RECENSIONES

L. M.^a Díez-PICAZO, *Constitucionalismo de la Unión Europea* (I Gutiérrez Gutiérrez) 761

un mismo nivel de lenguaje, se genera la paradoja de que la norma entra en vigor antes de existir. En efecto, cuando se afirma que una costumbre comienza a existir cuando una práctica reiterada se considera obligatoria, es porque se admite que la misma ya se aplicó a casos concretos. Para salvar esta explicación circular, Finnis recurre al análisis del lenguaje para señalar cómo la costumbre comienza a existir a partir de exigencias básicas de razonabilidad práctica (de carácter normativo) en combinación con hechos fácticos sobre la concurrencia, en los sujetos protagonistas, de opiniones relativas a soluciones concretas a problemas

de coordinación. b) Por otra parte, en relación con la obligación contractual, Finnis pone de manifiesto cómo la teoría de la voluntad como fuente de dicho deber, es incapaz de explicar cómo algunas manifestaciones de voluntad obligan y otras (con aparente similitud formal) no obligan. Así, retrocede el análisis a lo que hay «detrás» de la manifestación de voluntad, y concluye, en argumento similar al de la costumbre, que los compromisos obligan, en último extremo, como respuestas a exigencias básicas de razonabilidad práctica.

PABLO HÉCTOR GONZÁLEZ VILLALOBOS

L. M. Díez-Picazo, *Constitutionalismo de la Unión Europea*, Madrid: Cívitas, 2002

I. Luis María Díez-Picazo recopila y ordena en este libro ocho textos breves, varios de ellos inéditos o publicados en revistas de limitada difusión entre los constitucionalistas españoles, de los cuales siete habían servido como base para intervenciones orales. El último dato es relevante porque, siendo el autor un buen conferenciante, los escritos se benefician de la claridad y la concisión, el orden riguroso y el tono provocador que convienen a las exposiciones públicas; por más que la riqueza dialéctica del libro no se agote, como veremos inmediatamente, en tales aspectos formales.

El objetivo de la obra, de acuerdo con su esclarecedor *Prefacio*, es analizar una serie de problemas jurídico-políticos que plantea la integración europea, sin trascender a la formulación de propuestas políticas propias de la *ingeniería constitucional*. Mas, ¿resulta siquiera posible, de acuerdo con el propio discurso del autor, una rigurosa delimitación de tal género?

Es evidente, no sólo para él, que la integración europea afecta a ciertas «cues-

tiones fundamentales de todo ordenamiento ... altera el significado de algunas nociones clave —piénsese, verbigracia, en la soberanía o la ciudadanía—. Mas, si siempre «hablar de constitucionalismo equivale a hablar de los problemas jurídico-políticos básicos», esos que tradicionalmente ocupaban a la Teoría del Estado, parece razonable que, recíprocamente, el análisis de tales problemas abiertos por la integración europea imponga la utilización de *los instrumentos conceptuales del constitucionalista*, al margen de que Europa pueda no estar dotada al día de la fecha de una genuina Constitución.

Tal perspectiva constitucional en el análisis jurídico viene impuesta, pues, por el peculiar momento de desarrollo de la Unión Europea. Pero, a su vez, fuerza a tomar conciencia de que «es más relevante el constitucionalismo que las constituciones. El constitucionalismo, como doctrina que sostiene la necesidad de estructurar y limitar el poder político a través del Derecho, admite ser realizado por formas distintas ... lo irrenunciable es que el poder político —y la Unión Europea es

ya un extraordinario centro de poder político— esté efectivamente estructurado y limitado por el Derecho». Justamente por ello, en el momento en el que el poder se traslada a la Unión Europea, y por ejemplo «los legisladores de los Estados miembros están obligados a introducir en sus respectivos ordenamientos nacionales una norma que sustancialmente ha sido fijada por la Unión Europea», un enfoque constitucionalista impone plantearse la sujeción del auténtico poder de decisión, que es el europeo, a principios constitucionales: «la Unión Europea está necesitada de auténtico constitucionalismo»¹. De este modo, la declaración de principios del autor («Soy un federalista convencido y creo que Europa debería ir, más pronto que tarde, a una genuina unión política plenamente constitucionalizada») se muestra no como un *prejuicio* de naturaleza política que debiera ser puesto entre paréntesis durante el proceso de análisis jurídico, sino más precisamente como la conclusión que necesariamente resulta al aplicar el enfoque jurídico-constitucional a los nuevos problemas.

