

**Wouters, Jan; Verhey, Luc;
y Kiiver, Philipp (eds.):**
European Constitutionalism Beyond Lisbon
Ed. Intersentia, julio 2009, 306 pp.

Esta obra colectiva ofrece, a lo largo de sus trece capítulos, una visión amplia y actualizada de la situación actual de la Unión Europea tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Las distintas reflexiones giran en torno a cuatro temas principales: los tratados y su reforma; los derechos humanos y la política social europea; la democracia y el control político; y el futuro del constitucionalismo político, ocupando cada uno de ellos una de las partes en las que se estructura el contenido de la obra. Las interpretaciones corren a cargo de especialistas en la materia, académicos en su mayoría, si bien también intervienen jueces, funcionarios o políticos. En todo caso, y como corresponde a una obra coral, el resultado es heterogéneo, rico en enfoques que invitan a la reflexión sobre el dinamismo del constitucionalismo europeo antes y, sobre todo, después del Tratado de Lisboa.

En el prólogo, el que fuera Vicepresidente de la Convención sobre el futuro de Europa, Jean Luc DEHAENE, presenta los antecedentes históricos del momento actual sobre el que se centra la obra. Desde el proyecto de Altiero SPINELLI, votado en el Parlamento Europeo en 1984 hasta la Declaración de Laeken en 2001, la simplificación y reorganización de los Tratados comunitarios ha sido un tema omnipresente en el Derecho constitucional europeo. En el origen de esta idea se encuentra el Informe del Grupo de Sabios presentado en octubre de 1999 a Romano PRODI, entonces Presidente de la Comisión, donde se proponía un texto básico, que habría de ser ratificado por los Estados miembros, y una serie de textos básicos de desarrollo, que adoptarían la forma de derecho comunitario derivado, aprobándose por el procedimiento legislativo ordinario. Sobre esta base, la Comisión europea encargó al Centro de Estudios Avanzados «Robert Schuman» de Florencia la tarea de reorganizar los tratados. La propuesta del citado Centro fue la división de los

★ Letrada de las Cortes Generales.

Tratados en un Tratado básico de la Unión Europea, complementario a la Carta Europea de Derechos Humanos, por un lado, y una versión consolidada del Tratado de la Comunidad Europea, por otro. Sin embargo, la Declaración de Laeken fue más allá, proponiendo el ambicioso objetivo de «refundar Europa», así como otras novedades de calado: la personalidad jurídica de la Unión; la supresión de la estructura de los tres pilares; la definición de los poderes y competencias de la UE; el establecimiento de la co-decisión como procedimiento legislativo ordinario; la extensión del método comunitario a los temas de justicia y seguridad; y la coordinación de la política exterior y de defensa, entre otros. Sin embargo, en este momento entra en escena el hecho que condicionará en mayor medida esta evolución: el resultado negativo en los referéndums francés y holandés sobre el Tratado Constitucional, celebrados en 2005. El impasse creado por estos acontecimientos encontró su punto final durante la Presidencia alemana y la Conferencia intergubernamental de 2008, que plantearon una nueva reforma de los Tratados comunitarios, ya sin carácter constitucional. El resultado final, que diferencia entre el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, si bien suprime los artículos simbólicos de carácter constitucional, podría considerarse como tal, según Dehaene y un gran número de autores, algunos de los cuales participan así mismo en esta obra colectiva.

La obra se centra en lo que sus editores, J. Wouters, L. Verhey y P. Kiiver, califican de una «década dramática de constitucionalismo político», desde la Declaración de Laeken de 2001, hasta el referéndum irlandés sobre el Tratado de Lisboa de 2008. El rechazo del Tratado Constitucional por Francia y Países Bajos en la primavera de 2005, momento clave presente en varios de los capítulos, presenta de una manera clara la distancia que separa a las élites europeas, favorables a una integración europea progresiva, de una opinión pública cada vez más euro escéptica.

El Tratado de Lisboa, ya en vigor, está sin embargo sujeto a debate en múltiples puntos, como por ejemplo la fusión de los tres pilares; el papel de la UE en política migratoria y social; la protección de los derechos fundamentales en el Derecho de la UE; la responsabilidad democrática o el papel de los Parlamentos nacionales en la toma de decisiones. Y por encima de todos ellos, se discute el propio carácter constitucional de la Unión Europea. En este debate, juega un importante papel el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), que ha afirmado, desde sus inicios, las diferencias entre el Derecho comunitario y el Derecho Internacional Público. Los fundamentos del orden constitucional comunitario fueron establecidos ya en los años 60, con las doctrinas de efecto directo y supremacía, pero no fue hasta 1986, en el caso *Les Verts*, cuando el TJUE apoyó expresamente una visión constitucional del Tratado de la Comunidad Europea. Más tarde, tras un periodo de omisión del concepto en la jurisprudencia comunitaria —para evitar interferir con el trabajo de los «constituyentes»—, el carácter constitucional de los Tratados reaparece en el caso *Kadi and Al Barakaat*. El Tratado de Lisboa cierra un capítulo de esta evolución, pero se mantiene en todo caso la conti-

nidad del proceso de integración europea, y sobre esta premisa se desarrollan los distintos capítulos de la obra.

La Parte I, dedicada a los Tratados y los Referéndums, comienza con el análisis que J. ZILLER realiza de las circunstancias que rodearon el referéndum francés del 29 de mayo de 2005. Señala el autor que, si bien en anteriores ocasiones el resultado negativo en un referéndum no fue óbice para que un Estado miembro ratificase un Tratado comunitario¹, los factores comunes que permitieron remontar estos resultados negativos, como el miedo al aislamiento de los socios europeos, o los esfuerzos por ratificar el Tratado de los Gobiernos de los Estados miembros, no se dieron en Francia en 2005. Presenta el autor un interesante recorrido histórico por las decisiones en temas europeos de líderes como De Gaulle, Pompidou, Mitterand o Chirac, subrayando lo que califica de «*déjà vu*» característicos de la política francesa. A diferencia de la alemana o italiana, la clase política francesa no está plenamente convencida de la necesidad de un esfuerzo continuado de integración europea. Esta actitud, unida a la denuncia del carácter excesivamente favorable al libre mercado del Tratado Constitucional, conduciría en última instancia al triunfo de la idea del «mini-Tratado» impulsada por el Presidente Sarkozy. Sin embargo, el autor refuta esta idea, presentando el paralelismo entre el Tratado Constitucional y cada una de las partes del Tratado de la UE y el Tratado de Funcionamiento de la UE. El resultado final es matizado tanto por cambios en el lenguaje (e.j.: el Ministro de Asuntos Exteriores de la UE pasa a denominarse Alto Representante de la UE para Asuntos de Exterior y Política de Seguridad); como por la gran cantidad de Protocolos y Declaraciones que acompañan al texto y que reflejan, en definitiva, el recelo de los Estados miembros ante la UE.

