

GRÁINNE DE BÚRCA/J.H.H. WEILER (eds.), *The Worlds of European Constitutionalism*, Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

En el libro *The Worlds of European Constitutionalism*, de la siempre sólida y fiable Editorial de la Universidad de Cambridge, encontrará el lector una compilación de solventes estudios doctrinales sobre la (discutida) naturaleza constitucional del ordenamiento de la Unión Europea, así como sobre las interacciones entre éste y los órdenes constitucionales de los Estados miembros, e incluso también con los sistemas normativos de otras instancias transnacionales jurídico-públicas actualmente coparticipantes en el ejercicio del poder que otrora monopolizase el Estado.

Muchas son las etiquetas o denominaciones a que da lugar el creciente interés que el hecho de la globalización o internacionalización del Derecho en general, y del Derecho Constitucional en particular, despierta en la literatura jurídica y politológica actual, europea pero también norteamericana.

En nuestra doctrina, además de los trabajos ya clásicos de Pablo Pérez Tremps, Alejandro Saiz Arnaiz, Javier García Roca, Pedro Cruz Villalón o Luis María Díez-Picazo, estas cuestiones son objeto últimamente de atención, sobre todo desde la vertiente de la teoría de los diálogos judiciales, en los trabajos del

propio García Roca, o de Rafael Bustos Gisbert, entre otros. Aunque también están siendo analizadas en la actualidad desde perspectivas materiales centradas en los derechos fundamentales (en esta línea van los excelentes trabajos monográficos elaborados por Luis Gordillo Pérez, o por Aída Torres Pérez).

Constitucionalismo global, constitucionalismo internacional, constitucionalismo postmoderno, constitucionalismo multinivel, pluralismo constitucional... Todas estas construcciones doctrinales se centran, no pocas veces con perplejidad, sobre el impacto y posible demolición o, cuando menos necesidad de redefinición de los postulados tradicionales del constitucionalismo y del Estado constitucional (y con ellos, también de sus resultados jurídico-políticos), a que de manera creciente vienen dando lugar los fenómenos de internacionalización jurídica, que ha propiciado la aparición y proliferación de centros de gobernanza, decisión y ejercicio del poder político más allá del marco estatal.

El pluralismo jurídico es uno de los más relevantes y a la vez controvertidos patrones conceptuales actuales para captar y explicar esta nueva situación del Estado, del constitucionalismo, y en general

de las condiciones y límites del ejercicio del poder político, que representan la postmodernidad en el mundo del Derecho, y que son consecuencia de la internacionalización progresiva de crecientes facetas de la vida actual, o de lo que ha venido últimamente en denominarse como la globalización. Se habla de pluralismo porque la situación así generada viene a caracterizarse por la división y fragmentación entre diversas instancias y centros de gobernanza y ejercicio del poder de la antaño exclusiva e indivisible soberanía estatal. Los Estados han ido perdiendo (voluntariamente, al menos de forma nominal) su otrora monopolio sobre la producción de Derecho y actos jurídicamente vinculantes, dando lugar a un panorama de dispersión de fuentes de producción y decisión jurídicas.

Tal dispersión es consecuencia, bien de cesiones directas de parcelas de esa misma soberanía realizadas por los propios Estados en beneficio de instancias transnacionales creadas por ellos mismos a través del ejercicio de su *Treaty-making power* (lo que ha venido en denominarse como integración, supranacionalidad, o integración supranacional, entre otras etiquetas terminológicas), bien como efecto de la simple participación de los propios Estados, igualmente mediante el empleo del *ius contrahendi*, en entidades regionales o mundiales de cooperación por ellos mismos instituidas. En ambos casos se ha dado lugar al surgimiento y funcionamiento de instancias transnacionales de decisión política y/o jurisdiccionales, a cuyas resoluciones los Estados participantes (y con ellos, a través de fórmulas jurídicas diversas, sus sociedades e individuos) se obligan a someterse y cumplir.

