

## EDITORIAL

# LA UNIÓN EUROPEA SIGUE SIENDO LA SOLUCIÓN

ENRIQUE LINDE PANIAGUA

La Unión Europea, hemos señalado hace tiempo, se dirige a un destino ignoto, como consecuencia de las presiones de los estados menos europeístas que exigen equilibrios que rozan lo imposible, o que obligan a llevar a cabo la construcción europea al margen de la Unión Europea. El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Europea es un ejemplo paradigmático de la deriva de la construcción europea que supone la mutación de la misma (que hemos analizado en el número 23 de esta Revista<sup>1</sup>). Mutaciones que en nada favorecen el objetivo de la unidad política que no debe confundirse, como hace WEILER, con alguna suerte de mesianismo<sup>2</sup>. La unidad política de Europa, lejos de ser una ensoñación de nostálgicos de la posición que tuvieron los estados e imperios europeos hasta el siglo XX, es una exigencia para que los ciudadanos de los estados europeos podamos sobrevivir en un mundo globalizado en que la envejecida población europea supondrá, en poco más de una década, en torno al 5% de la población mundial. Ningún imperio fue capaz de prever su decadencia, ni el romano, ni el español, ni el francés, ni el inglés, por referirnos al marco europeo. Hasta ahora la teoría de TOYNBEE<sup>3</sup> no ha sido refutada por los hechos; las civilizaciones, culturas o imperios que no son capaces de enfrentarse a los nuevos desafíos acaban desapareciendo.

\*

La secesión de territorios en la Unión Europea, y en particular en España, es un asunto que en la mayoría de casos se aborda desde posiciones apriorísticas favorables o desfavorables a la secesión en el ámbito de la Unión o en el de los Estados

---

<sup>1</sup> Ver el número 23 de la *Revista de Derecho de la Unión Europea*, titulada «Reformas de los Tratados de la Unión Europea y Mutaciones de la Unión», en particular mi trabajo «La mutación de la Unión Europea y de su Derecho originario: la modificación del artículo 136 del TFUE, y otros tratados (tratados parásitos) suscritos por estados de la Unión Europea, en particular el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Europea».

<sup>2</sup> Ver Joseph WEILER, «Descifrando el ADN político y jurídico de la integración europea: un estudio exploratorio», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 96, septiembre/diciembre, 2012.

<sup>3</sup> Ver Arnold. J. TOYNBEE, *A Study of History* escrito entre 1934 y 1961 (Estudio de la Historia).

miembros. El apriorismo es fruto, en el tema que nos ocupa, de los sentimientos más que de la razón, y de aquellos dan buena cuenta miles de artículos publicados en la prensa diaria y numerosos libros sobre este tema. Sobra pasión y falta razón en la mayoría de los pronunciamientos sobre este asunto.

Claro está, pueden existir quienes vean en la secesión de territorios de Estados miembros el inicio de una nueva Unión, la Unión de las regiones, integrada por más de un centenar de estados. Pero dicho proyecto no sería otra cosa que la liquidación del proyecto actual que desembocaría en una zona de libre cambio; incapaz de enfrentar los retos que en todos los órdenes tenemos las sociedades y los ciudadanos europeos.

La Constitución española de 1978, con la creación del Estado de las Autonomías, afrontó uno de los problemas más graves que arrastrábamos los españoles desde hacía más de un siglo: el de la descentralización del poder. No pocos de los que suscribieron dicho sistema de gobierno descentralizado pensaban que el Estado de las Autonomías podía poner fin a los independentismos vasco y catalán. Pero no ha sido así. En el clima de libertades públicas que instauró la Constitución la semilla independentista, abonada entre otros factores externos por nuestro sistema electoral, ha dado frutos.

El independentismo no ha amainado en las más de tres décadas de vigencia de la Constitución española, ni tampoco como consecuencia de la incorporación de España a la Unión Europea. Y esta circunstancia ha animado a algunos a proclamar el fracaso del Estado de las Autonomías y reclamar el retorno a un Estado centralista, y a otros a la liquidación del estado español fundado hace quinientos años. A esta especie de nuevo conservadurismo retrogrado está favoreciendo la profunda crisis económica que parecería ser el producto de dicho sistema descentralizado, concepción que han respaldado un gran número de medios de comunicación que, aireando los numerosos casos de corrupción y el despilfarro autonómico, han conseguido nublar la vista de los ciudadanos españoles que no verían que más del 90% del gasto público autonómico se ha destinado a la educación, a la sanidad y a las infraestructuras, con niveles de eficiencia considerables por comparación con nuestros socios europeos.

