

JUAN LUIS REQUEJO PAGÉS. *El sueño constitucional*, KRK Ediciones, Oviedo, 2016.

Este libro condensa la historia conceptual del constitucionalismo y expone sus dificultades contemporáneas. Un verdadero *tour de force* para el que Juan Luis Requejo utiliza un lenguaje exquisito (potenciado por una edición cuidadísima) y deja a un lado algunas costumbres académicas, reduciendo al máximo las habituales referencias bibliográficas de apoyo. Defiende una tesis y la estructura narrativa se pliega a ese fin.

El ensayo está compuesto por cinco capítulos, todo ellos de extensión pareja (entre treinta y cincuenta páginas), acompañados por una introducción y un epílogo. En conjunto quieren explicar por qué «los Estados nacionales europeos han dejado de ser hace tiempo la *unidad de poder* adecuada a la realidad de la sociedades que se desenvuelven en Europa. Las viejas sociedades nacionales han desbordado los límites de la autoridad del Estado sin llegar a constituirse en una verdadera sociedad europea (...) mientras las sociedades nacionales no se reduzcan a una *sociedad de Europa* por obra de una autoridad soberana continental, el juego combinado de su acción independiente seguirá dando lugar a una realidad inmanejable por los Estados y, en consecuencia, ingobernable y ajena al Derecho. Vale decir, en último término, a una realidad inhóspita para la vida en libertad» (pp. 21 y 22 —las cursivas en esta cita y en las que siguen son siempre del autor del libro).

Este diagnóstico se ilustra con la estampa de los Caprichos de Goya escogida para la portada del libro —El sueño de la razón produce monstruos—; y se verbaliza en la página 145 cuando se afirma que «en su empeño por liberarse de los límites que el constitucionalismo ha impuesto a Leviatán (...) el monstruo hobbesiano ha emprendido una deriva que puede llevarle fatalmente a terminar consigo mismo, a devorarse» (p. 145). Pero, ¿cómo hemos llegado a esta paradoja de la soberanía?

El pasado insidioso

Para acercarse a la respuesta, Requejo Pagés reconstruye la formación conceptual y el devenir práctico del Estado soberano, tarea a la que dedica el primer capítulo. En él presenta lo que considera un a priori elemental: el ser humano, consciente de su mortalidad, sabe que el único modo de asegurar su existencia más allá del fin natural es mediante la fuerza (pp. 35, 36, 37). Negar este carácter violento «constituye una de las aspiraciones más absurdas, y trágicas, de la condición humana» (p. 40). Solo cabe su administración, es decir, hacer de su ejercicio un fenómeno previsible.

En definitiva, el autor afirma que «la historia del Estado es la del intento de racionalización de la violencia inherente a la condición humana» (p. 40).

Más aún, «sólo la consideración del Derecho como un mecanismo de ordenación de la violencia (...) ha hecho posible las condiciones necesarias para la fundamentación racional del Estado a partir de un determinado orden de valores» (p. 45). Según Requejo Pagés, al reducirse el Derecho a la administración de la violencia, siendo irrelevante cualquier otro fin, emerge su naturaleza procedimental, que es la que mejor conjuga con la libertad: «apertura del procedimiento, deliberación, debate, decisión y, muy en particular, reversibilidad de lo decidido (...)» (p. 47); «modelo fundado, pues, en la negación de los absolutos y, por tanto, en la relativización de todos los valores, salvo uno: el valor del procedimiento como cauce inexcusable para la formalización (transitoria) de decisiones (...)» (p. 48).

Esta conexión entre la conceptualización del Estado como administración de la violencia y la naturaleza procesal del Derecho, a su vez raíz de la libertad y la democracia, encuentra una doble explicación. Primero, histórica. Todavía en el capítulo inicial se hace un somero recorrido comparando el modelo aristotélico (el ser humano como medida de todas las cosas, incluida de la comunidad política, p. 55), que llegaría hasta el Renacimiento, con el hobbesiano, en el que se impone el acopio de fuerza para establecer la paz (p. 66). Fenómeno que se extendería a nuestros días, pues «el Estado nacional moderno responde aún hoy al paradigma hobbesiano (...) la fuerza por él monopolizada y organizada se administra con arreglo a un sistema normativo fundado en la supre-

macía de una voluntad primera, incontestable y suficiente, formalizada en una norma primera, la Constitución, a la que refieren su validez cuantas normas se le subordinan en el proceso de aplicación de la violencia (p. 68)».