Continuando el análisis desde el enfoque de ciencia política, P. BURSSENS y M. MEIJER presentan en el siguiente artículo un exhaustivo estudio del referéndum holandés, comparando su resultado negativo con el positivo del referéndum luxemburgués. Parten de la teoría general aplicada a este tipo de referéndums y elecciones europeas, que los caracterizaría por tratar temas bien poco conocidos por la opinión pública, bien de escasa relevancia para los votantes, rasgos que permitirían definirlos como «votaciones de segundo orden». En cualquier caso, la participación sería escasa, y los votantes atenderían con frecuencia a razones de política nacional a la hora de determinar su voto. Esta teoría no sería aplicable sin embargo a los referéndums europeos, que son vistos como más importantes que las elecciones europeas y cuentan con una mayor participación. La clave está por tanto en el tema que se plantea en el referéndum, en la posición del partido político en relación con sus votantes, el beneficio que haya supuesto históricamente la UE para el Estado miembro en cuestión, y la campaña que se realice con carácter previo a la votación.

¹ Como ocurrió en el referéndum danés de 1992, cuyo resultado fue contrario a la ratificación del Tratado de Maastricht; o el referéndum irlandés de 2001 en contra del Tratado de Niza.

En el caso de Países Bajos y Luxemburgo, dos países con características similares en su historia europea, común desde 1952, sus intereses comerciales y su alto apoyo a la Unión Europea, la clave residiría en la campaña realizada en Luxemburgo, respaldada personalmente por el Primer Ministro Juncker y apoyado el referéndum por todos los partidos, frente a la complejidad del panorama político holandés del momento, donde el referéndum no fue decisión de un Gobierno falto de apoyos, sino impuesto por una élite política y condicionado por la desconfianza de la opinión pública ante la UE. En definitiva, puede concluirse que los factores domésticos son especialmente importantes para entender el resultado de cada referéndum, y que no se puede simplemente clasificar las votaciones como de primer o segundo orden.

En la Parte II, dedicada a los derechos humanos y la política social, J. VAN DER VELDE presenta una perspectiva histórica de la protección de los derechos humanos en la UE. La firma del Tratado Constitucional, el 29 de octubre de 2004, supuso un hito al incluir por primera vez en la historia de la UE un catálogo de derechos humanos en un Tratado comunitario. Esta protección se concretaba en tres niveles: los principios constitucionales y las tradiciones de los Estados miembros; el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales; y la Carta Europea de Derechos Humanos. En el Tratado de Lisboa, por el contrario, la Carta Europea de Derechos Humanos no se incluye en el propio texto del Tratado, sino que mantiene una existencia separada, si bien según el artículo 6.1 del TUE, tendrá la misma eficacia jurídica que los Tratados², sin añadir nuevas competencias a la UE. En efecto, los Estados miembros siempre han sido reacios a la existencia de un texto legal que recoja derechos humanos para la Unión, dado que su interpretación y aplicación podrían crear nuevas competencias para las instituciones de la UE. Por ello, la citada cláusula limitativa intenta evitar una aplicación jurisprudencial expansiva de la Carta Europea de Derechos Humanos, en la línea del concepto de «obligaciones positivas» acuñado por el TJUE. En definitiva, la adaptación de los derechos humanos en la UE no implica una total aceptación de los derechos humanos recogidos en el Derecho internacional moderno. En la Carta Europea de Derechos Humanos, los Estados miembros de la UE han aceptado nuevos derechos, pero han evitado su interpretación jurisprudencial evolutiva o expansiva. El TJUE debe por tanto encontrar un equilibrio entre esa posibilidad y la primacía del Derecho comunitario. VAN DER VELDE considera, en esta línea, que la UE podría haber previsto la adhesión a otros Tratados de derechos humanos, como los relativos a la protección de menores o refugiados, para demostrar así el compromiso de la UE con los derechos humanos.

El enfoque del tema relativo a los derechos humanos y la política social se detiene en la contribución de M. C. FOGLETS en el análisis de la política

² La aplicación de la Carta Europea de Derechos Humanos es limitada en el Reino Unido y Polonia, donde un Protocolo regula las condiciones de aplicación.

europea de inmigración y, en especial, en el estatus de los nacionales de terceros países.

La inmigración de nacionales de terceros países y la movilidad de ciudadanos extra comunitarios dentro de la UE son dos temas que han planteado múltiples problemas legales, derivados de las diferentes posiciones de los Estados miembros al respecto, así como del hecho de que la migración es una cuestión tradicionalmente ligada a la soberanía de cada Estado. Sin embargo, desde el Tratado de Ámsterdam, la UE tiene competencia sobre la movilidad de nacionales de terceros países. Por ello, desde 1999 ha aumentado el número de Directivas y Reglamentos que condicionan la política migratoria de los Estados miembros, lo que no se ha traducido en una homogeneización de las legislaciones de los diferentes Estados miembros. En efecto, la peculiar combinación de cooperación intergubernamental e integración europea que caracteriza esta materia, debida al mantenimiento del requisito de la unanimidad que ha prevalecido, han limitado el Derecho migratorio europeo a unos mínimos comunes.

