdida de confianza mutua en asuntos como la inmigración, el cambio climático, la democracia o el tratamiento de las minorías o los conflictos internacionales²⁹⁶.

82. La magnitud y escala de los objetivos del Estado estratégico exigen, en muchos casos, la actuación de la Unión, pero habrá que esperar para valorar si el impulso político y las bases vigentes del Derecho primario son suficientes para contrarrestar el poder de los Estados. El Estado estratégico se prepara hacia afuera, ante amenazas ex-

²⁹⁰ VOßKUHL, 2001: 497. Crítico con esta «impronta estatal» en la construcción del Derecho administrativo europeo, BRITO BASTOS, 2023.

²⁹¹ STEINBACH, 2025: 1667.

²⁹² LEVI-FAUR, 2023: 1465; SARMIENTO, 2026: 277.

²⁹³ MOSER, 2026: 214.

²⁹⁴ DOUGAN y HILLION, 2026: 68.

²⁹⁵ MIRÓ, 2023: 330; STEINBACH, 2025: 1638.

²⁹⁶ AZOULAI, 2026: 9; en relación con la inacción sobre Gaza, SARMIENTO, 2026: 280; sobre la suspensión del acuerdo Schengen entre Italia y España ante el grave incidente ocurrido en la frontera hispano-marroquí en Ceuta el 30 de julio de 2026. STANLEY-BECKER, 2026.

ternas, pero en muchos Estados se está librando una lucha entre democracia liberal, democracia iliberal y autoritarismo²⁹⁷. La incapacidad de la Unión y de los Estados para asegurar el bienestar y una exitosa aproximación a las situaciones de crisis aboca hacia el autoritarismo y la puesta en peligro del Estado social y democrático de Derecho²⁹⁸. En esa batalla, la resiliencia debe predicarse del Derecho mismo y los juristas estamos llamados a desempeñar una importante tarea²⁹⁹.

7. BIBLIOGRAFÍA

- Johan ADRIAENSEN, Sophie VANHOONACKER e Igor SARKISSIAN, “The effect of geopolitisation on the EU’s polity: exploring institutional power shifts”, *Journal of European Public Policy*, 2025, pp. 1-25. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2025.2536546>
- Manuel ALÍAS CANTÓN, “Financiación de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP)”, *Revista General de Marina*, T. 275, mes 11 (nov.), 2018, pp. 757-775. Disponible online: <https://armada.defensa.gob.es/archivo/rgm/2018/11/rgm1118cap09.pdf>
- Jean-Bernard AUBY, “Los retos a los que se enfrentan los Derechos administrativos”, *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 67, 2023, pp. 4-17.
- Zubin AUSTIN y Aly HÁJI, “Regulation of Wicked Problems: Opportunities, Responsibilities and Threats”, *Journal of Medical Regulation*, núm. 109(3), 2023, pp. 6-11. DOI: <https://doi.org/10.30770/2572-1852-109.3.6>
- Loïc AZOULAI (editorial comments), “Europe is trembling. Looking for a safe space in EU law”, *Common Market Law Review*, núm. 57, 2020, pp. 1675-1688. DOI: <https://doi.org/10.54648/cola2020764>
- “EU law as a resilient and resisting concept”, *Common Market Law Review*, núm. 63, 2026, pp. 5-18. DOI: <https://doi.org/10.54648/cola2026003>
- Miguel AZPITARTE SÁNCHEZ, “La defensa política de los valores constitucionales”, *ReDCE*, núm. 37, 2022 (versión online, sin paginar): https://www.ugr.es/%7Eredce/REDCE37/articulos/02_AZPITARTE.htm
- Mieke BAL, *Travelling Concepts in the Humanities: a Rough Guide*, University of Toronto Press, Toronto, 2002.
- Tristan BARCZAK, *Der nervöse Staat, Ausnahmezustand und Resilienz des Rechts in der Sicherungsgesellschaft*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2020.
- *Bedingt abwehrbereit – Ist unsere Rechtsordnung auf die Abwehr äußerer Bedrohungen ausreichend vorbereitet?*, Verhandlungen des 75. Deutschen Juristentages, Erfurt 2026, Band I, C.H. Beck, München, 2026.
- Ulrich BECK, *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Suhrkamp SV, Frankfurt a. M., 1986.
- *Weltrisikogesellschaft: Auf der Suche nach der verlorenen Sicherheit*, Suhrkamp, Frankfurt a. M., 2011.
- Florian BECKER, “Bewältigung zukünftiger Krisen. Welche kompetenz- und organisationsrechtlichen Rahmenbedingungen werden benötigt, um effizient und effektiv zu reagieren”, *NJW*, 2024, pp. 50-53.

