

La Unión Europea: Sus principios y naturaleza

LUIS CORRAL GUERRERO
Catedrático de la Escuela de Ciencias Empresariales
Departamento de Derecho financiero y tributario
Universidad Complutense de Madrid

Los *principios* son aquellas verdades básicas existentes en los Tratados constitutivos de la actual *Unión Europea*, que se consideran sus *fundamentos* y, por ello, los orígenes y puntos de partida de la normativa que se va desarrollando en sucesivas desagregaciones.

Los *principios* tienen el gran interés intelectual de constituir un resumen de lo básico y verdadero de la Unión Europea y, por tanto, un gran interés didáctico. Al autor Díez-Moreno le corresponde el mérito de haber dedicado a los principios un Capítulo de su importante libro¹. Divido los principios comunitarios en *dos grupos*: los relativos a las *libertades* fundamentales, y los referentes a la *justicia*, con *tres* principios cada grupo.

Las clasificaciones son muy útiles en la enseñanza y en el aprendizaje, pero hay que saber que, normalmente, son aproximadas, porque la realidad es tan compleja y se puede contemplar desde tantos puntos de vista, que se resiste a ser encasillada en categorías abstractas.

Se completa el trabajo con la cuestión, también central, de la *naturaleza* de la Unión Europea que guarda proximidad con la de los principios. La *personalidad jurídica* de la Unión Europea, que forma parte de su naturaleza, ha requerido también un epígrafe propio (IV).

1. LOS PRINCIPIOS DE LAS LIBERTADES

Considero que *tres* principios comunitarios atañen a la protección de las *libertades*: el de los Estados nacionales y democráticos, el de economía de

¹ Díez-Moreno, F. (1996): *Manual de Derecho de la Unión Europea*, E-Civitas, Madrid.

mercado, y el principio de subsidiariedad. Este último figura en el siguiente epígrafe (II), por la extensión derivada de su propia entidad.

En el Preámbulo del *Tratado de la Unión Europea*, TUE, los representantes de los Estados intervinientes declaran que confirman «**su adhesión a los principios de libertad, democracia y respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y del Estado de Derecho**»². Lo cual constituye una cobertura de los principios que hemos colocado bajo la rúbrica de *principios de las libertades*.

1.1. El principio de Estados nacionales y democráticos

El *Tratado de la Unión Europea*, TUE, incluye así este principio:

«Art. F. 1. La Unión respetará la identidad nacional de sus Estados miembros, cuyos sistemas de gobierno se basarán en los principios democráticos».

En la explicación del precedente texto comunitario, se pueden distinguir *dos* expresiones: «**la identidad nacional**» y «**los principios democráticos**».

1.1.1. «La identidad nacional».

Respecto de la *identidad nacional* es preciso decir, que el TUE reconoce la condición de *nación* a cada uno de los quince Estados miembros.

Lo que se pretende con este texto del TUE es que la Unión respete «**la identidad nacional de sus Estados miembros**», «*por muchos que sean los pasos que se den hacia la Unión Política*»³. Sabiendo que la responsabilidad de defender y acrecentar la identidad nacional incumbe a los Estados miembros. A la Unión solamente le compete respetarla.

Se recuerda el concepto de *nación*. Se suele denominar unidad nacional, o simplemente *nación*, aquella «*unión moral que resulta de la comunidad de raza, de lengua, de cultura, o de tradiciones y costumbres, que origina una voluntad de establecer una convivencia pacífica, fomentando la conciencia de un futuro cada día más digno, en el respeto y colaboración con las demás naciones*»⁴.

² Cfr. Díez-Hochleitner, J. y Martínez Capdevila, C. (1996): *Derecho comunitario europeo*, Ed. McGraw-Hill, Madrid, p. 3.

³ Cfr. Díez-Moreno, F.: o.c., p. 53.

⁴ Cipriani Thorne, J.L. (Coordinador) (1989): *Catecismo de Doctrina social*, Ed. Palabra, Madrid, p. 174.

Por tanto, la nación es algo visible y espiritual a la vez, que perdura en el tiempo, recogiendo el pasado y preparando el porvenir. Mediante la nación, cada persona es constituida heredera porque recibe bienes de las generaciones anteriores, que enriquecen su identidad y que debe hacer fructificar.

La norma fundamental española se refiere a la idea de *nación* en el siguiente artículo:

«La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas»⁵.

De lo que se puede deducir que la «**indisoluble unidad de la Nación española**», no es algo creado por el poder constituyente, sino algo *pre-existente* a éste, en lo que la «**Constitución se fundamenta**». También se observa la distinción entre «**Nación española**» y «**nacionalidades**», las cuales son como *naciones internas*⁶.

1.1.2. «Los principios democráticos».

Los *principios democráticos* han de ser la base de los sistemas de gobierno de los Estados miembros, lo que quiere decir que la Unión Europea ha de contribuir al «**desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como al objetivo de respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales**»⁷.

Por eso el TUE completa la formulación que nos ocupa con el siguiente texto:

«Art. F. 2. La Unión respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales firmado en Roma el 4.11.1950, y tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho comunitario».

La jurisprudencia del *Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas* afirma, a partir de 1969, que los derechos fundamentales forman parte de los

⁵ Art. 2, CE.

⁶ Cfr. COSCULLUELA MONTANER, L. (1998): *Manual de Derecho administrativo*, I, Ed. Cívitas, Madrid, 1998, 9.ª ed., p. 18.

⁷ Art. 130.U.2. TUE.

principios generales del Derecho comunitario, cuyo respeto debe asegurar el Tribunal⁸.

