

## Ciudadanía, soberanía y democracia en el proceso de integración europea\*

Por JUAN CARLOS BAYÓN MOHINO\*  
Universidad Autónoma de Madrid

«À l'égard des associés, ils prennent collectivement le nom de *peuple*, et s'appellent en particulier *citoyens*, comme participant à l'autorité souveraine, et *sujets* comme soumis aux lois de l'État. Mais ces termes se confondent souvent et se prennent l'un pour l'autre».

(J. J. ROUSSEAU, *Du contrat social*, liv. I, chap. VI)

### RESUMEN

*En la filosofía política actual se sostiene a menudo que la soberanía está en crisis y que aún habría que avanzar más en el camino hacia su disolución, alentando nuevas formas –«post-soberanas»– de articulación del espacio político que ocuparan el lugar de los estados soberanos clásicos. Esas nuevas estructuras políticas compuestas o «multinivel», en las que se asentaría una ciudadanía plural o múltiple, nos obligan a revisar nuestra forma de entender la democracia. En este trabajo, centrando la atención en el caso de la Unión Europea, se intenta analizar en primer lugar cómo se estructura esa clase de sistema político multinivel examinando el modo en que se relacionan el derecho comunitario y el de los estados miembros. Y a continuación, aun sosteniendo que el déficit democrático es inherente a ese tipo de estructura, se llama también la atención sobre los problemas para la demo-*

---

\* Este trabajo se enmarca en el proyecto de investigación SEJ2005-0885/JURI «Derechos, justicia y globalización» de la dirección General de Investigación.

*cracia que traerían consigo tanto el avance hacia un superestado federal como el retroceso hacia una estructura puramente intergubernamental.*

**Palabras clave:** *Ciudadanía democrática, soberanía, Unión Europea, comunidades políticas compuestas, pluralismo jurídico, déficit democrático.*

### ABSTRACT

*Current political philosophy often takes for granted the crisis of sovereignty and even holds that we should go further towards its entire vanishing, bringing about new –«post-sovereign»– forms of arranging the political domain that would replace the classical sovereign states. These new kind of «multilevel» or compound polities, in which a multiple citizenship would take place, would compel us to revise our understanding of democracy. In this paper, focusing on the European Union, it is first analysed how this kind of multilevel political system is worked out, paying attention to the relationship between community law and the law of member states. And next, even holding that democratic deficit is inherently linked to such a structure, it is also reminded that both going forward into a federal superstate and going back to a merely intergovernmental structure would likely carry about dire problems for democracy.*

**Key words:** *Democratic citizenship, sovereignty, European Union, compound polities, legal pluralism, democratic deficit.*

En la filosofía jurídico-política contemporánea se habla de «ciudadanía» en varios sentidos diferentes<sup>1</sup>, pero el que aquí me interesa es el que tiene que ver con la idea de pertenencia a una comunidad política que se autogobierna, es decir, de formar parte de un cuerpo político cuyos miembros tienen derecho a participar como iguales, directamente o a través de representantes, en la toma de las decisiones públicas, de manera que no resulten ser meros *súbditos* en tanto que sometidos a las mismas, sino *ciudadanos* en tanto que copartícipes en pie de igualdad en los procesos conducentes a su adopción. Históricamente ese derecho de autogobierno no se ha ejercido sino en comuni-

<sup>1</sup> Tal vez en demasiados. De hecho, como ya advertían hace algo más de una década Kymlicka y Norman, «el alcance de una “teoría de la ciudadanía” es potencialmente ilimitado» (KYMICKA y NORMAN, 1995: 284), dado que es difícil concebir un solo problema filosófico-político que no admita ser presentado como algún aspecto de las relaciones entre los ciudadanos o entre estos y aquellos a quienes no se reconoce –o no se reconoce «plenamente»– como tales. De ahí que la tendencia de una parte significativa de la filosofía política actual a discutir problemas dispares bajo ese rótulo común entrañe el riesgo de «producir un concepto de ciudadanía que empieza a significar muy poco por la facilidad con la que puede querer decir demasiado» (BOSNIAK, 2000: 487), de dar lugar «a una trivialización de la palabra “ciudadanía”» con la consecuencia de «ver progresivamente devaluado su significado por inflación de su uso» (DÍEZ-PICAZO, 2002: 64). Para inventariar los significados de la noción de ciudadanía y precisar su alcance, *vid.* PÉREZ LUÑO, 2002.

dades políticas delimitadas, esto es, en el marco de algún *demos* de extensión no universal. Naturalmente ello plantea algunas cuestiones sumamente delicadas y profusamente discutidas por la filosofía política, como la de si hay o no algún principio que haga normativamente preferibles algunas delimitaciones posibles del *demos* frente a otras, o qué clase de vínculo debería cohesionar a los miembros de una comunidad diferenciada para que la vida política pueda desenvolverse entre ellos alcanzando un nivel adecuado de estabilidad y calidad democrática. Pero dejando ahora todo eso al margen, lo que me interesa destacar es que la idea de ciudadanía como pertenencia a una comunidad política que se autogobierna parece tener una vinculación inmediata con la noción de *soberanía*: porque si la comunidad política resultase estar sujeta a un poder normativo verdaderamente externo a ella<sup>2</sup>, sus miembros ya no podrían considerarse generadores –ni siquiera indirectos– de todas las normas de las que son destinatarios. Y ello parece sugerir que el *locus* de la ciudadanía democrática habría de ser una comunidad política soberana. O dicho más abiertamente, que habría de ser ese modo contingente de articulación del espacio político que se corresponde con la forma del Estado moderno o, como hoy suele decirse, el «Estado westfaliano»: una unidad territorialmente delimitada que posee autoridad normativa última dentro de sus confines.

Sin embargo, la puesta en tela de juicio de esa suposición es un punto de partida bastante habitual en la filosofía política reciente, en la que ya casi son lugares comunes las ideas de la crisis o disolución de la soberanía estatal, la aparición de formas «postnacionales» o «postsobranas» de articulación del espacio político y la necesidad consiguiente de recomponer la noción de ciudadanía democrática «más allá del Estado-nación»<sup>3</sup>, lo que suele traducirse no sólo en la insistencia en desvincular nacionalidad y ciudadanía (algo que, a decir verdad, se entiende de maneras muy diversas, algunas de las cuales pueden perfectamente llevarse a cabo sin trascender el marco de los Estados soberanos<sup>4</sup>, sino sobre todo en la idea de una ciudadanía plural o múltiple, como forma de pertenencia simultá-

<sup>2</sup> Digo *verdaderamente externo* porque, en el sentido que aquí es relevante, no sería tal si su autoridad derivara de una delegación de la propia comunidad, la validez de sus normas en el ámbito de ésta estuviese condicionada en consecuencia al respeto de los términos de dicha delegación y, además, fuesen órganos de la comunidad misma los que determinaran autoritativamente cuándo queda cumplida esa condición y cuándo no.

<sup>3</sup> *Vid.*, sólo a título de muestra, HELD, 1991 y 1995; POGGE, 1992; MACCOR-MICK, 1993 y 1999; LINKLATER, 1996; CURTIN, 1997; COHEN, 1999; CAPORASO, 2000: 15-8; BELLAMY, 2003.

<sup>4</sup> Me refiero a la posibilidad de que un Estado soberano reconozca derechos de participación política, en mayor o menor medida, a no nacionales con residencia estable en su territorio; o a que defina los requisitos para la adquisición de la nacionalidad de manera que dependan más de la voluntad de los individuos (dando mayor relevancia al criterio del *ius domicilii* frente a los más tradicionales del *ius sanguinis* y el *ius soli*) y menos por tanto de una concepción de los vínculos que hacen posible la cohesión de la comunidad en términos de homogeneidad etnocultural (esto es, de la idea

nea a los diferentes niveles superpuestos de las estructuras políticas compuestas, «post-soberanas», que habrían de ocupar el lugar de los Estados westfalianos clásicos. En particular, tanto el análisis conceptual como la discusión normativa acerca del proceso de integración europea (que constituyen el centro de interés de este trabajo) se están desarrollando en gran parte en esos términos, ya sea dando por sentado –en el plano conceptual– que la estructura jurídico-política compleja que forman la Unión Europea y los Estados miembros sería hoy por hoy el ejemplo más acabado de aquel tipo de entidad postsoberana<sup>5</sup>, ya sosteniendo además –en el plano normativo– que eso es exactamente lo que debería seguir siendo<sup>6</sup>, sin transitar de ningún modo hacia un Estado federal europeo ni retroceder a la condición de mera estructura intergubernamental, lo que supondría en uno y otro caso la recaída –simplemente a distintas escalas– en la configuración del espacio político bajo el molde de la soberanía westfaliana o clásica.

Neil MacCormick ha escrito, creo que con toda razón, que el proceso de integración europea representa un desafío tanto para nuestras teorías del derecho como para nuestras teorías de la democracia<sup>7</sup>. Lo que quizá no resulte tan visible es que determinar con exactitud qué clase de desafío representa para nuestras teorías de la democracia depende justamente de cuáles sean los términos en que reconstruyamos desde el punto de vista conceptual la relación entre los ordenamientos de los Estados miembros y el derecho comunitario, esto es –y por decirlo en los términos de MacCormick–, de la clase de respuesta que hayamos dado al desafío que la integración europea representa para nuestras teorías del derecho. El modo preciso en que deba entenderse la idea de una ciudadanía fragmentada o múltiple y el sentido en que ello hubiera de obligarnos a recomponer nuestra forma de entender la democracia (para concebir una clase de proceso democrático que no se desenvuelva ya en un *demos*, sino en una estructura más compleja integrada por una pluralidad de *demoi*) está condicionado, como es evidente, por la forma en que analicemos la idea misma de un sistema político compuesto o de múltiples niveles en el que supuestamente ninguno de ellos fuese en sentido estricto soberano (o lo que es lo mismo, por la forma en que se analice la relación entre los sistemas

---

de «nación» como supuesta entidad prepolítica). Sobre todo ello resulta sumamente instructivo ALÁEZ CORRAL, 2006.

<sup>5</sup> Puesto que se entiende que a resultas de la integración los Estados miembros ya no son entidades políticas soberanas, sin que ello implique de ningún modo que haya pasado a serlo en su lugar la estructura jurídico-política que la integración ha creado. Particularmente representativo de este punto de vista resulta MACCORMICK, 1993: 16.

<sup>6</sup> Entre los muchos –incluido el propio MacCormick– que con distintas variantes sostienen esta tesis, destaca sin duda la posición de Joseph Weiler: cfr. sobre todo WEILER, 1998, 1999 y 2001.

<sup>7</sup> MACCORMICK, 1999: 135.

normativos generados en cada uno de los niveles de esa clase de estructura). Conviene, por tanto, ordenar ese recorrido paso a paso.

