

HASSO HOFMANN, *Filosofía del Derecho y del Estado*, Ed. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 2002

El pasado año aparecía traducida al castellano por Luis Villar Borda la obra de Hasso Hofmann «Einführung in die Rechts und Staatsphilosophie», con el título «Filosofía del Derecho y del Estado». Hasso Hofmann, en la actualidad es profesor emérito de la Humboldt-Universität de Berlín. Ha sido durante una década (1992-2002) catedrático de Derecho Público y Filosofía del Derecho en la misma universidad. Doctor «honoris causa» por la Goethe-Universität de Frankfurt, es miembro de la Bayerischen Akademie der Wissenschaften y de la Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften. Buen conocedor de la Historia del pensamiento político y jurídico, toda la obra que aquí comentamos pivota sobre un elemento central de la misma: el problema de la justicia.

Estructurado en cuatro partes, divididas a la vez en capítulos, el libro pasa revista a algunas de las más relevantes cuestiones de la Filosofía jurídica y política contemporánea. Los presupuestos metodológicos de la obra que comentamos están explícitamente apuntados en

el Prólogo donde señala que «no pretende... seguir un esquema estrictamente histórico ni tampoco uno determinado sistemáticamente» ofreciendo un panorama y una retrospectiva, situando los conceptos y problemas de una Filosofía del Derecho en conexión con la Filosofía política, la Filosofía moral, la Filosofía social y la Historia. En definitiva intenta superar el esplendoroso aislamiento de la Ciencia y de la Teoría del Derecho, al que las había sometido el positivismo jurídico kelseniano.

Si la Filosofía del Derecho es una disciplina que se ocupa sobre todo de tres cuestiones: esclarecer el concepto de Derecho, de su justificación moral (su justicia) y los problemas relacionados con el conocimiento del mismo, la obra de Hofmann trataría de las dos primeras. En efecto, en la primera parte del libro nuestro autor reflexiona sobre los múltiples problemas que están presentes al tratar el concepto de Derecho y lo hace de la mano de autores (también clásicos) y concepciones teóricas. Dividida en tres capítulos, en el primero el objetivo es

discutir la tesis de la distinción-conexión-separación entre Derecho y Moral (Justicia). Sabemos que la polémica entre iusnaturalismo y positivismo jurídico en sentido general ha versado sobre esta cuestión. Para el inicial positivismo jurídico «la existencia del Derecho es una cosa, su justicia o injusticia, otra» (J. Austin), sin embargo para el iusnaturalismo sería una contradicción hablar de Derecho injusto.

Hofmann da cuenta de la polémica a partir de lo que denomina «diferencia nomológica» bien precisada por Kant: lo que es Derecho, lo que está previsto por el Derecho y lo que es correcto-justo. Además toma partido criticando la tesis central del positivismo jurídico: la separación conceptual entre Derecho y Moral. En efecto, frente a Kelsen, Hofmann se acercará a aquellas posiciones que han criticado las tesis no cognoscitivistas en Teoría de la Justicia, planteando la posibilidad de un discurso racional sobre lo justo. Hofmann, no obstante, muestra la respuesta ofrecida por la Filosofía jurídica, moral y política contemporánea a la pregunta por la obligatoriedad del Derecho: Realismo jurídico escandinavo, teorías del reconocimiento, el positivismo conceptual de H. L. A. Hart, la teoría de la justicia de J. Rawls; los modelos R. Nozick y J. Buchanan, la teoría de la acción comunicativa de J. Habermas. Su respuesta conclusiva no es otra que el Derecho formalmente válido no deviene obligatorio sin más razones, que el Derecho es vinculante si se adecua a principios morales y de justicia. No solo a los principios de una moral positiva o vigente, sino también a los de una moral crítica o ideal; principios que se han ido integrando en los textos constitucionales de muchos Estados y que juegan un papel muy importante en la interpretación y aplicación del Derecho.

De acuerdo con R. Dworkin (Hofmann relata bien la polémica Hart-Dworkin) los sistemas jurídicos no son solo

sistemas de reglas, sino de reglas y principios que recogidos en los textos constitucionales tienen un papel importante en el proceso de «aplicación jurídica y fijación del Derecho». Han pasado a ser Derecho positivo a través de la Constitución. La validez del Derecho, no es solo un problema de forma, sino también de contenido.

La cuestión está ahora en su interpretación y su fundamentación. A ello dedica Hofmann los dos últimos capítulos de la primera parte: la corrección del Derecho a través de los principios de justicia, libertad, igualdad y dignidad personal y de los derechos fundamentales; la fundamentación de los mismos y el significado de su positivación constitucional.

La segunda parte está dedicada a examinar la idea de justicia en el pensamiento griego y cristiano; al análisis de la experiencia alemana del nazismo, del estalinismo, periodos en el que se vivió la presencia de un Derecho inmoral. La Antígona de Sófocles, la teoría platónica de la justicia, el Derecho natural en Aristóteles, su incidencia en el pensamiento estoico y cristiano han ido configurando un discurso razonable sobre la justicia, como límite y fundamento del Derecho positivo, con la justificación de oponerse a la arbitrariedad legal. Las últimas páginas las dedica Hofmann al Derecho como medio de dominación totalitaria, desglosando una importante polémica mantenida entre G. Radbruch y H. L. A. Hart.

Si en la segunda parte, y a partir de experiencias concretas de injusticia la reflexión giraba en torno al «Derecho injusto del poder» y el «Derecho por naturaleza» en el mundo antiguo, la tercera parte está dedicada a la Modernidad, periodo del eclipse de la pregunta por lo justo y su sustitución por la idea de libertad. T. Hobbes es el autor con el que comienza su andadura, pues supone «un nuevo punto de partida del pensamiento sobre el Estado, el Derecho y el orden

político», «un cambio de perspectiva», un «cambio de paradigma». La sustanciosa síntesis del pensamiento hobbesiano le sirve a Hofmann para esclarecer los presupuestos de la «gran teoría» del Derecho que se hará hegemónica a partir del siglo XIX y a cuya crisis asistimos en la actualidad. Interesantes las páginas que dedica nuestro autor al aseguramiento y garantía de la libertad individual a través de la división de poderes. Derechos individuales de libertad, división de poderes, imperio de la ley aparecen en esta época como los fundamentos del Estado de Derecho, como las formas de aseguramiento de la libertad.

Las últimas páginas de esta parte las dedica Hofmann a la crítica del atomismo moral que está presente en el modelo antropológico del pensamiento liberal (de la libertad de los modernos) desde las coordenadas de la «constitución social del individuo» del pensamiento hegeliano. Hofmann nos muestra en pocas páginas las claves del debate de los años noventa en la filosofía política: liberalismo versus comunitarismo (Taylor, Sandel, Walzer, Mc Intyre).

En la cuarta parte del libro titulada «La miseria de las masas: retorno al problema de la justicia» Hofmann retoma el análisis del problema de la justicia partiendo de nuevo de una experiencia dura (vale decir injusta): la pobreza y miseria de las clases desposeídas (proletariado) de la era industrial. Pone de manifiesto que no fueron precisamente Marx y Engels los primeros que hablaron de justicia social (en el Manifiesto Comunista utilizan la expresión «reino de la libertad») para resolver el reto de la «cuestión social», sino el pensamiento socialista utópico y el catolicismo social.

La justicia social que según Hofmann se objetiva en dos grandes institu-

ciones: el Estado social de Derecho y la Economía social de mercado «en la prosecución de un orden social justo es obvio identificar el principio del Estado social político-económico con la llamada economía social de mercado». También considera nuestro autor en esta cuarta parte las «Nuevas teorías sobre la distribución justa de los bienes sociales», poniendo de manifiesto que la discusión académica de la justicia social es posterior a la preocupación e implementación política. El impulso para la discusión teórica fue llevado a cabo por J. Rawls en 1971 con la publicación de su «Teoría de la justicia».

Hofmann expone sintéticamente el modelo de principios propuesto en la teoría de J. Rawls; dedica unas páginas a la obra de M. Walzer «Spheres of Justice» y a la de Hayek «La ilusión de la justicia social». Sin embargo Hofmann no se queda solamente en la descripción crítica de los modelos teóricos, sino que realiza también una propuesta, en la que la distribución justa de bienes traspasa el espacio interior estatal y comunitario. ¿Es posible la justicia social en un mundo globalizado donde cada vez quedan más patentes las diferencias Norte-Sur? Estas son sus últimas palabras: «estímulo al Estado de Derecho y la democracia en todas partes del mundo, por parte de los Estados desarrollados y las organizaciones supranacionales, así como un poco más de equidad en el intercambio del comercio internacional, son los mejores postulados. Para lograr ese equilibrio 'no se necesita que caiga del cielo ningún rey filósofo, ni se requiere que los necios se vuelvan sabios'». La cita final es de A. Baumgarten.

