

TOMÁS DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI: *El sistema europeo de distribución de competencias*, Thomson-Civitas, Madrid, 2006, 226 págs.

Bien pudiera decirse, a la luz del papel que viene jugando el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en la conformación del Derecho Co-

munitario, que la más efectiva cesión de competencias a favor de las instituciones comunitarias no se ha de buscar en los poderes del Consejo, de la Comisión o del Parlamento Europeo, sino más bien en las atribuciones jurisdiccionales de dicho Tribunal que le permiten, entre otras actuaciones, decretar que las disposiciones o actos de los Estados miembros, no son conformes al Derecho comunitario. Ahí radica la clave de bóveda de la cesión de soberanía a favor de la Unión Europea; es la posición del TJCE, derivada de los procedimientos jurisdiccionales que se pueden instar ante el mismo y de los efectos de sus sentencias, la que ha permitido que el Derecho Comunitario actúe como tal (efecto directo, primacía) en el seno de cada Estado, y de que esa eficacia que le es característica se haya extendido más allá del Derecho Comunitario efectivamente aceptado por todos y cada uno de los Estados miembros (el Derecho originario), abarcando también al Derecho derivado de la organización supranacional.

Esta evidencia explica el peculiar tratamiento jurídico que se ha de dar doctrinalmente al Derecho comunitario; y ello justifica, también, que unas cuantas decisiones del TJCE sean capaces de poner en movimiento los mecanismos doctrinales de conceptualización y de definición de categorías jurídicas en el ámbito de ese Derecho. Así ha ocurrido, por ejemplo, con las Sentencias dictadas en los asuntos C-491/01, sobre presentación de productos de tabaco, y C-376/98, sobre publicidad y patrocinio de productos de tabaco. Precisamente, estas decisiones están en la base de buena parte del hilo argumental seguido por T. de la Quadra-Salcedo en su monografía sobre «El sistema europeo de distribución de competencias».

El punto de partida, la precomprensión de la que parte el autor sobre el modo de organizarse el reparto de competencias en el ámbito europeo, es nítida en todo el trabajo y empapa todo su razonamiento. Así, ante un reparto peculiar de competencias como el previsto en los Tratados europeos, donde la regla son las cláusulas de atribución funcional de competencias y donde se contienen dos previsiones competenciales también funcionales pero genéricas como la de armonización (arts. 94 y 95 TCE) y la de flexibilidad (art. 308 TCE), T. de la Quadra-Salcedo considera que las mejores garantías de los Estados, frente a la actuación expansiva de las instituciones comunitarias a partir de dichas cláusulas, son de carácter político y no de naturaleza jurisdiccional. Esta *declaración* de principios, anclada en buena parte del discurso en el referente americano, encuentra su mejor plasmación cuando el autor, siguiendo a su maestro el profesor Aragón, desconfía de la suficiencia de la jurisprudencia del TJCE y de una construcción y delimitación tópica del alcance de las competencias genéricas de las instituciones comunitarias (pág. 100).

El análisis que realiza T. de la Quadra-Salcedo sobre el reparto de competencias en el ámbito europeo es minucioso, y constantemente la lógica de su razonamiento jurídico parece incontrovertible a la luz de las previsiones del Tratado y de las propias resoluciones del TJCE. De este modo, la inadecuación de la vía jurisdiccional de tutela de las competencias materiales *retenidas* (o *no atribuidas*) por los Estados miembros se demostraría, entre otros aspectos, porque ni las limitaciones materiales (por ejemplo, la exclusión de materias *armonizables* en distintos preceptos del Tratado —arts. 13.2, 129, 133.6, 137.2, 149.4, 150.4, 151.5 y 152.2—), ni las previsiones procedimentales (elección de la base jurídica adecuada a partir del criterio del centro de gravedad) previstas en los Tratados son suficientes para recortar el alcance de las competencias de la Comunidad y contener la *vis expansiva* de la que dispone la Unión para *empapar* cualquier ámbito material con el objetivo (el *pretexto*) de garantizar el mercado intracomunitario. Ésta sería, por lo demás, la toma de posición asumida por el propio TJCE, como quedaría claramente de manifiesto en la Sentencia sobre *publicidad y patrocinio de los productos de tabaco* y en otras decisiones a las que se remite esta última.

