

EDITORIAL

LA SOLIDARIDAD COMO VALOR Y PRINCIPIO EN EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA

ORNELLA PORCHIA¹

ornella.porchia@unito.it

Cómo citar/Citation

Porchia, O. (2025).

La solidaridad como valor y principio en el derecho de la Unión Europea.

Revista de Derecho Comunitario Europeo, 82, 11-29.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.82.01>

Resumen

En esta contribución se propone un análisis de la solidaridad en el derecho de la Unión europea. La «solidaridad» es un principio que ha inspirado el proceso de integración europea a partir de la Declaración de Robert Schumann de 9 de mayo de 1950. En este contexto, y a lo largo de todo el proceso de integración, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha desempeñado un papel decisivo en el reconocimiento del principio de solidaridad en todas sus acepciones y dimensiones. Así, a falta de una definición del concepto de solidaridad en los Tratados, los jueces de la Unión, desde el inicio, han ido delimitando su contenido en sus distintas dimensiones que, a raíz de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, están consagradas formalmente hoy en día en varias disposiciones escritas. En concreto, es posible distinguir una dimensión «interestatal» y una dimensión «social» de la solidaridad. El análisis de la jurisprudencia permitirá poner de manifiesto la manera en que están representadas las dos dimensiones de la solidaridad.

Palabras clave

Solidaridad; principio; integración europea; Tribunal de Justicia de la Unión Europea; jurisprudencia; derecho de la competencia de la Unión Europea; mercado

¹ Presidente de Sala del Tribunal General de la Unión Europea. Profesora titular de Derecho de la UE en la Universidad de Turín (Università degli Studi di Torino). Las opiniones expresadas en este artículo son personales y no reflejan la posición de ninguna organización o institución.

interior; ciudadanía europea; dimensión interestatal; dimensión social; efectos jurídicos; Tratado de Lisboa; principio de cooperación leal.

SOLIDARITY AS A VALUE AND PRINCIPLE IN EUROPEAN UNION LAW

Abstract

This contribution proposes an analysis of solidarity in European Union law. Solidarity is a principle that has inspired the process of European integration since Robert Schumann's declaration on May 9, 1950. In this context, and throughout the integration process, the Court of Justice of the European Union has played a decisive role in recognizing the principle of solidarity in all its meanings and dimensions. Thus, in the absence of a definition of the concept of solidarity in the Treaties, the judges of the Union have, from the outset, defined its content in its various dimensions, which, following the entry into force of the Treaty of Lisbon, are now formally enshrined in several written provisions. Specifically, it is possible to distinguish between an «interstate» dimension and a «social» dimension of solidarity. An analysis of case law will reveal how these two dimensions of solidarity are represented.

Keywords

Solidarity; principle; European integration; Court of Justice of the European Union; case law; European Union competition law; internal market; European citizenship; intergovernmental dimension; social dimension; legal effects; Treaty of Lisbon; principle of loyal cooperation.

LA SOLIDARITÉ COMME VALEUR ET PRINCIPE DANS LE DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

Résumé

Cette contribution propose une analyse de la solidarité dans le droit de l'Union européenne. La «solidarité» est un principe qui a inspiré le processus d'intégration européenne depuis la déclaration de Robert Schumann du 9 mai 1950. Dans ce contexte, et tout au long du processus d'intégration, la Cour de justice de l'Union européenne a joué un rôle décisif dans la reconnaissance du principe de solidarité dans toutes ses acceptations et dimensions. Ainsi, en l'absence de définition du concept de solidarité dans les traités, les juges de l'Union ont, dès le début, délimité son contenu dans ses différentes dimensions qui, depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, sont aujourd'hui formellement consacrées dans plusieurs dispositions écrites. Concrètement, il est possible de distinguer une dimension «interétatique» et une dimension «sociale» de la so-

lidarité. L'analyse de la jurisprudence permettra de mettre en évidence la manière dont les deux dimensions de la solidarité sont représentées.

Mots-clés

Solidarité; principe; intégration européenne; Cour de justice de l'Union européenne; jurisprudence; droit de la concurrence de l'Union européenne; marché intérieur; citoyenneté européenne; dimension interétatique; dimension sociale; effets juridiques; traité de Lisbonne; principe de coopération loyale.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. PRIMERAS REFERENCIAS EN LA JURISPRUDENCIA: SOLIDARIDAD COMO PRINCIPIO ENTRE ESTADOS MIEMBROS. III. LAS DIMENSIONES DE LA SOLIDARIDAD EN LOS DISTINTOS ÁMBITOS A LA LUZ DE LA EVOLUCIÓN JURISPRUDENCIAL POSTERIOR: 1. Solidaridad en el derecho de la competencia de la UE. 2. Solidaridad en el mercado interior. 3. Solidaridad en el contexto de la ciudadanía. IV. LA SOLIDARIDAD DESPUÉS DE LISBOA. V. CONSIDERACIONES FINALES. *BIBLIOGRAFÍA.*

I. INTRODUCCIÓN

La «solidaridad» es un principio que ha inspirado el proceso de integración europea a partir de la Declaración de Robert Schumann de 9 de mayo de 1950, que hace referencia a la necesidad de instaurar una «solidaridad de hecho» entre los Estados europeos, como primera condición para la construcción europea.

Hasta la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, la solidaridad, como principio, no estaba consagrada, ni tan siquiera formulada, en las disposiciones de derecho primario, con la única excepción de los preámbulos de los Tratados CEE y CECA.

En este contexto, y a lo largo de todo el proceso de integración, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha desempeñado un papel decisivo en el reconocimiento del principio de solidaridad en todas sus acepciones y dimensiones. Más concretamente, a partir de una serie de sentencias dictadas a finales de los años sesenta y en los últimos años, el Tribunal de Justicia ha reconocido la importancia del principio de solidaridad. De este modo, ha sentado las bases para una evolución que conducirá a un incremento de las referencias a este principio en los Tratados.