Por último hay que decir que, si Europa occidental ha necesitado cincuenta años para alcanzar el actual nivel de democracia, los países del Este, que en gran parte serán objeto de la ampliación de la Unión Europea, también habrán de precisar algún tiempo para consolidar sus democracias.

1.2. El principio de economía de mercado

El *Tratado de la Unión Europea*, TUE, modificó los Tratados constitutivos de las *tres Comunidades Europeas*: de la CEE (Tít. II), de la CECA (Tít. III) y de la CEEA (Tít. IV), los cuales conservan la numeración arábica original.

Prescindo de las modificaciones de la CECA y de la CEEA, porque el cambio más importante es el que se ha producido en la CEE, *Comunidad Económica Europea*, que ha perdido el calificativo de *Económica* y, por tanto, se ha quedado en *Comunidad Europea* solamente, CE. Se ha dicho que esta supresión se puede considerar, como un símbolo del paso de la unión *económica* a la unión *política*.

1.2.1. La formulación normativa

Los *fin*es de la *Comunidad Europea*, CE, se describen de este modo:

«Art. 2. La Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria y mediante la realización de las políticas o acciones comunes contempladas en los arts. 39 y 3 A, un desarrollo armonioso y equilibrado de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente, un alto grado de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de empleo y de protección social, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros»¹⁰.

⁸ Cfr. DIEZ-HOCHLEITNER, J. y MARTÍNEZ CAPDEVILA, C.: o.c., p. 6.

⁹ Art. 3. Para alcanzar los fines enunciados en el art. 2, la acción de la Comunidad implicará...? Y aquí contiene una larga relación de políticas y actuaciones comunitarias. *Tratado constitutivo de la Comunidad Europea* (Texto consolidado), en DIEZ-HOCHLEITNER, J. y MARTÍNEZ CAPDEVILA, C. (1996): *Derecho comunitario europeo*, Ed. McGraw-Hill, Madrid, p. 28 s.

¹⁰ Idem, p. 28.

El *medio* más importante y de mayor novedad para obtener esos fines, está representado por el establecimiento de la *Unión Económica y Monetaria*, UEM, al que se refiere el art. 3 A, citado en el texto de los *fines* de la CE, que dice así:

«Art. 3 A. 1. Para alcanzar los fines enunciados en el art. 2, la acción de los Estados miembros y de la Comunidad incluirá, en las condiciones y según el ritmo previstos en el presente Tratado, la adopción de una política económica que se basará en la estrecha coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros, en el mercado interior y en la definición de objetivos comunes, y que se llevará a cabo de conformidad con el respeto al principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia.

2. Paralelamente, en las condiciones y según el ritmo y procedimientos previstos en el presente Tratado, dicha acción implicará la fijación irrevocable de tipos de cambio con vistas al establecimiento de una moneda única, el ecu, la definición y la aplicación de una política monetaria y de tipos de cambio única cuyo objetivo primordial sea mantener la estabilidad de precios y, sin perjuicio de dicho objetivo, el apoyo a la política económica general de la Comunidad, de conformidad con los principios de una economía de mercado abierta y de libre competencia.

3. Dichas acciones de los Estados miembros y de la Comunidad implican el respeto de los siguientes principios rectores: precios estables, finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas y balanza de pagos estable»¹¹.

1.2.1. La «economía de mercado».

Por tanto, la formulación normativa afecta a la acción de los Estados miembros y de la Comunidad¹² cuya actividad habrá de incluir la adopción de una política **«que se llevará a cabo de conformidad con el respeto al principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia»**, según se ha visto.

Este principio implica la exclusión del principio contrapuesto de la *economía de planificación central*.

Pero el texto añade al principio de **«economía de mercado»**, que ésta ha de ser **«abierta y de libre competencia»**. Porque se entiende que las situaciones de *monopolios*, más o menos intensos, lesionan la economía de mercado, la cual llega a la existencia cuando se establecen situaciones de *libre competencia*.

¹¹ Idem, p. 29.

¹² Vid. unidad didáctica *La Unión Europea* (1999), 1, 2.

Esto es lo que explica la gran *importancia* que tiene en la Unión Europea la política de la competencia. Díez-Moreno afirma que en aplicación de este principio y en desarrollo de esta política, «no se permitirán los acuerdos entre Empresas que restrinjan la competencia en los mercados, ni los abusos de posición dominante, ni las ayudas del Estado, salvo declaración de compatibilidad, ni la existencia de monopolios o derechos exclusivos, que impidan el juego del libre mercado, etc.»¹³.

1.3. El principio de subsidiariedad

El *principio de subsidiariedad* presenta una conexión con el principio de competencia, porque es un criterio general destinado a operar la justa y eficaz *distribución de competencias* entre los Estados miembros y la Unión Europea.

Es decir, el principio de subsidiariedad consiste en ser un criterio general que sirve para determinar cuál debe ser la función, competencia, de la Unión Europea, y cuál la de los Estados miembros¹⁴, bajo los criterios de la justicia y de la eficacia, que tengan en cuenta que la entidad superior *no debe sustituir* a las entidades inferiores y a los ciudadanos, *sino apoyarlos*.

Con ocasión de la explicación del principio de competencia, se han expuesto varias clases de competencias. Pues bien el *principio de subsidiariedad*, constituye un desarrollo de las *competencias compartidas* entre la Unión Europea y los Estados miembros. Es lógico que la utilidad de este principio se produzca en esta clase de competencias porque en otro caso, como es el de las *competencias exclusivas*, no se plantearía la necesidad de realizar la *distribución de competencias*.

