

RUIZ MIGUEL, Carlos, *Derecho «constitucional» de la Unión Europea*, Editorial Dykinson, Madrid, 2020, 292 pp., ISBN 978-84-1324-980-3.

[http://dx.doi.org/10.18543/ed-68\(2\)-2020pp385-391](http://dx.doi.org/10.18543/ed-68(2)-2020pp385-391)

De entre las aproximaciones posibles a un objeto de estudio tan heterogéneo, multiforme y complejo como el proceso de integración europea y su constitución, puede que el derecho constituya la «vía de acceso privilegiada». El libro que aquí reseñamos ofrece una visión panorámica de la génesis y estructura de la Unión Europea a la vez que supone un compendio fundamental sobre el así llamado «Derecho constitucional de la Unión Europea», disciplina académica que se abre paso con fuerza en los planes de estudios españoles y que responde a la necesidad de abordar las novedades producidas por el proceso integrador en el ámbito jurídico, pero sin olvidar sus efectos políticos, económicos, sociales, etc. La obra se basa parcialmente en el programa docente que el autor, el Catedrático de Derecho Constitucional Carlos Ruiz Miguel, desarrolla en sus clases de la Universidad de Santiago de Compostela (USC). Combinando rigor académico y claridad expositiva, el estudio que aquí se reseña –y que merece convertirse en una referencia en su ámbito– resultará de interés tanto para especialistas, investigadores y alumnos

como para estudiantes y lectores que se aproximen desde otros campos del saber.

Antes de resumir y comentar el libro, presentamos la estructura del mismo. La obra se divide en tres partes que cuentan, a su vez, con diferentes *lecciones*. La primera parte, «Concepto de Derecho «Constitucional» de la Unión Europea» (pp. 23-33) es una introducción que busca, con algunas precauciones metodológicas y conceptuales, resolver algunas dudas preliminares, prejuicios y malentendidos que rodean a la noción de un «Derecho Constitucional» europeo, las diferencias entre *constitución* y *Constitución* y su aplicación a la problemática europea. La segunda parte, «El proceso de integración europea» (pp. 37-179), trata sobre el proceso de integración en su conjunto combinando el enfoque histórico-político con el estudio de las organizaciones y tratados claves de cada una de las etapas del proceso integrador. La tercera parte, «Las instituciones y órganos de la Unión Europea» (pp. 181-291), consiste en un análisis de la composición, estructura, competencias y procedimiento de toma de decisiones de las

instituciones y órganos que componen la UE.

La primera parte —de carácter introductorio— se compone exclusivamente de una lección, no obstante rica en valiosas distinciones y precisiones conceptuales. Merece la pena destacar la precaución relativa a las diferencias entre la idea de «constitución» y de «Constitución», según nos refiramos a la noción jurídico-política o a la jurídico-formal, respectivamente. En sentido político, constitución alude a la *materia* de una entidad política y su organización *de facto*; mientras que en sentido jurídico amplio hace referencia al conjunto de «normas existentes sobre las instituciones públicas en una entidad política determinada» (p. 25). Por otra parte, el concepto *formal* y específicamente jurídico de Constitución es sinónimo de norma, mas no de cualquier norma, sino una de carácter *escrito* (no una orden oral, sino regla objetiva), *originario* (ya que no deriva de ninguna otra, sino que ella misma es fundante) y *supremo* (pues tiene primacía en la jerarquía normativa), como nos explica el autor (pp. 26-27).

Una vez las precauciones metodológicas y conceptuales han sido expuestas, Carlos Ruiz Miguel puede adentrarse en el espinoso y siempre polémico asunto de una «Constitución» europea: si bien las normas de la UE están escritas, estas no son originarias, sino que derivan del acuerdo unánime —por ejemplo, mediante Tratados— entre los Estados miembros basándose en sus respectivos ordenamientos constitucionales; y tampoco son normas supremas, ya que los tratados ocupan un lugar inferior en la

