

EL SISTEMA DE FUENTES EN LA CONSTITUCIÓN EUROPEA

Francisco Balaguer Callejón*

SUMARIO

- 1.- Hacia un sistema constitucional de fuentes*
- 2.- Constitución y Tratado*
- 3.- El nuevo sistema de fuentes*
- 4.- La Constitución europea*
- 5.- Principios, valores y objetivos constitucionales*
- 6.- Las leyes europeas*
- 7.- Los reglamentos europeos*
- Conclusiones*

1. HACIA UN SISTEMA CONSTITUCIONAL DE FUENTES

La simplificación y racionalización de los instrumentos normativos a través de los cuales se ejercían las competencias por las instancias europeas será uno de los desafíos que se aborden en el Proyecto CEu. En la Declaración de Laeken se plantea justamente este tema como uno de los que tendría que resolver la Convención con la idea de «simplificación de los instrumentos de la Unión»¹. Respecto de las fuentes del Derecho, el Proyec-

* Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada y Catedrático Jean Monnet de Derecho Constitucional Europeo.

¹ «No sólo es importante la cuestión de qué hace cada uno; importa igualmente determinar cómo actúa la Unión y cuáles son los instrumentos que utiliza. Las modificaciones sucesivas de los Tratados han conllevado en todas las ocasiones una proliferación de instru-

to Ceu intenta esa racionalización en las direcciones apuntadas en Laeken, por un lado con la reducción del número de instrumentos normativos (de quince a seis), y por otro lado en la diferenciación entre medidas legislativas y medidas reglamentarias. Las modificaciones que aporta el Proyecto Ceu respecto del sistema de fuentes del Derecho suponen un avance importante, con el intento de establecer un sistema ordenado de fuentes en el Título I-V del Proyecto, relativo al ejercicio de las competencias de la Unión. En el Capítulo I, que contiene las «disposiciones comunes» se establecen nuevos tipos de fuentes que sustituyen a las anteriores, con la finalidad de amoldar las categorías básicas previas (directivas y reglamentos) a esquemas más cercanos a una ordenación constitucional.

En esa línea, el primer paso se da justamente en la cabecera del sistema de fuentes, en la propia Constitución. En efecto, ya en la Declaración 23 de Niza, relativa al futuro de la Unión Europea se había planteado la cuestión de «la simplificación de los Tratados con el fin de clarificarlos y facilitar su comprensión, sin cambiar su significado». En Laeken se avanza sobre esa reflexión y se aborda directamente la necesidad de proceder a una simplificación de los Tratados que pudiera conducir a la elaboración de un texto constitucional².

mentos y las directivas han ido evolucionando progresivamente para convertirse en actos legislativos cada vez más detallados. Resulta, pues, esencial preguntarse si no deben definirse mejor los distintos instrumentos de la Unión y si no hay que reducir su número. Con otras palabras, ¿debe introducirse una distinción entre medidas legislativas y medidas de aplicación? ¿Debe reducirse el número de instrumentos legislativos: normas directas, legislación marco e instrumentos no vinculantes (dictámenes, recomendaciones, coordinación abierta)? ¿Es o no deseable recurrir más a menudo a la legislación marco, que deja más margen a los Estados miembros para realizar los objetivos políticos? ¿Para qué competencias son la coordinación abierta y el reconocimiento mutuo los instrumentos más adecuados? ¿Sigue siendo el principio de proporcionalidad la base de partida?».

² Así, bajo el epígrafe «El camino hacia una Constitución para los ciudadanos europeos», se dice lo siguiente: «En el momento actual, la Unión Europea funciona con cuatro tratados. Los objetivos, competencias e instrumentos políticos de la Unión se encuentran diseminados en el conjunto de esos tratados. Para conseguir mayor transparencia es indispensable una simplificación. Cabe formular a este respecto cuatro series de preguntas. La primera serie se refiere a la simplificación de los actuales tratados sin cambiar su contenido. ¿Hay que revisar la distinción entre la Unión y las Comunidades? ¿Qué hacer con la división en tres pilares? Es preciso reflexionar a continuación sobre una posible reorganización de los tratados. ¿Debe hacerse una distinción entre un tratado básico y las demás disposiciones de los tratados? ¿Debe concretarse esta distinción mediante una separación de los textos? ¿Puede esto conducir a hacer una distinción entre los procedimientos de modificación y de ratificación del tratado básico y de las demás disposiciones de los tratados? Hay que preguntarse además si la Carta de Derechos Fundamentales debe integrarse en el tratado básico y plantearse la cuestión de la adhesión de la Comunidad Europea al Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos. Por último, se plantea la cuestión de si esta simplificación y reorga-

La opción por elaborar un texto constitucional es, sin duda, la de mayor trascendencia en lo que al sistema de fuentes se refiere (aunque supere, con mucho esta dimensión específica). Esa opción estaba ya prefigurada por el propio proceso de elaboración del Tratado, si bien ese proceso sólo en sentido amplio o genérico puede ser considerado como un proceso constituyente. Lo es, desde luego, en cuanto al resultado si entendemos que el Tratado da lugar a una Constitución para Europa, por más que esa Constitución presente algunas deficiencias desde el punto de vista del Derecho constitucional. Lo es también, en ese sentido amplio, en cuanto al proceso mismo, ya que la elaboración del Tratado constitucional no ha seguido los pasos habituales de que hasta ese momento (a salvo del precedente de la elaboración de la Carta de Derechos Fundamentales, cuya naturaleza constitucional también es clara) se había seguido para la modificación de los Tratados.

Resulta significativo que el modelo de Convención se haya asumido específicamente tanto en la elaboración de la Carta de Derechos Fundamentales cuanto en la elaboración del propio texto constitucional (al que se incorpora la Carta). No obstante, la singularidad del proceso no es suficiente para caracterizar al texto resultante como Constitución. Por otro lado, si bien el proceso mismo nos acerca al ámbito constituyente, también es cierto que no ha habido en la formulación del texto por la Convención más que una actividad «preconstituyente» si queremos definirla así, por cuanto que los sujetos políticos siguen siendo los Estados.