Sin embargo, la colaboración en materia migratoria entre los Gobiernos europeos sí existió en el pasado, como muestran textos como la Convención de los Refugiados de 1951, o la multitud de acuerdos bilaterales sobre migración de trabajadores alcanzados en los años 60, en los que se encuentra el germen del actual derecho migratorio europeo. En los años 70, por el contrario, el objetivo en muchos países fue la integración, después de poner freno a la inmigración, y con las consecuencias que dicha opción implicaba para el Derecho internacional privado (aplicación del derecho del domicilio, no el de la propia nacionalidad). Desde los años 90, la inmigración ilegal ha motivado una mayor colaboración entre los Estados miembros en materia de control fronterizo y política migratoria. El paso decisivo en este sentido se dio en el Tratado de Ámsterdam, donde se establecieron los fundamentos de la política migratoria común. En el Título IV de este Tratado, referido al libre movimiento de personas, asilo e inmigración, se establecieron importantes competencias comunitarias relativas al asilo y la inmigración, áreas que, desde entonces, se han «comunitarizado». Multitud de normas se han aprobado en esta materia, como las relativas a la posición legal de los nacionales de terceros Estados, donde los artículos 61, 63 (3) y (4) del TCE, regulan sus derechos y condiciones de entrada y residencia. Tras el Tratado de Ámsterdam, el Consejo europeo de Tampere en octubre de 1999 acordó la creación de una política común europea de asilo e inmigración, sobre las bases siguientes: acuerdo con los países de origen, sistema común europeo de asilo, tratamiento justo de los nacionales de terceros países y gestión de los flujos migratorios. La intensa actividad legislativa que inició la Comisión europea tras el Consejo de Tampere se vio repentinamente interrumpida por los atentados del 11-S en Nueva York y Washington en 2001. A partir de entonces, y tanto en EEUU como en Europa, el objetivo prioritario fue la lucha contra la migración ilegal y el terrorismo.

Las Directivas relacionadas con migración y asilo otorgan un amplio margen de discrecionalidad a los Estados miembros, por lo que las legislacio-

nes nacionales no se han homogeneizado en esta materia. Estas diferencias provocan el turismo de foro, como ocurre en el caso de la legislación belga sobre reunificación familiar, mucho más laxa que la holandesa, lo que mueve a los interesados a mudarse a Bélgica hasta que su esposo/a nacional de un tercer Estado consigue el permiso de residencia, para a continuación regresar a Holanda. Estas prácticas aumentan el escepticismo hacia la función de la legislación de la UE, al crear lagunas y desequilibrios en elementos clave del estatus jurídico de los nacionales de terceros Estados en la UE. La Directiva del Consejo sobre el derecho a la reunificación familiar (2003/86/CE) fue objeto de un recurso del Parlamento Europeo ante el TJUE, que se pronunció en sentencia de 27 de junio de 2006. Esta decisión podría convertirse, según la autora, en un hito en la creación del futuro derecho europeo sobre los nacionales de terceros estados, ya que considera que la Directiva establece un mero esquema de mínimos, que cada Estado puede aplicar, incluso rebajando los beneficios previstos con anterioridad en su legislación interna.

La Directiva del Consejo 2003/109/EC, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, es uno de los hitos dentro del proceso de establecimiento de una política común europea en esta materia. Su base jurídica se encuentra en el artículo 63(4) del TCE. La Directiva confiere libertad de movimiento y residencia a los nacionales de terceros países que son residentes de larga duración, si bien se condiciona dicha libertad al cumplimiento de los requisitos en ella regulados (cinco años de residencia e independencia económica), así como a las exigencias de integración que pueda establecer cada Estado miembro. Por esta vía, se mantiene la diversidad de intereses de los Estados miembros, y se liquida el régimen de igualdad de trato de los nacionales de terceros países con los ciudadanos comunitarios, previsto en la Cumbre de Tampere. Como conclusión, y tras haber presentado el panorama actual, señala FOGLETS que el desarrollo de esta regulación podría realizarse en los próximos años a través del método abierto de coordinación. Sin embargo, dado el carácter flexible y no vinculante de este método, no parece capaz en principio obtener una gran reforma del Derecho migratorio europeo en el medio plazo.

El dilema que refleja la política social europea, dividida entre la economía social de mercado y las políticas ultraliberales es el objeto de la contribución de T. J. M. JACOBS, quien presenta la evolución de la política social de la UE en los últimos 25 años. Su punto de partida es que la afirmación de que muchos de los problemas actuales en Europa (paro, deslocalización, inmigración relacionada con la falta de integración, aumento de la distancia entre clases sociales) son vistos, por una parte de la opinión pública, como debidos a la acción, o más bien a la falta de acción social de una UE centrada en la búsqueda constante de la libre competencia y la apertura de los mercados. En definitiva, la UE estaría caminando aceleradamente hacia el desmantelamiento del Estado del bienestar. El papel del TJUE en este ámbito ha sido el de defensor de las libertades económicas frente a los derechos colectivos de los trabajadores, así en los casos *Viking*, *Laval* y *Rüffert*. Sin embargo, en última

instancia la responsable de esta evolución no sería la Unión Europea, sino el fenómeno más amplio de la globalización, ya que, en palabras del profesor BLANPAIN, de la Universidad de Lovaina, *«la globalización tiene una influencia asfixiante sobre las políticas sociales nacionales y el derecho laboral»*, por la competencia en la que obliga a incurrir a todos los Estados. A su vez, el Derecho comunitario tendría un impacto negativo en los derechos sociales de los Estados miembros, porque restringe la capacidad de los Estados miembros de legislar libremente en este sentido, y enfrentaría, según los *«ultraliberales»* a los que se refiere JACOBS, el modelo europeo a los exitosos modelos de Estados Unidos, China o India.

La falta de acción social de la UE no se debe a la falta de competencias previstas en los Tratados, en concreto en el artículo 137 del TCE, sino a la no utilización de estas competencias, que requieren, en la mayoría de los casos, la votación por mayoría cualificada o incluso la unanimidad en el Consejo. Los conflictos de intereses se multiplican, entre las asociaciones de empresarios y los sindicatos, por un lado, y entre los distintos Estados miembros, por otro, siendo el resultado final la falta de legislación social europea en los últimos años.

El papel de la Comisión europea es ambiguo en este ámbito, dado que por una parte promueve el comercio internacional, la apertura de los mercados y la privatización de servicios de interés general, y por otra parte realiza estudios sobre derecho laboral y conceptos como la *«flexiseguridad»*. En todo caso, la Comisión europea no ha tomado, según la opinión crítica de JACOBS, medidas concretas para aliviar los efectos de la destrucción de empleo y el desmantelamiento del Estado del bienestar.

La Constitución europea incluía cuatro líneas de refuerzo de la vertiente social de la UE: la inclusión de derechos fundamentales sociales en el texto de la Constitución; la inclusión de valores y objetivos sociales; el reconocimiento del estatus de interlocutores sociales y el diálogo social a nivel europeo; y la ampliación de los poderes del Parlamento Europeo en esta materia. Sin embargo, la Constitución no modificaba las competencias sociales de la UE, ni los procedimientos de votación, donde se mantuvo la unanimidad.