jerarquía respecto a la Constitución de cada Estado miembro (pp. 27-29). Cabe mencionar el también problemático asunto de una «constitución» europea en sentido político, sobre la cual el autor nos advierte de las deficiencias a nivel de comunidad política y los graves problemas de legitimación que tal diseño político implicaría: «las normas fundamentales de la CE/UE (los tratados) no provienen de la representación de un *demos* (un pueblo) europeo, único, sino de los Estados y los pueblos europeos que son quienes, separadamente, aprobaron o rechazaron los tratados» y, por tanto, concluye: «Siendo el pueblo la instancia política suprema si no hay «pueblo europeo» no existe una instancia política originaria y suprema que pueda aprobar una norma que fuera «originaria» y «suprema» que pueda calificarse de «fundamental» (p. 30). No obstante, y a pesar de estas dificultades, Carlos Ruiz Miguel señala que el Derecho europeo ha conseguido ser más «intenso» que el Derecho Internacional clásico, debido a su formidable expansión, el carácter supranacional de la CE/UE y una gran lealtad institucional que, como nos recuerda el autor, «es una de las peculiaridades del Derecho de la UE, es un derecho creado en Bruselas, pero aplicado voluntariamente por los Estados miembros, lo que es una diferencia importante con Naciones Unidas donde hay un mayor nivel de incumplimiento» (p. 33).

La segunda parte abre con dos lecciones sobre los antecedentes del proceso de integración europea. Lejos de limitarse a una simple enumeración, Carlos Ruiz ejerce una tarea propia

del «filósofo de la historia» al ofrecer una tipología mediante la cual clasificar los diferentes proyectos de integración europea a lo largo de la historia: del mundo clásico y de la Cristiandad, por un lado, según sean autocráticos o liberales, por otro (pp. 37-67). Sorprende y es de agradecer cómo a lo largo de estas páginas se entremezcla una mirada histórica de largo alcance con un gran cuidado por la explicación doctrinal –resumida pero no sin detalles certeros– de las principales líneas teóricas que forman dichos proyectos. Tras una larga serie de fallidos intentos de unidad europea e inmediatamente después del horror y la devastación de las dos guerras mundiales, el recorrido histórico trazado por el autor pone el foco en la fundación en 1949 del Consejo de Europa, «primer resultado concreto de las diversas iniciativas europeístas de carácter liberal aparecidas desde un siglo y medio antes» (p. 59), con el que se buscaba «crear un espacio de encuentro para que se reúnan periódicamente los Estados europeos para aprobar tratados, convenios en el ámbito económico, cultural, administrativo, jurídico, etc.» (p. 63). Alrededor de este foro surgen ya las dos posturas enfrentadas que protagonizarán la larga marcha de la integración europea: los partidarios de una mayor integración en todos los niveles o «federalistas» y quienes defienden una unión económica y acuerdos puntuales o «anti-federalistas».

Según leemos en la lección 4 (pp. 69-78), es a través de la constatación de un fracaso, el de la unión política propugnada –aunque fuera solo retóricamente– por el Consejo de Europa,

como la integración europea recibe un impulso por la vía de la integración económica. Con la «Declaración Schuman» (1950) y el establecimiento de la «Comunidad Europea del Carbón y del Acero» (1951) se sientan las bases no solo de una unidad económica sino que se prefigura en su génesis el «sistema orgánico y [...] normativo de las Comunidades», con una importancia radical para «poder entender la evolución de la UE en cuanto a su organización, en cuanto a su sistema de fuentes» (p. 71) y cuya novedad más radical, nos recordará el autor unas páginas después, es la posibilidad de «que una organización internacional apruebe normas vinculantes para un Estado sin el voto favorable de ese Estado» (p. 76). Animados por la vinculación económica, los partidarios de la línea federalista estimularon varios proyectos de integración política que acabaron fracasando: la Comunidad Europea de Defensa, como pilar «militar» de la CECA, y la Comunidad Europea como su pilar «político». Tanto la CED como la CE aspiraban a una Europa unida con referencias –explícitas o no– a la federación, pero la retórica se vio de nuevo desmentida por la fuerza de los hechos: la Asamblea Nacional francesa rechazó el Tratado CED debido fundamentalmente a dos razones de orden geopolítico que el autor resume en el «control de la bomba atómica» y el «veto en el Consejo de Seguridad» de la ONU (p. 92) y, con él, el proyecto de estatuto de la Comunidad Europea también se vio abandonado.

Después de ambos fracasos a nivel de «integración política», la línea más federalista volvió a confiar en la

solución de la integración económica para cumplir sus objetivos. Con su implantación en 1957, la Comunidad Económica Europea (CEE) introduciría un mayor grado de generalidad de competencias a nivel supranacional pues, como nos recuerda el autor: «la CEE ambiciona la integración económica en un conjunto diverso de políticas: agraria, pesquera, comercial, industrial, de defensa de la competencia, etc. Es decir, en el tratado CEE se van a incluir ya un número (y no una sola) de políticas que hasta entonces estaban en manos de los Estados y que se van a unificar o someter a un proceso común de decisión en Europa» (p. 97). Siempre bajo el *Leitmotiv* de una unión cada vez más estrecha, la nueva organización supranacional adquiere un esquema institucional que en algunos aspectos (como es el caso de la Comisión y del Tribunal) influye hasta nuestros días.