La utilización del principio se extendió considerablemente, sobre todo después de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, a finales de 1999. Esta evolución puede deberse a distintos elementos. Por una parte, la creación de la ciudadanía europea por el Tratado de Maastricht obligó a cada Estado miembro a mostrar un cierto grado de solidaridad con los ciudadanos de los demás Estados miembros. Por otra parte, el impacto creciente de la política social en el sistema de la UE, debido a la integración del Protocolo de 1993 sobre la política social y a la introducción de un capítulo sobre el empleo en

1997, estableció en cierto modo las condiciones para iniciar una reflexión sobre la solidaridad en el marco de la apreciación del alcance de los derechos individuales en relación con las normas del mercado interior, sin olvidar la inclusión de un título específico sobre la solidaridad en la Carta de los Derechos Fundamentales de 2001.

En este contexto, a falta de una definición del concepto de solidaridad en los Tratados, los jueces de la Unión, desde el inicio, han ido delimitando su contenido en sus distintas dimensiones, que han sido plasmadas en el Tratado de Lisboa, en varias de sus disposiciones escritas.

En concreto, es posible distinguir una dimensión «interestatal» y una dimensión «social» de la solidaridad. Por un lado, la solidaridad interestatal expresa un principio federativo, de carácter horizontal, que se refiere a las relaciones entre los Estados miembros (art. 3 TUE), las relaciones entre las instituciones de la Unión y, más en general, las relaciones entre la Unión y los países terceros (arts. 21 TUE, apdo. 1, y 24 TUE, apdo. 3). La solidaridad interestatal se expresa también en una dimensión vertical que afecta a las relaciones entre los Estados miembros y la Unión (y viceversa)². Por otra parte, la solidaridad social implica a las personas (en su relación con la Unión y los Estados miembros), lo que también conlleva una dimensión interpersonal³. Esta dimensión de la solidaridad encuentra su consagración en el art. 2 TUE.

Estas dos dimensiones de la solidaridad reflejan, en cierto modo, la naturaleza dual de la Unión, cuyos componentes son los Estados miembros y los individuos⁴. Esto nos lleva a mencionar los fundamentos en los que se basa el proceso de integración europea. En efecto, por una parte, la solidaridad interestatal, como principio federativo, se combina con el principio de cooperación leal, el principio de igualdad entre los Estados miembros y, evidentemente, con la primacía del derecho de la Unión, en relación con el principio de atribución de competencias⁵. Por otra parte, la dimensión social se inscribe en la línea de la jurisprudencia inicial del Tribunal de Justicia,

² Estas dimensiones permiten establecer una analogía con el principio de cooperación leal, que también se presenta bajo diferentes dimensiones. A este respecto, véase Porchia (2008 y 2024).

³ Conclusiones del abogado general Campos Sánchez-Bordona de 18 de marzo de 2021, Alemania/Polonia, C-848/19 P, EU:C:2021:218, apdo. 60: «Es una noción que aparece vinculada tanto a las relaciones horizontales (entre Estados miembros, entre instituciones, entre pueblos o generaciones y entre Estados miembros y países terceros) como a las verticales (entre la Unión y sus Estados miembros), en ámbitos heterogéneos».

⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 5 de febrero de 1963, Van Gend en Loos, 26/62, EU:C:1963:1.

⁵ Véase Lenaerts y Adam (2024: 44).

según la cual los componentes de la Unión son no solo los Estados miembros, sino también sus nacionales⁶. Estas dos dimensiones constituyen efectivamente el núcleo de la aspiración de crear una «Unión cada vez más estrecha entre los pueblos»⁷, consagrada en el preámbulo del Tratado CEE y hoy en día tanto en los preámbulos del TUE⁸ y del TFUE⁹ como en el art. 1 TUE, apdo. 2.

El análisis de la jurisprudencia que sigue permitirá poner de manifiesto la manera en que están representadas las dos dimensiones de la solidaridad.

Desde esta perspectiva, esta contribución tiene como objetivo exponer, en primer lugar, las primeras referencias a la solidaridad en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (I), en segundo lugar, las dimensiones de este principio en la jurisprudencia desde los años ochenta (II) y, en tercer lugar, las referencias a partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (III).

II. PRIMERAS REFERENCIAS EN LA JURISPRUDENCIA: SOLIDARIDAD COMO PRINCIPIO ENTRE ESTADOS MIEMBROS

La solidaridad fue mencionada por primera vez en la Sentencia de 10 de diciembre de 1969 del Tribunal de Justicia, *Comisión/Francia*¹⁰. En dicho asunto, el Tribunal de Justicia subrayó que «la solidaridad, que constituye la base de estas obligaciones y del conjunto del sistema comunitario conforme al compromiso establecido en el artículo 5 CEE, encuentra además su prolongación, en beneficio de los Estados, en el procedimiento de asistencia mutua previsto en el artículo 108 CEE en caso de amenaza grave de dificultades en la balanza de pagos de un Estado miembro»¹¹. En concreto, en este

⁶ Véase Lenaerts y Adam (2021: 312).

⁷ La atenuación de esta aspiración ha hecho el objeto de una concesión a la época de la Decisión de los Jefes de Estado o de Gobierno, reunidos en el seno del Consejo Europeo, relativa a un nuevo régimen para el Reino Unido en la Unión Europea de 18 a 19 de febrero de 2016 (*infra*, punto V).

⁸ En particular, el sexto considerando del TUE, en su versión actualmente en vigor, expresa la voluntad de los Estados miembros de «acrecer la solidaridad entre sus pueblos, dentro del respeto de su historia, de su cultura y de sus tradiciones».

⁹ El séptimo considerando del TFUE, en su versión actualmente en vigor, recoge la referencia a la solidaridad contenida en el preámbulo del Tratado CEE, confirmando «la solidaridad de Europa con los países de ultramar».

