

NOTICIAS DE LIBROS

AA. VV.: *El Procurador del Común: Defensor del Pueblo y Comunidades Autónomas* (Jornadas de Estudio celebradas los días 27 y 28 de octubre de 1994), Cortes de Castilla y León-Universidad de Valladolid, Valladolid, 1995.

El 9 de marzo de 1994, las Cortes de Castilla y León aprobaron la Ley del Procurador del Común de Castilla y León (Ley 2/1994), atribuyendo a esta institución dos funciones: la protección de los derechos de los ciudadanos y la defensa del Estatuto de Autonomía y del ordenamiento jurídico de Castilla y León. Con tal motivo, las Cortes de Castilla y León organizaron, en colaboración con la Universidad de Valladolid y bajo la coordinación científica de Paloma Biglino Campos, las Jornadas cuyas actas ahora se recensionan.

Estas se abrieron con la conferencia que sobre la filosofía del Defensor del Pueblo dictó Alvaro Gil-Robles y Gil-Delgado, ex Defensor del Pueblo. El conferenciante destacó, de un lado, la necesidad de preservar la independencia, la autonomía y la libertad política del Defensor del Pueblo para que su actuación sea eficaz e hizo ver, de otro, que el Defensor del Pueblo no opera en la defensa de los derechos y libertades como una simple magistratura de persuasión; dispone, por el contrario, como es sabido, de legitimación procesal activa para actuar ante la jurisdicción ordinaria y constitucional.

Manuel Aragón Reyes impartió a continuación una conferencia sobre la Ley del Procurador del Común de Castilla y León. El ponente parte de la legitimidad constitucional de la Ley regional para establecer instituciones que, como ésta, no ejerzan poder político alguno. Se cuestiona, después, si el legislador estatal ordinario es competente para regular las prerrogativas de los comisionados autonómicos (artículo 1 de la Ley 36/1985, por la que se regulan las relaciones entre el Defensor del Pueblo y las figuras similares de corte autonómico), respondiendo negativamente: tales prerrogativas deben ser reconocidas por la Constitución, por las leyes orgánicas constitucionalmente previstas para regular los órganos estatales más relevantes o por los Estatutos de Autonomía.

Entrando en el análisis de las competencias del Procurador del Común, el ponente recuerda, en relación con la función de defensa de los derechos de los ciudadanos, que la posibilidad legalmente prevista de que el Procurador acuda a cualquier Administración Pública distinta de la autonómica que radique en el territorio de la Comunidad Autónoma no genera en éstas ninguna obligación (STC 142/1988). Mayores problemas suscitan algunas de las prescripciones legales referidas a la función de defensa del Estatuto de Autonomía y del ordenamiento de Castilla y León (en concreto, las contenidas en los artículos 24.3, 26, 28.1, 24.4 y 25 de la Ley 2/1994).

Manuel Aragón Reyes concluye su intervención felicitando a las Cortes de Castilla y León por la decisión de instituir la figura del Procurador del Común, «instrumento utilísimo, pero también frágil» (pág. 57), que debe tener «el suficiente prestigio para persuadir y, al mismo tiempo, la suficiente fortaleza de ánimo para actuar con decisión en los casos difíciles que así lo requieran, pero también la suficiente ponderación para no dejarse arrastrar por conflictos políticos que tienen en los procedimientos políticos y en las sedes políticas las mejores vías para su solución» (*ibidem*).

Diferentes comisionados autonómicos aportaron después su experiencia en una mesa redonda en la que participaron Jesús Maeztu Gregorio de Tejada (en aquel momento adjunto primero al Defensor del Pueblo andaluz y hoy Defensor del Pueblo andaluz en funciones), Arcadio Díaz Tejera (Diputado del Común de Canarias), Antón Canellas Balcells (sindic de Greuges de Catalunya), Juan Bautista Monserrat Mesanza (Justicia de Aragón), Juan San Martín Ortiz de Zárate (Ararteko del País Vasco), José Cora Rodríguez (Valedor do Pobo de Galicia) y Arturo Lizón Giner (Sindic de Greuges de la Comunidad Autónoma valenciana). En la misma se suscitaron diversas exigencias básicas para todo comisionado autonómico (como es la de su independencia respecto de las fuerzas políticas), así como especificidades territoriales debidas al nivel competencial alcanzado por la región (País Vasco) o a la asunción de tareas más amplias (como es la de defensa del Estatuto de Autonomía y del ordenamiento regional por parte del Justicia de Aragón).

Posteriormente, Margarita Retuerto Buades, en aquel momento Defensora del Pueblo en funciones, presentó su conferencia sobre el ámbito propio del Defensor del Pueblo y sobre las relaciones de coordinación y cooperación con los órganos similares de las Comunidades Autónomas. La conferenciante recuerda que al Defensor del Pueblo le compete la defensa de los derechos fundamentales y la supervisión de la actividad de todas las Administraciones públicas (artículo 12 de la LO 3/1981, del Defensor del Pueblo). Sin embargo, en lo referido a la supervisión de la Administración de la Comunidad Autónoma y de los entes locales (en aquellas materias que hayan recibido por transferencia o delegación de las Comunidades Autónomas de las que forman parte), también ejerce control, en su caso, el comisionado autonómico. Esta competencia concurrente en favor del Defensor del Pueblo estatal, y en su caso autonómico, justifica la celebración de acuerdos o convenios entre ambas instituciones. Hasta este momento, el Defensor del Pueblo ha firmado dos convenios (uno con el Sindic de Greuges de Catalunya y el otro con el Diputado del Común de Canarias), que Margarita Retuerto describe.

