

---

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**LOS RETOS JURÍDICOS  
DE LA UNIÓN EUROPEA**

CARLOS J. MOREIRO GONZÁLEZ  
DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER  
MIGUEL RODRÍGUEZ PIÑERO ROYO  
CRISTINA SERRANO LEAL  
JUAN ESPADAS CEJAS  
CARLOS R. FERNÁNDEZ LIESA  
CÁSTOR M. DÍAZ BARRADO

## ÍNDICE

PRÓLOGO, por <i>Ignacio Sagaz, Embajador-Director de la Escuela Diplomática</i> . . . . .	7
INTRODUCCIÓN, por <i>Diego López Garrido, Secretario de Estado para la Unión Europea</i> . . . . .	9
I. DE ROMA A LISBOA: EL TRÁNSITO HACIA LA UNIÓN DEL SIGLO XXI . . . . . por <i>Carlos J. Moreiro González</i>	13
II. LA UNIÓN DE DERECHO. LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS Y LA GARANTÍA JURISDICCIONAL EN LA UNIÓN EUROPEA . . . . . por <i>Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer</i>	33
III. EL MODELO DE ÉXITO ECONÓMICO Y RESPONSABILIDAD SOCIAL . . . . . por <i>Miguel C. Rodríguez-Piñero Royo</i>	59
IV. UNIÓN EUROPEA: UN DESAFÍO PARA EL AÑO 2010 . . . . . por <i>Cristina Serrano Leal</i>	79
V. LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO . . . . . por <i>Juan Espadas Cejas</i>	99
VI. REFLEXIONES SOBRE LA UNIÓN EUROPEA Y UNA NUEVA POLÍTICA DE SEGURIDAD Y ESTABILIDAD INTERNACIONAL . . . . . por <i>Carlos R. Fernández Liesa</i>	115

VII. LA UNIÓN EUROPEA ANTE EL RETO DE UNA POLÍTICA COMÚN EN MATERIA DE INMIGRACIÓN . . . . .	145
por <i>Cástor Miguel Díaz Barrado</i>	

# DE ROMA A LISBOA: EL TRÁNSITO HACIA LA UNIÓN DEL SIGLO XXI

Carlos J. Moreiro González<sup>1</sup>

## 1. Introducción

Las modificaciones estructurales de la sociedad internacional durante la segunda mitad del siglo XX, que encuentran réplicas generalizadas al comienzo del presente siglo, están configurando un mundo más interdependiente y transnacional, cuya gobernanza sólo cabe vehicularla mediante la concertación multilateral.

Queda patente la inoperancia del unilateralismo ante fenómenos de índole económico —caso, por ejemplo, de la deslocalización empresarial— para paliar el auge de nuevos focos de inestabilidad internacional generados por causas tan diversas como los flujos migratorios masivos, la degradación progresiva del entorno ambiental, el estrangulamiento de las fuentes y de los canales de abastecimiento energético, etc.

La Unión Europea (UE) dispone de potencial institucional y de sobrada experiencia técnica para hacer frente, junto con sus Estados miembros, a dichos retos y amenazas, y de hecho, hace tiempo que diversas instancias europeas han identificado sus misiones más acuciantes, casi calcadas de los mencionados fenómenos que tienden a desestabilizar actualmente la Sociedad Internacional<sup>2</sup>.

---

1. Catedrático de Derecho Internacional Público. Cátedra Jean Monnet de Derecho de la UE. Universidad Carlos III de Madrid.

2. V. gr. Comisión Europea: "Plan D de democracia, diálogo y debate", COM (2005) 494 de 13-10-2005; ídem: Comunicaciones dirigidas a las Reuniones Informales de los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE celebradas, respectivamente, en Hampton Court (Reino Unido) en octubre de 2005, COM (2005) 525f, de 20-10-2005, y en Lahti

Uno de los acuerdos europeos de mayor calado adoptado con dicha finalidad ha sido la creación de un Grupo de Reflexión independiente impulsado por el Consejo Europeo de Bruselas el 14 de diciembre de 2007 que presentará su informe a la Sesión del Consejo Europeo de junio de 2010, “a fin de contribuir a que la Unión se anticipe y responda a los desafíos más eficazmente a largo plazo (horizonte 2020-2030)”<sup>3</sup>. Razones fundadas de coherencia y estabilidad llevaron a excluir del contenido del informe los aspectos institucionales, el marco financiero y el funcionamiento de las políticas de la Unión, recientemente revisados por el Tratado de Lisboa.

*Pertrechar a Europa para la azarosa travesía de este primer cuarto del siglo XXI, requiere, en síntesis, tres tareas complejas: primero, revisar la vigencia de los valores socioeconómicos que configuran el denominado “modelo social europeo” cuya sostenibilidad está hoy impugnada por factores intra y extra europeos. En 2030, cerca de 2.000 millones de personas formarán parte de una nueva “clase media global” (el 50% de la población de la Tierra), y en 2050, el 60% del PIB mundial será generado por las clases medias<sup>4</sup>. Obviamente, se incrementará exponencialmente la demanda de bienes de consumo doméstico (como los electrodomésticos o los automóviles) y de materias primas de calidad, con la consiguiente repercusión en el abastecimiento de otros bienes y servicios esenciales en las sociedades desarrolladas (agua, electricidad, combustibles, etc.).*

---

(Finlandia) en octubre de 2006, COM (2006) 590f, de 12-10-2006; etc. Más recientemente, la Comunicación de la Comisión al Consejo, COM (2007) 412f, “la reforma de Europa para el siglo XXI”, Bruselas, 10-7-2007.

Asimismo, la Parte II y el Anexo III de las Conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas de 24-3-2006, doc. C-7775/06; el Reglamento (CE) núm. 1927/2006 del PE y del Consejo, de 20-12-2006, que crea el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización, DO núm. L 406 de 30-12-2006, p. 1, etc.

3. Puntos 8 a 12 de las Conclusiones de la Presidencia, doc. 16616/1/07, Rev. 1, CONCL3, Bruselas 14-2-2008.

Según estas Conclusiones deben incluirse en los trabajos del Grupo de Reflexión los siguientes aspectos: el fortalecimiento y la modernización del modelo europeo de éxito económico y responsabilidad social, la mejora de la competitividad de la UE, el Estado de Derecho, el desarrollo sostenible, la estabilidad mundial, las migraciones, la energía y la protección del clima y la lucha contra la inseguridad mundial en todas sus dimensiones.