¹⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 10 de diciembre de 1969, Comisión/Francia, asuntos acumulados 6/69 y 11/69, EU:C:1969:68.

¹¹ *Ibid.*, apdos. 16 a 17.

asunto, la solidaridad estuvo expresamente vinculada al principio de cooperación leal¹².

Más detallada es la sentencia *Comisión/Italia* de 7 de febrero de 1973¹³, en la que el juez de la Unión identificó deberes específicos de solidaridad a cargo de los Estados miembros. Más concretamente, al declarar que Italia había incumplido sus obligaciones, el Tribunal de Justicia declaró que «al permitir a los Estados miembros que se beneficien de las ventajas de la Comunidad, el Tratado les impone asimismo la obligación de que cumplan sus normas». Por consiguiente,

el hecho de que un Estado, según el concepto que tenga de su interés nacional, rompa unilateralmente el equilibrio entre las ventajas y las cargas que se derivan de su pertenencia a la Comunidad, pone en entredicho la igualdad de los Estados miembros ante el Derecho comunitario y origina discriminaciones en perjuicio de los nacionales y, en primer lugar, de los del propio Estado que se sitúa al margen de la norma comunitaria.

De este modo, el Tribunal de Justicia llegó a la conclusión de que «este incumplimiento de los deberes de solidaridad aceptados por los Estados miembros por el hecho de haberse adherido a la Unión afecta a la esencia del ordenamiento jurídico de la Unión»¹⁴.

Este enfoque ha sido confirmado en otras sentencias, como por ejemplo la sentencia *Comisión/Reino Unido* de 7 de febrero de 1979¹⁵, en la que el Tribunal de Justicia subrayó la imposibilidad de que los Estados miembros invoquen el principio de reciprocidad para eludir el cumplimiento de las obligaciones derivadas del derecho de la Unión.

De estas sentencias del Tribunal de Justicia se desprende la importancia de la solidaridad en su dimensión interestatal. La mención de la solidaridad entre los Estados miembros como uno de los objetivos de la Comunidad Europea, en

¹² Sobre la relación entre el principio de solidaridad y el principio de cooperación leal, véase más adelante el punto III.A.

¹³ Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 7 de febrero de 1973, *Comisión/Italia*, 39/72, EU:C:1973:13.

¹⁴ *Ibid.*, apdos. 24 a 25.

¹⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 7 de febrero de 1979, *Comisión/Reino Unido*, 128/78, EU:C:1979:32. En el mismo sentido, véanse el dictamen 1/76, de 26 de abril de 1977, sobre el Acuerdo relativo al establecimiento de un fondo europeo para las inmovilizaciones de navegación interior, punto 12, y, más recientemente, la Sentencia del Tribunal de Justicia de 31 de enero de 2020, *Eslovenia/Croacia*, C-457/18, EU:C:2020:65, apdo. 104.

el texto del art. 2 TCE, en su versión modificada por el Tratado de Maastricht, refleja, pues, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

Además, la referencia explícita en el art. 2 TCE a la solidaridad ha permitido al Tribunal de Justicia desarrollar aún más su jurisprudencia en la materia hasta identificar precisamente un objetivo propio de las relaciones con o entre los ciudadanos europeos.

III. LAS DIMENSIONES DE LA SOLIDARIDAD EN LOS DISTINTOS ÁMBITOS A LA LUZ DE LA EVOLUCIÓN JURISPRUDENCIAL POSTERIOR

La percepción de la solidaridad como un objetivo que caracteriza las relaciones con o entre los ciudadanos europeos se refleja en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia a partir de los años ochenta, y sobre todo en los ámbitos del derecho de la competencia (1), del mercado interior (2) y de los derechos vinculados a la ciudadanía europea (3).

1. SOLIDARIDAD EN EL DERECHO DE LA COMPETENCIA DE LA UE

Por lo que respecta al derecho de la competencia, es importante subrayar el papel de la solidaridad, en primer lugar, en la identificación de las actividades que no están comprendidas en el ámbito de aplicación de los arts. 101 y 102 TFUE y, a continuación, en la aplicación de las normas sobre las ayudas de Estado.

En lo que respecta a los arts. 101 TFUE y 102 TFUE, según reiterada jurisprudencia, para que se apliquen a una empresa las normas del derecho de la competencia de la Unión, debe ejercer una actividad económica¹⁶. En cambio, las actividades que forman parte del ejercicio de prerrogativas de poder público no son de naturaleza económica¹⁷. Del mismo modo, si una actividad se basa en la «solidaridad», no se considera una actividad económica sujeta a la aplicación de las normas sobre competencia.

El Tribunal de Justicia abordó esta cuestión por primera vez en la sentencia *Poucet y Pistre*¹⁸. En dicho asunto, el órgano jurisdiccional remitente

¹⁶ Véase, en particular, la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 23 de abril de 1991, Höfner y Elser, C-41/90, EU:C:1991:161, apdo. 21.

¹⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de julio de 2012, Compass-Datenbank, C-138/11, EU:C:2012:449, apdo. 36.

¹⁸ Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 17 de febrero de 1993, Poucet y Pistre, asuntos acumulados C-159/91 y C-160/91, EU:C:1993:63.

preguntaba al Tribunal de Justicia si un organismo encargado de la gestión de un régimen especial de seguridad social debía calificarse de empresa en el sentido de las disposiciones del Tratado. Según el Tribunal de Justicia, los regímenes de seguro de enfermedad, maternidad y vejez de que se trata «persiguen una finalidad social y se inspiran en el principio de solidaridad»¹⁹. De este modo, el Tribunal de Justicia ha reconocido que el objetivo social reside en la circunstancia de que todas las personas aseguradas disfruten de una cobertura de los riesgos de enfermedad, vejez, fallecimiento e invalidez, con independencia de su condición de recursos y de su estado de salud en el momento de la afiliación²⁰. Por consiguiente, el Tribunal de Justicia declaró que las cajas del seguro de enfermedad o los organismos que contribuyen a la gestión del servicio público de seguridad social no ejercen una actividad económica, sino una actividad basada en el principio de solidaridad nacional²¹. En la medida en que no tenían ánimo de lucro, no constituyan empresas sujetas a las normas del derecho de la competencia de la Unión²².