## I. ESTRUCTURAS POLÍTICAS COMPUESTAS Y SOBERANÍA

### 1. ¿Más allá de los Estados soberanos?

Quienes sugieren la idea de un orden mundial «postwestfaliano», o que reconfigurara el espacio político en términos distintos del sistema de Estados soberanos, proponen en su lugar la imbricación o superposición de una multiplicidad de unidades políticas de diferente amplitud –de ámbito local, regional, nacional, continental o hasta mundial– articuladas de tal modo que ninguna de ellas ocupase una posición frente a las demás que permitiera calificarla como «soberana» (o entre las cuales, como también suele decirse, la soberanía estuviese «dispersa»)<sup>8</sup>. Cada persona sería entonces simultáneamente miembro de una serie de comunidades políticas superpuestas y participaría en el autogobierno colectivo de cada una de ellas, desplegando así una identidad múltiple –o, si se quiere, una serie de identidades concéntricas– que le permitiría sentirse a la vez parte de todas esas comunidades sin tener que concebir la pertenencia a alguna de ellas como predominante (y menos aún como exclusiva)<sup>9</sup>.

Como una estructura compuesta de esa clase implica que sobre un territorio dado ejercerían simultáneamente su autoridad unidades políticas de distintos niveles, la articulación coherente del conjunto depende de la definición de una esfera competencial determinada para cada nivel. Pero la pregunta, en ese caso, es *quién* –en una estructura compuesta en la que «ninguna unidad política es soberana»– decide el reparto de esferas competenciales y *quién*, una vez establecido, tiene autoridad para resolver los inevitables conflictos de competencias. Suele responderse que la distribución competencial habría de venir guiada por la idea de subsidiariedad<sup>10</sup>: cada decisión debería tomarse en el ámbito más pequeño que abarcase a todos los afectados; y, por lo tanto, sólo habría de trasladarse a un nivel superior cuando la toma de decisiones en paralelo por las distintas unidades políticas alineadas en

---

<sup>8</sup> Cfr., p. ej., POGGE, 1992: 58, SANDEL, 1996: 345, LINKLATER, 1996: 95, JÁUREGUI, 2002: 132.

<sup>9</sup> Siendo además presumible que el sentimiento de pertenencia de una persona a cada una de esas unidades políticas tuviese una base de distinta naturaleza en los diferentes niveles (*vid.* CHOUDHRY, 2001). No obstante, sobre las dificultades para precisar la naturaleza de una base apropiada de identificación con la comunidad en unidades políticas supranacionales, *vid.* también KYMLICKA, 1995: 187-192.

<sup>10</sup> *Vid.* POGGE, 1992: 63-69; JÁUREGUI, 2002: 147. Sobre la idea de subsidiariedad, su fundamentación y su alcance real resulta especialmente clarificador BARBER, 2005.

el nivel inferior generase problemas de acción colectiva (externalidades, falta de provisión de bienes públicos, fenómenos de «*race to the bottom*» o competencia a la baja perjudicial a la larga para todos, etc.), lo que no es sino otra manera de decir que la toma de la decisión en cada una de las unidades del nivel inferior no abarcaba realmente a todos los afectados<sup>11</sup>. Lo que ocurre es que ni el principio de subsidiariedad ni ningún otro criterio material de distribución de competencias es inmune a la aparición de desacuerdos en cuanto a su aplicación<sup>12</sup>. Y por cierto, cualquiera que sea el atractivo que nos parezca que puede tener desde el punto de vista normativo, también puede haber desacuerdos acerca de si, para empezar, habría de ser el principio de subsidiariedad o algún otro el que guiara la distribución de competencias. Por consiguiente, las preguntas de quién y cómo ha decidido el reparto de esferas competenciales y quién resuelve los conflictos de competencias en una estructura política compuesta en la que ninguna unidad es soberana siguen en pie.

En un orden westfaliano también hay, por cierto, estructuras políticas compuestas. Pero se sustancian en las formas clásicas de la federación<sup>13</sup> y la confederación, estando claro en ambos casos dónde reside la soberanía<sup>14</sup>. En un orden confederal los Estados mantienen su soberanía, delegando competencias en las instituciones confederales que se han constituido mediante un pacto entre todos ellos; pero precisamente porque siguen siendo soberanos la delegación es revocable; y para cada Estado la validez de las normas que puedan emanar de las instituciones confederales está condicionada a la apreciación, desde *su* punto de vista, de que no se han traspasado los términos de la dele-

<sup>11</sup> La idea de que el principio de subsidiariedad exige que la decisión se tome en el nivel superior cuando de ser tomada en las unidades del nivel inferior se produciría un problema de acción colectiva (que me parece que concreta considerablemente el alcance de un principio que no en vano ha llegado a calificarse de «deliciosamente vago»: cfr. WEILER, 1999: 318) procede de KUMM, 2005a: 33.

<sup>12</sup> Sobre las dificultades inherentes a la aplicación judicial del principio de subsidiariedad en el ámbito específico de la Unión Europea, hasta el punto de poner seriamente en duda que pueda servir como instrumento para resolver los problemas de legitimidad inherentes a la delimitación competencial entre la Unión y los Estados miembros, *vid.* ESTELLA, 2002 y DAVIES, 2006.

<sup>13</sup> Entendiendo por «federación» un *Estado* federal (por tanto, un clásico Estado westfaliano, si bien con una específica estructura interna). La precisión no es ociosa, puesto que hay quien entiende que el Estado federal sería justamente una perversión –«soberanista» o «estatalizadora»– de los ideales del federalismo, que requerirían más bien –y ésa sería la genuina «federación»– una estructura política compuesta en la que ninguna de las unidades componentes fuese soberana (*vid.*, p. ej., NICOLAIDIS, 2001: 440-442; ELAZAR, 2001: 33-35; o NICOLAIDIS, 2003: 6).

<sup>14</sup> En el sentido de autoridad *normativa* última (o, si se quiere, «competencia sobre las competencias»). Este sentido de «soberanía», que es aquí el relevante, debe distinguirse con claridad del poder material o autonomía *de facto* (de la que la autoridad normativa última puede disponer en mayor o menor medida); y de la soberanía como un agregado de competencias «esenciales» o fundamentales, que pueden ser no obstante objeto de delegación (precisamente a través del ejercicio de la «competencia sobre las competencias»).

gación<sup>15</sup>. En suma, desde la perspectiva de cada Estado confederado el sujeto colectivo al que se imputa la soberanía es su propio *demos*. En un Estado federal, en cambio, el poder constituyente se ejerce en nombre del *demos* de la federación, al que se identifica por tanto como sujeto de la soberanía<sup>16</sup>. Eso implica el reconocimiento de la constitución federal como norma cuya validez no deriva de normas de las unidades federadas, ni está sujeta por consiguiente a revocación unilateral desde cada una de ellas. Al contrario, es la constitución federal la que distribuye las competencias entre la federación y las unidades federadas y son órganos federales los que resuelven los conflictos de competencias. En suma, tanto en una confederación como en un Estado federal, por más que se trate de estructuras políticas compuestas, está claro quién tiene la «competencia sobre las competencias», a quién se reconoce la última palabra para decidir quién decide sobre cada cuestión<sup>17</sup>.

Sin embargo, tanto quienes desde un punto de vista normativo abogan genéricamente por la constitución de estructuras políticas «post-soberanas» —o en las que la soberanía esté «dispersa», «dividida», «puesta en común» o se ejerza «cooperativamente»<sup>18</sup>—, como, específicamente, quienes consideran que la estructura jurídico-política compleja que forman la Unión Europea y los Estados miembros es ya una entidad de esa clase<sup>19</sup>, suelen replicar que la insistencia en que alguien ha de tener con carácter final la «competencia sobre las competencias» y la obsesión por encontrar dónde reside la soberanía —o por encajar a toda costa la realidad jurídico-política *sui generis* que sería la Unión Europea en conceptos como los de confederación y federa-

<sup>15</sup> Ése era precisamente —como recuerda Díez-PICAZO, 2002: 115-121— el sentido de las doctrinas de la *interposition* y la *nullification*, mantenidas por quienes, hasta la guerra civil, sostenían la naturaleza confederal de los Estados Unidos.

<sup>16</sup> Que el poder constituyente se ejerza en nombre del *demos* de la federación no presupone en absoluto que en sentido sociológico todos sus miembros se reconozcan de hecho como miembros de una sola comunidad con esos precisos confines. En sentido jurídico el acto constituyente no *presupone* el *demos*, sino que, justamente, lo *constituye*. Cuestión distinta es que la legitimación de la que goce la federación —y por tanto su estabilidad— dependa de que preexistiera o sepa generar entre los integrantes del *demos* federal ese reconocimiento recíproco como miembros de una misma comunidad.

<sup>17</sup> Y por eso, precisamente, la transformación de una confederación en un Estado federal entraña un cambio en la regla de reconocimiento del sistema, puesto que supone la identificación como autoridad última de una distinta de la que se venía reconociendo como tal.

<sup>18</sup> Sobre el uso de todas esas expresiones y los problemas que encierran, *vid.* WALKER, 2003, 14-15.

<sup>19</sup> Como es de sobra sabido, la Unión Europea es una estructura híbrida que engloba tres «pilares», dos de los cuales consisten en realidad en mecanismos de cooperación presididos por el principio de intergubernamentalidad. Aunque para simplificar la exposición aluda en ocasiones genéricamente a la Unión Europea y su derecho, debe entenderse en lo que sigue que me refiero específicamente al derecho comunitario propiamente dicho (esto es, el del «primer pilar»).

ción— no serían sino la expresión de un prejuicio estatista, la manifestación, precisamente, de la incapacidad de pensar en formas de articulación del poder político si no es en el lenguaje y a través de las categorías que son propios de los tradicionales Estados soberanos<sup>20</sup>. Frente a esos prejuicios —se dice—, la realidad misma del proceso de integración europea probaría ya de qué modo puede estar constituido y cómo puede operar un orden «policéntrico»<sup>21</sup>, un verdadero caso de «pluralismo» en el que sistemas jurídicos diferentes se coordinarían sin que haya entre ellos una relación de supraordenación o jerarquía<sup>22</sup>. No obstante, para determinar hasta qué punto es convincente un planteamiento como éste hay que examinar con algún detenimiento cómo se articula la relación entre los ordenamientos de los Estados miembros y el derecho comunitario.

