

Araceli Mangas: "La reacción del Gobierno con Ferrovial está siendo trumpista"

La catedrática proclama el derecho de Ferrovial a trasladarse, niega que el Gobierno pueda impedirlo, descalifica la reacción que ha tenido y afirma que la compañía puede acudir a los tribunales y la UE intervenir en el asunto



Araceli Mangas. (Foto: A. B.)

Por José Antonio Zarzalejos

Fotografías: Ana Beltrán

12/03/2023 - 05:00

EC EXCLUSIVO Artículo solo para suscriptores

Araceli Mangas es **una referencia imprescindible entre los Académicos del derecho europeo en España y en la Unión**. Es catedrática de Derecho Internacional Público en la [Universidad Complutense](#) de Madrid desde 2011; anteriormente desempeñó esa misma cátedra en la Universidad de Salamanca (1986-2011).

Además, obtuvo una de las primeras *Cátedras Jean Monnet* de Derecho de la UE en España (1991) y fue miembro del comité de siete personalidades para asesorar a la Comisión Europea en la reforma del [Tratado de Maastricht](#) (1996-1998). Dos universidades —la argentina de Córdoba y la Nebrija— la distinguieron con sendos doctorados *honoris causa*, pertenece a la Comisión General de Codificación y al patronato del Real Instituto Elcano. **Desde el año pasado es vicepresidenta de la Real Academia de**

Ciencias Morales y Políticas. Ha recibido numerosos galardones y es autora de una extensa bibliografía.

Con esta trayectoria, se pronuncia con plena autoridad jurídica sobre el controvertido [traslado de la sede de Ferrovial](#) a los Países Bajos, denunciando que el Gobierno ha tenido una reacción antieuropea y le augura problemas si trata de obstaculizar o impedir el desplazamiento de la compañía. Igualmente, **pone blanco sobre negro el alcance de las presidencias rotatorias de la Unión Europea después del Tratado de Lisboa.**



Foto: A. B.

PREGUNTA. ¿El traslado de la sede de [Ferrovial](#) plantea alguna duda jurídica, sea en el derecho de la Unión Europea o en el nacional?

RESPUESTA. Está plenamente amparada [la compañía] por el Derecho de la Unión. Es el derecho de toda persona jurídica y física a ejercer una actividad económica en otro Estado miembro de la Unión Europea distinto al de su nacionalidad, trasladando la sede o abriendo sucursales o filiales. En la UE, cada sociedad decide dónde tiene su sede con libertad. No puede sufrir discriminación para acceder a una actividad ni por el traslado, según el artículo 49 y siguientes del Tratado de Funcionamiento de la UE. Y las sociedades tienen, dentro del ámbito territorial de la UE, libre movimiento de capitales para sus actividades, según el artículo 63 de ese Tratado.

P. ¿Desde cuándo existe esta libertad de movimientos en la UE?

R. Son normas obligatorias que estaban en el diseño inicial desde los años cincuenta, pues el objetivo era y es constituir [un mercado común](#) que

permitiera la libre circulación de mercancías, así como libertad para todos los factores de producción: trabajadores, servicios-empresas y capitales. Ese espacio único se consumió plenamente sin barreras desde el 1 de enero de 1993.

"Ferrovial está amparada por el Derecho de la Unión. Es el derecho a ejercer una actividad económica en otro Estado de la UE"

P. O sea, ¿forma parte de las libertades consagradas por la Unión Europea?

R. Las cuatro libertades de la UE son los cimientos de la integración europea (la libre circulación de mercancías, la libre circulación de capitales, la libre circulación de servicios, la libre circulación de personas); es casi la primera clase que se recibe en cualquier facultad de Económicas, de Empresariales o de Derecho. Sánchez debió perderse esas clases y [Calviño](#) es presa de amnesia abrupta.