Que los Estados sean los actores del proceso constituyente no supone que el resultado final de ese proceso no sea una auténtica Constitución. Un pacto federal también da lugar a una Constitución, máxime cuando ese pacto es adoptado por órganos democráticos y sometido a ratificación posterior en cada Estado. Cuestión distinta es la del grado de desarrollo de ese pacto, que no es propiamente federal y del Derecho constitucional de que pueden dotarse los Estados actualmente en el proceso de integración europea, si tenemos en cuenta los factores que dificultan un desarrollo similar al de los órdenes constitucionales internos (en relación con el tipo de Constitución adecuada al proceso de integración)³. Más allá de las dificultades

nización no deberían conducir a plazo a la adopción de un texto constitucional. ¿Cuáles deberían ser los elementos básicos de esa Constitución, los valores que la Unión profesa, los derechos fundamentales y los deberes de los ciudadanos, o las relaciones de los Estados miembros dentro de la Unión?».

³ A este respecto, me remito a mis trabajos «Die europäische Verfassung auf dem Weg zum Europäischen Verfassungsrecht», *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, Mohr Siebeck, Tübingen, Bd. 53, 2005 y «El debate constitucional en la Unión Europea: ¿Hacia una Constitución de la Unión Europea?», en prensa.

objetivas, no puede dejar de señalarse que posiblemente los Estados podrían haber avanzado más en el proceso de constitucionalización, para corresponder así a los deseos de los ciudadanos.

Comoquiera que la Constitución es el factor regulador del sistema de fuentes, los déficits constitucionales se reflejan necesariamente en el conjunto del sistema. La clarificación del poder último regulador, de la «norma fundamental» del sistema, por utilizar los términos kelsenianos⁴ es importante para determinar las relaciones internas entre las fuentes, su régimen jurídico, y las relaciones con los ordenamientos estatales. A medida que avance el proceso de constitucionalización y se clarifique este extremo fundamental, se podrá ir simplificando el sistema y ganando en seguridad jurídica.

Como se puede comprender, la clarificación y sistematización no depende sólo de las soluciones que se aporten en relación con el sistema de fuentes. Por el contrario, los aspectos institucionales y competenciales mediatizan la eficacia de las transformaciones del sistema de fuentes. Esto se explica porque, en realidad, forman parte, en sentido amplio, del sistema de fuentes, por cuanto que integran el sistema de normas sobre la producción jurídica que conforma la «Constitución material», en el sentido kelseniano de este término⁵. No es posible abordar aquí, sin embargo, más que de manera tangencial estos extremos, en la medida en que incidan en la formulación del sistema de fuentes⁶.

Debe dejarse señalado, en todo caso, que no es pensable que el sistema deje de tener la condición singularmente dinámica que le ha caracterizado desde su nacimiento y especialmente en los últimos años. Puesto que las transformaciones institucionales y competenciales inciden en el sistema de fuentes, cabe esperar que haya transformaciones no sólo endógenas sino también exógenas. De hecho, esa virtualidad para adaptarse a las necesidades externas ha estado en la base de la proliferación de actos jurídicos previa a la Constitución, para prefigurar o para dar respuesta a nuevas necesidades competenciales⁷.

⁴ Cfr. al respecto mi trabajo *Fuentes del Derecho*, Tecnos, Madrid, 1991 y 1992.

⁵ Cfr. Reine Rechtstehre, 2ª Edición, de 1960, Franz Deuticke, Viena, reimpresión de 1967, p. 228: «Verfassung wird hier in einem materiellen Sinn, das heißt: mit diesen Worte wird die positive Norm oder die positiven Normen verstanden, durch die die Erzeugung der generellen Rechtsnormen geregelt wird».

⁶ Sobre las cuestiones competenciales, me remito a mi trabajo «Las competencias de la Unión Europea y los principios de subsidiariedad y proporcionalidad», *Revista de Estudios Autonómicos*, nº 4 (Julio-Diciembre de 2003).

⁷ Cfr., al respecto, A.v.Bogdandy, J. Bast y F. Arndt «Tipología de los actos en el Derecho de la Unión Europea. Análisis empírico y estructuras dogmáticas en una presunta jungla», *REP*, n. 123, Enero-Marzo de 2004.

2. CONSTITUCIÓN Y TRATADO

Una de las cuestiones más controvertidas que suscita el Tratado constitucional es justamente la de su naturaleza jurídica. Para algunos se trata simplemente de un Tratado, mientras que para otros es claramente una Constitución. Ambas posiciones se definen de manera antagónica porque, como es obvio, Tratado y Constitución son dos categorías diferentes por muchos motivos. Sólo teniendo en cuenta la naturaleza de proceso dinámico que tiene actualmente la integración europea podemos dar una solución satisfactoria e integradora a este debate. Porque en realidad el Tratado constitucional es, podríamos decir, un Tratado con alma de Constitución o una Constitución con forma de Tratado: en definitiva, Constitución y Tratado. Esta dualidad sólo se puede entender si tenemos en cuenta que la Unión Europea está evolucionando de manera muy rápida desde el Derecho internacional al Derecho constitucional. El Tratado constitucional puede considerarse la última manifestación de esa evolución.

Desde el punto de vista formal, la Constitución Europea es un texto excesivamente largo, con 448 artículos. A ellos hay que sumar los incluidos en los Protocolos y Anexos ya que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo IV-442, «Los Protocolos y Anexos del presente Tratado forman parte integrante del mismo». Esta cantidad de artículos supera con mucho los márgenes de lo habitual en un texto constitucional. Además, gran parte de sus contenidos son más propios de un Tratado, o de normativa infraconstitucional que de una Constitución. Es el caso de la parte III de la Constitución que, en su mayor parte, no debería formar parte del texto constitucional. Estas cuestiones formales tienen su importancia porque dificultan el conocimiento del texto por los ciudadanos, reducen su eficacia y limitan la potencialidad de integración simbólica que debe tener toda Constitución.