El Tratado de Lisboa, por su parte, no ha hecho ninguna contribución significativa a la imagen social de la UE. Se ha limitado a retocar el proyecto de Tratado constitucional, de forma positiva en el caso de los servicios de interés general, donde el Protocolo correspondiente establece que las previsiones del Tratado no afectan la competencia de los Estados miembros para ofrecer dichos servicios y regularlos. En definitiva, en la situación actual y de acuerdo con su ideario político, JACOBS aboga por el instrumento de la cooperación reforzada prevista en el artículo 20 TUE y artículos 326-334 del TFUE, que permitiría avanzar, a los Estados que así lo deseen, hacia la supervivencia del Estado social, en la línea del modelo escandinavo.

P. KIIVER presenta en su contribución una nueva visión de la reforma de los Tratados y su repercusión en relación con los Parlamentos nacionales. Tanto en la Constitución europea como en el Tratado de Lisboa, los Parlamentos nacionales han recibido una especial atención, siendo por primera

vez en 50 años mencionados en el cuerpo de un Tratado comunitario. Con ello, se pretende resaltar su posición como foros de control político con los que se identifican los ciudadanos, y principal institución democrática de los Estados miembros. A la vista de esta situación, el Tratado de Lisboa incorpora varias menciones favorables a los Parlamentos nacionales, algunas ya incluidas como declaraciones anexas al Tratado de Maastricht, como la necesidad de que los Parlamentos nacionales sean periódicamente informados para permitir el control de la actividad de sus Gobiernos en Bruselas; y el fomento de la cooperación interparlamentaria, también entre los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo. Estas provisiones se mantuvieron en el Tratado de Ámsterdam, y fueron ampliadas en la Constitución para Europa. El texto final del Tratado de Lisboa no sólo reproduce los términos de la Constitución, sino que los amplía. Pese a ello, se plantea KIIVER la cuestión de hasta qué punto estas provisiones encerrarían verdaderos poderes, o se trataría, más bien, de una mera invitación a la participación de los Parlamentos nacionales en los asuntos europeos, que como tal, carecería de carácter vinculante.

Los Parlamentos nacionales desempeñan un papel limitado en el proceso de toma de decisiones comunitario, protagonizado por las instituciones europeas, Comisión y Parlamento, y los Gobiernos representados en el Consejo. Las asambleas parlamentarias de los Estados miembros se presentan en principio por tanto como ratificadores de tratados y legislaciones nacionales. Sin embargo, sus competencias van más allá, dado que son los encargados del desarrollo del ordenamiento de cada Estado miembro, así como del control del ejecutivo y de su acción europea. Todos los Estados miembros de la UE son democracias parlamentarias o semi-parlamentarias, por lo que, al menos en teoría, las decisiones tomadas por el Ejecutivo de un Estado miembro en Bruselas pueden ser controladas por su Parlamento nacional. En la práctica, la realización de esa posibilidad depende de muchos factores, como el grado de información que reciben los miembros del Parlamento de las actividades del Ejecutivo, su voluntad de ser informados y de convertir los temas europeos en uno de los elementos desestabilizadores del Gobierno. La toma de decisiones en la UE es, en definitiva, fruto de una negociación compleja y con frecuencia confidencial, de carácter internacional e interinstitucional, donde el clásico control al ejecutivo de los Parlamentos nacionales es difícilmente aplicable. En la práctica, y pese a las previsiones del Tratado de Lisboa, los Parlamentos nacionales mantienen en general una actitud pasiva frente a los asuntos europeos, como receptores de información y de Derecho comunitario. El control del Ejecutivo se mantiene, por supuesto, si bien con notables diferencias entre los Estados miembros.

En un momento de debate sobre la legitimidad democrática y la eficacia del control sobre la toma de decisiones a nivel europeo, no es difícil justificar la inclusión del concepto de Parlamentos nacionales en los Tratados comunitarios, ya desde la década de los 90. Tanto la Constitución europea

como el Tratado de Lisboa³ mencionan a los Parlamentos nacionales como pilares del principio de democracia representativa en la UE. En el Tratado de Lisboa, los Parlamentos nacionales aparecen como receptores de información extensa y actualizada sobre los avances europeos, y por ello deben recibir información sobre todos los documentos de consulta de la UE y el Programa anual de trabajo de la Comisión, informes del Tribunal de Cuentas, así como los «proyectos de actos legislativos», término amplio que incluye propuestas de la Comisión, iniciativas legislativas de un grupo de Estados miembros, peticiones del TJUE, recomendaciones del BCE y del Banco Europeo de Inversiones para la adopción del derecho comunitario. Los órdenes del día y las actas del Consejo que versen sobre un acto legislativo, deben así mismo enviarse a los Parlamentos nacionales. El artículo 308 TCE prevé la notificación a los Parlamentos nacionales de la aplicación de la cláusula de flexibilidad, que permite la adopción de medidas que persigan un objetivo comunitario sin tener una base legal específica. El control parlamentario de las actividades de EUROPOL y EUROJUST también se prevé, de tal modo que los Parlamentos nacionales deben ser notificados sobre las solicitudes de adhesión y las iniciativas de revisión de los Tratados. Los Parlamentos nacionales deben también ser notificados de cualquier iniciativa para aplicar el procedimiento simplificado de revisión de los Tratados, que permite al Consejo europeo, con el consentimiento del Parlamento, adoptar unánimemente el método de co-decisión o mayoría cualificada en una determinada política, sin tener que comenzar todo el procedimiento de reforma de los Tratados. Se prevé por otra parte en el Tratado de Lisboa el veto individual y vinculante de cualquier Parlamento nacional a la aplicación de una reforma simplificada de los Tratados. El Protocolo 1 del Tratado de Lisboa prevé que se concedan ocho semanas a los Parlamentos nacionales desde el momento en que una iniciativa se pone a su disposición y hasta la fecha en que dicha

³ Artículo 1-46(2) de la Constitución europea; artículo 1(12) del Tratado de Lisboa: «Los Parlamentos nacionales contribuirán activamente al buen funcionamiento de la Unión, para lo cual:

- a) serán informados por las instituciones de la Unión y recibirán notificación de los proyectos de actos legislativos de la Unión de conformidad con el Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea;
- b) velarán por que se respete el principio de subsidiariedad de conformidad con los procedimientos establecidos en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad;
- c) participarán, en el marco del espacio de libertad, seguridad y justicia, en los mecanismos de evaluación de la aplicación de las políticas de la Unión en dicho espacio, de conformidad con el artículo 70 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y estarán asociados al control político de EUROPOL y a la evaluación de las actividades de EUROJUST, de conformidad con los artículos 88 y 85 de dicho Tratado;
- d) participarán en los procedimientos de revisión de los Tratados, de conformidad con el artículo 48 del presente Tratado;
- e) serán informados de las solicitudes de adhesión a la Unión, de conformidad con el artículo 49 del presente Tratado;
- f) participarán en la cooperación interparlamentaria entre los Parlamentos nacionales y con el Parlamento Europeo, de conformidad con el Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea».

iniciativa sea incluida en el orden del día del Consejo, con la finalidad de que los Parlamentos nacionales controlen el cumplimiento del principio de subsidiariedad.