Tales tesis se enfrentarán inmediatamente, como es sabido, a la crítica de quienes, desde la experiencia condensada hasta ayer mismo en la forma política estatal, entienden que el Estado es supuesto indispensable para la realización de los principios constitucionales, y repudian la aplicación de éstos a contextos no estatales que, a su juicio, subvierten su sentido. Díez-Picazo, sin embargo, dedica una parte sustancial de su libro a probar el limitado valor de una experiencia que parte «del presupuesto de la

forma estatal como paradigma de la organización política», cuando ya «a nadie se le escapa la profunda decadencia del llamado *modelo de Westfalia*». Se impone, a su juicio, una «correcta percepción de la realidad, que elimine dogmas viejos y falsos lugares comunes».

Al efecto, Díez-Picazo pone en cuestión, con argumentos extraídos precisamente de la más clásica teoría jurídica del Estado, la firmeza de las categorías tradicionales a la hora tanto de delimitar la noción de Estado como de excluir a la Unión Europea de su ámbito de análisis. Al abrirse así al diálogo, desde supuestos metodológicos comunes, con quienes mantienen posiciones diferentes, evita que la discrepancia doctrinal pueda ser procesada, y del mismo modo descalificada, en términos de *prejuicio*. No está garantizado, por supuesto, el acuerdo en las conclusiones, pero al menos realiza un meritorio esfuerzo para mantener un lenguaje común, desplazando hacia el interlocutor la carga de argumentar.

No será ésa, sin embargo, la tarea que asuma esta recensión; resulta ingrato el esfuerzo sofista de refutar tesis que en realidad convencen. Nos limitaremos, pues, a subrayar algunas de las posiciones a nuestro juicio más significativas, prescindiendo de ciertos desarrollos² y de la riqueza de matices que el lector descubrirá en el libro.

2. Así, los problemas que plantea la exigencia de determinar la llamada *base jurídica* de los actos comunitarios (págs. 173 ss.) a la hora de articular un sistema de fuentes que, en aras a la flexibilidad, unidad y claridad, ha de descansar fundamentalmente sobre la jerarquía y no sobre la especialidad procedimental. Es necesario simplificar los procedimientos normativos y ordenarlos «en correlación con la proximidad a la fuente de legitimación» democrática (pág. 186), que además debe gozar de «margenes de libre opción política» (pág. 182) incompatibles con el funcionamiento actual del mencionado principio.

1. Justamente *la determinación constitucional del Derecho comunitario* inspira el libro que ANTONIO LÓPEZ PINA y el autor de esta recensión hemos publicado recientemente: *Elementos de Derecho Público*, Madrid-Barcelona: Marcial Pons, 2002.

En cualquier caso, nos ha parecido que convenía ordenar los materiales de manera que se destacara justamente la perspectiva metodológica del autor; pues, como iremos viendo, no está exenta de significativas inflexiones. Al seguir-las, se intuye que quizá exista un modo diferente, no menos persuasivo, de postular una ordenación constitucional para la Unión Europea.

II. Díez-Picazo, en efecto, comienza por mostrar hasta qué extremo es débil la frontera que separa a la Unión Europea del Estado³, o al menos del Estado federal⁴, de acuerdo con una teoría consolidada acerca del mismo que, en cualquier caso, está íntimamente vinculada a precedentes históricos muy diversos, capaces por tanto de ofrecer argumentos ambivalentes.