LUIS. C. APARICIO RODRÍGUEZ
Filosofía del Derecho

Norberto BOBBIO: «Teoría general de la política», Edición de Antonio de Cabo y Gerardo Pisarello, Madrid, Editorial Trotta, 2003

En la *Introducción* de la edición italiana del libro que nos ocupa, Michelangelo Bovero señala cómo en los escritos de Bobbio relativos a filosofía política de los últimos treinta años se encuentran numerosas referencias al proyecto de hacer una *Teoría general de la política* concebida como una obra sistemática de largo alcance. Al menos por escrito, tenemos constancia de la existencia del título desde 1980, cuando mencionó el tema en una lección sobre «Che cosa fanno oggi i filosofi?»¹. En aquel momento, la idea parecía indicar que más que una «filosofía de la política», concebida como una aproximación al fenómeno político desde presupuestos específicamente filosóficos, Bobbio entendía su labor como una teorización general de lo político, en la que convergían elementos de distintas ramas del saber como la sociología o la historia. El caso es que en el año 1972 Bobbio pasó de la cátedra de Filosofía del Derecho a la cátedra apenas instituida de Filosofía de la política, casi contemporáneamente a la aparición del libro de John Rawls, *A Theory of Justice* (1971), que durante muchos años centró la discusión en torno a la teorización general de lo político. Conteniendo el libro de Rawls una noción «normativa» de la política, cuya directriz fundamental es la discusión justificativa y prescriptiva, la escuela analítica italiana que comenzaba a formarse en torno a Bobbio, tenía una oportunidad magnífica de delinear sus postulados en una obra mayor, una obra que viniera a ser algo así como la teorización previa de los elementos a tener

en cuenta para elaborar una noción valorativa de la política. Los alumnos de Bobbio se pusieron al trabajo y en 1984 organizaron un encuentro dedicado a su pensamiento político, con ocasión del 75 cumpleaños, titulado «*Per una teoria generale della politica*»². El maestro recogió el guante, y en 1985 reunía en su libro *Stato, governo, società* cuatro voces escritas entre 1978 y 1981 para la Enciclopedia Enaudi, y lo subtitulaba «*Per una teoria generale della politica*». Sin embargo, como Bobbio no parecía ponerse manos a la obra con la recolección de su pensamiento en un teoría general sistemática y acabada, en 1996 Bovero le propone realizar él dicha obra bajo la supervisión del propio Bobbio a partir de artículos poco conocidos o incluso inéditos. La edición española del resultado, publicado en Italia en 1999, es el libro que comentamos.

Esta *Teoría general de la política* es no sólo una antología de escritos dispersos de Bobbio, sino que la selección y ordenación sistemática de los textos pretende poner de manifiesto los elementos constitutivos de una teorización general de la política como objeto de conocimiento, de un tratamiento ordenado de los conceptos políticos fundamentales. Es decir, es una sistematización, y por tanto una lectura determinada de la obra política de Bobbio: la que hace Michelangelo Bovero, y que queda profusamente documentada en la *Introducción*.

Parece normal que se realicen antologías de las obras de Bobbio. En primer lugar porque Bobbio es un clásico

1. AAVV, *Che cosa fanno oggi i filosofi?*, Biblioteca Comunale di Católica, Milán, 1982, pp. 159-182.

2. AAVV, *Per una teoria generale della politica. Studi dedicati a Norberto Bobbio*, edición de L. Bonanate y M. Bovero, Passigli, Florencia, 1986.

viviente: uno puede iniciar una discusión a partir de una definición de Bobbio en las Universidades de Italia, España, Latinoamérica o Estados Unidos, y su definición de democracia como «poder en público» es casi tan recurrente en las aulas como la pirámide de Kelsen. Pero es que además Bobbio cumple con su propia definición de clásico: es «espejo» del tiempo que le tocó vivir (ese siglo xx que otro clásico viviente como Eric Hobsbaw, con el laconismo que le es propio, ha llamado «años interesantes») y acumula muchas de sus contradicciones, como la tan reseñada entre liberalismo y socialismo, al tiempo que es referente de casi todos los temas que han preocupado al derecho y a la política en los años que ha ejercido su magisterio. En segundo lugar, porque la obra de Bobbio está enormemente dispersa, y comprende cerca de tres mil títulos entre libros, ensayos, cursos, artículos, reseñas y entrevistas. Los años noventa han asistido a distintos esfuerzos por recopilar la obra bobbiana para facilitar el acceso a su pensamiento, esfuerzos en los que ha sido pionera la edición en lengua española, fundamentalmente latinoamericana. Respecto a su obra jurídica, las dos ediciones (Bogotá, 1987 y Madrid, 1991) de la *Teoría General del Derecho*, que no es más que la reunión de dos cursos de filosofía del derecho (*Teoria della norma giuridica y Teoria dell'ordinamento giuridico*) que Bobbio ya había publicado por separado en italiano con la Giappicheli en 1958 y 1960. En cuanto a su obra política, José Fernández Santillán publicó en 1996 con Fondo de Cultura Económica una reunión de 27 artículos (la mayoría recogidos en este volumen) con el título *Bobbio: el filósofo y la política*.

Lo que ya no es tan frecuente en nuestros días es que los alumnos se dediquen a sistematizar en vida obras dispersas de un autor para mostrar una voluntad de teorización general que quizá no

resulte evidente en la dispersión de las fuentes. En este esfuerzo, los textos políticos de Bobbio (los más recientes en su producción científica) parece que van cobrando más interés que su obra jurídica, cuyos conceptos fundamentales se elaboraron en los años cuarenta, y ya han sido objeto de obras que lo afrontan como un pensamiento sistemático, caso del libro de Andrea Greppi, *Teoría e ideología en el pensamiento político de Norberto Bobbio*.

Por tanto el análisis del libro que tenemos entre manos no puede afrontarse únicamente desde su objetivo editorial, es decir el de reunir textos dispersos y poco conocidos de Bobbio, sino también desde el objetivo de mostrar un tratamiento unitario y exhaustivo de los elementos constitutivos de un objeto de conocimiento al que se dota de substantividad propia, como es la política. Sin embargo, no parece acertada una aproximación al libro que busque escrupulosamente todas las razones por las que no puede hablarse de teoría general. Los materiales y la propia metodología de trabajo imponen necesariamente lagunas, discronías y repeticiones que no son, ni mucho menos, la parte más llamativa del trabajo. No se trata aquí de juzgar si y cómo la obra de Bobbio puede contemplarse unitaria y sistemáticamente, sino de valorar los presupuestos para la realización de ese trabajo y si dichos presupuestos son válidos. Esta es una primera concreción de la tarea de recolección sistemática del pensamiento político de Bobbio y, si como parece, ese pensamiento está llamado a perdurar, otras obras vendrán que discutan la que ahora analizamos.

Los presupuestos de los que parte Bovero para individuar los elementos teóricos generales del pensamiento político de Bobbio son de orden metodológico. En primer lugar, en todos los textos de Bobbio se procede a una reconstrucción

categorial a través del análisis lingüístico y de la contraposición de los autores clásicos de la materia con una pretensión cognoscitiva y no valorativa. En segundo lugar, la reconstrucción categorial tiene por objeto delimitar externamente áreas de conocimiento o conceptos percibidos como opuestos (democracia/dictadura; público/privado; política/derecho; guerra/paz), pero también de ordenar internamente la materia de conocimiento³. En este sentido Bobbio es un teórico. Lo que añade Bovero a este planteamiento es que Bobbio tiende a tratar los mismos temas que tratan los autores clásicos de la filosofía política en su reconstrucción del objeto de estudio, es decir que se puede sistematizar el pensamiento de Bobbio a través de temas recurrentes, y que esos temas enlazan con la literatura clásica en la materia. La misma idea de Bobbio de los «temas recurrentes» como brújula para orientarse en el laberinto de los políticos, la toma Bovero como mapa para orientarse en la obra de Bobbio. Se parte así de la idea de que Bobbio es un clásico por los temas que trata, de manera que cuando se habla de conceptos políticos fundamentales, se habla indistintamente de conceptos fundamentales en la teoría de Bobbio y de conceptos fundamentales de la filosofía política. En otras palabras, la obra de Bobbio no se discute. En la *Introducción* Michelangelo Bovero demuestra su profundo conocimiento de la obra del autor para justificar la elección de los temas como constantes en la producción científica del maestro, pero no responde a la pregunta de si esos temas sirven para caracterizar la discusión teórico-política contemporánea. Estamos ante una reflexión que nace y termina en el interior de la obra

3. Cfr. el propio Bobbio en el Prólogo al libro de A. GREPPI, *Teoría e ideología en el pensamiento político de Norberto Bobbio*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 1998, p. 9.

de Bobbio, pero que no justifica la necesidad de publicar de manera unitaria, ordenada y coherente dicha obra según las preocupaciones de la reflexión política. Desde este punto de vista, parece una obra dirigida más a los estudiosos de la obra de Bobbio que a incidir en el pensamiento político de nuestros días.

Es este un lastre que le resta vuelo a la obra, porque si bien resulta evidente que el editor cree en la actualidad del pensamiento de Bobbio cuando lo sistematiza en una teoría general, no lo justifica, y aunque pone a Bobbio a dialogar con algunos de sus contemporáneos cuando concibe la idea de teoría general como una obra eminentemente analítica frente a las teorías del buen gobierno (Rawls, Walzer) y frente al carácter empirista que, según Bobbio, debe tener la Ciencia política (Zolo), no hace lo mismo con otros contenidos del pensamiento político de Bobbio de indudable actualidad en los años 70 pero cuya importancia hoy en día parece menor.

Los «temas recurrentes» se identifican con las seis partes en las que se divide el volumen, cada una de las cuales está subdividida en dos capítulos, que a su vez se componen de tres secciones, correspondiéndose cada una con un escrito de Bobbio, salvo algunos casos en que las secciones se componen de la recomposición de varios escritos sobre el mismo tema. La primera parte, titulada «La filosofía política y las lecciones de los clásicos», no afronta todavía el tema del objeto de la política, sino que su capítulo primero trata de los distintos puntos de vista (filosófico, científico, histórico) desde los que abordar el objeto «política», mientras que el segundo son distintos estudios sobre las ideas de libertad, estado y poder en Kant, Marx, Max Weber y otros autores clásicos, poniendo de manifiesto el método de enfrentamiento entre clásicos que Bobbio tantas veces ha reclamado como metodología cognoscitiva.