Particularmente en el ámbito europeo, el pluralismo jurídico repercute incluso sobre el Derecho constitucional en

su clásica concepción como Derecho de la organización fundamental de los Estados, con arreglo a parámetros de limitación del poder mediante el Derecho, la democracia y el reconocimiento y protección de los derechos fundamentales. Sin embargo, la profunda huella que la internacionalización está dejando sobre el constitucionalismo, y sobre la propia configuración tradicional y totalizadora del Estado como instancia suprema y única de organización política que disciplina y gobierna la vida de su comunidad de forma independiente y exclusiva, va más allá, incluso, de la creación, desarrollo y funcionamiento de la Unión Europea. Abarca también a otras experiencias transnacionales sin que necesariamente adopten el ropaje y los esquemas orgánicos, funcionales y normativos de la integración característicos de la metodología comunitaria que hoy encarna la Unión Europea. Así por ejemplo, sin exhaustividad en la cita, la Organización Mundial de Comercio, el Fondo Monetario Internacional, la propia ONU y su Consejo de Seguridad o el Derecho internacional regional y mundial de los derechos humanos.

Quizás la corriente académica creadora y defensora de la noción de pluralismo constitucional sea la que haya hecho mayor fortuna en el ámbito académico que se ha ocupado de estas cuestiones, polarizando en gran medida el debate acerca de la repercusión de la internacionalización del Derecho sobre el constitucionalismo clásico (o lo que es lo mismo, sobre el Estado constitucional). Sobre ella, en significativa medida versa el libro que aquí se comenta, aunque sin olvidar en él el análisis de los otros paradigmas que tratan de las mismas cuestiones.

Se habla de pluralismo constitucional y no más genéricamente, de plura-

lismo ordinamental o de pluralismo de sistemas normativos, fundamentalmente, porque con esta locución pretenden denotarse reglas de organización, pero también de limitación, del ejercicio del poder político sobre materias que se hallan en el corazón de la propia definición normativa, histórica, y aun ideológica (no en el *partisan sense* de la expresión «ideología», sino en términos estructurales de Teoría de la Constitución) del constitucionalismo. Una definición material del constitucionalismo que magistralmente condensa el artículo 16 de la Declaración francesa de Derechos del Hombre y del Ciudadano: en síntesis, división de poderes y derechos fundamentales.

Y es que, como agudamente apunta Rafael Bustos en su reseña en esta misma Revista al libro de Luis Gordillo sobre Constitución y ordenamientos supranacionales, justamente cuando el constitucionalismo parecía asentarse dada la proliferación de Constituciones, empieza a ser cuestionado. O, al menos, a requerir de su revisión o adaptación, precisamente por mor de la creciente internacionalización, que también alcanza al Derecho, y en su cúspide, al propio Derecho constitucional. Y todo ello a pesar de la paradoja de que hayan sido los propios Estados mediante el ejercicio del *Treaty-making power* quienes a la postre han hecho posible la aparición de las correspondientes organizaciones o instituciones transnacionales en que residen esos nuevos centros de poder, decisión y gobernanza.

Según pusiera de manifiesto Julio Baquero Cruz en su relevante trabajo sobre el legado de la *Maastricht-Urteil* del *Bundesverfassungsgericht*, tal y como ciertamente anotan De Burca y Weiler en la introducción al libro que aquí se comenta, las asimismo plurales construcciones doctrinales catalogables bajo la icónica

etiqueta del pluralismo constitucional aparecen, o al menos proliferan, desde la Sentencia del Tribunal Constitucional alemán sobre el Tratado de Maastricht. Pero, como con no menor veracidad se apunta también en la introducción de DeBurca y Weiler al libro que aquí se reseña, cabe rastrear las claves conceptuales del pluralismo constitucional como paradigma, y sus primeros desarrollos, en fechas anteriores. Así, por ejemplo, en la influyente obra de MacCormick, en su *seminal paper* «Beyond the Sovereign State» de 1993 y su posterior y aún más influyente libro *Questioning Sovereignty*. E incluso más atrás, en los análisis académicos del cuestionamiento opuesto por algunos Tribunales Constitucionales nacionales (alemán e italiano principalmente, como es sobradamente conocido) a la primacía incondicionada del Derecho de la Unión Europea sobre los Derechos nacionales.

Es por todo ello que la carga metafórica presente en el primer sustantivo del título de la obra que aquí se comenta, «mundos», y su amplia referencia al constitucionalismo europeo, más que al constitucionalismo de la Unión Europea, se corresponden bien con la duplicidad que, dentro del universo temático en el que se enmarca el libro —o de su mundo temático, continuando con la metáfora— resulta fácilmente discernible a lo largo de los cinco estudios que lo componen, junto a la introducción de los dos compiladores, y el prólogo y el original epílogo dialogado firmados por el segundo de ellos, Joseph H. H. Weiler.