²⁹⁷ ELLIOTT y ROBERTS, 2025: 565; SCHMIDT, 2025: 223; ROSAS, 2026: 265. El extendido concepto de «democracia iliberal», se acuña tempranamente por ZAKARIA, 1997.

²⁹⁸ En relación con la resiliencia del Estado de Derecho frente a extremismos y radicalismos en Alemania, GÄRDITZ, 2024: 408; también, KLAFFKI, 2025: 1004.

²⁹⁹ ISENSEE, 2016: 34; SARI, 2020a: 859; BARCZAK, 2020: 612-613; MONTEDURO, 2023: 80 ss.; GÄRDITZ, 2024: 407; AZOULAI, 2026: 12, 13, 18; MOSER: 2026: 222.

- Natahlie BEHNKE y Steffen ECKHARD, “A systemic perspective on crisis management and resilience in Germany”, *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, núm. 15, 2022, pp. 3-19.
- Heiko BIEL, Bastian GIEGERICH y Alexandra JONAS, “Introduction”, en Heiko BIEL, Bastian GIEGERICH y Alexandra JONAS (eds.), *Strategic Cultures in Europe. Security and Defence Policies Across the Continent*, Springer VS, Potsdam, 2013, pp. 7-17.
- Irene BLÁZQUEZ NAVARRO, “Tecnología y geopolítica: sobre una teoría del cambio en las relaciones internacionales”, *ICE, Revista de Economía*, núm. 935, 2024, pp. 135-150. DOI: <https://doi.org/10.32796/ice.2024.935.7797>
- Steven BLOCKMANS, “The EU’s modular approach to defence integration: an inclusive, ambitious and legally binding PESCO?”, *Common Market Law Review*, núm. 55, 2018, pp. 1785-1826. DOI: <https://doi.org/10.54648/cola2018145>
- Barbara BOSCHETTI, «Diritto e resilienza (transformativa). Coordinate per un diritto capace di transizioni», *Forum di Quaderni Costituzionali*, núm. 3, 2023, pp. 208-222. Disponible online: www.forumcostituzionale.it
- Filipe BRITO BASTOS, “Metodología doctrinal en el Derecho Administrativo de la Unión Europea: reaccionar frente a la «impronta estatal»”, *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, núm. 8, 2023, pp. 7-69. DOI: https://doi.org/10.37417/RDP/vol_8_2023_1953
- John M. BRYSON, *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*, 3.^a ed., Jossey-Bass Inc., U.S., 2004.
- Martin BURGI, *Funktionale Privatisierung und Verwaltungshilfe. Staatsaufgabendogmatik – Phänomenologie – Verfassungsrecht*, Mohr Siebeck, Tübingen, 1999.
- David CADIER, “The Geopoliticisation of the EU’s Eastern Partnership”, *Geopolitics*, núm. 24(1), 2019, pp. 71-99. DOI: <https://doi.org/10.1080/14650045.2018.1477754>
