



Robert Schuman

*La evolución y elementos de constitucionalidad
de la Unión Europea*

- Carlos Hakansson



Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series
Vol. 4 No. 5
April 2004

This publication is sponsored by the EU Commission.

The Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series

The Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series is produced by the Jean Monnet Chair of the University of Miami, in cooperation with the Miami European Union Center.

These monographic papers address issues relevant to the ongoing European Convention which concluded in the Summer of 2003. The purpose of this Convention was to submit proposals for a new framework and process of restructuring the European Union. While the European Union has been successful in many areas of integration for over fifty years, the European Union must take more modern challenges and concerns into consideration in an effort to continue to meet its objectives at home and abroad. The main issues of this Convention were Europe's role in the international community, the concerns of the European citizens, and the impending enlargement process. In order for efficiency and progress to prevail, the institutions and decision-making processes must be revamped without jeopardizing the founding principles of this organization. As the member states negotiate the details of the draft constitutional treaty, the Jean Monnet/Robert Schuman Papers will attempt to provide not only concrete information on current Convention issues but also analyze various aspects of and actors involved in this unprecedented event.

The following is a list of tentative topics for this series:

1. The challenges of the Convention: the ability to govern a supranational Europe or the return to intergovernmental cooperation?
2. How did the member states figure in the framework of the Convention?
3. The necessity to maintain a community method in a wider Europe.
4. Is it possible for the member states to jeopardize the results of the Convention?
5. The member states against Europe: the pressures on and warnings to the Convention by the European capitals.
6. Is it possible that the Convention will be a failure? The effects on European integration.
7. Similarities and differences between the European Convention and the Philadelphia Convention of 1787.
8. The role of a politically and economically integrated Europe in the governance of the world.
9. How important is European integration to the United States today?
10. The failure of a necessary partnership? Do the United States and the European Union necessarily have to understand each other? Under what conditions?
11. Is it possible to conceive a strategic partnership between the United States, the European Union and Russia?
12. Russia: a member of the European Union? Who would be interested in this association?

Miami European Union Center
University of Miami
1531 Brescia Avenue
Coral Gables, FL 33146-3010
Phone: 305-284-3266; Fax: 305-284-4875
E-Mail: jroy@miami.edu
Webs: www.miami.edu/international-studies/euc
www.euroy.org; www.miamieuc.org

Jean Monnet Chair Staff:
Joaquín Roy (Director)
Aimee Kanner (Editor)
Roberto Domínguez (Research Assistant)
Nouray Ibryamova (Research Assistant)
Markus Thiel (Research Assistant)

La evolución y elementos de constitucionalidad de la Unión Europea

Carlos Hakansson *

The Jean Monnet Chair
University of Miami
Miami, Florida
April 2004

* **Carlos Hakansson**, Ph.D. (Universidad de Navarra, Spain, 1999), is Professor of Law (Constitutional Law) and Jean Monnet Chair at the Universidad de Piura, Piura, Peru. He is a specialist on the European Union and a member of the Asociación Gallega de Estudios Europeos (AGEE) and the Universidad de la Coruña (Spain) (1998). His fields of interest are Latin American Constitutional Law, the Constitution of the United States, European Constitutional Law and Constitutional Theory. He has published widely in Spanish legal publications. Among his publications are: “Una aproximación a los instrumentos de control parlamentario en la Constitución española de 1978” en *Dikaion, Revista de Actualidad Jurídica* (2003); “La Constitución como pacto,” en *Revista de Derecho de la Universidad de Piura* (2002); “La constitucionalidad del Presidencialismo peruano,” en *Influenze europee e statunitensi sul costituzionalismo latino-americano. Garanzie costituzionali e presidenzialismo*, Bologna (2002).

LA EVOLUCION Y ELEMENTOS DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA UNION EUROPEA

La evolución del proceso de integración

El proceso de integración europea ha sufrido una fuerte aceleración desde mediados de la década de los ochenta, primero con el Acta Única Europea, pero, sobre todo a principios de los noventa cuando los acontecimientos producidos en los países del centro y el este del Continente y, particularmente, la unificación de Alemania, forzaron una serie de reformas en la estructura político-institucional de las Comunidades Europeas. La necesidad política de reafirmar el compromiso de la Alemania unificada con la obra europea llevó a la negociación y ratificación del Tratado de Maastricht en 1991, que introdujo sustanciales modificaciones: la creación de la actual Unión Europea, la previsión de la Unión Económica y Monetaria, Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior (CAJI), la ciudadanía europea, etc.