Aún más, teniendo en cuenta la centralidad de esta jurisprudencia del TJCE en el discurso del autor, puede resultar de interés traer a colación algunas sentencias de este Tribunal en el ámbito de las competencias de la Unión en el pilar de la cooperación policial y judicial y su ejercicio a través de las decisiones marco. En concreto, la Sentencia *Comisión c. Consejo* de 13 de septiembre de 2005, asunto C-176/03, donde el TJCE afirma la inadecuación de la decisión marco y la adecuación de la directiva para establecer disposiciones comunes a los Estados miembros en materia de delitos medioambientales. Lo cual supone, en definitiva, que la opción del Consejo por adoptar un acto de carácter intergubernamental (decisión marco, *unanimidad*) ante las implicaciones políticas de la materia, es anulada por el TJCE en favor de la *comunitarización* del asunto (directiva, mayoría cualificada). Una línea de actuación del Tribunal que ha tenido continuidad, recientemente, en la Sentencia de 23 de octubre de 2007, *Comisión c. Consejo*, asunto C-440/05, también sobre una decisión marco.

Aquí podría decirse, tomando como referencia el punto central del discurso de T. de la Quadra-Salcedo, que la *garantía política* del Consejo para preservar los intereses estatales respecto de las disposiciones de la Unión cede ante el TJCE y su *opción* jurisprudencial por acrecer el *ámbito* de las mayorías cualificadas (*directivas*); y ello aunque el Consejo pretenda explícitamente la *unanimidad*, con la garantía añadida que ello conlleva para las posiciones estatales, con el objeto de eludir la decisión por mayoría cualificada, como ocurre en los casos que dan lugar a las referidas sentencias.

Pero si crítico se muestra el autor respecto de la capacidad de la jurisprudencia para delimitar el reparto de materias competenciales (y de competencias materiales) en estructuras políticas con un reparto vertical del poder como pueda ser la Unión Europea, y de su capacidad para resolver conflictos de atribuciones con arreglo a criterios materiales (al menos en el ámbito comunitario), T. de la Quadra-Salcedo apunta en la misma dirección cuando se trata de valorar si los Tratados europeos, como las constituciones de cualquier Estado con descentralización política, pueden llegar a establecer un reparto de competencias por materias preciso del que quepa deducir cuál es el espacio de decisión propio de cada uno de los entes territoriales. En definitiva, la conclusión de T. de la Quadra-Salcedo sería que, por más que se intente aclarar el reparto de títulos competenciales entre las distintas instancias de poder, el criterio de competencia y su salvaguarda por el correspondiente órgano jurisdiccional apenas podrá ser efectivo allí donde sigan existiendo competencias de carácter transversal atribuidas al ente territorial central. Así habría sido en los Estados Unidos desde prácticamente sus orígenes, así sería en los Estados europeos con descentralización política, y así sería también en la Unión Europea.

Según las conclusiones del autor, hay un criterio más apto para resolver los conflictos de competencia en espacios políticos con distribución territorial del poder, la prevalencia (o primacía) de las disposiciones adoptadas en la unidad territorial superior. La causa de esta conclusión habría de buscarse, como se ha dicho, en la imposibilidad de compartimentar toda la realidad material en títulos competenciales perfectamente repartidos entre los diversos entes territoriales. Más aún, como pone de relieve T. de la Quadra-Salcedo, un reparto de competencias de carácter material y no de carácter funcional tampoco puede evitar que determinados títulos competenciales de la unidad política superior actúen, en la práctica, como competencias transversales que pueden llegar a cualquier ámbito material, como ha ocurrido con la cláusula de comercio en los Estados Unidos, y ha ocurrido o puede ocurrir en España, decimos nosotros, con la planificación general de la economía o con la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de las obligaciones.

Por tanto, lo que el autor postula para el ámbito europeo lo defiende también, con la misma intensidad, en otros espacios de poder, como ha hecho en su tesis doctoral respecto de los Estados Unidos (y la Unión Europea), o lo viene haciendo en los últimos años respecto de España en su investigación sobre la legislación básica. La conveniencia o necesidad de garantías políticas que permitan a los entes territoriales *inferiores* participar en la adopción de decisiones de la unidad territorial *superior* es sólo el corolario de todo lo anterior.

Como nuestro entendimiento de lo que es un reparto de competencias cuando estamos ante una distribución territorial del poder es muy diferente al que defiende T. de la Quadra-Salcedo, rebatir su ajustado razonamiento extendería en exceso esta recensión. Afortunadamente, podemos remitirnos al también muy apreciable trabajo de A. Arroyo Gil publicado a propósito de este libro para aliviarnos de parte de ese cometido (1). En cualquier caso, creo que puede resultar de interés realizar algunas matizaciones acerca de determinados basamentos en que sustenta su posición doctrinal T. de la Quadra-Salcedo porque, como se acaba de apuntar, buena parte de sus investigaciones vienen gravitando sobre el tema de la articulación de las competencias en espacios con distribución territorial del poder y está, por ello, especialmente versado en la materia.