Se ha dicho que hace unos pocos años nadie tenía una idea clara del significado de este principio, «salvo los estudiantes alemanes de Derecho constitucional o administrativo local y los eruditos de la doctrina social de la Iglesia»¹⁵. Y sin embargo, pocos principios jurídicos han conseguido, en un período de tiempo tan breve, «un grado de popularidad tal como el alcanzado por el ya famoso «principio de subsidiariedad», introducido en el Tratado de la Unión Europea, firmado el 7 de febrero de 1992 en la capital del Limburgo holandés»¹⁶.

¹³ Cfr. Díez-MORENO, F.: o.c., p. 54.

¹⁴ *Ibidem*, p. 57 s.

¹⁵ Cfr. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (1993): *El principio de subsidiariedad en el Tratado de la Unión Europea*, en TAPIA publicación para el mundo del Derecho, p. 9.

¹⁶ *Ibidem*.

1.3.1. La formulación normativa

En el Preámbulo del *Tratado de la Unión Europea*, TUE, los representantes de los Estados que lo suscribieron declaran que están resueltos **«a continuar el proceso de creación de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la que las decisiones se tomen de la forma más próxima posible a los ciudadanos, de acuerdo con el principio de subsidiariedad»**¹⁷.

El *Tratado de la Unión Europea* se refiere a este principio con estas palabras:

«Los objetivos de la Unión se alcanzarán conforme a las disposiciones del presente Tratado, en las condiciones y según los ritmos previstos y en el respeto del principio de subsidiariedad tal y como se define en el art. 3 B del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea»¹⁸.

Acudimos al *Tratado constitutivo de la Comunidad Europea* para ver cómo se define el *principio de subsidiariedad*. Dice así:

«En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario»¹⁹.

Es la primera vez que se define el *principio de subsidiariedad*, por lo que representa una de las principales innovaciones del *Tratado de la Unión Europea* de 1992 que, por *ejemplo*, tiene un campo de aplicación en la *Unión Económica y Monetaria*, UEM²⁰.

1.3.2. Los requisitos

A la vista de la última fórmula legal se advierten *cuatro requisitos* para que el principio sea aplicable. Son los siguientes:

¹⁷ Cfr. Díez-Hochleitner, J. y Martínez Capdevila, C.: o.c., p. 4.

¹⁸ Art. B, último párrafo.

¹⁹ Art. 3 B, párrafo segundo.

²⁰ Cfr. Corral Anuarbe, P. (1995): *El principio de subsidiariedad y la Unión Monetaria y Económica*, en la Revista *Cuadernos de Estudios Empresariales*, n.º 5, Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense de Madrid, p. 447 ss.

- a) Que no sea una materia **«de su competencia exclusiva»**, sino materias de competencias *compartidas*.
- b) Que los *finés* de la **«acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros»**. Es la prueba de la eficacia comparada.
- c) Que los *finés* de la acción pretendida **«puedan lograrse mejor... a nivel comunitario»**. Es la prueba del valor añadido.
- d) Que se tengan en cuenta **«la dimensión»** o **«los efectos»** de la *acción pretendida*, es decir, **«de la acción contemplada»**.

Entonces, si no concurren estos *cuatro requisitos* la competencia pertenece a los Estados miembros.

Precisamente, el *principio de subsidiariedad* significa que la competencia de la Unión Europea es *subsidiaria*, lo que quiere decir que se presume que la competencia *principal* está a favor de los Estados miembros. Por tanto, incumbe a la Unión Europea la demostración, la prueba, de que se produce la existencia de los *cuatro requisitos*, para poder intervenir con una competencia concreta.

2. LOS PRINCIPIOS DE JUSTICIA

Otros *tres* principios comunitarios se refieren a la *justicia*: el principio de competencia, el de solidaridad, y el principio del acervo comunitario.

2.1. El principio de competencia

2.1.1. La formulación normativa

El *Tratado de la Comunidad Europea* se refiere a este principio, llamado también de *legalidad*, con la siguiente fórmula:

«La Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el presente Tratado y de los objetivos que éste le asigna»²¹.

Esta formulación se completa con otra del mismo Tratado, referida a los órganos de la Unión Europea, instituciones, que realizan las funciones comunitarias dentro de las competencias atribuidas a cada una, que dice así:

²¹ Art. 3 B, primer párrafo, *Tratado constitutivo de la Comunidad Europea* (Texto consolidado).

«Art. 4. 1. La realización de las funciones asignadas a la Comunidad corresponderá a:

- un Parlamento Europeo.
- un Consejo.
- una Comisión.
- un Tribunal de Justicia.
- un Tribunal de Cuentas.

Cada institución actuará dentro de los límites de las competencias atribuidas por el presente Tratado».

Es el clásico principio de cualquier organización: el que tiene por objeto la *distribución de competencias* entre los distintos órganos. Se distribuyen competencias, por *ejemplo*, entre el Estado y las Comunidades Autónomas, entre el Estado federal y los Estados federados. Y entre los Estados miembros y la Unión Europea, que es lo que ahora nos importa.

La Unión Europea sigue en esta materia el *sistema de atribución*, lo que significa que solamente tendrá las competencias que le estén expresamente *atribuidas*. Esto significa *dos cosas*, explica Díez-Moreno: «*primera, que para que la Comunidad pueda actuar sobre una determinada materia, deberá citar el precepto o preceptos que le habilitan para dicha actuación; y segunda, que la Comunidad no tiene «poderes implícitos», pues en el caso en que falte la atribución expresa, la competencia para actuar corresponde a los países miembros»*²². Veamos cómo se clasifican las competencias.