## 2. *El problema de la autoridad última y el equívoco del pluralismo*

Pero la dificultad, como es bien sabido, reside en que esa relación se percibe de dos maneras no equivalentes según cuál sea la perspectiva desde la que se contemple. Si se adopta la que fue desarrollando desde la década de los sesenta el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas<sup>23</sup> (TJCE), el derecho comunitario constituiría un ordenamiento jurídico *autónomo* resultante de «una limitación definitiva de su soberanía» en ámbitos específicos por parte de los Estados, de manera que ahora el derecho comunitario originario, a pesar de haber sido adoptado bajo la forma de tratados internacionales, podría ser considerado la «carta constitucional de una comunidad de Derecho», esto es, la constitución en sentido material de un ordenamiento específico que gozaría de *primacía* incondicional sobre el derecho de los Estados miembros, incluidas sus constituciones<sup>24</sup>. Y aunque, por supuesto, en línea de principio sería sólo el derecho comunitario *válido* (i. e., el producido dentro del «ámbito restringido» en el que los

<sup>20</sup> Joseph Weiler, muy gráficamente, ha llegado a decir que el intento de comprender lo que representa la Unión Europea a través del aparato conceptual propio de un mundo de Estados soberanos es como pretender «describir naranjas con un vocabulario botánico desarrollado para manzanas»: cfr. WEILER, 1999: 268.

<sup>21</sup> WEILER, HALTERN y MAYER, 1995: 16; WEILER, 1996: 519; MACCORMICK, 1999: 105; WIND, 2003: 126-127.

<sup>22</sup> MACCORMICK, 1993: 8; MACCORMICK, 1999: 102-105; LA TORRE, 1999: 193; WALKER, 2002; BESSON, 2004: 268 y 271; BARBER, 2006.

<sup>23</sup> Cfr. las Sentencias *Van Gend & Loos*, de 5 de febrero de 1963 (asunto 26/62); *Flaminio Costa v. ENEL*, de 15 de julio de 1964 (6/64); *Internationale Handelsgesellschaft*, de 17 de diciembre de 1970 (11/70); *Simmmenthal*, de 9 de marzo de 1978 (106/77); y *Partido ecologista «Los Verdes» v. Parlamento Europeo*, de 23 de abril de 1986 (294/83).

<sup>24</sup> De manera que, como se afirma en *Internationale Handelsgesellschaft*, «la alegación de violaciones de los derechos fundamentales, tal como están formulados por la Constitución de un Estado miembro, o de los principios de una estructura constitucional nacional no puede afectar a la validez de un acto de la Comunidad o a su efecto en el territorio de dicho Estado».



Estados habrían limitado su soberanía<sup>25</sup>) el que gozaría de primacía sobre el derecho de los Estados, la determinación de su validez correspondería en exclusiva al propio TJCE<sup>26</sup>, de manera que sería un órgano comunitario el que contaría con la última palabra a la hora de determinar si una norma comunitaria se ha producido o no *ultra vires*; o lo que es lo mismo, a la hora de determinar en definitiva cuál es la extensión precisa del ámbito en el que habría que considerar que los Estados miembros han limitado su soberanía a favor del ordenamiento comunitario<sup>27</sup>.

Aunque el TJCE afirmó en su día<sup>28</sup> que el Tratado CEE (hoy TCE) supuso «la creación de órganos en los que se institucionalizan poderes soberanos», no sería sensato concebir la Unión Europea –ni entender que el propio TJCE la concibe– como una entidad política «soberana» en un sentido clásico, esto es, como una entidad política que pretende autoridad *exclusiva* sobre un determinado territorio. Obviamente no es así. Pero, de todas formas, asumir el punto de vista del TJCE acerca del carácter autónomo del ordenamiento comunitario y su primacía incondicional sobre los derechos de los Estados sí implica de hecho sostener una pretensión de *autoridad última* del derecho comunitario, si bien circunscrita no sólo a un ámbito territorial determinado, sino además a una esfera *funcional* también delimitada<sup>29</sup>.

Lo que ocurre es que no puede decirse que desde la perspectiva de los Estados se haya aceptado sin más esa pretensión de autoridad última del derecho comunitario que es consustancial a la afirmación de su carácter «autónomo». Por el contrario, desde el punto de vista de cada Estado y *en la medida en que siga reconociendo como fuente suprema su propia constitución*, la autoridad que se reconozca al derecho comunitario no puede concebirse como «última», sino como derivada de la de la constitución<sup>30</sup>, es decir, como el resultado de una delega-

<sup>25</sup> En expresión de *Van Gend & Loos*.

<sup>26</sup> Sentencia *Foto-Frost*, de 22 de octubre de 1987 (asunto 314/85).

<sup>27</sup> Y dado que, si bien el derecho comunitario se rige por el principio de atribución de competencias (art. 5 TCE), el TJCE ha ido desarrollando una importante doctrina de «poderes implícitos» que lo matiza considerablemente, no debe causar sorpresa que en razón de todo ello se haya podido llegar a decir desde esta perspectiva –con exageración, pero no sin un grano de verdad– que «sencillamente no hay núcleo de soberanía que los Estados miembros puedan invocar, como tal, frente a la Comunidad» (LENAERTS, 1990: 220).

<sup>28</sup> En *Van Gend & Loos*.

<sup>29</sup> Sobre la idea de una comunidad política *funcional*, que en un ámbito territorial determinado pretende autoridad última pero sólo sobre cierta esfera material y que concreta esa pretensión de autoridad última en la autoatribución de la última palabra en cuanto a la interpretación de cuáles son los confines de dicha esfera material, *vid.* WALKER, 2002: 345-346; y WALKER, 2003: 22-24.

<sup>30</sup> Podría sostenerse que hay dos vías por las cuales, partiendo del reconocimiento como fuente suprema de la constitución nacional, se llegaría sin embargo a fundamentar la primacía incondicional del derecho comunitario. La primera sería que la propia constitución contuviese una cláusula que estableciera esa primacía (como ocurre en los Países Bajos no ya respecto del derecho comunitario, sino respecto del

ción, estando en tal caso sujeta su validez desde *su* punto de vista al respeto de los términos de la misma. Cuáles sean esos términos depende de cómo estén formuladas las disposiciones específicas que autorizan en cada constitución la transferencia del ejercicio de competencias a favor de la Unión –las llamadas «cláusulas de apertura» o «de integración»– y de cuáles sean en suma los límites procedimentales y materiales –establecidos en esas mismas cláusulas, en otras disposiciones constitucionales o, en su caso, reconocidos como límites implícitos a la reforma constitucional– de cuyo respeto dependa el que pueda considerarse constitucionalmente admisible la transferencia. En todo caso, si hay un conjunto de transferencias de competencia que un Estado no podría realizar válidamente con arreglo a su propia constitución, entender que sí puede a pesar de ello transferir válida e irrevocablemente la competencia para determinar el alcance de las competencias que haya transferido sería como entender que puede transferir válidamente el poder de autorizar lo que desde *su* punto de vista podrían ser violaciones de su constitución<sup>31</sup>. De ahí que entre los Estados miembros diste de ser aceptada sin reservas la primacía del derecho comunitario sobre las constituciones nacionales y que, entre aquellos que cuentan con jurisdicción constitucional, no deje de

---

derecho internacional en general: *vid.* de Witte, 2003). Pero en ese supuesto no se produciría la «limitación definitiva de la soberanía» (en ámbitos específicos) a la que se refiere el TJCE a menos que esa cláusula fuese irreformable (y, por cierto, no lo es en la constitución holandesa); y si no lo es, no se podría decir que se han transferido competencias sin posibilidad de recobrarlas por un acto posterior unilateral (como sería el caso de una reforma constitucional que modificara o eliminara aquella cláusula), lo que mostraría, en suma, que la primacía del derecho comunitario basada en una constitución nacional no tendría en realidad, ni siquiera en ese caso, el mismo alcance que le atribuye el TJCE basándola en el «carácter autónomo» del ordenamiento comunitario.

La segunda vía pasaría por entender que lo que hace que la transferencia de competencias operada en virtud de la celebración de un tratado entrañe una autolimitación irrevocable de la soberanía es la regla de derecho internacional según la cual las obligaciones asumidas por los Estados en virtud de un tratado (y más específicamente: de un tratado del que, según el derecho internacional, no quepa la retirada unilateral) vinculan a las partes sin que sean oponibles normas de sus derechos internos. Pero se trata en realidad de una argumentación circular, puesto que para fundamentar la limitación de los poderes internos por normas internacionales se basa en la adopción de un punto de vista que presupone la primacía del derecho internacional (que, como tal, no tiene por qué ser aceptada en el plano interno: una cosa es que dictando una norma interna que se oponga a lo establecido en un tratado el Estado incurra en responsabilidad en el plano internacional; y otra que, desde el punto de vista de su regla de reconocimiento, la validez de la norma en el plano interno esté supeditada a la inexistencia de esa contradicción). No parece reparar en esa circularidad WEILER, 1996: 532.

<sup>31</sup> Es cierto que los Estados miembros han ratificado un tratado que atribuye al TJCE la competencia para pronunciarse sobre la validez de las normas y actos comunitarios (art. 234 TCE), esto es, para determinar si las demás instituciones comunitarias han actuado *ultra vires*; pero el problema (como señala KUMM, 2005b: 264) es que el mismo TJCE puede también actuar *ultra vires* (considerando válidas normas que, desde el punto de vista de un Estado, exceden del ámbito de competencias transferidas).

reivindicarse en ocasiones la competencia para someter a control de constitucionalidad actos internos de aplicación del derecho comunitario (por más que se decida al mismo tiempo no ejercerla «en tanto en cuanto» el derecho comunitario satisfaga en términos generales ciertos parámetros, como, señaladamente, un nivel de respeto a los derechos fundamentales análogo al que demanda la correspondiente constitución nacional<sup>32</sup>).

Pero esta duplicidad de puntos de vista no implica –como a veces se pretende– que uno de los dos sea erróneo<sup>33</sup>. Después de Hart, es ya un lugar común en la teoría del derecho que la individualización de un ordenamiento (su conceptualización como «autónomo») y la identificación de su constitución en sentido material, de su «fuente suprema», son relativas a una *práctica de reconocimiento*. Eso quiere decir que aunque es un hecho que los tratados se han celebrado y ratificado de acuerdo con las constituciones de cada Estado, es posible considerarlos «una fuente autónoma»<sup>34</sup> en la medida en que se reconozcan *directamente* como fuente suprema (esto es, en la medida en que su validez y la de las normas que deriven de ellos no se haga depender de su conformidad con las constituciones de los Estados miembros). Y por cierto también es posible, desde el punto de vista de quienes reconozcan como fuente suprema la constitución de un Estado, entender

<sup>32</sup> La literatura que da cuenta de las resistencias de los Estados a aceptar la primacía del derecho comunitario sobre las constituciones nacionales y que les ha llevado a oponer «contralímites» de diversa naturaleza a dicha primacía incondicionada es extensísima: para una panorámica general, pueden verse SLAUGHTER, STONE SWEET y WEILER (eds.) 1997 y GROPPi, 2006. Una cuestión en la que aquí no es posible entrar, pero que al menos vale la pena mencionar, es la de hasta qué punto tienen un fundamento consistente y son algo más que una pura solución pragmática las posiciones de aquellos tribunales constitucionales que al tiempo que afirman su competencia para controlar la constitucionalidad de los actos internos de aplicación del derecho comunitario renuncian a ejercerla mientras la Comunidad asegure una protección de los derechos equivalente «en general» a la que ofrezca la propia constitución: expresan dudas al respecto RUBIO LLORENTE [1996] 1997: XXIII-XXIV y ELEFThERiADiS, 1998: 262.