En efecto, como ya se reconoce en ese mismo prólogo, *The Worlds of European Constitutionalism* no se limita a abordar la faceta que acaso quepa adjetivar aquí de interna o intracomunitaria del pluralismo constitucional, aunque las contribuciones

en esta línea tengan de por sí la suficiente solvencia, relevancia e interés como para justificar la importancia doctrinal de la obra en la que se inscriben. También se aborda en ella la dimensión que puede catalogarse como externa o extracomunitaria del debate sobre el pluralismo constitucional generado a propósito de la Unión Europea.

Una cuestión esta última, la consistente en la prelación entre los respectivos órdenes constitucionales de la Unión y los de otros sistemas internacionales, y con ella, de los correspondientes sistemas normativos, que se ha suscitado con especial intensidad tras las paradigmáticas Sentencias del Tribunal General y del Tribunal de Justicia de la propia Unión en los asuntos acumulados *Kadi* y *Al Barakaat* sobre la aplicación de Resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU a través de medidas normativas de la Unión, y su sometimiento a los derechos fundamentales que, a través de la triplicidad de vías que hoy luce en el artículo 6 del Tratado de Maastricht en su versión post-Lisboa, forman parte de la normativa constitucional de la propia UE.

Trátase también en este libro, por tanto, del problema de la prelación o preferencia del Derecho constitucional (o constitutivo) de la Unión con respecto a las normas institutivas de otros sistemas, mundiales o regionales más amplios, de relación transnacional entre Estados, incluidos entre ellos los miembros de la Unión Europea. Sistemas transnacionales que, aunque no respondan a los esquemas de la integración supranacional comunitaria, efectivamente dan lugar a otros tantos centros de gobernanza y ejercicio del poder político en sus respectivos ámbitos materiales, pero también territoriales, a modo de círculos constitucionales concéntricos junto con los órdenes cons-

titucionales de la Unión y de los propios Estados miembros de ésta.

No es tarea a emprender aquí el resumen de las contribuciones que conforman la obra, o sintetizar de manera concentrada las principales conclusiones que en ellas se alcanzan, pues únicamente el lector es soberano para determinar qué dicen (o, quizás más exactamente, qué le dicen) cada uno de los autores. De manera más modesta, es propósito del resto de la presente recensión tratar de ofrecer las suficientes claves que conformen una invitación a la lectura del libro objeto de estas páginas.

El hilo conductor que engarza y cohesiona los cinco estudios, la introducción, el prólogo y el original y esclarecedor epílogo dialogado que componen *The Worlds of European Constitutionalism*, es la afirmación inicial de los compiladores en torno al creciente uso del paradigma del pluralismo constitucional para describir la existencia e interrelación entre las múltiples clases de autoridad normativa actualmente existentes en el ámbito transnacional, y su particular pujanza en relación con la Unión Europea. De este modo, la obra revisa el problema del pluralismo constitucional dentro de la Unión Europea, pero también considera el modo en que la propia Unión, y particularmente sus Tribunales (General y de Justicia), lidian con las reivindicaciones conflictivas de suprema autoridad constitucional procedentes de otros centros internacionales, globales o regionales, de gobernanza.

El prólogo firmado por J. H. H. Weiler, esta vez en solitario, examina de manera crítica la noción misma de pluralismo constitucional. Irónicamente, llega a afirmarse que no es «chic» decir que no se es un pluralista constitucional, aclarando el autor que su conocido modelo de la tole-

rancia constitucional, propuesto para describir la interacción entre Unión Europea y Constituciones nacionales, realmente no es pluralista, pues se requiere la aceptación voluntaria, por los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, de la disciplina constitucional demandada por el ordenamiento jurídico de la Unión). También exhibe Weiler su desconfianza a hablar de «lo constitucional» más allá del Estado, en contextos transnacionales, porque ni hay un *demos*, ni hábitos y prácticas de legitimidad democrática, y porque a su juicio todo constitucionalismo, ontológicamente, combina jerarquía con pluralismo.

Tras el prólogo, y siguiendo un orden lógico, se secuencian cuatro estudios que abordan las dos facetas apuntadas (o mundos), *ad intra* y *ad extra* del pluralismo constitucional en el ámbito de la Unión Europea. La faceta interna es objeto de las contribuciones de Bruno de Witte sobre la Unión Europea como un experimento jurídico internacional, y de Neil Walker sobre el lugar del Derecho Europeo. Por su parte, la faceta externa centra los dos siguientes trabajos, de Gráinne de Búrca sobre el Tribunal de Justicia y el orden jurídico internacional, y de Daniel Halberstam sobre constitucionalismo local, global y plural y cómo Europa se encuentra con el mundo.