- Daniel CALLEJA y Daniele BIANCHI, “Conclusions: Shaping the Sovereignty of a Geopolitical Europe”, en European Commission: Legal Service, *Exploring the New Frontiers of EU Law*, European Union, 2026, pp. 423-465. Disponible online: <https://data.europa.eu/doi/10.2880/2469536>
- James A. CAPORASO, “The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory or Post-Modern?”, *Journal of Common Market Studies*, núm. 34:1, 1996, pp. 29-52. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1996.tb00559.x>
- Sabino CASSESE, “El surgimiento y el desarrollo del Estado administrativo en Europa”, en Armin VON BOGDANDY y Oriol MIR, *El Derecho administrativo en el espacio jurídico europeo*, tirant lo blanch, Valencia, 2013, pp. 25-57.
- José Ever CASTELLANOS NARCISO y Mauricio A. CRUZ PULIDO, “Una Mirada a la Evolución Histórica de la Estrategia Organizacional”, *REAL (Revista de Estudios Avanzados de Liderazgo)*, núm. 3(1), 2014 (versión digital sin paginar). Disponible online: <https://www.regent.edu/journal/real-revista-de-estudios-avanzados-de-liderazgo/estrategia-organizacional/>
- César CIERCO SEIRA y Mercè SALAS RÍOS, “Las reservas de material sanitario estratégico. Reflexiones legales y económicas”, *Revista de Derecho y Genoma Humano*, núm. 59, 2023, pp. 15-51. DOI: <https://doi.org/10.14679/3192>
- Gabriel COLOMA, “Financiación de la industria de defensa en el ecosistema europeo: de tema tabú a elemento vertebrador de la vida comunitaria”, en Alberto PALOMAR OLMEDA y Ángel DE ÁLVARO MONTERO (dirs.), Rafael MORENO IZQUIERDO (coord.), *Régimen jurídico de la industria al servicio de la Defensa. La problemática comunitaria y estatal de la contratación de bienes y servicios*, 2.^a ed., Aranzadi, Las Rozas, 2025, pp. 231-266.
- Benjamin DAßLER y Moritz WEISS, “Beyond the European Army Illusion: A Prudent Strategy for the Real European Zeitenwende”, *Journal of Common Market Studies*, núm. 64(3), 2026, pp. 1272-1284. DOI: <https://doi.org/10.1111/jcms.70029>
- Trinidad DEIROS BRONTE, “Las afganas resisten solas tras cinco años de terror talibán: “Guardar silencio representaría aceptar la injusticia””, *El País*, 9 de agosto de 2026: <https://elpais.com/internacional/2026-08-09/las-afganas-resisten-solas-tras-cinco-anos-de-terror-taliban-guardar-silencio-representaria-aceptar-la-injusticia.html>