En primer término, quizá convenga recelar también de las garantías políticas como solución *ideal* para pacificar los conflictos competenciales entre entes territoriales que ocupan un mismo espacio de poder, que es el objetivo al que han de servir el Derecho Constitucional (si queremos, también en su dimensión comunitaria) y los distintos mecanismos, jurisdiccionales y políticos, contenidos en las respectivas normas fundamentales. Cabe recelar, evidentemente, de que el Senado de los Estados Unidos cumpla adecuadamente esa finalidad garantista. De partida, la Constitución de 1787 incorpora un entendimiento de los senadores como cargos públicos de la Unión, que se confirma posteriormente cuando pasan a ser *funcionarios* remunerados con los fondos de la Federación y cuando posteriormente, con la XVII Enmienda, pasan a ser designados por los ciudadanos de los estados y no por las correspondientes legislaturas. En *El Federalista* tanto Madison como Hamilton se pronuncian en contra de que el senador pueda convertirse en esclavo de los humores y caprichos del pueblo o de la legislatura de su estado, rechazando una vinculación de intereses y de representación entre los senadores y su estado que no ha aceptado tampoco el Tribunal Supremo [*United States Term Limits, Inc. v. Thornton* (1995); *Cook v. Gralike et al.* (2001)]. Y también es sabido que cuando se trata de esa participación, aunque la misma se articule de manera vinculada, los *portadores* de los intereses territoriales no actúan necesariamente según ese criterio (como ocurre con frecuencia en el *Bundesrat* alemán).

En la Unión Europea, los Estados miembros tienen la capacidad de *limitar* los ámbitos materiales de actuación comunitaria, y preservar sus competencias, a través del Consejo. Pero esa capacidad se ha visto reducida a me-

---

(1) «Los principios de competencia y prevalencia en la resolución de los conflictos competenciales», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 80, 2007, págs. 407 y ss.

didada que el criterio de la unanimidad ha sido reemplazado por el de la mayoría cualificada. Es claro que ese paso era necesario para lograr avanzar en la integración en una Unión cada vez más ampliada, y debe aceptarse también que el sistema de la mayoría cualificada sigue dotando a los Estados de un margen de maniobra relevante para preservar sus competencias a través de la formación de una minoría de bloqueo que impida la adopción del acto comunitario. Pero es preciso señalar, también, que esta garantía política dotada de una cierta efectividad no es el único remedio del que disponen los Estados para tutelar sus intereses y competencias en el ámbito comunitario, ni es tampoco el principal, ni es *autosuficiente*.

Puede decirse, así, que lo que se contiene propiamente en los Tratados es un entramado de garantías, jurisdiccionales y políticas, cuyo objeto es armonizar, en la medida de lo posible, los intereses de la Unión Europea y los de los Estados. Unas lo hacen previniendo el conflicto, como ocurre con la preeminencia del Consejo (y, por extensión, de los Estados miembros que en él deciden) en la adopción de los actos comunitarios, o como acontece con la casi exclusividad de aquél en los pilares intergubernamentales. Otras, sin embargo, se prevén para resolver los conflictos cuando efectivamente se producen, y ahí actúa la garantía jurisdiccional del TJCE. En definitiva, las garantías que gravitan en torno al «principio de atribución» expresamente incorporado a los Tratados no se pueden valorar en una especie de aislamiento ni obviando que integran un «sistema constitucional».

De este modo, parece claro que la aceptación por parte de los Estados miembros, a través de los Tratados, del sistema de la mayoría cualificada o de las competencias funcionales de la Comunidad no puede entenderse sin considerar, al mismo tiempo, que dichos Estados disponen de una legitimación privilegiada ante el TJCE para impugnar cualquier acto comunitario por cualquier motivo, incluidos los vicios de incompetencia; causa de anulación de las actuaciones comunitarias que no es predicable únicamente respecto de los conflictos horizontales entre Instituciones u órganos comunitarios con capacidad decisoria, sino que es un criterio que puede servir también para los recursos interpuestos por los Estados miembros frente a los actos de la Unión Europea y, en consecuencia, para las vulneraciones del «principio de atribución».

