

Estudios de Deusto

Revista de Derecho Público

Vol. 71/2 julio-diciembre 2023

DOI: <https://doi.org/10.18543/ed7122023>

RECENSIONES

PACE, Lorenzo Federico, *La natura giuridica dell'Unione europea: teorie a confronto. L'Unione ai tempi della pandemia*, Cacucci Editore, Bari, 2021, 175 pp., ISBN 979-12-5965-020-7.

<https://doi.org/10.18543/ed.2939>

Publicado en línea: diciembre 2023

Derechos de autoría / Copyright

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público es una revista de acceso abierto, lo que significa que es de libre acceso en su integridad. Se permite su lectura, la búsqueda, descarga, distribución y reutilización legal en cualquier tipo de soporte sólo para fines no comerciales, sin la previa autorización del editor o el autor, siempre que la obra original sea debidamente citada y cualquier cambio en el original esté claramente indicado.

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público is an Open Access journal which means that it is free for full access, reading, search, download, distribution, and lawful reuse in any medium only for non-commercial purposes, without prior permission from the Publisher or the author; provided the original work is properly cited and any changes to the original are clearly indicated.

Estudios de Deusto

© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062, Vol. 71/2, julio-diciembre 2023
<http://www.revista-estudios.deusto.es/>

PACE, Lorenzo Federico, *La natura giuridica dell'Unione europea: teorie a confronto. L'Unione ai tempi della pandemia*, Cacucci Editore, Bari, 2021, 175 pp., ISBN 979-12-5965-020-7.

<https://doi.org/10.18543/ed.2939>

Publicado en línea: diciembre 2023

I. Lorenzo Federico Pace, profesor de Derecho de la Unión Europea en la *Università degli Studi del Molise* (Italia) publica una nueva monografía sobre la propia esencia de la Unión Europea (UE) que llega en un momento crítico necesitado de reflexión. En efecto, si en esta ocasión investiga sobre la naturaleza jurídica en el contexto de la crisis pandémica, con anterioridad lo hizo sobre el régimen jurídico del euro y la importancia que tuvo el nacimiento de la Unión Económica y Monetaria para que Europa volviera a salir unida después de la crisis económica y financiera mundial iniciada en 2008¹.

Se trata de una obra madura que, como indica el propio autor en la Introducción, refleja el resultado de sus

investigaciones durante los últimos veinticinco años con objeto de sistematizar su pretensión de comprender que es la UE desde el punto de vista jurídico según sus propias categorías y principios; cuáles son los motivos jurídicos de su nacimiento; cuáles son las características de su naturaleza jurídica y de su ordenamiento, y cuáles son sus perspectivas de desarrollo en el futuro. En dicha pretensión, el doctor Pace no deja de reconsiderar, a la luz de los *Federalist papers*, que si bien el proceso de integración europea presenta una profunda y diferente dinámica con respecto al de los Estados Unidos de América, presenta pese a todo algunas semejanzas en sus objetivos, hasta el punto de poder afirmarse que el objetivo de la UE en el contexto del proceso de integración europea –y con el papel central desempeñado por los Estados miembros– radica también en garantizar la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad de los ciudadanos europeos.

Con tales planteamientos, la tesis central del libro postula que la UE

¹ Véase Lorenzo Federico PACE, *Il regime giuridico dell'euro. La nascita dell'Unione economica e monetaria, la sua crisi e la risposta dell'Unione europea*, Cacucci Editore, Bari, 2018, 184 pp., ISBN 978-88-6611-695-0.