En el mercado único, personas físicas y empresas nos movemos, por gusto o por necesidad, sin restricciones y con la misma naturalidad que en el mercado nacional de una región a otra. Países Bajos no es el extranjero: es parte del espacio de la "patria común europea".

P. ¿Podría el Gobierno obstaculizar o impedir el traslado de sede de la compañía?

R. No puede hacerlo, es un derecho fundamental de las empresas en toda la UE. Instalarse o cambiar de sede, saliendo de un Estado miembro a otro, sin discriminación; es decir, con igual trato. El [Gobierno de España](#) no puede tomar rehenes entre empresas europeas por el origen histórico de su actividad en nuestro país. Al margen del juicio de valor sobre la decisión de Ferrovial, que se sitúa en un plano no jurídico.



Foto: A. B.

P. Pero ¿está en su mano establecer todo tipo de obstáculos o dificultades?

R. Cualquier acto administrativo que impida su salida, o la penalice fiscalmente, o le obligue a devolver fondos sería ilegal. Los fondos europeos no son un capital privado que reparte a las empresas en función de favores al Gobierno; son fondos gracias a la solidaridad europea con España para desarrollar actividades empresariales, cualquiera que sea su sede dentro de la UE, y operen en España y justifiquen proyectos conforme a fondos europeos. Y Ferrovial podrá seguir operando en España o en cualquier otro Estado miembro desde su nueva sede en la UE.

P. ¿Podría Ferrovial acogerse a la Justicia europea en caso de que el Gobierno le impidiese el traslado de su sede a Países Bajos?

R. Ferrovial puede impugnar los posibles actos discriminatorios o represalias del Gobierno español solo ante la Justicia española. Es decir, como no hay un acto europeo, no puede recurrir directamente al [Tribunal General de la UE](#), que es competente para recursos iniciados por particulares contra actos de la UE. Sus abogados pueden solicitar al juez español que presente una cuestión prejudicial al TJUE, si bien el juez competente goza de discrecionalidad para presentarla o no; ahora bien, en todo caso, el juez español está obligado a seguir la jurisprudencia del TJUE. Por su parte, el juez competente del caso puede presentar la prejudicial de propia iniciativa sin que se lo pidan Ferrovial o la abogacía del Estado en el contencioso.

"Países Bajos no es el extranjero: es parte del espacio de la patria común europea"

P. Pero el Gobierno tiene muchas palancas para la disuasión.

R. También Ferrovial puede presentar, en caso de sufrir daños por la acción gubernamental, una acción indemnizatoria por violación del Derecho de la UE, de nuevo, siempre ante la Justicia española y esta evaluará los daños, de nuevo con opción a una nueva prejudicial. Dado que la libertad de establecimiento y libre circulación de capitales es una norma fundamental y bien asentada, se trata de lo que el TJUE define como "violación caracterizada", que da derecho a responsabilidad patrimonial del Estado: hay mala fe y directa intención de vulnerar el derecho europeo por parte de España.

P. ¿Podría intervenir en caso de contencioso la propia [Unión Europea](#)?

R. Sí. Otra opción es que la Comisión Europea actúe como guardiana de los Tratados. Y es probable que la Comisión —para evitar el largo litigio interno que tiene una clara apariencia de buen derecho a favor de Ferrovial— haga de forma discreta advertencias al Gobierno de Sánchez sobre su clara actuación ilegal.



Foto:

A. B.

P. La autoridad de la UE en varios asuntos no parece que esté especialmente fortalecida.

R. Si Sánchez se resiste a aceptar las advertencias, la Comisión puede demandar a España, si no se allana, previo expediente por incumplimiento del Tratado. Sin olvidar que España pierde casi todos los contenciosos ante el TJUE por goleada, al año a veces 11-1.