En principio, podrían calificarse los avances previstos en el Tratado de Lisboa en relación con los Parlamentos nacionales como simbólicos y carentes de contenido real. Y ello, porque en definitiva lo que se pretende con ellos es un equilibrio entre una intervención parlamentaria que sea suficientemente intensa para ser creíble, pero no tan enérgica como para alterar el juego de fuerzas entre los intereses supranacionales y nacionales. Es decir, más importante que el poder real que conceden estas provisiones, lo relevante sería el grado en el que puedan estimular a los Parlamentos nacionales a usar los poderes que ya tienen. Por tanto, en la medida en que puedan favorecer el debate y la actividad de los Parlamentos nacionales en temas europeos, merecerían, según el autor, una valoración positiva.

El análisis de la democracia y el control en el sistema político europeo es abordado por W. VAN GERVEN desde la óptica del sempiterno debate sobre la legitimidad democrática para la UE, con frecuentes comparaciones con el sistema político de Estados Unidos, al que toma como modelo de referencia.

Las causas del fracaso del proceso constitucional europeo son múltiples, y van desde el malestar de los votantes, que fueron consultados sobre la Constitución europea en un momento de crisis, donde otros muchos temas parecían más relevantes ante la opinión pública que el planteado en el referéndum; hasta el propio recurso al referéndum, frente a la tradicional ratificación de las reformas de los Tratados comunitarios por vía parlamentaria; pasando por el complejo texto del proyecto constitucional, compuesto por 448 artículos, con 36 protocolos adjuntos, 2 anexos, 30 declaraciones sobre artículos concretos, 10 declaraciones sobre los protocolos y 7 declaraciones hechas por los Estados miembros.

La evolución de la UE, desde la organización internacional de 6 ó 15 miembros y de carácter fundamentalmente económico y tecnocrático, hasta la actual Unión de 27 miembros, con muy distintos antecedentes históricos y que afecta en su funcionamiento a multitud de cuestiones ligadas a la soberanía nacional de cada Estado, exigiría aumentar el carácter democrático del funcionamiento de la UE. La UE no es un Estado, pese a contar con elementos como una población, un territorio, un gobierno o el poder para mantener relaciones con otras entidades internacionales, ya que carece de un ejército, una policía europea, de un derecho criminal europeo o de la capacidad de imponer impuestos a sus ciudadanos. Estas facultades, vinculadas al núcleo de la soberanía, se reservan a los Estados miembros, en el artículo 4(2) del TUE. Pese a ello, la legitimidad democrática que necesita la UE podría conseguirse, según VAN GERVEN, a través de las técnicas que utilizan para ello los Estados: el control político del ejecutivo comunitario —la Comisión—, en el Parlamento; el reconocimiento del Estado de Derecho; y la promoción del buen gobierno y la transparencia. El Tratado de Lisboa ha introducido cambios en relación con cada una de estas técnicas. El control de la Comisión

europea en el Parlamento se mantiene, con el mismo sistema de nombramiento de los Comisarios por el Consejo y el Parlamento, si bien el Consejo debe ahora tener en cuenta el resultado de las elecciones al Parlamento europeo a la hora de nombrar al Presidente de la Comisión. El cese de los Comisarios continúa siendo, sin embargo, una competencia del Presidente de la Comisión, no del Parlamento. El Estado de Derecho se realizaba ya antes del Tratado de Lisboa en toda su extensión en el primer pilar, donde los actos de las instituciones comunitarias son controlados por el TJUE. Sin embargo, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, se extiende este control a los actos del Consejo y a los actos que afecten directamente a una persona y que no necesiten ejecución, como por ejemplo una violación de derechos humanos. La Política Común de Seguridad y Defensa (PESD) continúa sin estar dentro de las materias competencia del TJUE, mientras que todas las materias que pertenecían al tercer pilar se someterán al control del TJUE, con las excepciones previstas en el artículo 276 TFUE. La transparencia de la UE se relaciona con el papel de los Parlamentos nacionales, que tiene sin embargo en el Tratado de Lisboa un carácter fundamentalmente simbólico. Por ello, si bien el Tratado de Lisboa contiene importantes cambios, ninguno de ellos supone un giro radical en cuanto a la legitimidad democrática de la UE. La institución que resulta más reforzada tras esta reforma sería el Consejo, dado que la Comisión mantiene su capacidad de presentar iniciativas, pero no refuerza sus competencias; y el Parlamento Europeo se beneficia sólo parcialmente de las nuevas competencias legislativas y presupuestarias, así como del establecimiento simbólico de la co-decisión como procedimiento legislativo ordinario. En este estado de cosas, se impone la consecución de una mayor legitimidad democrática. Destaca la mención, por primera vez en la obra, de la posibilidad que efectivamente exista un punto de no retorno en la evolución de la UE, que tal vez ya se habría alcanzado, tanto en el mercado interior como en la entidad política europea.

Realiza VAN GERVEN una propuesta detallada de un nuevo sistema de designación de los miembros de la Comisión europea, sobre la base de los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo, con la finalidad de aumentar su legitimidad democrática si bien esta iniciativa, al igual que otras planteadas en el texto, tendrán que esperar para ver la luz.

El debatido tema de la legitimidad democrática de la UE es objeto así mismo del artículo de Koen LENAERTS y Nathan CAMBIEN, para quien esta legitimidad puede observarse desde dos perspectivas, bien como legitimidad de origen, por la que las decisiones deben ser tomadas por un órgano legitimado por su carácter representativo de los ciudadanos; bien como legitimidad de resultado, ya que el nivel europeo es, en ciertas áreas, el más eficiente para la toma de decisiones.