Así, como enseña la experiencia norteamericana (págs. 86 s.), la diferencia entre *Tratados* y *Constitución* a la hora de determinar el fundamento jurídico del respectivo ordenamiento resulta «bastante menos evidente de lo que parece a primera vista» (pág. 82); pues, para comenzar, «la autocalificación de un texto normativo no es en absoluto decisiva» (pág. 83). «Por lo que se refiere a su aprobación, modificación y extinción, no hay una línea de separación absolutamente nítida entre constituciones federales y tratados institutivos de organizaciones internacionales» (págs. 104-5). La aprobación convencional es propia de Constituciones federales (págs. 84, 196), y «allí donde no existe una unidad políti-

ca previa exige el consentimiento de todos los Estados afectados» (pág. 94). Por su parte, «aunque intuitivamente se tienda a creer lo contrario, a veces los Tratados institutivos de organizaciones internacionales no exigen la unanimidad de todas las partes para su modificación, pudiendo ésta incluso resultar vinculante para aquellos Estados que no han dado su consentimiento» (pág. 96). Y, en fin, ni la denuncia de un Tratado está siempre permitida, sino sujeta a condiciones que, de no darse, la convierten en antijurídica y originan responsabilidad (págs. 99 ss.), ni la secesión en Estados federales es siempre ilícita de acuerdo con la experiencia histórica (págs. 101 ss.).

La apelación a la soberanía estatal, invocada en los debates jurídico-constitucionales sobre el Tratado de Maastricht tanto en Francia como en Alemania (págs. 111 ss.), supone «un concepto de soberanía que permite sostener que los Estados miembros son señores de los Tratados» (pág. 114). Ahora bien, «sin la secesión como garantía última, toda argumentación sobre soberanía estatal y pacto entre Estados carecería de solidez lógica y, sobre todo, de verosimilitud jurídico-política» (pág. 121). Pero el *derecho de secesión* no existe (págs. 128 ss.). Y la soberanía, que «era un concepto realista ... en la medida en que ha ido perdiendo su capacidad de descripción de la realidad, ha ido progresivamente dejando de ser convincente como justificación de la forma del poder político» (págs. 123-4). «El concepto de soberanía carece en la actualidad de un contenido jurídico-político lo suficientemente amplio como para construir sobre él precisos derechos y deberes de los Estados» (pág. 131); «invocar la soberanía estatal, más que un ejercicio de realismo político, es un arrebató de nostalgia» (pág. 134).

«El concepto de Estado no se define sólo como un aparato de gobierno, sino también mediante otros dos elementos

3. Cfr. igualmente A. v. BOGDANDY, *Supranationale Föderalismus als Wirklichkeit und Idee einer neuen Herrschaftsform. Zur Gestalt der europäischen Union nach Amsterdam*, Baden-Baden: Nomos, 1999, esp. págs. 29 ss.

4. Cfr. V. CONSTANTINESCO, «Vers quelle Europe? Europe fédérale, Confédération européenne, Fédération d'États-nations?», *Cahiers français* n.º 298, págs. 80 ss.

constitutivos: un territorio y un pueblo» (pág. 153). Pues bien, «desde el punto de vista de los asuntos territoriales, las diferencias entre la Unión Europea y la tradición del federalismo son sutiles» (pág. 157). «La verdadera diferencia entre la Unión Europea y los Estados federales es ... (que) las entidades federales dentro de un genuino Estado federal no son sujetos de derecho internacional y, por tanto, no pueden por sí solas realizar adquisiciones o cesiones territoriales que, respectivamente, incrementen o reduzcan el territorio global de ese Estado federal ... *Ad extra* las adquisiciones o cesiones territoriales son de competencia federal» (pág. 158), mientras que «las adquisiciones y pérdidas territoriales de cada Estado miembro repercuten automáticamente sobre la Unión» (pág. 154)⁵.