La ponente cierra su intervención realizando algunas sugerencias para conseguir una mejor coordinación de las labores de los defensores autonómicos con la del estatal. Estima deseable que los comisionados autonómicos sean extremadamente prudentes en sus actuaciones de inspección de los órganos de la Administración periférica del Estado y que las comuniquen con celeridad al Defensor del Pueblo estatal. Aconseja, además, una comunicación más fluida entre el Defensor del Pueblo estatal (que debe mejorar sus mecanismos interiores) y los regionales (que han de evitar las dilaciones en el envío de sus expedientes). Es preciso, finalmente, en el contexto de un proceso de transferencia de competencias estatales en materia económico-social en favor de las Comunidades Autónomas, asegurar un mínimo prestacional a todo ciudadano en cualquier parte del territorio nacional.

A continuación, portavoces de diversos partidos con representación en las Cortes de Castilla y León y los catedráticos de Derecho Constitucional de las Universidades de la región intervinieron en una Mesa Redonda sobre los objetivos y las perspectivas de la institución castellano-leonesa del Procurador del Común.

Representantes de algunas formaciones políticas representadas en las Cortes de Castilla y León (en concreto, Javier León de la Riva, portavoz del Grupo Parlamentario Popular; Juan Antonio Lorenzo Martín, portavoz adjunto del Grupo Parlamentario Socialista, y Daniel de Fernando Alonso, portavoz del Grupo Parlamentario del Centro Democrático y Social) subrayan el consenso alcanzado por las distintas fuerzas políticas en la elaboración de la Ley del Procurador del Común y en la necesidad de que la institución cale en el entramado social.

José Luis Cascajo Castro señala en su intervención, entre otras cosas, que sería deseable que la institución del Procurador del Común se concretara en una autorizada y eficaz magistratura de persuasión, que estableciera acuerdos y convenios con el Defensor del Pueblo y que, en fin, tenga un correcto funcionamiento en su función de defensa del Estatuto de Autonomía y del ordenamiento de Castilla y León.

Manuel García Álvarez (que sería posteriormente elegido primer Procurador del Común de Castilla y León) estima peligroso dotar a la institución de funciones en defensa del Estatuto de Autonomía y del ordenamiento jurídico de Castilla y León. Y esto porque tal tarea corresponde, en buena lógica, a un Consejo consultivo (que hoy no existe en la Comunidad). También hace notar que, en ocasiones, los comisionados autonómicos están entrando en competencias que corresponden (*ex artículo 54 CE*) al Defensor del Pueblo.

Francisco Javier García Roca presentó a continuación y a modo de duda una interesante lectura del artículo 54 CE. Esta sería entender que si el Defensor del Pueblo es un comisionado de las Cortes Generales, debe extenderse su labor a las competencias estatales, pero en ningún caso a las reservadas a las Comunidades Autónomas. Lo que se suscita es «si no cabría articular la relación entre el Defensor del Pueblo y las instituciones autonómicas en torno a un principio de competencia» (pág. 135). A continuación, Francisco Javier García Roca señala que ciertas funciones conferidas al Procurador del Común no dejan de suscitar cierto recelo (como son las referidas a la defensa del Estatuto y del ordenamiento jurídico de Castilla y León y las conferidas por el artículo 22 LPC).

Paloma Biglino Campos comienza su intervención resaltando la importancia que tiene la decisión del legislador castellano-leonés de dar vida, por propia voluntad (esto es, sin que el Estatuto lo ordenara), a la institución del Procurador del Común; importancia que debe predicarse de cualquier iniciativa que, como ésta, tienda a asegurar la posición jurídica de los ciudadanos. El Procurador del Común puede desempeñar un papel especialmente relevante en relación con los principios rectores de la política social y económica (capítulo III del título I CE), ya que también «está capacitado para intervenir cuando la actividad de la Administración, aunque conforme a derecho, defraude las expectativas de los ciudadanos» (pág. 142). La autora pone de manifiesto, finalmente, que la función de defensa del Estatuto y del ordenamiento de Castilla y León debe desempeñarse con prevención por parte del Procurador del Común, ya que puede instrumentalizarse de forma política su figura y difuminar la propia fisonomía de la institución (conectada tradicionalmente con la defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos).

La edición de las Jornadas se completa con los discursos de salutación ofrecidos por Javier Alvarez Guisasaola, rector de la Universidad de Valladolid, y Manuel Estella Hoyos, presidente de las Cortes de Castilla y León, que asumieron la inauguración y la clausura de las Jornadas, respectivamente. Asimismo, se incluyen como apéndices la Ley autonómica 2/1994 del Procurador del Común de Castilla y León y la estatal 36/1985, que, como ya se ha indicado, regula las relaciones entre el Defensor del Pueblo y las figuras similares de corte autonómico.—*Francisco Javier Matia Portilla.*

AA. VV.: *Uniformidad o diversidad de las Comunidades Autónomas*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 1995, 159 págs.

La publicación reseñada recoge las intervenciones y debates que tuvieron lugar en una jornada-seminario celebrado en Barcelona en mayo de 1994, resumidas al final en castellano, en catalán y en inglés.