Por una parte, la legitimidad democrática de la UE se deriva de varios factores de origen externo: la representatividad de sus instituciones, y en especial en el Tratado de Lisboa se incrementa la del Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales; la mayor participación de los ciudadanos prevista

en el artículo 11 del TUE; y el aumento de la transparencia en la actuación de las instituciones. El Tratado de Lisboa simplifica los procedimientos, los principios fundamentales y la división de competencias (competencias exclusivas, competencias compartidas y medidas de apoyo); y prevé un aumento de transparencia en la actuación de las instituciones, con medidas como la previsión de reuniones públicas del Consejo (artículo 16.8 TUE), cuando debate y vota iniciativas de carácter legislativo; o la extensión del derecho de acceso a los documentos, extendido a todas las instituciones de la UE y a documentos en cualquier soporte.

Por otra parte, la legitimidad democrática de la UE se fundamenta en la naturaleza de sus propios actos, ya que esta legitimidad será mayor cuanto mayor sea la eficacia de la toma de decisiones en aquellas políticas que sean gestionadas de una forma más eficaz por la UE que por los Estados miembros. El Tratado de Lisboa introduce cambios en el régimen jurídico de las instituciones europeas, con la finalidad de reconciliar los requisitos de eficacia de sus decisiones y control de las mismas. Así, en el caso del Parlamento Europeo, se mantiene la elección por sufragio universal directo, si bien se limita el número total de sus miembros; el Consejo europeo, por su parte, es reconocido formalmente como institución de la UE y ve sus competencias definidas, y sometidas al control del TJUE; el Consejo adoptará diferentes formatos de reunión, siendo en todo caso presidido por un trío de Estados miembros por un periodo de 18 meses; mientras que la Comisión europea incluye en su estructura la nueva figura del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, y verá reducido el número de Comisarios a partir del 1 de noviembre de 2014. El procedimiento de toma de decisiones adquiere así mismo un carácter más democrático, con la supresión de la estructura de los tres pilares (si bien se mantienen ciertas reservas en la Política Común Exterior y de Seguridad) y la extensión de la co-decisión como procedimiento legislativo ordinario. En relación con la ejecución de las decisiones, el Tratado de Lisboa establece un nuevo sistema de aplicación de actos legislativos, que diferencia entre actos delegados y actos de ejecución. La Comisión europea continúa siendo el principal poder ejecutivo de la UE, dentro del marco establecido por el legislador (Consejo-Parlamento Europeo) y bajo un control más estrecho del Parlamento Europeo. Estos cambios suponen una mayor legitimidad democrática del sistema, si bien LENAERTS y NATHAN consideran que la división entre actos delegados y ejecutivos no está perfectamente delimitada y la regulación podría haberse hecho de un modo menos formalizado.

Otro de los elementos claves del funcionamiento de la UE que se mantiene en el Tratado de Lisboa es el referido a la cooperación reforzada. Este mecanismo se hace más atractivo en el nuevo Tratado, reduciendo los requisitos y equiparándolos en todas las áreas, ya que bastará que nueve Estados miembros decidan iniciar este procedimiento, y que sea autorizado por el Consejo, por mayoría cualificada o unanimidad.

En definitiva, si bien es susceptible de mejora, el Tratado de Lisboa es, según LENAERTS y CAMBIEN, un paso en la dirección correcta, que acercará la UE a los ciudadanos y aumentará la eficacia de su funcionamiento, especialmente a través de mecanismos como la cooperación reforzada.

En su artículo sobre la transparencia en la UE, Carol HARLOW presenta el dilema entre la posición de las instituciones, de protección de la confidencialidad de sus trabajos en aras del interés general, y los derechos individuales de los ciudadanos a conocer esas informaciones. La visión de la UE sobre esta cuestión aparece recogida en el Libro Blanco de la Comisión sobre la Gobernanza europea, que se basa en cinco principios: apertura, en el sentido de aumentar la transparencia en el funcionamiento de las Instituciones; participación ampliada de los ciudadanos en la toma de decisiones comunitarias; responsabilidades efectivas de los órganos implicados en el proceso legislativo y en la ejecución de las políticas comunitarias; eficacia en las medidas que se adopten, y coherencia entre los objetivos políticos y las acciones emprendidas para conseguirlos.

La naturaleza de la transparencia, entendida como derecho individual o colectivo, es sometida a un extenso análisis por HARLOW, en el que se tiene en cuenta la opinión del TJUE, según el cual se trataría de un derecho individual y por ello, los titulares del mismo deberían demostrar un interés legítimo que justifique la solicitud de una información. El Reglamento 1049/2001, piedra de toque de la regulación de esta materia, es contrastado con la legislación de los países nórdicos, pionera en la regulación de la transparencia administrativa, para concluir que la UE estaría más próxima a la regulación de secretos oficiales que a la legislación de libertad de información.

La Directiva de protección de datos (95/46), por su parte, aparece como otra de las normas fundamentales de este conjunto legislativo europeo, en la medida en que coordina las legislaciones nacionales, al tiempo que deja un margen de maniobra a los Estados miembros en su aplicación. Las múltiples bases de datos europeas justifican la necesidad de esta regulación, y en especial el Sistema de Información Schengen (SIS). Sin embargo, la Directiva de protección de datos no se aplica en materias relacionadas con la política de seguridad y la lucha contra el terrorismo.

El objeto de la crítica no es tanto la ausencia de libertad de información o de legislación de protección de datos en la UE, sino el carácter parcial y oscuro de esta legislación, que sería contrario por definición a la ansiada transparencia en la actividad de las instituciones de la UE. Los puntos oscuros son múltiples, valga como ejemplo la duda que se plantea sobre la aplicabilidad o no de estas medidas a los asuntos de justicia e interior; o los criterios que deben aplicarse en caso de colisión entre las normas de protección de datos y las que regulan la libertad de información. El derecho de acceso a la información es aún objeto de una regulación imperfecta en la UE, pese a los esfuerzos en este sentido de los Defensores del Pueblo europeos. El TJUE tampoco ha logrado establecer un cuerpo de jurisprudencia consolidado, dado que con frecuencia ha permitido a las ins-

tuciones europeas proteger privilegios institucionales en nombre de un supuesto interés general. La voluntad política tampoco aboga por el progreso hacia una mayor transparencia, en el clima actual de preocupación por la seguridad. En este contexto, HARLOW plantea la alternativa entre atribuir la responsabilidad de defender la transparencia a los Gobiernos de los Estados miembros y los Parlamentos nacionales, con lo que se corre un serio riesgo de heterogeneidad en las regulaciones de cada Estado, o bien atribuir dicha responsabilidad a la UE. Cabe añadir que no deberían esperarse resultados muy esperanzadores a través de esta segunda opción, de mantenerse el criterio restrictivo en asuntos de justicia e interior.

