

EDITORIAL

CRISIS ECONÓMICO-FINANCIERA

*

CIUDADANÍA EUROPEA

*

SECESIÓN DE TERRITORIOS EN LA UNIÓN EUROPEA

ENRIQUE LINDE PANIAGUA

La Unión Europea y los Estados miembros han fallado a los ciudadanos europeos. Han fallado porque los ciudadanos europeos les han otorgado a los gobernantes grandes poderes para que sean capaces de anticiparse a los problemas y, en el menor de los casos, para afrontar los problemas y solucionarlos. Nada de esto ha sucedido. Ni la Unión ni los Estados miembros fueron capaces de anticiparse a la crisis económico-financiera desencadenada en 2008 y, a la altura de 2014, seis años después, la crisis, no ha sido del todo superada.

En el caso de España la crisis ha sido de las más profundas de la Unión. El Gobierno del PSOE, partiendo de una situación económica en que no había déficit público, sino superávit, en que el desempleo era de los más bajos de nuestra reciente historia, alrededor del 9% de la población activa, y en que la deuda pública era excepcionalmente baja, alrededor del 35% del PIB, más baja que la de la mayoría de los Estados miembros, fue incapaz de manejar una situación de crisis adoptando una sucesión de decisiones torpes que llevaron a España cerca del abismo.

La intervención de la Unión Europea a partir del 10 de mayo de 2010 determinó un cambio de rumbo en la política económica española, orientado exclusivamente a la reducción del déficit público, que ahondó mucho más la crisis. Y el Partido Popular, vencedor en las elecciones generales de 2011, no ha hecho otra cosa que seguir las políticas iniciadas por el Gobierno del PSOE. Dos años después de la llegada del PP al poder se han alcanzado las cotas más altas en lo que concierne al desempleo (26% de la población activa) y a la deuda pública (93,9% del PIB), y no se ha conseguido reducir el déficit que sigue estando por encima del 6,6% del PIB,

es decir, en cifras que duplican las previstas en el Tratado de la Unión desde 1993 (3%). El único proyecto del PP ha sido el de reducción del déficit, sin conseguirlo, reducción que han soportado fundamentalmente los asalariados y los empleados públicos, en definitiva, la clase media española, pues dicen las estadísticas que el número de ricos ha crecido notablemente en España en estos años de crisis mientras que la clase media se resiente profundamente y la pobreza avanza sin cesar.

Ni el gobierno del PSOE ni el gobierno del PP, ni gobiernos como el italiano, han conseguido convencer al resto de los socios europeos de que era necesario combinar políticas de reducción del déficit con políticas activas de estímulo a la económica, sin las que resulta improbable salir de la crisis. La posición inflexible y torpe de Alemania, seguida por otros muchos Estados de la Unión, ha conducido a una crisis generalizada de la Unión. Y resulta obvio que las políticas de estímulo no pueden hacerse con cargo al presupuesto de la Unión Europea que no alcanza siquiera el 1% del PIB de los Estados de la Unión.

Lejos de todo pesimismo España y la Unión saldrán de la crisis, pero esto sucederá al margen de las torpes políticas de la Unión y de los Estados miembros, obsesionados únicamente por la reducción del déficit público. La recuperación de la economía española, y de la europea, serán el fruto de la necesidad; de la necesidad de los empresarios y ciudadanos europeos que buscarán nuevos productos y nuevos mercados, aunque en el caso español no encuentren el apoyo necesario del Estado, más allá de iniciativas como la marca España y otras tantas ocurrencias banales de los poderes públicos en los últimos años.