Casi igualmente desmitificador que el prólogo de Weiler es la sólida contribución de Bruno de Witte, que se detiene en la actual naturaleza jurídico-política de la Unión Europea, y más en concreto, en su eventual y discutida evolución hacia una estructura constitucional. Aunque como destaca el propio De Witte en su contestación a Weiler en el epílogo dialogado, deliberadamente se omite en la contribución del primero toda alusión al término «constitucional» en la caracteri-

zación de la naturaleza jurídico-política de la Unión, también se desmitifica o se descarta en ella que hoy día tenga ésta (a pesar de contar con rasgos constitucionales, como el autor subraya después en el epílogo dialogado) otra naturaleza que la de una organización internacional.

Concluye este trabajo con el interesante interrogante en torno a si realmente importa que la Unión siga siendo una organización internacional, planteando si es cierta en la actualidad la tradicional ecuación necesaria entre Constitución y Estado. O bien, si en dicha ecuación éste es intercambiable por la Unión, de modo que también respecto a ella pueda aplicarse la noción de pluralismo constitucional cuando su orden jurídico entre en concurrencia con otros (con toda seguridad, los de los Estados miembros) que puedan considerarse constitucionales en el sentido técnico y clásico de la expresión.

Como contrapunto a la aportación recién mencionada, pero versando esencialmente sobre el mismo «mundo» temático referente a la naturaleza de la Unión y el carácter constitucional o no de su orden fundamental, la contribución de Neil Walker llega a conclusiones diferentes, en un sugestivo debate doctrinal dentro de la misma obra colectiva. Argumentando a partir de claves explicativas esencialmente politológicas, mantiene Walker que concurren en la Unión Europea los rasgos fundamentales del Estado como forma moderna de organización política. Entre ellas, aduce, una noción embrionaria de ciudadanía frente al anterior modelo de integración mediante el Derecho conducido por las élites políticas de los Estados miembros y la propia burocracia comunitaria, y también la existencia de un similar equilibrio entre colectividad e individualismo (entre servicio a los intereses comunes o generales y la garantía de

los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos singularmente considerados) al logrado por el Estado, aunque escorado tal equilibrio hacia las libertades individuales del mercado, frente a un modelo social débil.

La conclusión principal que alcanza Walker, y que contrasta con las sugeridas por De Witte, es que la Unión Europea posee un *status* a medio camino (*in-between*) entre un ordenamiento internacional y un sistema estatal federal, de modo que la Unión se entiende mejor como continuación de las formas políticas modernas (esto es, como continuación del Estado) que como una ruptura clara con ellas. Por todo ello, reivindica el autor citado la necesidad de volver a las técnicas del constitucionalismo documental, en relación con la Unión, para dar nuevas respuestas a preguntas viejas.

Continuando con una secuenciación lógica de las contribuciones compiladas en la obra que aquí se comenta, las firmadas por Gráinne de Búrca y por Daniel Halberstam se ocupan de cómo resolver las reivindicaciones plurales de suprema autoridad constitucional cuando el orden jurídico de la Unión entra en concurrencia conflictiva con los sistemas normativos de otras instancias internacionales, regionales o mundiales. Esto es, versan sobre la dimensión externa de las situaciones de pluralismo constitucional en los supuestos en que uno de los órdenes convergentes es el de la Unión Europea. Como en las dos contribuciones precedentes, ambos trabajos ofrecen perspectivas diferentes sobre la misma cuestión, en un nuevo ejemplo de debate doctrinal dentro de la misma obra.