El Grupo, ya definitivamente configurado, ofrece una enriquecedora heterogeneidad: Presidente, F. González Márquez; Vicepresidentes, V. Vike-Freiberga y D. Jorma Ollila; Miembros: L. Friis, R. Koolhaas, R. Lambert, M. Monti, R. Münz, K. Nikolaidis, N. Notat, W. Schuster y L. Walesa, Anexo 1 de las Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Bruselas, 15/16-10-2008, doc. 14368/08, CONCL4, Bruselas, 16-10-2008.

4. Según X. Sala i Martín (Q. J. Ec., 2006), en los próximos 15 años Asia aportará el mayor número de integrantes de la clase media, si bien la reducción de la pobreza (es decir, la renta per cápita inferior a 1.000 dólares al año) que caerá desde el 17% de la población mundial (año 2000) al 6% (2015), no se traducirá en la configuración de una clase media con ingresos uniformes. En este sentido, el segmento considerado ocupa entre los 4.000 y los 19.000 euros anuales, unas cifras muy por debajo de la media de la UE (entre 25.000 y 60.000 euros anuales).

Asimismo, el incremento generalizado de las rentas proyectará sus efectos, más allá del consumo, sobre la tasa de ahorro de los Estados que verán fortalecido su tesoro público y la capacidad de acción (pública y privada) de sus sistemas financieros, incluida la posibilidad de operar a través de nuevos “fondos soberanos”.

Ante esta situación, será difícilmente sostenible una parte importante de las prestaciones del “Estado de bienestar” si la pirámide poblacional de Europa no invierte su actual tendencia. El envejecimiento de la población supone la pérdida de rentas de trabajo y el incremento de las prestaciones sociales, no sólo en forma de pensiones.

¿Cómo se generarán entonces los recursos necesarios para hacer sostenible el mencionado modelo de bienestar? ¿Bastará una revisión de los criterios y formas de producción de riqueza mediante la supresión de rigideces que afectan al mercado laboral, a las PYME y a las grandes corporaciones comerciales? ¿Sólo serán “competitivos” los Estados que lideren los cambios tecnológicos y articulen canales eficientes que garanticen el crecimiento a través de los elementos de la “sociedad del conocimiento” (educación, formación profesional, I+D+i, etc.)?

*En segundo lugar*, hay que romper el nudo gordiano de la dependencia energética de Europa y fortalecer su todavía insuficiente papel en la lucha contra el cambio climático.

En un contexto de crisis de oferta energética a corto plazo (2015-2020), cronológicamente coincidente con el referido desarrollo de la “clase media mundial”, el consumo de energías fósiles abocaría irreversiblemente a la economía de la UE a la vía muerta, amén de condicionar seriamente la estabilidad interior de sus Estados miembros en términos de seguridad nacional<sup>5</sup>.

No es casualidad por ello que, junto con la cláusula horizontal de reserva de Soberanía del artículo 4.2 del Tratado de la UE<sup>6</sup>, la nueva base jurídica que atribuye competencias a la UE sobre la energía (artículo 194 del Tratado de

5. Vid. Moreiro González, C. J.: *Las cláusulas de seguridad nacional*, Madrid, 2007, pp. 53 y ss.

6. Que tras su modificación por el Tratado de Reforma (versión consolidada publicada en el DO de la UE núm. C 115 de 9-5-2008), dice: “[...] La Unión [...] respetará las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional.

En particular, la seguridad nacional seguirá siendo responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro”.

Funcionamiento de la UE), y que vincula la política energética a la mejora del medio ambiente, no obstante abogar por un “espíritu de solidaridad entre los Estados miembros” en este ámbito, faculta a cada uno de ellos a “determinar las condiciones de explotación de sus recursos energéticos, sus posibilidades de elegir entre distintas fuentes de energía y la estructura general de su abastecimiento energético” (párrafo segundo del apartado segundo del artículo 194 del Tratado de Funcionamiento de la UE).

La coordinación de la acción supranacional con las políticas internas no será pues un obstáculo fácil de esquivar cuando resulta inaplazable diseñar un marco común acerca del papel de las energías renovables, de las energías alternativas (biocombustibles), de la energía nuclear, de las fuentes exteriores de aprovisionamiento energético, del cumplimiento de los objetivos del Protocolo de Kyoto, etc.; en suma, cuando ya no es sólo el crecimiento económico sino la propia supervivencia de los Estados de la Unión y del éxito de su proyecto de integración, lo que se está barajando actualmente sobre el tapete del escenario internacional.

De ahí que la *tercera tarea* tenga que ver con la definición de una estrategia solvente de seguridad para la UE de carácter multidimensional: la regulación común de los flujos migratorios, incluido el control de las fronteras exteriores y la cooperación con los Estados de origen; la erradicación de la criminalidad transnacional y de los focos resistentes de terrorismo, la modificación de los esquemas tradicionales de defensa territorial para facilitar la operatividad de las fuerzas armadas en escenarios de crisis internacionales alejados de Europa; etc.

Se hace bueno aquí el dicho de que la arena es infinita pero el desierto acaba.

La Comunidad Internacional debe resolver la paradoja en la que hoy está sumida: ¿cómo gobernar la globalización cuando los responsables políticos carecen de capacidad para gestionar los procesos económicos y financieros que dependen, a su vez, para ser eficientes, de una cierta seguridad jurídica universal de la que hoy también carecen?

Acaso estemos asistiendo al preámbulo (Sarkozy *dixit*) de una irreversible crisis del modelo capitalista contemporáneo que reclama su “refundación”. Pero deberá actuarse con cautela dado que, en el río revuelto de un entorno económico occidental en recesión y un *shock* financiero internacional de proporciones descomunales, algunos pueden repescar los pecios del proteccionismo.

Ya se sabe, el que ve mal siempre ve algo menos, y el que oye mal siempre oye algo de más.

## 2. El cambio de modelo socioeconómico

En la base del modelo socioeconómico impulsado por los Tratados de Roma de 1957 reside una Unión de Derecho, tan expansiva o más que el proceso de integración económico, impulsada por tres factores: los derechos fundamentales, la ciudadanía y la garantía jurisdiccional (Ruiz-Jarabo Colomer).

La racionalidad eminentemente funcional con la que ha operado inicialmente el Derecho Comunitario va dejando paso paulatinamente a una teleología antropocéntrica del conjunto del proceso que, inexorablemente, ubicará a las personas como el objetivo prioritario de actuación<sup>7</sup>.

La Unión del siglo XXI será una Unión de Derecho (de derechos y deberes se entiende) o simplemente dejará de ser lo que a duras penas ha llegado a ser hoy.

Ciertamente, el carácter funcionalista del Derecho Europeo no se ha limitado a mantener aquel orden natural reivindicado por Josep Pla, consistente en la estabilidad de la moneda y tener las escrituras de propiedad en el cajón de la cómoda. Algo más complejo y más sutil inspira a dicho carácter.