<sup>33</sup> Lo único que aquí cabría calificar como «erróneo» –y por desgracia no es infrecuente en las discusiones acerca de la relación entre derecho comunitario y derecho interno– es asumir planteamientos que *oscilen* inconscientemente entre uno y otro punto de vista. Creo que es lo que sucede en ROBLES MORCHÓN, 2007, que afirma por un lado el carácter autónomo del ordenamiento comunitario («que tiene en sí mismo el fundamento *jurídico* de su validez»: p. 85) y por otro que los Estados miembros «no renuncian a su soberanía, ni siquiera a determinadas competencias, sino únicamente al ejercicio de las mismas» (p. 82); que la primacía del derecho comunitario «afecta al derecho nacional en todos sus escalones jerárquicos» y por lo tanto «se impone también sobre las constituciones de los Estados miembros» (p. 123) y, al mismo tiempo, que «desde el punto de vista del ordenamiento jurídico estatal [...] no es admisible bajo ningún concepto la infracción de la constitución por medio de una norma comunitaria», dado que «los Estados miembros son los “dueños” de los Tratados y [...] éstos son producto de su “voluntad”, por lo que no pueden contradecir su soberanía» (p. 124).

<sup>34</sup> En *Costa e Internationale Handelsgesellschaft* se repite textualmente que el derecho creado a partir de los tratados ha «surgido de una fuente autónoma».

que los tratados –y, a partir de ellos, el derecho comunitario derivado– sólo son válidos si son conformes a la correspondiente constitución (y que, por tanto, no cabe considerarlos como «la constitución en sentido material de un ordenamiento autónomo»). Esas dos series de afirmaciones, en suma, simplemente presuponen la aceptación de reglas de reconocimiento diferentes<sup>35</sup>.

Ahora bien, que en el entramado jurídico-político que forman la Unión Europea y los Estados miembros convivan órganos aplicadores del derecho que aceptan reglas de reconocimiento no coincidentes no implica que *desde el punto de vista interno* que adopta cada uno de ellos el derecho comunitario y el derecho nacional no se relacionen en términos de supraordenación, ni que nadie cuente con autoridad última para decidir acerca de esa relación; al contrario, cada uno de los actores enfrentados afirma la suya propia y mantiene una posición bien definida respecto a qué norma se habría de aplicar de darse un conflicto entre derecho comunitario y constitución. Por tanto, cuando se dice que la integración europea habría generado un sistema «pluralista» o «postsoberano» en el que «nadie tiene la última palabra»<sup>36</sup> se afirma algo que sólo puede entenderse como la constatación, *desde el punto de vista externo*, de que conviven, de modo más o menos estable, pretensiones de autoridad última enfrentadas<sup>37</sup>: una situación, por cierto, que se ha dado históricamente en otros contextos –como algunos procesos de formación y trabajosa consolidación de Estados federales a partir de vínculos confederales previos<sup>38</sup>– que nadie ha

<sup>35</sup> Como ocurría en el caso al que se refería Hart de las colonias cuya constitución había sido establecida por una ley del parlamento de Westminster, donde, tras la proclamación unilateral de la independencia, las autoridades de la ex colonia reconocían aquella constitución como fuente suprema de un nuevo ordenamiento diferenciado sin referencia alguna al modo en que se hubieran ejercido o pudieran ejercerse en el futuro los poderes legislativos del parlamento británico; mientras que, desde el punto de vista de éste, seguía siendo una norma cuya validez derivaba de aquellos poderes y seguía condicionada al modo en que se ejercieran en lo sucesivo: *vid.* HART [1961], 1963: 149-151.

<sup>36</sup> *Vid. supra*, nota 22.

<sup>37</sup> Lo señala certeramente KRISCH, 2005: 323. Menos clara me parece en cambio la posición de Miguel Poiars Maduro cuando tras haber afirmado –a mi juicio, con razón– que «la cuestión de quién decide tiene respuestas distintas en los ordenamientos jurídicos nacionales y en el europeo» y que lo que encontramos son por tanto «soberanías en competencia», añade –siguiendo, como muchos en este punto, la senda de MACCORMICK, 1993– que cuando la cuestión «se contempla desde una perspectiva externa a los ordenamientos jurídicos nacionales y comunitario» ello «requiere una concepción del derecho que no dependa de una estructura jerárquica y una concepción de la soberanía como única e indivisible» (cfr. MADURO, 2003b: 521; y 2003a: 95). Pero competir por la soberanía no es lo mismo que compartirla. Así que para dar cuenta –«desde una perspectiva externa»– de una situación en la que ninguna pretensión de autoridad última prevalece incontestada no es preciso ningún nuevo concepto de «soberanía plural y dividida»: creo que basta, precisamente, con constatar la existencia de «soberanías en competencia».

<sup>38</sup> *Vid.*, p. ej., en relación con el caso de los Estados Unidos, GOLDSWORTHY, 2003.

concebido, que yo sepa, como supuestos de «pluralismo jurídico», «soberanía compartida» o «disolución de la soberanía».

Lo singular del caso europeo es que, aun manteniéndose esas pretensiones enfrentadas de autoridad última, desde ambos lados se ha intentado hacerlas convivir mediante el ejercicio de la autocontención y la búsqueda de formas de ajuste que pretenden –y salvo en ocasiones excepcionales consiguen– evitar el choque frontal entre el derecho comunitario y los derechos internos<sup>39</sup>. De esa forma, lo que en el clásico análisis hartiano sería una situación patológica «que lleva en sí la amenaza de disolución del sistema»<sup>40</sup>, ha conseguido, por el contrario, asentarse como un *modus vivendi* relativamente estable. Y ello ha llevado a decir que al hacerse persistente –fisiológica, ya más que patológica– esa situación de competencia irresuelta entre pretensiones de autoridad última, en la estructura jurídico-política compleja que forman la Unión Europea y los Estados miembros la cuestión de

<sup>39</sup> Entre esas formas de ajuste se pueden mencionar, p. ej., el desarrollo por parte del TJCE de su jurisprudencia en materia de derechos fundamentales a raíz de que el Tribunal Constitucional alemán advirtiera que, en ausencia de un catálogo de derechos en el ordenamiento comunitario, podría someter a control de constitucionalidad actos internos de aplicación del derecho comunitario para asegurar el respeto de los derechos que su propia constitución garantiza; también la posición subsiguiente del Tribunal Constitucional alemán afirmando que no ejercería esa competencia –que no obstante seguía reivindicando– mientras se asegurase en el plano comunitario un nivel de protección de los derechos equiparable al que alcanzaban en el plano interno; la afirmación en el propio TUE (art. 6) de que la Unión respetará los derechos fundamentales «tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho comunitario» y «la identidad nacional de sus Estados miembros»; la reforma por parte de un Estado de su constitución para acomodarla a lo que pueda haber resultado de alguna decisión del TJCE incompatible con ella y salvar así el conflicto producido; o, en general, la búsqueda por parte del TJCE de interpretaciones *pro constitutione* de los Tratados y por parte de los Tribunales Constitucionales o Supremos de los Estados miembros de interpretaciones *pro communitate* de sus constituciones.

Una cuestión interesante, que aquí sólo cabe mencionar, es la de cuáles son los *incentivos* que impulsan a cada una de las partes a buscar esas formas de ajuste. La respuesta parece sencilla en cuanto se refiere a las instituciones comunitarias, puesto que en último término la eficacia de sus normas depende enteramente de la acción de los órganos jurisdiccionales y administrativos de los Estados miembros (sobre las motivaciones del TJCE, un análisis suficientemente refinado es el de GARRETT, KELEMEN y SCHULZ, 1998). Desde el punto de vista de los Estados miembros, los incentivos son seguramente más complejos: por un lado, no comprometer los beneficios globales que consideran que obtienen de la integración con el planteamiento abierto, sostenido y recurrente del conflicto; pero también la ventaja estratégica que representa para el poder ejecutivo de los Estados poder atribuir al acatamiento de la disciplina comunitaria la ejecución de decisiones que en realidad respaldan pero hubiese sido costoso o imposible adoptar a través del proceso político interno (sobre la peculiar posición estratégica que resulta de la relación entre esos dos tipos de incentivos resulta particularmente esclarecedor PUTNAM, 1988). En cuanto al análisis de las motivaciones de los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros para procurar el ajuste entre las pretensiones de autoridad última en conflicto, la obra de referencia es ALTER, 2001.

<sup>40</sup> HART [1961], 1963: 152.

«quién decide quién decide» queda en realidad abierta<sup>41</sup>, de manera que *de facto* no habría en ella más última palabra que la que se vaya articulando como producto de «una conversación de muchos actores en una comunidad interpretativa»<sup>42</sup>, la que, en un ejercicio de moderación mutua, resulte del «diálogo» entre las instituciones comunitarias y las de los Estados (y especialmente entre sus tribunales)<sup>43</sup>. Si ello es así, falta por ver qué juicio merece un entramado institucional semejante desde el punto de vista de la legitimidad democrática.

## II. DE LA DEMOCRACIA EN EUROPA

Como ha señalado repetidamente Joseph Weiler, el verdadero núcleo del tantas veces analizado y discutido déficit democrático de las instituciones europeas se encuentra en la dificultad de legitimar la pretensión de primacía incondicional del derecho comunitario<sup>44</sup>. Su «constitución en sentido material» no es el producto de un proceso constituyente democrático a través del cual haya afirmado su condición de soberano un *demos* europeo, sino un conjunto de tratados fruto de negociaciones diplomáticas y aprobados y sólo modificables por unanimidad entre los Estados. Y no establece un diseño institucional y unos procedimientos de creación de normas equiparables, en lo que a exigencias democráticas se refiere, a los existentes en los Estados miembros<sup>45</sup> (cuyos parlamentos, sin embargo, ven restringidas sus

---

<sup>41</sup> Vid. RICHMOND, 1997: 417-419; y MACCORMICK, 1999: 75 y 119-120 (donde se afirma que los conflictos últimos sólo podrán tener entonces una solución «política», pero no jurídica).

<sup>42</sup> WEILER, 1999: 322.

