

# **CRÓNICA DE UNA JORNADA DE ESTUDIO EN EL 30 ANIVERSARIO DE LA INCORPORACIÓN DE ESPAÑA A LAS COMUNIDADES EUROPEAS**

## **CHRONICLE OF A STUDY ON BEHALF OF THE 30TH ANNIVERSARY OF THE INCORPORATION OF SPAIN TO THE EUROPEAN COMMUNITIES**

ENRIQUE LINDE PANIAGUA  
Catedrático de Derecho Administrativo  
UNED (Madrid)

### I

En junio de 1985 se firmaban en el Palacio Real de Madrid los Tratados de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), de la Comunidad Económica Europea (TCEE) y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (TCEEA o EURATOM), tratados que entraron en vigor el 1 de enero de 1986. Han transcurrido 30 años desde la entrada de España (y simultánea de Portugal) en la que ahora denominamos Unión Europea y, siguiendo la costumbre de celebrar este tipo de acontecimientos en fechas señaladas, consideramos que era una buena oportunidad de reflexionar sobre algunos aspectos singulares de la Unión.

\*

La creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero en 1951, supuso iniciar un proceso de unificación y armonización del Derecho en Europa que alcanza plenamente en la actualidad a 28 Estados miembros, y que se expande a otros Estados no miembros a través de tratados bilaterales y multilaterales. Estas circunstancias hacen que juristas, economistas y politólogos de los 28 Estados miembros y de otros muchos Estados, particularmente occidentales, y muy especialmente norteamericanos, piensen, investiguen y escriban sobre las distintas facetas de la Unión Europea. Con toda seguridad, no existe ninguna otra organización internacional que sea tan original y que cuente con una bibliografía más sobresaliente.

La Unión Europea, en la actualidad, está presente de modo constante en los medios de comunicación escritos y audiovisuales, y de un modo muy particular, desde que en 2008 se iniciara en Europa la crisis económico-financiera, la información en los medios de comunicación sobre la Unión ha dejado de ser información internacional para convertirse en información nacional, pues no cabe duda de que la Unión Europea no es una organización internacional al uso, una organización internacional convencional, sino una organización política, que podríamos denominar *intraestatal* que a través de sus instituciones, órganos y organismos se relaciona directamente con los Estados, las organizaciones subestatales, las personas jurídicas públicas y privadas y las personas físicas.

\*

A lo largo de los últimos 30 años se han producido cambios y acontecimientos muy relevantes en la Unión Europea: ampliación considerable de competencias hasta ámbitos como el de la política exterior, la defensa, la cultura y otras tantas; desarrollo del mercado interior; implantación del euro; fracaso de la Constitución europea; crisis económico financiera y un largo etcétera. España estuvo recibiendo durante más de 25 años ayudas de la UE muy superiores a su contribución presupuestaria, a través, entre otros, de los fondos agrícolas, de desarrollo regional y sociales que han supuesto ingresos muy cuantiosos que han permitido una extraordinaria capitalización y un extraordinario progreso en todos los órdenes. Pero a partir de 2005, con el ingreso de doce países del este y sur de Europa el saldo entre aportación a los presupuestos de la Unión y volumen de ayudas se fue igualando y ha llegado a ser equilibrado, o ligeramente positivo, en nuestros días, en los que España ha dejado de ser un Estado subsidiado.

La crisis económico-financiera y sus negativos resultados en España son, sin duda, causa de que el europeísmo de los españoles haya decrecido en los últimos años, pero la mayoría sigue siendo europeísta, a diferencia de lo que sucede en numerosos Estados de la Unión en que incluso han surgido partidos políticos antieuropeistas. Probablemente, en el subconsciente de los españoles se ha instalado la idea de que el alejamiento de Europa no es bueno para los españoles ni para España, porque el alejamiento de Europa en pasados siglos no fue beneficioso para los españoles. Y no cabe duda de que la mayor etapa de prosperidad de España ha coincidido con los últimos treinta años que, a su vez, coinciden con el período de democracia más largo de nuestra historia.

En este 30 aniversario, empañado por la gran crisis económico-financiera, por la incapacidad de los partidos políticos de afrontar y resolver nuestros problemas, por la corrupción y por la crisis de nuestro régimen constitucional<sup>1</sup> es cuando con mayores motivos debemos pensar que Europa no es el problema, sino que es la solución. La Unión Europea ha salvado a la economía española de una catástrofe de grandes dimensiones con el rescate del subsector financiero de las Cajas de Ahorro

---

<sup>1</sup> Ver mi trabajo *La crisis del régimen constitucional*, Colex, Madrid, 2013.

y, aunque pueda no coincidir con el método utilizado para afrontar la crisis económico-financiera, la Unión Europea es un ámbito muy eficiente para llevar a cabo rectificaciones sobre lo actuado.

Europa es un foro espectacular de debates sobre su futuro que tampoco tiene parangón en ninguna otra región del mundo. Y los debates enriquecen considerablemente a las personas y a las organizaciones políticas. Es cierto que Alemania y Francia a través de sus gobernantes (ahora MERKEL y HOLLANDE) han demostrado que son los que llevan el timón de la Unión Europea, pero lejos de todo reproche a dichos dirigentes hay que reprochar a los demás gobernantes europeos, entre ellos a los españoles, que no asuman mayores responsabilidades en el diseño de las políticas europeas. Por lo demás, resulta evidente que la política de ajuste, sin hacerla compatible con una potente inversión que permitiera hacer crecer de un modo armónico a los Estados de la Unión, ha sido un fracaso estrepitoso, solo atenuado por la actuación del Banco Central Europeo en los límites de sus competencias, dando liquidez a la banca y comprando bonos soberanos en el mercado secundario.

\*

Desde 1985 hasta nuestros días han gobernado el Estado español el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y el Partido Popular (PP). El primero de ellos en dos períodos, de 1985 a 1996, siendo presidente del Gobierno Felipe GONZÁLEZ MÁRQUEZ y en el período 2004 a 2011 en que fue presidente del Gobierno José Luis RODRÍGUEZ ZAPATERO. En total cerca de los dos tercios del período que analizamos, diecinueve años. Por su parte el PP, siendo presidente del Gobierno José María AZNAR, gobernó de 1996 a 2004 y desde 2011 hasta nuestros días, siendo presidente del Gobierno Mariano RAJOY BREY. Cuatro presidentes en treinta años son una clara muestra de estabilidad política, aunque las circunstancias políticas han sido muy diferentes en las diferentes legislaturas y períodos antes señalados. El bipartidismo imperfecto español ha sido una de las causas del éxito de España como país, empañado gravemente por la corrupción extendida por toda la geografía por los partidos políticos antes referidos.