La segunda parte, «Política, moral, derecho», aborda la delimitación del concepto de «política» deslindándolo de otras manifestaciones de la razón práctica (la moral y derecho, respectivamente). La tercera parte está dedicada al tema «Valores e ideologías», cuyos contenidos se ordenan según lo que parecen los tres valores políticos por antonomasia (libertad, igualdad, justicia) y, en palabras de Michelangelo Bovero en la presentación del libro el 18 de octubre de 1999 en Turín, según las «corrientes ideales que los han elaborado y sostenido». Parecería así que las ideologías (liberal, marxista y liberalsocialista) se analizaran conforme a su relación con los valores previamente definidos. Pero no es así. La primera sección del Capítulo sexto (*El pluralismo de los antiguos y de los modernos*), analiza las relaciones de distintas corrientes de pensamiento filosófico con la existencia de cuerpos intermedios en las relaciones entre individuo y Estado. Aplicando la metodología propuesta por el editor, habría que pensar que el pluralismo es un valor, lo que no queda nada claro en el artículo de Bobbio, que lo contempla más bien como un elemento constitutivo de cierta democracia histórica. La sección segunda (*La ideología del hombre nuevo y la utopía puesta al revés*), es una muestra de la crítica al marxismo como teoría revolucionaria desde un punto de vista de filosofía de la historia, que tantas veces ha repetido Bobbio, y al concepto de democracia del comunismo histórico, por tanto quizá cabría mejor en la parte dedicada a *Cambio político y filosofía de la historia* y en la parte dedicada a la *Democracia*, respectivamente. Por último, la sección tercera, *Sobre el liberalsocialismo*, es un buceo enciclopédico en la obra de distintos autores para defender la idea de un socialismo liberal sobre la base de considerar el socialismo no como antítesis del liberalismo, sino como su conti-

nuidad. La exposición de las ideologías conforme a su relación con los valores democráticos queda mucho más clara en otros artículos del libro, sobre todo en aquellos donde Bobbio expone su visión relativista de la democracia, a la que es consustancial la realización parcial de los valores que le sirven de fundamento.

La parte cuarta está dedicada a la «*Democracia*», es decir al tema que sobre cualquier otro ha dado notoriedad a Bobbio como filósofo de la política. Aquí se encuentran los textos inéditos de esta edición: *Democracia y conocimiento*, que se corresponde con el discurso de apertura de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de Bellaterra de 1986, titulado en su momento *Democrazia e scienze sociali*, y que expone de manera contundente la definición de Bobbio de democracia como poder en público; y *De la ideología democrática a los universales procesales*, conferencia pronunciada en Bogotá en 1987 bajo el título *Democrazia ed Europa*. También aquí la ordenación propuesta por Bovero resulta problemática, más que nada porque Bobbio no ha tenido una aproximación exhaustiva a los distintos elementos constitutivos de la democracia, sino que más bien se ha centrado en la idea de separar democracia ideal de democracia real (o posible, dado su contenido teórico), y de construir esta última como un lenguaje universal. Por ello, separar en la idea de democracia de Bobbio los fundamentos y las técnicas (Capítulos séptimo y octavo), resulta sorprendente, cuando lo verdaderamente destacable del pensamiento de Bobbio es precisamente el hecho de que unos y otras por igual son parte de un lenguaje de gobierno universal, en el que materia y procedimiento no pueden escindirse. Por ello, en el pensamiento de Bobbio las «técnicas» de la democracia no son elementos adjetivos a los «fundamentos» para hacerlos efectivos, sino auténticos fundamentos, «universos

procesales» como él mismo les llama, que allí donde faltan, falta la idea misma de democracia. La separación entre «fundamentos» y «técnicas» podría poner de manifiesto el recurso expositivo que a menudo utiliza Bobbio de distinción entre ideología democrática, como necesario camino medio entre la realización absoluta de valores contrapuestos en su plenitud existencial (libertad/igualdad), y el sometimiento de la regla de la mayoría a esta concepción relativista de la democracia, de manera que no pueden sustentarse sobre la regla de la mayoría opciones de realización absoluta de ciertos valores en detrimento de otros, que son igualmente fundamentos del orden democrático. Sin embargo, en el texto inédito de 1987, las técnicas (regla de la mayoría) y los fundamentos (publicidad, relativismo) parecen gozar de un mismo estatus epistemológico y se entremezclan para individuar seis reglas formales que debe cumplir toda democracia si quiere serlo. Es decir, en la noción formal de democracia que Bobbio reconoce tener, no parece haber cabida para la distinción entre técnica y fundamento, puesto que una y otro, reglas del juego y valores relativos, son forma de la democracia. Bobbio es un iuspositivista para el que todo el sistema de principios y valores que llamamos «democracia» implica el derecho, de manera que no existe democracia sin derecho y la democracia debe contemplarse como un conjunto de reglas. Así, no existe una separación entre técnicas y fundamentos, sino que ambos de entremezclan en las normas que, según Bobbio, son objeto del estudio de la democracia.

La parte quinta se dedica al otro filón por el que, junto a la democracia, Bobbio es más conocido: «Los derechos del hombre y la paz», donde Bobbio retoma una idea de su época como filósofo del derecho, la de que la paz se construye garantizando a nivel mundial

los derechos humanos que, como en la Declaración Universal de 1948, se entienden como el único camino para evitar que el hombre se vea obligado como última instancia a la rebelión contra la tiranía y la opresión. Es conocido que para Bobbio, el único avance democrático real que ha existido en el siglo xx ha sido el reconocimiento universal de los derechos humanos. A la exposición de esta idea y de las amenazas para la vigencia de dichos derechos (fundamentalmente la guerra, como negación de todo derecho), se dedican estas páginas.

Por último, la parte sexta cierra la teoría con las reflexiones sobre «Cambio político y filosofía de la historia». Esta parte está fundamentalmente dirigida a mostrar el rechazo de Bobbio a la revolución, entendida como violentación del tiempo histórico, que es un tiempo de progreso gradual, de reformas, además de incluir algunos textos de crítica al comunismo histórico. Ciertamente esta es la parte que puede resultar más tediosa para el lector español, pues algunos de los textos se explican dentro de la reivindicación de ciertos filones de pensamiento liberal italiano frente a la línea dominante de Benedetto Croce (*Carlo Cattaneo y las reformas*), pero en su contenido resultan repetitivos de afirmaciones que ya contienen otros textos. También es una parte que encuentra contradicciones, porque mientras en ciertos textos parece mostrarse como un relativista histórico, como un kantiano convencido de que el progreso no es necesario, sino solo posible (*Progreso científico y progreso moral*), en otros condena todo acto revolucionario a un destino fatídico, como si la historia solo estuviera en nuestras manos si respetásemos ciertos tiempos, siendo el destino un *fatum* inevitable cuando dichos tiempos se aceleran (*Reflexiones sobre el destino histórico del comunismo*). Desde mi punto de vista es ésta quizá la parte más dis-

cutible del libro, porque da entidad propia a la concepción que tiene Bobbio sobre el progreso, que si bien sirve para iluminar algunos de los hallazgos más interesantes de su pensamiento, como el hecho de que el progreso científico impone condiciones cada vez menos democráticas de gobierno, no tiene tanta entidad como para ser un capítulo aparte en la obra del filósofo turinés. Evidentemente que cuando Bobbio afirma que está en nuestras manos la responsabilidad de construir paz y democracia, artificios humanos como el derecho o el estado, está implícitamente aceptando una cierta filosofía de la historia y una determinada concepción del progreso, pero no está necesariamente incorporando estas ideas a su concepción general de la política. Ello por ejemplo sí ocurre en otras concepciones como la de Jhonathan Powell, en cuyo libro *Política. Volumen I: Teoría General* afirma que el fenómeno político consiste en un proceso en el curso del cual el sujeto transforma el objeto. En este caso la idea de «cambio» o «transformación» se establece conforme a los conceptos fundamentales de la teoría general: sujeto y objeto están en relación recíproca a través del concepto de «transformación»; pero en el caso de Bobbio, no se da una definición sistemática de «cambio», sino que únicamente se clasifican las posibilidades de plasmación histórica del cambio (reforma o revolución) y se juzgan conforme al arsenal conceptual no de su propia teoría de la política, sino de la filosofía de la historia. Y es que Bobbio no utiliza la idea de cambio para definir el objeto de la política, como sí hace Jhonathan Powell, para quien sólo es política la transformación; sino que para Bobbio el objeto de la política son las relaciones de poder, por lo que la concepción del tiempo histórico no parece fundamental en su teoría general de la política. Así, esta última parte, no puede considerarse como una aproximación a

las relaciones entre política y tiempo en el universo bobbiano, sino más bien un apéndice en el que el maestro considera el concepto de cambio dentro del arsenal conceptual de la filosofía de la historia.