<sup>43</sup> MENÉNDEZ, 2000: 15; MADURO, 2003b: 522-523; BESSON, 2004: 278; KUMM, 2005a: 48.

<sup>44</sup> Cfr. WEILER, HALTERN y MAYER, 1995: 10; WEILER, 1995: 220; WEILER, 1996: 518 y 524-525; WEILER, 1998: 58-59; WEILER, 1999: 298; WEILER, 2001: 56-57. En el mismo sentido, HABERMAS, 1995: 303.

<sup>45</sup> Aunque sobre esto hay un acuerdo bastante generalizado, no faltan algunas voces que sostienen que ese juicio desfavorable para las instituciones europeas derivaría, en primer lugar, de su comparación no con la realidad de los sistemas políticos nacionales, sino con un modelo idealizado que tampoco éstos satisfarían (cfr. MORAVCSIK, 2002: 605, 621; MÉNY, 2002: 8-9; MORAVCSIK, 2004: 337, 347); y, en segundo lugar, de no percibir que las instituciones europeas, que no son un Estado y a las que por consiguiente sería inadecuado aplicar estándares de evaluación apropiados para éstos, desarrollarían esencialmente un tipo de funciones que también habría buenas razones para sustraer a la política mayoritaria dentro del ámbito estatal, donde de hecho sería usual ponerlas en manos de agencias reguladoras a las que compete fundamentalmente corregir fallos de mercado y cuya legitimidad se asentaría en la producción de resultados eficientes (cfr. MAJONE, 1998; MAJONE, 20005: 23-41; MORAVCSIK, 2002: 606; MORAVCSIK, 2004: 356, 362). Para la crítica de esta clase de planteamientos, subrayando lo poco ajustada a la realidad que resulta la pretensión de que las instituciones europeas se ocupen en la actualidad sólo de esa clase de cuestiones, el muy distinto grado de control al que en cualquier caso están sujetas ese tipo de

competencias por la normativa comunitaria). Así que si su constitución en sentido material no puede exhibir las mismas credenciales democráticas que las constituciones de los Estados ni por su origen ni por su contenido<sup>46</sup>, no es fácil precisar qué clase de legitimidad cabría invocar para fundamentar aquella pretensión de primacía sobre el derecho de los Estados. Y lo que está claro es que no podría ser la legitimidad indirecta o derivativa que provendría del hecho de que son los propios Estados los que han transferido el ejercicio de competencias a favor de las instituciones comunitarias en virtud de procedimientos internos de carácter democrático, puesto que ello, como se ha visto, no permitiría *desde el punto de vista de los Estados* fundamentar la primacía del derecho comunitario con el alcance incondicional que reclama el TJCE<sup>47</sup>.

Weiler ha caracterizado las instituciones europeas como un híbrido con una estructura política esencialmente confederal, pero cuyos órganos centrales aspiran a ejercer una disciplina federal sobre los Estados miembros<sup>48</sup>. Así que tal vez la única forma de legitimar una preten-

---

agencias por parte de órganos genuinamente democráticos en el ámbito nacional y en el europeo y, en definitiva, la imposibilidad misma de deslindar con nitidez cuestiones de eficiencia –que justificarían una decisión puramente tecnocrática– y cuestiones de redistribución –que no habría razón para sustraer al proceso democrático–, *vid.* FØLLESDAL, 2006: 459-460; y BELLAMY, 2006: 736-742.

<sup>46</sup> *Vid.* MENÉNDEZ, 2003: 25; y 2005: 87 y 117.

<sup>47</sup> Por eso, no resolvería el problema exigir que la transferencia se llevase a cabo en virtud de procedimientos internos de carácter (supuestamente) *más* democrático que los hoy establecidos para tal fin, como exigentes mayorías reforzadas o *referenda*: porque mientras la legitimidad de las instituciones europeas siguiera siendo *derivativa* de la de los Estados, la dificultad de fundamentar la pretensión de primacía incondicional del derecho comunitario seguiría a pesar de todo planteada exactamente en los mismos términos. En suma, el problema de fondo –como apunta ESTÉVEZ ARAÚJO, 1998: 14; y 2006: 53– es que las cláusulas de integración de las constituciones nacionales, cualquiera que sea la calidad democrática del procedimiento que establezcan para que se lleve a cabo la transferencia de competencias, «no proporcionan legitimidad democrática al proceso constituyente europeo» por la sencilla razón de que no es posible transferir el poder constituyente.

Tampoco creo que resolviera el problema adoptar la propuesta de Weiler de instaurar un Consejo Constitucional de la Comunidad (presidido por el Presidente del TJCE e integrado por magistrados de los Tribunales Constitucionales o Supremos de los Estados) llamado a resolver conflictos de competencias –i. e., colisiones entre sus pretensiones de autoridad– entre la Comunidad y los Estados (cfr. WEILER, HALTERN y MAYER, 1995: 38; WEILER, 1996: 532; o WEILER, 1999: 322-323 y 353-354). Porque ese Consejo seguiría siendo en cualquier caso –y a pesar de su composición– un *órgano comunitario*, que tendría por tanto la última palabra *desde el punto de vista del ordenamiento comunitario*; y por tanto su creación no cambiaría el hecho de que continuarían existiendo dos pretensiones de autoridad última en competencia (*vid.* en este sentido MADURO, 2003b: 533).

<sup>48</sup> Para la caracterización de la Unión en esos términos, *vid.* WEILER, 2001: 55-56 y 58 (donde se afirma que esa combinación de una estructura institucional confederal con una estructura jurídica federal constituiría la «vía específica» –*Sonderweg*– definitoria de la identidad peculiar del proceso de construcción europea); y WEILER, 2005: 176 y 188 (donde sostiene que «en lo que se refiere a la relación entre el derecho europeo y el de los Estados miembros [...] la Unión se ha hecho ya indistinguible

sión semejante –en contra, por cierto, de lo que sostiene el propio Weiler– podría consistir precisamente en la conversión de la Unión en un auténtico Estado federal. Eso, en el fondo, es tanto como decir que el déficit democrático resulta *inherente* al tipo de estructura jurídico-política que es hoy la Unión Europea y que, aunque en cierta medida pueda ser paliado, no puede ser plenamente superado mientras no se convierta en una entidad política de otra clase. En efecto, como se ha dicho muchas veces, el *telos* de la integración no consiste en fundir los *demos* de cada uno de los Estados en un único *demos* en cuyo nombre pudiese afirmar su soberanía un Estado europeo<sup>49</sup>. Pero lo que ocurre es que es precisamente esa fusión en un único *demos* lo que parece que haría falta para superar de verdad las dos dimensiones del déficit democrático. En primer lugar, la idea de un genuino *proceso constituyente* que confiriese a la «constitución material» de la Unión una dignidad democrática superior a la de las constituciones nacionales –sin la que, a su vez, no parece sencillo fundamentar su pretensión de primacía– implicaría justamente dar expresión a la voluntad de la mayoría de un *demos* europeo, no al acuerdo unánime (alcanzado a través de la negociación) de un conjunto de *demos* cada uno de los cuales formaría su decisión con sujeción a sus propios procedimientos (esto es, en el ejercicio de lo que en cada caso serían sus poderes constituidos)<sup>50</sup>, y eso es algo que subvertiría la consideración por parte de cada Estado de su propio *demos* como sujeto colectivo de la soberanía. Y en segundo lugar, el establecimiento de un procedimiento legislativo europeo genuinamente democrático requeriría superar cualquier rastro o traza propios de una lógica supranacional (como por supuesto la exigencia de unanimidad, pero, incluso cuando ésta no se requiere, también la exigencia de «dobles mayorías», la existencia de mecanis-

---

de un Estado federal», si bien ello tendría lugar en un marco institucional que no es el mismo un Estado, sino que sigue siendo una Unión de Estados).

<sup>49</sup> Desde la redacción originaria del Tratado de Roma se afirma en el Preámbulo del hoy denominado Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea que lo que se persigue es «sentar las bases de una unión cada vez más estrecha entre *los pueblos europeos*», lo que por supuesto es bien distinto de fundirlos –*e pluribus unum*– en un pueblo europeo.

<sup>50</sup> Para poder hablar de un genuino proceso constituyente no es necesario pensar en un procedimiento la totalidad de cuyos pasos hayan de ser *irregulares* desde el punto de vista del orden constituido que se trata de reemplazar. Algunas de las propuestas más detalladas acerca de cómo podría desarrollarse un proceso constituyente europeo de carácter democrático (como las de POGGE, 1997, o SCHMITTER, 2000: 118-125) sí optan por diseñar procedimientos ideales al margen de lo que hoy disponen los ordenamientos nacionales y comunitario. Pero también habría ejercicio de poder constituyente si poderes constituidos redactaran una constitución que contuviese *reglas acerca de su propia ratificación* distintas de las que hasta el momento se acepta que serían determinantes de su validez (i. e., distintas del procedimiento de reforma que contuviese la constitución previamente existente) y, una vez producida la ratificación según las reglas por ella misma establecidas, se aceptara como fuente suprema con independencia de que ello contraviniera los procedimientos de reforma anteriormente imperantes.



mos de codecisión en los que el órgano representativo juega un papel subordinado frente a órganos de composición intergubernamental, etc.), algo que sólo parece posible cuando lo que el procedimiento se proponga articular sea *directamente* la voluntad mayoritaria del conjunto de los ciudadanos europeos. En definitiva, parece que la superación real del déficit democrático sólo sería posible si lo que hoy es una organización supranacional se transformara, mediante un proceso constituyente democrático, en un Estado federal europeo que afirmase su soberanía en nombre de un *demos* europeo<sup>51</sup>.

Pero tal vez esa tesis resulte apresurada. En realidad, aún podría ser puesta en tela de juicio de dos maneras: o bien tratando de encontrar virtudes específicas en el actual diseño institucional europeo que nos llevaran a relativizar el problema que representa la justificación de la primacía de las normas comunitarias; o bien, aun si se admite que el *locus* de un proceso democrático no afectado por déficit endémicos habría de ser un Estado soberano, preguntando por qué tendría que ser ese Estado uno de ámbito europeo y no cada uno de los Estados nacionales existentes (lo que supondría abogar por una suerte de «vuelta atrás» en el proceso de integración, si es que tal cosa resultara materialmente factible, volviendo a la cooperación entre Estados en términos de derecho internacional clásico). Lo primero nos conduce a preguntarnos por la posibilidad de justificar el *statu quo*. Lo segundo, a plantearnos a qué escala debería construirse una comunidad política soberana en la que se desarrollara la democracia. Y la consideración de ambas cuestiones, a comparar los problemas con los que podríamos tropezar por cada uno de los caminos posibles desde el punto de vista de los ideales democráticos.