Después, en 1997, tuvo lugar una nueva reforma por medio del Tratado de Amsterdam. Escasa en resultados, dejó sin embargo la puerta abierta a la celebración de una nueva Conferencia Intergubernamental que se desarrolló a lo largo del año 2000 y cuyos resultados se concretaron en el Consejo Europeo de Niza celebrado en diciembre de ese año. La configuración futura de la Unión Europea centró los debates de esta Conferencia, que tenía una meta: realizar los cambios necesarios para la incorporación de nuevos socios al club europeo. Con estas incorporaciones, el número de miembros podrá alcanzar casi la treintena a finales de la presente década, lo cual obliga a cambios profundos institucionales a nivel europeo, cuyos efectos políticos se trasladan al ámbito interno, es decir, afectan a los estados miembros, a sus regiones y a sus ciudadanos.

Como apuntan los críticos con esta última reforma, es cierto que los cambios introducidos no han establecido las bases de la futura Unión; son una especie de parches que franquean las puertas a los estados del este europeo, pero no abordan decididamente ciertas cuestiones de relevancia constitucional. Conscientes de estas fallas, el Tratado de Niza ha previsto la celebración de una nueva conferencia intergubernamental en 2004. Para su preparación está en funcionamiento la Convención sobre el futuro de Europa que desarrolla sus trabajos bajo la presidencia de Valéry Giscard, d'Estaing, ex-Presidente de la República francesa, y que concluyeron con la elaboración de una constitución formal.

Por estos motivos, en la actualidad, el debate sobre la estructura política de la Unión Europea ha adquirido mayor intensidad. Hoy en los ambientes académicos y políticos o en los medios de comunicación son frecuentes las referencias a la Constitución europea. En muchas ocasiones el lenguaje utilizado es abiertamente federal y constitucional, aunque siempre nos encontramos en el terreno de lo normativo y de lo políticamente deseable.

No obstante, en la Unión Europea ya detectamos la presencia de elementos materialmente constitucionales, elementos que se han ido desarrollando a lo largo de los años a partir de las aportaciones de los estados miembros y de las instituciones europeas. Por ejemplo, la proclamación del principio de primacía del Derecho europeo sobre el estatal, la tutela de

derechos fundamentales o la presencia de una representación ciudadana elegida, son muestras de esa constitucionalización material de la Unión Europea. La cual ya no puede ser vista como una mera organización internacional de naturaleza indeterminada, sino que ha de serlo desde el prisma político y constitucional.

Una constitución no codificada

Las discusiones constitucionales en el seno de la Unión Europea pueden figurárenos novedosas. Pero, no es así, porque desde hace décadas los temas constitucionales han estado presentes debido a la aparición de problemas y necesidades de esa índole, las cuales exigieron soluciones de idéntica naturaleza. Podemos afirmar que la Unión ha experimentado un proceso de constitucionalización material. En estos momentos se trata de formalizar, en buena medida, una realidad constitucional ya existente; de formalizar una Constitución que contenga una organización político-institucional y territorial a escala europea (no necesariamente un estado). La efervescencia constitucional que se produce parece obedecer a que los políticos europeos de los diferentes niveles (europeo, estatal, regional) han tomado conciencia de la necesidad de elaborar una Carta constitucional que les proteja, que delimite con mayor claridad los respectivos terrenos de juego.

En seguida surgen preguntas que aquí y ahora nos limitamos a apuntar: ¿cómo compatibilizar esa Carta con las constituciones estatales, hipotéticas cumbres de sus respectivos ordenamientos jurídicos? ¿Cómo elaborar una constitución para una comunidad política que no es un estado, que no tiene un pueblo en sentido cultural? ¿Es posible concebir la constitución sin el estado? ¿Tendrá carácter constituyente una futura Constitución Europea y, en consecuencia, creará *ex novo* los estados y las regiones?, etc.