El sistema crediticio merece una mención aparte, y al mismo estuvieron dedicadas las Jornadas de estudio «La respuesta de la Unión Europea a la crisis económico-financiera», que tuvieron lugar en la Facultad de Derecho de la UNED los días 12 y 13 de noviembre de 2013. Se podía aplicar a este sector ese refrán español que dice que «no hay mal que por bien no venga». Pues en efecto, una de las deficiencias de la Unión Europea es el desequilibrio entre la política monetaria centralizada, de naturaleza federal, y la política económica descentralizada en los Estados miembros solo sujeta, hasta el inicio de la crisis, a una coordinación liviana de la Unión. La crisis ha servido para comenzar a dar un giro a esta situación desequilibrada. Se reformó el pacto de estabilidad y crecimiento, se reformó el artículo 136 del TFUE, se creó una sociedad anónima *Facilidad Europea de Estabilización Financiera*, se suscribió un Tratado al margen de la Unión, como es el MEDE, y finalmente se está construyendo una unión bancaria europea. No está siendo un camino de rosas, así algunos Estados de la Unión siguen obstaculizando una política económica federalizante. Por ejemplo, el Reino Unido no suscribió el MEDE y Alemania, incapaz de ver más allá de sus propios intereses, e incurriendo en constantes contradicciones, ha puesto obstáculos poco razonables a la unión bancaria europea. Pero, más allá de las dificultades existentes se está señalando un camino claro hacia la federalización de la política económica de la Unión que es una buena noticia.

Era necesario apoyar a las entidades financieras europeas, como ha tenido lugar, porque de no haber sido auxiliadas por los Estados miembros y por la Unión Europea, en particular por el Banco Central Europeo, no estaríamos en un escena-

rio de crisis sino de catástrofe que hubiera llevado a la ruina más absoluta a nuestras sociedades. No se puede decir que las autoridades monetarias y financieras europeas y nacionales no tuvieran instrumentos para haber evitado la crisis financiera. La crisis financiera causada por la mayoría de Cajas de Ahorros españolas podría haberse evitado si el Gobierno central, los Gobiernos autonómicos, el Banco de España y de la Comisión Nacional del Mercado de Valores hubieran sido responsables y diligentes. Pero la diligencia brilló por su ausencia y la irresponsabilidad fue manifiesta, sin que los responsables de la crisis hayan sufrido, salvo algún caso aislado, las consecuencias de sus comportamientos.

*

En el pasado siglo era frecuente referirse a las Comunidades Europeas como *la Europa de los mercaderes*. Y ese calificativo estaba parcialmente justificado porque uno de los objetivos prioritarios de las Comunidades Europeas era la creación del mercado común o, si se prefiere, de los mercados comunes en el territorio europeo; y en particular el mercado agrícola común. Pero lo cierto es que ese calificativo, un tanto despectivo, cayó en desuso porque la incipiente Unión Europea, a partir del Acta Única, ampliaba cada vez más sus competencias hasta el punto de que dicho calificativo dejó de hacerle justicia a las Comunidades Europeas. En particular, la creación por el Tratado de la Unión Europea de la ciudadanía europea, así como la incorporación al Derecho originario de competencias en materia de política exterior, seguridad, sanidad, cultura y en un largo etcétera, transformaron la visión que se tenía de la Unión.

A principios de este siglo, la elaboración de la Constitución Europea, que incorporó en su articulado la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, supuso un hito relevante en la historia de la construcción europea. La Unión se aproximaba a los ideales de sus fundadores. Pero, a partir de los referenda celebrados en Francia y Holanda con resultado negativo, el entusiasmo se convirtió en decepción que todavía no ha sido superada, pese a que el Tratado de Lisboa ha incorporado la inmensa mayoría de las novedades de la Constitución Europea, inclusive la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea a la que el citado Tratado otorga el mismo valor jurídico que a los Tratados de la Unión.

Cuando parecía olvidada la imagen de la Unión como una Europa de mercaderes la crisis económico-financiera nos ha conducido de nuevo a esa imagen, solo que si en el pasado siglo por mercaderes se entendía a los mercaderes de mercancías agrícolas o industriales, ahora los mercados y mercaderes son los financieros que prevalecen sobre todo y todos los demás.