## 1. La justificación del *statu quo*

Weiler ha sostenido que lo que legitimaría la primacía del derecho comunitario (la admisión, como él mismo dice, de una suerte de «discipli-

---

<sup>51</sup> El alegato más conocido a favor de la conversión de las instituciones comunitarias en un Estado federal europeo como única vía para la superación real del déficit democrático es el de MANCINI [1997], 2000 (respondido de inmediato por WEILER, 1998); y en el mismo sentido que Mancini se ha pronunciado SIEBERSON, 2004: especialmente 263-264. Aun en términos no tan concluyentes, Eriksen y Fossum han sostenido que la Unión debería evolucionar «en la dirección de una entidad de tipo estatal» (ERIKSEN y FOSSUM, 2004: 455). Menos clara me parece la posición de Habermas, quien, aun abogando por una auténtica constitución para Europa (*vid.* HABERMAS, 1995), propone una «federación de estados-nación [...] que asumiría al menos algunas de las cualidades de un estado» (HABERMAS, 2001: 15). En cambio creo que Weiler, un adversario acérrimo de la transformación del *statu quo*, sitúa con toda claridad los términos de la cuestión cuando afirma que «es muy dudoso» que quepa adoptar una constitución por un poder constituyente europeo y al mismo tiempo no convertir Europa «en un estado federal en todo menos en el nombre» (WEILER, 2003: 7, donde añade que si una «constitución» europea trae su origen de «cualquier cosa que no sea un poder constituyente europeo, será un tratado disfrazado de constitución»).

na federal» dentro de una entidad política compuesta que sin embargo no es –ni en su opinión tendría que llegar a ser– un Estado federal) sería la aceptación por parte de los Estados de un «principio de tolerancia constitucional»<sup>52</sup>. Ese principio se apartaría en un punto decisivo de nuestras concepciones comunes acerca de la democracia. «mayoría» y «minoría» son magnitudes que sólo cobran sentido en relación a un *demos* previamente definido –del modo que sea– y damos por sentada la legitimidad de la pretensión de autoridad de la mayoría sobre la minoría *dentro* de una comunidad política, no *a través* o *por encima* de los límites que separan comunidades políticas independientes. Y esa intuición básica era la que estaba detrás de la idea de que esa especie de «disciplina federal» que sería el principio de primacía del derecho comunitario sólo podría justificarse dentro de *una* comunidad política, esto es, si se aceptara, como ocurre precisamente en un Estado federal, que la autoridad última reside en un *demos* inclusivo o de nivel superior del que se es parte (i. e., en un *demos* federal europeo).

Pero precisamente el principio de tolerancia constitucional implicaría la disposición a quedar vinculados en ciertas esferas por normas que no reflejarían la voluntad de *nuestra* comunidad política, de un *demos* del que formemos parte, sino que serían la expresión agregada de las voluntades de *otras* comunidades políticas que se mantienen diferentes, de otros *demoi*, lo que, según Weiler, sería una notable muestra de tolerancia cívica y de respeto a la identidad de esas comunidades (a las que no se trataría de «asimilar» fundiéndose con ellas en un *demos* único). Si además la expresión agregada de esas voluntades se va definiendo a través de un diálogo en el que nadie tiene *de facto* la última palabra, la tolerancia constitucional se sustanciaría en la disposición a anteponer al punto de vista propio no tanto el de alguna autoridad europea última, sino más bien el que entre todos se iría articulando en común. Y de todo ello se seguiría que en el proceso de integración europea se habría forjado un peculiar diseño institucional particularmente virtuoso: no algo necesitado de correcciones esenciales, sino más bien un hallazgo feliz digno de ser mantenido como está<sup>53</sup>. Porque la «tolerancia constitucional» de cada Estado (y también de las instituciones comunitarias –y en particular del TJCE– hacia los Estados) actuaría en realidad como un mecanismo de «frenos y contrapesos» que introduciría correcciones positivas tanto en los procesos democráticos de los Estados (p. ej., obligándoles a tomar en cuenta intereses de individuos que no forman parte de su *demos* pero que se ven afectados por sus decisiones<sup>54</sup>) como en la toma de deci-

<sup>52</sup> Cfr. WEILER, 1998: 60-62; WEILER, 2000: 217-218; WEILER, 2001: 68-70; WEILER, 2005: 188-189. *Vid.* también NICOLAIDIS 2001: 467-468.

<sup>53</sup> Resultan sumamente expresivos, en este sentido, títulos como los de WEILER, 2003 («In Defence of the Status Quo: Europe's *Sonderweg*») o MADURO, 2003a («Europe and the Constitution: What if This Is as Good as It Gets?»).

<sup>54</sup> Cfr. JOERGES, 1996: 117, MADURO, 2003b: 523.

siones comunitarias (limitando el riesgo de una concentración excesiva de poder, en detrimento de procesos políticos de mayor calidad democrática internos a cada Estado), todo lo cual, en suma, obligaría a los distintos actores implicados, al no contar ninguno *de facto* con la última palabra, a anticipar las posibles reacciones de los demás y a justificar en consecuencia las decisiones propias en términos que puedan resultar aceptables para los otros<sup>55</sup>.

No obstante, hay en mi opinión varios puntos discutibles en una argumentación semejante. Para empezar, no está en absoluto claro por qué el respeto hacia otras comunidades políticas y sus identidades habría de justificar precisamente la adopción de una disposición a quedar vinculado por «el agregado de sus voluntades»: de hecho, es de suponer que los pueblos de la Unión consideran respetables las identidades de otras comunidades políticas que no forman parte de la misma, sin que ello conduzca –ni se suponga que debe conducir– a la adopción de una disposición semejante en relación con ellas. Tampoco está claro por qué no habría de ser una solución preferible la atribución de autoridad última a un *demos* europeo, o por qué se asume, si es que ésta es la razón, que ello llevaría a la «asimilación» o anulación de las identidades –por cierto, ya plurales y fragmentadas– de las actuales comunidades políticas nacionales, que en realidad un diseño federal adecuado podría respetar sustancialmente (salvo, claro está, en cuanto a su carácter soberano). Y la noción misma de un «diálogo en el que nadie tiene la última palabra» supone sin duda una idealización extrema de una realidad en la que es muy discutible que todas las voces tengan el mismo peso (en la que es más que dudoso, por ejemplo, que las reacciones –reales o esperables– de *todos* los Tribunales Constitucionales o Supremos de los Estados condicionen *en la misma medida* el contenido de las decisiones del TJCE, lo que es tanto como decir que, aunque nadie tenga la última palabra, en el diálogo hay verosímilmente interlocutores privilegiados<sup>56</sup>).

Pero, sobre todo, un diseño institucional que no arbitra una solución jurídica –sino sólo «política»– para los conflictos últimos<sup>57</sup> deja librada la resolución de éstos a las asimetrías de poder y a la diferente capacidad de negociación de las partes<sup>58</sup>; y sin una autoridad última –esto es, cuando la solución emerge de una interacción informal o no regulada entre diversos actores– no está claro a quién se debería imputar en realidad la responsabilidad de la decisión<sup>59</sup>. La cuestión de fondo es que el intento de articular valores comunes o de alcanzar un

<sup>55</sup> Vid. MADURO, 2003a: 98-99; MADURO, 2003b: 522-523; BELLAMY, 2003: 184 y 187-189.

<sup>56</sup> Lo reconoce MADURO, 2003b: 527.

<sup>57</sup> Como dice MacCormick que sucede en el caso europeo: *vid.* MACCORMICK, 1999: 75 y 119-120.

<sup>58</sup> *Vid.*, en este sentido, KRISCH, 2005: 332-333.

<sup>59</sup> Lo admite, a pesar de su defensa del principio de tolerancia constitucional, la propia Nicolaidis (cfr. NICOLAIDIS, 2001: 448).

consenso no puede eliminar por completo la posibilidad de que persistan desacuerdos. Y lo decisivo desde el punto de vista democrático es precisamente quién y cómo zanja esos desacuerdos. En suma, si participación en pie de igualdad y responsabilidad o rendición de cuentas son ingredientes básicos de la democracia, desde el punto de vista de los valores democráticos el *statu quo* de la integración europea parece difícil de justificar.

## 2. Democracia y Estado soberano: ¿a qué escala?

Para concluir, quisiera aludir a una última cuestión que aquí sólo es posible abordar de manera muy sumaria. Si se acepta que la democracia requiere un *demos* soberano, aún habría que justificar a qué escala debería definirse la comunidad política soberana en la que se desarrolle la democracia y, en concreto, si debería o no tratarse de un Estado de ámbito europeo. Me parece que la respuesta a esta pregunta debería tomar en cuenta al menos tres tipos de consideraciones.

En primer lugar, a veces se argumenta a favor de un ámbito para la democracia más amplio que el que representarían los actuales Estados miembros de la Unión alegando que una comunidad política debería delimitarse, precisamente por exigencias del propio ideal democrático, de manera que quedaran incluidos en su *demos* todos los que resulten afectados por sus decisiones<sup>60</sup>. Y como es indiscutible que muchas decisiones de los actuales Estados afectan a los intereses de personas no comprendidas en sus respectivos *demos*, de ello se seguiría que, así como hay un déficit democrático en la integración europea, *también* lo habría –pero por esta otra razón– en la falta de integración. Sin embargo, el principio de la «inclusión de todos los afectados» no proporciona una respuesta satisfactoria al problema de la delimitación del *demos*<sup>61</sup>. Dejando a un lado que el criterio de la inclusión de los afectados –y su corolario: la ausencia de derecho a ser incluido de los no afectados– haría que los límites del *demos* hubieran de ser distintos para cada decisión<sup>62</sup>, la circunstancia misma de «resultar afectado por la decisión» depende por supuesto de qué decisión se tome (lo que nos envuelve en el círculo vicioso de tener que esperar a que la decisión se haya tomado para determinar quiénes deberían tomarla<sup>63</sup>). Si para

---

<sup>60</sup> *Vid.*, por ejemplo, MENÉNDEZ, 2000: 9-10 y 13-14. El criterio puede matizarse –como hace de hecho el propio Menéndez– diciendo que han de quedar incluidos los que resulten afectados de manera *relevante* o significativa: pero, dejando a un lado la dificultad –no menor– de aclarar qué habría que entender por tal, esta cuestión puede quedar ahora al margen.

<sup>61</sup> Como creo que se mostraba ya en WHELAN, 1983: 16-19, en una línea que ha desarrollado y completado recientemente GOODIN, 2007.

<sup>62</sup> Lo que requeriría la constitución de un número inmanejable de unidades políticas diferentes: cfr. TULLOCK, 1969: 25-26; WHELAN, 1983: 19; BARBER, 2005: 317.