Aquí debemos comenzar por reconocer que las categorías y los planteamientos clásicos netamente estatistas, ya que nos dificultan la comprensión de esa realidad europea. La mayoría de nuestros modelos y teorías constitucionales de inspiración estatista y kelseniana suponen un problema para afrontarla. De poco sirven los matrimonios entre el estado y constitución, los poderes constituyentes, las normas fundantes o las *norma normarum*, etc. La realidad constitucional europea —olvidémonos ahora de una futura Constitución formal— parece haber prescindido de estos conceptos. Así, se hace necesario superar estas deficiencias teóricas.

La solución la hallamos en la concepción constitucional anglosajona, que resulta la más adecuada para la comprensión de esa realidad. En líneas generales, esa concepción se caracteriza porque la materia constitucional no se agota en el código constitucional, en el texto. También en parte la teoría constitucional alemana es un instrumento teórico de mayor utilidad que la clásica teoría continental. Además, tanto en Alemania como en Estados Unidos han vivido el federalismo y están acostumbrados a la convivencia de diversas constituciones y poderes políticos, etc. Realmente, estas teorías nunca han tenido fácil aplicación. La Constitución alemana fue elaborada bajo supervisión de las potencias de ocupación y estaba destinada a regir temporalmente hasta que se produjese la reunificación de los dos estados alemanes.

Los estados miembros de la Unión Europea todavía actúan como soberanos y dedican buena parte de sus esfuerzos a conseguirla, pese al abrumador peso de la realidad política. Sin

embargo, es indiscutible que aquella no es formalmente un estado. Pero, significa esto que continúa siendo una organización internacional asentada en tratados internacionales. Creemos que la respuesta debe ser necesariamente negativa. Entonces, ¿qué es la Unión Europea desde la perspectiva de las formas de organización política? Podríamos decir que se trata de una entidad resultante de un proceso federal en la que conviven elementos federales e internacionales. En ese proceso toman parte, no sólo los estados y las instituciones europeas, sino también las entidades políticas territoriales de los distintos estados: las regiones.

Hoy, en la Unión Europea observamos la presencia de una esfera o ámbito de carácter político o doméstico, comparable a la situación de una federación, en el que el grado de integración es elevado (por ejemplo, agricultura, competencia, moneda, etc.); por otro lado, también detectamos la presencia de otra esfera en la que el grado de integración es menor siendo comparable con una organización internacional o una confederación (por ejemplo, la política exterior y de seguridad común). En el primero de esos dos ámbitos es donde se han desarrollado y donde cobran sentido los elementos constitucionales que vamos a tratar.

En resumen, desde hace casi cinco décadas se registra cierta actividad constitucional en la Unión Europea. En efecto, desde hace varios años han aparecido elementos constitucionales que buscaban resolver ciertos problemas. Es decir, la Unión Europea ha experimentado un proceso de constitucionalización. En él han intervenido los estados miembros y las instituciones europeas, en particular, el Tribunal de Justicia. Pero también han colaborado algunos tribunales constitucionales estatales como el alemán o el italiano. Éstos se opusieron a algunas de las famosas sentencias que citamos a continuación, pero, con el tiempo fueron modificando su posición hasta admitir las tesis del Tribunal de Luxemburgo. El efecto político y constitucional de esta aceptación tácita por los órganos constitucionales supremos de la construcción jurídico-política realizada por el Tribunal de Justicia es enorme.

Muchos no quisieron, o no pudieron, por diversos motivos (políticos, jurídicos o ideológicos) ver lo que se avecinaba. Otros confiaban en que el fuego europeo sería algo pasajero que, más tarde o más temprano, se apagaría. Así resulta que hasta hace unas décadas, la discusión sobre la Constitución Europea era quizás una cuestión para el entretenimiento de profesores universitarios o de idealistas.