Seguidamente, la lección 7, «Los primeros intentos de integración política» (pp. 107-117), ofrece un recorrido muy valioso sobre tres sentencias dictadas por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas «que supusieron una mutación del sistema establecido en los tratados llevándolo a un grado de integración superior al expuesto en los textos de los mismos» (p. 107) y que son: 1) la sentencia «Van Gend en Loos» de 1963, que introduce la doctrina del «efecto directo» de los tratados comunitarios; 2) la sentencia «Costa» de 1964, que afirma el principio de primacía del Derecho comunitario sobre el Derecho nacional; y 3) la sentencia «Stauder» de 1969, a través de la cual el Derecho comunitario incluye la

garantía de los «derechos fundamentales de la persona» en el Ordenamiento comunitario. A pesar de los conflictos y fricciones entre los diferentes Estados debidos a la siempre difícil conciliación de intereses nacionales y europeos, por la vía del Derecho la integración se estaba ampliando e intensificando, de modo que su resultado natural era una integración política mayor. Prueba de ello es la introducción del Acta Única Europea (aprobada en 1986), primer tratado comunitario destinado a una mayor integración política —el cual a su vez modificaba los tres anteriores (TCE-CA, TCEE y TCEEA)— que supuso nuevas modificaciones en la estructura orgánica de las comunidades y sus competencias, donde destacamos la formalización del Consejo Europeo y la entrega de «competencias de co-decisión al Parlamento Europeo allí donde los tratados originarios sólo le reconocían una función consultiva» (p. 117).

Dos años después de que el Acta Única Europea entrase en vigor se produce la caída del muro de Berlín y poco después la disolución de la URSS. Esta mutación geopolítica sin precedentes tiene dos consecuencias fundamentales a nivel europeo: la reunificación alemana y la consolidación de la Unión Europea. Con gran olfato histórico-político, el autor vincula las explicaciones de carácter jurídico con consideraciones históricas que forman su «contexto» y sin las cuales aquellas serían impensables. Afirma Carlos Ruiz Miguel cómo el desequilibrio político resultante del convulso fin de siglo XX así como los recelos frente a la nueva magnitud y potencia

germana marcaron la pauta de la integración: «El deseo de neutralizar el emergente poder de Alemania favoreció un proyecto que implicaba una cierta disolución del poder alemán en una organización europea» (p. 121). Respecto a dicha organización, es obligado mencionar lo que el autor denomina «la nueva estructura de los tres «pilares» de la Unión Europea» (pp. 123-124): 1) el económico-monetario, 2) la política de justicia e interior y 3) la política exterior y de seguridad común. El primer «pilar» ha resultado de gran importancia en la integración con la introducción del Tratado de Maastricht (1992) y, especialmente, con la implantación de una moneda común europea (el euro) y la creación del Banco Central Europeo. El autor explica y comenta también los Tratados de Ámsterdam (1997), de gran impacto a nivel de política justicia e interior, y el Tratado de Niza (2001), con la decisión de ampliar la UE hacia los países excomunistas del Este y un nuevo reparto de poder en el Consejo de Ministros. Por último, analiza el fracaso de una Constitución Europea (2004), rechazada en referéndum por Francia y Holanda, y termina con una valoración de la creciente complejidad y problematicidad de lo que denomina la «nueva arquitectura formal de los Tratados europeos».

La lección 9 está dedicada a la cuestión de la «membresía de la Unión Europea» (pp. 149-179) y se ocupa de dos grandes temas relacionados entre sí: los requisitos e historia del ingreso en la Unión Europea y las posibilidades de salida de la Unión. Respecto a lo primero, conviene destacar el análisis del autor a propósito de las

diferentes oleadas de ampliación, que divide en ocho y van de 1973 a 2012, así como de las candidaturas canceladas, rechazadas y pendientes, con unas páginas realmente sugerentes dedicadas a la supuesta candidatura de Marruecos a la UE (pp. 165-167), otro tema que Carlos Ruiz Miguel conoce a fondo. Respecto a la segunda cuestión, la salida de la UE, resulta crucial por razones de actualidad y peso político, y también, todo sea dicho, por derribar ciertos dogmas frente a quienes creían sin fundamento que el ingreso en la UE es irrevocable (véanse p. 169 y p. 175). Cierra la lección una reflexión sobre la crisis y perspectivas de la Unión Europea, una construcción que —a pesar de la retórica— parece hallarse en un punto muerto, en primer lugar con la crisis de deuda soberana de 2010, posteriormente con el Brexit y actualmente con el desafío del Tribunal Constitucional alemán a los Tratados europeos en mitad de una pandemia vírica que, junto a problemas como la falta de un liderazgo geopolítico frente a las dos grandes potencias mundiales, las divergencias Norte-Sur y Oeste-Este o la crisis de los «refugiados», amenazan con dejar tocado y hundido al proyecto europeo.