2.1.2. Clases de competencias

Dicho autor distingue las competencias en nuevas y transferidas. Las *competencias nuevas* que, por tanto, no existían anteriormente, son, por *ejemplo*, las conferidas a las instituciones comunitarias antes citadas, las competencias organizativas. En cambio, las competencias *transferidas* son aquellas que, perteneciendo antes a los Estados miembros, han sido cedidas a la Unión. Son las llamadas *cesiones de soberanía*, que representan unas renuncias nacionales, no siempre fáciles de hacer, como demuestra la experiencia.

Dentro de las competencias *transferidas*, distingue a su vez: las competencias exclusivas de las compartidas.

Las competencias *exclusivas*, que son aquellas calificadas con la expresión de *política común*, constituyen el *superior* grado de competencia comunitaria. Son *ejemplos* de competencias exclusivas: las reglas de la competen-

²² Cfr. Díez-MORENO, F.: o.c., p. 56.

cia; la supresión de los obstáculos a la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales; y las políticas comunes: comerciales, agrícolas, pesqueras y de transportes en sus elementos esenciales.

En cambio, las competencias *compartidas*, que no son calificadas con la expresión de «política común» sino con otras diversas, constituyen el *inferior* grado de competencia comunitaria.

Esta materia de las *competencias* de la Unión Europea se ha complicado porque, según se puede observar en la génesis comunitaria, se encuentran presentes *dos fuerzas* de signo contrario: «*de un lado los «federalistas», los que desean avanzar muy rápido y muy lejos, partidarios de la integración, y los «nacionalistas» del otro, que prefieren la simple cooperación intergubernamental. Los sucesivos avances resultan, pues, de un compromiso entre ambas tendencias»*²³. En resumen: se trata de las tensiones entre la *cooperación* y la *integración*, es decir, entre lo comunitario y lo extracomunitario o intergubernamental.

2.2. El principio de solidaridad

2.2.1. La formulación normativa

En el Preámbulo del *Tratado de la Unión Europea*, TUE, los representantes de los Estados actuantes declaran que desean «**acrecentar la solidaridad entre sus pueblos, dentro del respeto de su historia, de su cultura y de sus tradiciones**»²⁴.

Se exponía antes la formulación normativa de los *finés* de la *Comunidad Europea*, CE, [I, 2), A)] la cual incluye, entre otros, los textos relativos al principio de solidaridad. Dice así:

«Art. 2. La Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria y mediante la realización de las políticas o acciones comunes... la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros»²⁵.

Interesa saber, por tanto, el significado de estos importantes *finés* comunitarios: «**la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros**».

²³ Cfr. BESNÉ MAÑERO, R. (1998): *Capítulo II, La Unión Europea*, en la obra colectiva *La Unión Europea*, Ed. Universidad de Deusto, Bilbao, p. 39.

²⁴ Cfr. DíEZ-HOCHLEITNER, J. y MARTÍNEZ CAPDEVILA, C.: o.c., p. 3.

²⁵ *Texto constitutivo de la Comunidad Europea* (Texto consolidado).

La palabra *cohesión*, significa la acción o efecto de estar unidos. Y la palabra *solidaridad* proviene del verbo *solidare*, que significa unir sólidamente, soldar, juntar. Digamos que la solidaridad, es la versión moderna del término revolucionario francés de *fraternidad*. No se aprecia, por tanto, diferencia sustancial entre ambos vocablos. Ni tampoco se observa en el Derecho comunitario. Por ello entiendo que la cohesión queda incluida en la solidaridad.

La *solidaridad* presupone la existencia de países ricos y países pobres en el seno de la Comunidad, escribe Díez-Moreno, y se manifiesta «en la existencia de unos Fondos Estructurales de Desarrollo Regional (FEDER), Fondo Social (FS), de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), que permiten a los primeros ayudar a los segundos a través de subvenciones en el ámbito de las políticas correspondientes»²⁶.

El citado autor reconoce la íntima conexión entre el principio de solidaridad y la *cohesión económica y social* de anterior referencia, la cual es configurada en el Tratado de la Unión Europea como una política común. Por eso se ha creado otro fondo: el *Fondo de Cohesión*, del que se han beneficiado los cuatro países considerados más pobres: Irlanda, Portugal, España y Grecia.

2.2.2. Normativa constitucional

La Constitución española ha hecho referencia, no sólo a la solidaridad entre las nacionalidades y regiones de la Nación española, sino también a la solidaridad entre todos los españoles, de esta manera.

«La Constitución... reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas»²⁷.

Y en otro lugar establece que:

«Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles»²⁸.

²⁶ Cfr. Díez-MORENO F.: o.c., p. 55.

²⁷ Art. 2, CE.

²⁸ Art. 156, 1, CE.

2.3. El principio del acervo comunitario

El *Tratado de la Unión Europea*, TUE, establece que uno de los objetivos que tiene la Unión es el de: «**mantener íntegramente el acervo comunitario y desarrollarlo...**»²⁹. Y en el siguiente artículo declara que las acciones de la Unión Europea se realizarán «**dentro del respeto y del desarrollo del acervo comunitario**»³⁰. Y enseguida nos preguntamos: «*qué es el acervo comunitario*»

La palabra *acervo*, según uno de los sentidos del Diccionario de la Real Academia Española, significa aquel *conjunto de bienes morales o culturales acumulados por tradición o herencia*.