¿Qué ha cambiado respecto a hace dos décadas? La irreversibilidad del proceso de integración. En la actualidad son pocos los políticos que apuestan seriamente por desandar el camino, salvo en campañas electorales. Entre la ciudadanía esta percepción se ha acentuado con la unión monetaria materializada en la supresión de las monedas estatales y la implantación del euro, lo cual provoca, sin duda, efectos psicológicos y políticos. Además, a ello hay que añadir la percepción de problemas (terrorismo, inmigración ilegal, etc.) que exigen respuestas en común, no unilaterales.

A continuación, vamos a ver es cómo se ha ido formando ese magma constitucional, que ahora brota ante nosotros, provocando desorientación entre no pocos de nuestros gobernantes estatales y la ciudadanía¹. Para este examen diferenciaremos dos tipos de materiales: los formales

¹ PEREIRA MENAUT, Antonio-Carlos *et alii*: *La Constitución europea, Tratados y jurisprudencia*, Santiago de Compostela, Universidade de Santiago de Compostela, 2000.

y los jurisprudenciales. Con los primeros nos referimos a aquellas aportaciones vertidas por los estados miembros desde la creación de las Comunidades europeas hasta la actualidad, sobre todo, a través de las sucesivas reformas introducidas en los Tratados constitutivos; con los jurisprudenciales, entendemos las contribuciones realizadas, en especial, por el Tribunal de Justicia, aunque también han jugado un cierto papel las altas jurisdicciones nacionales.

Los elementos de la Constitución Europea

A) Las Instituciones de la Unión Europea

En efecto, la Unión Europea cuenta con instituciones propias. Aquí la primera aportación la realizaron los estados fundadores de las Comunidades Europeas con la creación de tareas y la fijación de las metas a perseguir, al principio económicas y comerciales. Después, surgieron otras políticas complementarias como la regional y la social que fueron acompañadas de la autonomía financiera de la Comunidades. Estas instituciones actúan directamente sobre los ciudadanos, lo que las aparta del terreno internacional y la acercan al político.

B) La Separación de poderes

Relacionado con el anterior punto, en la Unión Europea se puede afirmar, a diferencia de las organizaciones internacionales, que existe una dispersión o una no-concentración de poder en un único órgano. Las principales facultades son ejercidas por el Parlamento Europeo, la Comisión Europea, el Consejo de Ministros, el Consejo Europeo (en sentido estricto no forma parte del entramado institucional, pero su influencia en la marcha de la Unión es innegable), el Tribunal de Justicia y el Banco Central Europeo (autoridad monetaria independiente). Hay que reconocer, no obstante, que el Consejo Europeo y el Consejo de Ministros poseen un considerable número de facultades y una enorme influencia política.

C) El Principio democrático

A finales de la década de los setenta, en concreto en 1979, se produjo un acontecimiento de una alta significación política: la elección del Parlamento Europeo por sufragio universal. Después, el Parlamento fue incrementado sus facultades. De este modo, el principio democrático tiene cabida en el funcionamiento de la Unión Europea, aunque de forma imperfecta y por este motivo se habla del déficit democrático.

D) La delimitación de competencias

A semejanza de lo que sucede en la constitución de una federación, los Tratados esbozan, si bien de manera imperfecta, una delimitación territorial de poderes, es decir, nos dicen qué puede hacer la Unión y qué pueden hacer los estados miembros. Para ello debemos revisar los diferentes preceptos de los Tratados, esto es, en ellos no hallaremos un listado expreso de competencias correspondientes a la Unión o a los estados. Esta delimitación ha adquirido su actual configuración gracias también a la labor del Tribunal de Justicia que ha establecido, por ejemplo, principios como el de efecto útil.

E) El procedimiento de revisión de los Tratados

Éstos recogen expresamente un mecanismo para su reforma que obliga a los estados miembros a seguirlo, como sucede en una constitución federal. Pero, la aprobación de una reforma exige la unanimidad de los estados, al igual que en el clásico terreno jurídico-internacional. Es un elemento que se encuentra a medio camino entre lo político y lo internacional.

F) El imperio del Derecho europeo

Las instituciones europeas actúan con sometimiento a lo determinado en los Tratados y en las demás normas jurídicas. En caso de violación, existe un conjunto de recursos procesales a disposición de las demás instituciones e incluso de los particulares para exigir su cumplimiento efectivo. Pero, además el Tribunal de Justicia ha elaborado un conjunto de principios jurídicos (el de contradicción del procedimiento, el de buena fe, irretroactividad penal, etc.) que vinculan a los poderes europeos.