Sin embargo hay un elemento que está presente en el último artículo del libro (dedicado al *Progreso científico y progreso moral*) y que me parece fundamental: es la idea de contemplar el progreso científico como objeto de la teoría política. En una entrevista con Otto Kallscheuer para la revista *Poesis*, Bobbio afirma que «Si hemos de preocuparnos por el futuro de la humanidad debemos ocuparnos del conocimiento científico, no de las filosofías. Éstas son absolutamente irrelevantes». Esta idea de Bobbio me parece llena de implicaciones y de posibles evoluciones: que la irreversibilidad de la Ilustración no comienza con Kant, sino con Galileo, y que la evolución científica, gran apuesta de la idea Ilustrada, ha servido para secularizar nuestra imagen universal, pero no para avanzar en la libertad y la igualdad de los individuos. Valga ello como ejemplo de la proyección de futuro de un pensamiento veraz que en este libro, con las limitaciones propias de las antologías, se recoge con bastantes dosis de complejidad y de manera muy completa en cuanto a los temas que más han suscitado la reflexión de Bobbio.

De la lectura del libro emerge en primer lugar la figura académica de Norberto Bobbio, su enorme capacidad para realizar distinciones, para analizar conceptos clarificando las diversas acepciones con que se utilizan, al tiempo que descompone, contrapone y reconstruye los términos, muchas veces equívocos, de los problemas que se plantea. Que dichos problemas tienen una unidad metodológica en el tratamiento de los conceptos fundamentales de la política, resulta meridianamente claro de la lectura del libro, independientemente de las

opiniones que puedan sostenerse sobre la sistematización y la elección de algunos temas. Particularmente, siempre he admirado la capacidad del pensamiento de Bobbio de ser explicado mediante la contraposición de conceptos de uso cotidiano tanto en la politología como en el Derecho constitucional. Aquí se nos explica de otra manera, por temas que él consideraba esenciales a la materia política y que en muchos casos no cabe duda de que lo son. No se resiente la obra de Bobbio del cambio en el método de presentación. Bobbio es un militante de la razón y un pesimista sobre los logros y el futuro de la democracia, un exponente fiel, en sus aciertos y en sus miserias, de eso que Donald Rumsfeld llama con la boca torcida «la vieja Europa», pero en sus páginas se respira más libremente que en el entusiasmo de los nuevos *marines* de la política.

Este Bobbio político reunido, ordenado y sistematizado, nos recuerda mucho al Bobbio jurista. Los nexos relacionales básicos en los que se basan sus construcciones, son en gran medida idénticos a los que había intuido en su época como filósofo del derecho, y que consistían en la relación entre derecho y razón, y entre razón y los constructos esenciales del derecho: la democracia y la paz. La teoría bobbiana del derecho es una «teoría de razón», y la teoría bobbiana de la democracia, como único conjunto deseable de relaciones de poder, es una teoría de la razón, y de la razón jurídica destinada a construir y sostener esa democracia.

Sin embargo, el libro también pone de manifiesto que el pensamiento de Bobbio ha envejecido mal en ciertos planteamientos y que difícilmente puede utilizarse como referente para algunos de los debates teóricos centrales de la política actual. Algunas de estas limitaciones se derivan precisamente de su carácter de fiel exponente del pensamiento moderno

e ilustrado que comienza a ser contestado. Por ejemplo, frente al comunitarismo, que reclama un humanismo particularista ante la generalidad ilustrada, Bobbio opone un individualismo basado en la técnica de los derechos humanos, pero no da argumentos que defiendan un lenguaje universal de la democracia frente al deseo de democracias particulares, todas ellas respetuosas de los derechos fundamentales. Otras limitaciones se derivan del pesimismo con que Bobbio contempló en su día ciertas líneas de la reflexión teórica. Ante los grandes retos del futuro de democratizar los dos grandes bloques de poder jerárquico y descendente, la gran empresa y la administración pública, Bobbio opone un pesimismo basado en la contemplación de la realidad sobre la que resulta difícil prever la extensión de la democracia representativa a áreas de la sociedad civil hasta ahora refractarias al método democrático de formación de decisiones colectivas. Así, frente a una politología (e incluso un constitucionalismo) que empieza a responder a las demandas de poder de la sociedad civil, Bobbio podría quedar como el teórico del poder del estado-aparato, único objeto de democratización en su obra. Esta ha sido la principal crítica que recibió el pensamiento de Bobbio en el número monográfico que le dedicó la revista *Reset* en 2002. Sin embargo, Bobbio resulta de enorme actualidad cuando ve en la creciente internacionalización de la política un enemigo de la democracia, dejando a los estados como islas en un contexto político internacional absolutamente refractario a los métodos de decisión democrática. Trágicamente claro ha quedado con la ocupación militar estadounidense de Irak.

Concluyendo, la edición que un grupo de jóvenes traductores coordinados por Antonio de Cabo y Gerardo Pisarello ha realizado, pone a disposición del lector un importante número de obras poco

conocidas, difíciles de encontrar o directamente inéditas de Norberto Bobbio, al tiempo que propone una sistematización de su pensamiento político. Parece claro que tanto los temas elegidos, como los artículos son suficientemente representativos del pensamiento político de Bobbio, y así el libro es un instrumento de primer orden para acceder a la obra teórico-política del autor. Si son acreedores de denominarse teoría general de la política, es ya harina de otro costal, y ese es el debate que el libro está destinado a abrir entre los especialistas. Para el lector

español, significa la posibilidad de acceder por primera vez en castellano a una treintena de artículos que no estaban traducidos. No hay grandes sorpresas ni grandes novedades en lo que al pensamiento de Bobbio se refiere: únicamente la posibilidad, y no es cosa de poco más o menos, de contemplar el pensamiento político de Bobbio en el universo teórico más completo que hasta ahora se nos ha ofrecido.

MARCOS CRIADO
Universidad de Alicante

Eva SÁENZ ROYO, *Estado social y descentralización política. Una perspectiva constitucional comparada de Estados Unidos, Alemania y España*, Madrid: Thomson-Civitas, 2003.

Veinticinco años después de aprobada la Constitución, resulta difícil aplazar la reformulación de un proyecto de convivencia que pueda ser compartido por el conjunto de pueblos que integran España y el Estado español. Toda una nueva generación que no participó ni directa ni indirectamente en la elaboración del texto constitucional, es decir, que no fue «constituyente» sino que nació «constituida» reclama su voz en un juicio que no puede ser el simplemente celebratorio y mucho menos el de un pre-dispuesto «patriotismo constitucional». Como ha dicho Viver i Pi Sunyer, a esa nueva generación no pueden pedírsele adhesiones acrílicas a la Constitución en aras de la necesaria estabilidad constitucional y de la inconveniencia de las reformas. Tampoco basta la apelación al espléndido cambio que la Constitución de 1978 introdujo respecto del sistema dictatorial preexistente: la generación coetánea a la Constitución ha nacido y crecido bajo su vigencia, no conoció el régimen franquista y los valores y princi-

pios contenidos en el texto constitucional le resultan «naturales», pero no en el sentido de inmutables y, por tanto, indiscutibles, sino como sinónimo de cotidianos y contingentes, es decir, como algo cuya pervivencia se justifica en la medida en que esos principios y valores sean más justos y útiles que otros alternativos.

Precisamente porque encierra un debate de fondo, imprescindible para pensar cualquier horizonte federal, participativo y solidario, tanto español como europeo, la relación entre políticas de bienestar y descentralización, entre homogeneidad social y autonomía política o, en un sentido más amplio, entre igualdad y diversidad, es uno de esos temas cuyo abordaje constituye, además de un imperativo teórico y dogmático de primer orden, una impostergable tarea generacional. El libro de Eva Sáenz Royo, *Estado social y descentralización política* es precisamente eso: un mapa riguroso y sugerente para orientarse y repensar, en tiempos de globalización neoliberal y, ya en el ámbito estatal, de

inquietantes aires de «unidad» a cualquier precio, uno de los principales temas abiertos del panorama constitucional.

Como la propia autora señala, desde que la Constitución de 1978 introdujo en su artículo 1.1. la fórmula del Estado social y democrático de derecho, han sido muchas las obras dedicadas a analizar el significado y las repercusiones de la incorporación de la cláusula social en el ordenamiento español. Han sido menos, en cambio, las que de manera específica se han ocupado de analizar la eficacia de los derechos sociales en una realidad estatal políticamente descentralizada y en un contexto caracterizado, precisamente, por el dismantelamiento de las «políticas de bienestar» y por el aumento de las situaciones de marginación y exclusión social. Más allá de las cuestiones de índole técnico, referidas al reparto competencial, son varios los interrogantes de fondo que una situación así suscita. En términos sencillos: ¿Constituye la minimización del Estado social un corolario necesario de la descentralización política? ¿Es la centralización de las políticas sociales, por el contrario, una garantía de su maximización? ¿Cómo evitar, en un contexto de descentralización, la competencia «a la baja» entre las diferentes entidades territoriales? ¿Cómo sortear, a su vez, los peligros de ineficacia y de burocratización que supone alejar las políticas sociales de los ámbitos más inmediatos y locales de decisión?

Antes de responder a estas cuestiones desde la perspectiva española, la autora aborda el estudio de dos modelos federales —el de Estados Unidos y el de Alemania— en los que los desafíos planteados por la necesidad de compatibilizar la realización de la cláusula social y la descentralización territorial no son nuevos. La elección es a la vez pertinente y limitada. Los casos escogidos ofrecen una perspectiva amplia que permite situar históricamente conflictos y técnicas

de reparto competencial que no podrían entenderse desde una perspectiva dogmática aislada. Más dudoso, en cambio, es que las lecciones que arrojan entornos federales relativamente «homogéneos» como el de Alemania —en donde básicamente se da una diversidad de carácter regional— o Estados Unidos —multicultural y multiétnica— puedan trasladarse sin más a un modelo como el español que, sobre todo, se caracteriza por una realidad plurinacional de base territorial.