El seminario gira en torno a las notas, diferenciales y homogéneas, propias de los entes territoriales intermedios de nuestro sistema descentralizado. Los cuatro ponentes (por su orden, M. Herrero y Rodríguez de Miñón, F. Tomás y Valiente, E. Aja y E. Argullol) coinciden en dos cosas: en la existencia de diferencias entre unas Comunidades Autónomas y otras, más allá de las que conlleva la división de una unidad territorial superior en otras intermedias (diferencias geográficas, de población, etc.), y en que, no obstante ello, la interpretación que se ha hecho del texto constitucional, en lo referido a la descentralización del poder, ha sido una interpretación homogenizadora. Porque, sin duda, y como se ha reiterado infinidad de veces, la Constitución española no impone un modelo determinado en este sentido, sino que enuncia un marco en el que caben varias (muy diversas en cuanto a su resultado) opciones, entre las que se ha elegido —y por ello, porque es una posibilidad que ofrece la Norma Fundamental, no es inconstitucional, como especifica el malhadado Tomás y Valiente— la homogenizadora. Tal elección no fue absolutamente libre, sino que vino condicionada, como recuerda

Herrero y Rodríguez de Miñón en la intervención que abre el seminario («La posible diversidad de los modelos autonómicos en la transición, en la Constitución española y en los Estatutos de autonomía»), por el surgimiento de las preautonomías primero, y después por los pactos autonómicos de julio de 1981 (en el texto hay un corrimiento de fechas, tanto respecto de estos pactos, que se datan en 1982, como respecto de otras), pactos que, basados en informes de expertos, pero expertos administrativistas, atendieron según él, más al Derecho administrativo que al constitucional «entendido como Derecho político», esto es, en ellos «la organización predomina sobre la integración». En todo caso, como quiera que, aun con la opción homogeneizadora elegida, las diferencias siguen existiendo, pese al extraordinario proceso descentralizador que ha experimentado nuestro sistema, que en cantidad y en calidad es perfectamente equiparable a uno federal (y, por ello, las técnicas de éste pueden servir para resolver algunos de los problemas que se presentan en el sistema, dirá en su ponencia E. Aja), no puede ser, sin embargo, calificado de tal, frente a lo que en alguna ocasión se afirma, puesto que —se viene a decir— es inherente al federalismo la igualdad de los entes territoriales que componen el sistema: en ello coinciden expresamente M. Herrero y E. Aja.

En efecto, la intervención de Tomás y Valiente («Uniformidad y diversidad en las Comunidades Autónomas, en la legislación estatal y en la doctrina del Tribunal Constitucional») consiste en un repaso de las diferencias entre las Comunidades Autónomas que tienen reflejo en la legislación estatal y de aquellas sobre las que el Tribunal Constitucional se ha pronunciado. Tales diferencias son resumidas por él afirmando que: «... los tres únicos factores de diversidad permanente entre Comunidades son la geografía..., la historia ininterrumpida y diferenciada y la lengua oficial propia...» No son, pues, diferencias competenciales, porque la naturaleza de la diferencia de competencias es temporal, de acuerdo con el uso que se ha hecho de los artículos 148.2 y 150.2 CE: aunque en el debate que tiene lugar a continuación se manifestará personalmente contrario a la igualación competencial entre Comunidades Autónomas (puesto que donde debe estribar la verdadera igualdad —dice— es en los derechos y libertades de todos los ciudadanos, en las condiciones básicas para su ejercicio, etc., y no en el *quantum* competencial), manifiesta igualmente que la interpretación de dichos preceptos no es inconstitucional desde el momento en que el 148.2 —que a su juicio fue un error del constituyente, porque no permite cerrar el modelo estatal— tiene el contenido que tiene. En tal sentido, acabará su intervención expresando su preocupación porque el posible efecto de la LO 9/1992, que iguala en bastante medida a las Comunidades Autónomas «del 151» con las «del 143», sea el de que las primeras intenten «... distinguirse más y por vías nuevas...», con las dificultades que ello supone, «... en orden a cerrar el modelo y el proceso constituyente del Estado, que no pueden quedar indefinidamente abiertos ni sufrir los embates de una carrera competencial ascendente sin metas claras y constitucionalmente asimilables...».

La existencia, pues, de diferencias entre Comunidades Autónomas es indudable. Ahora bien, la cuestión es determinar si esas diferencias son particularmente específicas en algunos casos, es decir, si singularizan netamente a alguna o a un conjunto de Comunidades Autónomas, respecto de las demás. A eso obedece la expresión de que

ciertas Comunidades Autónomas poseen un «hecho diferencial». Aunque todos los ponentes del seminario hacen referencia de uno u otro modo a ello, quien se ocupa con más extensión de ello es E. Aja en su ponencia, «Igualdad competencial y hecho diferencial», que es la más extensa —y sin duda sustanciosa—, bajo el esquema formal de «diez tesis y una cita».