- Buket Buse DEMIRCI, Christian FREUDLSPERGER y Frank SCHIMMELFENNIG, “Geopolitical rebordering? External boundary formation in the European Union”, *Journal of European Public Policy*, núm. 33, 2026, pp. 2089-2113. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2025.2548346>
- Udo DI FABIO, “Von der Gewerbeordnung zur Transformationspolitik des 21. Jahrhunderts”, *GeW*, 2019, pp. 257-260.
- Silvia DíEZ SASTRE, *La formación de conceptos en el Derecho público*, Marcial Pons, Madrid, 2018.
- Silvia DíEZ SASTRE y Ester MARCO PEÑAS, “El derecho del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: ¿evolución del Derecho público a través de un nuevo *spending power*?”, *Cef Legal. Revista práctica de Derecho*, núm. 285, 2024, pp. 41-78. DOI: <https://doi.org/10.51302/celegal.2024.22271>
- Jeffrey DING y Allan DAFOE, “The Logic of Strategic Assets: from Oil to AI”, *Security Studies*, núm. 30:2, 2021, pp. 182-212. DOI: <https://doi.org/10.1080/09636412.2021.1915583>
- Michael DOUGAN y Christopher HILLION, “Adapt or Perish: Reviving the EU’s *raison d’être*”, *Common Market Law Review*, núm. 63, 2026, pp. 61-76. DOI: <https://doi.org/10.54648/cola2026007>
- Yves DOZ y Mikko KOSONEN, *Governments for the Future: Building the strategic and agile State*, 18 de agosto de 2014, Sitra Studies, Helsinki, 2014, pp. 1-52. Disponible online: <https://arkisto.sitra.fi/app/uploads/2017/02/Selvityksia80-9.pdf>
- Mario DRAGHI, “The future of European Competitiveness. Part A / A competitiveness strategy for Europe”, septiembre de 2024, European Union, 2025, disponible online: https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness%20%20A%20competitiveness%20strategy%20for%20Europe.pdf
- Andrea Nicoleta DRAGOMIR y Sergiu Gabriel BERINDEA, “Public Security as an administrative function in the European Union. A Multilevel Governance Approach”, *Public Security and Public Order*, núm. 38(1), 2026, pp. 19-31. DOI: <https://doi.org/10.13165/PSPO-25-38-01-02>
- Ian C. ELLIOTT y Alasdair ROBERTS, “The concept of the strategic state: An assessment after 30 years”, *Australian Journal of Public Administration*, núm. 84, 2025, pp. 558-569. DOI: <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12685>
- Javier ESTEBAN RÍOS, *El Derecho Administrativo para el repliegue de la globalización económica: en busca de la autonomía estratégica*, Atelier, Barcelona, 2026. Disponible online: https://atelieropenaccess.com/products/el-derecho-administrativo-para-el-repliegue-de-la-globalizacion-economica-en-busca-de-la-autonomia-estrategica?srsId=AfmBOoqVfFex1rPOLvssRVu0SnO8PYy6BWnbE-yoCnlm_raEXiK3M2IYI
- José ESTEVE PARDO, “La Administración garante. Una aproximación”, *RAP*, núm. 197, 2015, pp. 11-39. DOI: <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rap.197.01>
- Holly FAULKNER, W. John HOPKINS y Silke CLAUSING, “To the RescEU? Disaster Risk Management as a Driver for European Integration”, *European Public Law*, núm. 30(1), 2024, pp. 1-21. DOI: <https://doi.org/10.54648/euro2024002>
- Joseba K. FERNÁNDEZ GAZTEA, *La función administrativa. Concepto y aplicaciones*, Marcial Pons, Madrid, 2025.
- “Las funciones estratégicas en la Unión Europea” (inédito), 2026.
- Claudio FRANZIUS, “Der Gewährleistungsstaat – ein neues Leitbild für den sich wandelnden Staat?”, *Der Staat*, núm. 42(4), 2003, pp. 493-517. <https://www.jstor.org/stable/43643550>
- “Die europäische Dimension des Gewährleistungsstaates”, *Der Staat*, núm. 45(4), 2006, pp. 547-581. DOI: <https://www.jstor.org/stable/pdf/43643673.pdf>
- Christian FREUDLSPERGER y Lucas SCHRAMM, “Assessing external pressures: European integration in the geopolitical age”, *Journal of European Public Policy*, núm. 33:8, 2026, pp. 2063-2088. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2025.2608177>
- Sir Lawrence FREEDMAN, “The Meaning Of Strategy: Part I: The Origin Story”, *Texas National Security Review*, núm. 1(1), 2017, pp. 90-105. DOI: <https://doi.org/10.15781/T2WH2DX5J>
- Francisco GALÁN PABLO, “La financiación de las operaciones de mantenimiento de la paz por parte de las organizaciones internacionales: los casos de Naciones Unidas, OTAN y UE”, *Revista electrónica de estudios internacionales*, núm. 30, 2015, pp. 1-35. DOI: <https://doi.org/10.17103/reei.30.14>