constituye el medio (individualizado por los propios Estados que la integran) para solucionar la crisis del Estado nacional en el continente europeo. De tal suerte, se efectúa un profundo análisis sobre el modo en que la “multitud” de reconstrucciones teóricas relativas a la UE contrastan con la “univocidad” con la que se ha definido jurídicamente el Estado como organización político-institucional. Como fruto de dicho análisis (fundamentado lógicamente en el texto de los Tratados y en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia), el autor mantiene que la UE formalmente constituye una organización internacional, sin que no obstante emane de ella derecho internacional, sino “autónomo derecho de la Unión”. Por otra parte, desde la perspectiva sustancial, los Tratados crean una estable organización político-institucional continental instituida por Estados nacionales (formalmente) soberanos. Todo lo cual se pone en conexión con el “motivo” jurídico del nacimiento de la Unión, a saber, la crisis del Estado nacional en Europa en el siglo XX. En estas coordenadas, se hace hincapié en que la finalidad de la Unión es doble: por una parte, la estabilidad política de sus concretos Estados miembros y, consecuentemente, del entero territorio continental; y, por otra parte, la mejora de la “calidad de vida” de los ciudadanos europeos en los Estados miembros. Tal resultado es posible asimismo como consecuencia del hecho de que los pueblos de los Estados miembros comparten valores comunes que la Unión está llamada a garantizar.

II. Con estos mimbres, tras la Introducción (pp. 1-2), la obra se abre con unas acotaciones preliminares sobre “la Unión Europea y su naturaleza jurídica: ¿La Unión como víctima de su propio éxito?” (pp. 3-7), en donde se persigue perfilar el objetivo general del volumen, sustentado en la propuesta de una estructura coherente de análisis de la Unión (de su naturaleza jurídica y de su ordenamiento) con la voluntad de hacer “reemerger” las categorías, los conceptos y los principios del Derecho de la UE a tenor de sus bases teóricas y también individualizando los motivos histórico-jurídicos de su definición. Ahora bien, dicho objetivo general no revela una mera actividad academicista, sino que desempeña otra función importante, como es la de ponderar la interpretación de algunos términos utilizados por el Tribunal de Justicia (entre otros, “carta constitucional” o “marco constitucional”, en el seno de la estructura normativa de una organización internacional como la Unión), sin olvidar la propia percepción ciudadana. Eso último conduce al autor a alertar sobre el riesgo de que querer configurar a la Unión como un ente *sui generis* (ni organización internacional, ni Estado), según ha propuesto parte de la doctrina, genere condiciones de deslegitimación de tan esencial ente para la estabilidad política del continente; en otras palabras, “quien busca atribuir a la Unión una naturaleza jurídica y características que no le son propias pone la bases para su deslegitimación” (p. 5).

Esta primera disquisición no es baladí, por cuanto es lo que se habría verificado de alguna manera durante

la pandemia del Covid-19 con respecto a las críticas a la Unión por aquello que no habría llevado a cabo. Sin embargo, Lorenzo Pace considera que una visión más realista de la Unión habría propiciado la percepción contraria (dejando a salvo la necesaria crítica por eventuales errores), es decir, la necesidad de subrayar “lo mucho” que la Unión ha hecho (también) durante el período de la pandemia (por descontado, el papel crucial del Banco Central Europeo, o la idea y puesta en marcha del programa *Next Generation EU*, etc.). Para sostener dicha consideración, el doctor Pace pone su atenta mirada en la manera, más exitosa que desastrosa –podríamos decir–, en que la Unión ha hecho frente en las últimas dos décadas a crisis institucionales y económicas de dimensión y gravedad sin precedentes (trae a colación, entre otras, la generada por el frustrado Tratado constitucional en 2005, la institucional y económica de la eurozona en 2009 con episodios de conflictos entre el Tribunal de Justicia y el Tribunal Constitucional alemán, la crisis del Brexit en 2016-2019 o la más reciente crisis institucional y económico-social provocada por la pandemia del Coronavirus). A tal efecto, el volumen lo concibe el autor como una oportunidad de analizar las características de la naturaleza jurídica de la Unión y de su ordenamiento en el contexto de la dinámica del proceso de integración europea a través de las “lentes” de la crisis de los últimos veinte años.