La noción de *acervo comunitario* se viene a identificar con el Derecho comunitario, integrado no sólo por las normas y la jurisprudencia, sino también por la práctica comunitaria, que se manifiesta, sobre todo, con ocasión de las *adhesiones* de nuevos Estados miembros, teniendo la finalidad de proteger el Derecho comunitario mediante su permanencia y continuidad.

«De qué modo se manifiesta» Se manifiesta así: haciendo aceptar el Derecho comunitario a los países que pretenden la adhesión y, por tanto, prohibiéndoles que lo cuestionen en ese momento.

En *resumen*, el Derecho comunitario constituye el *patrimonio jurídico* de la Unión Europea, el *acervo comunitario*, que no es negociable³¹.

3. LA NATURALEZA DE LA UNIÓN EUROPEA

Se ha escrito que Jean Monnet solía decir, que en Europa estábamos desarrollando algo completamente nuevo, original: «*No un superestado y ni siquiera otros Estados Unidos según el modelo americano, sino una unión entre viejas naciones como no ha habido otra en la Historia*»³².

Siguiendo esta pauta, los autores están de acuerdo en que la Unión Europea constituye una *novedad* respecto de los tipos conceptuales conocidos. Pareciendo didáctico comenzar el análisis de su naturaleza sobre lo que *no es*, a fin de descartar algunos modelos que, por mimetismo, podrían explicar su

²⁹ Art. B, quinto párrafo, TUE.

³⁰ Art. C, párrafo primero, TUE.

³¹ Cfr. GONZÁLEZ NAVARRO, F. (1993): *Derecho administrativo español*, tomo I, Ed. EUNSA, Pamplona, 2.^a ed., p. 867.

³² Cfr. David HOWELL: *¿Quién necesita un megaestado?*, en Diario ABC, 8 diciembre 1991, p. XXVIII.

naturaleza en una visión apresurada. Y, después, terminar hablando de lo que es la Unión Europea.

Por eso se puede decir que la Unión Europea ofrece *dos* aspectos a la hora de concebir su naturaleza: negativo, y positivo.

3.1. La concepción negativa

En síntesis, la doctrina se ha ocupado de razonar diciendo, por una parte, que *no* consiste en un Estado federal, y por otra, que *no* tiene tampoco naturaleza de organización internacional.

A) No es un *Estado federal* como, por ejemplo, lo son los *Estados Unidos de América*, porque ese tipo de Estado se caracteriza por tener competencia general o universal. En cambio, la competencia de la Unión Europea no es general sino *parcial* o sectorial.

Afirma Molina del Pozo, que la causa que impide avanzar en la posibilidad de un Estado federal europeo, está constituida por «*los exacerbados nacionalismos instalados en algunos Estados miembros*»³³.

En el polo opuesto se encuentran los llamados *federalistas* que, como su nombre indica, son partidarios del *Estado federal europeo*, que estaría dotado de un considerable poder. Esta corriente es la que ha promovido el *Proyecto de Constitución Europea*, que Martínez López-Muñiz ha calificado de *quimera irrealizable*, porque supondría que la soberanía de los pueblos de los Estados miembros se desplazara a un *nuevo pueblo europeo*, lo que hoy por hoy es un imposible. Ello requeriría una alteración seria de las Constituciones nacionales, lo que no parece que pueda llevarse a cabo. Por tanto, considera que ese Proyecto merece ser rechazado, porque podría dificultar la tarea de construcción europea³⁴.

B) *Tampoco* la Unión Europea es una *Organización internacional* en su sentido tradicional como, por ejemplo, la *OTAN*, porque en ésta los fines convenidos son realizados por los Estados contratantes en régimen de *cooperación*, lo que significa que el encargo de esos fines no se confiere a una Orga-

³³ Cfr. MOLINA DEL POZO, C.F. (1997): *Manual de Derecho de la Comunidad Europea*, Ed. Trivium, Madrid, 3.ª ed., p. 138.

³⁴ Cfr. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J.L. (1996): *¿Qué Unión Europea?*, Ed. FAES, Papeles de la Fundación, núm. 34, Madrid, 78 pp. Tomado de la recensión realizada por CALONGE VELÁZQUEZ, A. (1999), en la *Revista de Administración Pública*, n. 149, mayo/agosto, apartado III, p. 565 s.

nización distinta de los Estados miembros, los cuales mantienen intacta su soberanía.

En cambio, los fines convenidos en los Tratados comunitarios no son realizados por los Estados contratantes en régimen de cooperación, sino de *integración*. Lo que quiere decir, que el cumplimiento de esos fines se encomienda a una Organización distinta de los Estados miembros: la Unión Europea. Lo cual implica una pérdida de soberanía de los Estados miembros, a causa de la asunción por la Unión Europea de ciertos poderes propios, soberanos. Esta es la concepción positiva, o sea, lo que *es* la Unión Europea, que se explica ahora.

3.2. La concepción positiva: naturaleza de comunidad supranacional

Para explicar la naturaleza de la *Unión Europea*, la doctrina tiene generalmente admitido que se trata de una *comunidad supranacional*, de la que no hay precedentes que sirvan de referencia, y que aun no ha encontrado su forma definitiva porque se está haciendo, siendo imposible prever su configuración definitiva³⁵. Por eso, se puede decir con las palabras de Klaus-Dieter Borchardt que la *supranacionalidad* representa «una nueva forma de unión entre Estados, a medio camino entre un Estado en el sentido tradicional y una Organización internacional»³⁶.