El primer estudio de caso, de todas maneras, es el de los Estados Unidos. Aunque en comparación con los modelos europeos más robustos los Estados Unidos apenas han articulado un Estado social de tipo residual, parecería, al menos a simple vista, que su construcción responde a un proceso en el que las tendencias centralizadoras han equivalido a un aumento de las políticas sociales, al tiempo que las descentralizadoras han expresado una visión restrictiva y conservadora. Sin embargo, del análisis de la autora se desprenden conclusiones más complejas.

Desde un punto de vista histórico pueden reconocerse al menos tres grandes etapas. La primera, que abarca desde la aprobación de la Constitución de 1787 hasta 1930, aproximadamente, se caracteriza por la puesta en marcha de un federalismo dual que coincide en buena parte con los inicios y la consolidación del capitalismo liberal en los Estados Unidos. Ello explica, como bien muestra la autora, que mientras algunas competencias económicas se centralizan, otras, como las sociales, al no figurar entre las enumeradas, se dejen, salvo excepciones puntuales, en manos de los Estados.

Ese panorama se modifica a partir de 1930, con la crisis del capitalismo liberal y la puesta en marcha del *New Deal* de F. D. Roosevelt. En ese contexto, la necesidad de adoptar políticas sociales intervencionistas que permitan paliar la

crisis y adaptar el sistema a la nueva realidad de un capitalismo de tipo monopolista justifica el creciente protagonismo de la Federación. Para ello, sin embargo, no se recurre a la reforma de la Constitución sino a una auténtica mutación constitucional que permite, a pesar de las reticencias iniciales del Tribunal Supremo, dar cobertura a la intervención del poder central a través de una interpretación extensiva del *spending power* y de la llamada *welfare clause*. Dichas tendencias, que combinan centralización con reforzamiento de políticas sociales, se afianzan a partir de la posguerra, sobre todo con el proyecto de *Great Society* y de federalismo creativo de Lyndon Johnson, en el que se inspirarían algunas otras administraciones demócratas.

La tercera etapa es la que se abre a partir de los años 70, con el llamado nuevo federalismo de R. Nixon y G. Ford. Esta etapa coincide con la crisis del capitalismo fordista que había caracterizado la evolución del Estado social y comporta el inicio de una fuerte ofensiva conservadora y neoliberal. El nuevo federalismo se propuso reducir el gasto federal y, en concreto, los presupuestos de asistencia social y de prestación de servicios, al tiempo que devolvía esta responsabilidad a los gobiernos de los Estados. La presidencia Reagan, bajo el impulso de la «revolución conservadora», recuperó las tesis de Nixon e impulsó una política de «devolución federal» y de reestablecimiento del equilibrio entre los niveles de gobierno. De lo que se trataba, en realidad, no era de volver a un federalismo dual ni de defender un federalismo territorialmente más democrático. El propósito, en realidad, era la deconstrucción del Estado social y la reducción drástica del gasto federal en servicios sociales. Además de que la devolución a los Estados de la federación de las obligaciones respectivas no fue acompañada de la transferencia de recursos necesaria.

En Estados Unidos, en suma, la ausencia en la Constitución de títulos competenciales por parte del gobierno central para poder intervenir en el ámbito del bienestar social ha sido suplida por una teoría sobre el poder de gasto estatal que permite que la Federación, sin tener un título competencial sustantivo, sea quien decida. Esas premisas permiten a la autora arriesgar lo que constituye una de las tesis centrales de su trabajo: que la intensidad de las políticas sociales y su mayor o menor grado de centralización depende en buena medida de las decisiones políticas adoptadas desde el centro y del «color», por tanto, del gobierno de turno. Como en todas las grandes «decisiones» constitucionales de fondo, esto es así. Sin embargo, no es menos cierto que las modificaciones y exigencias históricas del propio capitalismo norteamericano ayudan a explicar el fenómeno desde un punto de vista más estructural. No es casual que el propio Clinton, a pesar de su filiación demócrata, haya ahondado, desde una perspectiva «social-liberal» en muchas de las políticas descentralizadoras y restrictivas (ver, por todas, la *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act*, de 1996) propugnadas por sus antecesores republicanos.

Conclusiones similares pueden extraerse del caso alemán. También allí, es al *Bund*, al poder federal, al que le corresponde decidir si es necesaria la mayor o menor uniformidad en las políticas sociales. Ese vínculo entre centralización y políticas sociales puede remontarse tanto al Imperio Germánico de 1871 y al Estado social autoritario y corporativo puesto en marcha por Bismarck para desarmar la amenaza socialista, como a la propia Constitución de Weimar de 1919, en la que la unificación de las políticas sociales es ya, al igual que en el caso norteamericano, una exigencia obligada del capitalismo monopolista ascendente.

A partir de la segunda posguerra, la intensificación de las políticas sociales tienen lugar en el marco de un proyecto federal de tipo cooperativo. La Ley Fundamental de Bonn, producto en gran medida de la presión de los aliados, introduce en su artículo 20.1 la fórmula del Estado social federal. Formalmente, lo que se constata es que en Alemania la salvaguarda de los derechos sociales no corresponde exclusivamente a la Federación sino también a los Estados federales o *Länder*, que quedan obligados a ese fin de acuerdo a la distribución competencial establecida. Materialmente, sin embargo, lo que va a consolidarse es un dominio de las instancias centrales en cuestiones de políticas sociales, incluso más allá de lo que pudiera desprenderse de una lectura estricta del texto constitucional.

Al igual que en caso norteamericano, la crisis del federalismo cooperativo y centrípeto y las primeras propuestas a favor de un federalismo competitivo, centrífugo y dual, coincide con la crisis generalizada del Estado social y la consolidación de un escenario dominado por el pensamiento neoliberal. Tras los primeros intentos de H. Kohl en los años 80, las consignas a favor de una mayor descentralización en materia de política social, defendidas sobre todo por los *Länder* económicamente más poderosos, se consolidan con el proceso de reunificación y la incorporación de los *Länder* orientales.

Al menos hasta la unificación, en efecto, la intensa utilización por el *Bund* de sus competencias en materia social permitían hablar de un panorama homogéneo en el que los *Länder*, sin perjuicio de sus posibilidades normativas, no mostraban demasiado interés por establecer políticas sociales diferentes a las establecidas desde el centro. El amplio margen de apreciación política dejado en manos de la Federación se compensaba por la configuración del *Bundesrat* como autén-

tica Cámara territorial en la que los Estados pueden participar en la formación de la voluntad estatal.

Lo cierto, sin embargo, es que a partir de los proyectos de reforma restrictiva de los programas sociales impulsados, no ya por los sectores conservadores, sino por la gobernante coalición roji-verde, han ganado terreno las propuestas dirigidas a restar competencias al *Bundesrat* a cambio de ampliar la autonomía financiera y normativa de los *Länder*. Una medida, una vez más, que además de erosionar el sentimiento de «solidaridad federal», beneficiará a los más poderosos en detrimento de los más débiles.

Sobre este trasfondo histórico, en el que las técnicas de regulación constitucional aparecen, si no subordinadas, al menos sí fuertemente condicionadas por la dinámica política y económica, la autora aborda el estudio del sistema constitucional español. Como punto de partida señala cómo la construcción del Estado moderno en general, y de las políticas sociales en particular, es en el ejemplo español un proceso tardío. Con la «cuestión social» en plena irrupción y a pesar de la inspiración social y libertaria de sus impulsores, como F. Pi i Margall, el frustrado Proyecto de Constitución Federal de 1873 no aborda claramente el reparto de competencia en materia de política social. La dictadura de Primo de Rivera ensaya, con alcances muy limitados, una política social autoritaria y centralizada a medio camino entre el modelo de Bismarck y los primeros ensayos fascistas. Sólo la Constitución republicana de 1931 ofrece un salto cualitativo a la hora de combinar la descentralización política (a través de la figura híbrida del «Estado integral») y las políticas sociales.

La Constitución de 1978, en cambio, es más vacilante, en la medida en que, atenazada por los poderes fácticos que gobiernan la transición, no termina de delinear el modelo de organización terri-

torial y mucho menos de establecer de manera clara el reparto de competencias en materia de políticas sociales. El artículo 1 define al Estado como un Estado social. El artículo 2 recoge con reticencias el carácter plurirregional y plurinacional del Estado. El título VIII prevé un sistema abierto de organización territorial del poder, ni unitario ni federal, cuyos contornos serán delineados, con fortuna diversa, en sede jurisdiccional.

En cualquier caso, y como la autora bien explica, la decisión de adoptar desde un punto de vista formal un Estado social descentralizado se ha traducido en un reparto de competencias de los distintos ámbitos de la política social entre el Estado central y las Comunidades Autónomas. Una distribución que impone a las instancias centrales una intervención mínima e indisponible en determinadas materias, las referidas en el artículo 149.1, y que deja el resto de cuestiones supeditadas a la voluntad de actuación de las propias Comunidades, tanto las de autonomía inicial amplia como las de autonomía inicial reducida y luego ampliada.

Las tesis de Sáenz son en este punto claras y terminantes. En su opinión, teniendo en cuenta que las materias de bienestar social están fundamentalmente asignadas según el esquema bases/desarrollo y dado que no existen elementos para la determinación objetiva de dicha relación, es la decisión política que adopte el legislador estatal la que, más allá del alcance amplio dado con frecuencia al concepto de lo «básico», habría de delimitar los márgenes de actuación de cada uno de los niveles de gobierno.