Pues bien, pese a que el planteamiento metodológico de Lorenzo Pace sea eminentemente técnico-jurídico, al poner el énfasis en las

categorías desarrolladas por la cultura jurídica europea, con buen criterio no excluye los perfiles relativos a otros campos susceptibles de enriquecer el prevalente examen jurídico, acudiendo a la historia, a la economía o a la ciencia política. Con semejante enfoque, se estructura el bloque central del libro en cinco grandes capítulos. El primero de ellos, precisamente (bajo el título “Las reconstrucciones teóricas de la naturaleza jurídica de la Unión Europea y de su ordenamiento”), acomete un discernimiento, a la vez que una clara imbricación, entre la reconstrucción “técnico-jurídica” y la “jurídico-política”, deteniéndose en aportaciones “jurídico-políticas” provenientes de Estados Unidos (principalmente de la Universidad de Michigan –Ann Arbor, con autores renombrados como Eric Stein y Joseph Weiler) y su influencia en Europa. En cambio, para el profesor Pace, semejante influencia de la escuela “Ann Arbor” no puede estimarse como totalmente pertinente o adaptada a las realidades de las recientes crisis de la Unión; entre otras razones, porque las distintas teorías basadas en el “paradigma constitucional” nacidas al albur del Tratado de Maastricht a inicios de los años noventa del siglo pasado (entre ellas la del denominado “constitucionalismo multinivel” o la del conocido como “pluralismo constitucionalista”) se alejaban sustancialmente “del preciso texto del Tratado y de los principios expresados por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia” (p. 17). A la vez, son objeto de crítica algunas de las teorías de la corriente “técnico-jurídica” a la luz de las categorías del Derecho público

internacional y del Derecho público interno (pp. 23 y siguientes). En realidad, entiende que las corrientes re-constructivas “jurídico-políticas” y las “técnico-jurídicas” normalmente tienen como carencia insalvable un análisis histórico-jurídico (particularmente en relación con los “hechos” y los “motivos jurídicos” del nacimiento de la Unión), probablemente como consecuencia de su pretensión de insertar a la Unión (de modo casi mecánico) en los tipos de entes jurídicos ya tipificados.

En coherencia con dicha crítica, el capítulo segundo lleva por título “Una propuesta de reconstrucción de la Unión Europea en el sentido de sus propias categorías jurídicas: la Unión como ‘nueva forma’ de organización político-institucional instituida entre Estados (formalmente soberanos)”. El título del capítulo ya es lo bastante elocuente y, como premisa, se apuesta por acometer “¡primero los hechos, después las fórmulas!” (p. 27). En tal línea, se abordan los “hechos” y los “motivos jurídicos” del nacimiento del proceso de integración europea como medio para la solución de la crisis del Estado nacional y como fruto de la “contradicción entre Estado y mercado” ya desde finales del siglo XIX. Sobre este punto, es evidente que el proceso de integración europea nace en una fase del desarrollo histórico jurídico del viejo continente, tras la segunda guerra mundial, en donde “los hechos” imponen la creación de un “interés común europeo” (individualizado inicialmente en el ámbito económico) que permite a los Estados miembros organizarse según el principio de igualdad soberana

que caracteriza a las organizaciones internacionales clásicas, sin por ello descartar el tránsito hacia una “fórmula” jurídica más avanzada de organización para eludir la tensión del “contraste de soberanías”.

Es en ese avance en el que se adentra el capítulo tercero (titulado “La Unión Europea y su naturaleza jurídica: la ‘constitución externa’ del ‘Tratado-constitución’”), con objeto de precisar, de hecho y de derecho, qué tipo de Tratado es el que instituye la vigente Unión Europea y, además, qué tipo de ente es el instituido mediante dicho acuerdo. Con ello en mente, se critica la (formalmente) simple catalogación de la naturaleza jurídica de la Unión como mera organización internacional, pero también la inexistencia, desde el punto de vista técnico-jurídico, de una categoría de entes *sui generis*; pues, en cualquier caso, no deja de ser una organización internacional, sin ser estrictamente una confederación (de hecho, recuerda el autor, en ningún momento se ha mencionado en los Tratados dicha denominación, a diferencia de las tres confederaciones más conocidas que han existido históricamente, o sea, la Confederación americana de 1777 a 1789, la Confederación alemana de 1815 a 1855 y la Confederación helvética de 1815 a 1848). Esta conclusión, según la cual la Unión seguiría siendo una organización internacional pese a sus peculiaridades, es sustentada por Lorenzo Pace con apoyo en el artículo 11 de la Constitución italiana, que considera base legítima (corroborada asimismo por la Corte Constitucional) para que Italia siga participando en la Unión (p. 43). Así las cosas,