Por ejemplo, la elaboración de un cuerpo de derechos fundamentales de la UE ha servido a la vez para apoyar el efecto útil y para salvaguardar la primacía del Derecho Comunitario, esquivando los controles de constitucionalidad de los Tribunales Constitucionales de los Estados miembros. Similarmente, la ciudadanía europea ha permitido al Tribunal de Justicia reconocer la vigencia del Derecho Comunitario donde no cabía su invocación, mediante técnicas tales como superar la necesidad de un ciudadano móvil y económicamente relevante (Ruiz-Jarabo Colomer).

---

7. Una mera comparación del vigente Tratado de la UE con su versión modificada por el Tratado de Reforma es sobradamente reveladora al respecto. Mientras el Tratado vigente ubica en primer lugar en su artículo 2 (Objetivos de la Unión) un conjunto de objetivos de naturaleza económica y social, desplazando al tercer lugar la protección de los derechos e intereses de los nacionales de sus Estados miembros, el primer objetivo de la Unión según el artículo 3 del futuro Tratado es "promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos".

Dado que, según el artículo 2 de este último Tratado, el primer valor en que se fundamenta la Unión es el respeto de la dignidad humana, resulta obvia la inversión que experimentará en el futuro la acción institucional de la Unión.



Ello sitúa al ordenamiento europeo en un punto de no retorno desde el que, “a contrario”, se configurará un acervo cuyo nutriente conceptual tiende a minimizar el papel del Estado de nacionalidad (o de origen) a la hora de garantizar ciertas obligaciones frente a los particulares desplazados en el territorio de otros Estados miembros, a favor de un tratamiento cada vez más igualitario de éstos a cargo del Estado de acogida.

Esta nueva seña de identidad será el lazo más fuerte para unir la diversidad, consustancial a la idea de UE.

Discurrirán en paralelo las reformas de algunos de sus fundamentos sociales y económicos.

En la antesala de lo que J. Rifkin califica como “la tercera revolución industrial” ocupa un lugar prioritario la regulación del trabajo asalariado, mayoritariamente concentrado en los servicios en todos los Estados de la UE, ante el progreso tecnológico. Especialmente porque, con unas tasas de evolución de empleo todavía crecientes en la UE-27<sup>8</sup>, exige organizarse con unos criterios de demanda que contemplan la no discriminación por razón de género y la inclusión de los inmigrantes.

Será difícil mantener el equilibrio entre el aumento de la productividad por las nuevas tecnologías, con la consiguiente laminación de la oferta laboral actual, y la consecución del objetivo de pleno empleo. Máxime cuando la crisis financiera está secando los caudales de distribución del capital como factor de creación de inversiones en la “economía real”.

¿Cómo formular el papel del “capitalismo industrial” en la ecuación capital-trabajo en el presente contexto de cambio tecnológico?

Por otro lado, ¿cómo prescindir del “capitalismo financiero” cuya vigencia es esencial para el comercio internacional de bienes y servicios, y el sostenimiento de las pensiones y de otras prestaciones sociales en un horizonte de prolongación de la vida humana? ¿Es acaso imaginable un futuro a medio plazo de destrucción de empleo asalariado, en el que, sin embargo, aumente el número de consumidores —función imprescindible en la

---

8. Durante el primer trimestre de 2008 se crearon 755.000 empleos, tendencia que, para el bienio 2008-2009, llegaría, según la Comisión Europea, hasta más de 3 millones. Fuente: EUROSTAT.

dinámica capitalista— impulsado por la generalización de la inclusión de las nuevas tecnologías en los procesos de producción de bienes y servicios?

Obviamente, la respuesta política de la UE a todas estas cuestiones tendrá un impacto relevante en la definición de las políticas de empleo, el reconocimiento y protección de los derechos económicos y sociales de los trabajadores asalariados, y en la propia viabilidad del “modelo social europeo”.

El lanzamiento, en marzo del año 2000, de la “Estrategia de Lisboa”, que perseguía hacer a Europa en 2010 la economía más dinámica y competitiva del mundo fundada en la economía del conocimiento, y con capacidad para crecer sosteniblemente, de crear más y mejores empleos y una mayor cohesión social, suponía *de facto* la novación del triángulo mágico del artículo 2 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea (TCEE) en 1957, a saber: pleno empleo, estabilidad de los precios y crecimiento económico<sup>9</sup>.

Ahora, como entonces, se ha incurrido sin embargo en la misma falacia: asignar una misión a las políticas públicas de la Unión sin dotarlas de competencias supranacionales mediante atribuciones específicas en el Derecho Originario o en el Derecho Derivado<sup>10</sup>.

Tampoco supuso cambio alguno de cierto calado la demoledora evaluación que realizó el Informe KOK de la Estrategia de Lisboa en 2004<sup>11</sup>, dado que, tanto el Tratado Constitucional Europeo (artículos III-203 a III-208), como el Tratado de Funcionamiento de la UE (artículos 145 a 150), reiteran la opción por el método de coordinación.

Consiguientemente, hasta que no se produzca la revisión del Tratado de Lisboa (en caso de que entre en vigor), la UE carecerá de una política supranacional de empleo. Dicho en otros términos, este ámbito sólo será objeto de

9. Vid. Moreiro González, C. J.: *Organización del mercado e integración europea*, Madrid, 1998, pp. 80 y ss.

10. Paradójicamente, el TCEE sólo estableció el método de coordinación (artículo 105) para lograr la estabilidad de los precios, y ninguna de sus previsiones regulaba las políticas de empleo.

Como es sabido, el vigente método —también de coordinación— de las políticas de empleo en la UE fue introducido íntegramente en 1996 por el Tratado de Ámsterdam (artículos 125-130 CE).

11. *Facing the Challenge (The Lisbon strategy for growth and employment)*, OPOCE, Bélgica-Luxemburgo, noviembre de 2004.

una gobernanza en el corto plazo mediante acciones de *soft law* muy similar a la que ya se está aplicando, de la que poco o nada cabe esperar<sup>12</sup>.

Se mantiene sin embargo la regulación de la libre circulación de trabajadores como un derecho económico “fundamental” reconocido por los Tratados, pero cuyo verdadero alcance está sujeto a diversas incertidumbres.

Aparentemente, no hay solución de continuidad entre el enfoque inicial de este derecho en el Tratado CEE de 1957 y las disposiciones del Tratado de Lisboa (TFUE): un elemento instrumental que contribuye a la asignación eficaz de recursos por el Mercado Común (ahora Mercado Interior)<sup>13</sup>. Sin embargo, la “neutralidad constitucional” a la hora de regular este derecho fundamental comunitario, parece peligrar por la acción cooperativa del Derecho Derivado y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

Como señala Rodríguez-Piñero Royo, la opción por un enfoque economicista, más mercantil que social, trae causa en factores heterogéneos: la ampliación de la UE a los países del este, la incompatibilidad entre el Derecho de la Competencia y muchas instituciones jurídico laborales, etc.