P. ¿La concepción de la Unión se corresponde con la movilidad de empresas, mercancías y personas?

R. El repentino ultranacionalismo y antieuropeísmo de [Sánchez](#) pretende fragmentar el mercado societario europeo y destruir el acervo de décadas. El espacio comercial y económico unificado es el ADN de la integración europea. Como mercado común y único, al establecer la sede y gobernar la empresa desde cualquier territorio de la UE, se pretende multiplicar el comercio, fortalecer la industria, la especialización, la innovación y la competitividad. Todo ello facilita el crecimiento económico y nuevas oportunidades de fortalecimiento en los mercados. Lo compartamos o no, es lo que pretende Ferrovial al entrar en un Estado confiable, de alta reputación crediticia, para captar capitales nuevos y desde el que abordar nuevos retos transatlánticos.

"El Gobierno de España no puede tomar rehenes entre empresas europeas por el origen histórico de su actividad en España"

P. Este traslado de sede de Ferrovial, ¿puede tener incidencia negativa en la presidencia rotatoria de la UE en términos reputacionales para España?

R. No es una buena carta de presentación en vísperas de asumir España la presidencia rotatoria del Consejo de Ministros de la UE. No se puede presumir de gobierno europeísta y negar descaradamente los derechos fundamentales de las personas físicas y jurídicas dentro del espacio económico unificado. Esta reacción populista del Gobierno de Sánchez puede tener una incidencia negativa al situarlo como un Gobierno "trumpista", con un nacionalismo de campanario con su lema de *España primero*, propio de un partido eurófobo como [Vox](#) o Podemos.

P. ¿Comparte el criterio de que en España no hay seguridad jurídica solvente o cree que podría ser un argumento oportunista?

R. España es un país sin certidumbre regulatoria. Es cierto que las normas se pueden reformar por cauces legales, pero sin frustrar las expectativas, expropiando de facto al inversor, como en el caso de las fotovoltaicas. Reformas contrarias a lo justo y equitativo —tras atraer un gran volumen inversor— han situado a España como uno de los Estados con el mayor número de reclamaciones y laudos arbitrales de condena al pago de indemnizaciones. Algo pasa en España. [La marcha de Ferrovial](#) confirma el temor empresarial por la volubilidad e ineptitud política que culpa a los inversores de depredadores; la agresiva reacción del Gobierno de coalición confirma la declinante fiabilidad de España como Estado incapaz de cumplir sus obligaciones internacionales y le señala como Estado nada atractivo para recibir nuevas inversiones.

"Los ministros de Sánchez no deben engañar diciendo que España tendrá propuestas propias"

P. ¿Cuáles van a ser las funciones de la presidencia rotatoria de la UE por España a partir del mes de julio?

R. La presidencia asume la coordinación y dirección de los trabajos del Consejo de Ministros y nunca de otras instituciones; de impulso y conciliación de los intereses nacionales divergentes y de representación del Consejo de Ministros —y no de la UE—. La Unión solo se representa internacionalmente por la presidenta de la Comisión, Von der Leyen, el Alto Representante, [Josep Borrell](#), y por el presidente del Consejo Europeo, el belga Michels. Y tres son multitud para añadir un primer ministro en apuros electorales.

P. Pero ¿podrá el Gobierno español impulsar propuestas específicas en ese período de tiempo?

R. El Consejo de Ministros no tiene iniciativa legislativa, por lo que los ministros de Sánchez no deben engañar diciendo que España tendrá propuestas propias. Solo impulsarán propuestas normativas entre el abanico de las ya presentadas por la Comisión o por el Alto Representante y del programa legislativo pactado con el Parlamento Europeo. El Consejo de Ministros se reúne con ministros en función de los temas a tratar. Hay nueve formaciones "presidibles": los presidentes del Consejo en el semestre español serán Planas (Consejo Agricultura y Pesca), Calviño (Ecofin), Llop y Marlaska (Justicia e Interior), etc. Albares solo podrá presidir el Consejo de Asuntos Generales (asuntos horizontales o transversales).