El fluir histórico del paradigma hobbesiano hacia la Constitución normativa, va a dar pie a la segunda explicación de la conexión entre violencia y naturaleza procedimental del derecho, que reside en la teoría normativa del Estado. Tal concepción, vital en el conjunto de la obra de Requejo Pagés, la encontramos en el capítulo segundo. Todo empieza con el problema de la legitimidad («la fuerza verdaderamente eficaz es la fuerza legítima», p. 81) y, de nuevo, el giro definitivo se produce con la teoría de Hobbes, en tanto que se pasa de una justificación trascendente a otra inmanente que encuentra su razón en el propio Estado, al margen de cualquier referencia a la justicia (pp. 82-86).

Ahora bien, la omnipotencia estatal abre paso al problema de la libertad: «Leviatán fue, en efecto, la solución al viejo problema de la guerra civil permanente y, en fatal contrapartida, el nacimiento de una amenaza rigurosamente inédita para la libertad (...)» (p. 86). La solución vendrá con la Constitución normativa que hace de la soberanía «una cualidad del Estado, cifrada en la norma que lo constituye» (p. 96), a partir de la operación intelectual de idealizar al titular de la soberanía, de suerte que los poderes ejercientes sean siempre poderes constituidos, esto es, limitados (pp. 93, 94 y 95). Así las cosas, «el Estado democrático de Derecho, que comporta una

idea de Constitución como norma de ordenación del proceso de formación de una voluntad colectiva capaz de querer cualquier cosa, salvo la desaparición de su alternativa (...) pura arquitectura de procedimientos desprovista de contenido propio, permite la convivencia entre quienes comulguen con cualquier otro absoluto (...) El Estado no es ya una instancia de ordenación de la violencia fundamentada en un *deber ser* trascendente e inaccesible a la razón o justificada en la propia eficacia de la fuerza que organiza, sino un orden de convivencia a través de la administración de la fuerza al servicio de expectativas de conducta decididas con el concurso de todos cuantos participan en ese orden. El Estado, en fin, es un instrumento de la razón (...) (pp. 97 y 98).

Pero la democracia está en crisis y su causa no es otra que el origen de la propia Constitución normativa: el Estado soberano. La salida, según el autor, pasa por una redefinición cuantitativa y cualitativa de la soberanía.

El presente impotente

«Hoy estamos en otro momento de redefinición de la democracia, comparable al de los comienzos del siglo XX» (p. 109). Requejo Pagés apunta varias razones (el desafuero del liberalismo tras la caída del muro o la inmigración), pero se detiene esencialmente en dos. De un lado, la decadencia de la Constitución nacional frente al derecho internacional, que sirve para que la mayoría de gobierno se libere de los límites constitucionales. De otro, la

pérdida de eficacia del Estado por mor de una radicalización de la democracia y la comprensión de la Constitución como programa. Estas circunstancias apuntan «a una crisis estructural y de principio que pone en riesgo cierto la viabilidad del modelo de limitación del poder arbitrado en Occidente desde el comienzo de la modernidad» (p. 115). Veamos esas razones con algo de detenimiento.

Me parece que conviene comenzar por la segunda, detallada en el Capítulo IV. Sostiene Requejo Pagés que la idea de Estado como procedimiento para la administración de la violencia se desvirtúa si la fuerza no puede aplicarse de forma efectiva o si no hay espacio para voluntades alternativas (p. 174). En ambos casos se aboca al Estado «a su progresivo distanciamiento de la realidad y, por tanto, a dificultarle paulatinamente la tarea de ordenarla». Pues bien, «en el Estado social y democrático de nuestros días se conjugan de manera casi inevitable ambas líneas de tendencia» (p. 174). Primero, «la radicalización del principio democrático» (p. 177) porque invade todas las dimensiones del Estado, incluso los ámbitos que dependen del conocimiento (p. 181 y ss.), y somete la acción política a la tiranía de la opinión (p. 183). En segundo lugar, porque la concepción de la Constitución como programa «contribuye a la creación de unas expectativas que no de dejarán de ser defraudadas, con grave perjuicio para la credibilidad del poder público» (p. 177), además de reducir el espacio de la política, puesto que la norma suprema, al definir el resultado, solo deja discutir lo accesorio. Valgan las lapidarias pala-

bras recogidas en la página 187, y que muchos leerán como especialmente oportunas en este momento: «el cultivo de la ilusión jurídica, que abunda en la incapacidad del Ordenamiento para ordenar con eficacia la administración de la fuerza y la consiguiente disciplina de la vida colectiva, es fruto de la dificultad de los actores políticos (de los partidos) para desempeñarse de manera responsable frente al electorado y la opinión pública» (p. 187).