Lo cierto es que el acervo laboral de más reciente aprobación por las Instituciones de la UE anticipa soluciones a problemas de extraordinaria complejidad, por lo que no es descartable que dichas soluciones no sean las más adecuadas.

Es el caso de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior<sup>14</sup>, pero, sobre todo, de la modificación de la Directiva relativa a determinados aspectos de la ordenación del

---

12. Armstrong, K., Begg, I., Zeitlin, J.: J. C. M. S., 46, 2, 2008, pp. 413 y ss., especialmente pp. 417 y ss. Un buen botón de muestra es la Decisión del Consejo de 15-7-2008, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros, DO núm. L 198 de 26-7-2008, p. 47.

13. La redacción del artículo 48 del TCEE es idéntica a la del artículo 45 TFUE, que dice: “1. Quedará asegurada la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión. 2. La libre circulación supondrá la abolición de toda discriminación por razón de la nacionalidad entre los trabajadores de los Estados miembros, con respecto al empleo, la retribución y las demás condiciones de trabajo [...]”

14. Directiva de 12 de diciembre de 2006, DO núm. L 376 de 27-12-2006, p. 36. Si bien es cierto que la reducción de cargas administrativas y la unificación de procedimientos que supondrá la implementación en 2009 de esta Directiva, dinamizará la economía y el comercio en los Estados miembros de la UE con marcos regulatorios excesivamente restrictivos.

tiempo de trabajo<sup>15</sup>, y de la Directiva relativa al trabajo a través de empresas de trabajo temporal<sup>16</sup>.

Lo que subyace es la implantación de la denominada “flexiseguridad”, un marco jurídico laboral que facilita el despido pero que garantiza a su vez la protección de los parados, su formación y su reintegración en un plazo razonable de tiempo al mercado de trabajo.

No obstante su adecuación a ciertos entornos económicos de la UE —el caso paradigmático es Dinamarca<sup>17</sup>—, es dudosa su viabilidad en otros entornos, como el español, con una baja afiliación sindical, bajas prestaciones por desempleo, altas tasas de temporalidad, un elevado déficit público y una presión fiscal que supone menos de la mitad del PIB.

Por otro lado, el activismo pretoriano del Tribunal de Justicia ha relativizado el valor de las medidas nacionales de protección del empleo y los salarios<sup>18</sup>, así como la legalidad de los convenios colectivos<sup>19</sup>, abocando según Rodríguez-Piñero Royo, a una crisis del modelo colaborativo cuya solución debe comenzar por la preservación de espacios de inmunidad para el Derecho Social y las instituciones laborales y, posteriormente, a una “supra constitucionalización” de los derechos sociales, en suma, del modelo social europeo, que reorienta la función de la libertad de mercado en el proceso de integración europeo<sup>20</sup>.

¿Acaso no es posible evaluar, comparativamente, la respuesta de dicho modelo frente al modelo estadounidense en la crisis económica actual? En cabeza

15. Posición Común (CE) núm. 23/2008, aprobada por el Consejo el 15-9-2008, DO núm. C254 de 7-10-2008, p. 26.

16. Posición Común (CE) núm. 24/2008, aprobada por el Consejo el 15-9-2008, DO núm. C254 de 7-10-2008, p. 36.

17. Con la menor tasa de desempleo de la UE, el 2,7%, y la mayor movilidad en el empleo, el 30% de los asalariados suele hacerlo anualmente, el Gobierno invierte el 4,3% del PIB en políticas de empleo, y, el 30% en políticas sociales. Ello permite configurar un marco laboral con una eficiente intermediación, generosos subsidios y permisos de paternidad/maternidad, servicios de guardería, etc.; Fuente: EUROSTAT, 2008.

18. *V. gr.* Sentencia de 11-12-2007, as. C-438/05, *viking*; Sentencia de 18-12-2007, as. C-341/05, *Laval*; Sentencia de 3-4-2008, as. C-346/06, *rüffert*; etc.

19. *V. gr.* Sentencia de 11-12-2007, as. C-222/98, *Brentjens*.

20. Ciertamente, el reconocimiento de los “Derechos de Solidaridad” en el Título IV, artículos 87 a 94 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, ya de por sí condicionado por lo dispuesto en sus artículos 111 y 112 —que sólo garantizan una protección de “mínimos” en los ordenamientos internos de los Estados miembros— no gozará nunca de una verdadera aplicación uniforme mientras estén vigentes el Protocolo núm. 30, anejo al TUE y al TFUE, sobre la aplicación de la Carta a Polonia y al Reino Unido, y las Declaraciones de la República Checa (núm. 53), y de Polonia (núm. 61 y 62), anejas al Acta Final de la CIG que adoptó el Tratado de Lisboa (firmado el 13-12-2007).

del *ranking* de competitividad mundial, los Estados Unidos (EE UU) ya sienten, sin embargo, muy próximas a varias economías de la UE (Alemania, Dinamarca, Finlandia y Suecia), ello sin menoscabo de un dato revelador: en 2007, el saldo comercial ha sido favorable a Europa en 80.000 millones de euros.

Cuando aprieta la congoja, todo es extremo, musitaba el capitán Shigemoto en la novela de J. Tanizaki, *La madre del capitán Shigemoto [...]*. Lejos de abogar por la sustitución del modelo social europeo convendría ponderar bien el peso específico de algunos de sus logros más señeros: responsabilidad social corporativa; diálogo social; promoción de la formación profesional; sistema público de ayuda al desempleo y de intermediación en la oferta laboral; etc. ¿Habrán de pasar inadvertidos estos logros, como la nieve sobre el agua, en la configuración de las nuevas políticas públicas de la Unión?

Algo más que de soslayo debe tocarse en dichas políticas la cuestión de la competitividad de las economías de la UE que, según el último Informe del Foro Económico Mundial, medidas en términos de competitividad estructural, siguen rezagadas frente al liderazgo de los EE UU y de los países emergentes de Asia Oriental: 4,73 frente a 5,44 y 5,26, respectivamente<sup>21</sup>.

Como apunta Serrano Leal, dado el elevado índice de desarrollo de la gran mayoría de los Estados miembros de la UE, el necesario tirón de la competitividad ha de venir de la mano de la economía del conocimiento, lo que, en términos comunitarios, significa revisar la Estrategia de Lisboa concentrando sus acciones, por un lado, en una inversión eficiente en I+D+i, impulsando la creación de PYME, hipercualificando la mano de obra, y, otorgando otro papel a la universidad fomentando su vinculación con la empresa.