G) La protección de los derechos fundamentales

Los Tratados constitutivos carecen de una declaración formal de derechos y libertades, por lo cual en teoría no gozarían de protección en el ámbito europeo. Sin embargo, esta laguna fue rellenada por el Tribunal de Justicia que, a finales de la década de los sesenta, inició una nueva línea jurisprudencia tendente a otorgarles protección jurídica. En la actualidad son numerosas las sentencias relacionadas con los derechos fundamentales, de modo que podemos construir un listado de los mismos, a modo de declaración de derechos. Conviene destacar que, en esta materia, el Tribunal de Luxemburgo tomó como referente la Convención Europea de Derechos y Libertades fundamentales de 1950; en la práctica, es posible afirmar que ésta fue incorporada *de facto* al Derecho de la Unión.

En la actualidad, desde la Cumbre de Niza, en la cual fue aprobada solemnemente la Carta de Derechos y Libertades Fundamentales de la Unión Europea, la Unión ya cuenta con un texto formal en esta materia. Su importancia política y simbolismo son incuestionables, aunque carezca de fuerza jurídica. En nuestra modesta opinión conviene no exagerar la importancia de esta cuestión puesto que muchos de los derechos que recoge ya contaban con reconocimiento y protección jurisdiccional.

H) El tribunal de Justicia como tribunal constitucional

Otro elemento constitucional presente en la Unión Europea, es la existencia de un órgano encargado de resolver los conflictos entre estados miembros, entre éstos y las instituciones europeas. Se trata del Tribunal de Justicia que actúa a semejanza de un tribunal constitucional federal.

I) El Principio de primacía

Desde 1964, el Derecho comunitario goza de primacía sobre el estatal. Esto fue establecido en la célebre sentencia *Costa/ENEL* y reiterado en posteriores pronunciamientos. Su inspiración es federal.

J) El Principio de efecto directo

En la sentencia *Van Gend & Loos* de 1962, el Tribunal proclamó el principio de aplicabilidad directa de los Tratados, es decir, los preceptos de éstos últimos generan obligaciones para los estados sin necesidad de ningún acto estatal de aceptación. Este principio admite la aplicabilidad directa de los preceptos constitucionales que vinculan a los diferentes poderes públicos.

Estas aportaciones vertidas al torrente constitucional por el Tribunal de Justicia tuvieron, pese a su ropaje jurídico, innegables e importantes consecuencias políticas en el devenir de las Comunidades europeas. De alguna forma, situaron a las instituciones y a los estados miembros en unos carriles constitucionales. Conviene subrayar que estos elementos que hemos apuntado son incompletos y se han desarrollado de forma asimétrica. Pero, en última instancia, el resultado ha sido el funcionamiento de una Constitución real para la Unión Europea.

La elaboración de un texto constitucional

Son numerosas las voces que reclaman, aprovechando la Convención sobre el futuro de Europa², la elaboración de un Tratado constitucional o Constitución de la Unión Europea (para algunos con una finalidad meramente pedagógica que pueda leerse y explicarse en las escuelas). Pero, al margen de ejercicios pedagógicos, lo que interesa es que delimite un campo de juego estable entre las instituciones europeas y los estados miembros.

Es menester notar que, gracias a las propuestas realizadas por diferentes estados miembros y a la creación de la Convención, el debate constitucional europeo se centra actualmente en cuestiones de esta índole (derechos fundamentales, delimitación de competencias, poderes parlamentarios, etc.), es decir, se ha especializado y es posible referirse a una agenda constitucional europea. En efecto, es deseable que no se contamine con temas como el reparto de fondos estructurales, la financiación o la misma ampliación, etc.

Por lo dicho en los apartados anteriores, cabe concluir que la labor de los *Founding Fathers* europeos consistirá en buena medida en una mera recopilación, carente casi por completo de carácter innovador. Conviene notar que, aparte de los problemas políticos planteados, la constitucionalización de la Unión Europea suscita retos importantes para la teoría constitucional, sobre todo para la europeo-continental de inspiración kelseniana y en menor medida para la angloamericana.