La Constitución responde, sin embargo, a las características básicas de un texto constitucional:

1.- Incorpora una Carta de Derechos Fundamentales que supone por sí misma el núcleo de la Constitución Europea. Por más que esa Carta de Derechos no pueda desplegar todavía una eficacia plena a nivel europeo (ya que la determinación del régimen jurídico de muchos de esos derechos no es competencia de la Unión Europea, sino de los Estados miembros), su incorporación al Tratado constitucional supone un avance fundamental a efectos de considerar al Tratado como una auténtica Constitución.

2.- Profundiza en los mecanismos de control del poder y de exigencia de responsabilidad que existían previamente, estableciendo mecanismos más democráticos de decisión.

3.- Intensifica la unidad política de los Estados favoreciendo la consolidación de una comunidad política y constitucional europea.

4.- Delimita de una manera más precisa las competencias de la Unión Europea y de los Estados, estableciendo además garantías específicas para la efectividad del principio de subsidiariedad (mediante el mecanismo de alerta rápida en el que intervienen los Parlamentos nacionales controlando la aplicación de este principio).

5.- Define un nuevo sistema de fuentes del Derecho que sustituye al anterior, simplificándolo, reduciendo el número de instrumentos normativos y sustituyendo las categorías básicas anteriores (directivas, reglamentos) por nuevas fuentes equiparables a las de los sistemas constitucionales: leyes europeas, leyes marco europeas, reglamentos europeos delegados y reglamentos europeos.

6.- Mantiene un sistema jurisdiccional preexistente, con correcciones, que adquiere un nuevo significado en el contexto constitucional en el que el Tratado se mueve. Sistema jurisdiccional que está destinado a garantizar la normatividad de la Constitución.

Por tanto, puede decirse claramente que es una Constitución, aunque se adopte como Tratado y a pesar de que se deba considerar sólo el primer paso de futuros avances en el proceso de constitucionalización de la Unión Europea.

3. EL NUEVO SISTEMA DE FUENTES

A la reforma fundamental que supone la transformación de los anteriores Tratados en el proyecto de Constitución para Europa, hay que añadir los cambios que la propia Constitución incorpora en relación con el sistema de fuentes. En el artículo I-33, bajo el título de «Actos jurídicos de la Unión» se definen, en su apartado 1, las fuentes que se incorporan al ordenamiento de la Unión Europea:

«Las instituciones, para ejercer las competencias de la Unión, utilizarán los siguientes instrumentos jurídicos, de conformidad con la Parte III: la ley europea, la ley marco europea, el reglamento europeo, la decisión europea, las recomendaciones y los dictámenes».

En realidad, de todas esas categorías, sólo se pueden considerar como fuentes del Derecho, o como instrumentos normativos, en sentido estricto, a la Ley europea, la ley marco europea, el reglamento europeo y la decisión

européa, porque respecto de las recomendaciones y los dictámenes, el propio apartado 1 del artículo 33, afirma expresamente que «Las recomendaciones y los dictámenes no tendrán efecto vinculante»⁸, lo que no quiere decir que carezcan de efectos jurídicos⁹. Por lo que se refiere a las decisiones, hay que decir que no siempre tienen el carácter general que suele ser propio de los instrumentos normativos. Así lo reconoce la propia Constitución, cuando establece en el artículo I-39, en su apartado 2, la obligación de publicación oficial («Los reglamentos europeos, y las decisiones europeas que no indiquen destinatario, se publicarán en el Diario Oficial de la Unión Europea y entrarán en vigor en la fecha que ellos mismos fijen o, en su defecto, a los veinte días de su publicación») mientras que respecto de otras se limita a determinar, en apartado 3, que deberán ser notificadas a sus destinatarios («Las decisiones europeas distintas de las contempladas en el apartado 2 se notificarán a sus destinatarios y surtirán efecto en virtud de dicha notificación»).

Por otro lado, a las anteriores categorías hay que añadir la figura de los reglamentos europeos delegados, previstos en el artículo I-36 y que son una figura híbrida entre las leyes europeas y los reglamentos europeos. También hay que considerar como categorías normativas específicas las destinadas a la revisión del Tratado constitucional. En el artículo 443 se incorpora un procedimiento ordinario de revisión y en los artículos 444 y 445 dos procedimientos de revisión simplificados relativos a las llamadas «cláusulas pasarela»¹⁰ y a las políticas y acciones internas de la Unión respectivamente. Hay que advertir, no obstante, que en los procedimientos simplificados de revisión se utiliza la Decisión europea, si bien se trata de Decisiones europeas sometidas a determinaciones específicas.

En suma, el sistema de fuentes de la Unión Europea está integrado en el proyecto CEu por la propia Constitución y sus procedimientos de revisión, las leyes y leyes marco europeas, los reglamentos europeos delegados, los reglamentos europeos y las decisiones europeas.

⁸ Hay que tener en cuenta, además, que las recomendaciones y los dictámenes quedan excepcionados del control del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de acuerdo con el artículo III-365.1, por el que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea controlará la legalidad de los actos «que no sean recomendaciones o dictámenes».

⁹ Como ejemplo de esos efectos jurídicos se pueden mencionar aquí las previsiones de los artículos III-175.2, III-179.4 en relación con el apartado 2 del mismo artículo y III-184.9.

¹⁰ Hay que advertir, por otro lado, que existen otras disposiciones constitucionales en las que se prevén cláusulas pasarela o mecanismos de modificación del texto que no se consideran reforma. Cfr. por ejemplo, los artículos I-40.7, III-243, III-271.1, III-300.3 o III-422.

4. LA CONSTITUCIÓN EUROPEA

La condición de norma jurídica y cabecera del sistema de fuentes de la Constitución se deriva, en primer lugar, de su condición de Tratado que vincula a los Estados miembros. Pero la Constitución no es sólo un Tratado. De hecho, la Unión Europea tenía previamente una condición distinta de la de mera organización internacional o supranacional ya que las instituciones europeas habían configurado un ordenamiento jurídico propio con sus propias fuentes de producción de normas aplicables en los Estados miembros.