Los gobiernos de Felipe GONZÁLEZ son los responsables del ingreso en la Unión Europea y de llevar a cabo las tareas más relevantes que se corresponden a la incorporación a una organización internacional que había nacido treinta y cuatro años antes, en 1951, con la firma en París del Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). Los gobiernos de la adhesión y posteriores fueron europeístas convencidos. GONZÁLEZ se ganó el respeto de sus colegas europeos y consiguió que gobernantes como H. KOHL y F. MITTERRAND, que dominaron toda una época, compartieran con él una buena parte de las grandes decisiones que se tomaron en la Unión durante su mandato. Y con posterioridad a la derrota electoral de 1996 GONZÁLEZ ha desempeñado tareas importantes en foros europeos, constatándose que el aprecio no era meramente coyuntural. No tuvo dificultades en descubrir que el eje franco-alemán era el que dirigía Europa (y sigue haciéndolo), fueran cuales fueran los signos políticos de sus gobernantes. Y no se

equivocaba, pues salvo excepciones, los partidos gobernantes en Francia y Alemania han sido de signo contrario, no obstante lo cual se han asociado para dirigir Europa. Italia, el tercer gran fundador de las Comunidades, se ha diferenciado de Alemania y Francia por su creciente inestabilidad política, lo que ha impedido que ocupe el lugar que le correspondería por el peso de su demografía, ciencia, economía y cultura. Y el Reino Unido, lamentablemente, todavía no ha asimilado que ha dejado de ser un imperio y que su única alternativa es la Unión Europea. Pero mientras siga siendo como es la mayoría de la población británica, la tarea fundamental de la mayoría de sus gobiernos es poner palos en la rueda de la construcción europea. Valgan como alguno de los innumerables ejemplos de su negativa a incorporarse a la zona euro, la más reciente oposición al Tratado MEDE, o el compromiso de CAMERON de convocar un nuevo referéndum sobre la pertenencia del Reino Unido a la Unión (M. THATCHER también celebró un referéndum durante su mandato). El argumento es siempre el mismo: lograr un estatuto especial, una suerte de «Unión a la Carta», desandar lo construido y convertir la Unión en una zona de libre cambio. Hay que decir que la inmensa mayoría de los Estados miembros han tenido una paciencia infinita con la actitud antieuropea del Reino Unido que tiene sus acólitos en otros Estados cuyos dirigentes quieren ralentizar la construcción de la Unión Europea.

El Gobierno de José María AZNAR fue el responsable de la incorporación de España a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria. Sin embargo, el europeísmo de AZNAR y de gran parte de sus ministros fue manifiestamente mejorable. La incomprensible alianza de AZNAR con T. BLAIR y su implicación en la guerra de Irak alejó a AZNAR del núcleo principal de la Unión, entonces y ahora integrado por Alemania y Francia. Y lo que todavía fue más grave, adoptó la misma posición que el Reino Unido en la Unión. Los frutos de esta actitud fueron muy negativos porque España no es el Reino Unido para bien y para mal. Los ocho años de gobierno de AZNAR fueron los más negativos de nuestra historia en la Unión. Con frecuencia se veía a AZNAR en la más absoluta soledad en la sala del Consejo Europeo. Ni siquiera T. BLAIR le prestaba atención. Y sus beligerancias junto con los gobernantes polacos o checos de la época, de perfil antieuropeista, no hicieron más que distanciar a España del centro de decisiones de la Unión, con un coste muy considerable para los intereses españoles. AZNAR nunca entendió la clave fundamental de funcionamiento de la Unión: solo se vence convenciendo. Un solo Estado puede frenar un número considerable de políticas de la Unión, pero no obtendrá otros beneficios derivados de esa posición obstruccionista.

Los dos mandatos de José Luis RODRÍGUEZ ZAPATERO fueron muy diferentes desde la perspectiva europea. En su primer mandato se produjo un acercamiento a Alemania y Francia, hasta el punto de que se pudo hablar de un eje alemán-francés-español, siguiendo los pasos de GONZÁLEZ. Sin embargo, con el relevo de los líderes alemán (G. SCHRÖDER) y francés (J. CHIRAC) por A. MERKEL y N. SARKOZY, así como la crisis económico-financiera que se inicia en 2008, se dará un vuelco considerable a la posición de España en Europa. De ser un país exitoso en lo políti-

co y económico, España se convertirá en uno de los puntos negros de Europa. RODRÍGUEZ ZAPATERO aparece hasta la fecha como el peor político de la Democracia española. Del superávit presupuestario, prácticamente inédito en Europa, se pasó al déficit galopante que alcanzó el 12% en 2011, de una deuda pública en torno al 36% del PIB, una de las menores de Europa, se pasó a una deuda de más del 80% del PIB. De un paro relativamente aceptable, un 8%, con dos millones de desempleados, a un paro del 25%, cercano a los cinco millones. Y RODRÍGUEZ ZAPATERO y su Gobierno mostraron una incapacidad extraordinaria para adoptar medidas para frenar la crisis. Los gobernantes se acreditan en las etapas de crisis, no cuando hay bonanza, y RODRÍGUEZ ZAPATERO y sus gobiernos acreditaron con creces que no estaban a la altura de las circunstancias. Dilapidaron la economía y la credibilidad de España y se comportaron con una soberbia y frivolidad increíbles.

La llegada de Mariano RAJOY BREY a la presidencia del Gobierno, lejos de suponer el milagro que anunciaron los populares, antes y durante la campaña electoral de 2011, no hizo sino ahondar en la crisis. No se consiguió reducir el déficit de acuerdo con Bruselas, la deuda pública siguió creciendo, el paro se incrementó hasta alcanzar los seis millones. Pese a la incapacidad del gobierno, la sociedad española comenzó a reaccionar lentamente y ocho años después de iniciada la crisis parece haberse frenado, aunque no es posible acreditar que el gobierno tenga alguna responsabilidad en la recuperación, salvo en lo relativo a la reforma laboral que ha producido efectos positivos, utilizando el sistema más fácil, el de hacer soportar la crisis a las clases medias españolas. Finalmente, se produjo el rescate de las Cajas de Ahorro españolas por la Unión Europea, con algo más de 43.000 millones de euros en condiciones financieras muy favorables. En 2015, tras ocho años de crisis se observan datos macroeconómicos favorables, pero la deuda pública sigue instalada en torno al 100% del PIB, el paro es superior al 22% de la población activa y el déficit estará a finales de 2015 por encima de 5.2% del PIB. Hay mucho que hacer y da la impresión de que falta lo que se denomina músculo social.

\*

En la actualidad la política europea es dirigida por A. MERKEL y F. HOLLANDE, los únicos que tienen una agenda europea en sus cabezas. La mediación de estos gobernantes en la crisis de Ucrania pone de manifiesto varias cosas. Unas positivas, en el sentido de que por primera vez desde el fin de la Segunda Guerra Mundial son dos líderes europeos los que aportan las soluciones a un conflicto en Europa y son los interlocutores de Rusia, en vez de ser Estados Unidos el único interlocutor de Rusia. Y arroja un dato negativo, cual es que el presidente del Consejo Europeo, representante de la Unión Europea en política exterior, así como la de la Alta Representante en política Exterior son prácticamente irrelevantes.

La política exterior española también brilla por su ausencia. Es difícil reconocer líneas de actuación claras, acuerdos sustanciales entre los grandes políticos. La política exterior debe ser el paradigma de una política de Estado. Y, sin embargo con demasiada frecuencia es una política partidaria que no conduce sino al des-

prestigio de nuestro país. No deja de ser lamentable que la diplomacia española no haya tenido nada que ver con la apertura cubana y el fin del embargo de EEUU, lo que de un modo gráfico se pudo verificar cuando el presidente CASTRO no recibió al ministro de Asuntos Exteriores en su primer viaje a Cuba, pocos días antes del anuncio bilateral de desbloqueo de las relaciones entre Cuba y EEUU.

Si observamos la relación de personas que han desempeñado el cargo de presidente de la Comisión el más relevante desde que España se incorporó a la UE ha sido Jacques DELORS que, además, fue un gran amigo de España. La importancia de este presidente se debe a varias circunstancias. Por una parte a su nacionalidad francesa. Francia sigue siendo con Alemania el país más influyente de la Unión, pues no en balde fue fundador, y es la segunda economía de Europa. Por otra parte, sus dos mandatos coinciden con la presidencia de François MITTERRAND. Y finalmente fue un político de gran visión que dio impulsos muy significativos a la construcción europea<sup>2</sup>. Entre los demás presidentes destacaría a PRODI, al que no le acompañó la suerte, su presidencia coincide con momentos convulsos de la Unión Europea. J. M. DURAO BARROSO coincide también con una etapa muy difícil, la de la gran crisis económico-financiera, y la coincidencia con la canciller A. MERKEL convertida en la presidenta *de facto* de la Unión Europea. Finalmente la elección de J.CI. JUNKER impulsada por los conservadores europeos, que han obtenido el mayor número de diputados europeos, y secundada por el partido socialdemócrata europeo (con la excepción de los diputados socialistas españoles) no parece que sea la elección más acertada para impulsar el proceso de construcción europea, pues el mencionado político luxemburgués ha sido el artífice principal de haber convertido Luxemburgo en un paraíso fiscal. No obstante ha realizado algunas propuestas interesantes, aunque difícilmente realizables, como la de inyectar 300.000 millones en la economía de la Unión, de los que la Comisión solo aportaría 16.000 millones de euros; un intento de producir el milagro de los panes y los peces. Más peligrosa es su propuesta de reducir el peso del Derecho de la Unión Europea, revisando y retirando un conjunto importante de reglamentos, decisiones y directivas.