La corrupción es intolerable, y debe perseguirse con rigor y sin concesiones, pero la corrupción no puede llenar todo el espacio político ni debe conducirnos a la irresponsable conclusión de negar todo lo positivo que ha aportado la concepción descentralizada del poder que luce en nuestra Constitución. Pues, aunque no existiera la corrupción, lo que resulta del todo impensable, nuestros problemas continuarían, pues poco tienen que ver con aquella. Nuestro Estado no es lo eficiente que debiera, pero su eficiencia, lejos de ser perjudicada por la existencia de un sistema político descentralizado puede encontrar en el mismo una de las claves de su desarrollo, en la medida en que es capaz de una mayor movilización e implicación de los ciudadanos. Nuestro sistema autonómico precisa, tras más de treinta años de existencia, una revisión. En algunas materias hay que recentralizar y en otras hay que descentralizar, por la sencilla razón de que a lo largo de los últimos 35 años

se han producido transformaciones en la Unión Europea y en el mundo que de no tenerse en cuenta pueden crearnos problemas mucho más graves que los que hemos conocido en los últimos años.

En España no sobra nadie, pero tanto los independentistas periféricos como los nacionalistas centralistas deberán revisar los presupuestos de los que parten, que son todavía decimonónicos e incompatibles con el nuevo mundo que nos rodea. No solo debemos tener en cuenta el proyecto de construcción europea en que nos encontramos sino que debemos estar atentos al proceso de globalización en que estamos inmersos. En el mundo globalizado solo serán interlocutores los grandes bloques, las grandes potencias.

\*

En el siglo XX los Estados europeos tomaron la delantera a los demás Estados del mundo creando la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, y desde entonces el proceso de transferencia de los Estados miembros a la Unión no ha cesado, pese a etapas de crisis; pero la Unión ha perdido la capacidad de anticipación que tuviera a mediados del pasado siglo. El ritmo actual, dos pasos adelante y uno atrás, ya no es ni eficaz ni eficiente. En el mundo globalizado, en que los EEUU han perdido la hegemonía, las potencias dormidas están despertando y surgen nuevos modelos asociativos (BRICS y otros). Sin duda, el equilibrio geoestratégico nacido tras la Segunda Guerra Mundial, así como el derivado del ocaso de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas se conmueve. La unidad política de los estados de la Unión Europea no es un capricho ni una utopía sino de una necesidad para, simplemente, tener voz y voto en la nueva configuración del mundo. Dicha unidad política se ve amenazada, a mi modesto juicio, tanto por los nacionalismos centralistas que se han acentuado en los últimos años, como por los movimientos secesionistas o independentistas que existen en los Estados miembros. Si los europeos queremos sobrevivir en el mundo globalizado no podemos entretenernos ni con los nacionalismos centralistas ni mucho menos con nacionalismos periféricos, la gran tarea que nos espera es bien otra, la de ser capaces de refundar la Unión Europea.

\*

En este número de la *REDUE* se incluyen las ponencias que se defendieron en sendas Jornadas de Estudio organizadas por el Departamento de Derecho Administrativo de la UNED. La primera de ellas titulada «La secesión de territorios en la Unión Europea» tuvo lugar en la Facultad de Derecho de la UNED los días 26 y 27 de febrero de 2013 y fue dirigida por Jesús Ángel FUENTETAJA PASTOR y el que suscribe. La segunda de ellas titulada «La liberalización del transporte ferroviario» tuvo lugar en la Facultad de Derecho de la UNED los días 20 y 21 de marzo de 2013 y fue dirigida por Juan José MONTERO PASCUAL. En ambos casos, los directores de las Jornadas establecieron los temas que debían ser objeto de estudio y eligieron a los ponentes entre los especialistas más destacados en la materia. Posteriormente, tras la defensa pública de las ponencias en las sesiones antes señaladas

se dio a los ponentes un plazo razonable para que elaboraran definitivamente sus trabajos que, una vez recibidos, se sometieron a evaluación por expertos externos e internos, para ser finalmente publicados.

Enrique LINDE PANIAGUA  
*Director de la REDUE*

## **EDITORIAL**

### **THE EUROPEAN UNION IS STILL THE SOLUTION**

ENRIQUE LINDE PANIAGUA

As we have been saying for long, the European Union is going to an unknown destination, as a result of the pressures from the less pro European Member States, that require nearly impossible balances or that want to achieve the European construction outside the European Union. The Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union is a paradigmatic example of the drift in the European construction, that in fact is a transformation of it (we have already examined that at issue 23 of this Journal). Such a transformation does not favour though the objective of achieving a political union, a goal that is not to be mistaken, as Weiler does, with some sort of ‘messianism’. The political unity of Europe, far from being a dreamers’ fantasy of the position that the European States and Empires held until the twentieth century, is a requirement. Without it citizens of the European States will not be able to survive in a globalized world in which the aging European population will represent around 5% of the world population in just over a decade. No empire, Roman, Spanish, French, or English – to refer only to the European ones – has been able to anticipate its decline. So far Toynbee’s theory has not been refuted by facts; civilizations, cultures and empires unable to face up to new challenges will eventually disappear.