Una cuestión diferente es la naturaleza de ese campo, intergubernamental o política, puesto que mientras unos apuestan por el dominio de los gobiernos estatales, otros se inclinan

²Esta Convención está compuesta por 105 miembros que representan a los ejecutivos estatales, al Parlamento Europeo, a los parlamentos estatales y a la Comisión.

hacia una estructura federal. Justamente, en estos últimos años han sido varios los líderes políticos europeos que han realizado diversas propuestas sobre esta cuestión. Las más relevantes fueron las efectuadas por los líderes alemanes y franceses.

El primero en abrir el debate a nivel político fue el Ministro de Asuntos Exteriores germano, Joschka Fischer en el 2000, quien aludió a la creación de una federación europea. En un tono abiertamente federal se manifestó el Canciller alemán Gerhard Schröder en abril de 2001 en el congreso del Partido Socialdemócrata alemán. Entre los aspectos más importantes podemos destacar los que sigue: la Comisión Europea debería convertirse en un auténtico gobierno europeo dotada de mayores poderes; el Parlamento Europeo, que obtendría más poderes, se convertiría en la cámara baja dentro de un sistema parlamentarista, mientras el Consejo de Ministros sería la cámara alta, a semejanza del *Bundesrat*. El Parlamento tendría mayores poderes, en especial en el ámbito presupuestario y de la política agrícola. Estas propuestas siguen muy de cerca el modelo federal alemán. En efecto, la propuesta germana fue considerada por Francia, entre otros estados, excesivamente federal.

Frente a las anteriores formulaciones, el ex-Primer Ministro francés Lionel Jospin se refirió a la creación de una federación de estados-nación. Tras ésta subyace la visión de la Unión Europea basada en la cooperación intergubernamental, lo implica respetar la existencia de los estados miembros como tales.

Con posterioridad, han visto la luz otros documentos entre los cuales merece destacarse el Libro blanco sobre el gobierno europeo elaborado por la Comisión.

Al margen de sus aportaciones concretas, las líneas generales del debate sobre el futuro de la Unión están establecidas en la propuesta francesa y en la germana; las dos visiones son la intergubernamentalista y la federalista. En los próximos años, la balanza deberá inclinarse hacia una de las dos, aunque no en exclusiva. En todo caso, lo que sí parece meridianamente claro es que una Unión Europea ampliada requiere para su funcionamiento eficaz una estructura más estable y sólida de tipo federal; de lo contrario, el riesgo que acecha a la Unión es el de su paralización o su dilución en un mera zona de libre comercio.

A) El reparto de las competencias entre la Unión Europea y los estados miembros

Estrechamente relacionado con el anterior epígrafe, se encuentra el asunto del reparto de competencias, que entró en la agenda europea con ocasión de las discusiones acerca del Tratado de Maastricht. En efecto, en 1992 este texto incorporó el principio de subsidiariedad para satisfacer las demandas de aquellos que consideraban excesiva la intervención europea en ciertas materias. En concreto, las principales presiones provinieron de los *Länder* alemanes que no estaban dispuestos a tolerar el centralismo burocrático bruselense que debilitaba su autonomía política, pese a las garantías de la Ley Fundamental de Bonn. Ahora bien, esta tendencia a la centralización resulta de una interacción entre la Comisión y las burocracias estatales (sin duda el cauce a través del cual se materializan las normativas centralizadoras son los diversos comités

integrados por miembros de la Comisión y de los estados miembros; habitualmente se conoce a esta maraña de comités con la expresión “comitología”³.

Los efectos de esta centralización afectan al ámbito político interno de los estados, en especial en aquellos cuya estructura política interna es descentralizada. Este es el caso español donde hemos asistido a una progresiva recentralización de competencias en manos del Estado central en detrimento de las Comunidades Autónomas. De este modo, la cuestión regional se sitúa en primer plano de la agenda europea.