La Constitución europea asume, modificándolo el ordenamiento jurídico previo y el sistema institucional, heredado en gran medida del previamente existente en los Tratados anteriores, a los que deroga de acuerdo con su artículo IV-437¹¹. Al mismo tiempo que los deroga, la Constitución determina la plena continuidad jurídica de las instituciones, en el apartado 1 del artículo IV-438¹², y del ordenamiento jurídico preexistente¹³, lo que se extiende a todo el acervo comunitario¹⁴. Lo mismo cabe decir de la jurisprudencia comunitaria, de acuerdo con el apartado 4 del artículo IV-438¹⁵.

¹¹ Además de la derogación de los Tratados de adhesión contemplada en su apartado 2, en su apartado 1 se indica: «El presente Tratado por el que se establece una Constitución para Europa deroga el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y el Tratado de la Unión Europea, así como, en las condiciones fijadas en el Protocolo sobre los actos y tratados que completaron o modificaron el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y el Tratado de la Unión Europea, los actos y tratados que los completaron o modificaron, sin perjuicio del apartado 2 del presente artículo»).

¹² De acuerdo con el cual, «La Unión Europea creada por el presente Tratado sucede a la Unión Europea constituida por el Tratado de la Unión Europea y a la Comunidad Europea».

¹³ De acuerdo con el apartado 3 del artículo IV-438, «Los actos de las instituciones, órganos y organismos, adoptados sobre la base de los Tratados y actos derogados por el artículo IV-437, continúan en vigor. Sus efectos jurídicos se mantienen en tanto dichos actos no hayan sido derogados, anulados o modificados en aplicación del presente Tratado. Lo mismo ocurre con los convenios celebrados entre Estados miembros sobre la base de los Tratados y actos derogados por el artículo IV-437».

¹⁴ Según se indica también en el artículo IV-438.3: «Los demás elementos del acervo comunitario y de la Unión existentes en el momento de la entrada en vigor del presente Tratado se mantienen también, en tanto no hayan sido suprimidos o modificados; en particular los acuerdos interinstitucionales, las decisiones y acuerdos adoptados por los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, los acuerdos celebrados por los Estados miembros relativos al funcionamiento de la Unión o de la Comunidad o que tengan vínculo con la actuación de éstas, las declaraciones, incluidas las formuladas en conferencias intergubernamentales, así como las resoluciones o demás tomas de posición del Consejo Europeo o del Consejo y las relativas a la Unión o a la Comunidad que los Estados miembros hayan adoptado de común acuerdo».

¹⁵ «La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y del Tribunal de Primera Instancia relativa a la interpretación y aplicación de los Tratados y actos derogados

En definitiva, la Constitución asume plenamente el ordenamiento jurídico existente hasta la fecha de su entrada en vigor y se sitúa en su cabecera no sólo como Tratado sino también como orden constitucional que se impone a los Estados. La condición de norma jurídica suprema de la Constitución se manifiesta en el obligado sometimiento de las instituciones europeas a sus preceptos, pero también en el sometimiento de los Estados. A esos efectos se incluye en el artículo I-6 de la Constitución el principio de primacía: «La Constitución y el Derecho adoptado por las instituciones de la Unión en el ejercicio de las competencias que se le atribuyen a ésta primarán sobre el Derecho de los Estados miembros». Este principio, por ser de elaboración jurisprudencial podría entenderse ya incluido en la Constitución a través de la previsión del artículo IV-438.3 o del 438-4, tanto por formar parte del acervo comunitario cuanto por ser un principio incorporado a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. No obstante, su incorporación expresa a la Constitución tiene importancia, porque podrá dar lugar a nuevos desarrollos jurisprudenciales en el futuro¹⁶, si bien no puede desconocerse lo que otros mecanismos incorporados a la Constitución pueden suponer de contrapeso al desarrollo del principio de primacía¹⁷.

La garantía última de la Constitución está encomendada al Tribunal de Justicia de la Unión Europea. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea es

por el artículo IV-437, así como de los actos y convenios adoptados en aplicación de aquéllos, siguen siendo, *mutatis mutandis*, la fuente de interpretación del Derecho de la Unión y, en particular, de las disposiciones comparables de la Constitución».

¹⁶ En relación con este principio se ha planteado en nuestro ordenamiento la polémica respecto de si su incorporación expresa al texto del Tratado constitucional obligaría a una reforma de la Constitución española. La polémica, suscitada inicialmente por el Consejo de Estado en su Dictamen sobre el Tratado constitucional, ha sido resuelta por el Tribunal Constitucional en la Declaración 1/2004, de 13 de diciembre, en la que el Tribunal declara: «1º Que no existe contradicción entre la Constitución española y el artículo I-6 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, firmado en Roma el 29 de octubre de 2004. 2º Que no existe contradicción entre la Constitución española y los arts. II-111 y II-112 de dicho Tratado. 3º Que el art. 93 de la Constitución española es suficiente para la prestación del consentimiento del Estado al Tratado referido». El Tribunal declara también «que no procede hacer declaración alguna en cuanto a la cuarta de las preguntas del Gobierno, relativa al cauce de reforma constitucional que hubiera de seguirse para adecuar el texto de la Constitución Española al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa». Cfr. sobre el tema mi trabajo «Soluciones apócrifas a problemas ficticios. Un comentario al Dictamen del Consejo de Estado sobre el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa», en Diario La Ley. Unión Europea, AÑO XXV. Número 6138. Martes, 30 de noviembre de 2004 (existe versión en Internet: www.laley.net).

¹⁷ De manera destacada el derecho de retirada voluntaria de la Unión contemplado en el artículo I-60.

el que puede contrastar la conformidad de los actos de las instituciones de la Unión con los preceptos constitucionales. Al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, le corresponde, entre otras funciones, el control de validez de las leyes europeas y de los actos normativos¹⁸. A través de ese control de la constitucionalidad de las normas y de la función de intérprete último de la Constitución que desempeña el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se garantiza la normatividad de la Constitución y la unidad del ordenamiento de la Unión Europea¹⁹.