Igualmente, la autora ensaya una crítica aguda de los criterios jurisprudenciales utilizados para justificar las políticas sociales desarrolladas desde las instancias centrales sin un título competencial específico para hacerlo. Descartada la posibilidad de que el poder de gasto pueda fun-

cionar como título competencial sustantivo, su propuesta es defender su legitimidad constitucional a partir del polémico artículo 149.1.1. de la Constitución. Una interpretación literal de este precepto, precisamente, permitiría a las instancias centrales establecer el régimen jurídico básico de los derechos y deberes constitucionales. Derechos constitucionales entre los que, según la autora, cabría perfectamente, desde una perspectiva amplia, incluir a los sociales consagrados como principios rectores por el Capítulo III del Título I. Una interpretación de este tipo, en su opinión, además de evitar el recurso a mecanismos extraordinarios de intervención como la Ley de Armonización prevista en el artículo 150.3, permitiría cubrir en términos competenciales la normativa orgánica relativa a los derechos fundamentales y libertades públicas.

Según la autora, la amplia potencialidad reconocida al legislador estatal en materia de políticas sociales prestacionales podría matizarse estructurando al Senado como verdadera Cámara territorial (en un sentido similar al alemán) o fomentando los mecanismos de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas (todo esto en el improbable caso de que medidas así pudieran prosperar en la lógica escasamente cooperativa y multilateral que caracteriza al Estado autonómico español). En sentido similar, la amplitud de competencias que la Constitución reconoce a las instancias centrales para implementar los objetivos del Estado social no contradiría el reconocimiento a las Comunidades Autónomas de competencias de desarrollo normativo que les permita no sólo concretar, sino también integrar y mejorar las políticas sociales estatales (en apoyo de esta posibilidad, la autora reenvía, respecto de la Sanidad, la Seguridad Social y la Educación, a la reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la ausencia de un desarrollo cronológico en

la relación bases/desarrollo y, para el ámbito de la Asistencia Social, su competencia exclusiva y la intervención puntual condicionada a la apreciación de una necesidad de regulación).

¿Pero hasta que punto es ésta una posibilidad real? Como la propia autora admite, la autonomía de ingreso, junto a la de gasto, constituye un requisito indispensable para poder afrontar estas tareas. Todo proceso federalizante, en efecto, exige un sistema de financiación que se base en los principios de autonomía financiera, suficiencia, corresponsabilidad fiscal y solidaridad. Por lo tanto, habría que tender a hacer compatibles el derecho al autogobierno de cada Comunidad Autónoma con la solidaridad interterritorial entre todas ellas: la segunda no puede exigirse con fuerza moral sino se respeta al mismo tiempo el primero. La autora recuerda que las dificultades en materia de financiación no son las mismas para todas las Comunidades y recuerda las ventajas que comporta el régimen de concierto y de convenio vigentes en Navarra y en la Comunidad Autónoma Vasca. De lo que se trataría, quizás, es, partiendo de esos criterios, de respetar la posibilidad de que las Comunidades Autónomas pudieran pedir acceder a unos conciertos económicos solidarios que tuvieran los siguientes pilares: unos impuestos concertados, cuyos rendimientos serían para la Comunidad Autónoma; la aportación de un «cupo» para la financiación de las cargas del Estado; finalmente, el establecimiento de un Fondo de Compensación Horizontal como factor de solidaridad, si bien habría que fijar siempre como prioridad política del gobierno federal la aspiración a superar los desequilibrios territoriales.

Como el ejemplo norteamericano y el alemán ponen claramente de manifiesto, la solución subestatal de los problemas sociales puede conducir a soluciones más eficaces y a la irrupción de verdaderos «laboratorios de democracia» vinculados a una gestión participativa de las políticas sociales. Sin embargo, también puede conducir a un escenario competitivo de políticas sociales a la baja o fuerte asimetría entre las diversas unidades sub-estatales. La solución estatal, por su parte, puede ser fundamental para garantizar un nivel básico de homogeneidad y cohesión social, relativamente protegido contra las presiones intempestivas del mercado. Pero también puede convertirse en un mecanismo de uniformización restrictiva y de sofocamiento de políticas sociales más innovadoras y participativas.

De lo que se trata, en definitiva, y el libro de Sáenz ofrece valiosas y valientes pistas en ese sentido, es de conseguir, en la actual coyuntura histórica, una combinación garantista entre igualdad y diversidad, entre Estado social y descentralización política. Una combinación en el que las técnicas de regulación jurídica actúen, en los diferentes ámbitos de gobierno, como instrumento de mutuo estímulo y no de mutua disuasión en materia de derechos sociales. Todo ello con el objeto de convertir en tarea generacional la consolidación, en el ámbito español y en el europeo, de una cultura política federalista de largo alcance basada en torno a principios como la plurinacionalidad, el autogobierno, la cooperación, la participación y la subsidiariedad.

GERARDO PISARELLO
Universidad de Barcelona

ABRAMOVICH, VÍCTOR y COURTIS, CHRISTIAN, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Editorial Trotta, Madrid, 2002, 254 pp.

La obra de Abramovich y Courtis aborda uno de los temas de mayor trascendencia jurídica, política y social del constitucionalismo: la posibilidad de que, en expresión de Guastini, los derechos sociales dejen de ser «derechos de papel». Esta necesidad resulta cada vez más acuciante en la medida en que las desigualdades entre los seres humanos, lejos de disminuir, han aumentado en los últimos años hasta alcanzar dimensiones «literalmente indignantes. La mitad de la humanidad vive en la pobreza, más de un tercio en la miseria, 800 millones de personas sufren de desnutrición, alrededor de mil millones son analfabetos, mil quinientos millones no disponen de agua potable, dos mil millones aún no tienen electricidad...»¹. Como el libro se encarga de demostrar, obstaculizar la plena exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, ha sido y es más bien una cuestión de opción política, en tanto los poderes públicos interpretan las normas de contenido prestacional en función de los modelos político-económicos de sus programas de gobierno, y no un problema de técnica jurídica.

Si ello no fuera bastante, negar la exigibilidad de los derechos sociales limita no sólo sus propios contenidos sino que debilita el catálogo de derechos en su conjunto, porque «sin una acción eficaz de los poderes públicos dirigida a garantizar el disfrute de las libertades por todos los ciudadanos, éstas de hecho sólo pueden ser utilizadas por quienes poseen los medios materiales para ser-

virse de ellas, por más que formalmente estén reconocidas a todos»².

Ahora bien, a pesar de su importancia, poco se ha ocupado la doctrina de este tema, o bien ha optado por una concepción restringida de estos derechos, considerándolos meros principios programáticos o, en la mejor de las hipótesis, derechos de segunda o tercera categoría.

El caso español es sólo un ejemplo de ello. Tras veinticinco años de Constitución y desarrollo constitucional, la plena vigencia de los derechos sociales continúa siendo una tarea pendiente, tanto en el ámbito normativo como en la práctica. Esta carencia se deriva, en parte también, de un inadecuado tratamiento dogmático de la cuestión. Según la opinión dominante, el Capítulo III del Título Primero de la Constitución de 1978, contendría los llamados *principios rectores de la política social y económica*, entre los que se encontrarían el derecho a la protección de la salud (artículo 43), el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado (artículo 45) o el derecho a una vivienda digna y adecuada (artículo 47). Por su parte, el artículo 53.3 al establecer las bases para determinar el contenido, sentido y alcance de dichos principios, reduciría la eficacia jurídica de los mismos a su reconocimiento como meros criterios orientadores de la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos en general, negándoles la posibilidad de ser

1. IGNACIO RAMONET, «Guerra social», *Le Monde diplomatique*, Edición española, año VI, n.º 85, noviembre 2002, p. 1.

2. Pérez Luño, citado por CARMONA RUANO, Miguel, «El derecho a la vida en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El caso *Villagrán Morales y otros*», *Jueces para la Democracia. Información y Debate* (42), noviembre-2001, Madrid, 2001, p. 71.

directamente justiciables, en tanto se exigiría para ello que medie la actuación del legislador. Esta posición mayoritaria parece, sin embargo, *a priori* insostenible porque «aunque la dicción inmediata de los preceptos constitucionales citados y la interpretación más directa y elemental de los mismos pudiera parecer sugerir una suerte de división radical de la Constitución en dos bloques, una para los DESC y otra para el resto del articulado, esta conclusión debe rechazarse por incompatible no sólo con la noción misma de Constitución (norma vinculante que ocupa la cúspide del ordenamiento), sino porque contradice el más específico concepto de Constitución Social que se proclama en el artículo 1.1 de la misma. Resultaría inaceptable una interpretación de los preceptos de la Constitución de la que se derivara que España se constituye en un Estado Social que obliga a los poderes públicos a que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas, pero que carece de derechos sociales»³.

Por ello, frente a este limitado desarrollo doctrinal y normativo de los derechos de contenido social, se perfila un nuevo enfoque que constituye un importante esfuerzo por reconocerlos como auténticos derechos, y apuntar las vías para garantizar su eficacia. Precisamente la obra de Abramovich y Curtis es una valiosa muestra de ello.

