

EL PROCESO DE CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA De Roma a Niza

Celso Cancela Outeda

Editado por la Universidad de Compostela
en el año 2001

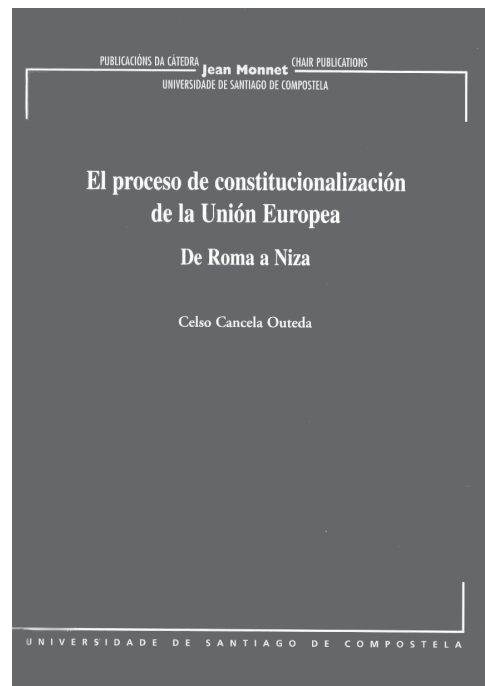
Cancela Outeda es un autor español, nacido en Pontevedra, es docente de la Universidad de Vigo en la especialidad de Ciencias Políticas y de la Administración, y en la Universidad Compostelana en el Módulo de Constitución Europea.

“O libro que ten vostede nas máns é unha notable aportación á literatura en español sobre estes problemas e constitúe lectura obrigada para quen queira poñer o reloxo en hora e entender o que está a pasar”. Palabras precisas para definir el trabajo del Prof. Cancela Outeda. Con esa frase finaliza el prólogo de la obra, a cargo de Prof. Antonio – Carlos Periera Menaut, titular de Derecho Constitucional en la Universidad de Santiago de Compostela.

El proceso de integración europea se explica y comprende desde la perspectiva del federalismo, concebido como un proceso. Este es el planteo inicial de la obra.

¿Qué es la UNIÓN EUROPEA? A responder a esta pregunta se ocupa el autor en el primer capítulo de la obra. La Unión Europea puede ser definida en cuanto organización política, como una unión, cada vez más estrecha de estados democráticos soberanos (originariamente) que, en un proceso federal iniciado por medio de unos tratados internacionales, integran asimétricamente diversos campos de su soberanía, en tanto que otros campos permanecen menos integrados o sin integrar en absoluto. Esto implica que, en ciertos ámbitos, (agricultura, industria, comercio exterior, moneda, etc.) ya se ha pasado la frontera de lo internacional para convertirse en un verdadero poder político, lo cual hace viable su estudio constitucional.

¿Qué es una CONSTITUCIÓN? Es la pregunta que responde en el segundo capítulo. Pero el autor va más allá de la simple respuesta a la pregunta señalada. Aborda con claridad aspectos tales como las características de un posible modelo constitucional para una comunidad política compuesta. La importancia del tema trasciende los lí-



mites de la Unión Europea, plasmando enseñanzas válidas para todos los procesos de integración regional. En esta parte de la obra se profundiza sobre cuatro aspectos de singular importancia práctica, analizados con destacable solvencia teórica. Son ellos: El reparto de poderes o competencias, La estructura institucional común, El procedimiento de reforma constitucional y La aplicabilidad directa de la constitución. La amplitud del tema no le impide al autor, profundizar en aspectos teóricos tan importantes como los principios constitucionales relativos al reparto de poderes, ingresando al estudio de cada uno de ellos. El Principio de supremacía del Derecho Federal sobre el estatal, el Principio de preclusión o *“preemption”*, el Principio de lealtad federal, el Principio de subsidiariedad y el Principio de no –centralización.

En el Capítulo Tercero el autor ingresa al tema que titula **“En torno a una teoría constitucional para la unión europea”**. Expone allí, las principales respuestas doctrinales a la pregunta, ¿existió una Constitución europea? Completando el capítulo con la exposición sobre los requisitos de una teoría constitucional para el estudio de la Consti-

tución europea y, luego, la Fuentes de la Constitución de la Unión Europea.