Por lo que respecta al ámbito de las ayudas de Estado, la solidaridad social tiene un fuerte impacto en la manera de identificar la actividad económica y apreciar la ventaja o los efectos sobre la competencia, a tenor del art. 107, apdo. 1, TFUE. Una reciente sentencia del Tribunal General de 28 de febrero de 2024, *Dinamarca/Comisión*²³, sintetizó, de manera clara, la jurisprudencia en la materia señalando que «para calificarlas de actividades

¹⁹ *Ibid.*, apdo. 8.

²⁰ *Ibid.*, apdos. 10 a 11. El principio de solidaridad también se encuentra en la base del régimen de pensiones en el marco de la función pública europea, tal como ha sido confirmado por la jurisprudencia de la Unión Europea (véase, en particular, Sentencia del Tribunal General de 29 de noviembre de 2006, *Campoli/Comisión*, T-135/05, EU:T:2006:366, apdo. 134).

²¹ En otro asunto (Sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de marzo de 2004, *AOK Bundesverband* y otros, asuntos acumulados C-264/01, C-306/01, C-354/01 y C-355/01, EU:C:2004:150, apdos. 47 a 56), el Tribunal de Justicia se refiere a un principio de solidaridad «nacional», lo que deja entrever una distinción entre una dimensión nacional o «interna» del Estado de la solidaridad yuxtapuesta a una dimensión «europea».

²² Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 17 de febrero de 1993, *Poucet y Pistre*, antes citada, apdos. 18 y 19. Las mismas conclusiones se adoptaron en la Sentencia de 22 de enero de 2002, *Cisal di Battistello Venanzio*, C-218/00, EU:C:2002:36, apdos. 38 a 42, y en la Sentencia de 16 de marzo de 2004, *AOK Bundesverband* y otros, antes citada, apdos. 47-56.

²³ Sentencia del Tribunal General de 28 de febrero de 2024, *Dinamarca/Comisión*, T-364/20, EU:T:2024:125.

económicas ejercidas en un mercado o de actividades no económicas, es preciso determinar si las referidas actividades relacionadas con la seguridad social aplican el principio de solidaridad tal como lo interpreta la jurisprudencia, si carecen de toda finalidad lucrativa y están sujetas al control del Estado».

La solidaridad también afecta a la identificación de los servicios de interés económico general (SIEG) en el sentido del art. 106, apdo. 2, del TFUE, como demuestra la muy conocida sentencia *Altmark*²⁴.

2. SOLIDARIDAD EN EL MERCADO INTERIOR

Por lo que se refiere al mercado interior, hay menos asuntos que hagan referencia explícita al principio de solidaridad. El primer asunto de interés lo proporciona la sentencia *Cowan*²⁵, dictada en 1989 en materia de indemnización por parte del Estado a las víctimas de agresiones violentas. En esencia, el Tribunal de Justicia declaró que la disposición francesa controvertida, que establecía un trato diferenciado entre los ciudadanos franceses y los de los demás Estados miembros, era incompatible con la libre circulación de los nacionales de los Estados miembros²⁶. La referencia al principio de solidaridad en dicha sentencia implica el abandono de una interpretación puramente económica de la libre circulación de personas en favor de una dimensión «personal», inherente a la propia ciudadanía de la Unión, lo que fue reconocido años más tarde y supuso un cambio de paradigma.

Por último, en línea con este enfoque, el Tribunal de Justicia ha puesto de relieve la necesidad de conciliar las libertades fundamentales y determinados derechos fundamentales directamente anclados en el valor de la solidaridad, tal como resulta, en particular, de la célebre sentencia *Viking Line* relativa al derecho de huelga²⁷.

²⁴ Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 12 de febrero de 2008, BUPA y otros/ Comisión, T-289/03, EU:T:2008:29, apdos. 292 a 295. En doctrina, véase Gallo (2025: 63-96).

²⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 2 de febrero de 1989, *Cowan*, 186/87, EU:C:1989:47.

²⁶ *Ibid.*, apdos. 16 a 17. En particular, según el sistema en cuestión, un nacional de los demás Estados miembros tenía derecho a una indemnización del Estado por el perjuicio causado por una agresión que hubiera causado daños corporales, únicamente a condición de ser titular de una tarjeta de residencia o de ser nacional de un país que hubiera celebrado un acuerdo de reciprocidad con Francia.

²⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de diciembre de 2007, International Transport Workers' Federation y Finnish Seamen's Union, C-438/05, EU:C:2007:772.

3. SOLIDARIDAD EN EL CONTEXTO DE LA CIUDADANÍA

En el ámbito de la ciudadanía europea, que, recuérdese, fue establecida en el Tratado de Maastricht en 1993, la jurisprudencia se refiere a la solidaridad.

Por ejemplo, el asunto *Grzelczyk*²⁸ resolvió un problema de un estudiante francés que había recibido una subvención en Bélgica (minimex) para obtener su título y al que el Gobierno belga reclamó su devolución debido a que el demandante no era un trabajador. El Tribunal de Justicia declaró que dicha reclamación de devolución tenía carácter discriminatorio y vulneraba los derechos de la ciudadanía europea²⁹.

Más concretamente, el Tribunal de Justicia declaró que «la Directiva 93/96 admite [...] cierta solidaridad económica de los nacionales de ese Estado con los de los demás Estados miembros, en particular si las dificultades que atraviesa el beneficiario del derecho de residencia tienen carácter temporal»³⁰.