En cierto sentido, se trata de una manifestación de lo que podemos llamar la «apropiación» progresiva del tema de los derechos sociales por parte de algunos sectores doctrinales progresistas, pese a su anterior minusvaloración frente a otras vías distintas para impulsar el cambio, por considerar que el

3. GARCÍA MORALES, Aniza Fernanda, *La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC)*, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Derecho, Madrid, 2003, pp. 134 y 135.

Derecho era precisamente el instrumento utilizado para mantener y asegurar el orden establecido.

Autores como Habermas o Ferrajoli, optan hoy por una visión menos política y más claramente jurídica (constitucionalista) del Derecho, entendido éste en su sentido «fuerte», no como un mero conjunto de reglas procedimentales, sino como un sistema de normas con determinados contenidos materiales. Igualmente, se ha dado un giro hacia el Derecho Internacional, en su origen entendido exclusivamente como la forma más autoritaria del Derecho, en la medida en que expresaba las relaciones de hegemonía entre las potencias, y actualmente, en cambio, considerado marco esencial para el fortalecimiento de los derechos y su adecuada protección.

Todo ello se refleja tanto en la doctrina relativa a la teoría general sobre el Estado social⁴ como en las perspectivas más concretas respecto de los derechos económicos, sociales y culturales⁵ e incluso en el análisis de derechos específicos⁶.

4. A partir del trabajo inicial de DE CABO, Carlos, *La crisis del estado social*, PPU, Barcelona, 1986, luego otros como GARCÍA HERRERA, Miguel Ángel y MAESTRO BUELGA, Gonzalo, *Marginalidad, estado social y prestaciones autonómicas*, Cedecs, Barcelona, 1999; o MAESTRO BUELGA, Gonzalo, *La Constitucionalización del trabajo en el estado social*, Comares, Granada, 2002.

5. Como el libro de Abramovich y Curtis objeto de la recensión, o su anterior ABRA-MOVICH, Víctor y COURTIS, Christian, «Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estándares internacionales y criterios de aplicación ante los tribunales locales», en *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*, Martín Abregu y Christian Curtis (compls.), CELS, Editores del Puerto S. R. L., Buenos Aires, 1997, o mi propio trabajo citado en la nota 3.

6. PISARELLO, Gerardo, *Vivienda para todos: un derecho en construcción. El derecho a*

Pues bien, en este contexto debe ser analizada la propuesta de Abramovich y Courtis. Formalmente dividida en tres capítulos, en el primero, se define la estructura de los derechos sociales —a los que hasta ahora se ha pretendido atribuir una naturaleza indeterminada y una implementación necesariamente costosa, que han impedido su reconocimiento como verdaderos derechos exigibles— para concluir que en realidad «no existe (...) ninguna diferencia de estructura entre los distintos tipos de derechos fundamentales. Cae en consecuencia el principal fundamento teórico —si es que se puede hablar de un ‘fundamento’— de la tesis de la inexigibilidad judicial intrínseca de los derechos sociales»⁷. Tal como había adelantado Abramovich en un trabajo anterior, pareciera que «no existe diferencia en la naturaleza jurídica de los derechos económicos, sociales y culturales y los derechos civiles y políticos, pues se trata sólo de categorías históricas; la frontera entre una y otra categoría de derechos tiende a ser cada vez más difusa»⁸.

El segundo capítulo se refiere a las obligaciones a cargo del Estado en materia de derechos sociales, que van desde la adopción de un marco legal adecuado para garantizar por lo menos un estándar mínimo de los derechos, hasta el apego de las actuaciones de los poderes públicos a criterios generales de razonabilidad, progresividad o prohibición de regresividad.

la vivienda digna como derecho exigible, Icaria, Barcelona, 2003.

7. FERRAJOLI, Luigi, *Prólogo*.

8. ABRAMOVICH COSARÍN, Víctor, «Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos», en *Presente y Futuro de los Derechos Humanos. Ensayos en Honor a Fernando Volio Jiménez*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Lorena González Volio (ed.), San José, Costa Rica, 1998, p. 139.

Finalmente, en el capítulo tercero se proponen distintas estrategias para garantizar la exigibilidad directa (cuando existen obligaciones inmediatas a cargo del Estado) o indirecta (a través de la protección del derecho a la igualdad, de las garantías procesales o de otros derechos de libertad o sociales) de estos derechos. Ello tiene particular mérito, como reconoce el propio Ferrajoli en el Prólogo a esta obra, porque la minuciosa recopilación de casos extraídos del Derecho comparado, pone de manifiesto —más allá de la argumentación teórica abstracta— el carácter efectivamente justiciable de los derechos de contenido económico y social.

De entre los epígrafes en que se desarrolla la obra, hemos seleccionado tres ejes temáticos para su comentario: el primero tiene que ver con la estructura de los derechos económicos y sociales, y con la naturaleza de las obligaciones estatales destinadas a su realización; el segundo se refiere a las formas judiciales y cuasi-judiciales de protección de los derechos sociales, tanto en el ámbito internacional como a partir de los ordenamientos internos; el tercero y último, refleja la preocupación por determinar si la vía judicial constituye, o no, el canal idóneo para hacer exigibles los derechos de contenido económico y social.

La primera de estas cuestiones está relacionada con la tensión existente en torno a la necesidad de mantener, o no, una categoría independiente de *derechos económicos, sociales y culturales*⁹.

9. Esta tensión se refleja en el propio libro, porque el prologuista (L. Ferrajoli) ha venido sosteniendo la importancia de esta distinción conceptual (por ejemplo, últimamente, en «Los fundamentos de los derechos fundamentales», en *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, A. de Cabo y G. Pisarello (eds.), Trotta, Madrid, 2001, pp. 291-300), mientras Abramovich y Courtis la consideran más bien una diferencia coyuntural.

Históricamente, las circunstancias políticas que rodearon el reconocimiento (formal) universal de los derechos humanos, al término de la II Guerra Mundial, favorecieron la idea equivocada de que existen categorías distintas de derechos: derechos civiles y políticos como auténticos derechos justiciables, y derechos económicos sociales y culturales, cuya naturaleza más bien «política», los mantiene sujetos a su programación y realización gradual. Ello no obstante la insistencia de diversos órganos de Naciones Unidas, en la «indivisibilidad» e «interdependencia» de los derechos¹⁰.

Este diferente enfoque se deriva, en parte —además de algunas otras importantes razones de fondo— de que L. Ferrajoli maneja sobre todo un concepto teórico y no dogmático de *derechos sociales*. Desde este marco, se pone «de relieve la heterogeneidad de contenidos y situaciones que, en España, se encuadran dentro de la expresión *derechos sociales*. Efectivamente, lo primero que hay que destacar es que dicha expresión no figura en la Constitución como tal, su equivalente *principios rectores* incluye un amplio catálogo de figuras por lo que la determinación de los mismos suele remitirse a los tratados internacionales suscritos por España. Ahora bien, si se admite dicha nómina de derechos, nos encontraremos con que, en la clasificación contemplada, no todos ellos pertenecen a la misma categoría. Así, mientras algunos derechos sociales son derechos humanos (es decir, concedidos a todos con independencia de la ciudadanía y capacidad de obrar) como el derecho a la educación, otros muchos son derechos públicos (como el derecho a una vivienda) y, lo que es más importante, muchos de ellos se encuentran en una situación de fluidez entre una y otra categoría (por ejemplo, el derecho a la salud). O bien, en situación directamente contradictoria, como en el caso de la seguridad social y su asimetría entre obligaciones y prestaciones.» GARCÍA MORALES, Aniza Fernanda, *op. cit.*, p. 151.

10. Asamblea General, Resolución 421 (V), de 4 de diciembre de 1950; Comité de DESC, Comentario General N.º 9; Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos,

La polarización del mundo en dos bloques con concepciones distintas de los derechos, generó una presión política tal, que la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas decidió finalmente desarrollar la Declaración Universal de 1948 en dos Convenciones separadas: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ambos de 1966.

A partir de entonces se fue consolidando la *teoría de las generaciones de derechos* que distingue a los derechos civiles y políticos, también llamados derechos de libertad, derechos individuales o derechos clásicos (*primera generación*), de los derechos económicos, sociales y culturales o derechos de igualdad (*segunda generación*) y de los derechos de interés difuso o de solidaridad (*tercera generación*) como el derecho al desarrollo, al medio ambiente, a la libre determinación o a la paz. En los ordenamientos internos, esto se tradujo generalmente en una clasificación de los derechos que, como en el modelo español, concede sólo a algunos el carácter de «fundamentales» y con base en ello les otorga niveles más o menos eficaces de garantía.

Se generalizó de esta forma la idea de que se trata de categorías distintas de derechos y de que sólo los del primer grupo constituyen auténticos derechos con eficacia inmediata y susceptibles de ser reclamados mediante acciones jurídicas individuales; mientras que los derechos sociales, por su carácter prestacional, quedaban consagrados con carácter programático y en disposiciones vagas, indeterminadas y difícilmente accionables y, en último término, no vinculantes. Se partiría de la injustificada tesis de que todas «las posiciones *jurídico-prestacionales* se reducen a un único tipo de

Declaración de Viena y Programa de Acción, NU doc. A/CONF.157/23, Parte I.

situación jurídica que exige su concreción por parte del legislador»¹¹.

El hecho cierto es que, aunque muchos derechos económicos, sociales y culturales se encuentran consagrados en diversos instrumentos internacionales, su reconocimiento efectivo no se alcanzará sino con su adecuada justiciabilidad, entendida ésta como la posibilidad de reclamar ante los tribunales el cumplimiento de las obligaciones que constituyen el objeto del derecho¹².