Del mismo modo, corresponde a cada uno de los Estados miembros actuando de manera independiente, «no a la Unión Europea en cuanto tal, determinar quien es ciudadano de esta última»; «es cada Estado miembro, al regular su propia nacionalidad, quien indirectamente está también determinando quién es ciudadano europeo» (pág. 49). «En este aspecto, la Unión Europea se diferencia nítidamente de las modernas federaciones, donde la definición de la ciudadanía —tanto federal como estatal— suele ser competencia federal» (pág. 50). Sin embargo, la ciudadanía europea «tampoco se inspira en la pura lógica internacional» (pág. 50), sino que vendría a constituir una «fase intermedia entre la pura regla de derecho internacional y la solución inequívocamente federal» (pág. 162); porque los Estados miembros «deben

reconocer incondicionalmente la nacionalidad otorgada por otro Estado miembro», apartándose así de la regla general que, en esta materia, rige en el derecho internacional general (págs. 47 ss.).

En definitiva, «para saber si la Unión Europea se aproxima a una genuina federación o si ... sigue siendo una organización internacional hay que observar la sustancia: ¿qué les queda a los Estados miembros de la Unión Europea de los atributos propios de un Estado independiente?» (pág. 106). Pues bien, «en aspectos de importancia no secundaria, los Estados miembros siguen detentando importantes atributos inherentes a la idea misma de Estado independiente» (págs. 167-8).

Así, en virtud del principio de autonomía institucional, «caben diferencias significativas entre los sistemas políticos de los Estados miembros» (pág. 144), con el precedente, es cierto, del Imperio Alemán constitucionalizado en 1871, pero frente a *las experiencias federales contemporáneas* (pág. 145). Del mismo modo, apenas existen órganos comunitarios de aplicación del Derecho, administrativos o judiciales, y la Unión Europea se concibe «como una entidad de regulación, no como una entidad de ejecución» (pág. 148); ello *difiere de lo que suele ser corriente en las experiencias federales*, aunque resulte relativamente próximo al modelo alemán (págs. 150 s.). La Unión Europea se distancia igualmente de la clásica caracterización del Estado a través del monopolio del uso legítimo de la coacción física, y no la ejerce ni sobre los particulares, ni sobre los Estados miembros (págs. 163 ss.). Pero «que la Unión Europea carezca de instrumentos propios de coacción con respecto a sus Estados miembros no significa, ni *de iure* ni *de facto*, que el mantenimiento y la exigibilidad del vínculo fundacional dependan de una pretendidamente incondicionada voluntad de aquéllos. Depen-

5. Aunque, en otro contexto, se señala que el «desdoblamiento entre las facetas interna y externa de la condición de Estado —es decir, ser entidad federada *ad intra* y Estado independiente *ad extra*— no sería enteramente novedoso» (pág. 107)

de, más bien, de un sistema jurídico supranacional basado en la interdependencia» (pág. 133).

La conclusión sería que «la pertenencia a la Unión Europea, que sin duda implica notables limitaciones de la libertad de los Estados miembros, no anula, sin embargo, su condición última de Estados» (pág. 169). El argumento, no obstante, tampoco se puede tener por concluyente, dado que la genuina federación en absoluto excluye la plena cualidad estatal de sus miembros (págs. 164 s.).

III. Seguramente con la finalidad de convertir en aceptable la posibilidad de una constitucionalización de la Unión Europea, Díez Picazo ha puesto finalmente de manifiesto que «la Unión Europea presenta no pocos rasgos típicos de las experiencias federales: las instituciones comunitarias ejercen directamente potestades públicas ... sobre los particulares; existe un orden de distribución de competencias entre la Unión Europea y sus Estados miembros de factura clásicamente federal, con una tendencia asimismo federal a la ampliación cuantitativa y cualitativa del poder del centro a costa de la periferia; los mecanismos de resolución de conflictos pueden encajar también en la tradición del federalismo; y, por lo que hace a los procedimientos decisionales ..., el alejamiento del canon federal hacia prácticas de índole intergubernamental se ha debido más a resistencias políticas que a la letra de los Tratados constitutivos» (pág. 167). Existen «innegables semejanzas entre la Unión Europea y las principales experiencias federales, especialmente por lo que hace a la distribución de competencias y a la eficacia directa y supremacía del derecho comunitario» (pág. 140).