Según Requejo Pagés superar esta inoperatividad del Estado exigió «un remedio formidable (...): una instancia supraestatal desde la que pudiera imponerse a los Estados un ordenamiento económico común a partir de decisiones acordadas mediante procedimientos no democráticos (...) El éxito de la empresa radica en haber fortalecido a los Gobiernos en beneficio del mercado y para mayor perjuicio de los procedimientos de decisión y control democráticos» (pp. 195 y 197). Dado este contexto, el autor expone una reformulación de la soberanía, que ya avanzó en obras suyas anteriores. El nuevo concepto requiere el abandono de la categoría de validez y su sustitución por el concepto de aplicación como nuevo rasgo del poder soberano.

En efecto, «la raíz del problema se hunde en la propia concepción del Estado hobbesiano como un sistema de normas fundado *exclusivamente* en la voluntad formalizada en la Constitución, desde la que se explican y reducen a unidad todas las normas a cuyo través se administra la fuerza legítima monopolizada por el poder público, sirviéndose para ello de la categoría de la validez» (p. 116). Pero la quiebra material

de la supuesta igualdad entre Estados y el surgimiento de realidades de poder extrañas a ellos (las sociedades aestatales) han hecho inviable el ideal hobbesiano (p. 133). Así, en el Capítulo III, Requejo Pagés nos recuerda que los Estados están abocados al compromiso, del que surge un precario pacto, basado sobre el reconocimiento mutuo y no sobre «la seguridad que sólo puede dispensar la fuerza de un tercero incontestable» (p. 135). «En términos de derecho ello supone que cada soberano reconoce como jurídica la expresión normativa de la voluntad de sus iguales, admitiendo con ello que la fuente de lo jurídico no se reduce a su propia voluntad. De este modo se hace posible la incorporación al Ordenamiento de normas que no deben su existencia a la Constitución propia» (p. 135), ya sean normas fruto del acuerdo o normas de otro Estado soberano que se reconocen en el nuestro. Y en este nuevo horizonte, según el autor, la validez no tiene campo de juego, pues es «un lenguaje privativo de cada Estado», «aboca a la incomunicación», «es una lengua en la que no se conjuga el pasado, pues cada nueva afirmación del soberano hace tabla rasa, definitiva, de cuanto hasta entonces se haya dicho en un sentido incompatible con la nueva expresión de su voluntad» (p. 137). Así las cosas, el rasgo distintivo del soberano pasa por la potestad de decidir sobre las normas que se aplican, aunque no procedan de la voluntad estatal. En definitiva, el soberano en «su condición de sujeto monopolizador de la fuerza se mantiene incólume en tanto la violencia sólo se administre mediante las normas que el soberano decida» (p. 143).

Estructurar las relaciones entre ordenamientos a través de la validez «conduce indefectiblemente a un dilema insuperable: o cada uno de los soberanos nacionales lo es efectivamente y los sistemas normativos externos sólo valen en tanto que se ajusten a los criterios de validez de aquéllos (lo que equivale a denegarles la condición de sistemas normativos autónomos), o son los sistemas externos la verdadera y última medida de la existencia de los sistemas nacionales. Al cabo, todo habría de reducirse a la identificación de un solo soberano...» (p. 155). En cambio, «la aplicabilidad permite entender, por ejemplo, que la incompatibilidad de una norma internacional con la Constitución no suponga la invalidez de aquella —que continuará existiendo en el sistema internacional y en los sistemas nacionales en los que no resulte incompatible— y pueda resolverse sin perjuicio de la indemnidad de ninguno de los sistemas en concurrencia» (p. 156), de suerte que la solución final pasa por la aplicación preferente de la norma internacional o la denuncia del compromiso que da fundamento a esa norma.

Regreso a la soberanía

La apertura del Estado a la aplicación de normas ajenas a su voluntad, en un esfuerzo por salvar su eficacia en la administración de la violencia, ha tenido como precio la disolución de los límites constitucionales para los poderes estatales y, en especial los Gobiernos.

La salida, según Requejo Pagés, es inviable a través del camino em-

prendido en las últimas tres décadas, que ha convertido a la Unión en un postsoberano incapaz, sumido en una serie de límites. En primer lugar, los barreras estipuladas por las Constituciones nacionales frente al proceso de integración, que dejarán a los ciudadanos «sometidos de nuevo por entero a un soberano nacional que, sin ser entonces una amenaza para su libertad al no contar con el concurso de la Unión, para imponerles una voluntad inaccesible a su control, sería en cambio incapaz de asegurar por sí mismo las condiciones materiales que hacen posible disfrutarla y defenderla» (p. 218). En segundo lugar, la introducción del Parlamento Europeo la considera insuficiente para reparar las carencias democráticas (no hay tales carencias en una organización de Estados, p. 223) y sostiene que solo ha servido para distorsionar el funcionamiento de las instituciones y hacer palmaria la débil posición del ciudadano, dado el papel secundario de la Cámara (pp. 223-224). Y, en tercer lugar, rechaza la Carta de derechos fundamentales, afirmando que el resultado es un «grave riesgo de indefensión, pues la inflación de enunciados de derechos (...) impide la identificación precisa del contenido material de cada derecho en cuestión, distinto en función de cuál sea el Tribunal que se pronuncie sobre su eventual inobservancia» (p. 231).