Para Aja, el hecho diferencial es una circunstancia que se deriva de la Constitución española y que tiene, además, traducción jurídica; no es ni un término que designe simplemente las diferencias entre Comunidades Autónomas ni tampoco las Comunidades Autónomas históricas. En rigor, es aquí donde reside la gran cuestión de este seminario, lo que, dado su objeto, vale decir que es la gran cuestión de todo nuestro modelo: determinar, con alguna precisión, en qué consiste el hecho diferencial y si es que tiene traducción posible. La Constitución española reconoce importantes particularidades en ciertos casos (lengua, derecho foral, derechos históricos) que, a juicio del citado autor, se reflejan genéricamente en la distinción terminológica entre «nacionalidades y regiones» que hace el artículo 2 CE; ahora bien, de esta distinción no se hacen derivar consecuencias jurídicas, dada «... la dificultad para formar categorías homogéneas de los hechos diferenciales...»: el mismo elemento que contribuye a formar un hecho diferencial puede ser considerado de muy diversa forma en una Comunidad Autónoma y en otra. Efectivamente, aunque de él discrepará tanto en la última ponencia («Las vías para la construcción de la diversidad de modelos autonómicos») como en el posterior debate E. Argullol, quien propone la reinterpretación de numerosos elementos, entre los que otorga un carácter muy principal al artículo 2 CE con la citada distinción, y acusa al Tribunal Constitucional de haberlo ignorado sistemáticamente, «al menos... en la dinámica que podía generar», lo cierto es que, tras la lectura de las ponencias y de los debates, lo que se deduce es la dificultad de definir aquello que en concreto sea el hecho diferencial, el criterio que permita decir que esta Comunidad Autónoma sí lo posee y aquella otra no. El propio Argullol afirma que el problema no está en tal definición, pues «... muy pronto, con eso del hecho diferencial, nos vamos a diferenciar todos», sino, mucho más simplemente, en reconocer que desde el siglo XIX determinadas «... comunidades humanas... no se sienten integradas en el proyecto “poder público España”», cosa que no sucede con el resto. La solución, apunta él, está en interpretar la Constitución española de modo tal, que ese conjunto de personas (muchos de ellos jóvenes) que no constituye un número marginal, sino mayoritario, se sienta integrado, solución que pasa por la vía de las competencias y por la del simbolismo.

Desde un punto de vista político, donde ese hecho diferencial se proyecta —y es algo que resaltan Aja y Tomás y Valiente— es en la existencia de fuerzas políticas singulares de esos territorios, pero ello tampoco es un criterio distintivo final, porque, como sucede con el resto de los elementos que conforman el hecho diferencial, no es exclusivo de unas Comunidades Autónomas frente a otras: a lo sumo, la diferencia está en que en unos casos esas fuerzas políticas son históricas y en otros modernas.

Constatada la interpretación homogenizadora del sistema de descentralización que contiene la Constitución española, pero constatado, asimismo, que subsisten diferencias esenciales entre Comunidades Autónomas, la conclusión aparece evidente: los pro-

blemas fundamentales de funcionamiento del sistema provienen de esa contraposición. Así, recuerda M. Herrero que la heterogeneidad entre Comunidades Autónomas implica la imposibilidad de un Senado participativo de tipo federal, por ejemplo. Pero donde sobre todo reside hoy el problema fundamental del mismo es en su modo de funcionamiento ordinario, pues siendo un sistema que funciona —dice Aja, y en ello parece haber acuerdo bastante generalizado— relativamente bien *ad intra* de las Comunidades Autónomas, presenta, sin embargo, muy serias deficiencias en lo tocante a las relaciones entre Comunidades Autónomas y entre Comunidades Autónomas y Estado. Dejando a un lado los diversos problemas que Aja denuncia de forma concreta (la renuencia del Estado a efectuar traspasos —agravada por la intencionada falta de pronunciamiento del Tribunal Constitucional al respecto—, la insuficiente adaptación de la Administración central al nuevo sistema descentralizado y, muy principalmente, la necesidad de que las Comunidades Autónomas participen en la toma de decisiones respecto de la Comunidad Europea cuando con ellas se vean afectadas sus competencias), ello se debe a la falta de «una visión coherente del conjunto del sistema», a la ausencia de un modelo teórico claro, ausencia que no permite determinar por dónde se debe avanzar y que, en consecuencia, no permite a los ciudadanos sentirse integrados en él; como «ningún Estado puede mantenerse mucho tiempo en la indefinición, sin poner en riesgo su propia existencia», resulta del todo necesario proceder a la determinación de lo que es el Estado autonómico como modelo no sólo descriptivo, sino también prescriptivo.

El elemento que más contribuye a distorsionar el funcionamiento del sistema —y aunque quien más desarrolla este aspecto es E. Aja, en él coinciden todos los ponentes— se da en las relaciones entre Comunidades Autónomas y Estado, puesto que, prescindiendo ahora de la imperfección de los mecanismos por los que eventualmente tienen lugar (así, el régimen jurídico de los numerosos convenios que entre uno y otras se celebran deja mucho que desear, las conferencias sectoriales son muy desiguales y apenas si están institucionalizadas, además de no existir una «conferencia de presidentes», cuando la práctica demuestra la enorme relevancia de éstos), lo que tiene lugar realmente son «relaciones bilaterales». Dado que esto es así, el hecho diferencial no puede hacerse valer, cuando la lógica demanda que existiera un sistema de relaciones general para los problemas comunes y otro «específico, a menudo bilateral, sólo para asuntos derivados del hecho diferencial», lo que habría de comportar, idealmente, que las instituciones centrales del Estado asumieran el hecho diferencial.

En definitiva, simplificando mucho, la conclusión que parece cabría deducir de las exposiciones que compusieron el seminario sería que no hay un modelo claro de lo que es el Estado de las Autonomías, y ello se proyecta en notables deficiencias en el funcionamiento del mismo no tanto *ad intra* de cada una de las Comunidades Autónomas, sino en las relaciones entre éstas y, sobre todo, en las que a su vez mantienen con el Estado, que hoy por hoy son esencialmente bilaterales; no es que no hayan de existir relaciones bilaterales, pero éstas deben quedar constreñidas a las particularidades que hagan de la bilateralidad el modo de relación más propio.—*César Aguado Renedo.*

J. Díez-Hochleitner Rodríguez y C. Martínez Capdevila: *Derecho comunitario europeo. Tratados y otros textos anotados. Jurisprudencia básica del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, Ed. McGraw-Hill, Madrid, 1996, págs. XVIII, 815.