La elección de los presidentes de la Comisión Europea y del Consejo Europeo se ha caracterizado por el perfil bajo de los elegidos. Pertenecientes a países sin peso específico en Europa salvo excepciones (DELORS). Se han caracterizado por ser presidentes cómodos para los grandes líderes alemanes y franceses. Lo mismo puede aplicarse a los que han desempeñado el cargo primero de «Mister PESC» y posteriormente de Alto Representante. El caso de SOLANA es paradigmático en el sentido antes expuesto. El experimento de nombrar Alta Representante a C. ASHTON ha sido una de las más desafortunadas. Algo así como meter a la zorra en el corral de las gallinas, pues es bien conocido que los británicos no quieren que la Unión Europea tenga política exterior. No se puede citar ni un solo caso de política exterior común en asuntos cruciales. La guerra de Irak no es su máximo exponente. Mayor gravedad tiene que conflictos como el de Ucrania hayan puesto de manifies-

---

<sup>2</sup> Ver por ejemplo su libro *Le nouveau concert européen*, Odile Jacob, Paris, 1992.



to que la política exterior de la Unión la hacen Alemania y Francia, sin que participen ni los demás Estados, ni las instituciones de la Unión. La política exterior de la Unión se reduce a cuestiones insignificantes o a la ejecución de las decisiones adoptadas por Alemania y Francia en asuntos mayores al margen de las instituciones.

Por lo que respecta al Parlamento Europeo, tres españoles han desempeñado la responsabilidad de Presidentes del mismo. Hay que destacar a Enrique BARÓN CRESPO que se incorporó al Parlamento Europeo como diputado desde el principio, en 1986, y cesó por voluntad propia en 2009. Es decir una experiencia larga y provechosa en que no solo ha desempeñado la responsabilidad de presidente sino otras responsabilidades, entre ellas la de portavoz de los socialistas europeos. Su presidencia coincidirá con la aprobación del Tratado de Maastricht y su intervención para configurar la ciudadanía de la Unión fue muy relevante. La presidencia de José María GIL ROBLES Y GIL DELGADO fue la segunda y puede calificarse de una presidencia de entendimientos en el Parlamento, debido a su buen hacer.

La tercera de las instituciones relevantes, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha estado presidida por RODRÍGUEZ IGLESIAS, profesor de Derecho Internacional, en cuyo periodo como magistrado y como presidente ha sido uno de los más brillantes del citado tribunal.

Han sido muchas las reformas de los tratados desde la incorporación de España y buen número de ellos han supuesto impulsos muy considerables en la construcción europea. El Acta Única Europea entró en vigor cuando España acababa de incorporarse y supuso el impulso del mercado interior europeo. El mercado común se consideró una idea superada por el mercado interior que tenía vocación de mercado único. Lo cierto es que la idea de mercado interior tiene una vocación expansiva considerable, algo así como una idea sin fondo, a medida que se avanza en el mercado interior se descubre que su realización exige una mayor coordinación y unificación de los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros. Éstos no cesan de poner dificultades a la expansión de las cuatro libertades que integran la columna vertebral del mercado interior (libertades de circulación de personas, mercancías, servicios y capitales). De manera que la creación del mercado único está todavía lejos en el horizonte.

Han sido los políticos alemanes y franceses los artífices de la construcción europea desde sus inicios hasta nuestros días. Desde hace diez años la canciller A. MERKEL acompañada primero por N. SARKOZY y después por F. HOLLANDE son la imagen exterior y el poder interior de la Unión. Ningún otro líder les disputa la hegemonía. A MERKEL se le pudo hacer el reproche, que comparto con Joschka FISCHER, al inicio de su primer mandato de no entender que había que europeizar a Alemania y no *alemanizar* a Europa. En materia económica A. MERKEL se ha equivocado con una política de austeridad sin desarrollo, que ha provocado la duración de la crisis. Solo el Banco Central Europeo se ha enfrentado a la política económica de Alemania salvando a Europa. El balance de la actuación de A. MERKEL en política exterior, sin embargo, merece un juicio positivo. A título de ejemplo la crisis

de Ucrania pone de manifiesto el liderazgo de A. MERKEL y F. HOLLANDE. En la visita de A. MERKEL a V. PUTIN, en mayo de 2015, la cordialidad no impidió que dejara clara la condena de la anexión unilateral de la península de Crimea. Ningún otro líder europeo hubiera osado decirle lo que le dijo A. MERKEL a V. PUTIN. F. HOLLANDE ha sido el primer presidente europeo en visitar Cuba en mayo de 2010 tras el fin del embargo estadounidense.

\*

La elaboración de la Constitución Europea y su posterior aprobación desencadenaron la euforia en la universidad. Nunca antes se realizaron tantos cursos, seminarios, congresos, así como trabajos de investigación sobre la Unión Europea. En particular los constitucionalistas españoles despertaron de un cierto letargo y protagonizaron proyectos científicos del mayor interés, acompañando a los juristas más comprometidos con el proyecto europeo.

La euforia cesó tras el fracaso de la Constitución Europea a la que siguió un período de decepción. No era previsible que fueran los ciudadanos de Francia y Holanda los que pusieran fin al sueño constitucional, como sin embargo ocurrió. No obstante un gran número de propuestas constitucionales se incorporaron al Tratado de Lisboa. Pero no se puede compartir la opinión extendida de que fuera una suerte que se frustrara el proyecto constitucional. La Constitución Europea, aunque no fuera plenamente satisfactoria hubiera supuesto un paso moderado hacia la consolidación de la dirección federalizante de la Unión que en lo político se ha paralizado posteriormente, mientras que ha continuado en lo relativo al ámbito de la política económica y monetaria.

La investigación y la enseñanza del Derecho de la Unión Europea en sus distintas vertientes ha tenido lugar de modo tardío en España. Antes de la incorporación de España a la Unión Europea los estudios sobre el Derecho de la Unión Europea son prácticamente inexistentes, al margen de algunas excepciones en revistas especializadas. No debe olvidarse que los juristas europeos tardaron mucho tiempo en descubrir el alcance del derecho que emanaba de unos tratados internacionales que se diferenciaban de modo sobresaliente de los conocidos hasta la fecha. Tratados a los que se calificó como supranacionales. Y siendo esto así era difícil imaginar que en la España franquista, una suerte de estado absoluto, existiera la fineza jurídica necesaria para comprender un fenómeno como el de las Comunidades Europeas.

Para el estudio del Derecho de la Unión Europea podría pensarse que no era necesario introducir disciplinas singulares en la licenciatura de Derecho, y esto porque una de las opciones era que en cada asignatura se estudiara el derecho, la economía, etc., de la Unión que concernían a cada disciplina. Pero esta opción que se impuso durante muchos años no era adecuada, no solo por la importancia de las organizaciones internacionales ahora denominadas Unión Europea, que eran imposibles de comprender desde los instrumentos de que disponía el Derecho Internacional, lo que hacía necesario construir una teoría general del nuevo Derecho.