El análisis de la democracia y el control político en la UE finaliza con la contribución de L. F. M. VERHEY, que aborda las distintas formas de control del ejecutivo en la Unión Europea. Partiendo del hecho, reiterado en múltiples ocasiones, de que la Unión Europea no es un Estado, y no puede considerarse como un régimen parlamentario en el sentido estricto del término, el control que puede existir en el seno de la Unión será por tanto sólo en cierta medida parlamentario. El Parlamento Europeo puede, en teoría, aprobar una moción de censura que forzaría la dimisión de la Comisión Europea, pero no puede ni siquiera en teoría cesar individualmente a un Comisario. Dado que las funciones ejecutivas del Consejo se han visto ampliadas tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, se plantea el necesario control de sus actos, que se realiza actualmente en dos niveles. A nivel europeo, el Consejo responde ante el Parlamento Europeo, dado que el artículo 15(5) del TUE prevé que el Presidente del Consejo informe a la Cámara después de cada Consejo. Sin embargo, el Parlamento Europeo carece de la potestad de aplicar ningún tipo de sanción política al Consejo, en caso de que la mayoría parlamentaria encontrase inaceptables las explicaciones del Presidente del Consejo. Ello responde a la lógica institucional del sistema político de la UE, ya que los miembros del Consejo son ministros de los Gobiernos nacionales, controlados por el Parlamento de su Estado miembro junto con el resto del Gobierno al que pertenecen. En este sentido, el Tratado de Lisboa sólo prevé mayores competencias de control de los Parlamentos nacionales en lo relativo al área de libertad, seguridad y justicia; mientras que sólo determinados Parlamentos nacionales controlan realmente a sus miembros en el Consejo. En todo caso, cada Parlamento nacional podría controlar a su representante en el Consejo, no a la institución en su totalidad. Por ello, aumentar las facultades ejecutivas del Consejo, lejos de resolver el problema, contribuiría a aumentar el déficit democrático de la UE. Una alternativa sería parlamentarizar el sistema político europeo, aumentando el papel ejecutivo de la Comisión europea. Sin embargo, el Tratado de Lisboa aumenta la relevancia del Consejo, al que dota de un Presidente permanente, fruto del deseo de continuar la integración europea y de la aversión de los Estados miembros a dar mayor poder a la Comisión y el Parlamento Europeo.

Ante este panorama, en el que no cabe un control extenso ni por el Parlamento Europeo ni por los Parlamentos nacionales, cabe optar por

el control horizontal, en el que las instituciones europeas responden directamente ante la sociedad civil a nivel europeo. Esta técnica, propia de una buena práctica administrativa, plantea sin embargo dos problemas: la representatividad de la sociedad civil, y la diferencia entre dar información y controlar, dado que el control implica la posibilidad de una sanción que no existe en el caso de la mera información. En su conjunto, el control horizontal se presenta por tanto como una técnica “suave” que no podría equiparar sus resultados al control parlamentario.

Sí cabe aplicar sin embargo al funcionamiento del sistema comunitario una serie de principios comunes a los Estados miembros, que según el artículo 6 del TUE se encuentran en la base de la UE: *«Los derechos fundamentales [...] que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros formarán parte del Derecho de la Unión como principios generales»*. Podría, de acuerdo con este artículo, entenderse que el control político del ejecutivo es un principio común a todos los Estados miembros que también lo es de la UE. Para aplicar de una forma eficaz este principio, sería necesario evitar la fragmentación del Ejecutivo con el frecuente recurso a la creación de Agencias independientes; así como aumentar la transparencia en la actuación de todas las Administraciones y la propia calidad del control que se realiza de esa actuación, evitando la creación de un aparato burocrático nuevo, con la única finalidad de controlar la burocracia ya existente.

El problema fundamental para el establecimiento de un control eficaz del ejecutivo en la Unión Europea radica en la complejidad de la estructura constitucional, que comparte rasgos intergubernamentales y supranacionales. Queda abierta por ello la puerta a nuevas propuestas y más profundas investigaciones sobre el sistema político europeo y las posibles aportaciones de los sistemas nacionales al mismo.

La última parte de la obra, que mira al futuro del constitucionalismo europeo, comienza con un análisis de L. F. M. BESSELINK sobre la naturaleza de la Constitución europea en la actualidad. Tras el fracaso de la Constitución europea en 2005 y la decepción que ello causó en el mundo académico, BESSELINK nos presenta una nueva reflexión sobre el constitucionalismo europeo.

Parte de la distinción entre Constituciones revolucionarias y evolutivas, para incluir a la Constitución europea en el segundo grupo de Constituciones históricas o evolutivas. Las consecuencias de esta afirmación son múltiples, ya que no se podrán aplicar criterios formales para determinar el carácter constitucional u ordinario de una norma europea; y por ello mismo, la línea divisoria entre normas constitucionales y el resto no estará perfectamente definida.

Las características de los Tratados comunitarios confirmarían esta impresión inicial, en varios aspectos. En primer lugar, el carácter constitucional de los Tratados comunitarios, frente a las normas de origen nacional, tiene muchos precedentes históricos, como la Unión de Utrecht en los Países Bajos o los Acuerdos de Dayton en la Antigua Yugoslavia. En cuanto al procedi-

miento de reforma de los Tratados, está previsto en el propio texto del Tratado (artículo 48 del TUE), lo que sería otro elemento propio de su carácter constitucional, ya que si bien aparece una Conferencia intergubernamental, predomina con carácter general el papel de las instituciones europeas. En todo caso, el carácter constitucional de los Tratados no se ceñiría únicamente a criterios formales, dado que los criterios sustantivos compartidos por los Estados miembros, basados en la idea de constitucionalismo entendida como Gobierno limitado, deben ser considerados como una parte fundamental del Derecho constitucional europeo.