Hay que empezar diciendo que no estamos ante una mera recopilación de textos normativos y jurisprudenciales sino, antes bien, ante la cuidadísima composición de un ingente *corpus* material articulado conforme al siguiente esquema:

I) Tratado de la Unión Europea y Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas: § 1) TUE (Títulos I —disposiciones comunes—, II-IV —se omiten—, V y VI —disposiciones relativas a PESC y CAJ— y VII —disposiciones finales—); § 2) TCE; § 3) TCECA; § 4) TCEEA; § 5) Dinamarca y el TUE.

II) Textos básicos relativos a las Instituciones: Parlamento (§ 6, que contiene el Acta electoral, el Regl. interno y la Decisión relativa al derecho de investigación del PE); Consejo (§ 7 que recoge el Regl. interno); Comisión (§ 8 que además del Regl. interno recoge la Decisión relativa a las competencias de ejecución); Tribunal de Justicia (§ 9 que al Protocolo sobre el TJ y la Decisión que creara el TPI suma sendos Regls. de procedimiento del TJ y del TPI); así como la Decisión sobre el Estatuto del Defensor del Pueblo, el Protocolo sobre privilegios e inmunidades y el Protocolo sobre los estatutos del BEI (§§ 10-12).

III) Otros textos básicos: a los Protocolos relativos a la política social (§ 13) y la cohesión económica y social (§ 15) se añaden la Decisión sobre el sistema de recursos propios (§ 16) y un bloque relativo a la UEM (§ 14 que contiene siete Protocolos relativos a los Estatutos del SEBC y del BCE y del IME, al procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, a los criterios de convergencia previstos en el artículo 109 J TCE, a la transición a la tercera fase de la UEM y finalmente a ciertas especificidades en relación con el Reino Unido y Dinamarca).

IV) La adhesión de España a las Comunidades Europeas: Decisiones del Consejo relativas a la adhesión a la CECA y a la admisión en la CEE y CEEA (§§ 17-18); Tratado de adhesión y Acta adjunta (§ 19).

V) Jurisprudencia básica del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (§ 20, en donde se extractan los fundamentos jurídicos más relevantes —precedidos de unos sumarios antecedentes y ocasionalmente seguidos de conclusiones del AG— de cuarenta y cuatro pronunciamientos del TJ que, en opinión de los compiladores, «representan su jurisprudencia básica», una jurisprudencia ordenada como sigue: I) Naturaleza de las CC. EE; II) Competencias; III) Proceso legislativo y decisorio; IV) Deber de cooperación leal; V) Fuentes del Derecho; VI) Principios que presiden la aplicación del Derecho comunitario; VII) Ejecución normativa del Derecho comunitario en los Estados miembros; VIII) Tribunales nacionales como órganos de aplicación del Derecho comunitario; IX) Incumplimiento del Derecho comunitario. Responsabilidad del Estado. X) Sanciones a particulares por incumplimiento del Derecho comunitario, y XI) Recursos ante el Tribunal de Justicia).

Naturalmente toda sistemática es criticable. Desde luego la que han pergeñado los

autores en la presente compilación de textos básicos de Derecho comunitario, en términos generales, parece plausible. Y tanto más si de la estructura general de la obra se desciende a su concreta articulación, aspecto en el cual radica, sin duda alguna, su mayor mérito. Presenta, en efecto, esta compilación un conjunto normativo debidamente actualizado (así, por ejemplo, con indicación expresa a pie de página de las revisiones o adecuaciones propiciadas en virtud de las sucesivas ampliaciones), sistemáticamente ordenado (así, por ejemplo, se dice en la presentación, «los protocolos anejos a los Tratados constitutivos... figuran... agrupados por materias, y las declaraciones... se reproducen en las notas a los artículos correspondientes») y, por último, y ello constituye sin duda una singularidad más de la compilación, convenientemente «aclorado (o depurado)» (mediante el expediente de llevar al pie de la página correspondiente el texto de todos aquellos artículos de los Tratados cuya obsolescencia haya podido quedar de manifiesto con el paso del tiempo, de modo que no siendo ya objeto de aplicación, pese a tratarse de preceptos formalmente en vigor, esa reproducción literal «de segunda» o al pie sería bastante al tiempo que facilitaría la comprensión más cabal del Derecho efectivamente vigente). Sólo por eso merecería ya este volumen un comentario encomiástico. Pero es que además el conjunto del articulado aparece iluminado, igualmente en notas al pie, por lo general con sendas concordancias normativas, pero ocasionalmente también mediante exposiciones doctrinales de síntesis en las que, dicho sea con llaneza, concurre una cierta pretensión de manual (en mi opinión, y por no aludir sino a un solo supuesto, éste sería, por ejemplo, el caso en relación con el artículo 177 TCE, en particular, y, más generalmente, con el conjunto de la sección cuarta del Título I TCE —arts. 164-188—, a partir de cuya glosa al pie, el más lego puede extraer una idea relativamente clara de su significado y alcance). A este respecto, los autores se confiesan tributarios de una doctrina que citan expresamente en la presentación (y como quiera que toda referencia bibliográfica es por definición perfectible no procede entrar ahora aquí a valorarla).