IV. LA SOLIDARIDAD DESPUÉS DEL TRATADO DE LISBOA

Como demuestra el análisis anterior, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia asume una acepción «interestatal» de la solidaridad, como paso previo al reconocimiento de la dimensión social del principio. Queda por ver cómo se articulan estas dos dimensiones con arreglo al Tratado de Lisboa. En efecto, tras la entrada en vigor de este Tratado, existen varias disposiciones de derecho primario que hacen referencia expresa a las obligaciones de solidaridad, en particular entre los Estados miembros³¹. La solidaridad, en su dimensión interestatal, parece en este contexto combinarse estrechamente con la «responsabilidad». En este sentido, esta construcción supone

²⁸ Sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de septiembre de 2001, *Grzelczyk*, C-184/99, EU:C:2001:458.

²⁹ *Ibid.*, apdo. 46.

³⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de septiembre de 2001, *Grzelczyk*, apdo. 44. Para una confirmación final, véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de marzo de 2005, *Bidar*, C-209/03, EU:C:2005:169, apdo. 56.

³¹ La solidaridad entre los Estados miembros también se menciona en varias disposiciones del TUE relativas a la acción exterior de la Unión, a saber, los arts. 21 TUE y 24 TUE, y en los arts. 122 TFUE, 194 TFUE y 222 TFUE. Por último, cabe mencionar que un capítulo de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea lleva el título «Solidaridad», a saber, el título IV.

una asistencia mutua entre las instituciones y los Estados miembros, respetando todos los derechos y obligaciones derivados de la pertenencia a la Unión³².

El Tratado remite al deber de cooperación leal establecido en el art. 4, apdo. 3, TUE, que, por tanto, constituye un instrumento idóneo para cumplir de manera efectiva las obligaciones de solidaridad invocadas en una situación de crisis³³.

Los dos principios parecen, pues, a la vez distintos, pero complementarios³⁴.

En realidad, este vínculo funcional estaba presente en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia mucho antes del Tratado Lisboa, pero en un contexto menos claro y menos estructurado. La sentencia mencionada anteriormente, *Comisión/Italia*, es un ejemplo de ello. Aun así, el Tratado de Lisboa confirma este enfoque, dándole un carácter más pronunciado y estructurado. Algunos ejemplos permitirán ilustrar esta afirmación.

En primer lugar, en el reciente asunto relativo al programa de naturalización a cambio de pagos o de inversiones predeterminados adoptado en Malta, el Tribunal de Justicia declaró que la ciudadanía es una de las principales concreciones de la solidaridad que subyace al proceso de integración y que por consiguiente forma parte de la identidad de la Unión como ordenamiento jurídico propio aceptado por los Estados miembros sobre una base de reciprocidad³⁵. Así pues, el Tribunal de Justicia hace referencia al principio de cooperación leal, consagrado en el art. 4 TUE, para llegar a afirmar que el vínculo de la nacionalidad reside en la relación especial de la solidaridad y de lealtad entre dichos Estados y sus nacionales, así como en la reciprocidad de derechos y deberes³⁶. Sin embargo, solidaridad y lealtad no implican solo a los Estados miembros, sino también las relaciones con los nacionales, como he señalado al inicio de esta contribución.

En segundo lugar, en el marco de la normativa sobre el espacio de libertad, seguridad y justicia, la solidaridad desempeñó un papel importante en el razonamiento del Tribunal de Justicia en los dos asuntos relativos a las

³² Véase Morgese (2021: 101).

³³ Véase Casolari (2020: 66-70). Sin embargo, la doctrina no excluye la posibilidad de un conflicto entre los dos principios, que podrían ir en direcciones opuestas (Morgese, 2021: 110).

³⁴ Sobre el vínculo entre las obligaciones de cooperación leal y de solidaridad, véase Blanquet (1994: 431). A este respecto, véase también Manzini (2017: 137 y ss.).

³⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de abril 2025, Comisión/República de Malta, C-181/23, EU:C:2025:283, apdo. 93.

³⁶ *Ibid.*, apdo. 96.

decisiones de reubicación de los solicitantes de asilo de 2015³⁷. Más concretamente, en el asunto *República Eslovaca y Hungría/Consejo*³⁸, relativo a la validez de la Decisión 2015/1601, el Tribunal de Justicia declaró que,

cuando uno o varios Estados miembros se encuentran en una situación de emergencia, en el sentido del artículo 78, apartado 3, TFUE, las cargas que conllevan las medidas provisionales adoptadas en virtud de esta disposición en beneficio de dicho o dichos Estados miembros deben, en principio, distribuirse entre todos los demás Estados miembros, con arreglo al principio de solidaridad y de reparto equitativo de responsabilidades entre los Estados miembros, al ser este, de conformidad con el artículo 80 TFUE, un principio rector de la política de asilo de la Unión³⁹.

Se siguió un razonamiento similar en el asunto por incumplimiento en el que el Tribunal de Justicia declaró que la República de Polonia, Hungría y la República Checa habían incumplido sus obligaciones de reubicación en virtud de las Decisiones sobre reubicación de 2015⁴⁰.

Hoy en día, este espíritu se encuentra expresado en el art. 1 del Reglamento 2024/1351 sobre la gestión del asilo y la migración⁴¹, que define su objeto en conformidad con «el principio de solidaridad y reparto equitativo de responsabilidades, tal como se consagra en el artículo 80 del TFUE y a fin de fortalecer la confianza mutua».

En tercer lugar, en el marco de la política energética, el carácter vinculante del principio de solidaridad se refleja en la jurisprudencia más reciente, en

³⁷ Decisión (UE) 2015/1523 del Consejo, de 14 de septiembre de 2015, por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia (DO L 239 de 15.9.2015, p. 146); Decisión (UE) 2015/1601 del Consejo, de 22 de septiembre de 2015, por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia (DO L 248 de 24.9.2015, p. 80).

³⁸ Sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de septiembre de 2017, Eslovaquia y Hungría/Consejo, asuntos acumulados C-643/15 y C-647/15, EU:C:2017:631.