Según opinan muchos autores, la *supranacionalidad* no es más que una manifestación nueva, basada en la distinción entre *cooperación e integración*, de anterior referencia. En el Preámbulo del *Tratado de la Unión Europea*, TUE, los representantes de los Estados actuantes declaran que habrá que salvar las ulteriores etapas de la construcción europea, avanzando «en la vía de la **integración europea**»³⁷.

En efecto, la Unión Europea no es un Estado. Solamente ejerce los poderes públicos cedidos por los Estados miembros, que pueden ser recuperados por la vía de dejar de formar parte de la Unión Europea. En este sentido se expresa la Sentencia del Tribunal Constitucional alemán de 12 de octubre de 1993³⁸. Es decir, se trata de que cada Estado miembro conserve plenamente el *derecho de separación*.

³⁵ Cfr. Klaus-Dieter BORCHARDT (1994): *El ABC del Derecho comunitario*, Ed. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 4.ª ed., p. 11.

³⁶ *Ibidem*, p. 10.

³⁷ Cfr. Díez-Hochleitner, J. y Martínez Capdevila, C.: o.c., p. 4.

³⁸ Vid. Cosculluela Montaner, L.: o.c., p. 19.

Es interesante la explicación de Martínez López-Muñiz, que entiende la *supranacionalidad* como la continuidad del camino seguido, considerándola como una unión de auténticos Estados soberanos, de carácter estable y con voluntariedad actual, que se asocian para ejercer en común una parte muy importante de sus responsabilidades y poderes³⁹.

Este autor hace una precisión digna de ser tenida en cuenta. Dice que no ha habido ni hay transferencias de soberanía a la Unión Europea, porque la soberanía pertenece y permanece en el pueblo de cada uno de los Estados miembros. Que ha existido un defecto de traducción, y que lo que se transfiere son *competencias*, según la terminología de nuestra Constitución⁴⁰.

3.3. Un significado de comunidad

Molina del Pozo afirma, que la singularidad de la naturaleza de la Unión Europea consiste en ser una *comunidad*⁴¹. Pero «qué clase de comunidad es ésta»

A) Pienso que es posible entender la Unión Europea como una comunidad de Estados, constituidos en una copropiedad semejante, no a la romana sino a la germánica o en mano común. Es sabido que esta última se caracteriza porque los copropietarios, al no tener asignación de cuotas exclusivas, no pueden dividir la comunidad ni transmitir la cuota.

Ello se debe a que se estima que la comunidad *romana* debe ser *transitoria*, porque su fin natural es la eliminación de la proindivisión. Está concebida para proteger el *derecho individual* de cada copropietario.

Sin embargo, la comunidad *germánica* debe ser *permanente*, por lo cual ha de ser preservada de los peligros que amenacen su existencia como, por ejemplo, la posibilidad de división o de la transmisión de cuotas o partes. Se ha concebido para proteger, no el derecho individual, sino el *derecho colectivo*, el derecho de la comunidad.

B) Ahora bien, si la Unión Europea se considera una comunidad *germánica* de Estados miembros, debido a que se ha constituido para establecer

³⁹ Vid. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J.L.: o.c., p. 566.

⁴⁰ *Ibidem*. «Mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución». Art. 93, primer inciso, CE.

⁴¹ *Ibidem*, pp. 141 s.

la superioridad del *derecho colectivo* sobre los *derechos individuales* de cada Estado, nos preguntamos: «cuál es la misión de esta comunidad».

La respuesta al interrogante puede estar próxima a esta idea: la misión de dicha comunidad es la de gestionar el presupuesto comunitario. La cual es semejante al mandato conferido constitucionalmente a la *Administración del Estado*, respecto de su *patrimonio financiero*.

Parece que este patrimonio es denominado *Hacienda Pública* por la *Ley General Presupuestaria*, porque dice:

«La Hacienda Pública, a los efectos de esta Ley, está constituida por el conjunto de derechos y de obligaciones de contenido económico cuya titularidad corresponde al Estado o a sus Organismos autónomos»⁴².

3.4. Elementos de la Unión Europea

En la consideración de la Unión Europea como *comunidad supranacional*, se pueden distinguir los *cuatro elementos*, componentes, siguientes:

A) La *personalidad jurídica* de la Unión Europea, que es distinta de la personalidad de los Estados miembros. La extensión de este elemento requiere su desarrollo en el siguiente epígrafe (IV).

B) Consistiendo la Unión Europea en una persona jurídica pública distinta de los Estados miembros, le son *atribuidos* por éstos un conjunto de *poderes soberanos*, los cuales se determinan en función de los llamados *objetivos*⁴³. Como dice Molina del Pozo, «*puede afirmarse que, ninguna organización internacional tiene ni ha ostentado nunca poderes tan amplios en relación a los Estados miembros*»⁴⁴.

C) Siendo la Unión Europea una persona jurídica pública a la que se encomienda la realización de unos objetivos, se hace precisa la creación de una *Organización*, también distinta de los Estados miembros, compuesta por un conjunto de *órganos*, llamados también *instituciones*. Los *Órganos* públicos básicos son similares a los de los Estados miembros: legislativo, judicial y ejecutivo.

⁴² Art. 2, LGP.

⁴³ Vid. art. B, *Tratado de la Unión Europea* (Texto consolidado).

⁴⁴ Cfr. MOLINA DEL POZO, C.F.: o.c., p. 132.