Por lo que al capítulo jurisprudencial se refiere, debe valorarse, en primer término, su propia inclusión, algo absolutamente imprescindible para una mínima comprensión de este ordenamiento jurídico de la integración a cuya gestación y desenvolvimiento tanto ha contribuido y sigue contribuyendo (bastará con entresacar sólo algunos de sus últimos pronunciamientos de alcance, tales como la STJ *Atlanta*, de noviembre del pasado año, y el DTJ 2/1994 o las SSTJ *El Corte Inglés* y *Brasserie du Pêcheur/Factor-tame*, de marzo pasado) la tarea de configuración jurisprudencial del Derecho que viene desarrollando el TJ. Y, en segundo lugar, la selección misma de los pronunciamientos del TJ en la que, claro está, se puede echar en falta algún pronunciamiento, pero en la que, al menos en mi opinión, no sobra ninguno de los que están. Antes de concluir esta noticia bibliográfica recomendando a todos los interesados en el estudio de este ordenamiento jurídico de la integración la consulta de un trabajo tan trabado y estimulante, me permitiría llamar la atención de los compiladores, tanto sobre la propia sistemática de este apartado, lo que, en mi modesta opinión, tal vez en una segunda edición podrían acabar de perfilar los autores, cuanto sobre algunos puntos específicos, así por referirme sólo a un par de aspectos concretos, encuentro particularmente perfec-

tible el actual apartado II (competencias) en el que se echa a faltar en especial, aunque no sólo, la STJ de 5 de mayo de 1981, as. 804/79, Com./R. Unido y advierto también una cita en vacío del DTJ 1/1991 en el apartado V (Fuentes del Derecho comunitario), algo que debería remediarse recogiendo siquiera mínimamente (párrs. 69-72) la controvertida doctrina del TJ relativa a los hipotéticos límites a la reforma de los Tratados. Por último, tal vez fuese de alguna utilidad si no la simple inserción de algunos pronunciamientos más, lo que seguramente llevaría ya el grosor de la presente compilación bastante más allá de lo que compiladores y editores han estimado conveniente, sí al menos la inserción de concordancias de jurisprudencia, ya sea en las notas al pie, ya sea al final del correspondiente hito jurisprudencial, siquiera fuese en caracteres más reducidos. En todo caso, esto no son más que pequeñas anotaciones al margen de una espléndida compilación.—*Antonio López Castillo*.

ADOLFO HERNÁNDEZ LAFUENTE: *Estatutos de Autonomía para Ceuta y Melilla*, Algeza, Málaga, 1995, 369 págs.

La peculiaridad de los Estatutos de Autonomía (desde ahora EEAA) de Ceuta y Melilla y la escasez de referencias bibliográficas respecto de los mismos son las razones que animan a traer a esta sección la obra que se reseña, reforzadas en este caso porque ha aparecido en una editorial desconocida en el mundo del Derecho. A ello se añade que el cargo que desempeñaba el autor de director general de Cooperación Territorial le ha supuesto una posición de privilegio para proceder a su ejecución.

El libro se divide en cinco partes o capítulos (y dos anexos, ocupados por los EEAA de ambos territorios) en los que se analiza con pormenor el largo proceso de surgimiento de las normas estatutarias de Ceuta y Melilla: como es sabido, éstas son las Leyes Orgánicas 1 y 2/1995, de 13 de marzo, y prescindiendo de otras circunstancias (por ejemplo, que tengan que ver con las relaciones internacionales), a esta tardanza no ha sido ajena la oposición de los territorios interesados (al menos en parte) a que resultasen los textos que finalmente han resultado, hasta el punto de que el EA de Ceuta fue recurrido ante el Tribunal Constitucional (el recurso resultó finalmente inadmitido por falta de legitimación: Auto de 4 de diciembre de 1995, algo, por cierto, que está directamente relacionado con el carácter de estas leyes orgánicas estatutarias y, por tanto, con el carácter de los órganos que en las mismas se prevén; contra dicho recurso se interpuso súplica, y también ha sido desestimado a principios del año en curso).

El análisis se inicia con el tratamiento de ambos territorios durante el proceso constituyente, dando cuenta de los dos preceptos a ellos referidos: el artículo 144.b) y la disposición transitoria quinta. Quien se encuentre mínimamente familiarizado con el tema sabrá que en la redacción de ambos preceptos ha sido vista casi una *contradictio in terminis*, pues mientras el segundo sólo hace referencia a la conversión de ambos territorios, bajo ciertos requisitos, en «Comunidades Autónomas», el primero tiene por objeto permitir una opción a las Cortes Generales respecto al modo de elaborar el Estatuto para los mismos, que no necesariamente ha de acabar en la conversión de los mismos

en «Comunidades». En esta breve parte inicial, además de dar cuenta del consenso que presidió —también— el tratamiento constitucional de este asunto de los territorios españoles norteafricanos, se sienta una de las bases principales del razonamiento posterior que sostiene el autor: la de que la conversión de Ceuta y Melilla en «Comunidades» a la que se refiere la disposición transitoria quinta CE ha de interpretarse como una «*posibilidad*» y no como un «*mandato imperativo*» (cursivas del mismo autor).