Se trata, sin duda, de una posición contracorriente que tiene como colofón el reproche a la doctrina constitucionalista por «dar cobertura a una realidad muy prosaica: la de un entramado inmanejable de sistemas normativos del que

resultan, por un lado, una serie de soberanos nacionales liberados de sus límites nacionales y, por otro, un *protosoberano* comunitario al que aquéllos no permiten que tome vida propia y sólo consienten como instrumento al servicio de su propia soberanía» (p. 239-240).

Así las cosas, «(..) la debilidad de los Estados europeos no tiene otro remedio que el de su disolución en un Estado que los comprenda. En tanto que eso no suceda, su menesterosidad seguirá haciéndoles rehenes de los excesos democráticos, y, en consecuencia, dependientes de la Unión para corregirlos» (p. 213). Pero, cómo dar esa paso. Entiende el autor que no hace falta nada nuevo, bastando el recurso a la teoría federal para ir resolviendo paso a paso los distintos problemas prácticos, recuperar los referentes ideológicos del constitucionalismo (p. 243) y una ciudadanía educada (p. 253).

¿Qué soberanía?

Espero haber sido capaz de destacar la esencia de este brillante libro: que no es otra cosa sino una reflexión sobre la naturaleza y el lugar de la soberanía. Pero como todo buen ensayo, genera más dudas que certidumbres. Porque, en efecto, la reivindicación de un nuevo soberano que supere a los Estados nacionales abre al menos dos interrogantes inmediatos. ¿Cuáles han de ser sus rasgos, los del soberano clásico ligados a la validez o los del nuevo soberano que se ancla en la categoría de la aplicación?

Si es lo segundo, me atrevo a pensar que estamos cerca de ese horizonte, pues

en gran medida las consecuencias prácticas del modelo de validez no están tan lejanas del de aplicación (compárese pp. 155 y 156). Por ello, quizá no baste con apelar a una Constitución supranacional que gire sobre la idea de la determinación de la aplicación de normas. En definitiva, cuando hablamos de aplicación ha de leerse básicamente jurisdicción (*versus* acción política), y aunque una comunidad constitucional necesita de un poder judicial robusto, en estos momentos parecen necesarios, además, otros instrumentos que reconfiguren la propia naturaleza política de la Unión.

Por el contrario, si la reivindicación del nuevo soberano incluye el viejo paradigma de la validez, entonces el libro nos obliga a pensar sobre la distancia entre la plasticidad de la teoría normativista y las dificultades histórico-políticas para darle cuerpo supranacional. Digo esto porque aún retumba el fracaso del Tratado Constitucional, arrastrado por referenda nacionales; y no es menos impactante el peso del discurso nacionalista en los instrumentos articulados para la salida de la crisis económica; por no hablar del Brexit. Para comprender estos fenómenos me parece que no basta argüir de forma mecanicista que la Unión es el espacio donde los Gobiernos se liberan de los límites constitucionales. Este razonamiento tuvo algún valor cuando lo formuló Joseph H. Weiler para exponer lo ocurrido hasta los noventa, pero creo que hoy ha perdido mucha de su fuerza. En estos días el proceso político de la Unión se ha vuelto conflictivo y precisamente los mecanismos intergubernamentales se han demostrado limitados en este contexto

El conflicto ha emergido en toda su crudeza justo cuando la crisis ha obligado a hilvanar soluciones de corte solidario. Comparto con Requejo Pagés el diagnóstico que subraya la insuficiencia de la respuesta diseñada desde la centralidad de los Estados soberanos. No estoy tan seguro, sin embargo, de que la solución deba ser necesariamente la generación de un soberano supranacional que acumule toda la fuerza necesaria. Porque, ¿es la violencia la esencia de la naturaleza humana?

Quizá no. A lo mejor es la facultad de la promesa (Arendt), el imperativo categórico (Kant), o el deseo de reconocimiento (Hegel)... Pero la necesidad de volver a esa pregunta original, será entonces una prueba más del extraordinario valor de este libro: remueve los fundamentos.

MIGUEL AZPITARTE
SÁNCHEZ

*Profesor Titular de Derecho Constitucional
Universidad de Granada*