Pero en el camino ha admitido igualmente que «toda discusión sobre la constitucionalización de la Unión Europea ha de ser consciente de en qué medida sus Estados miembros siguen siendo

auténticos Estados» (pág. 169). Si bien, por ejemplo, la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea supone «una importante innovación en el procedimiento de elaboración del Derecho comunitario primario» (pág. 21), el criterio definitivo se remite a la *fuerza última de legitimidad* (pág. 107): «¿pueblo europeo o Estados miembros? ... saber en nombre de quién se han hecho las cosas resulta, a veces, crucial» (pág. 108). El empeño en mostrar los rasgos estatales o paraestatales de la Unión revela así sus costes: la eventual constitucionalización de la Unión Europea parece depender finalmente, en términos negativos, de la cualidad estatal de los Estados miembros.

Sin embargo, se trata de una concesión innecesaria desde el punto de vista del juego dialéctico. Pues la importancia de los Estados miembros para el futuro constitucional de Europa no depende de debates conceptuales o de esencialismos estatalistas, sino de las propias exigencias de realización de los postulados constitucionales en la circunstancia histórica del presente⁶. Y, del mismo modo, las posibilidades de determinación constitucional del Derecho comunitario no presuponen una asimilación de la Unión Europea a la forma política estatal. Díez-Picazo ha accedido a plantear el debate sobre las posibilidades del constitucionalismo en la Unión Europea en el campo de quienes declaran el carácter inescindible de Constitución y Estado, cuando son éstos los que se enfrentan al mayor reto, la historicidad del propio fenómeno estatal: «si el Estado tal como se ha conocido hasta la fecha desapareciera ... ¿habría que desterrar para siempre la idea de constitución?» (pág. 85). Por eso resulta menos ambigua la argumentación

6. Cfr. A. LÓPEZ PINA, I. GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, *Elementos de Derecho Público*, Madrid-Barcelona: Marcial Pons, 2002, págs. 60 ss. y 168 ss.

que se desarrolla directamente a partir de los contenidos materiales del proyecto constitucional que Europa, a través de la Carta de derechos fundamentales, ya ha puesto en marcha. Y lo cierto es que el libro comienza justamente por esos extremos.

Resulta particularmente significativo, en cualquier caso, que este problema de perspectiva metodológica se plantee en un libro que rinde tributo destacado a fuentes bibliográficas inglesas. La sólida construcción dogmática continental de la *teoría del Estado*, que quizá opere hoy como una rémora para el desarrollo del constitucionalismo europeo, podría ser vivificada desde la tradición británica de *teoría constitucional*; las conocidas reticencias del Reino Unido hacia el desarrollo de la Unión Europea no invalidan los esfuerzos doctrinales que puedan desarrollarse en lengua inglesa para comprender mejor la naturaleza de los procesos de integración⁷.

Las mismas tensiones, sin embargo, se pueden rastrear seguramente por toda Europa. No sería difícil situar la obra de Díez-Picazo, por ejemplo, en el corazón de los grandes debates que tienen lugar desde hace décadas en el Derecho alemán, por cierto el más influyente entre los iuspublicistas españoles por un sinnúmero de buenas razones que aquí no es necesario repetir⁸. Así, López Pina ha sintetizado, de un lado, las diferencias en la construcción del Derecho público alemán a que dan lugar las perspectivas *estatalista* y *constitucional*⁹, de otro el

debate doctrinal entre *européistas* y *estatalistas* que se abre en Alemania a raíz de la célebre sentencia del Tribunal Constitucional de 12 de octubre de 1993 sobre el Tratado de Maastricht¹⁰. Ambas polémicas siguen siendo significativas para comprender las actuales direcciones de la doctrina alemana del Derecho político¹¹.