Un indicador del proceso de construcción europea es la evolución de la configuración de la ciudadanía europea. Las Comunidades Europeas no contemplaban en los Tratados constitutivos la libertad de circulación de las personas, sino solo la libertad de circulación de los trabajadores: El espíritu mercantil de los primeros tratados era evidente. Las Comunidades Europeas pretendían crear un mercado común con cuatro libertades de circulación: de trabajadores, de mercancías, de ser-

vicios y de capitales. Y esta concepción del mercado se vio superada, primero por el mercado interior y posteriormente por el mercado único, concepciones cada vez más amplias y profundas del mercado. Y esto porque el mercado se fue caracterizando en el Derecho de la Unión, y en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, como un concepto con una gran capacidad expansiva. Cuando se pensaba que se estaban alcanzando las últimas cotas imaginables, cuando se consideraba realizado el mercado interior lejos de toda complacencia se consideró que lo conseguido era poco, insuficiente, y se propició la idea del mercado único. Y ahora el concepto de mercado único no hace sino expandirse aunque la nueva realidad todavía no ha sido adjetivada¹.

Esa idea expansiva del mercado, y el desbordamiento del Derecho originario de la Unión por el Derecho derivado con bases jurídicas poco consistentes, determinaron que se dictaran en 1990 tres Reglamentos fundamentales, conocidos como reglamentos de los rentistas, los jubilados y los estudiantes. Se trataba de tres colectivos que, a todas luces, no podían regirse por las reglas generales restrictivas que imperaban en materia de libertad de circulación de las personas que no fueran trabajadores. Así, se reconoció a los jubilados extranjeros el derecho a establecer libremente su residencia en el país de acogida, a los ciudadanos con alta renta a fijar su residencia en cualquier Estado de la Unión y a los estudiantes a residir en los Estados miembros diferentes al de su nacionalidad con la finalidad de estudiar.

En 1993 entró en vigor el Tratado de la Unión Europea y con el mismo la creación de la ciudadanía, que sin duda supuso un paso gigantesco en la dirección de seguir avanzando en la construcción de la Unión Europea. Y transcurridos 20 años desde la creación de la ciudadanía europea, los días 19 y 20 de diciembre de 2013 nos reunimos en la Facultad de Derecho de la UNED un grupo de profesores de varias universidades a reflexionar sobre el presente y el futuro de la ciudadanía europea, ponencias que publicamos en este número de la REDUE. A dichas ponencias hemos añadido un artículo que no trae causa en las referidas jornadas pero que se corresponde al tema objeto de las mismas, ya que afronta el derecho a la buena administración proclamado en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que debe considerarse un derecho de ciudadanía aunque no esté contemplado como tal en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

*

Dedicamos el número 25 de esta Revista a *La secesión de territorios en la Unión Europea*, porque consideramos que este tema merecía reflexión sosegada en el marco de unas jornadas universitarias en las que han participado un considerable número de profesores.

Con posterioridad, cuando el número 27-28 de la REDUE estaba cerrado, hemos recibido un artículo de los doctores RIDAO y GONZÁLEZ claramente favorable

¹ Sobre el fenómeno expansivo del mercado en la Unión Europea puede verse mi trabajo «El mercado interior», en E. LINDE Y OTROS, *Los retos de la Unión Europea ante el siglo XXI*, UNED/Banco del Comercio, Madrid, 1997, págs. 215 y sigs.

a la secesión de Cataluña, pues no en balde el Sr. RIDAO es dirigente de un partido político independentista. Sin embargo, hemos considerado que en dicho artículo se manejan argumentos novedosos y, en cualquier caso, no rebatidos por los autores de los artículos que figuran en el número 25 de la *REDUE*. Por esta razón, aun disponiendo de un tiempo muy limitado para contestar dicho trabajo, hemos considerado que sería un menosprecio injustificado no dedicar unas páginas de contestación al mismo, aunque es necesario advertir que el artículo de RIDAO-GONZÁLEZ no es propiamente una replica a los argumentos que lucen en los diferentes artículos que integran el número 25 de la *REDUE*.

La importancia de este asunto para la Unión Europea y para España nos determina a invitar a participar en dicho debate a los que consideren que pueden aportar nuevos argumentos a favor o en contra de la secesión. Los artículos que se reciban antes del 31 de octubre de 2014, y superen la evaluación correspondiente, se publicarán en el siguiente número de la *REDUE*.

Enrique LINDE PANIAGUA
Director de la REDUE