5. PRINCIPIOS, VALORES Y OBJETIVOS CONSTITUCIONALES

La incorporación de valores, principios y objetivos al texto de la Constitución le da un contenido material a su condición de norma jurídica, de tal manera que la Constitución no se limita a establecer las condiciones de producción de las normas europeas (mediante las normas sobre la producción jurídica que se incluyen en la Constitución: habilitaciones competenciales, determinación de las fuentes del derecho y asignación de funciones a las instituciones europeas) sino que fija criterios materiales que deben ser seguidos por las instituciones europeas y que otorgan a la Unión Europea la condición de comunidad política y constitucional. Especial relevancia debe otorgarse, a efectos de caracterizar a la Constitución como norma jurídica, a la Carta de Derechos incorporada a la Constitución, que le otorga una específica condición constitucional al texto de la Constitución.

De acuerdo con la Constitución, la Unión Europea se fundamenta en unos valores comunes y tiende a la consecución de determinados objetivos. En la realización de esos objetivos, la Unión Europea tiene que respetar determinados principios.

Los valores comunes son una parte esencial de la identidad europea. Esa identidad se representa por medio de los símbolos de la

¹⁸ Art. III-365.1: "1. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea controlará la legalidad de las leyes y leyes marco europeas, de los actos del Consejo, de la Comisión y del Banco Central Europeo que no sean recomendaciones o dictámenes, así como de los actos del Parlamento Europeo y del Consejo Europeo destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros. Controlará también la legalidad de los actos de los órganos u organismos de la Unión destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros".

¹⁹ Lo que debe ser aceptado por los Estados, de acuerdo con lo previsto en el artículo III-375.2: "Los Estados miembros se comprometen a no someter las controversias relativas a la interpretación o aplicación de la Constitución a un procedimiento de solución distinto de los establecidos en la misma".

Unión²⁰ y se manifiesta a través de los valores, que si bien se pueden reconocer en otros apartados del Tratado constitucional, tienen su reflejo específico en el artículo I-2²¹. La trascendencia de los valores para la conformación de la identidad constitucional europea se evidencia en su carácter de condición necesaria para ingresar en esa comunidad constitucional²² y para mantener el *status* normalizado de Estado miembro en plenitud de derechos²³.

Más allá de este valor normativo específico de los valores, lo cierto es que el texto no siempre diferencia con precisión entre valores, principios y objetivos, lo que dificulta la asignación de un régimen jurídico específico a los distintos tipos de normas constitucionales. No obstante, algunos principios son perfectamente identificables en cuanto que disciplinan determinados sectores de la Constitución, como por ejemplo el dedicado a la distribución de competencias entre Unión y Estados, que se rige por el principio de atribución, o al ejercicio de las competencias de la Unión, que se somete a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

Junto a los principios anteriores, la Constitución dedica algunos apartados de su parte I a reconocer principios constitucionales que, igualmente pueden ser configurados como derechos y que se reconocen como tales en la parte II. Así, la libertad de circulación y de establecimiento o la prohibición de discriminación por razón de nacionalidad (I-4). En sentido inverso, otros derechos son configurados como principios, cuando en el artículo I-9.3 se indica que «Los derechos fundamentales que garantiza el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros forman parte del Derecho de la Unión como principios generales».

²⁰ Recogidos en el artículo I-8: la bandera (un círculo de doce estrellas doradas sobre fondo azul), el himno (que se toma del «Himno a la Alegría» de la Novena Sinfonía de Beethoven), la divisa («unida en la diversidad»), la moneda (el euro) y el Día de Europa (el 9 de mayo).

²¹ «La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres».

²² Prevista en el artículo I-1.2: «La Unión está abierta a todos los Estados europeos que respeten sus valores y se comprometan a promoverlos en común».

²³ En cuanto el artículo I-1.2 sirve de parámetro para acordar la suspensión de determinados derechos derivados de la pertenencia a la Unión cuando se constate «una violación grave y persistente de los valores enunciados en el artículo I-2 por parte de un Estado miembro», de acuerdo con el artículo I-59 CEu.

Otros principios recogidos en la parte I, están destinados a disciplinar las relaciones entre la Unión y los Estados miembros: la igualdad de los Estados miembros ante la constitución o el respeto a la identidad nacional de los Estados referida a sus estructuras políticas y constitucionales fundamentales (incluida la autonomía local y regional, en su caso) así como a las funciones esenciales del Estado (I-5.1). También tiene esa finalidad el principio de primacía del artículo I-6 CEu, al que están especialmente vinculados otros principios tales como el de cooperación leal, del artículo I-5.2²⁴.

Respecto del valor normativo de los principios y en concreto de los establecidos en la Parte II CEu dedicada a los Derechos Fundamentales, hay que tener en cuenta lo dispuesto en el artículo II-112.5, de acuerdo con el cual «Las disposiciones de la presente Carta que contengan principios podrán aplicarse mediante actos legislativos y ejecutivos adoptados por las instituciones, órganos y organismos de la Unión, y por actos de los Estados miembros cuando apliquen el Derecho de la Unión, en el ejercicio de sus competencias respectivas. Sólo podrán alegarse ante un órgano jurisdiccional en lo que se refiere a la interpretación y control de la legalidad de dichos actos»²⁵.

Un valor normativo similar cabe predicar de los objetivos de la Unión, que marcan los fines que deben perseguir las instituciones europeas y que están recogidos esencialmente en el artículo I-3 de la Constitución²⁶. Los

²⁴ «Conforme al principio de cooperación leal, la Unión y los Estados miembros se respetarán y asistirán mutuamente en el cumplimiento de las misiones derivadas de la Constitución», lo que se manifiesta, entre otras obligaciones en que «los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Constitución o resultantes de los actos de las instituciones de la Unión» e igualmente en que «los Estados miembros ayudarán a la Unión en el cumplimiento de su misión y se abstendrán de toda medida que pueda poner en peligro la consecución de los objetivos de la Unión».