Finalmente en España se implantó a finales de los años 90 con carácter troncal la asignatura de Instituciones de Derecho Comunitario en la Licenciatura de Derecho, y se encomendó la docencia a tres áreas del Derecho, el Administrativo, el Constitucional y el Internacional Público. La asignatura se diseñó por el Ministerio de Educación como una especie de parte general en la que se estudiaran los antecedentes, las instituciones, las fuentes y la jurisdicción de las Comunidades Europeas. Lo adecuado, en paralelo a la creación de la asignatura, hubiera sido crear una nueva área docente capaz de generar un profesorado especializado en el Derecho de la Unión Europea. No se hizo así, ni en España ni en la mayoría de los Estados miembros de la Unión, y estamos pagando ese error de enfoque. Soy partidario de una comprensión total del Derecho, pero en un marco presidido por la especialización del derecho en disciplinas singulares si no se crea la especialidad no se profundiza en su estudio. No obstante, algunos departamentos universitarios españoles han realizado un esfuerzo muy sobresaliente para dotar de la dignidad requerida a dicha disciplina.

El instrumento fundamental para la enseñanza del Derecho son los manuales docentes o manuales universitarios. En los manuales se debe ofrecer una visión completa de una determinada disciplina. En el caso de la Unión Europea, la previsión reglamentaria que reguló la licenciatura en derecho preveía el estudio bajo la denominación *Instituciones de Derecho Comunitario*, al menos, de los antecedentes, las instituciones, las fuentes y la jurisdicción de la Unión Europea. Esta denominación se ha adaptado a la reforma de los tratados, pero sus contenidos en los nuevos planes de estudio siguen siendo los mismos, una suerte de parte general del Derecho de la Unión Europea.

La existencia de manuales depende fundamentalmente de que los planes de estudio implementen asignaturas dedicadas al Derecho de la Unión; en otro caso resulta muy difícil la confección de manuales al ser escasos, dispersos y poco numerosos los cursos que se imparten al margen de la universidad sobre Derecho de la Unión. Y aunque existan asignaturas dedicadas al Derecho de la Unión en las universidades pequeñas con un reducido número de alumnos las editoriales difícilmente se arriesgaran a publicarlos. Por otra parte, allí donde existen alumnos suficientes para la edición de manuales universitarios las fotocopias, el escaneo de libros y otras prácticas delictivas dificultan la renovación y puesta al día de los manuales universitarios.

Pese a los numerosos obstáculos, en la actualidad disponemos de un número considerable de manuales de una calidad estimable, la mayoría de ellos realizados por equipos de profesores de Derecho Administrativo, de Derecho Constitucional y de Derecho Internacional Público. Y del mismo modo se puede constatar la existencia de un número de monografías de gran calidad. Si comparamos manuales y monografías españoles con los de los países de la Unión más relevantes puede decirse que en este sector del ordenamiento jurídico europeo la bibliografía española está en el primer nivel.

El instrumento más útil para difundir la investigación son las revistas científicas. En la actualidad contamos con una muestra significativa de las mismas. Por lo

que se refiere a su origen y patrocinio sobresalen las universitarias sobre las demás, aunque contamos con algunas privadas. Unas y otras no cuentan con el apoyo que sería necesario. Ni el Gobierno central ni la Unión Europea otorgan subvenciones a las revistas científicas, lo que no hace sino corroborar el desprecio hacia la investigación. Las universidades tampoco prestan el apoyo necesario a la investigación. Las restricciones presupuestarias de los últimos años han supuesto la retirada del escaso apoyo que prestaban algunas universidades, sin ser plenamente conscientes de lo difícil que es crear una revista y lo irreversible del daño que se produce.

## II

El 5 de mayo de 2015 nos reunimos en Madrid un grupo de estudiosos y estudiantes del Derecho de la Unión Europea, en el marco de una jornada de trabajo que titulamos: *El impacto del Derecho de la Unión Europea en el Derecho español en el treinta aniversario de la incorporación de España a las Comunidades Europeas*. La Jornada tenía varios objetivos. Por una parte, llevar a cabo una reflexión conjunta sobre la Unión Europea por profesores de las tres disciplinas centrales en la materia (Derecho constitucional, el Derecho administrativo y Derecho internacional público), pues aunque la reflexión debiera estar ínsita en la profesión académica, no es tan frecuente que los juristas nos reunamos, nos escuchemos y polemiquemos de un modo abierto, sin cortapisas. Por otra parte, pretendíamos ofrecer a los alumnos del master *Intervención de la Administración en la sociedad* la posibilidad de escuchar a profesores prestigiosos de otras universidades, con objeto de ampliar sus horizontes intelectuales. Y, finalmente, hemos pretendido, mediante dicha Jornada, hacer nuestro homenaje sincero, en un grupo reducido de profesores, a los cerca de dos centenares de profesores que han colaborado con nosotros en los últimos veinte años, muy especialmente en los quince años de existencia de la *Revista de Derecho de la Unión Europea*. Con la colaboración de todos ellos, en los últimos quince años, al margen de la impartición del Derecho de la Unión Europea en la licenciatura y en los grados de Derecho y Ciencias Jurídicas de las Administraciones Públicas, hemos organizado varios centenares de actividades docentes e investigadoras (jornadas, seminarios, máster, doctorados, cursos de verano, cursos para especialistas, cursos de enseñanza abierta, y cursos en los centros asociados de la UNED) y colaborado con otras universidades e instituciones públicas y privadas en la tarea de enseñar y difundir el Derecho de la Unión a varias decenas de miles de estudiantes.

No es casual que la mitad de los profesores que participaron en la Jornada procedan de la Universidad de Valladolid, pues se trata de una de las universidades que han sido ejemplo de docencia e investigación en Derecho de la Unión Europea, a través de su *Instituto de Estudios Europeos*, de la *Revista de Estudios Europeos*, así como de la docencia y la investigación sobre el Derecho de la Unión Europea, en que han tenido y siguen teniendo un protagonismo destacado los profesores Alfredo ALLUÉ BUIZA, Antonio CALONGE VELÁZQUEZ, Alberto HERRERO DE LA FUENTE, que intervienen en la Jornada, así como Margarita CORRAL que no ha intervenido en la Jornada aunque es coautora de la ponencia presentada por el

profesor HERRERO. En la tarea del estudio, investigación y difusión del Derecho de la Unión Europea se puede también destacar la Universidad de Deusto, a través del Instituto de Estudios Europeos y de la *Revista*, así como la Universidad de Valencia, pionera en la organización de master dedicados a la Unión Europea.

La Jornada se desarrolló de acuerdo con el sistema de paneles, dos paneles en que los intervinientes escucharon íntegramente las ponencias de los demás, lo que propició un animado debate al final de la exposición de las ponencias en cada panel.

Además incluimos en este número de la *REDUE* dos artículos, debidos a los profesores GOIG y VIÑUALES que hemos considerado de gran interés.

\*

### *Equilibrios y desequilibrios en el binomio libertad-igualdad*

El primero de los ponentes fue el profesor Miguel Ángel GARCÍA HERRERA, catedrático de Derecho constitucional de la Universidad del País Vasco. GARCÍA HERRERA es, con toda probabilidad, el estudioso más relevante del *estado social*, *los derechos sociales y la constitución económica*, y su ponencia tuvo mucho que ver con las materias antes relacionadas. Lamentablemente no publicamos en este número de la *REDUE* su extensa ponencia, comprometida previamente para otra publicación colectiva, de manera que dedicaré alguna reflexión a su contenido, lo que no será necesario en los demás casos cuyas ponencias se reproducen aquí.

La ponencia de GARCÍA HERRERA llevaba por título *El impacto del Derecho de la Unión Europea en la Constitución de 1978*, sin embargo, el citado título le sirvió tan solo como un punto de apoyo para dejar clara su tesis desde un principio; esta es que el *estado social* proclamado en la Constitución española nunca se implantó en España y el curso de los acontecimientos se alejan de dicho modelo y conducen hacia un *estado económico*.