"El repentino ultranacionalismo y antieuropeísmo de Sánchez pretende fragmentar el mercado societario europeo"

P. Ha disminuido mucho la importancia de la presidencia rotatoria. ¿Es así?

R. Sí. El Consejo de Asuntos Exteriores, desde la reforma de Lisboa en 2009, tiene presidencia fija del [Alto Representante, Josep Borrell](#). Y el Eurogrupo o Consejo de Ministros de Estados del euro es por elección (un ministro portugués que le ganó en votos a Calviño). La presidencia rotatoria ya no es lo que era desde la reforma de Lisboa, pero un Gobierno en elecciones buscará con ahínco réditos electorales. La presidencia del Consejo no es un poder unilateral; se programa el calendario de trabajo con tres Estados en ciclos de 18 meses (*troika*) y cada Estado la ejercerá durante seis meses: nos ha tocado con Suecia como predecesor en el primer semestre de 2023, España impulsará y cerrará lo que deje [Suecia](#) e introducirá propuestas nuevas de la Comisión durante el segundo semestre —con campaña electoral para las generales—, y en enero del 2024 cedemos el testigo a Bélgica con lo que dejemos a medias. Se busca continuidad y coherencia y evitar los francotiradores que solo piensan en el consumo interno y no en intereses generales.

P. Entonces, ¿en qué queda realmente la presidencia rotatoria para España y para cualquier otro país de la Unión?

R. Bueno, no olvidemos que España no presidirá la UE, por la razón de que no existe ese cargo de presidencia o presidente de la UE. Hay que despejar el lenguaje confuso infiltrado en los medios españoles a través de los argumentarios de la Moncloa. Si no existe el cargo, no hay que atribuirlo gratuitamente a España y menos aún a Sánchez. Solo presidiremos el Consejo de Ministros y por allí no comparece un primer ministro desde 1952.

P. Pero el presidente Sánchez ostentará presidencias determinadas.

R. Ningún primer ministro preside nada en su semestre desde la reforma de Lisboa; Sánchez tampoco. Podrá crear un mundo de apariencias, un mundo paralelo, abusando de la bondad de la ciudadanía y del despiste de los medios de comunicación. Y cuando se reúne el Consejo Europeo —jefes de Estado o de gobierno— el primer ministro cuyo Estado ejerce la presidencia semestral de Consejo de Ministros solo lee un informe elaborado por el

Consejo de Asuntos Generales y serán los minutos de gloria de Sánchez en el [Consejo Europeo](#). Allí no presidirá nada.

P. Pues los preparativos por el Gobierno de esa presidencia sugieren que dispondrá de más relevancia.

R. Como Sánchez no puede presidir el Consejo Europeo, ha tenido la luminosa idea de una cumbre de la Comunidad Política Europea, que es una mera conferencia informal de miembros UE y no miembros europeos, que acoge a más de cuarenta jefes de Estado para pasar unos días en Granada y presumir de presidir algo con sus pares. Apariencias rentables en campaña electoral.

"Si hay Estados de la UE con menos impuestos es porque no tienen corrupción, ni masiva, ni sórdida, ni sistémica, como sucede en España"

P. Es partidaria de una mayor homogeneidad fiscal y de condiciones generales para el desarrollo de las empresas en todos los países de la Unión; es jurídicamente posible.

R. Claro que es deseable una mayor armonización fiscal. La fiscalidad se sigue percibiendo como algo muy sensible, pues el Tratado requiere unanimidad de los Estados en el Consejo. Si hay Estados de la UE con menos impuestos es porque no tienen corrupción, ni masiva, ni sórdida, ni sistémica, como sucede en España. Los otros europeos, los frugales como Países Bajos, son eficientes y no asfixian ni escarnecen a los que crean [empleo](#) y riqueza: les hacen pagar unos impuestos proporcionados con justicia social y rendición de cuentas. Hay Estados que necesitan ser infiernos fiscales para poder financiar la corrupción sistémica de los gobiernos, sus sistemas clientelares y la baja productividad.

Unión Europea

Ferrovial

Empresas