²⁵ Este precepto recuerda al artículo 53.3 de la Constitución Española, en virtud del cual, «El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo tercero, informará la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen». En realidad, lo que quieren decir ambos preceptos es que los principios no generan, por sí mismos, derechos constitucionales que sean directamente aplicables sin necesidad de desarrollo normativo.

²⁶ No obstante, en ese precepto se recogen objetivos que están incorporados a otras partes de la Constitución (incluido el Preámbulo) como valores o principios. Al mismo tiempo, se incluyen también principios relativos a la manera en que esos objetivos se deben conseguir, como ocurre con el principio de proporcionalidad de su apartado 5: «La Unión perseguirá sus objetivos por los medios apropiados, de acuerdo con las competencias que se le atribuyen en la Constitución».

objetivos que se incluyen en el artículo I-3 son de muy diversa naturaleza como corresponde con las propias características de la Unión Europea. Algunos de ellos están orientados a la propia configuración de la Unión como proyecto que pretende superar los conflictos que históricamente han dividido a Europa²⁷. Otros van referidos a los objetivos más concretos que el proceso de integración europea se ha marcado (ya sea históricamente, ya en los últimos años)²⁸. Por último, otros objetivos tienen relación con la posición de la Unión Europea en un mundo globalizado, o las misiones que le corresponden de acuerdo con su posición internacional como potencia mundial que pretende contribuir a la paz y a la solidaridad²⁹.

6. LAS LEYES EUROPEAS

El intento de acomodar el sistema de fuentes a categorías constitucionales comienza con la creación de la Ley europea y la Ley marco europea que vienen a sustituir a las Directivas (Ley marco europea) y a los Reglamentos comunitarios (Ley europea).

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo I-33.1, segundo párrafo, «La ley europea es un acto legislativo de alcance general. Será obligatoria en

²⁷ Así ocurre con el apartado 1: «La Unión tiene como finalidad promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos».

²⁸ Como es el caso de su apartado 2: «La Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores y un mercado interior en el que la competencia sea libre y no esté falseada». Lo mismo puede decirse de su apartado 3 en el que se contiene un mayor número de objetivos relacionado con las competencias específicas de la Unión Europea: «La Unión obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico. La Unión combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño. La Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros. La Unión respetará la riqueza de su diversidad cultural y lingüística y velará por la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo».

²⁹ Es el caso del apartado 4, de acuerdo con el cual: «En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como al estricto respeto y al desarrollo del Derecho internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas».

todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro». Por su parte, el tercer párrafo define a la Ley marco: «La ley marco europea es un acto legislativo que obliga al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la competencia de elegir la forma y los medios».

La homologación con los sistemas constitucionales era necesaria, entre otros motivos, por la incorporación de la Carta de Derechos Fundamentales a la Constitución, que exigía un legislador de los derechos fundamentales para conformarlos, desarrollarlos e incluso para limitarlos³⁰. La asunción de categorías constitucionales va unida a una amplia previsión de reservas de ley establecidas en diversos apartados de la Constitución. Ahora bien, ni la reserva de ley, ni la ley expresan en el ordenamiento europeo el sentido que tienen en los ordenamientos estatales. La contraposición básica entre mayoría y minorías es la que fundamenta en los ordenamientos internos la reserva de ley, en cuanto la ley es expresión de las garantías formales que hacen posible la expresión del pluralismo³¹. A través de los procedimientos legales (no siempre parlamentarios, como ocurre cuando existen actos con valor de ley, como los decretos-leyes o los decretos legislativos) se hace posible la participación de las minorías en la producción legislativa y/o en su control.

Ahora bien, la contraposición mayoría-minorías exige un espacio público desarrollado dentro de una comunidad política consolidada. No es el caso, todavía, de la Unión Europea, donde la tensión constitucional que se manifiesta en los procesos normativos de nivel superior no es la de mayoría-minorías. Por el contrario, esa tensión se refleja en otras variables que expresan en última instancia la doble legitimidad sobre la que descansa la Unión: la de los ciudadanos y la de los Estados³². Esta dialéctica se traslada a una muy pormenorizada relación de competencias constitucionales de los

³⁰ Baste mencionar aquí el artículo II-112.1: «Cualquier limitación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la presente Carta deberá ser establecida por la ley y respetar el contenido esencial de dichos derechos y libertades».

³¹ Cfr. mi trabajo *Fuentes del Derecho*, cit., vol. II, pp.54 y ss.

³² Esa doble legitimación se refleja ya en el Preámbulo de la Constitución cuando se afirma que la Convención ha elaborado la Constitución «en nombre de los ciudadanos y de los Estados de Europa». Se manifiesta también en el artículo I-1.1: «1. La presente Constitución, que nace de la voluntad de los ciudadanos y de los Estados de Europa de construir un futuro común...». Se refleja, además, en el plano orgánico e institucional, cuando el artículo 46,2 dice: «Los ciudadanos estarán directamente representados en la Unión a través del Parlamento Europeo. Los Estados miembros estarán representados en el Consejo Europeo por su Jefe de Estado o de Gobierno y en el Consejo por sus Gobiernos».

órganos conectada a la diversidad de ámbitos competenciales de la Unión Europea. El resultado de este tipo de técnicas es que se desdibujan los caracteres típicos de la ley en los ordenamientos estatales. Así por ejemplo, no se reconoce una potestad general al poder legislativo³³ ni tampoco existe una habilitación para que el legislador supla los supuestos en que no haya previsión constitucional del tipo de fuente que debe utilizarse³⁴. Tampoco se percibe de una manera clara la articulación jerárquica entre la ley y el reglamento, a través de un concepto como el de fuerza de ley. De hecho, junto a las reservas establecidas para la ley en la Constitución, existen otras reservas para reglamentos y para otros tipos de actos³⁵. Por otro lado, la previsión de una vinculación directa entre la Constitución y el reglamento forma parte también de las previsiones del Tratado, de tal manera que se consolida un tipo de reglamento (el reglamento independiente)³⁶ que no es aceptado en muchos ordenamientos estatales basados en un sistema parlamentario de gobierno³⁷. No queda claro, en todo caso, en qué medida podría el legislador sobreponer sus mandatos a este tipo de fuentes en esos ámbitos³⁸.