La tercera parte (pp. 181-291) es un completo estudio sobre las instituciones y órganos de la Unión Europea que resulta de gran utilidad al lector que desee conocer con rigor y profundidad la génesis y composición, competencias y funcionamiento de esta compleja trama supranacional. Las tres primeras lecciones de esta última parte se identifican con la división de poderes clásica y desde esta

perspectiva se nos aproxima a dichas instituciones. Así, la lección 10 trata sobre «El poder ejecutivo de la Unión» (pp. 185-220), donde adquieren especial protagonismo el Consejo Europeo (cuya «singularidad más llamativa» reside en que «el Presidente del órgano políticamente más importante de la UE... sea el presidente con menos peso político de todas las instituciones de la UE» (p. 187), el Consejo (donde hay que destacar el COREPER, «el lugar o el ente en el que todos los representantes de los Estados discuten los temas que luego votan los ministros, que llegan a las reuniones, por lo general, ya con el trabajo hecho por el COREPER» (p. 195), la Comisión Europea y el Banco Central Europeo (que ocupa un lugar «especial», debido a su «independencia» y «que en buena parte de sus actividades sea un órgano sin control [lo que] no cuadra con las exigencias de una «Comunidad de Derecho»») (p. 212). Por su parte, la lección 11 se ocupa del «poder legislativo de la unión» (pp. 221-248), con el Consejo, el Parlamento Europeo (su composición, elección y estatuto de los diputados, así como estructura y competencias), el Banco Central Europeo (con sus normas legislativas dictadas a iniciativa propia, con deliberación y voto secretos) y la Comisión (que «no sólo tiene asignada la función de proponer la aprobación de normas al Consejo, sino que en ciertos casos también puede aprobar ella misma ciertas normas legislativas» (p. 247).

La lección 12, dedicada al poder judicial de la Unión (pp. 249-262) se ocupa del Tribunal de Justicia, el Tribunal General y la singular figura del

«abogado general» que, como nos recuerda el autor, «presenta algunas concomitancias con la del Ministerio Fiscal del Derecho español» (p. 260). Finalmente, la lección 13 trata de otras instituciones y órganos de la Unión (pp. 265-291) con carácter «auxiliar» o «constitucional» cuyo alcance teórico y práctico son motivo de interés para conocer apropiadamente el sistema de la UE, sea por sus competencias o por su valor consultivo, como por ejemplo el Tribunal de Cuentas, el Banco Europeo de Inversiones o el Comité de las Regiones.

En su ya clásico libro sobre la Unión Europea, el historiador británico Perry Anderson advertía sobre cómo «son muchos los que piensan que, a falta de unos medios y unos fines claros y definidos, la Unión parece vagar a la deriva», pero seguidamente y con gran ingenio concluía, no obstante, lo siguiente: «puede considerarse que, en cierto sentido, la tan lamentada ausencia aparente de una finalidad coherente es lo único que puede salvar a la UE». La obra que en este escrito reseñamos puede considerarse historia y diagnóstico de esa «deriva», de un largo y complejo proceso de integración que lejos de ser unilineal y *per-fecto* (es decir, acabado, plenamente realizado) es más bien vacilante, dialéctico y no exento de tensiones, lo que se ha reflejado también en su devenir institucional, esquema organizativo y modo de funcionamiento. Carlos Ruiz Miguel, en su *Derecho «constitucional» de la Unión Europea*, consigue hacerse cargo de ambos problemas dando lugar a un estudio completo, solvente y altamente recomendable para todo aquel

que quiera estar informado sobre el proceso de integración europea en

general y el Derecho Comunitario en particular.

Alejandro Sánchez Berrocal
Contratado FPU
Instituto de Filosofía del CSIC

RUIZ MIGUEL, Carlos, *Derecho «constitucional» de la Unión Europea*, Editorial Dykinson, Madrid, 2020, 292 pp., ISBN 978-84-1324-980-3.

[http://dx.doi.org/10.18543/ed-68\(2\)-2020pp385-391](http://dx.doi.org/10.18543/ed-68(2)-2020pp385-391)

Copyright

Estudios de Deusto 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 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.