IV. Para Díez-Picazo, la Carta europea de derechos «fija con precisión los criterios para valorar la legitimidad de la actuación de todos los poderes públicos dentro del ámbito de la Unión Europea ... la mejor teoría constitucional ha enseñado siempre que la función de las declaraciones de derechos no se agota en ser un límite, judicialmente verificable, a los actos de los poderes públicos ... cumplen también una función de justificación del poder político, ya que expresan la razón de ser de éste» (pág. 23) «Esta función de justificación de las declaraciones de derechos, que se ha venido refiriendo tradicionalmente al Estado, habrá de ser predicada también de las nuevas formas de organización política que, aún *in fieri*, están sustituyendo a aquél» (pág. 24). La Carta puede ser contemplada desde esta perspectiva, pues, aunque «no altera el orden de distribución de competencias entre la Comunidad y sus Estados miembros, ni atribuye nuevas competencias a aquella ... toda declaración de derechos tiene, por su propia naturaleza, una vocación centrípeta» (pág. 35); al menos por «vía indirecta hay sin duda márgenes para una política comunitaria de los derechos fundamentales» (pág. 36). Justamente ello

7. Sobre las diferenciadas exigencias que plantean los análisis de Derecho comparado y de Derecho común europeo, cfr. nuestros *Elementos de Derecho Público*, págs. 38 ss.

8. Cfr. A. LÓPEZ PINA, «Prolegomena» al *Manual de Derecho Constitucional* de Benda, Maihofer, Vogel, Hesse, Heyde, Madrid: Marcial Pons-IVAP, 2001, págs. XXV ss.

9. A. LÓPEZ PINA, «De la idealización del Estado», *Saber/Leer*, n.º 36.

10. Las referencias son múltiples desde su «Prólogo» a I. GUTIÉRREZ, *Los controles de la legislación delegada*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1995, págs. 15 ss.

11. Pretenden probarlo mis *panorámicas* «Teoría y realidad constitucional en Alemania», *TRC* n.º 1, págs. 197 ss., y «Un orden jurídico para Alemania y Europa», *TRC* n.º 3, págs. 215 ss.

explica cómo algunos Estados miembros «desconfían del eventual carácter federalizante y uniformador de una Carta pro vista de fuerza obligatoria» (pág. 22).

«Una declaración de derechos sirve también para sentar el fundamento del *demos* o cuerpo político que es destinatario de dicho aparato de poder ... en una perspectiva liberal-democrática, parece más acertado describir el cuerpo político como el conjunto de personas que viven bajo una misma declaración de derechos civiles y políticos que como una comunidad de rasgos culturales heredados, por no mencionar los de índole étnica; rasgos que, en todo caso, acentúan la vinculación de los individuos al pasado, en lugar de favorecer la libertad de configurar su propio destino» (pág. 24). La carta resulta así «un antídoto frente al romanticismo político de cuantos piensan que un régimen democrático exige la previa homogeneidad cultural ... es claro que caben otras definiciones del cuerpo político, acaso más en consonancia con los ideales de libertad e igualdad para todos» (pág. 25). Las tesis, por ejemplo del Tribunal Constitucional alemán, de que «la democracia sólo puede llegar a funcionar allí donde existe una previa realidad nacional ... (y que) a falta de ese acuerdo básico, de naturaleza eminentemente prepolítica, no cabría democracia» (págs. 71 s.), se desmontan simplemente apelando a la Historia. No sólo tal concepto de nación «sirvió de justificación, en una sociedad liberal aún no democratizada, para justificar las limitaciones censitarias al derecho de sufragio» (pág. 73); sino que «fueron precisamente los Estados quienes, para consolidarse, adoptaron deliberadas políticas de construcción nacional» (pág. 74). Más en general, «a menudo son las estructuras políticas las que crean los vínculos de cohesión y solidaridad de grupo, y no al revés» (págs. 75-6). «Durante la mayor parte de su historia, los europeos han concebido

el cuerpo político sin recurrir a nociones románticas» (pág. 75).