- Graeme GARRARD, *The Return of the State And Why It Is Essential for Our Health, Wealth and Happiness*, Yale University Press, New Haven and London, 2022.
- Klaus Ferdinand GÄRDITZ, “Resilienz des Rechtsstaates”, *NJW*, 2024, pp. 407-411.
- Barry GLASSNER, *The Culture of Fear. Why Americans Area Afraid of the Wrong Things*, Basic Books, New York, 2018.
- Miguel GONZÁLEZ, “La instalación de una planta china junto a la base naval de Ferrol enciende las alertas en defensa y el CNI”, *El País*, 10 de agosto de 2026: <https://elpais.com/espana/2026-08-10/la-instalacion-de-una-planta-china-junto-a-la-base-naval-de-ferrol-enciende-las-alertas-en-defensa-y-el-cni.html>
- Ingo GOVAERE, “On EU Values and the Open Strategic Autonomy Paradox”, *Common Market Law Review*, núm. 63, 2026, pp. 141-152. DOI: <https://doi.org/10.54648/cola2026011>
- Dieter GRIMM, *Das öffentliche Recht vor der Frage seiner Identität*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2012.
- Pierre HAROCHE, “A ‘Geopolitical Commission’: Supranationalism Meets Global Power Competition”, *Journal of Common Market Studies*, núm. 61(4), 2023, pp. 970-987. DOI: <https://doi.org/10.1111/jcms.13440>
- Luis Alberto HERNÁNDEZ GARCÍA, “Introducción”, en Luis Alberto HERNÁNDEZ GARCÍA (coord.), *La resiliencia social como clave para la defensa*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2025, pp. 9-25.
- Christophe HILLION (editorial comments), “A Stronger Common Foreign and Security Policy for a self-reliant Union?”, *Common Market Law Review*, núm. 55(6), 2018, pp. 1675-1684. DOI: <https://doi.org/10.54648/cola2018141>
- Steffen HINDELANG y Andreas MOBERG, “The art of casting political dissent in law: the EU’s framework for the screening of foreign direct investment”, *Common Market Law Review*, núm. 57, 2020, pp. 1427-1460. DOI: <https://doi.org/10.54648/cola2020743>
- Wolfgang HOFFMANN-RIEM, “Die digitale Transformation als rechtliche Herausforderung”, *JuS*, 2023, pp. 617-627.
- Josef ISENSEE, “Resilienz vom Recht im Ausnahmefall”, en Kai VON LEWINSKI (ed.), *Resilienz des Rechts*, Nomos, Baden-Baden, 2016, pp. 33-55.
- Sandra KALNIETE y Tomass PILDEGOVIČS, “Strengthening the EU’s resilience to hybrid threats”, *European View*, núm. 20(1), 2021, pp. 23-33. DOI: <https://doi.org/10.1177/17816858211004648>
- Anika KLAFFKI, “Differenzierte Rechtsgrundlagen als Gebot effizienter Krisenbewältigung”, *NJW*, 2023, pp. 1340-1344.
- “Resilienz als emergente Kategorie des Rechts”, *JZ*, núm. 2, 2025, pp. 1000-1004. DOI: <https://doi.org/10.1628/jz-2025-0340>
- Andreas KRUCK y Moritz WEISS, “The regulatory security state in Europe”, *Journal of European Public Policy*, núm. 30:7, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2023.2172061>
- Mario LABORIE IGLESIAS, “Orden y seguridad internacional. Transformaciones históricas y tensiones actuales”, *Documento de opinión Instituto Español de Estudios Estratégicos*, núm. 93, 2026, pp. 1-23. Disponible online: <https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/ieec-2026-orden-seguridad-internacional-opinion-93>
- Karl-Heinz LADEUR, “Der Staat der „Gesellschaft der Netzwerke“: Zur Notwendigkeit der Fortentwicklung des Paradigmas des „Gewährleistungsstaates“”, *Der Staat*, núm. 48(2), 2009, pp. 163-192. DOI: <https://www.jstor.org/stable/43747779?seq=1>
- Michael LAWRENCE, Thomas HOMER-DIXON, Scott JANZWOOD, Johan ROCKSTRÖM, Ortwin RENN y Jonathan F. DONGES, “Global polycrisis: the causal mechanisms of crisis entanglement”, *Global Sustainability*, núm. 7, 2024, pp. 1-16. DOI: <https://doi.org/10.1017/sus.2024.1>
- Enrico LETTA, “Much more than a market. Speed, security, Solidarity. Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens”, abril de 2024, European Union, 2024. Disponible online: <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>
- David LEVI-FAUR, “The regulatory security state as a risk state”, *Journal of European Public Policy*, núm. 30:7, 2023, pp. 1458-1471. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2023.2174170>