³³ Por el contrario, cabe hablar de la existencia de «reservas negativas de ley», además de reservas específicas de reglamento, como ocurre con el artículo I-40.6, relativo a la política exterior y de seguridad común, en el que se indica rotundamente que «Las leyes y leyes marco europeas no se utilizarán en esta materia».

³⁴ De hecho el artículo I-38.1 prevé que «Cuando la Constitución no establezca el tipo de acto que deba adoptarse, las instituciones decidirán en cada caso conforme a los procedimientos aplicables y al principio de proporcionalidad contemplado en el artículo I-11».

³⁵ Ejemplos de estas previsiones de desarrollo reglamentario se pueden encontrar, por ejemplo, en los artículos III-190.3, III-266.3, III-400, III-412.2, III-428 o III-433.

³⁶ Ejemplos de este tipo de reglamentos se pueden encontrar, por ejemplo, en los artículos III-163, III-183.2, III-198.3, III-240.3, III-253 y III-263.

³⁷ De necesaria incorporación, sin embargo, en el texto constitucional a tenor de las manifestaciones del representante de la Comisión en el Grupo de Trabajo IX, sobre simplificación de los procedimientos e instrumentos: «La fonction dite "exécutive" ne s'épuise pas avec l'exécution des lois. En effet, dans certains cas, la mise en oeuvre de certaines politiques prévues par le traité ne requiert pas d'intervention du Législateur. Il s'agit des actes de la PESC, définissant la politique de l'UE vis-à-vis des Etats tiers, de certains actes en matière de police, ainsi que des actes concernant le fonctionnement de l'Union économique et monétaire, qui visent à réagir à des situations qui ne se prêtent pas à une réglementation antérieure de type législatif. Dans ces domaines, il convient de prévoir dans le texte constitutionnel un rôle "autonome" de l'"Exécutif". Vu le caractère spécifique des matières concernées, la Commission propose que ces compétences continuent, à titre exceptionnel, à relever du Conseil sur proposition de la Commission (voire, le cas échéant, des Etats membres). Il est entendu que si les décisions du Conseil dans ces domaines requièrent une exécution au niveau européen, le schéma précédent (exécution par la Commission) devrait s'appliquer».

³⁸ Hay que tener en cuenta, además, el artículo I-38.2 que remite a las previsiones constitucionales tasadas el ejercicio de las competencias normativas: «Los actos jurídicos deberán estar motivados y se referirán a las propuestas, iniciativas, recomendaciones, peticiones o dictámenes previstos por la Constitución».

La delimitación de tipos legislativos está también relacionada con la compleja estructura institucional de la Unión. Junto a las leyes o leyes marco que siguen el procedimiento legislativo ordinario (codecisión)³⁹ que tiene carácter general, están también las que siguen los procedimientos legislativos especiales⁴⁰ y que dan lugar a leyes del Consejo⁴¹ y leyes del Parlamento⁴².

Todas estas peculiaridades son indicativas de que estamos todavía ante un proceso abierto que requerirá de nuevas operaciones de simplificación y sistematización conforme vayan madurando el espacio público y la comunidad constitucional europea. Ese proceso estará condicionado por la ampliación de los ámbitos competenciales y por las modificaciones en la estructura institucional.

7. LOS REGLAMENTOS EUROPEOS

El reglamento europeo adquiere, en parte, un significado peculiar en consonancia con las características señaladas del sistema de fuentes y la conformación de la ley: «El reglamento europeo es un acto no legislativo de alcance general que tiene por objeto la ejecución de actos legislativos y de determinadas disposiciones de la Constitución. Podrá bien ser obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro, o bien obligar al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la competencia de elegir la forma y los medios».

En lo que se refiere al reglamento que podríamos calificar como «independiente», se trata de un significado poco habitual en la formulación tradicional de las fuentes del Derecho (con algunas excepciones nacionales, por otro lado), donde el reglamento tiene siempre la finalidad de ejecutar los actos legislativos y no directamente disposiciones particulares de la Consti-

³⁹ Art. I-34.1: “Las leyes y leyes marco europeas serán adoptadas, a propuesta de la Comisión, conjuntamente por el Parlamento Europeo y el Consejo por el procedimiento legislativo ordinario contemplado en el artículo III-396. Si ambas instituciones no llegan a un acuerdo, el acto no se adoptará”.

⁴⁰ Art. I-34.2: “En los casos específicos previstos por la Constitución, las leyes y leyes marco europeas serán adoptadas por el Parlamento Europeo con la participación del Consejo, o por éste con la participación del Parlamento Europeo, con arreglo a procedimientos legislativos especiales”.

⁴¹ Cfr. por ejemplo, los artículos I-54.3 y 4, I-55.2, III-124.1, III-125.2, III-126, III-127, III-129, III-157.3.

⁴² Cfr. los artículos III-330.2, III-333 y III-335.4.

tución. Es, sin embargo, como hemos indicado, un tipo normativo sobre el que existía una específica voluntad de incorporarlo al texto constitucional y que tiene su reflejo en diversas disposiciones constitucionales⁴³.

Por otro lado, tampoco es habitual que el reglamento no sea una norma obligatoria en todos sus elementos. Por tanto, esta especie de reglamento-marco que se crea en el Proyecto CEu tiene poco sentido desde el entendimiento habitual del reglamento y puede generar confusión entre los aspectos competenciales y los normativos.

Estos dos tipos de reglamentos (los de ejecución directa de la Constitución y los reglamentos «marco», por definirlos de alguna manera) son figuras que tienen nuevamente relación con la complejidad institucional y con la incidencia del sistema competencial en la ordenación de las fuentes. En su formulación tradicional, el reglamento debe ser una norma subordinada a la ley y eso significa que es la ley la que debe desarrollar la Constitución, por un lado, y que es también la ley la que debe establecer el marco de actuación del reglamento, por el otro. Estos dos principios se rompen con la ambigua caracterización del reglamento que se contiene en el Proyecto y que se manifiesta también en la dificultad para precisar cuál va a ser el alcance de las facultades normativas a disposición del poder reglamentario.