La ponencia del profesor GARCÍA HERRERA pone en cuestión muchos de los postulados considerados válidos hasta nuestros días. Fue una intervención brillante e innovadora que suscitó una viva polémica posterior. La extensión e intensidad de la ponencia no permite un resumen en que quedarían diluidos sus muchos matices. De manera que abordaré algunas de las cuestiones que considero centrales, desde mi propia perspectiva.

A mi juicio no se puede considerar superada la tensión entre la libertad y la igualdad como motor de las transformaciones del derecho (y de las sociedades) de nuestro tiempo. GARCÍA HERRERA considera que dicha tensión no explica lo que está sucediendo en la actualidad. Pero creo que la circunstancia de que GARCÍA HERRERA considere que el Estado Social apenas existió y al instaurarse la Constitución de 1978, y que no existe en la actualidad, es el resultado de analizar de un modo supranacional. Considero que no es lo mismo valorar las claves del funcionamiento

de las sociedades occidentales desde una perspectiva muy general, universal, que hacerlo desde perspectivas más reducidas nacionales, o en ámbitos territoriales más reducidos. Me intentaré explicar, y para ello recurriré a una argumentación que utilizan los físicos cuánticos. Éstos dicen que las concepciones de Newton, si bien superadas por la física cuántica, sin embargo, siguen sirviendo para explicar la que podríamos llamar física cotidiana. Creo que lo mismo puede decirse de la tesis del profesor GARCÍA HERRERA, sirve para explicar el funcionamiento global de las sociedades occidentales, pero es menos útil para explicar el funcionamiento a niveles nacionales que son los que analiza, por ejemplo, el Derecho administrativo. El profesor Allué durante el debate, y con la ironía que le caracteriza, dijo que los que los organizadores de la jornada habíamos creado la apariencia de que jerarquizábamos las intervenciones de lo más general (los grandes conceptos constitucionales y los derechos fundamentales) a lo particular (las autorizaciones administrativas), es decir, de lo de mayor transcendencia a la menor transcendencia. Y habíamos creado una mera apariencia porque nuestro propósito real era el de significar que lo más importante eran las transformaciones que tenían lugar en el Derecho administrativo, de manera que lo aparentemente menos importante se convertía en lo más relevante, y lo aparentemente más importante en irrelevante. Algunos de los alumnos asistentes insistieron también en esa idea. Lo cierto es que esa inversión de la importancia de los temas objeto de la Jornada a la que se refirió el profesor Allué no estaba en los propósitos de los organizadores de las Jornadas. Pero su reflexión me sirve para sostener que el Derecho administrativo sirve para verificar las grandes ideas que se generan en el Derecho constitucional.

Volviendo sobre la tesis de GARCÍA HERRERA, y aplicando la metodología señalada anteriormente, podemos estar de acuerdo en que el *estado social* ha sido superado por el *estado económico* en una macro visión de lo que sucede a nivel planetario. Podemos coincidir en que los grandes operadores económicos no están subordinados al Derecho, construyen su propio derecho, o se les construye un derecho *ad hoc*, y son interlocutores directos de los gobiernos de los Estados. En esas relaciones la tensión entre igualdad y libertad no se aprecia o se aprecia ligeramente. GALBRAITH escribió sin remilgos que el gobierno de los EEUU trabajaba para las multinacionales norteamericanas. Y sigue haciéndolo, sin duda, en la actualidad. Pero el análisis de GARCÍA HERRERA se puede aplicar a un nivel supra estructural en que el número de operadores es muy reducido. Pero no creo que se pueda llegar a las mismas conclusiones en relación con la inmensa mayoría de los operadores económicos en sus relaciones con los poderes públicos y con los ciudadanos, aunque esto sea por la reproducción del esquema de que el Derecho se aplica fundamentalmente a los débiles.

Es bien conocido, por ejemplo, que los intentos de las Instituciones de la Unión Europea para garantizar la neutralidad de los medios de comunicación han sido fallidos hasta la fecha. Los que lo han intentado o han abdicado en su empeño o han tenido una muerte civil más o menos saludable. Pero aun así los medios de comunicación han tenido que aceptar límites importantes a su actividad, en beneficio de los usuarios, impuestos por la Unión Europea y no por los poderes públicos nacionales.

La presión de los ciudadanos no ha podido ser desdeñada por los gobiernos de los Estados occidentales. A mi juicio no se ha alcanzado el equilibrio entre los grandes operadores y los ciudadanos. Los gobiernos se han inclinado hacia los grandes operadores, y han permitido la concentración de medios de comunicación y la compatibilización del negocio de la comunicación con otros negocios, lo que supone un grave riesgo para el sistema democrático. Nos estamos refiriendo a un sector muy relevante y aunque no excepcional no es generalizable. Pero la grave trasgresión de los postulados democráticos no se ha generalizado, al menos todavía. Coincidiría con el profesor ALLUÉ en su idea de que el Estado (lo haría extensible a la Unión Europea) alberga todavía el último reducto de *reserva moral*, que impide que los neoliberales puedan estar ganando la guerra mundial pero no muchas de las batallas que tienen lugar en el escenario de los Estados.

La tesis del profesor García Herrera tiene la virtud de señalar que en la actualidad convivirían en tensión dos derechos constitucionales, o si se prefiere dos constituciones. Una la constitución supra económica que rige para los operadores económicos supranacionales, y una constitución social que se verifica, aunque con dificultades en las sociedades occidentales y también en la española. En el caso de España el gasto social supone en torno al 50% del gasto público, porcentaje que por sí mismo demuestra que se produce la convivencia entre dos tendencias cuya representación puede seguir haciéndose por la tensión entre la libertad y la igualdad.

Una cuestión central es el mismo concepto de *Estado social*. ¿Se trata de un concepto autónomo, al margen del texto constitucional? O bien ¿es un concepto que se extrae del propio texto constitucional? Y en este último caso importa lo cuantitativo y lo cualitativo. A mi juicio no es posible considerar al Estado social como un concepto autónomo, construido doctrinalmente al margen del texto constitucional y la legislación de desarrollo. Es más, considero que resulta posible identificar Estado social y Estado de bienestar como la concreción de aquel en un ordenamiento jurídico determinado. La identificación de los derechos y obligaciones que integran el Estado de bienestar social no es una tarea sencilla, ya que lejos de cualquier agrupación son varios los preceptos constitucionales que pueden integrarse en el concepto y numerosas las leyes de desarrollo explícitas o implícitas del mismo. Diríamos que de modo directo los preceptos que integrarían el Estado de bienestar son los relativos a la sanidad, la educación, las pensiones y las demás políticas sociales. Las leyes de desarrollo tienen márgenes para poder ampliar los derechos o reducirlos, no solo cuando la Constitución no lo excluya sino por la operatividad de la cláusula de transformación del artículo 9.2 del texto constitucional.

Por eso no creo que pueda sostenerse que se ha clausurado el estado social y se haya dado paso a un estado económico a nivel nacional. Muy al contrario en toda la Unión Europea se han dedicado ingentes cantidades de dinero a los pilares del estado del bienestar. La circunstancia de que la mayoría de los Estados de la Unión Europea hayan alcanzado porcentajes de deuda pública próximos o superiores al 100% de su PIB se debe fundamentalmente a la financiación de la sanidad, la educación, el desempleo, la dependencia, las ayudas sociales y las pensiones. Esa realidad no puede ser ignorada.