La segunda parte es la más extensa de todas, y a salvo de lo que diremos del cuarto capítulo después, es la que, a nuestro juicio, supone una mayor aportación, puesto que da cuenta del largo proceso negociador que tuvo lugar desde el principio hasta la reciente aprobación de ambos EEAA, y es donde, como se decía, el cargo ocupado por el autor resultó de evidente utilidad: desde los acuerdos autonómicos de 1981 entre el partido entonces en el poder (UCD) y el principal partido de la oposición (PSOE), que se forjaron sobre los Informes de la Comisión de Expertos sobre Autonomías, pasando por el proyecto de Estatuto Municipal para Melilla y por los proyectos estatutarios de principios de 1986 para estos territorios, hasta llegar a los pactos autonómicos de 1992, esta vez entre el partido en el Gobierno (PSOE) y el PP como principal fuerza de la oposición, con las subsiguientes consecuencias, se especifican en detalle las posiciones del Gobierno de turno, de las fuerzas locales de los territorios y de los partidos mayoritarios nacionales. Se trata de un autorizado y minucioso rastreo que en la mayor parte de los restantes EEAA, pese a su «superior» naturaleza, si así se quiere expresar, no se ha producido, si bien es cierto que frente a éstos en buena medida resultaron aproblemáticos.

El breve tercer capítulo lo dedica el autor a la sustanciación de los textos estatutarios en las Cortes Generales, y el quinto y último, mucho más extenso, a repasar los distintos contenidos estatutarios (organización, símbolos, competencias, financiación, traspasos, etc.), de manera que viene a ser un breve comentario a ambos Estatutos (prácticamente idénticos), pero que, frente a lo que quizá cupiera deducirse del título de la obra, no resulta, a nuestro modesto entender, el contenido más interesante de la misma. Esta cualidad corresponde, en nuestra opinión, a la cuarta parte, a la que aludimos deliberadamente en último lugar, porque con su medio centenar escaso de páginas resulta, desde el punto de vista estrictamente jurídico, que es el que en esta Revista más importa, la más relevante. En realidad, consiste en una contraargumentación a grupos locales o individuos que, en ocasiones interpretando estudios o informes de profesores o de organismos, tienen en común su rechazo a la consideración de ambos territorios como lo que jurídicamente han devenido desde la aprobación de sus Estatutos, esto es, como «*Ciudades Autónomas*», así como la pretensión de que el *status* que corresponde a los mismos es el de «*Comunidades Autónomas*».

El autor comienza esa contraargumentación partiendo de una premisa que ya expuso en la primera parte, y es que la disposición transitoria quinta, que contempla la sola posibilidad de que Ceuta y Melilla se conviertan en «Comunidades» autónomas constituye una posibilidad (el sistema autonómico español se caracteriza esencialmente por estar presidido por el principio dispositivo), pero no un imperativo para las Cortes Generales, entre otras razones por la muy simple de que, de considerarse así, la exis-

tencia del artículo 144.b) «sería superflua». A partir de aquí, razona de modo tal que llega a las dos afirmaciones que seguramente son las más relevantes que el autor hace. Por un lado, reinterpreta la STC de 14 de julio de 1981, contra lo que se ha dicho, la autonomía puede ser política —entiende el autor— sin necesidad de que el ente autonómico tenga potestad legislativa (la ausencia de tal potestad, como es bien conocido, es uno de los principales rasgos de los EEAA melillense y ceutí), siempre que disponga de suficientes facultades «gubernamentales», como así es en los casos en cuestión; eso sí, la autonomía de estos territorios no es la autonomía garantizada en el artículo 2 CE. Por otro lado, razona que la opción finalmente adoptada, y que constituía la propuesta inicial del informe de la comisión de expertos, aunque en principio es una de entre las varias posibilidades que ofrece la regulación constitucional y que él enumera, en rigor resulta ser la más conforme con la Constitución; dicha fórmula, como se sabe, conjuga la conservación de la cualidad de municipios de ambos territorios (algo que, a su juicio, nunca hubieran podido dejar de ser, puesto que la CE organiza en los artículos 137 y 140 imperativamente el Estado en municipios gobernados y administrados por ayuntamientos) con la autonomía de tales territorios, esto es, disponen del régimen propio de las entidades locales completado con otro régimen que los aproxima al de las Comunidades Autónomas.

En fin, la gran singularidad de los regímenes de Ceuta y Melilla tal y como finalmente se han acabado estableciendo viene determinada en función de que, si ya al artículo 144 CE se le ha definido como una «cláusula de cierre» del sistema de configuración territorial autonómico, su concreto apartado *b)* puede ser definido —acaba afirmando el autor en la última de esta parte dedicada a «Las grandes cuestiones»— «como el “cierre” de la “cláusula de cierre”».—*César Aguado Renedo*.

BURT NEUBORNE: *El papel de los juristas y del imperio de la ley en la sociedad americana*, traducción de Montserrat Cuchillo Foix, Ed. Civitas, Madrid, 1995, 157 págs.

De Churchill procede el que, con el tiempo, ha llegado a ser un buen argumento práctico en favor de la democracia: se trata de una forma horrible de gobierno, pero infinitamente mejor a cualquier otra alternativa. Un argumento similar puede valer para justificar la atribución a los jueces de un papel estelar en la garantía del orden que la Constitución establece: hay razones de peso para dudar que ésta sea la solución ideal, pero en conjunto los logros de este sistema han compensado sus riesgos y deficiencias, y hasta ahora ninguna otra alternativa se ha revelado más prometedora. Es posible que este tipo de argumento, válido como reclamo de publicidad comparativa, sirva para impulsar hacia la democracia a sociedades que han padecido sus «alternativas» y, sin demasiada convicción, para presentar a la garantía judicial como la barrera interna mejor dispuesta frente a los desmanes del poder. Por lo demás, el argumento poco tiene de reconfortante. Conquistado el gobierno democrático, una sociedad no puede seguir ignorando los problemas estructurales de la democracia, uno de los cuales, y no el menor, es

el peligro siempre latente de que la mayoría ahogue legítimas aspiraciones de la minoría y que grupos sociales débiles queden al margen de los beneficios del sistema.