³⁹ *Ibid.*, apdo. 291. Para un análisis del principio de solidaridad en la política común de asilo de la UE, véase Thym y Tsourdi (2019: 35 y ss.).

⁴⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de abril de 2020, Comisión/Polonia (Mecanismo temporal de reubicación de solicitantes de protección internacional), asuntos acumulados C-715/17 y C-718/17, EU:C:2020:257.

⁴¹ Reglamento (UE) n.º 2024/1351 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre la gestión del asilo y la migración, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2021/1147 y (UE) 2021/1060 y se deroga el Reglamento (UE) n.º 604/2013 (DO L 2024/1351, de 22 de mayo de 2024).

particular en la sentencia *Alemania/Polonia*, dictada por el Tribunal de Justicia de julio de 2021⁴² y que confirmó la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea en el asunto *Polonia/Comisión*⁴³. Ante el Tribunal General, la República de Polonia solicitó la anulación de una decisión de la Comisión que confirmaba dos decisiones de la Autoridad Alemana de Energía. Estas últimas modificaban las condiciones de exención de las capacidades de transporte del gasoducto OPAL —infraestructura controlada principalmente por una sociedad rusa y una sociedad establecida en Alemania (constituido por la sección subterránea del gasoducto Nord Stream 1)— de la aplicación de las normas de acceso de terceros y de las normas sobre tarifas previstas en la Directiva 2003/55. Entre los motivos de invalidez, la República de Polonia alegaba la vulneración del principio de solidaridad energética. En esencia, el Estado miembro alegó que la decisión de la Comisión implicaba una reducción, o incluso una interrupción completa, del transporte de gas a los gasoductos competidores de OPAL, poniendo así en peligro el suministro de gas a la República de Polonia.

En su sentencia, el Tribunal General acogió la alegación de la República de Polonia según la cual la Comisión debería haber evaluado los intereses de suministro energético de la Unión y de los Estados miembros afectados⁴⁴, a la luz del principio de solidaridad energética.

El Tribunal de Justicia confirmó el razonamiento del Tribunal General al desestimar el recurso de casación. En primer lugar, declaró⁴⁵ que el espíritu de solidaridad que prevalece en el art. 194 TFUE es una expresión concreta del principio fundamental de solidaridad, que constituye a su vez uno de los principios fundamentales del derecho de la Unión⁴⁶. Por consiguiente, según el Tribunal de Justicia⁴⁷, el principio de solidaridad energética previsto en el art. 194 TFUE no solo tiene una naturaleza abstracta o un alcance político —como sosténía Alemania—, sino que puede producir efectos jurídicos vinculantes y constituir, al igual que los principios generales del derecho de la Unión, un criterio de apreciación de la legalidad de los actos de las instituciones⁴⁸.

⁴² Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de julio de 2021, Alemania/Polonia, C-848/19 P, EU:C:2021:598.

⁴³ Sentencia del Tribunal General de 10 de septiembre de 2019, Polonia/Comisión, T-883/16, EU:T:2019:567.

⁴⁴ *Ibid.*, apdos. 81 a 82.

⁴⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de julio de 2021, Alemania/Polonia, antes citada, apdo. 38.

⁴⁶ Sobre el vínculo con el principio de cooperación leal, *ibid.*, apdo. 41.

⁴⁷ *Ibid.*, apdos. 43 a 45.

⁴⁸ El Tribunal de Justicia también ha confirmado que el principio de solidaridad conlleva derechos y obligaciones recíprocos. En este sentido, la Unión tiene obligaciones de

Otros ejemplos del principio de solidaridad al amparo del Tratado de Lisboa pueden encontrarse en el marco de la política económica y monetaria, como demuestra el famoso asunto *Pringle*⁴⁹. En este ámbito tan sensible políticamente, la solidaridad debía basarse estrictamente en la condicionalidad, entendiéndose esta en términos de responsabilidad⁵⁰.

Recientemente, la solidaridad ha sido valorada por el Pleno del Tribunal de Justicia en los asuntos *Hungría/Parlamento y Consejo*⁵¹ y *Polonia/Parlamento y Consejo*⁵². En dichos asuntos, el Tribunal de Justicia, tras subrayar el vínculo entre la protección del presupuesto de la Unión y la protección del valor del Estado de derecho, reconoció que «el presupuesto de la Unión es uno de los principales instrumentos que permiten concretar, en las políticas y acciones de la Unión, el principio de solidaridad, enunciado en el artículo 2 TUE, el cual es a su vez uno de los principios fundamentales del Derecho de la Unión»⁵³.

V. CONSIDERACIONES FINALES

El marco hasta ahora descrito pone de manifiesto, por un lado, la imposibilidad de identificar una sola «noción» de solidaridad y, por otro, una gran variedad de facetas que caracterizan la solidaridad, como afirma el abogado general Campos Sánchez-Bordona en las conclusiones presentadas en el asunto *Alemania/Polonia*, en el sentido de que no hay «una concepción completa y omnicomprensiva de la solidaridad en el derecho de la Unión»⁵⁴.

solidaridad frente a los Estados miembros y estos tienen obligaciones similares entre sí, y con respeto al interés común de la Unión y de las políticas que esta lleva a cabo, *ibid.*, apdo. 49.

⁴⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 27 de noviembre de 2012, *Pringle*, C-370/12, EU:C:2012:756.

⁵⁰ Como subrayó el abogado general Bot, «la política de cohesión se define como un mecanismo de reequilibrio y de redistribución entre los Estados miembros» (Conclusiones de 2 de abril de 2009, Parlamento/Consejo, C-166/07, punto 85).

⁵¹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de febrero de 2022, *Hungría/Parlamento y Consejo*, C-156/21, EU:C:2022:97.

⁵² Sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de febrero de 2022, *Polonia/Parlamento y Consejo*, C-157/21, EU:C:2022:98.