«El constitucionalismo moderno ... no tuvo en sus comienzos una inspiración romántica, sino más bien racionalista ... como racionalista fue en su origen la propia idea griega de *demos* ... el canon romántico no es el único posible a la hora de definir el cuerpo político» (pág. 76). «Un pueblo existe en la medida en que hay ciudadanos» (pág. 78). «La ciudadanía es la más alta manifestación posible del elemento personal de una comunidad política ... es la forma de ser del pueblo en el contexto de la democracia constitucional» (pág. 160). «La idea de que la democracia no puede funcionar sin una suficiente base popular puede ser entendida, ante todo, en el sentido de que requiere la existencia de una opinión pública, informada y libre ... una opinión pública europea existe ya, al menos *in fieri*» (pág. 70).

En cualquier caso, «la existencia de un pueblo dotado de un mínimo de identidad y cohesión en torno a ciertos valores fundacionales no depende sólo del reconocimiento formal de derechos políticos –y, en su caso, de la imposición de deberes cívicos–, sino que exige también una práctica de participación en instituciones políticas que sean percibidas como determinantes de la vida de los ciudadanos. No basta, en otras palabras, con declarar formalmente los derechos, sino que su efectividad exige de espacio suficiente para que sean ejercidos ... La ciudadanía europea es, en consecuencia, una condición necesaria pero no suficiente para la aparición de un *demos* europeo» (pág. 63).

V. La obra no agota ahí sus planteamientos, detrayendo de la Carta europea de derechos ya adoptada todas sus consecuencias: «el verdadero problema es, más bien, axiológico y estriba en explicar por qué, en principio, unir es bueno y separar es malo», «por qué es deseable la superación de los viejos Estados naciona-

les a favor de una nueva organización política a escala continental» (pág. 78). Tal formulación, que evoca el problema central de la legitimación de las formas políticas, encierra enormes potencialidades; y se concreta luego, sucinta pero rotundamente, en una afortunada línea de desarrollo que no podemos por menos de subrayar.

La aspiración universalista de los postulados constitucionales se traduce, en efecto, en la necesidad de renovar los supuestos políticos de la ciudadanía, que resulta ser «noción axiológicamente ambigua: por más que evoque las virtudes republicanas inherentes a la pertenencia plena al cuerpo político, no cabe pasar por alto que hablar de ciudadanos es también hablar de extranjeros» (pág. 29). «En contra de las apariencias, el concepto de ciudadanía es excluyente, tanto o más que incluyente» (pág. 65). En esta situación, la reserva de los derechos y deberes políticos a los ciudadanos *no responde a ninguna necesidad inexorable*, y existen antecedentes en los que revive *la antigua lógica republicana —porque se es soldado se tiene derecho a votar* (pág. 59). «El mismo proceso de democratización que ha ido suprimiendo paulatinamente la vieja distinción entre ciudadanos activos y pasivos ... puede y debe conducir a abolir la diferenciación entre ciudadanos y extranjeros residentes a efectos del goce de derechos políticos» (pág. 60). O, dicho en otros términos (porque la cuestión no debería agotarse en una discusión nominal sobre el uso del término ciudadanía, parcialmente *trivializado por inflación de su uso*, pág. 64): «La adopción de un criterio u otro de atribución de la ciudadanía responde a determinadas necesidades sociales y económicas», pero «también ... puede obedecer a condicionamientos ideológicos más profundos» (pág. 53); con la Revolución Francesa, «su lógica liberal, igualitaria y universal habría debido conducir,

sin duda, al triunfo de la libre elección de residencia como criterio de atribución de la nacionalidad» (pág. 52). «Muy probablemente, en suma, hoy la gran contraposición jurídico-política ya no se produce entre ciudadanos y súbditos, sino entre ciudadanía y cosmopolitismo» (pág. 66).

VI. Aquí estriba, pues, el primer principio moral incluyente del constitucionalismo¹². Un segundo principio, no menos relevante hasta ahora para el desarrollo del Estado constitucional, sólo indirecta e incidentalmente es mencionado: a través de la Carta, «la Unión Europea no se declara abstencionista o neutral en materia de protección de las necesidades vitales básicas del individuo» (pág. 31); ha «proclamado un buen número de derechos laborales y sociales ... al acentuar los aspectos de organización y participación imprescindibles para la efectividad de esos derechos laborales y sociales, dista de ser una mera operación retórica, pues tiene un inequívoco significado jurídico» (págs. 27, 31 s.)¹³.