De manera que a mi juicio no se ha producido una sustitución sino una superposición. En los sistemas democráticos occidentales ni siquiera los partidos conservadores o los más extremos neoliberales pueden prescindir de dedicar más del 60% del gasto al estado de bienestar. Los neoliberales europeos quisieran que Europa se aproximara a EEUU, donde no existe una cultura de estado de bienestar como la europea. Y como no pueden hacerlo de modo explícito buscan procedimientos indirectos: externalizar y privatizar servicios públicos, privatizar empresas públicas, sosteniendo que la privatización y externalización no supone merma de calidad, todo lo contrario. La política del Partido Popular tanto en el nivel estatal como en el regional proporciona numerosos ejemplos de un desmantelamiento de lo público que ha sido respaldado en numerosas ocasiones por los tribunales, pero el desmantelamiento de lo público puede también relatarse durante los gobiernos socialistas en sus distintos niveles. La privatización de la gestión de hospitales públicos, el fomento de la enseñanza privada, el fomento de los seguros médicos privados, la externalización generalizada de servicios públicos son las técnicas habituales y un largo etcétera ponen de relevancia que la tensión entre igualdad y libertad sigue siendo la confrontación que continua rigiendo nuestras sociedades. De manera que podríamos decir que no existe conexión directa entre los movimientos que se producen en la estratosfera del mundo globalizado y el funcionamiento de los Estados de la Unión Europea en los que sigue existiendo un estado social muy sólido. Claro está, se producen desviaciones del modelo constitucional: se intentará privatizar todos los servicios públicos, desacreditar lo público, pero no se conseguirá acabar con un modelo que apoyan la inmensa mayoría de los ciudadanos españoles y europeos.

\*

### *La unificación de los derechos fundamentales: un reto de nuestro tiempo*

Uno de los campos de la moderna *lucha por el Derecho* son los derechos fundamentales, a los que prestó atención el profesor ALLUÉ en su ponencia. Una de las últimas batallas tiene lugar en la Unión Europea, esta es la suscripción de la Unión Europea del Convenio de Derechos Fundamentales y Libertades Públicas, hecho en Roma en 1950. Se advierte una resistencia considerable a cumplir el mandato del Tratado de Lisboa de adherirse la Unión al Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Públicas de 1950. Una de las mayores resistencias la ofrece el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Su oposición no es nueva ya se produjo hace más de una década cuando la comisión pretendió la misma adhesión.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea no quiere que su doctrina pueda ser corregida por otro tribunal. Pero no puede ser de otra forma. Si lo que pretendemos es la unificación de la interpretación de los derechos fundamentales en todos los Estados miembros y en la Unión Europea, esto solo se puede realizar sometiendo todos los tribunales a la autoridad final del Tribunal de Estrasburgo. Esa autoridad ya es reconocida por la inmensa mayoría de los Estados miembros del Convenio



de Roma y, si se cumple con lo establecido en el Tratado de Lisboa, podríamos alcanzar un auténtico hito en la historia de Europa: la unificación de la interpretación de los derechos fundamentales y las libertades públicas. Con su bien conocida capacidad analítica el profesor ALLUÉ reflejó con claridad que no pudo superar el laberinto de problemas que será necesario superar para que finalmente se cumpla por la Unión el artículo 6 del Tratado de la Unión Europea.

Creo que la ponencia de ALLUÉ señala con claridad las dificultades para la unificación de la garantía de los derechos fundamentales y libertades públicas en la Unión Europea. Sin duda es uno de los retos que deberemos enfrentar en los próximos años, si se sigue avanzado en la construcción europea hacia la unidad política. Y entre las dificultades para la unificación deben destacarse dos. La dispersión de disposiciones sobre derechos fundamentales y la expansión extraordinaria y desordenada de los derechos fundamentales en el orden tanto nacional como internacional que exigiría una mayor reflexión y coordinación, no solo de las regulaciones materiales sino de las jurisdiccionales.

\*

### *Intervencionismo público en la economía anterior o posterior: ese es el problema*

El profesor CALONGE a través del ejemplo de la influencia del Derecho de la Unión en el Derecho del turismo planteó un tema fundamental, el de las repercusiones de la Directiva de Servicios en el Mercado Interior en el Derecho interno español. Su tesis está muy bien construida. No cabe duda de que dicha directiva supone un auténtico cataclismo en nuestro Derecho. Pero la conclusión a que hizo mención a lo largo de su exposición consistente en que mi modesta persona sería contraria a dicha directiva creo que no se corresponde a lo que he escrito sobre ella. Al contrario, he defendido que la Directiva de Servicios del Mercado Interior, pues además de su finalidad principal de favorecer la existencia de un mercado interior, siempre amenazado por las políticas de los Estados miembros, ha iniciado una auténtica conmoción del Derecho Administrativo, una conmoción superadora de concepciones decimonónicas que cifraban el intervencionismo administrativo en los sistemas autorizativos. Por el contrario, a partir de la mencionada Directiva la autorización, es decir, la intervención previa de la Administración en el ejercicio de actividades, se concibe como un sistema excepcional, mientras que la intervención posterior, la fiscalizadora se convierte en el sistema de intervención ordinario que exige considerables modificaciones en nuestro ordenamiento jurídico<sup>3</sup>. Para comprender la evolución del Derecho de la Unión junto a este nuevo sistema de intervención hay que mencionar el sistema de supervisión que manifiesta todo su esplendor en la política económica y monetaria, pero que no deja de extenderse a otros sectores del

---

<sup>3</sup> Considero que mi postura al respecto resulta clara en los artículos publicados en el número 14 de esta Revista, *La Directiva relativa a los servicios en el mercado interior (La Directiva BOLKESTEIN)*.

ordenamiento jurídico de la Unión y finalmente a los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros. Estamos ante cambios sustanciales de paradigmas que han regido el Derecho Administrativo en el último siglo que ponen de manifiesto los cambios determinados por la profundización de la democracia en la Unión Europea.

\*

### *La libertad de información y sus amenazas*

El profesor VIDAL BELTRÁN es uno de los primeros expertos españoles en audiovisual y debo decir que me identifico plenamente con su exposición, pues no en balde colaboramos desde hace muchos años lo que se ha plasmado en la elaboración del libro *Derecho Audiovisual*.

Me limitaré en este lugar a exteriorizar la sensación de que las nuevas tecnologías han desbordado el concepto de medios de comunicación que ha estado vigente hasta hace una década y, sin embargo, el ordenamiento jurídico no contempla esa diversidad. Hemos pasado de una sociedad jerarquizada a través de una especie de dictadura de los propietarios de diarios, televisiones y radios a una sociedad desestructurada a través de Internet en que proliferan por el momento las televisiones de bolsillo, las páginas web, los blogs, o las redes sociales de todo tipo que no soportan control alguno. Será necesario reconstruir el Derecho audiovisual sin olvidar que los poderes públicos deben proteger a los usuarios de los mismos, pues la libertad de información en sus sentidos pasivo y activo están ahora amenazadas y lo seguirán estando en el futuro.

\*

### *Una prueba más del carácter intraestatal de la Unión Europea: Las relaciones de la Unión con las Comunidades Autónomas*

El profesor HERRERO DE LA FUENTE se refirió a una cuestión que suele ser olvidada y que sin embargo es una cuestión fundamental. El del papel de las regiones europeas en el marco de la Unión Europea y en concreto el de su proyección internacional.

Las Instituciones de la Unión Europea, en especial la Comisión ha ido incrementando paulatinamente sus relaciones con las regiones europeas en sus distintos formatos, lo que aleja a la Unión Europea de su caracterización como organización internacional en que es un principio paradigmático que los únicos sujetos de Derecho internacional son los Estados y en caso alguno las organizaciones territoriales subestatales. No se trata sino de una constatación más de que la Unión Europea no es una organización internacional al uso. Es más algunos hemos considerado que la circunstancia de que se haya indagado la Unión Europea desde parámetros diferentes a los que suministra el derecho internacional ha sido causa de las dificultades

para la comprensión de las nuevas fronteras de dicho nuevo derecho al que hemos calificado de intraestatal.