<sup>63</sup> WHELAN, 1983: 19.

escapar al problema nos preguntamos quiénes podrían resultar afectados por las distintas opciones entre las que se haya de decidir en cada caso (incluida la de mantener el *statu quo*), entonces los posibles afectados dependen de cómo se haya decidido fijar la agenda política: y si, aplicando también aquí el criterio, en la toma de la decisión acerca de la agenda deben participar –o estar representados– todos los posibles afectados (por cualquiera de las opciones posibles de todas las agendas posibles), entonces el principio se desborda por completo y lo que reclama es un *demos* que incluya a todos los individuos, un *demos* universal<sup>64</sup>. Lo que esto implica es que *cualquier demos* (no universal) resultará inevitablemente infraincluyente en relación con el criterio de los afectados por sus decisiones. Y, por tanto, que para justificar una u otra delimitación del *demos* habrá que atender en primer lugar al distinto grado en que lo sería cada una, sin poder dar por sentado que una comunidad política más pequeña tiene que resultar necesariamente más infraincluyente que una mayor<sup>65</sup>.

En segundo lugar, el argumento más trillado en contra de un Estado de escala europea es el que alega que no existe un «pueblo europeo», que no hay entre los europeos una identidad común ni vínculos lo bastante sólidos como para sustentar una comunidad política única suficientemente cohesionada, en la que sus miembros estén dispuestos a aceptar el gobierno de la mayoría y a soportar sacrificios redistributivos<sup>66</sup>. Frente a ello se ha repetido –con una insistencia que hace ya innecesarias las referencias– que las «identidades colectivas» no son en modo alguno fijas e inmutables; que la herramienta más poderosa para la construcción de una identidad colectiva es precisamente la práctica de la ciudadanía dentro de una misma comunidad política; que históricamente ha sido con frecuencia ésta la que precedió a aquélla y no al revés; y que la democracia se puede sostener sin lealtades «primordiales», culturales o étnicas, que lo único que requiere es la lealtad común a un orden constitucional, un compromiso puramente cívico o político que no tiene por qué estar enraizado en la homogeneidad etnocultural<sup>67</sup>. Todo ello, creo, en buena medida es cierto. Pero

<sup>64</sup> GOODIN, 2007: 52-55.

<sup>65</sup> Porque precisamente por ser más pequeña tal vez tenga una capacidad menor de afectación de intereses más allá de sus confines (en el doble sentido de afectar *menos* y de afectar *a menos*). Si es demasiado pequeña, por otra parte, corre el riesgo de la ineficiencia: de no tener la capacidad de adoptar decisiones en las que sus ciudadanos pueden estar interesados y por lo tanto de satisfacer sus preferencias: cfr. DAHL, 1994. Esas dos consideraciones de signo contrario deben por tanto figurar entre las sopesadas a la hora de determinar la escala idónea de la comunidad política.

<sup>66</sup> *Vid.*, como exponentes paradigmáticos de este enfoque, GRIMM, 1995; y MILLER, 1998.

<sup>67</sup> Es cierto, como se ha señalado con frecuencia, que el mero compromiso abstracto con los valores democráticos –lo que se ha dado en llamar un «patriotismo constitucional *tenué*»– ni justifica la delimitación de ninguna comunidad particular ni, probablemente, constituye un vínculo lo bastante sólido para cohesionarla. Pero si, alternativamente, se piensa en el compromiso con los valores democráticos tal y como

si bien mostraría que no tiene por qué haber obstáculos insalvables para la construcción de un Estado europeo, tampoco proporciona por sí solo razones para trascender los Estados nacionales existentes. En todo caso, desde el punto de vista democrático una comunidad lingüística y culturalmente fragmentada, en la que no exista realmente una esfera de debate público común ni partidos políticos que cubran todo su ámbito espacial, puede ser terreno abonado para que los intereses de mayorías dispersas, que encuentran en esas circunstancias importantes costes de información y transacción que les dificultan hacerse visibles, resulten postergados ante los de minorías dotadas de los recursos e instrumentos necesarios para organizarse por encima de esa segmentación lingüístico-cultural. La calidad de la representación en un hipotético Estado europeo podría ser más baja que en los Estados nacionales existentes.

Por último, en tercer lugar, no construir un Estado europeo implica que una parte considerable de lo que dicho Estado decidiría como cuestiones *internas* a través de su proceso democrático –de mejor o peor calidad– tendría que ser decidido por los Estados nacionales existentes como cuestiones *internacionales*, un ámbito (aunque desde el proceso político interno sí pueda controlarse y exigirse responsabilidad por lo que hagan los representantes del Estado en el ámbito exterior) en el que no rigen las reglas de la democracia, sino el principio básico de la unanimidad, que entraña un distanciamiento radical del ideal de igualdad política que anima el principio democrático.

En suma, desde el punto de vista de los ideales democráticos decidir a qué escala debería construirse un Estado soberano implica sopesar –con una buena cantidad de información empírica– los costes de distinto signo que para la propia democracia suponga cada una de las opciones posibles. Ahora bien, si ello es así, puede abrirse paso una conclusión tal vez inesperada. Aunque en mi opinión es cierto que el déficit democrático resulta *inherente* al tipo de estructura jurídico-política que es hoy la Unión Europea, cualquiera de las alternativas al *statu quo* de la integración –un Estado federal europeo o una vuelta a la cooperación entre Estados en términos de derecho internacional clásico– puede adolecer también de otras formas distintas de déficit democrático. Pensar cómo debería desenvolverse la democracia en Europa pasaría entonces no por construir versiones idealizadas de alguna de las opciones disponibles, sino, mucho más modestamente, por comparar la importancia relativa de cada una de esas formas de

---

son entendidos y practicados en la tradición de una cultura política determinada –un «patriotismo constitucional *denso*»–, entonces es posible, en primer lugar, que se reduzca la distancia con quienes insisten en un cierto grado de homogeneidad cultural como vínculo que cohesiona la comunidad; y, en segundo lugar, que esa forma «densa» de patriotismo constitucional acabe en buena medida convalidando la delimitación entre comunidades políticas ya existente. Sobre todo ello, *vid.* en especial KUMM, 2005a: 12-16; y KOSTAKOPOULOU, 2006.

déficit (lo que es tanto como decir: por comparar sus respectivos defectos). Un modo de operar, por cierto, que seguramente es el único adecuado en lo tocante a cualquier cuestión de diseño institucional.

## II. REFERENCIAS

- ALÁEZ CORRAL, B. (2006): *Nacionalidad, ciudadanía y democracia. ¿A quién pertenece la Constitución?*, Madrid, Tribunal Constitucional/Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006, 322 pp.
- ALTER, K. (2001): *Establishing the Supremacy of European Law: The Making of an International Rule of Law in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2001, 258 pp.
- BARBER, N. (2005): «The Limited Modesty of Subsidiarity», *European Law Journal*, 11, 2005, pp. 308-325.
- (2006): «Legal Pluralism and the European Union», *European Law Journal*, 12, 2006, pp. 306-329.
- BELLAMY, R. (2003): «Sovereignty, Post-Sovereignty and Pre-Sovereignty: Three Models of the State, Democracy and Rights within the EU», en WALKER (ed.) 2003, pp. 145-165.
- (2006): «Still in Deficit: Rights, Regulation, and Democracy in the EU», *European Law Journal*, 12, 2006, pp. 725-742.
- BESSON, S. (2004): «From European Integration to European Integrity: Should European Law Speak with Just One Voice?», *European Law Journal*, 10, 2004, pp. 257-281.
- BOSNIAK, L. (2000): «Citizenship Denationalized», *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 7, 200, pp. 447-509.
- CAPORASO, J. (2000): «Changes in the Westphalian Order: Territory, Public Authority, and Sovereignty», *International Studies Review*, 2, 2000, pp. 1-28.
- CHOUDHRY, S. (2001): «Citizenship and Federations: Some Preliminary Reflections», en NICOLAIDIS y HOWSE (eds.) 2001, pp. 377-402.
- COHEN, J. (1999): «Changing Paradigms of Citizenship and the Exclusiveness of the Demos», *International Sociology*, 14, 1999, pp. 245-268.
- CURTIN, D. (1997): *Postnational Democracy: The European Union in Search of a Political Philosophy*, Den Haag, Kluwer Law International, 1997, 62 pp.
- DAHL, R. A. (1994): «A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation», *Political Science Quarterly*, 109, 1994, pp. 23-34.
- DAVIES, G. (2006): «Subsidiarity: The Wrong Idea, in the Wrong Place, at the Wrong Time», *Common Market Law Review*, 43, 2006, pp. 63-84.
- DÍEZ-PICAZO, L. M. (2002): *Constitucionalismo de la Unión Europea*, Madrid, Civitas, 2002, 217 pp.
- ERIKSEN, E. O., y J. E. FOSSUM (2004): «Europe in Search of Legitimacy: Strategies of Legitimation Assessed», *International Political Science Review*, 25, 2004, pp. 435-459.
- ELAZAR, D. J. (2001): «The United States and the European Union: Models for their Epochs», en NICOLAIDIS y HOWSE (eds.) 2001, pp. 31-53.
- ELEFThERiADIS, P. (1998): «Begging the Constitutional Question», *Journal of Common Market Studies*, 36, 1998, pp. 255-272.