Reducidas a tan somera alusión las peculiaridades del constitucionalismo social, la obra queda vinculada a la clásica teoría del Estado que redujo a conceptos jurídicos la fase histórica del Estado liberal. De este modo, queda a nuestro juicio sin explicar la necesidad objetiva de que los principios constitucionales trasciendan el ámbito de los Estados nacionales. A nuestro juicio, son las transformaciones producidas en las relaciones

12. Acerca de la tensión entre *Estado nacional y orden constitucional*, cfr. mi estudio «Constitución española, derechos de los extranjeros», *Jueces para la Democracia* n.º 41, 2001, págs. 21 s.

13. Las reservas acerca de su eventual contenido prestacional podrían merecer algún comentario; baste aquí con remitirnos a la fundamental obra de V. ABRAMOVICH y CH. COURTS, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid: Trotta, 2002, con prólogo de L. FERRAJOLI.

entre poderes políticos y poderes económicos las que lo imponen. Formulado en términos lapidarios¹⁴: El Estado constitucional que conocemos viene determinado por el postulado social¹⁵, que pretendió garantizar jurídicamente un cierto equilibrio entre el poder político democrático y los intereses determinantes del orden económico capitalista; sin embargo, la globalización ha liberado al capital de las trabas que le habían sido impuestas y despojado al Estado de su capacidad para garantizar la dignidad de sus ciudadanos y su libertad efectiva. Siendo imposible el retorno histórico, sólo cabe estimular la erección de nuevas articulaciones de poder polí-

tico democrático, eventualmente capaces de restaurar los equilibrios perdidos bajo la inspiración de los acreditados principios constitucionales.

Tal empresa ha sido reivindicada como propia por Díez-Picazo, por más que no haya considerado necesario en esta ocasión esforzarse en acreditar su necesidad histórica y su imperiosidad moral. Esta recensión quiere destacar que su contribución al efecto resulta, en cualquier caso, de primera magnitud.

IGNACIO GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ
*Universidad Nacional de
Educación a Distancia*

A. RALLO LOMBARTE, *La constitucionalidad de las Administraciones independientes*, Madrid: Tecnos, 2002

Son múltiples las dudas que suscita en la doctrina el fenómeno (relativamente reciente en nuestro país aunque de consolidada tradición anglosajona) de la aparición-eclosión en el entramado institucional de una peculiar categoría de organizaciones administrativas, las denominadas «Administraciones independientes».

Esta categoría, comprensiva de figuras ciertamente dispares como la Agencia de Protección de Datos, el Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores o el Consejo de Seguridad Nuclear —por citar ejemplos significativos y pacíficos de pertenecer a la misma—,

implica una nueva forma de gestión de los asuntos públicos que ha añadido cierta complejidad en el marco tradicional de las personas jurídico públicas.

La vertebración de estos entes se articula, sobre la base de garantías orgánicas y funcionales, mediante (teóricamente) los principios de independencia y neutralidad (independencia del Gobierno y neutralidad política de su gestión), debilitando por tanto la capacidad de dirección del Gobierno, al tratar de situarlas al margen de cualquier dirección política.

En todo caso, y pese a que el término Administraciones independientes es el que mayor fortuna ha tenido en la doctrina —dentro de las generales discrepancias doctrinales que sobre ésta y otras cuestiones vienen provocando aquéllas—, a nadie ha de sorprender en modo alguno la afirmación de que dicha conceptualización de independencia no responde de manera real ni efectiva a su condición al no existir la misma en un

14. Un desarrollo sucinto puede verse en los *Elementos de Derecho Público* citados anteriormente, págs. 55 a 67.

15. C. DE CABO MARTÍN, *La crisis del Estado social*, Barcelona: PPU, 1986; *Teoría histórica del Estado y del Derecho Constitucional*, Vol. II, Barcelona: PPU, 1993; *Contra el Consenso*, México: UNAM, 1997.