Pese a ello, no cabe sorprenderse de que estos dos *papers* tengan en común el razonar en torno a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, principalmente en

relación con la Sentencia del Tribunal General, y la paradigmática Sentencia del propio Tribunal de Justicia que la casa, en los asuntos acumulados *Kadi* y *Al Barakaat*, relativas al control de validez comunitaria de las medidas normativas adoptadas por la Unión Europea en aplicación de las Resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU sobre medidas de embargo de bienes y activos financieros como medidas para la supresión del terrorismo internacional. La referida Sentencia del Tribunal de Justicia es el *leading case* que hasta el momento ha definido el posicionamiento de la Unión en su relación con las resoluciones de otras instancias internacionales participadas por los Estados miembros de aquella. De la misma manera que para la fijación del principio de primacía como criterio rector de la relación entre Derecho de la Unión y Derecho nacional lo fue la Sentencia *Costa/ENEL* (y, últimamente, otras de igual transcendencia o incluso mayor, como la reciente Sentencia sobre el asunto *Melloni* en relación con la primacía del Derecho de la Unión respecto a las Constituciones nacionales que ofrecen un nivel de protección superior al que resulta de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión).

Divergen ambos artículos doctrinales, sin embargo, en la caracterización que en cada uno de ellos se realiza del propio pluralismo constitucional, y de sus alternativas o paradigmas contendientes, como claves de entendimiento de los criterios de interacción entre Derecho de la Unión y Derecho o resoluciones vinculantes de otras instancias transnacionales participadas por los Estados miembros de la que traza la Sentencia *Kadi/Al Barakaat* del Tribunal de Justicia, y aun de los prácticamente opuestos a que respondía

la previa Sentencia del Tribunal General, casada por aquélla.

En el trabajo de De Búrca, tras una primera parte de caracterización conceptual abstracta de los modos de enfrentar la pluralidad de reivindicaciones de autoridad constitucional última (proponiendo una esencial dicotomía entre pluralismo y constitucionalismo), se analiza la Sentencia del Tribunal Justicia *Kadi/Al Barakaat*, considerándola como la expresión de un pluralismo en sentido fuerte, por establecerse en ella la autonomía del Derecho de la Unión respecto del sistema normativo de la ONU y su Consejo General, para concluir que la validez de las normas derivadas de la Unión sólo puedan ser confrontada con el Derecho originario de la misma UE.

En cambio, la previa Sentencia (casada) del Tribunal General, al integrar el Derecho de la UE en el sistema normativo internacional de la ONU y de su Consejo de Seguridad, subordinando el primero al segundo, es considerada por De Búrca como ejemplo de un paradigma constitucionalista. Con idéntica «parte general», aunque en este caso distinguiendo entre constitucionalismo local, plural y global, Halberstam analiza también las Sentencias del caso *Kadi/Al Barakaat*, pero considerando a la del Tribunal General como ejemplo de constitucionalismo global, y haciendo partícipe del paradigma del constitucionalismo plural a la del Tribunal de Justicia.

A modo de cierre del círculo, el último artículo, de Nico Krisch, realiza un tratamiento general sobre el pluralismo en el Derecho postnacional, pasando revista a los paradigmas que tratan de explicarlo. Sostiene Krisch que, a pesar de que el pluralismo haya sido considerado inferior a los modelos constitucionalistas que postulan un marco fundamentado

para una estructura de gobernanza global que hoy aparece como accidental, desordenada y conducida por el poder material más que por los buenos argumentos, el pluralismo probablemente sea el modelo menos problemático en el actual contexto postnacional.

The Worlds of European Constitutionalism resulta ser una obra de inexcusable referencia, no sólo por lo que tiene de repaso y sistematización del *status questionis* que algunos de sus artículos realizan en relación con el debate sobre el pluralismo constitucional como nuevo patrón de relación entre Constituciones nacionales y normativa constitucional (o constitutiva) de la Unión Europea. También es de interés por analizarse el interesante problema de la relación entre la normativa de la Unión y la de otras instancias internacionales, incluyendo un completo repaso de las distintas tesis doctrinales surgidas al respecto. En ambos casos, la obra no se limita a repasar el *statu quo* doctrinal, sino que se ofrecen en ella valiosas aportaciones originales a uno y otro debate.

En otras palabras, *The Worlds of European Constitutionalism* realiza una contribución significativa a la intensa reflexión doctrinal abierta en nuestros días sobre el nuevo paradigma del pluralismo constitucional forjado a consecuencia, y como explicación y articulación recíproca, de los centros de poder generados, principalmente, por la Unión Europea, pero también por otras experiencias transnacionales, que vienen a sumarse en una nueva situación de pluralidad y convivencia con el que tradicionalmente han representado los órdenes constitucionales nacionales de los Estados.

FRANCISCO JAVIER
DONAIRE VILLA

*Profesor Titular de Derecho Constitucional
Universidad Carlos III de Madrid*