Desde entonces fue tomando cuerpo la idea de elaborar un reparto de competencias entre la Unión Europea y sus estados miembros. Hoy, es una cuestión central en la agenda política europea. La discusión radica en determinar la fórmula a emplear para efectuar esa delimitación (por ejemplo, listado de materias de la Unión) y las materias a atribuir a la Unión y con qué carácter, exclusivo o compartido.

B) La reforma de las instituciones

Esta reforma deberá apuntar en una doble dirección: eliminación de la debilidad en la toma de decisiones y la democratización de este proceso. Así, habrá que determinar el papel a desempeñar por la Comisión, quizás reforzándola para convertirla en un ejecutivo europeo dotado de legitimidad democrática. No faltan voces que claman por un reforzamiento del Consejo Europeo y del Consejo de Ministros, esto es, ahondar la línea intergubernamental. En esta operación, también el Parlamento deberá obtener una mejora de su posición política, lo que implica un aumento de sus facultades. En la actualidad, en relación al poder legislativo europeo, se ha sugerido la creación de una tercera Cámara —que uniría al Parlamento y al Consejo de Ministros— compuesta por miembros de los parlamentos estatales. También deberán recibir retoques otras instituciones europeas como el Tribunal de Justicia, el Banco Central Europeo o el Comité de las Regiones.

Por otra parte, también será imprescindible tomar una determinación acerca del empleo de la regla de la mayoría, que debiera desplazar definitivamente a la unanimidad.

Otra cuestión que supondrá cambios institucionales es la definición del papel a desempeñar por la Unión Europea en el mundo, es decir, en el contexto de las relaciones internacionales. En estos momentos, coexisten en su seno el Alto Representante para la política exterior de la Unión Europea (coloquialmente conocido como “Míster Pesc”) y el Comisario de relaciones exteriores, esto es, la voz exterior europea está dividida. Obviamente, a ello hay que añadir la actividad exterior de cada uno de los Quince. Las propuestas relativas a esta cuestión apuntan en la dirección de reforzar la operatividad y la coherencia de la política exterior europea para que, en última instancia, la Unión adquiera un papel director, activo, en la política mundial.

³Suelen citarse como ejemplos de este excesivo celo regulador de Bruselas las normativas relativas a la curvatura del pepino, la que fija el número de patas de las sillas de oficina, la que establece las características de los asientos de los tractores agrícolas o la que determina el nivel de ruido de las máquinas cortacéspedes.

En último extremo, estas reformas conllevan, cuando menos, un pronunciamiento implícito sobre la naturaleza de la Unión Europea. Dicho de otro modo, habrá que determinar si queremos construir una federación, una confederación o ahondar en lo intergubernamental.

En definitiva, el balance general del proceso de integración es positivo, pese a que se caracteriza por el paso corto al estilo procesional, no por el paso largo al modo castrense. En escasamente cinco décadas, se ha alcanzado un grado de integración que ha permitido la creación una moneda común, entre otros logros. Si establecemos una comparación con otros procesos históricos de unidad política (Estados Unidos o Alemania, por ejemplo), sorprende el camino recorrido ya en Europa en tan poco tiempo. Conviene recordar que los estados europeos y las identidades nacionales son realidades políticas muy consolidadas.

Sin embargo, los retos internos y externos que ha de afrontar la Unión Europea en los próximos años son formidables. En líneas generales, deberá determinar su configuración institucional interna y digerir la ampliación tanto política, social como financieramente, amén de capacitarse para actuar el plano internacional como un auténtico actor político.

Conclusión

El ya no tan reciente fenómeno del desarrollo de una dimensión constitucional en la Unión Europea puede ser considerado, en cierto modo, como un triunfo del constitucionalismo anglosajón: un triunfo del concepto no codificado de constitución sobre el codificado, del material sobre el formal, y del judicialismo sobre el legalismo, incluyendo la producción de un Derecho común europeo (que no es propiamente un Common Law). No es que todos los actores de este escenario participen de la mentalidad jurídico-constitucional anglosajona; es que, en la práctica, el enfoque continental tradicional muestra pronto sus límites al tratar de explicar este fenómeno constitucional. No es casualidad que los autores americanos e ingleses se acerquen al problema constitucional de la Unión Europea con mucho más soltura y facilidad que los franceses, españoles o portugueses, por ejemplo.