- ESTELLA, A. (2002): *The EU Principle of Subsidiarity and its Critique*, Oxford, Oxford University Press 2002, 210 pp.
- ESTÉVEZ ARAÚJO, J. A. (1998): «Disolución de la soberanía y fragmentación de la ciudadanía en el proceso de integración europea», *Revista Internacional de Filosofía Política*, 11, 1998, pp. 5-18.
- (2006): «Crisis de la soberanía estatal y constitución multinivel», *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 40, 2006, pp. 43-57.
- FØLLESDAL, A. (2006): «Survey Article: The Legitimacy Deficits of the European Union», *Journal of Political Philosophy*, 14, 2006, pp. 441-68.
- GARRETT, G., R. D. KELEMEN y H. SCHULZ (1998): «The European Court of Justice, National Governments, and Legal Integration in the European Union», *International Organization*, 52, 1998, pp. 149-176.
- GOLDSWORTHY, J. (2003): «The Debate About Sovereignty in the United States: A Historical and Comparative Perspective», en WALKER, ed. (2003), pp. 423-446.
- GOODIN, R. E. (2007): «Enfranchising All Affected Interests, and Its Alternatives», *Philosophy & Public Affairs*, 35, 2007, pp. 40-68.
- GRIMM, D. (1995): «Does Europe Need a Constitution?», *European Law Journal*, 1, 1995, pp. 282-302.
- GROPPI, T. (2006): «La *primauté* del derecho europeo sobre el derecho constitucional: un punto de vista comparado», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 5, 2006, pp. 245-278.
- HABERMAS, J. (1995): «Remarks on Dieter Grimm's "Does Europe Need a Constitution?"», *European Law Journal*, 1, 1995, pp. 303-307.
- (2001): «Why Europe Needs a Constitution», *New Left Review*, 11, 2001, pp. 5-26.
- HART, H. L. A. ([1961] 1963): *El concepto de Derecho*, trad. de G. R. Carrió, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1963, 332 pp. [Orig.: *The Concept of Law*, Oxford, Clarendon Press, 1961].
- HELD, D. (1991): «Democracy, the Nation State and the Global System», en D. Held, *Political Theory Today*, Cambridge, Polity Press, 1991, pp. 197-235.
- (1995): *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Cambridge, Polity Press, 1995, 336 pp.
- JÁUREGUI, G. (2002): «Del estado nacional a la democracia cosmopolita: política y derecho en la era global», *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 36, 2002, pp. 127-150.
- JOERGES, Ch. (1996): «Taking the Law Seriously: On Political Science and the Role of Law in the Process of European Integration», *European Law Journal*, 2, 1996, pp. 105-135.
- KOSTAKOPOULOU, D. (2006): «Thick, Thin and Thinner Patriotisms: Is This All There Is?», *Oxford Journal of Legal Studies*, 26, 2006, pp. 73-106.
- KRISCH, N. (2005): «Europe's Constitutional Monstrosity», *Oxford Journal of Legal Studies*, 25, 2005, pp. 321-334.
- KUMM, M. (2005a): «To Be a European Citizen: Constitutional Patriotism and the Treaty Establishing a Constitution for Europe», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 74, 2005, pp. 9-62.
- (2005b): «The Jurisprudence of Constitutional Conflict: Constitutional Supremacy in Europe before and after the Constitutional Treaty», *European Law Journal*, 11, 2005, pp. 262-307.
- KYMLICKA, W. (1995): *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford, Clarendon Press, 1995, 280 pp.



- KYMLICKA, W., y W. NORMAN (1995): «Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory», en R. Beiner (ed.), *Theorizing Citizenship*, Albany, SUNY Press, 1995, pp. 283-322.
- LENAERTS, K. (1990): «Constitutionalism and the Many Faces of Federalism», *American Journal of Comparative Law*, 38, 1990, pp. 205-263.
- LINKLATER, A. (1996): «Citizenship and Sovereignty in the Post-Westphalian State», *European Journal of International Relations*, 2, 1996, pp. 77-103.
- MACCORMICK, N. (1993): «Beyond the Sovereign State», *Modern Law Review*, 56, 1993, pp. 1-18.
- (1999): *Questioning Sovereignty: Law, State, and Nation in the European Commonwealth*, Oxford, Oxford University Press, 1999, 210 pp.
- MADURO, M. P. (2003a): «Europe and the Constitution: What if This Is as Good as It Gets?», en WEILER y WIND (eds.) 2003, pp. 74-102.
- (2003b): «Contrapunctual Law: Europe's Constitutional Pluralism in Action», en WALKER (ed.) 2003, pp. 501-537.
- MAJONE, G. (1998): «Europe's "Democratic Deficit": The Question of Standards», *European Law Journal*, 4, 1998, pp. 3-28.
- (2005): *Dilemmas of European Integration: The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth*, Oxford, Oxford University Press, 2005, 241 pp.
- MANCINI, F. ([1997] 2000): «Europe: The Case for Statehood», *European Law Journal*, 4, 1997, pp. 29-42 [ahora en F. Mancini, *Democracy and Constitutionalism in the European Union. Collected Essays*, Oxford, Hart Publishing, 2000, pp. 51-66, por donde se cita].
- MENÉNDEZ, A. J. (2000): «Another View of the Democratic Deficit *ovvero* No Taxation without Representation», *Jean Monnet Working Paper 7/00 (Symposium: What Kind of Constitution for What Kind of Polity?: Responses to Joschka Fischer)*, <<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/00/00f0501.html>>.
- (2003): «Three Conceptions of the European Constitution», *ARENA Working Papers* 12/03, <[http://www.arena.uio.no/publications/wp03\\_12.pdf](http://www.arena.uio.no/publications/wp03_12.pdf)>.
- (2005): «Ni Constitución ni Tratado sino todo lo contrario: Un análisis del proyecto de Tratado Constitucional desde la perspectiva de la democracia deliberativa», en C. Closa Montero y N. Fernández Sola (eds.), *La Constitución de la Unión Europea*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, pp. 85-117.
- MÉNY, Y. (2002): «*De la démocratie en Europe*: Old Concepts and New Challenges», *Journal of Common Market Studies*, 41, 2002, pp. 1-13.
- MILLER, D. (1998): «The Left, the Nation-State, and European Citizenship», *Dissent*, summer 1998, pp. 47-51.
- MORAVCSIK, A. (2002): «In Defence of the "Democratic Deficit": Reassessing Legitimacy in the European Union», *Journal of Common Market Studies*, 40, 2002, pp. 603-624.
- (2004): «Is There a "Democratic Deficit" in World Politics? A Framework for Analysis», *Government and Opposition*, 39, 2004, pp. 336-363.
- NICOLAIDIS, K. (2001): «The Federal Vision Beyond the Federal State», en NICOLAIDIS y HOWSE (eds.) 2001, pp. 439-481.
- (2003): «The New Constitution as European Democracy?», *The Federal Trust Constitutional On-line Paper* 38/03, <[http://www.fedtrust.co.uk/uploads/constitution/38\\_03.pdf](http://www.fedtrust.co.uk/uploads/constitution/38_03.pdf)>.

- NICOLAIDIS, K., y R. HOWSE, eds. (2001): *The Federal Vision. Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, Oxford/New York, Oxford University Press, 2001, 537 pp.
- PÉREZ LUÑO, A. E. (2002): «Ciudadanía y definiciones», *Doxa*, 25, 2002, pp. 177-211.
- POGGE, Th. (1992): «Cosmopolitanism and Sovereignty», *Ethics*, 103, 1992, pp. 48-75.
- (1997): «Creating Supra-National Institutions Democratically: Reflections on the European Union's "Democratic Deficit"», *Journal of Political Philosophy*, 5, 1997, pp. 163-182.
- PUTNAM, R. D. (1988): «Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games», *International Organization*, 42, 1988, pp. 427-460.
- RICHMOND, C. (1997): «Preserving the Identity Crisis: Autonomy, System and Sovereignty in European Law», *Law and Philosophy*, 16, 1997, 377-420.
- ROBLES MORCHÓN, G. (2007): *Pluralismo jurídico y relaciones interstémicas. Ensayo de teoría comunicacional del derecho*, Cizur Menor, Thomson-Civitas, 2007, 250 pp.
- RUBIO LORENTE, F. ([1996] 1997): «El Constitucionalismo de los Estados integrados de Europa», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 48, 1996, pp. 9-33; ahora en F. Rubio Llorente y M. Daranas Peláez, eds. *Constituciones de los Estados de la Unión Europea*, Barcelona, Ariel, pp. XI-XXVII, por donde se cita.
- SANDEL, M. J. (1996): *Democracy's Discontent. America in Search of a Political Philosophy*, Cambridge, Mass., The Belknap Press of Harvard University Press, 1996, 417 pp.
- SCHMITTER, Ph. (2000): *How to Democratize the European Union... And Why Bother?*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2000, 150 pp.
- SIEBERSON, S. (2004): «The Proposed European Union Constitution-Will It Eliminate the EU's Democratic Deficit?», *Columbia Journal of European Law*, 10, 2004, pp. 173-264.
- SLAUGHTER, A.-M.; A. STONE SWEET, y J. H. H., WEILER, eds. (1997): *The European Courts and National Courts-Doctrine and Jurisprudence: Legal Change in its Social Context*, Oxford, Hart Publishing, 1997, 400 pp.
- LA TORRE, M. (1999): «Legal Pluralism as Evolutionary Achievement of Community Law», *Ratio Juris*, 12, 1999, pp. 182-195.
- TULLOCK, G. (1969): «Federalism: Problems of Scale», *Public Choice*, 6, 1969, pp. 19-29.
- WALKER, N. (2002): «The Idea of Constitutional Pluralism», *Modern Law Review*, 65, 2002, pp. 317-359.
- (2003): «Late Sovereignty in the European Union», en WALKER, ed. (2003), pp. 3-32.
- WALKER, N., ed. (2003): *Sovereignty in Transition*, Oxford, Hart Publishing, 2003, 556 pp.
- WEILER, J. H. H. (1995): «Does Europe Need a Constitution? Demos, Telos and the German Maastricht Decision», *European Law Journal*, 3, 1995, pp. 219-258.
- (1996): «European Neo-Constitutionalism: in Search of Foundations for the European Constitutional Order», *Political Studies*, 44, 1996, pp. 517-533.
- (1998): «Europe: The Case Against the Case for Statehood», *European Law Journal*, 4, 1998, pp. 43-62.

- WEILER, J. H. H. (1999): *The Constitution of Europe: "Do the New Clothes Have an Emperor?" and Other Essays on European Integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, 364 pp.
- (2000): «Why Should Europe be a Democracy: The Corruption of Political Culture and the Principle of Constitutional Tolerance», en F. Snyder (ed.), *The Europeanisation of Law. The Legal Effects of European Integration*, Oxford, Hart Publishing, 2000, pp. 213-218.
- (2001): «Federalism without Constitutionalism: Europe's *Sonderweg*», en NICOLAIDIS y HOWSE (eds.) 2001, pp. 54-70.
- (2003): «In Defence of the Status Quo: Europe's *Sonderweg*», en WEILER y WIND (eds.) 2003, pp. 7-23.
- (2005): «On the Power of the Word: Europe's Constitutional Iconography», *International Journal of Constitutional Law*, 3, 2005, pp. 173-190.
- WEILER, J. H. H.; U. HALTERN, y F. MAYER (1995): «European Democracy and Its Critique», en J. Hayward (ed.), *The Crisis of Representation in Europe*, London, Frank Cass, 1995, pp. 4-39.
- WEILER, J. H. H., y M. WIND, eds. (2003): *European Constitutionalism Beyond the State*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, 244 pp.
- WHELAN, F. G. (1983): «Prologue: Democratic Theory and the Boundary Problem», en PENNOCK, J. R. Pennock y J. W. Chapman (eds.), *Liberal Democracy: Nomos XXV*, New York, New York University Press, 1983, pp. 13-47.
- WIND, M. (2003): «The European Union as a Polycentric Polity: Returning to a Neo-medieval Europe?», en WEILER y WIND (eds.) 2003, pp. 103-131.
- WITTE DE, B. (2003): «Do Not Mention the Word: Sovereignty in Two Europhile Countries: Belgium and the Netherlands», en WALKER (ed.) 2003, pp. 351-366.