Esta *Organización* es la responsable de ejercitar los poderes soberanos atribuidos con el fin de alcanzar los objetivos comunitarios, lo que implica, dice Díez-Moreno, «medios materiales y personales, por un lado, y normas jurídicas, por otro»⁴⁵. Por eso el *Tratado de la Unión Europea* dispone que: «**La Unión se dotará de los medios necesarios para alcanzar sus objetivos y para llevar a cabo sus políticas**»⁴⁶.

La financiación de esos medios y, por tanto, la regulación de los ingresos, gastos, presupuestos y controles, es materia de conocimiento del *Derecho financiero comunitario*.

D) Según se acaba de decir, esta Organización necesita unas *normas jurídicas* para cumplir los fines indicados, necesita un ordenamiento jurídico: el *Derecho comunitario*. Por tanto, la Unión Europea tiene un ordenamiento jurídico independiente de los ordenamientos de los Estados miembros. Y entonces se puede decir con Pierre Mathijsen, que desde el momento en que ese Derecho es común a quince Estados, es *supranacional*⁴⁷.

Lo que significa este carácter *supranacional* del *Derecho comunitario* puede resumirse en tres puntos fundamentales, enseña el Profesor González Navarro: «a) el derecho comunitario es de aplicación directa en cada Estado miembro. b) Esto implica, entre otras cosas, que es un derecho capaz de crear directamente derechos y obligaciones para los ciudadanos. c) El derecho comunitario es, finalmente, un derecho que prevalece sobre el derecho interno de cada Estado miembro»⁴⁸.

Este último punto es el llamado *principio de primacía* del Derecho comunitario, que tiene un doble *fundamento*: el recorte de competencias que la integración ha producido en los Estados miembros, por un lado. Y por otro, la propia obligatoriedad, operatividad, del Derecho comunitario.

Un *efecto* básico del principio de primacía del Derecho comunitario, es la *subordinación* a éste de las Constituciones de los Estados miembros. Es la consideración del Derecho comunitario como «*higher law*», como *Derecho más alto*⁴⁹. Por eso se ha escrito que la *supranacionalidad* del Derecho comunitario viene de su *superioridad*, lo que significa que está por encima de las Constituciones de los Estados miembros. Constituyendo una

⁴⁵ Cfr. Díez MORENO, F.: o.c., p. 28.

⁴⁶ Art. F, 3.

⁴⁷ Cfr. MATHIJSEN, P. (1987): *Guía del Derecho de la Comunidad Europea*, Prólogo de Jacques Delors, Ed. Servicio de Estudios Económicos del Banco Exterior de España, Madrid, versión en español a partir de la 4.ª edición en inglés, ampliada y actualizada, p. 44.

⁴⁸ GONZÁLEZ NAVARRO, F.: o.c., p. 869.

⁴⁹ *Ibidem*, 898.

característica que no presenta ninguna otra organización, dice Molina del Pozo⁵⁰.

Por último se ha dicho también que la Unión Europea es una *Comunidad de Derecho*, en el sentido de que respeta y protege los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos.

* * *

Tal como se ha expuesto, el componente de la *personalidad jurídica* de la Unión Europea, que forma parte de su naturaleza, se expone a continuación.

4. LA UNIÓN EUROPEA COMO PERSONA JURÍDICA

4.1. Nociones básicas

Conviene recordar el concepto de *persona jurídica*. Se puede definir diciendo que es aquella entidad creada por personas, a la cual la ley reconoce la *capacidad para ser sujeto de relaciones jurídicas*, es decir, de derechos y obligaciones, por la necesidad de operar en la vida jurídica, constituyendo un centro de imputación de titularidades distinto de las personas que crearon la persona jurídica.

La *necesidad de operar en la vida jurídica* quiere decir, que la persona jurídica ha de ser un centro de imputación de relaciones jurídicas, semejante a la persona humana. Como, por *ejemplo*, en las actividades de compra, venta, contratación o acudiendo a los Tribunales, con una personalidad, patrimonio y responsabilidad propios, distintos de la personalidad, patrimonio y responsabilidad de las personas que crearon la persona jurídica.

En el ámbito de la Unión Europea nos hallamos, no ante personas jurídicas privadas sino *públicas*. Siendo sabido que nuestro Código civil reconoce la existencia de *tres* clases de personas jurídicas *públicas*: *Corporaciones, Asociaciones y Fundaciones*, en el siguiente artículo:

«Son personas jurídicas:

1.º Las corporaciones, asociaciones y fundaciones de interés público reconocidas por la ley.

Su personalidad empieza desde el instante mismo en que, con arreglo a derecho, hubiesen quedado válidamente constituidas.

⁵⁰ Cfr. MOLINA DEL POZO, C.F.: o.c., p. 132.

⁵¹ Art. 35, Código civil.

2.º Las asociaciones de interés particular, sean civiles, mercantiles o industriales, a las que la ley conceda personalidad propia, independiente de la de cada uno de los asociados»⁵¹.

Parece deducirse, entonces, que a la Unión Europea le corresponde el tipo de las *Asociaciones*, porque son creadas en virtud de un pacto asociativo entre los Estados miembros, el cual supone un acuerdo de varias voluntades paralelas no contrapuestas, porque van dirigidas al mismo fin. Y tampoco parece que la Unión Europea pueda calificarse con el tipo de las *Corporaciones* ni el de las *Fundaciones*.

En efecto, sabemos que las *Corporaciones* son reconocidas por ley y se pertenece a ellas obligatoriamente.