se baraja en dicho capítulo el binomio “Tratado-constitución” junto a las nociones de “constitución interna” y “externa” de la Unión constatando que los Tratados instituyen (a diferencia de los Tratados internacionales ordinarios o clásicos) un ordenamiento jurídico nuevo, que la Unión Europea se configura como un ordenamiento dotado de competencias atribuidas por los Tratados, que la Unión se ha dotado a través de su ordenamiento de instituciones propias y que, en fin, la Unión se erige en un ordenamiento “intersubjetivo”, en la medida en que (como ha observado asimismo la jurisprudencia del Tribunal de Justicia) reconoce como sujetos tanto a los Estados como a los mismos ciudadanos (p. 66).

Seguidamente, el capítulo cuarto (“La Unión Europea y su ordenamiento jurídico: la ‘constitución interna’ del ‘Tratado-constitución’”) perfila la naturaleza jurídica de la Unión partiendo de la caracterización que realiza de su ordenamiento jurídico el propio Tribunal de Justicia al delimitar los conceptos de “carta constitucional” y de “marco constitucional”. Desde luego, al no establecerse la Unión sobre una base constitucional formal, sí se pone el acento en una propuesta reconstructiva de su “constitución interna” fundada en unas características propias “esenciales” e “inmodificables”, que se apoyan a su vez en otra característica preliminar nada despreciable, concretamente la concepción de la Unión Europea como “Comunidad de Derecho”. En este orden de cosas, la propuesta de reconstrucción del profesor Pace individualiza cinco elementos

característicos del ordenamiento de la Unión disciplinados por los Tratados, a saber: 1. La razón de ser de la Unión. 2. Los valores comunes de los Estados miembros sobre los que se funda la Unión Europea. 3. Los elementos que caracterizan el núcleo “supranacional” de la Unión (en esencia, el principio de autonomía, el principio de efecto directo y de primacía del derecho de la Unión, y el Tribunal de Justicia y la tutela jurisdiccional). 4. Las normas fundamentales para la realización del proceso de integración. 5. Las normas de atribución y ejercicio de las competencias reconocidas a la Unión en virtud del Tratado. Obviamente, todos estos elementos son objeto de discusión en la obra, pudiendo resaltarse en particular el último mencionado, con respecto al cual Lorenzo Pace critica contundentemente la ilegitimidad del ejercicio del control *ultra vires* por parte de los Estados miembros, con episodios recientes lamentables como la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán de 5 de mayo de 2020 referente al programa PSPP (Programa de Compras del Sector Público) del Banco Central Europeo, un pronunciamiento desafiante para el TJUE y, por consiguiente, para el propio proceso europeo de integración; puesto que, si ese control *ultra vires* puede ser “normalmente legítimo en las ‘ordinarias’ organizaciones internacionales, es ilegítimo en el contexto de la Unión por contrario a los artículos 19.1 TUE y 267 TFUE” (p. 127).

Completa el bloque central del libro el capítulo quinto, rubricado “Los aspectos jurídicos de la legitimación

de la Unión Europea”. De entrada, esgrime el autor que dicha legitimación le viene dada por los Estados miembros. Diversamente, llama la atención sobre los motivos por los que se tiende a atribuir (erróneamente) a la Unión una forma de legitimación, desde el punto de vista jurídico, similar e incluso coincidente con la del ente estatal. Ilustrando su postura, nos ofrece la demostración “empírica” sobre cómo la Unión es legitimada jurídicamente por los Estados miembros a través de la participación en la Unión y de la relativa dinámica “centrífuga” de Gran Bretaña, así como de la dinámica “centrípeta” de los Estados miembros continentales. Se configura de tal suerte la Unión como “comunidad de destino”, lo cual proyecta sus efectos sobre la dinámica del proceso de integración europea. Efectivamente, el caso del Brexit y, más en general, la “parábola” de participación de Gran Bretaña en la Unión habría demostrado que la legitimación de la Unión se produce, no tanto a través de los ciudadanos europeos, sino de los concretos Estados: en el caso del Brexit, el escrutinio democrático de la ciudadanía habría sido después transmitido a la Unión a través del Estado británico (es decir, según las reglas constitucionales internas y no directamente por parte de sus ciudadanos) con la comunicación de la retirada ex artículo 50 TUE (p. 136). En contraposición a la dinámica del Brexit (de trasfondo insolidario), un ejemplo de dinámica centrípeta encuentra en la superación de la pandemia del Covid-19, en donde los Estados miembros han decidido instaurar un programa (el *Next Generation*

EU) sobre la base del principio de solidaridad previsto en el artículo 122 TFUE (p. 138).