La obra remata en el Capítulo Cuarto, el más extenso, sobre **los Principales elementos de constitucionalidad en la unión europea**. Con la claridad pedagógica de toda la obra, posiblemente, el capítulo más fermentario. Reflexiona Cancela que, paralelamente al proceso federal, se ha producido otro de progresiva CONSTITUCIONALIZACIÓN que ha supuesto el nacimiento de ciertos elementos constitucionales. Estos cobran sentido, sobre todo, en la esfera de la Unión Europea en la que comportan como un poder político (pilar comunitario)

Entre los Principales elementos de constitucionalidad, señala el autor, **El Poder EUROPEO: UN PODER SOMETIDO AL DERECHO**. La garantía de sumisión de las instituciones europeas al imperio del Derecho, en las dos vertientes: la vertiente formal: el respeto del Derecho originario y del derivado, y la vertiente material: los principios generales.

El siguiente de los referidos elementos, es el respeto de los derechos fundamentales. Bajo el título **EL CIUDADANO Y LA UNIÓN EUROPEA: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES FUNDAMENTALES** se ingresa al estudio de temas fundamentales en el desarrollo equilibrado de la comunidad, tales como El Tribunal de justicia, a quien Cancela denomina "paladín de los derechos y libertades". Se estudia también la labor de otras instituciones y de los estados miembros, en relación con los derechos fundamentales, los derechos y libertades fundamentales tuteladas en la Unión Europea, Posición y ámbito de aplicación de los derechos y libertades y La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Como tercer elemento de constitucionalidad, señala el autor, el poder, o más precisamente, el elemento separación funcional del poder. En este punto se analiza las variantes jurídicas **ENTRE LA CONCENTRACIÓN Y LA DISPERSIÓN DE PODERES**. El autor estudia aquí el principio de equilibrio institucional, y se plantea la interrogante, si este principio es un sucedáneo de la clásica separación de poderes. Luego se analizan las competencias orgánicas, en materia de poder normativo de los dos órganos fundamentales. Las competencias del Consejo de la Unión, particularizando el estudio en las funciones del Consejo desde el punto de vista constitucional, y las competencias del Par-

lamento Europeo, sus funciones y participación en materia normativa.

Se estudia, por separado la función ejecutiva en el marco de competencias de la Comisión y del Consejo, y la función judicial, en referencia a las competencias del Tribunal de justicia. El estudio de este tema sobre la separación funcional del poder, concluye con una valoración de la separación de poderes en la Unión Europea.

El cuarto elemento de constitucionalización es la Vertiente democrática de la Constitución Europea. En opinión del autor, el elemento democrático que aspira a materializarse en la participación de Parlamento Europeo, todavía está desarrollado insuficientemente, planteándose la perspectiva de que se camine hacia un modelo con varias fuentes de legitimidad.

Señala aquí el autor el progresivo fortalecimiento del Parlamento Europeo, y el papel del Parlamento en la estructura político-institucional de la Unión Europea.

Someramente, se analizan las funciones jurídicas de la cámara: la función representativa, la función deliberante, la función legislativa, la función de control y la función presupuestaria. El punto culmina con el planteamiento si se camina hacia un nuevo modelo de participación democrática.

El quinto elemento de constitucionalización que estudia el autor es el **REPARTO TERRITORIAL DEL PODER: LA DIVISIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y SUS ESTADOS MIEMBROS**. Se expone cómo está planteado el reparto competencial entre la Unión Europea y sus estados miembros, y los tipos de competencias de la Unión Europea. Párrafo aparte, merece el estudio de los cuatro principios constitucionales relativos al reparto competencial: 1) el Principio de preclusión, el Principio de no-centralización, el Principio de subsidiariedad, y el Principio de cooperación o lealtad comunitaria.

El sexto elemento que se estudia en la obra que comentamos es el **TRIBUNAL DE JUSTICIA**, que Cancela plantea como **UN TRIBUNAL CUASI-CONSTITUCIONAL**. Primero se exponen algunos aspectos teóricos y prácticos del Tribunal de justicia y luego se ingresa al estudio de la delimitación competencial entre la Unión y los estados miembros. El Control de las normas europeas, el Control de las normas estatales y el Control previo de la compatibilidad de un acuerdo internacional con el Derecho de la Unión, en la hipótesis

de confrontación entre la Unión Europea con un estado miembro, o viceversa.

El quinto elemento es la garantía de la efectiva actuación de la Unión Europea, compuesto por el Principio de primacía del Derecho europeo sobre el estatal y el Principio de efecto directo del Derecho Europeo.

Por último, se estudia el Procedimiento de reforma de los tratados fundacionales, en la perspectiva de la limitación del campo de acción, de

los estados miembros. Existe un procedimiento de reforma, vinculante par los estados miembros, pero no equiparable políticamente al de una federación.

Los estados miembros, las instituciones y los ciudadanos están inmersos en un contexto constitucional. La existencia de estos elementos constitucionales no significa que no deba elaborarse una Constitución europea, que, en gran medida los recogerá.

Manuel Javier Paolino