Y respecto de las *Fundaciones*, es bien conocido que no son un grupo de personas sino un conjunto de bienes destinados por su dueño, el fundador, para un fin determinado, la voluntad fundacional. La Fundación se crea por un *acto fundacional*, que se considera un acto unilateral de disposición gratuita, que no necesita aceptación. Y puede ser de origen público o privado, inter-vivos o mortis causa. Al acto fundacional va normalmente incorporado el *acto de dotación*, en virtud del cual el fundador asigna un patrimonio a la persona jurídica que se crea.

4.2. La formulación en el Tratado de la Unión Europea

Es conocido que, en virtud del *Tratado de la Unión Europea*, TUE, de 1992, se constituyó la *Unión Europea*⁵², en lo sucesivo denominada «Unión», que está compuesta por las tres *Comunidades Europeas*, que se completan «**con las políticas y formas de cooperación establecidas por el presente Tratado**»⁵³, que son la PESC, *política exterior y de seguridad común*, y la CAJAI, *cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior*.

La unidad funcional de ese conjunto complejo se reconoce por la *única organización* gestora. Así se expresa el TUE:

«La Unión tendrá un marco institucional único que garantizará la coherencia y la continuidad de las acciones llevadas a cabo para alcanzar sus objetivos, dentro del respeto y del desarrollo del acervo comunitario»⁵⁴.

⁵² Art. A, primer párrafo, *Tratado de la Unión Europea* (Texto consolidado). Vid. unidad didáctica *La Unión Europea* (1999), I, 1), A).

⁵³ *Idem.* art. A, último párrafo.

⁵⁴ *Idem.* art. C, primer párrafo.

Esta fórmula normativa es una consecuencia de la *unificación* de los órganos de las *tres Comunidades Europeas*, realizada en virtud del Tratado de Bruselas, de 1965, el cual, según anota Díez-Moreno, «reconoce a la Unión personalidad jurídica y capacidad de obrar, responsabilidad contractual y extracontractual, y patrimonio propio»⁵⁵.

Las *tres Comunidades Europeas* coinciden en las mismas fórmulas normativas sobre las materias indicadas, relacionadas con la personalidad jurídica: la CECA⁵⁶, y la CEEA⁵⁷. Expongo las correspondientes a la CEE, hoy CE.

4.3. La formulación en el Tratado de la Comunidad Europea

Mientras que el TUE anterior fué realizado en *Maastricht*, Países Bajos, en 1992, el *Tratado de la Comunidad Europea*, TCE, se firmó en *Roma*, en 1957. Pero en su *versión consolidada* figura modificado por el *Acta Única Europea*, AUE, de 1986, por el *Tratado de la Unión Europea*, TUE, de 1992, y el *Tratado de Amsterdam*, de 1997. A cuyas modificaciones se deben añadir las correspondientes a diversas *Actas de Adhesión* de varios Estados miembros⁵⁸.

Las disposiciones que, sobre la *personalidad jurídica*, incluye el *Tratado de la Comunidad Europea* son las siguientes:

A) «Art. 210. La Comunidad tendrá personalidad jurídica».

Esta disposición está pensada, sobre todo, para capacitar a la Comunidad en sus relaciones internacionales. Pero en cada uno de los Estados miembros «cuál será la personalidad jurídica de la Comunidad» La respuesta es sencilla: será la misma que cada Estado reconoce a las personas jurídicas. Así lo establece la siguiente fórmula.

«Art. 211. La Comunidad gozará en cada uno de los Estados miembros de la más amplia capacidad jurídica que las legislaciones nacionales reconocen a las personas jurídicas; podrá, en particular, adquirir o enajenar bienes muebles e inmuebles y comparecer en juicio. A tal fin, estará representada por la Comisión».

⁵⁵ Díez-MORENO, F.: o.c., p. 63.

⁵⁶ Art. 6.

⁵⁷ Art. 184.

⁵⁸ Cfr. MANGAS MARTÍN, A.: *Tratado de la Unión Europea, Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y otros actos básicos de Derecho comunitario*, Ed. Tecnos, Madrid, 1999, 7.ª ed., p. 105.

Es bien conocida la diferencia entre la capacidad jurídica y la capacidad de obrar en el Derecho civil. Es decir, una cosa es la aptitud para ser sujeto de relaciones jurídicas, titular de derechos y obligaciones: la *capacidad jurídica*. Y otra cosa es la aptitud para ejercitarlos: la *capacidad de obrar*, que está afectada de ciertas restricciones o limitaciones.

Respecto de las *personas públicas* rige la misma diferencia anterior, especialmente en las Corporaciones locales, si bien en el caso del Estado y de las Comunidades Autónomas *coinciden* la capacidad jurídica y la capacidad de obrar. También hay que decir que no hay personas jurídicas incapaces. Los órganos de las personas jurídicas serán incompetentes, pero no incapaces⁵⁹.

B) Entonces, la personalidad jurídica de la Comunidad es distinta y, por tanto, independiente de la personalidad de los Estados miembros.

Por eso, la Comunidad tiene su propia *responsabilidad*, distinta de la que corresponde a los Estados miembros. La cual es contractual y extracontractual, según es sabido. Remitiéndose a las legislaciones nacionales de los Estados miembros, con la fórmula que sigue.

«Art. 215. La responsabilidad contractual de la Comunidad se regirá por la ley aplicable al contrato de que se trate.

En materia de responsabilidad extracontractual, la Comunidad deberá reparar los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros».

* * *

Madrid, 25 abril 2000.

⁵⁹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1998): *Capítulo VII, La personalidad jurídica de las Administraciones públicas*, en la obra colectiva compartida con FERNÁNDEZ, T.R.: *Curso de Derecho administrativo*, I, Ed. Civitas, Madrid, p. 416 s.