Pone cierre a la obra un sustancial capítulo de conclusiones cuyo título recoge la siguiente sugerente frase en inglés: “*An international organization, if each and every Member State can keep it, in the interest of its own people and of the European Union!*”. Con ella, el profesor Pace parafrasea a Benjamin Franklin en 1787 cuando estaba saliendo de la Convención Constitucional de Philadelphia que culminó la redacción de la Constitución federal americana, para subrayar el papel que el “pueblo” debía desarrollar con el fin de garantizar la estabilidad del nuevo sistema de “self-government” que se instauraba para los Estados Unidos de América (pp.144-145). Este simil, con sus matices, da pie al autor para concluir que setenta años después del inicio del proceso de integración europea los Estados continúan siendo los sujetos que legitiman dicho proceso de integración. En tal sentido, la propia Unión Europea constituirá, paradójicamente, la prueba más concreta de la fuerza y de la actualidad del Estado nacional (pero también de su crisis en el continente europeo) como ente social de organización político-institucional de un pueblo. Así, esgrime el doctor Pace, la soberanía como característica esencial de los Estados se ha reconocido por el mismo Tribunal de Justicia, acreditándose asimismo, por ejemplo, en el modo en que se ha desarrollado y resuelto la crisis de la eurozona, o en la forma en que se ha planteado la solución a la crisis de la pandemia del Covid-19. Y, en última instancia, desde

un punto de vista jurídico, se argumenta que el desarrollo del proceso de integración europea continuará (como desde 1952 hasta nuestros días) con el objetivo de crear “una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa” (como reza el artículo 1.2 TUE), una Unión carente de una “soberanía europea”, pero dotada de su propia autonomía estratégica.

III. Llegados a este punto, que la lectura de la obra del profesor Pace no solamente es necesaria para entender el proceso de integración europea con espíritu crítico; es, además, insoslayable para forjar el sentimiento de pertenencia a Europa por parte de la ciudadanía. En efecto, su fino análisis en torno a la naturaleza jurídica de la Unión no resulta de interés únicamente para el mundo universitario, sino que interpela al conjunto de la ciudadanía a propósito de su implicación en el proyecto integrador. Con realismo en sus planteamientos, Lorenzo Pace no cae en pesimismo al afrontar los retos del proceso de integración europea mediante sus planteamientos en torno a la naturaleza jurídica de la Unión. Con tal filosofía, las diversas crisis que han afectado a la Unión Europea en las dos últimas décadas no se perciben como signos de debilidad,

sino como oportunidades para seguir avanzando a pequeños pasos, pero de manera firme, en la estela de la Declaración Schuman de 1950.

Como ilustración, la reciente crisis pandémica no ha socavado las bases del proyecto integrador, sino que ha mostrado que las consecuencias habrían sido peores de no existir la Unión. Así, dentro de la Unión hemos sido capaces de afrontar dicha crisis abanderando una trilogía que es, o debe ser, algo más que un mero eslogan: reconstrucción, recuperación/transformación y resiliencia. El caso es que la Unión ha sabido hacer frente a la crisis pandémica con soluciones innovadoras, poniendo de manifiesto que la dinámica integradora es irreversible. A veces se achaca al proyecto integrador que haya incidido primordialmente en la economía y, de hecho, en el libro se da cuenta de esa contradicción entre Estado y mercado desde los inicios de la construcción europea. Lo cual no ha sido obstáculo para progresar teniendo presentes algunos valores comunes y, sobre todo, como bien arguye Lorenzo Pace, modernizar progresivamente la Unión a través de la “revolución” de sus finalidades, es decir, transitando desde la creación del mercado interno hacia la tutela de la persona y de su dignidad.

Beatriz Tomás Mallén

Profesora Titular de Derecho Constitucional
Universitat Jaume I de Castellón