Por otro lado, es la propia gobernanza de la Estrategia de Lisboa la que exige su reconfiguración con medidas tales como la expansión de sus objetivos a todas las políticas europeas, convirtiéndolas en una (;futura?) “Política Comunitaria de Competitividad”.

Una labor a cargo de las Administraciones Públicas (nacional y comunitaria) que ha de prolongarse hacia otros ámbitos bajo su responsabilidad, como la

---

21. “Revisión a Lisboa 2008”, Davos (Suiza), 27-10-2008. Los indicadores utilizados son el desarrollo de la sociedad de la información, la inversión en I+D+i, la liberalización comercial, el estado y desarrollo de las infraestructuras, los servicios financieros, el desarrollo sostenible, la creación de empresas, la inclusión social y la oferta de empleo.

difusión y normalización de códigos de conducta de buenas prácticas administrativas (transparencia<sup>22</sup>, inmediatez de trato, simplificación de trámites, etc.), pero también de los profesionales liberales, y hacia sectores de la economía que requieren una estricta regulación y supervisión, como los servicios financieros: ¿para cuándo una estructura supranacional que logre y garantice el funcionamiento real del mercado interior en este sector?<sup>23</sup>.

Cabe finalmente subrayar la cuestión de los “clústeres” (polos de innovación) que promueven la sinergia entre empresas y universidades con altos niveles de prestigio. En la UE existen cerca de 2.000 que se rigen no obstante por planes nacionales y se financian tanto con recursos públicos internos y europeos (actualmente provenientes en su mayoría de los Fondos Estructurales-FEDER), como con incentivos fiscales específicos<sup>24</sup>.

Aun aportando un relevante valor añadido al crecimiento y la competitividad de las economías de la Unión<sup>25</sup>, los resultados de esta fórmula de innovación empresarial están lejos de otras economías —caso de los EE UU y China<sup>26</sup>— razón por la cual parece conveniente introducir criterios más exigentes en la formulación de la futura estrategia europea de clústeres: medidas para la creación de empresas con base en las universidades y un objeto específico de investigación (*spin-outs*); captación del talento internacional incentivando

22. Según el “informe de Percepción de la Corrupción 2008 (IPC)”, de la Organización Transparencia Internacional, hecho público el 23-9-2008, sobre una escala de 10: ausencia de corrupción o corrupción generalizada, entre los primeros 12 puestos sólo hay 8 europeos (superando 8 puntos), si bien los dos primeros lugares los ocupan dos economías de la UE (Dinamarca y Suecia con 9,3 puntos). Cabe reseñar que las reducciones en un punto en la percepción de la corrupción suele repercutir en una pérdida de inversión extranjera equivalente al 0,5% del PIB.

23. Vid. Moreiro González, C. J.: *Banking in Europe after 1992*. Cambridge UP, 1993; ídem: “La codificación de la réglementation communautaire relative à l’activité des établissements de crédit et son exercice”, *Rev. Tr. Dr. Eur.* 37, 3, 2001, pp. 529 y ss; Hinojosa Martínez, L. y Moreiro González, C. J.: “Financial Services in the Era of the Euro and E-Commerce: Does home country control work?”, *Actas del XX Congreso de la FIDE*, vol. I, BIICL, Londres, 2002, pp. 569 y ss.

24. Vid. el artículo 13 de la Decisión núm. 1639/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24-10-2006, por la que se establece un Programa Marco para la innovación y la competitividad (2007-2013), DO núm. L 310 de 9-11-2006, p. 15.

25. Vid. el Doc. COM (2006) 502 final de 13-9-2006.

26. Por ejemplo, el clúster de Silicon Valley en California, creado en torno a la UCSF supone la presencia en la Bolsa de empresas con cotizaciones cercanas a los 100.000 millones de dólares. En China los clústeres de Pekín, Shanghai y Tianjian superan en inversión extranjera a toda la inversión extranjera captada por los clústeres europeos.

Y, en Corea, el clúster de Incheon ha captado ya más de 20.000 millones de inversión extranjera. El Grupo de Expertos de Lisboa publicó un informe con interesantes reflexiones y soluciones en este ámbito: “Open Research and Innovation in Europe. A leap forward”, Bruselas, 4-4-2007. Vid. igualmente, el documento COM (2008) 652 DE 17-10-2008, sobre “la organización de agrupaciones empresariales (clústeres) de categoría mundial en la UE: aplicación de la estrategia amplia de innovación”.

medidas discriminatorias a favor de las condiciones de ingreso y estancia de ciertos trabajadores como la “tarjeta azul” recientemente aprobada por el Consejo de Ministros de la UE (Justicia y Asuntos de Interior)<sup>27</sup>; autorización comunitaria de las ayudas de Estado a la creación y funcionamiento de estos polos de competitividad; evaluación supranacional periódica de sus resultados, y selección también supranacional de los proyectos de creación de nuevos polos a cargo del Consejo Europeo de Investigación; etc. Así como impulsar el funcionamiento del recientemente creado Grupo Europeo de Política de Clústeres<sup>28</sup>.

Fórmula que, una vez descifrada —como los “microgramos” de R. Walsler— sólo someterá a la brillantez de la grandeza, y no a sus pretensiones, el curso futuro de la economía europea.

### 3. La creación de una nueva estrategia de seguridad multidimensional

Europa se está organizando con desigual eficacia ante las amenazas a su estabilidad que han cobrado una morfología singularmente multidimensional e interrelacionada. La lucha contra el cambio climático, la gestión civil y militar de crisis y conflictos internacionales, la cooperación contra la criminalidad transnacional organizada, y la elaboración de respuestas políticas comunes ante los flujos migratorios masivos configuran hoy sus prioridades ineludibles.

Precisamente, *el cambio climático y la seguridad internacional* han sido objeto de reflexión en el documento remitido por el Alto Representante y la Comisión Europea al Consejo Europeo de Primavera en 2008<sup>29</sup>. Este documento alerta sobre los riesgos de carácter humanitario, políticos y de seguridad que afectarán directamente a los intereses europeos aun cuando, en 2050, la reducción de las emisiones de gases contaminantes a la atmósfera

---

27. Sesión núm. 2829 del Consejo, Bruselas, 25-9-2008, doc. 12923/08 (Presse 250), p. 8.

28. Decisión de la Comisión de 22-10-2008, DO núm. L 288 de 30-10-2008, p. 7. El Grupo estará compuesto por miembros de alto nivel con experiencia y conocimientos especializados en materia de políticas de competitividad e innovación (artículo 3), y entre sus tareas (artículo 2) cabe reseñar la de ayudar a la Comisión y a los Estados miembros a comprender las respuestas políticas para la excelencia de las agrupaciones empresariales; identificar los desafíos futuros en respuesta a la globalización; eliminar los obstáculos existentes a la cooperación transnacional en materia de clústeres; y analizar las complementariedades entre las principales políticas e instrumentos financieros a escala comunitaria que apoyan a los clústeres.