- Gavin MAGUIRE, “Europe’s next energy shock is drying up in plain sight”, Reuters, 16 de julio de 2026: <https://www.reuters.com/commentary/reuters-open-interest/europes-next-energy-shock-is-drying-up-plain-sight-2026-07-16/>
- Giandomenico MAJONE, “The rise of the regulatory state in Europe”, *West European Politics*, núm. 17:3, 1994, pp. 77-101. DOI: <https://doi.org/10.1080/01402389408425031>
- “From Regulatory State to a Democratic Default”, *Journal of Common Market Studies*, núm. 52(6), 2014, pp. 1216-1223. DOI: <https://doi.org/10.1111/jcms.12190>
- Elisenda MALARET I GARCIA, “Regulación económica: su instrumentación normativa (El lugar de la ley en el Estado regulador, la experiencia reciente española)”, *Derecho privado y Constitución*, núm. 17, 2003, pp. 327-360. Disponible online: <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/10138dpc017327.pdf>
- Ester MARCO PEÑAS, “Derecho *en y tras* la pandemia. Los mecanismos de apoyo de la UE para hacer frente a la crisis de la Covid-19: el alcance de la solidaridad entre Estados miembros de la UE”, en Francisco VELASCO CABALLERO y Beatriz GREGORACI FERNÁNDEZ, *AFDUAM, extraordinario*, 2021, pp. 355-373. Disponible online: <https://repositorio.uam.es/server/apil/core/bitsstreams/9d3390bb-6977-4036-850e-388b6cb04ac5/content>
- Matt MCDONALD, “Securitization and the Construction of Security”, *European Journal of International Relations*, núm. 14(4), 2008, pp. 563-587. DOI: <https://doi.org/10.1177/1354066108097553>
- Lukas MILEVSKI, “What makes a good strategic concept?”, *Comparative Strategy*, núm. 42:5, 2023, pp. 718-728. DOI: <https://doi.org/10.1080/01495933.2023.2236493>
- Joan MIRÓ, “Responding to the global disorder: the EU’s quest for open strategic autonomy”, *Global Society*, núm. 37:3, 2023, pp. 315-335. DOI: <https://doi.org/10.1080/13600826.2022.2110042>
- Massimo MONTEDURO, «Ma che cos’è questa «resilienza»? Un’ esplorazione del concetto nella prospettiva del diritto delle amministrazioni pubbliche», *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell’Ambiente*, núm. 1, 2023, pp. 4-116. Disponible online: <https://www.torrossa.com/en/resources/an/5917464>
- Carolyn MOSER, “Two Become One? On the Civil-Military Amalgamation of the CSDP”, *Verfassungsblog*, 30 de marzo de 2019. DOI: <https://dx.doi.org/10.17176/20190517-144329-0>
- “Transforming defence into an asset for safeguarding the EU’s normative core”, *Common Market Law Review*, núm. 63, 2026, pp. 209-222. DOI: <https://doi.org/10.54648/cola2026016>
- Andreas Th. MÜLLER, “Europa und die Pandemie. Zuständigkeitsdefizite und Kooperationszwänge”, *VVStRL*, núm. 80, 2021, pp. 105-135.
- Giulio NAPOLITANO, “Il nuovo Stato Salvatore: strumenti di intervento e assetti istituzionali”, *Giornale di Diritto Amministrativo*, núm. 11, 2008, pp. 1083-1094.
- Sauli NIINISTÖ, “Safer Together. Strengthening Europe’s Civilian and Military Preparedness and Readiness”, 30 de octubre de 2024, European Union. Disponible online: https://commission.europa.eu/document/download/5bb2881f-9e29-42f2-8b77-8739b19d047c_en?filename=2024_Niinisto-report_Book_VF.pdf
- Gilles PAQUET, “The strategic state (primera de tres partes)”, *Ciencias sociales*, núm. 3(3), 1995, pp. 257-260. Disponible online: <https://cienciaergosum.uaemex.mx/article/view/7298>
- “The strategic state (segunda de tres partes)”, *Ciencias Sociales*, núm. 4(1), 1997, pp. 28-34. Disponible online: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5128789>
- “The New Governance, Subsidiarity and the Strategic State”, *Researchgate*, 2001, pp. 1-30. Disponible online: https://www.researchgate.net/publication/255651616_The_New_Governance_Subsiarity_and_the_Strategic_State
- Jaime PINTOS SANTIAGO, “Los acuerdos de libre comercio de la Unión Europea y el proteccionismo”, en Jaime RODRÍGUEZ-ARANA y José Antonio MORENO MOLINA (dirs.), *Tratado de Derecho público comparado: contratos públicos*, Olejnik, Chile, 2022, pp. 237-241.
- Gemma PINYOL-JIMÉNEZ, *La securitización de la política de inmigración y asilo de la Unión Europea (1999-2024). Una aproximación desde la Escuela de Copenhague*, tirant lo blanch, Valencia, 2025.
- Sura Raad KHALIL, “The concept of strategic culture in security studies”, *Lex Localis-Journal of Local Self-Government*, núm. 23(55), 2025, pp. 2061-2073. DOI: <https://doi.org/10.52152/801535>