El intento de la Convención para el Futuro de Europa de consolidar todo el acervo comunitario en un solo texto, la Constitución para Europa, fue sin duda loable, pero como señala BESSELINK, no todo su contenido era constitucional, en especial, no lo era su parte III, ni tampoco todos los aspectos constitucionales de la UE estaban efectivamente incluidos en las partes I y II. En última instancia, el carácter constitucional o no de una norma no depende de la forma que ésta adopte, sino de su contenido.

Vista la intensa evolución de la UE desde sus inicios, y teniendo en cuenta así mismo la situación actual, la Constitución europea tiene que ser, por necesidad, pragmática, atenta a las tradiciones constitucionales de los Estados miembros y especialmente a los puntos comunes a todos ellos, y cauta con los elementos divergentes que provocarán, con toda seguridad, un conflicto en caso de ser planteados. El carácter acumulativo de la Constitución europea, entendida en un sentido histórico, debe ser tenido en cuenta, en la medida en que permite incluso incluir aspectos del concepto opuesto de Constitución, el revolucionario, como el concepto formal de Constitución.

Si bien BESSELINK defiende un concepto sustantivo de Constitución, presupone la necesidad de un texto constitucional europeo, lo que se presenta como un proyecto a largo plazo en el momento actual, dominado por el desarrollo de las previsiones del recién inaugurado Tratado de Lisboa.

La cuarta y última parte de la obra relativa al futuro del constitucionalismo europeo se cierra con las reflexiones de R. A. WESSEL sobre la unidad constitucional de la UE y la creciente irrelevancia de la estructura de los pilares, tras la supresión de esta estructura en el Tratado de Lisboa.

Wessel analiza las diferencias actuales entre las áreas tradicionalmente enmarcadas en los tres pilares, el comunitario, la política exterior y de seguridad común (PESC) y la cooperación policial y judicial en materia penal (CPJP). En últimos 15 años, el desarrollo del ordenamiento jurídico comunitario ha allanado el camino para la convergencia de la Unión Europea y la Comunidad Europea prevista en el Tratado de Lisboa. Las diferencias entre el primer pilar, por un lado, y el segundo y el tercer pilar por otro lado, se han reducido, en efecto, en distintos aspectos. El monopolio de la Comisión en la iniciativa legislativa comunitaria no existe en la PESC y la CPJP, donde son los Estados miembros quienes ejercen generalmente el derecho de iniciativa, y en concreto, el Estado miembro que ostenta la Presidencia rotatoria del Consejo. La Comisión europea está presente sin

embargo en la PESC, a través de la Dirección General de Relaciones Exteriores y sobre la base del artículo 27 del Tratado, ya que la cooperación de los Estados miembros con la Comisión europea es, en este ámbito, muy estrecha. Hoy habría que añadir a este análisis el proyecto de un Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), previsto en el Tratado de Lisboa y que, pese a encontrarse aún en fase de formación, supone el establecimiento de una nueva estructura que reforzará la acción de la UE en sus relaciones exteriores, compuesta por funcionarios procedentes de la Comisión, de la Secretaría del Consejo y de los cuerpos diplomáticos nacionales. En todo caso, tanto en la actualidad como en el momento de instauración completa del Servicio Exterior, la interconexión entre el primer y el segundo pilar es muy intensa, a todos los niveles, tanto políticos como funcionariales. La comunitarización de la PESC se acentuó, por otra parte, tras los Tratados de Ámsterdam y Niza, en los que se introdujo la posibilidad de votación por mayoría cualificada en esta materia. En la práctica, también es indicativo el hecho de que el orden del día de las sesiones del Consejo no diferencie entre asuntos comunitarios y asuntos relativos a la PESC, por lo que es tarea de los servicios jurídicos del Consejo controlar esta diferencia y aplicar el régimen jurídico correspondiente a cada punto. Otro elemento que contribuyó a debilitar el carácter intergubernamental de las decisiones en materia de política exterior fue la creación del Alto Representante de la UE para la PESC, que con frecuencia asumió la representación de los Estados miembros en el exterior. La figura prevista en el Tratado de Lisboa del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad representa un elemento clave en la nueva PESC, al mismo tiempo que ocupa la vicepresidencia de la Comisión europea, en lo que supone un paso más en la combinación de relaciones exteriores en el marco de la PESC y fuera de él. El papel del Parlamento Europeo en la PESC se ha visto así mismo aumentado, tras el surgimiento de más asuntos que no se encuadran en un único pilar, como la lucha contra el terrorismo y a través no ya de las previsiones de los Tratados, sino de acuerdos interinstitucionales firmados por el Parlamento Europeo con el Consejo y la Comisión Europea. En cuanto a las normas que se usan en el ámbito de la PESC, no son las directivas y reglamentos, sino las decisiones, en la terminología del Tratado de Lisboa. La diferencia entre ambos tipos de normas no es tan radical como pudiera parecer, dado que pese a carecer de carácter vinculante desde un punto de vista formal, las decisiones acordadas en la PESC realmente vinculan a los Estados miembros en sus políticas individuales. Los principios de efecto directo y primacía, característicos del derecho comunitario, no son en principio aplicables en la PESC, pero tampoco son ajenos a este orden jurídico. Pese a que el TJUE aún no se ha pronunciado en este sentido, el Tratado de Lisboa acentúa el carácter vinculante de las normas de la PESC, señalando la obligación de lealtad de los Estados miembros en su artículo 24.3.

La PESC ha evolucionado desde un sistema intergubernamental a un sistema basado en el derecho de los tratados y en el funcionamiento de las instituciones europeas, que han producido un importante cuerpo normativo en relación con la política exterior y de seguridad común. Esta «bruselización» no implica una total identidad entre las políticas comunitarias y la PESC, dado que se trata de políticas separadas pero, en última instancia, inseparables. En la misma línea, el tercer pilar relativo a la cooperación policial y judicial en materia penal ya ha sido analizado por el TJUE a la luz de los principios del Derecho comunitario. Esta arquitectura constitucional de los tres pilares, en términos del TJUE, sería la base de la unidad constitucional europea, en la que las normas no pueden ser interpretadas únicamente en el marco de su sub-sistema, pero tampoco pueden aplicarse todos los principios indistintamente en cada área. El Tratado de Lisboa previsiblemente reforzará la unidad constitucional europea, pero al igual que en los sistemas políticos estatales, la realidad tiende a evolucionar por caminos distintos a los previstos en las Constituciones, como ha demostrado la historia de la Unión Europea y la de cada uno de sus Estados miembros.