29. Doc. S 113/08, Bruselas 14-3-2008.

se redujeran a menos de la mitad de los niveles de 1990: conflictos por los recursos —especialmente la escasez generalizada de agua—; daños y riesgos para las ciudades costeras y las infraestructuras vitales; pérdida de territorio; tensiones por el suministro de energía; etc.

Estos escenarios internacionales reclaman una acción anticipatoria de la UE de impacto global en tres dimensiones: aumentar las capacidades europeas de investigación y supervisión (“detección precoz”); liderazgo multilateral y cooperación con terceros países<sup>30</sup>.

Pero un ejercicio coherente de las competencias internacionales de la Unión en este ámbito debe completarse con la adopción y la aplicación de políticas internas. Es patente la diversa capacidad de compromiso de los Estados miembros y de la Unión a la hora de ejecutar dichas políticas y de activar los instrumentos de mercado para involucrar también a la inversión privada en la consecución de un nuevo modelo económico ajustado al uso racional de la energía.

Las líneas maestras para una convergencia europea de las políticas públicas europeas en este ámbito quedaron trazadas en el “Paquete Energético”<sup>31</sup>, propuesto por la Comisión Europea el 23 de enero de 2008, y se sintetiza en el denominado objetivo 20/20/20 que habrá de lograrse en 2020: 20% de mejora de la eficiencia energética; 20% de reducción de los gases de efecto invernadero, y 20% de suministro mediante energías renovables.

Quedan no obstante muchas incertidumbres que despejar.

La liberalización de los mercados de la energía en Europa persigue incrementar la competencia y reducir los precios pero, ¿quién y cómo se garantiza la inversión en tecnologías más eficientes y el acceso de las capas

---

30. Ello supondría, respectivamente, intensificar las capacidades del Instituto de Estudios de Seguridad, del Centro de Satélites de la UE, del Centro de Situación de la UE, de la red de la UE de corresponsales de seguridad en materia de energía, etc. Así como actuar en el seno del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y de sus Organismos especializados, en el seno del G-8, etc. y, por otro lado, incorporar la lucha contra el cambio climático en las estrategias regionales de la UE (Dimensión Septentrional, Política Europea de Vecindad, Estrategia UE-África, Proceso de Barcelona-Unión por el Mediterráneo, Sinergia del Mar Negro, Plan de Acción para Oriente Próximo, Estrategia de la UE para Asia Central), etc.; “El cambio climático y la seguridad internacional”, loc. cit., pp. 8-11.

31. COM (2008) 30 final.



más desfavorecidas de la población a los suministros básicos de energía?<sup>32</sup>. Es un lugar común de la Historia económica que las revoluciones industriales de la Edad Contemporánea traen causa en una nueva organización de la energía y de los medios de comunicarse...: ¿quizá la “refundación económica” tenga que comenzar con la democratización de la energía como ocurrió durante el último decenio del siglo XX con las comunicaciones?

A la hora de desgranar los objetivos prioritarios de actuación que se ha marcado la UE cabe reseñar la rebaja progresiva de las emisiones de carbono, la revisión de la fiscalidad de la energía y del marco de autorización de las ayudas públicas para el I+D en este ámbito, el desarrollo de las tecnologías limpias, y el consumo progresivo de energías alternativas<sup>33</sup>; estos dos últimos extremos significarán una reducción de la dependencia energética exterior de Europa que es vital en términos de su soberanía y de su propia supervivencia.

Junto con las líneas de actuación supranacional, más o menos definidas, se apuntan en boca de relevantes expertos en la materia, y de algunos estadistas, otras iniciativas a considerar. Por ejemplo, en la medida que el cambio climático es un fallo del mercado, corregirlo mediante un incremento de los impuestos sobre el consumo de hidrocarburos, cuyos costes no son sufragados actualmente por los consumidores, que contribuirían a financiar energías

---

32. Más pronto que tarde habrá que establecer un marco normativo que garantice la seguridad jurídica con relación a la Política de Competencia y su interrelación con los objetivos de protección y mejora de la calidad del medio ambiente y de combatir la exclusión social. Mientras aquella desaparece de los objetivos asignados a la UE en el artículo 3 del TUE, y queda relegada a una mera mención en el párrafo cuarto del Preámbulo del TFUE, éstos sí figuran como objetivos de la UE en el apartado tercero del artículo 3 del TUE.

Recuérdese que, desde 1957, y en el vigente artículo 3 (g) del TCE, se establece como objetivo de la Comunidad establecer “un régimen que garantice que la competencia no será falseada en el mercado interior”. Por otro lado, razones de equilibrio en la configuración de la acción de los poderes públicos nacionales y de la Unión exigen encontrar una base sólida para implementar los Protocolos núm. 26, núm. 27 y núm. 28, anejos al TUE y al TFUE, que se refieren, respectivamente, al régimen de los servicios de interés general, del mercado interior y competencia, y sobre la cohesión económica, social y territorial.

33. Así, por ejemplo, la adopción por el Consejo CE de la Decisión 94/69/CE de 15-12-1993 DO núm. L 33 de 07-02-1994, relativa a la firma de la Convención Marco sobre el Cambio Climático; la Directiva 2003/87/CE del PE y del Consejo, de 13-10-2003, DO núm. L 275 de 25-10-2003, sobre el comercio de emisiones de GEI; así como la Propuesta de Directiva de modificación del régimen de comercio de emisiones (2013-2020), la Propuesta de Decisión para cumplir los objetivos de reducción de emisión de GEI en sectores no previstos en el régimen de comercio de dichas emisiones, la Propuesta de Directiva para fomentar las energías renovables, la Comunicación sobre captura y almacenamiento del CO<sub>2</sub>; etc., todas ellas incluidas en la mencionada Propuesta de la Comisión de enero de 2008.

renovables<sup>34</sup>; la creación de un “Fondo de estabilización del precio del petróleo”<sup>35</sup>; priorizar las iniciativas para generalizar la captura y el almacenamiento de CO<sub>2</sub> —caso de la Plataforma de entidades públicas y privadas FTECO2<sup>36</sup>; promover la descentralización de las plantas de producción de energía hasta hacer posible la autogeneración en edificios y medios de locomoción<sup>37</sup>; etc.