- Michał REKOWSKI, “Building Strategic Autonomy in the European Union”, *Studia Europejskie – Studies in European Affairs*, núm. 1, 2025, pp. 241-271. DOI: <https://doi.org/10.33067/SE.1.2025.13>
- Jeremy RIFKIN, *The Age of Resilience. Reimagining Existence on a Rewilding Earth*, St. Martin's Press, New York, 2022 (versión digital).
- Stephan RIXER, “Verwaltungsrecht der vulnerablen Gesellschaft”, *VVDStRL*, núm. 80, 2021, pp. 37-62.
- José María RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, *Planes administrativos – Una teoría general del plan como forma de actuación de la Administración*, Marcial Pons, Madrid, 2023.
- Allan ROSAS, “Defending EU Values: Mission Impossible?”, *Common Market Law Review*, núm. 63, 2026, pp. 253-268. DOI: <https://doi.org/10.54648/cola2026019>
- Matthias RUFFERT y Päivi LEINO-SANDBERG, “Next Generation EU and its constitutional ramifications: A critical assessment”, *Common Market Law Review*, núm. 59(2), 2022, pp. 433-472. DOI: <https://doi.org/10.54648/cola2022031>
- Reinhard RUGE, *Die Gewährleistungsstaatsverantwortung des Staates und der Regulatory State. Zur veränderten Rolle des Staates nach der Deregulierung der Stromwirtschaft in Deutschland, Großbritannien und der EU*, Duncker & Humblot, Berlin, 2004.
- Hannah RUSCHEMEIER, “The De-Regulatory Turn of the EU Commission”, *Verfassungsblog*, 18 de febrero de 2025. DOI: <https://dx.doi.org/10.59704/b61325ec5f72184a>
- Aurel SARI, “Legal resilience in an era of grey zone conflicts and hybrid threats”, *Cambridge Review of International Affairs*, núm. 33:6, 2020a, pp. 846-867. DOI: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3315682>
- “Hybrid threats and the law: Concepts, trends and implications”, *Hybrid CoE Trend Report 3*, April 2020b. <https://www.hybridcoe.fi/wp-content/uploads/2020/07/Hybrid-CoE-Trend-Report-3.pdf>
- Daniel SARMIENTO, “The single market: At the service of a values-based or a valueless EU?”, *Common Market Law Review*, núm. 63, 2026, pp. 269-286. DOI: <https://doi.org/10.54648/cola2026020>
- Kristina Isabel SCHMIDT, “Europäische Armee – Konzept der Gegenwart mit Entwicklungsperspektive?”, *Europarecht*, núm. 60(3), 2025, pp. 223-237. DOI: <https://doi.org/10.5771/0531-2485-2025-3-223>
- Helmut SCHULZE-FIELITZ, “Staatsaufgabenentwicklung und Verfassung. Zur normativen Kraft der Verfassung für das Wachstum und die Begrenzung von Staatsaufgaben”, en Dieter GRIMM (ed.), *Wachsende Staatsaufgaben – sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts*, Nomos, Baden-Baden, 1990, pp. 11-47.
- Nathan Alexander SEARS, “International Politics in the Age of Existential Threats”, *Journal of Global Security Studies*, núm. 6(3), 2021, pp. 1-23. DOI: <https://doi.org/10.1093/jogss/ogaa027>
- Wolfgang SEIBEL, Christine ECKARDT, Friedrich HUFFERT, Lisa MENDE y Lorenz WIESE, “Verwaltungsresilienz unter Stressbedingungen”, *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, núm. 15, 2022, pp. 109-129.
- Thorsten SIEGEL, “Verwaltungsrecht im Krisenmodus”, *NVwZ*, 2020, pp. 577-583.
- Karlheinz STEINMÜLLER y Lars GERHOLD, “Existentielle Gefahren für die Menschheit als Gegenstand für die Zukunftsforschung”, *Zeitschrift für Zukunftsforschung*, núm. 9(1), 2021, pp. 30-80. DOI: <https://doi.org/10.63370/zfz.v9i1.94>
- Grith Skovgaard ØLYKKE, “Safeguarding ‘national security’ in a public procurement context”, *Common Market Law Review*, núm. 62, 2025, pp. 1121-1154. DOI: <https://doi.org/10.54648/cola2025065>
- Tobias SINGELNSTEIN y Peer STOLLE, *Die Sicherheitsgesellschaft. Soziale Kontrolle im 21. Jahrhundert*, 3.^a ed., Springer, 2012.
- Isaac STANLEY-BECKER, “Schengen’s Greatest Failure”, *The Atlantic*, 31 de julio de 2026, <https://www.theatlantic.com/politics/2026/07/migration-splitting-europe-apart/688137/>.
- Armin STEINBACH, “The supranational turn of EU defence policy”, *Common Market Law Review*, núm. 62, 2025, pp. 1635-1674. DOI: <https://doi.org/10.54648/cola2025100>
- Cass R. SUNSTEIN, *Laws of Fear. Beyond the Precautionary Principle*, Cambridge University Press, New York, 2005.
- *Avverting Catastrophe. Decision Theory for COVID-19. Climate Change, and Potential Disasters of All Kind*, New York University Press, New York, 2021.