Un orden constitucional deseable, indica el autor de este libro, es aquel capaz de combinar y mantener en equilibrio «tres D»: Democracia, Descentralización y Dignidad. Cada una de estas «D» se presenta como un desafío, como una meta y como una advertencia constante de lo que se puede perder y de lo que hay que conseguir. El profesor Neuborne se propone contar cómo ha venido funcionando en Estados Unidos este «modelo de las tres D» o, más concretamente, qué es lo que ha permitido que el modelo funcione y cómo se ha evitado su anquilosamiento por el paso del tiempo. La tarea de reparar las grietas y reforzar la estructura que una vez se diseñó en la Constitución la asumieron tempranamente jueces y abogados y la han desempeñado con notable eficacia.

No es un relato, el que hace Neuborne, complaciente con la historia constitucional de su país ni es su objetivo, como advierte en la presentación, componer una alabanza del sistema americano de control de la constitucionalidad. Pero el tono es, y esto puede considerarse contracorriente, decididamente optimista. Si la aventura constitucional norteamericana dura ya más de doscientos años y la empresa ha funcionado más bien que mal, buena parte del éxito debe atribuirse no a la fortuna ni a la clarividencia de los fundadores, sino a generaciones de jueces, abogados y juristas que con soluciones imaginativas fueron capaces de infundir vida al texto seco de la Constitución y hacer de ella una guía intemporal. En un tiempo como el actual, en el que la academia está volcada en denunciar pasados y presentes excesos creativos de los jueces y abundan los escritos sobre el poder contramayoritario y sus problemas de legitimidad, Neuborne prefiere mostrar la otra cara de la moneda y desenmascarar la pretendida neutralidad de ciertos escrúpulos metodológicos.

La Constitución federal se considera por muchas razones un documento admirable, pero hecho por hombres, inevitablemente imperfecto. Los constituyentes pretendieron asegurar para las generaciones futuras los beneficios de la libertad (*the blessings of liberty*) tal y como ellos los pudieron concebir. El autor no ahorra los elogios al rememorar lo que supuso la introducción del *Bill of Rights* en el cuerpo de la Constitución e insiste en la necesidad de leerlo sin traicionar lo que fue y debe seguir siendo su significado profundo, «un gran canto a la libertad individual y no simplemente... una serie de fragmentos inconexos». Madison no enumeró los derechos al azar. Una estructura interna deliberada y coherente justifica que la primera enmienda sea la primera de todas, explica que la segunda preceda a la tercera y así sucesivamente, hasta la lógica conclusión que encierran las enmiendas novena y décima. El cuadro de derechos y libertades hoy vigentes no se limita ni coincide con los mencionados en las diez primeras enmiendas, pero todos ellos están vinculados al núcleo originario en virtud de esa precisa estructura interna en la que los jueces han sabido anclar las exigencias de protección de la dignidad de la persona. Para leer el *Bill of Rights* y para entenderlo es preciso trascender el texto.

Neuborne está de acuerdo con quienes consideran que el juez americano contempla el texto constitucional como el primer capítulo de una novela por entregas. A los fundadores se debió la escritura del primer capítulo y cada generación judicial posterior ha

añadido otros nuevos que enlazan con los anteriores a través del sistema de principios y precedentes que garantiza la secuencia de la trama. El profesor Neuborne ha elegido detenerse en dos de sus episodios.

El primero trata del significado, la historia, los logros y los problemas de la protección de las libertades previstas en la Primera Enmienda, la que en sentido amplio se ocupa de la protección de la libertad de expresión, la libertad de asociación y la libertad ideológica, religiosa y de culto. El segundo le permite volver sobre las páginas que dejó escritas el Tribunal Warren, que a lo largo de veinticinco años fue capaz de transformar radicalmente el panorama de los derechos civiles y, mediante una jurisprudencia arriesgada y agresiva, puso los medios para acabar con siglos de injusticia racial y discriminación, lamentablemente fomentadas o consentidas desde el poder.

El lector encontrará en este libro una descripción breve pero eficaz del funcionamiento del sistema americano de control de constitucionalidad, de las fórmulas de garantía judicial de los derechos y, en general, del significado práctico del Estado de Derecho. Guiado por el autor, se detendrá en algunos de los hitos fundamentales en la construcción del sistema constitucional hoy vigente en los Estados Unidos. Pero además se verá desafiado, lo quiera o no, a tomar postura. El profesor Neuborne es, además de un académico prestigioso, un abogado comprometido desde hace mucho tiempo con la causa de los derechos, dotado de indudable capacidad de persuasión. Su manera clara y directa de enfocar lo que han sido y son problemas acuciantes de las sociedades democráticas —desde luego no exclusivos de la sociedad americana— no es en absoluto parcial. Es a la hora de examinar y sugerir respuestas cuando su posición deja de ser neutral: es francamente «activista». Lo advierte desde el principio, reconociendo los peligros de otorgar a los jueces un papel decisivo en la reescritura de la Constitución no ve las ventajas de apartarlos de la primera línea y, desde luego, mostrarse escéptico y desconfiado en este asunto es también tomar partido.

Conocer la peculiar experiencia constitucional americana tiene interés por muchas razones para los juristas europeos. Quienes piensen que aquí como allí queda mucho por hacer, posiblemente coincidirán con Neuborne en considerar una tarea apremiante la de acometer «el estudio comparado de las instituciones democráticas con el objetivo de mejorar el proceso democrático».—*María Angeles Ahumada.*