La ponencia del profesor HERRERO, completada con la colaboración de la profesora CORRAL, supone un análisis diacrónico y sincrónico de la evolución del Derecho de la Unión desde concepciones netamente internacionalistas hasta las nuevas realidades en que las Comunidades Autónomas aparecen como sujetos de Derecho para la Unión Europea y de modo más limitado como sujetos de Derecho internacional en sus relaciones con regiones fronterizas de otros Estados de la Unión.

\*

### *La Unión Europea y el desarrollo de la democracia en España*

El profesor MEDINA prestó una atención especial al concepto de Estado. Aquí me interesa señalar que una de las polémicas más persistentes desde la creación de la Unión Europea ha sido la de los partidarios de su conversión en un Estado o por el contrario acentuar su carácter intergubernamental. A mi juicio, el concepto mismo de Estado y de soberanía asociado al mismo está perjudicando la comprensión de la Unión Europea. El Estado soberano, concepción doctrinal que se inicia con BODIN no existe, los Estados en general están sometidos a numerosas limitaciones no precisamente derivadas del derecho internacional sino de la fuerza desplegada por otros Estados más potentes. Pero incluso los Estados imperiales, como los EEUU, en la actualidad tienen grandes limitaciones. Pero si son apreciables en cualquier Estado en la Unión Europea las limitaciones son mayores. En política monetaria se puede afirmar que la Unión (con la excepción de los Estados fuera de la zona euro) funciona como un Estado centralista y lo mismo puede decirse de otras políticas. Sin embargo, en relación con políticas como la exterior la Unión Europea aunque con muchas matizaciones se parece a una organización internacional convencional. Por eso he sostenido que la Unión Europea es una organización intraestatal, un nuevo tipo de organización con rasgos singulares. Y por eso mismo creo que resulta conveniente olvidar los conceptos anteriores y centrarse en el concepto de ciudadanía que puede suponer una igualación de la Unión desde abajo.

El profesor MEDINA, testigo privilegiado de la historia de España en la Unión Europea llega a afirmar en su ponencia que la adhesión de España a la Unión fue un acto constituyente que completaba el proceso iniciado por las Cortes democráticas en 1977, opinión con la que coincido plenamente.

### *Epílogo*

En determinadas épocas por razones difíciles de procesar tiene lugar una enorme conmoción de las convenciones que parecían firmemente arraigadas. Y es que

los humanos no solemos aceptar la que es una de las cualidades de nuestra especie, nuestra permanente evolución. Y cuando nuestras normas no se adaptan a las nuevas concepciones se produce un desajuste que suele manifestarse de modo abrupto, en modo de reformas, rupturas, revoluciones o contiendas armadas más o menos intensas que suelen ser devastadores en mayor o menor grado. Hasta hace poco más de medio siglo se llegó a pensar que las guerras eran positivas, una especie de reajuste brutal a las nuevas realidades. Este pensamiento, por fortuna, se ha arrinconado en Europa desde la creación de la Comunidad Económica Europea hasta nuestros días. Sin embargo, fuera de las fronteras de la Unión, las guerras que suponen el mayor de los desprecios a los seres humanos, siguen vigentes como sistema de dirimir los conflictos entre Estados.

La metodología del diálogo, de la negociación para resolver los conflictos se está arraigando en Europa. Las disputas entre los estados de la Unión, que siguen existiendo, se dirimen en las mesas de las instituciones, órganos y organizaciones europeas. Se discute hasta la saciedad y es excepcional que algún representante se levante de la mesa. La crisis griega ha servido, entre otras cosas, para acreditar que en Europa ya no es posible sostener discursos diferentes en cada país y en la Unión. Es necesaria la coherencia, un único discurso y convencer a los demás líderes políticos. Los gobernantes griegos demostraron su falta de pericia pues pretendieron utilizar en Europa la misma metodología que suelen utilizar los partidos políticos en sus respectivos países, lo que les condujo al fracaso. Pero han aprendido pronto la metodología europea que, dicho sea de paso, debiera implantarse en los Estados miembros, que debieran abandonar los métodos patéticos que siguen utilizando en la actualidad de confrontación sin fisuras.

La Unión Europea se ha convertido desde hace varias décadas en un ejemplo para los Estados que la integran. Casi siempre va la Unión por delante de los Estados miembros en todos los órdenes. De manera que es más fácil averiguar lo que pasará en los Estados miembros mirando la Unión que los propios Estados. Las ponencias que se expusieron en la Jornadas son un indicador de dichas tensiones. La globalización financiera está poniendo en serio riesgo el modelo de economía de mercado al servicio de los ciudadanos concebido lentamente en la Unión. La unificación de los derechos y libertades públicas parece estancada. El mercado interior se sigue enfrentando a retos. La libertad de información se enfrenta a una cada vez más peligrosa concentración de los medios. En fin, se ha puesto en cuestión el paradigma de que solo los Estados son operadores en el marco de la Unión. Estamos en un proceso de reconfiguración de la Unión Europea que debe servir para comprender el proceso de reconfiguración de los Estados europeos.

Treinta años son muchos en la historia de quienes aspirábamos a integrarnos en Europa en tiempo de la dictadura franquista. En mi caso, por ejemplo, he vivido treinta y ocho años en un país al margen de la Unión y treinta en un Estado miembro de la Unión. A las personas de mi generación no es posible aplicar ese dicho español de que cualquier tiempo pasado fue mejor. Todo lo contrario, sin duda, los mejores años de nuestra vida colectiva han sido estos últimos treinta años. Pero

treinta años no son nada en la Historia de nuestro país y tampoco en la de Europa. Después de la desgraciada historia de Europa y de España, que podría describirse como una sucesión de guerras interiores y exteriores, la Unión ha traído el período más largo de paz y de prosperidad a los europeos.

Pero, en todo caso, por muchos que hayan sido los logros de la construcción europea son mayores los retos que deben afrontarse si se quiere que el proyecto constructivo siga vivo. Para enfrentar los nuevos retos es necesario un buen entendimiento de los fundamentos de la Unión cada vez más perfilados. En primer lugar, se trata de un *proyecto abierto*. Esta circunstancia genera en muchos analistas una cierta zozobra, la que se corresponde a la incomprensión de dicha apertura. La Unión no es claramente una federación, aunque tiene elementos federalizantes, tampoco es una confederación aunque tiene algunos de sus rasgos, y apenas es reconocible en ella los caracteres una organización internacional convencional. La Unión Europea es un proyecto singular urdido por Estados-nación que siguen conservando algunas de las competencias propias de los Estados-nación de los siglos XIX y XX, particularmente en política exterior y política de defensa. Pero tampoco son desdeñables los avances en estos ámbitos.

Ser europeísta no es una pose, o no debiera serlo, es una necesidad para afrontar los retos globales que existen dentro y fuera de nuestras fronteras. Lo mejor está por venir. Aunque el nacionalismo parece fortalecerse en algunos países puede preverse que irá en decadencia en las próximas décadas, el inglés-americano se convertirá en la lengua común de Europa y Estados Unidos y será la lengua franca en el mundo, esta debiera ser la herencia del Imperio USA, como el latín que fue una de las valiosas herencias que dejó el Imperio Romano.

Es muy probable, y sería muy deseable, que la Unión Europea y EEUU fortalecieran todavía más sus lazos económicos y políticos. Si Europa da el paso hacia una federación política (cada vez lo es más en lo económico y lo monetario) las posibilidades de que se cree una estructura política unitaria, una confederación, entre la Europa unida y EEUU puede ser el paso necesario para poder enfrentar los retos que nos aguardan en las próximas décadas.