⁵³ *Ibid.*, apdo. 129. En la doctrina, véase Martí (2022: 356).

⁵⁴ Conclusiones presentadas el 18 de marzo de 2021, *Alemania/Polonia*, C-848/19 P, EU:C:2021:218, apdo. 60.

De hecho, la solidaridad parece funcionar de manera diferente según los ámbitos. En un esfuerzo de simplificación, es posible distinguir igualmente entre una dimensión negativa y una dimensión positiva de este principio⁵⁵.

Por lo que se refiere a la dimensión negativa, el análisis anterior muestra que, en el ámbito de la competencia, el criterio de solidaridad permite más bien excluir determinadas actividades o situaciones del ámbito de aplicación de las normas establecidas en los Tratados. Asimismo, como se desprende de la reciente sentencia *Orlen/Comisión*⁵⁶, una decisión adoptada sobre la base del Reglamento 1/2003 no puede contradecir los imperativos derivados de la solidaridad energética.

En los demás ámbitos del derecho de la Unión, el principio desempeña un papel más positivo, en el sentido de que entra en el marco de la ponderación de los diferentes intereses en juego, que a su vez debe ser efectuada por todas las instituciones europeas.

Por lo tanto, no es posible dar una única respuesta a la cuestión relativa a la naturaleza jurídica de la solidaridad, a saber, si puede producir siempre efectos jurídicos vinculantes⁵⁷.

A este respecto, por una parte, la jurisprudencia europea define la solidaridad en el ámbito de la política energética como un «principio» que genera obligaciones jurídicas, a saber, la obligación general de las instituciones de la UE y de los Estados miembros de tener en cuenta los intereses de los demás. En otras palabras, el principio de solidaridad puede producir efectos jurídicos vinculantes, en particular, en el ámbito de la política energética.

Por otra parte, la solidaridad puede percibirse como un valor que, si bien es cierto que está consagrado en las disposiciones del Tratado, debe ser objeto de concreción normativa mediante normas de derecho derivado.

Los reglamentos recientemente adoptados por el Consejo sobre la base del art. 122 TFUE, en caso de graves dificultades en materia de abastecimiento energético, constituyen un claro ejemplo⁵⁸. Estas medidas concretan

⁵⁵ Sobre las implicaciones de las dimensiones negativa y positiva del principio de solidaridad, en particular en el marco de la ciudadanía europea, véase Barnard (2005: 159).

⁵⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de septiembre de 2024, *Orlen/Comisión*, C-255/22 P, EU:C:2024:466.

⁵⁷ Véanse, al respecto, Neergaard (2024: 132-133), Küçük (2018: 60) y Dagilytė (2018: 79-88).

⁵⁸ Reglamento (UE) 2022/1854 del Consejo, de 6 de octubre de 2022, relativo a una intervención de emergencia para hacer frente a los elevados precios de la energía (DO L 261I de 7.10.2022, p. 1); Reglamento (UE) 2022/1369 del Consejo, de 5 de agosto de 2022, sobre medidas coordinadas de reducción de la demanda de gas (DO L 206 de 8.8.2022, p. 1). En particular, el considerando 14 confirma que el Reglamento en

exactamente el principio de solidaridad. Y no solo, en relación con la cooperación entre los Estados miembros, subrayando que la respuesta de la Unión a la reciente crisis energética requiere un «esfuerzo coordinado por parte de los Estados miembros en un espíritu de solidaridad»⁵⁹, sino que también, en particular el Reglamento 2022/1854, que tiene por objeto hacer frente a los elevados precios en materia de energía, parecen concretar la dimensión social del principio de solidaridad, como se ha puesto de manifiesto en las recientes conclusiones del abogado general Rantos presentadas en el asunto *Electrabel y otros* (C-633/23)⁶⁰.

El panorama aquí expuesto pone de relieve la potencialidad de este principio, que solo de manera incipiente ha sido desarrollado y que puede constituir un instrumento importante para seguir favoreciendo la integración europea.

En este sentido, se pueden destacar las conclusiones del abogado general Rantos presentadas en el asunto *European Superleague Company* el 15 de diciembre de 2022, que hacen referencia a «un régimen de solidaridad financiera» en el «modelo deportivo europeo (punto 30)». Sin embargo, la sentencia de la Gran Sala de 21 de diciembre de 2023 no llegó a evocar esta vertiente de la solidaridad⁶¹.

También se puede señalar el Reglamento para el establecimiento de una acción de seguridad para Europa (Security Action for Europe, SAFE) de 19 de marzo de 2025, que hace en varias ocasiones referencia al espíritu y el principio de solidaridad como fundamento del mismo⁶².

cuestión «refleja [...] el principio de solidaridad energética, que ha sido recientemente confirmado por el Tribunal de Justicia como principio fundamental del Derecho de la Unión» (Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de julio de 2021, Alemania/Polonia, antes citada, apdo. 41).

⁵⁹ Reglamento (UE) 2022/1854, antes citado, considerando 6.

⁶⁰ Conclusiones del abogado general Rantos de 7 de febrero de 2025, *Electrabel y otros*, C-633/23, EU:C:2025:131, punto 42: «El contexto específico en el que se enmarca la obligación de limitar los ingresos establecida [por el Reglamento en cuestión], [era] intervenir de emergencia para mitigar el impacto de los elevados precios de la energía, que exigía una implantación rápida del tope, con el fin de que los beneficios extraordinarios obtenidos por algunos productores pudieran trasladarse a los consumidores afectados por la crisis energética». Hay otros asuntos relativos a este reglamento.

⁶¹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de diciembre de 2023, *European Superleague Company*, C-333/21, EU:C:2023:1011.

⁶² Reglamento (UE) 2025/1106 del Consejo, de 27 de mayo de 2025, por el que se crea el instrumento «Acción por la Seguridad de Europa (SAFE) mediante el Refuerzo de la Industria Europea de Defensa» (DO L 106, de 28 de mayo de 2025, p. 1).