Esperar y ver, o quizá, ver para creer, porque como reza el dicho británico ni cien conejos hacen un caballo, ni cien conjeturas hacen una evidencia (empírica, se entiende).

La seguridad energética sólo es uno de los flancos que deberá cubrir la UE para preservar a sus Estados miembros —y a sus nacionales— a fin de *convertir en políticas y medidas concretas la actual Estrategia europea de seguridad*. Ello supondrá la revitalización de la PESD, presumiblemente mediante el esquema de varias velocidades, la revisión del vínculo trasatlántico (para lograr una “cultura estratégica común”), la determinación de los límites a la OTAN —fuertemente vinculados a la propia delimitación de las fronteras

34. Según, N. Stern, invirtiendo entre un 1% y un 2% del PIB de las economías europeas se puede cambiar el sistema hacia una economía baja en carbono. En 2050 la media de emisiones per cápita sería de dos toneladas de CO<sub>2</sub>, reduciéndose un 80% en Europa y un 90% en EE UU; informe sobre “La economía del cambio climático”, Royal Society, Londres, 30-10-2006.

35. Para F. González Márquez, los Estados miembros de la UE deberían fijar en 100 dólares el precio de mercado del barril de petróleo, de forma que los ingresos de los impuestos especiales sobre los importes superiores a dicho precio se destinen a dicho fondo. Con el dinero del fondo se financiaría —como desgravación pero no como subvención— la actividad productiva de las empresas (incluidas las inversiones en investigación sobre eficiencia energética y energías alternativas y renovables). Sólo en el caso de que se estabilizaran los precios del petróleo durante un periodo prolongado se suprimiría el Fondo; Sevilla, 17-6-2008.

36. Constituida en 2006 por 35 entidades privadas y por 36 organismos públicos, la Plataforma Tecnológica Española del CO<sub>2</sub>, incluida en el Sistema de Comercio de Emisiones de la UE, tiene como objetivo principal reducir el coste actual por tonelada de CO<sub>2</sub> capturada desde los 30-60 euros, a los 15 euros en 2020-2030, aunque persigue también la transformación del CO<sub>2</sub> capturado en biocombustibles [caso de la Planta de ELCOGAS en Puertollano (Ciudad Real) que, una vez separado el CO<sub>2</sub> genera hidrógeno]; sobre el funcionamiento de la Plataforma: <http://www.pteco2.es/>

37. Esta propuesta ha tenido también en J. Rifkin (*La economía del hidrógeno*, Editorial Paidós, Barcelona, 2002), su gran valedor, pero hoy está sujeta a revisión.

Ha perdido fuelle, en este sentido, la iniciativa de la Administración Bush sobre la “célula de combustible” (2003, [www.hydrogen.gov](http://www.hydrogen.gov)), financiada por el Congreso de los EE UU con unos 1.000 millones de dólares porque existen, entre otros, diversos problemas para generalizar la fabricación y el uso de los motores de hidrógeno en los automóviles; dado que no es un combustible natural, hay que producirlo, lo cual requiere un consumo de energía muy superior a la que posteriormente genera en células de combustible; al tratarse de un gas con una baja densidad de energía —1/3 de la del metano— exige grandes depósitos (superiores a los 500 litros) para lograr la presión adecuada y convertirse en líquido; aunque los motores de hidrógeno no emiten CO<sub>2</sub>, sino vapor de agua, la producción de este gas, generalmente mediante gas natural, biomasa, y carbón, supone elevadas emisiones de dióxido de carbono; etc.

exteriores de la Unión— ¿será capaz de embridar el actual desorden operativo en todos estos ámbitos?

Cualquiera que sean las futuras acciones que determinen el rumbo de la “Política Exterior Europea del siglo XXI”, deberán ser plenamente coherentes con los objetivos establecidos en el apartado quinto del artículo 3 y en el artículo 21 del TUE, tras su reforma por el Tratado de Lisboa. Especialmente, tal y como subraya Fernández Liesa, en lo relativo al imperio del Derecho Internacional y la opción por el multilateralismo.

No deben desdeñarse, empero, los efectos que puedan tener algunos palos que los gobiernos de la Unión han incrustado en el eje de la PESC, y en otras disposiciones relativas a la seguridad exterior (e interior) de sus Estados miembros en dicho tratado.

Sin prejuzgar el hecho de que algunos de estos Estados “se han esforzado claramente en la CIG para: a) lograr una demarcación rígida entre la PESC y la PESD, por una parte, y otros aspectos de la acción exterior de la Unión, por otra; b) diluir los efectos prácticos de la decisión de desarrollar políticas comunes y aunar recursos en este ámbito; y c) limitar estrictamente el poder político de la Comisión y el Parlamento y las funciones judiciales del TJCE”<sup>38</sup>, lo cierto es que el mosaico competencial resultante aumenta, más que disminuye, las incertidumbres existentes sobre la configuración de un eficaz marco común de seguridad.

La instauración de los mecanismos de “frenos de emergencia” a la hora de establecer ciertas normas comunes en el ámbito de la cooperación judicial y policial penal (tan vitales en la lucha contra la criminalidad internacional organizada)<sup>39</sup>, mecanismo que también se podrá utilizar en la

---

38. Punto 6 de la Opinión de la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo, de 22-1-2008, para la Comisión de Asuntos Constitucionales sobre el Tratado de Lisboa 2007/2286 (INID), Ponente A. Duff, Aneja al informe de la R. Corbett e I. Méndez de Vigo, de 29-1-2008, doc. PE-A6-0013/2008, pp. 77 y ss, en pp. 79-80.

39. Así, por ejemplo, en la adopción de medidas relativas a elementos específicos del procedimiento penal —incluida la admisibilidad mutua de pruebas entre los Estados miembros—, apartado tercero del artículo 82 del TFUE; la adopción de directivas sobre la definición de las infracciones penales y de las sanciones en ámbitos delictivos de especial gravedad con dimensión transfronteriza, apartado tercero del artículo 83 del TFUE; la creación de una Fiscalía Europea, párrafos segundo y tercero del apartado primero del artículo 86 del TFUE; y ciertas medidas relativas a la cooperación operativa entre los servicios de policía, de aduanas y otros servicios con funciones coercitivas especializados en la prevención, detección e investigación de infracciones penales, apartado tercero del artículo 87 del TFUE.