Para enfrentar el futuro de la Unión Europea es necesario prescindir de los viejos esquemas construidos desde el nacional-constitucionalismo. En particular la idea de que una organización política sólida tiene que fundarse en la existencia de un «pueblo». La argumentación es del todo artificial, tan artificial como el propio concepto de «pueblo». En el futuro de las organizaciones políticas «nacionales» o «intraestatales» como la Unión Europea debe desterrarse la falsa y equívoca idea de pueblo (que evoca a súbditos), y dejar paso a la de ciudadanos que supone dar una zancada más allá que permite la asociación de las personas alrededor de derechos y libertades capaces de unir en vez de separar.

La Unión Europea, con la Carta de los Derechos Fundamentales se ha inscrito en una nueva dinámica que se aleja del nacionalismo que ha oprimido a los europeos en los últimos siglos. Aunque la superestructura europea dominada por los gobiernos europeos reproduce viejos esquemas de poder, las sociedades europeas

se acercan cada vez más unas otras, sus ciudadanos son cada vez más iguales en derechos y obligaciones. Así, uno de los retos que deben afrontarse es el de seguir construyendo una ciudadanía europea que iguale a los europeos en derechos y obligaciones. Para ello el mercado interior debe seguir avanzando sin cesar. Nada debe impedir que se derriben las barreras todavía existentes en lo relativo a la circulación personas, trabajadores, mercancías, servicios y capitales. Y para ello sigue siendo necesario, lejos de la retirada que muchos postulan de normativa de la Unión que unifica o coordina la legislación de los Estados miembros, que esa tarea de coordinación y unificación no cese sino que se incremente hasta conseguir un mercado interior que debiera ser único en un futuro mediano.

La política exterior de la Unión es uno de sus puntos negros. Después del Tratado de Maastricht se creó la falsa ilusión de que se podía alcanzar en años sucesivos una política exterior común de la Unión. Pero los acontecimientos no se han producido en esa dirección. Los Estados miembros se enfrentaron a propósito de la guerra de Irak y las discrepancias han persistido en cada uno de los conflictos internacionales que han tenido lugar en las últimas décadas. La creación del Presidente del Consejo Europeo no ha cumplido con las expectativas creadas ni con la propia letra de los Tratados. La Alta Representante tanto la primera como la segunda se ocupan de tareas de mera intendencia. Mientras el Reino Unido siga con su actual status en la Unión será imposible una política común de la Unión, pero no solo el Reino Unido es responsable de dicha deficiencia. La política exterior y la política de defensa son los últimos bastiones del soberanismo nacionalista y difícilmente caerán si no se produce un cataclismo internacional que obligue a los Estados miembros a renunciar a los últimos rescoldos del estado-nación.

Finalmente, la ampliación acelerada de la Unión debiera cesar. En la actualidad el parámetro que debería servir para permitir el ingreso en la Unión debiera ser, además de cumplir los parámetros ya conocidos, el de que el Estado candidato esté en condiciones de ingresar en la zona euro. En la actualidad son todavía 9 los Estados ajenos a la zona euro, lo que de incrementarse seguiría suponiendo un grave riesgo. La proliferación de diferentes velocidades en la Unión puede ser una de las causas de una crisis profunda de la Unión

\*

La crisis griega de 2015 es todo un ejemplo paradigmático de las deficiencias de la Unión Europea. La incorporación a la Unión de Estados fallidos o semifallidos puede ser una fuente de grandes problemas. Y como de los errores se suele aprender más que de los aciertos parece vislumbrarse una de las aspiraciones que hemos manifestado en los últimos años: la de crear dentro de la Unión Europea un núcleo de países que estén dispuestos a ceder más competencias económicas a una organización dentro de la Unión. Esta parece ser la propuesta francesa hecha pública en julio de 2015. Es decir, un grupo de estados de la eurozona (Francia, Alemania, Italia, España, Holanda, Bélgica y Luxemburgo), con concentración de competencias económicas en un gobierno económico, unificación de impuestos, par-



lamento propio, etc. Si se caminara en esa dirección se estaría adoptando la teoría de los círculos concéntricos que evitaría la salida del Reino Unido o de Grecia que podrían sentirse cómodos al no tener que seguir el ritmo de los países del núcleo duro. Pero, claro está la propuesta francesa tiene una debilidad originaria. Francia impidió la entrada en vigor de la Constitución Europea y en las últimas elecciones europeas el partido vencedor fue un partido de extrema derecha y antieuropeo. ¿Está el gobierno francés en condiciones de liderar un nuevo proyecto europeo o se trata de una huida hacia ninguna parte? Una escaramuza que debe leerse en clave nacional en vez de en clave europea.

Alemania tampoco parece muy inclinada a dar pasos decisivos hacia la creación de un núcleo duro de poco más de media docena de estados que supongan, no obstante, el 50% de la población europea y más del 70% del PIB europeo. Y lo que es más grave, lidera en la actualidad una renacionalización de las grandes decisiones políticas de la mayor gravedad. Tanto el Bundestag como el Tribunal Constitucional alemán se han constituido en los garantes de la democracia, sometiendo las decisiones adoptadas por las instituciones europeas a su control posterior, sin el que no pueden ser eficaces. Y esta deriva está cundiendo en otros Estados de la Unión. Las consecuencias de dicha renacionalización son de una gravedad extrema que puede poner en peligro la construcción europea. ¿Qué hubiera sucedido si el Bundestag no hubiera aprobado el tercer rescate griego? ¿O si el Tribunal Constitucional alemán hubiera considerado inconstitucional la adquisición por el Banco Central Europeo de deuda soberana de los Estados miembros en el mercado secundario? ¿Puede permitirse un Estado miembro atribuirse el control democrático de las decisiones de las instituciones de la Unión? No lo creo y considero que es el principal problema que tiene la Unión en la actualidad.

La circunstancia de que nueve Estados de la Unión no formen parte de la zona euro y de algunos Estados del Este de Europa se opongan a una mayor coordinación de las políticas económicas nacionales por la Unión llevó a la Unión a gestar tratados, acuerdos y sociedades al margen del Derecho de la Unión, a los que he denominado con carácter general Tratados parásitos de la Unión que han permitido una coordinación más intensa de las políticas económicas de los Estados miembros por las instituciones de la Unión y en el caso de España la modificación del artículo 135 de la Constitución. Pero lo que ha sido una solución ingeniosa para evitar la parálisis que hubiera supuesto intentar adoptar dichos mecanismos de coordinación en el marco del Derecho de la Unión suponen una deriva hacia el Derecho internacional convencional que supone un paso atrás en la construcción europea.

Los europeos tenemos por lo general demasiada prisa, alentada en demasiadas ocasiones por líderes políticos, sociales y académicos irresponsables. El proceso de construcción de una nueva Europa solo acaba de comenzar. La ciudadanía europea tiene poco más de 20 años y está todavía incompleta. La creación de un nuevo paradigma «ciudadano europeo», que sustituya las ciudadanías-nacionales no puede operar en unas pocas decenas de años. El nacionalismo está todavía muy vivo en los europeos. Pero las próximas generaciones verán una Europa unida en lo po-

lítico, en lo económico y en lo social. Y no deben descartarse otras asociaciones transoceánicas para poder afrontar los grandes retos que nos depararán grandes potencias asiáticas o africanas.

\*

La huida de cientos de miles de personas de las zonas de guerra en África y Asia constata que son Estados fallidos y que Europa, y en especial algunos de sus Estados, es una gran oportunidad para los que quieren comenzar una nueva vida en un contexto civilizado. Y es, además una gran oportunidad para los europeos que sufrimos el mal del envejecimiento. Hace ya algunos años postulábamos algunos con cierta ingenuidad que era necesario abrir las fronteras de Europa para recibir nueva sangre incrementando el carácter de Europa como continente multirracial y multicultural de oportunidades, como fue EEUU en la primera mitad del siglo XX. Y trascurridos unos años me sigo reafirmando en la opinión de que la apertura de Europa es una gran oportunidad para los que ahora la habitamos y tierra de promisión para los futuros europeos.