En todo caso, al margen de su incipiente utilización en ciertos casos y de si debe calificarse como principio o como valor, la historia de la integración europea nos demuestra que no se puede subestimar la importancia de los valores, incluso aunque no tengan fuerza vinculante.

Por ejemplo, nos podemos referir a la importancia del objetivo de «una unión cada vez más estrecha»; pese a ser una mera aspiración, la limitación de sus efectos fue objeto de una negociación y de una concesión a favor del Reino Unido, regulada en el marco de la Decisión de los Jefes de Estado o de Gobierno, reunidos en el seno del Consejo Europeo, de febrero de 2016⁶³, que nunca produjo efectos debido a la retirada del Reino Unido tras el resultado del referéndum sobre el Brexit.

¿Por qué razón se dio tanta importancia a la frase de un preámbulo en una decisión a ese nivel? La respuesta puede residir en la importancia de un principio inspirador y de todo lo que este implica, lo cual puede ir más allá de su mero alcance jurídico.

En este sentido, también la solidaridad parece esencial en el proyecto de integración europea, dejando al futuro desarrollar más su naturaleza poliéctica, que podrá seguir concretándose.

Bibliografía

- Barnard, C. (2005). Europe Union citizenship and the Principle of Solidarity. En M. Dougan y E. Spaventa (eds.). *Social Welfare and EU Law* (p. 159). Oxford: Hart Publishing.
- Blanquet, M. (1994). *L'article 5 du Traité C.E.E. Recherche sur les obligations de fiabilité des États membres de la Communauté*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
- Casolari, F. (2020). *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione europea: studio sulla partecipazione dell'Unione al tempo delle crisi*. Napoli: Editoriale Scientifica. Disponible en: <https://is.gd/EJNZe>.

⁶³ «Las referencias hechas en los Tratados y sus preámbulos al proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa no constituyen una base jurídica para ampliar el ámbito de aplicación de cualquier disposición de los Tratados o del derecho derivado de la UE. Tampoco deberían servir para apoyar una interpretación extensiva de las competencias de la Unión o de los poderes de sus instituciones con arreglo a lo establecido en los Tratados». Además, se precisaba que «las referencias a una unión cada vez más estrecha entre los pueblos son compatibles con las diferentes vías de integración a disposición de los Estados miembros y no obligan a todos los Estados miembros a buscar una meta común. Los Tratados permiten una evolución hacia un mayor grado de integración entre los Estados miembros que comparten tal visión de su futuro común, sin que ello se aplique a los demás Estados miembros»

- Dagilytė, E. (2018). Solidarity: a general principle of EU law? Two variations on the solidarity theme. En A. Biondi, E. Dagilytė y E. Küçük (eds.). *Solidarity in EU law: legal principle in the making* (pp. 79-88). London: Edward Elgar. Disponible en: <https://doi.org/10.4337/9781783477784.00009>.
- Gallo, D. (2025). La relazione tra servizi pubblici, tutela della concorrenza e solidarietà nell'ordinamento dell'Unione europea. *Unione europea e Diritti*, 1, 1-27. Disponible en: <https://is.gd/4bgLfX>.
- Küçük, E. (2018). Solidarity in EU law: an elusive political statement or a legal principle with substance? En A. Biondi, E. Dagilytė y E. Küçük (eds.). *Solidarity in EU law: legal principle in the making* (p. 60). London: Edward Elgar. Disponible en: <https://doi.org/10.4337/9781783477784.00008>.
- Lenaerts, K. y Adam, S. (2021). La solidarité, valeur commune aux États membres et principe fédératif de l'Union européenne. *Cahiers de Droit Européen*, 57 (2), 312.
- Lenaerts, K. y Adam, S. (2024). Sink or swim: solidarity between the Member States as a foundational principle of the European Union. En C. Barnard, A. Łazowski y D. Sarmiento (eds.). *Pursuit of legal harmony in a turbulent Europe: essays in honour of Eleanor Sharpston* (p. 44). Oxford: Hart Publishing. Bloomsbury Collections. Disponible en: <https://doi.org/10.5040/9781509977031.ch-005>.
- Manzini, P. (2017). La solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea: un panorama «costituzionale». En L. Manderieux y M. Vellano (eds.). *Etique globale, bonne gouvernance et droit international économique* (pp. 137 y 153). Torino: Giappichelli.
- Marti, G. (2022). L'«arme» budgétaire au secours de l'État de droit. *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 2, 356.
- Morgese, G. (2021). Il «faticoso» percorso della solidarietà nell'Unione europea. En *Atti del Convegno (Bologna, 4-5 novembre 2021): L'Unione europea dopo la Pandemia* (p. 101). Bologna: Editoriale Scientifica. Disponible en: <https://is.gd/oWJjQD>.
- Neergaard, U. (2024). The principle of solidarity and the area of Freedom, Security and Justice. En U. Neergaard, K. Lenaerts, E. Regan y K. E. Sørensen (eds.). *Shaping a genuine area of Freedom, Security and Justice* (pp. 132-133). London: Hart Publishing. Disponible en: <https://doi.org/10.5040/9781509975143.ch-012>.
- Porchia, O. (2008). *Principi dell'ordinamento europeo. La cooperazione pluridirezionale*. Bologna: Zanichelli.
- Porchia, O. (2024). La solidarité dans la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne. *Actes du congrès 2022 de l'Association Française d'Études Européennes: Union Européenne et solidarité(s)* (pp. 67-81). Bruxelles: Bruylant.
- Thym, D. y Tsourdi, L. (2019). Les dimensions constitutionnelles et opérationnelles de la solidarité dans les politiques d'asile et de contrôle des frontières. En R. Coman, L. Fromont y A. Weydes G. H. (dirs.). *Les solidarités européennes: entre enjeux, tensions et reconfigurations* (pp. 35 y ss.). Bruxelles: Bruylant.