Hay que tener en cuenta también que se incorporan al texto constitucional remisiones específicas al reglamento que pueden considerarse como auténticas reservas de reglamento lo que, si bien se da en algunos sistemas constitucionales, no deja de complicar las relaciones entre ley y reglamento y dificultar una diferenciación más nítida entre el nivel legislativo y el reglamentario.

El proyecto CEu contempla también la figura de los reglamentos delegados, como fórmula intermedia entre el reglamento y la ley. De intermedia se puede calificar por cuanto si bien se trata de reglamentos que pueden completar o modificar elementos no esenciales de una ley o de una ley marco, lo cierto es que no se les confiere expresamente rango de ley. Estos reglamentos delegados están previstos en el artículo I-36, con las cautelas habituales de la legislación delegada (sometimiento a las condiciones materiales y temporales establecidas en la ley de delegación, posibilidad de revocación de la delegación y control por parte del Parlamento Europeo y del Consejo). Se trata, sin embargo, de una figura mal perfilada que puede dar lugar a algunas confusiones.

⁴³ V. notas 36 y 37.

Una de esas confusiones es la que se puede generar en relación con el ámbito material del reglamento delegado cuando la delegación se produzca para completar o modificar elementos no esenciales de la ley marco. Si tenemos en cuenta que la ley marco ha sido caracterizada previamente como un instrumento normativo a través del cual se obliga al Estado miembro en cuanto al resultado que debe conseguirse, pudiendo elegir éste la forma y los medios, hay que pensar que la ley marco sólo deberá contener los elementos esenciales (de carácter finalista, además) de regulación de una materia. En esas condiciones no se entiende bien qué papel puede jugar el reglamento delegado, ya que justamente le está vedada la regulación de los elementos esenciales y tampoco puede invadir el ámbito competencial de los Estados. Esa limitación no resulta incompatible con la intervención del reglamento en la categoría genérica de ley europea; sin embargo puede plantear problemas competenciales en el caso de la ley marco ya que el reglamento delegado que desarrolla a la ley marco puede estar interviniendo sobre un ámbito que le corresponde a los Estados. En definitiva lo que puede ocurrir es que o bien el reglamento delegado regule elementos esenciales, invadiendo el ámbito de la ley marco y la prohibición constitucional o bien regule aspectos no esenciales invadiendo el ámbito competencial de los Estados.

De las consideraciones anteriores se desprende que falta claridad en la ordenación constitucional en relación con el ámbito que le corresponde al reglamento, desde su función de ejecución⁴⁴ hasta el desarrollo de previsiones constitucionales, pasando por el desarrollo de normas legales. Será preciso ir perfilando en el futuro ese ámbito, lo que requerirá también reordenación de competencias y de funciones.

CONCLUSIONES

Una primera aproximación al sistema de fuentes contemplado en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, nos lleva a realizar una valoración positiva del esfuerzo de simplificación y homologación con los sistemas constitucionales que se ha realizado⁴⁵. En primer

⁴⁴ Art. I-37.4: «Los actos de ejecución de la Unión revestirán la forma de reglamento europeo de ejecución o de decisión europea de ejecución».

⁴⁵ Especialmente si tenemos en cuenta la sabia reflexión con la que comienza el Informe Final del Grupo IX, sobre simplificación de los procedimientos e instrumentos: «El Grupo, tras sus trabajos, ha podido comprobar una cosa: no hay nada más complicado que la simplificación».

término, el amplio contenido constitucional del Tratado, que permite definirlo también como una Constitución. La incorporación de la Carta de Derechos Fundamentales, así como de valores, principios y objetivos, dotan de un contenido material al texto congruente con la función constitucional que le corresponde.

Tanto en la valoración específica del texto constitucional cuanto en la genérica del sistema de fuentes, no conviene olvidar que estamos ante un proceso dinámico que requerirá de nuevas decisiones constitucionales en el futuro. Estas decisiones se irán haciendo necesarias a medida que se vayan desarrollando el espacio público y la comunidad constitucional europea. Mientras tanto, debemos realizar una valoración flexible de las categorías incorporadas al Tratado constitucional, sin pretender una asimilación plena a los diversos ordenamientos estatales ni a las tradiciones constitucionales comunes (cuando existen). En particular, la incorporación de nuevas fuentes, como la ley o la ley europea y la previsión de reservas legales, debe ponerse en relación con el sistema institucional y competencial propio de la Unión Europea y no sólo con las categorías dogmáticas que conocemos. Los avances futuros en relación con estas fuentes irán cambiando, previsiblemente, su actual conformación.

De momento, se pueden constatar deficiencias en la definición de los niveles legislativo y ejecutivo que se derivan de la necesidad de cohesionar las nuevas categorías constitucionales con una compleja estructura institucional y competencial. En ese sentido se observan rasgos que no son habituales en los ordenamientos nacionales, como la ausencia de una potestad legislativa general que se extienda al ámbito competencial de la Unión Europea o la dificultad para establecer una ordenación jerarquizada plena entre ley y reglamento. El sistema de reservas legales es complejo, debido al mantenimiento de tipos legislativos especiales y va unido a una ordenación poco clara de las fuentes reglamentarias. A este respecto, hay que destacar la previsión de remisiones específicas al reglamento, que le dotan de una posición singular en el ordenamiento, con la posibilidad de desarrollar directamente mandatos constitucionales. Todos estos rasgos suponen dificultades para el desarrollo del nivel legislativo.

En definitiva, siendo muy notables los avances que contiene el texto del Tratado constitucional, no puede dejar de señalarse que la todavía excesiva diversificación de procedimientos y de competencias, la compleja articulación de las fuentes legales e infralegales y la difícil caracterización dogmática de algunas fuentes, requerirán de esfuerzos doctrinales y jurisprudenciales que permitan introducir racionalidad en una ordenación cuya fuerte tendencia dinámica dificultará todavía más la elaboración de categorías estables.