- Nassim Nicholas TALEB, *The Black Swan. The Impact of the Highly Improbable*, Random House, New York, 2022.
- José Ignacio TORREBLANCA, “Poder, geopolítica, soberanía y tecnología”, *Documento Análisis, Instituto Español de Estudios Estratégicos*, núm. 40, 2026, pp. 1-30. Disponible online: <https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/ieee-2026-poder-geopolitica-soberania-tecnologia-analisis40>
- Mariola URREA CORREAS, “Lo ocurrido en Ceuta no es inmigración, es un ataque híbrido”, *El País*, 1 de agosto de 2026. <https://elpais.com/opinion/2026-07-31/lo-ocurrido-en-ceuta-no-es-inmigracion-es-un-ataque-hibrido.html>
- Sofia VANDENBOSCH, Kerttuli LINGENFELTER y Carolyn MOSER, “Law and Governance Variations of Europe’s Geopolitical Awakening”, *Verfassungsblog*, 28 de octubre de 2024. DOI: <https://dx.doi.org/10.59704/b1a5127f403ec766>
- Andreas VOßKUHLE, “Der „Dienstleistungsstaat“: Über Nutzen und Gefahren von Staatsbildern”, *Der Staat*, núm. 40(4), 2001, pp. 495-523. <https://www.jstor.org/stable/pdf/43643307.pdf>
- Wolfgang WEIß, *Privatisierung und Staatsaufgaben*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2002.
- “Die neue EU-Politik zu kritischen Rohstoffe im Zeichen des strategischen Autonomie”, *EuZW*, 2025, pp. 413-422.
- Daniel WOLFF y Nina DÄHNE, “Resilienz der Verwaltungsgerichtsbarkeit”, *JZ*, núm. 12, 2026, pp. 521-529.
- Fareed ZAKARIA, “The Rise of Illiberal Democracy”, *Foreign Affairs*, noviembre-diciembre, 1997, pp. 22-43.
- Silvia ZORZETTO, “Resilienza tra metafora e politica del diritto. Le sfide della certezza e regolazione nelle «società del rischio e delle emergenze»”, *Forum di Quaderni Costituzionali*, núm. 3, 2023, pp. 196-207. Disponible en: www.forumcostituzionale.it
- Dimitri ZURSTRASSEN, “Learning From the Past? EU Industrial Policy Challenges”, *Governance*, 2025, pp. 1-16. DOI: <https://doi.org/10.1111/gove.70068>