PESC<sup>40</sup> (además de la posibilidad de “bloqueo” por un tercio de abstenciones constructivas)<sup>41</sup>; la limitación del alcance de la obligación de ayuda y asistencia mutua entre los Estados miembros en caso de que alguno de ellos sufra una agresión armada en su territorio<sup>42</sup>; la indefinición del contenido de las medidas con base en la “cláusula de solidaridad”<sup>43</sup>; la prohibición de utilizar los poderes implícitos para adoptar medidas de la PESC/PESD<sup>44</sup>; la restricción de la utilización de los servicios de inteligencia a tareas bajo control interno o intergubernamental<sup>45</sup>; o, en fin, la reiteración de declaraciones reduciendo la PESC a los estrictos confines de las previsiones expresas en los tratados<sup>46</sup>, avisan de la firme resistencia nacional (a veces incluso nacionalista) frente a la expansión de la acción supranacional en estos ámbitos.

Más evidente parece la creación de una política común de inmigración que, como culminación del Programa de la Haya elaborado por la Comisión Europea<sup>47</sup>, ha recibido el respaldo del Consejo Europeo de octubre de 2008 mediante la aprobación del “Pacto europeo sobre inmigración y asilo”<sup>48</sup>.

40. Frente a la adopción de determinadas decisiones por mayoría cualificada, tales como acciones o posiciones de la Unión relativas a sus intereses y objetivos estratégicos, o la designación de un representante especial, párrafo segundo del artículo 31 del TUE.

41. Frente a la adopción por unanimidad del Consejo Europeo y del Consejo de decisiones en el ámbito del Capítulo 2 del Título V del TUE, párrafo segundo del apartado primero del artículo 31 del TUE.

42. Apartado séptimo del artículo 42 del TUE, cuya aplicación está supeditada a lo dispuesto por el párrafo segundo del mismo artículo, que dice: “[...] la política de la Unión [...] no afectará al carácter específico de la política de seguridad y de defensa de determinados Estados miembros, respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados Estados miembros que consideran que su defensa común se realiza dentro de la OTAN y será compatible con la política común de seguridad y defensa establecida en dicho marco”.

43. Apartado tercero del artículo 222 del TFUE.

44. Apartado cuarto del artículo 352 del TFUE.

45. Lo cual se deduce de una lectura conjunta del citado párrafo segundo del artículo 4 del TUE y del artículo 73 del TFUE, que dice: “los Estados miembros tendrán la posibilidad de organizar entre ellos y bajo su responsabilidad formas de cooperación y coordinación en la medida en que lo estimen apropiado, entre los servicios competentes de sus administraciones responsables de velar por la seguridad nacional”.

46. Por ejemplo, las Declaraciones núm. 13 y núm. 14, anejas al Acta Final de la CIG 2007.

47. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, “Programa de la Haya: diez prioridades para los próximos cinco años. Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia”, COM (2005) 184, Bruselas de 10-05-2005.

48. El pacto adoptado por el Consejo Europeo se fundamenta en el acuerdo del Consejo JAI de 25-9-2008 que alcanzó cinco compromisos políticos principales: organizar la inmigración legal teniendo en cuenta prioridades, necesidades y capacidades de recepción determinadas por cada Estado miembro y favorecer la integración; luchar contra la inmigración irregular, en particular, garantizando el retorno a su país de origen o a un país de tránsito de los extranjeros en situación irregular; reforzar la eficacia de los controles fronterizos; construir una Europa del asilo; y crear una colaboración global con los países de origen y tránsito que favorezca las sinergias entre migraciones y desarrollo. *Vid.* Consejo de la UE, DOC. 12923/08, ob. cit. p. 7.

Al abrigo de este impulso político, y del previsible marco normativo europeo que lo implementará en el corto y medio plazo<sup>49</sup>, se desarrollará, como señala Díaz Barrado, el núcleo de los derechos económicos, sociales y culturales de los nacionales de terceros Estados residentes en el territorio de la Unión<sup>50</sup>. Ello sin menoscabo del activismo pretoriano que, de conformidad con las distintas sensibilidades y los entornos jurídicos internos, puedan a su vez desarrollar los jueces y tribunales de sus Estados miembros<sup>51</sup>.

#### 4. Conclusiones

Sumidos en una crisis sistémica, quizá la primera del mundo globalizado, la Unión y sus Estados miembros tienden a acomparar perspectivas a menudo confrontadas —defensa de la competencia, cohesión económica y social— en su afán de aparecer ante la Comunidad Internacional como el remedo de la anotación del *Diario* de J. Renard, que decía “uno tiene que estar todo el rato demostrando su talento a gente que carece de él”.

¿Acaso sirven a mejores intereses la batería de propuestas supranacionales (aumentar el límite de la garantía de los depósitos y cuentas en las entidades de crédito, revisión de los criterios contables, etc.) e intergubernamentales (implicación del BEI con líneas urgentes de créditos blandos a las PYME y del BERD con nuevas inversiones en los países de la última ampliación), adoptadas recientemente en el seno de la UE?

Cabe esperar que todas ellas no desaparezcan en el sumidero de la política cortoplacista, tan del gusto de muchas administraciones nacionales.

---

49. Será una oportunidad para la instauración de la Red Europea de Migración definida en la Propuesta de Decisión de la Comisión al Consejo, de 10-8-2007, COM (2007) 466 final.

50. Por ejemplo, los artículos 11 y 16, de la Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25-11-2003, DO núm. L 16, de 23-1-2004 relativa al Estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración.

51. En el caso de España, merece una reseña la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de 2 de octubre de 2008, que reconoce a los estudiantes de terceros Estados el derecho a recibir, en igualdad de condiciones, las mismas becas que los nacionales de los Estados miembros de la UE residentes en nuestro país.

Concretamente, esta sentencia suspende cautelarmente una disposición de la Resolución de la Secretaría de Estado de Educación (de mayo de 2008) que estableció la convocatoria, según la cual, dichos estudiantes debían acreditar su condición de residentes, excluyendo del concurso a las becas a quienes se encontraran en situación de estancia, lo que suponía la denegación automática a los extranjeros con un permiso de estancia por estudios.

Mientras el Presupuesto de la Unión apenas supere el 1% del PIB del conjunto de sus Estados miembros; mientras impere la Europa de las estadísticas en ausencia de la de los estadistas; mientras se apañen entre los bastidores de la CIG fórmulas de compromiso que frenan la lógica expansiva del proceso de integración, Europa y su futuro recuerdan cada vez más el mito de Prometeo: por haber robado al Estado-nación un segmento relevante del fuego de su soberanía la encadenaron a la roca de la suspicacia, y cada vez que se convoca una conferencia para la reforma de los tratados aparece algún águila dispuesta a devorarle un trozo de supranacionalidad.

Les toca ahora a los sabios del grupo de reflexión el trabajo hercúleo de liberarla y espantar lejos de su horizonte la voracidad de las rapaces.