\*

The secession of territories in the European Union, and particularly in Spain, is a matter frequently approached from a priori favorable or unfavorable positions to secession in the context of the Union or of the Member States. The a priori is the result of feelings rather than reason, as the many articles published in newspapers and the numerous books on this topic show. There is much passion and little reasoning in this debate.

There are of course those who see in the secession of territories of Member States the beginning of a new Union, a Union of Regions, made up by more than one hundred States. This proposal, however, would not be but the destruction of the current project, which would result in a free trade area, unable to face up to the challenges that European societies and citizens have at all levels.

The Spanish Constitution of 1978, that created the current State of the Autonomies, confronted one of the most serious problems that the Spaniards had been dogged by for more than a century: the decentralization of power. Many of those who supported this decentralized system of government thought that the State of the Autonomies could end up with the Basque and the Catalan independence movements. It has not been so. In the climate of civil liberties established by the Constitution, the seed of independence, paved by our electoral system – among other factors - has fructified.

On the other hand the independence movements have not waned in the more than three decades of existence of the Spanish Constitution, nor as a result of the incorporation of Spain into the European Union. This has encouraged some to declare the failure of the State of the Autonomies while claiming the return to a centralized state, and others to proclaim the liquidation of the Spanish State founded five hundred years ago. The current economic crisis, seemingly a byproduct of such a decentralized system, is contributing to that sort of new reactionary conservatism. The idea has found support in a large part of the media that, by giving wide coverage to numerous cases of corruption and squandering in the Autonomous Regions, have prevented many a Spanish citizen to acknowledge that over 90% of public expenditure in the Regions has been allocated to education, health and infrastructure, with considerable efficiency levels by European standards.

Corruption is intolerable and must be pursued uncompromisingly and with rigor, but corruption cannot fill in all the political space. It cannot lead us either to the irresponsible negation of all positive aspects that the concept of decentralized power of our Constitution has contributed to. Because even if there was no corruption - which is quite unthinkable - our problems would persist; they have little to do with the former. Our State is not as efficient as it should but its efficiency, far from being damaged by the existence of a decentralized political system, can find one of the keys to its development in it, insofar as it is capable of a wider mobilization and involvement of its citizens. Our system of Autonomous Regions needs reviewing after more than thirty years of existence. Some areas need to recentralize and others should be decentralized, for the simple reason that over the past 35 years there have been changes in the European Union and in the world that, if disregarded, can create far more serious problems than those that we have had in recent years.

Everyone is needed in Spain, but both pro-independence nationalists and centralist nationalists will have to review their principles that are anchored in the nineteenth century still and are incompatible with the world around us. Not only we must take into account the present European construction project but we must also be alert to the globalization process we are immersed in. In a globalized world only large blocks, big powers, will have a say.

\*

In the twentieth century the European States took the lead over other States of the world by creating the European Coal and Steel Community. Since then the

transfer of competences process from the Member States to the Union has continued, despite of periods of crisis; but the Union has lost the foreseeing ability it had in the mid-twentieth century. The present pace, two steps forward and one step back is neither effective nor efficient. In this globalized world in which the U.S. has lost its hegemony, dormant powers are awakening and new association models coming to the fore (BRICS and others). The geostrategic balance achieved after the Second World War and the ensuing one after the decline of the Union of Soviet Socialist Republics have been shaken. The political unity of the European Union States is not a whim nor a utopia but a necessity for just having a say in the new world order. Such a political unity is threatened, in my humble opinion, by both centralist nationalisms – on the rise in recent years - and existing pro-independence movements in the Member States. If Europeans are to survive in the globalized world, we cannot entertain either centralist or pro-independence nationalisms; the big task ahead us is quite a different one: being able to found anew the European Union.

\*

This issue of the *RDUE* includes the papers presented in two separate Study Days organized by the Department of Administrative Law of the UNED. The first one, on “The secession of territories in the European Union”, was held at the School of Law at the UNED on 26th and 27th February 2013 and was chaired by Jesús Ángel Fuentetaja Pastor and myself. The second one, on “Liberalization of rail transport” was held at the School of Law at the UNED on 20th and 21th March 2013 and was chaired by Juan José Montero Pascual. In both Study Days the chairs identified the issues to be discussed and chose the speakers amongst leading experts in the field. After the presentation of the papers in the aforementioned Days the speakers were given a reasonable period of time to revise them and, after being received at the Journal, they were sent for evaluation by internal and external experts before being finally accepted for publication.

Enrique LINDE PANIAGUA  
*Director de la REDUE*