Por otro lado, en cuanto a las obligaciones a cargo del Estado, tendentes a la efectiva implementación de los derechos sociales, la confusión se origina por la falsa percepción de que los derechos civiles y políticos, según la noción clásica, exigen al Estado meras abstenciones u omisiones ante la esfera jurídica privada, mientras que los derechos económicos y sociales reclaman del Estado una intervención activa, es decir, acciones positivas que se traduzcan en prestaciones concretas como la salud o la educación.

Sin embargo, para Abramovich y Courtis esta interpretación errónea de las obligaciones estatales es consecuencia de *una visión totalmente sesgada y «naturalista» del rol y funcionamiento del aparato estatal, que coincide con la posición decimonónica del Estado mínimo* (p. 23), cuando en realidad, pareciera más bien que no es el carácter de las obligaciones lo que cambia según se trate de derechos civiles y políticos o de

derechos sociales, sino en todo caso, que existen diferencias de grado, lo que resulta evidente por ejemplo, en el derecho de propiedad (pp. 25 y 26).

Entonces, puede afirmarse que los derechos humanos en general, imponen a los poderes públicos tres tipos de obligaciones: la de *respetarlos*, es decir, adecuar el sistema jurídico y su actuación para asegurar la efectividad de los mismos y no entorpecerlos; la de *protegerlos*, que implica una función organizadora para la defensa o ejercicio de los derechos; la de *satisfacerlos*, o sea el derecho a prestaciones fácticas propiamente dichas o, en otras palabras, el deber de garantizar la efectividad de los derechos, utilizando todos los medios a su alcance. En la terminología de Alexy, «la escala de las acciones positivas del Estado que pueden ser objeto de un derecho a prestaciones se extiende desde la protección del ciudadano frente a otros ciudadanos a través de normas del derecho penal, pasando por el dictado de normas de organización y procedimiento, hasta prestaciones en dinero y bienes»¹³.

Con base en el esquema de Hoof, que reconoce cuatro niveles distintos de obligaciones a cargo del Estado (respetar, proteger, garantizar y promover los derechos), Abramovich y Courtis concluyen que ninguno de estos niveles constituye exclusivamente una obligación positiva o negativa, ni una mera obligación de resultado o de comportamiento, lo que demuestra que en todo el espectro de derechos puede identificarse dicha escala de obligaciones (pp. 28-32).

En síntesis, y según apuntaba el propio Abramovich en una oportunidad anterior, «los derechos humanos no resultan por su naturaleza más o menos

11. Cf. GOMES CANOTILHO, José Joaquim, «Tomemos en serio los derechos económicos, sociales y culturales», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales* (1), CEC, Emilio Calderón Martín y Ascensión Elvira Perales (trads.), septiembre-diciembre, Madrid, 1998, p. 249.

12. Cf. ABRAMOVICH COSARÍN, Víctor, «Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos», *op. cit.*, p. 139.

13. ALEXY, Robert, *Teoría de los Derechos Fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, versión castellana de Ernesto Garzón Valdés, Madrid, 1997, p. 427.

justiciables, sino que a cada derecho corresponden más o menos obligaciones justiciables; existen niveles de obligaciones estatales comunes a todos los derechos humanos, y no un tipo particular de obligación estatal que corresponda a una determinada categoría de derechos...»¹⁴.

En relación con el segundo aspecto, el de las formas judiciales de exigibilidad, conviene comenzar recordando que al existir diferentes opciones políticas sobre cuál es la forma más idónea de lograr su eficacia, corresponde su desarrollo de manera primordial a los órganos legislativos que cuentan con legitimidad democrática. Es en ausencia de esta actividad (omisión legislativa) o ante su inadecuada utilización (desarrollo inconstitucional o contrario al ordenamiento internacional), cuando surge la jurisdicción como elemento final de garantía.

Ahora bien, como han mostrado A. de Cabo y G. Pisarello¹⁵ las relaciones entre ambos poderes pueden ser tanto cooperativas como conflictivas, y el resultado de su interacción puede determinar tanto la maximización como la minimización de los derechos sociales. O, dicho en otros términos, ningún poder está inevitablemente *programado* para la defensa de los derechos sociales, sino que su actuación depende en buena medida del nivel de movilización social existente para su defensa.

En todo caso, las vías judiciales para hacer exigibles los derechos de contenido social, pueden ser directas o indirectas,

dependiendo de que se haga, o no, de la satisfacción del derecho social el objeto central de la pretensión. Dentro de la primera hipótesis, encuadraríamos tanto algunos derechos que siendo de carácter social no tienen estrictamente un contenido prestacional, por ejemplo la huelga o la negociación colectiva, como otros que teniéndolo cuentan con un reconocimiento expreso de justiciabilidad, por ejemplo la asistencia social o la educación en el caso del modelo español. Además de los múltiples casos citados por los autores, podríamos agregar otras conocidas sentencias del Tribunal Constitucional español¹⁶.

En el caso de la justiciabilidad indirecta, Abramovich y Courtis distinguen entre la vía de la protección de la igualdad y la prohibición de la discriminación, la vía del derecho al debido proceso, la vía de la protección a través de derechos civiles y políticos, la vía de protección a través de otros derechos sociales, la de los límites a los derechos civiles y políticos justificados por derechos sociales y, por último, la información como vía de exigibilidad de derechos sociales. Al respecto, los autores han realizado una recopilación particularmente exhaustiva, tanto en el plano internacional, como con referencias a diversos ordenamientos nacionales. Respecto del caso español, cabría añadir las STC 34/1981, 128/1987, 158/1993 o 181/2000.

Como señalan los autores, este impulso de justiciabilidad ha sido liderado

14. ABRAMOVICH COSARÍN, Víctor, «Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos», *op. cit.*, p. 139.

15. PISARELLO, Gerardo y DE CABO, Antonio, «¿Quién debe ser el guardián de los derechos sociales?», en *Derechos constitucionales y formas políticas. Actas del Congreso sobre derechos constitucionales y Estado autonómico*, Miguel Ángel Aparicio (coord.), Cedecs, Barcelona, 2001.

16. Por ejemplo, el derecho a la seguridad social ha sido reconocido por el Tribunal Constitucional (STC 5/1992) como un derecho de prestación, de evidente contenido económico, a cargo del presupuesto público. Ver también STC 134/1987, 158/1993 y en general, MARTÍNEZ ESTAY, José, *Jurisprudencia Constitucional Española sobre Derechos Sociales*, Centro de Estudios de Derecho, Economía y Ciencias Sociales, Cedecs Editorial, Barcelona, 1997. p. 291.

por los organismos internacionales, más que por las jurisdicciones nacionales, en particular por el Comité de DESC de Naciones Unidas a través de sus Observaciones Generales, el TEDH y más recientemente por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a través del Protocolo de San Salvador. A ello habría que sumar el trabajo del propio Comité de DESC para preparar un Protocolo Facultativo del PIDESC, que prevea un mecanismo de denuncias individuales y colectivas en caso de violación de cualquiera de los derechos económicos, sociales y culturales.

Sin embargo, creemos oportuno mencionar que, no obstante estos esfuerzos, la reciente Carta Europea de Derechos Fundamentales no ha adoptado una perspectiva particularmente social de los derechos puesto que, pese a reconocer algunos de ellos, no lo hace con especial amplitud o detalle ni los extiende en todos los casos a todas las personas, sino que los vincula en parte a la ciudadanía europea. Por último, lo dispuesto en el artículo 51 («la presente Carta no crea ninguna competencia ni ninguna misión nuevas para la Comunidad ni para la Unión y no modifica las competencias y misiones definidas por los Tratados»), parece devolvernos a las declaraciones de derechos liberales puramente retóricas y no a una comprensión garantista y vinculante de las mismas.

En cuanto al tercero de los asuntos objeto de análisis, los autores dedican un último epígrafe a la cuestión sobre la idoneidad, o no, de la vía judicial para hacer exigibles los derechos sociales. Y es que en efecto, aunque la justiciabilidad puede desempeñar un papel relevante en la adecuada protección de los derechos económicos y sociales, no puede consti-

tuirse en la vía exclusiva para remover las grandes desigualdades sociales, entre otras cosas, porque «muchos de los factores que podrían resultar relevantes a la hora de adoptar decisiones de política social pueden quedar excluidos de la materia que es objeto de debate judicial y que será la base de la decisión del juzgador. En el mismo sentido, esta simplificación tiende a dejar de lado la valoración de una vasta gama de intereses que han de considerarse a la hora de fijar la política. El proceso judicial (...) se estructura sobre la base de una confrontación dialéctica entre dos partes antagónicas: resulta claro que este diseño le resta capacidad para componer la totalidad de los intereses en juego» (p. 249).

Por tanto, la intervención de los órganos jurisdiccionales debe mantenerse, en la terminología de Ferrajoli, como la garantía secundaria que se activa cuando las garantías políticas fallan o resultan insuficientes.

El reconocimiento de los derechos humanos como elemento esencial de la consolidación de los regímenes democráticos, exige, pues, una comprensión integral de los mismos, que necesariamente implica garantizar la plena vigencia de los derechos de contenido económico y social, como parte fundamental del respeto a la dignidad humana.

El libro de Abramovich y Courtis constituye, a mi juicio, una significativa contribución, políticamente comprometida y jurídicamente rigurosa, a los intentos de dar vigencia efectiva a los derechos sociales como proyecto emancipatorio.

ANIZA GARCÍA
*Universidad Complutense
de Madrid.*