Además, no puede obviarse tampoco que los Estados disponen de la capacidad de *predeterminar* la orientación jurisdiccional del TJCE, desde el momento en que es competencia de los Gobiernos de los Estados miembros designar de común acuerdo a los jueces y abogados generales que integran dicho Tribunal. Parece innecesario recordar, en este sentido, la importancia que reviste la atribución de esta competencia de designación en la organiza-

ción de la jurisdicción suprema de cualquier comunidad política (Tribunal Supremo en los Estados Unidos; tribunales constitucionales europeos), al margen de que luego los designados actúen con absoluta independencia y según criterios jurisdiccionales, conforme a Derecho. Todo esto no es obstáculo para que dicha competencia de designación tenga una proyección de garantía política para los Estados miembros, aún mayor, quizás, que su intervención en la elaboración del Derecho Comunitario a través del Consejo.

En definitiva, podría decirse que se trata más bien de una cuestión de *judicial behavior* que el TJCE no haya recorrido aún la vía de la declaración de nulidad de los actos comunitarios por vicios derivados de la vulneración de los límites de las competencias y de los objetivos atribuidos por los Tratados (arts. 5 y 230 TCE). Límites que en la propia jurisprudencia del Tribunal han servido para declarar la falta de competencia de las instituciones comunitarias para adoptar determinados actos (de manera relevante, el Dictamen 2/1994, de 28 de marzo de 1996, sobre la incorporación de la Unión Europea al Convenio Europeo de Derechos Humanos). Por tanto, la propia existencia del TJCE, la legitimación privilegiada ante su jurisdicción y la codificación en los Tratados de límites materiales a la actuación de las instituciones comunitarias, son elementos esenciales en la estructura europea de atribución de competencias aptos para que pueda darse un nuevo estadio en la jurisprudencia comunitaria donde las actuaciones de la UE se enmarquen materialmente, y no sólo a través de procedimientos (bases jurídicas) o de principios de contornos escasamente definidos (proporcionalidad, subsidiariedad, cooperación leal) de los que T. de la Quadra-Salcedo recela acertadamente.

De ahí que, en contra de lo que opina el autor (pág. 204), los intentos por dotar de una mayor certeza jurídica al ámbito competencial de la Unión Europea a través de la reforma de los Tratados pueden ser vistos no como intentos vanos (por artificiales) de limitar materialmente a la Comunidad, sino como contrapesos necesarios que, en el proceso de integración, están al servicio de los Estados miembros y, lo que también es relevante, al servicio de las estructuras que en el seno de éstos más ven recortados sus poderes y competencias (parlamentos nacionales, entes territoriales subestatales). En otras palabras, una delimitación más clara de las competencias a través de los Tratados no garantiza que el TJCE actúe efectivamente como garante de las competencias retenidas por los Estados miembros, pero le sitúa en las condiciones para que pueda actuar en ese sentido y para que lo haga con mayor certeza y de un modo menos *tópico*.

Por lo demás, que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas no haya cumplido esa función arbitral y no haya actuado aún como una juris-

dicción de conflictos (verticales) se explica por varios motivos que tienen que ver, más bien, con lo que distingue a la Unión Europea de las Federaciones que con lo que le asemeja a éstas, que es lo que defiende, sin embargo, T. de la Quadra-Salcedo en su libro.

En efecto, no se trata tan sólo de que la Unión Europea siga siendo una organización supranacional integrada por Estados que retienen su soberanía originaria, lo cual se proyecta, entre otros aspectos, en la centralidad del Consejo en el ámbito institucional de la Unión. La diferencia que es especialmente relevante en el sentido que estamos explicando es la que se deriva de la articulación de ordenamientos, puesto que en el ámbito de la Unión Europea subsisten dos órdenes *constitucionales* con vocación de superioridad. El comunitario, sustentado por el principio de primacía tanto del Derecho originario como del derivado frente a cualquier norma estatal (incluida la Constitución); y el de cada Estado miembro, anclado en la supremacía de la correspondiente Constitución frente a cualquier norma que se incorpore, por la vía constitucional que sea, al ordenamiento interno (incluidas las del ordenamiento comunitario —originario y derivado—).

Se trata, por tanto, de que los Estados miembros disponen, cada uno de ellos, de un guardián *privativo* del correspondiente orden constitucional interno y, por extensión, de las competencias no atribuidas a la Unión Europea que constituyen su núcleo *intransferido* (y, en algunos casos, *intransferible*, si no es con el final del Estado) de soberanía. La toma de posición del Tribunal Supremo danés o del Tribunal Constitucional alemán respecto de los actos comunitarios amparados en el art. 308 TCE es una buena muestra de lo dicho. Algo a lo que tampoco ha podido sustraerse el Tribunal Constitucional español, aunque con matices, cuando en su Declaración 1/2004 se refería a la compatibilidad del principio de primacía del Proyecto de Tratado Constitucional con la supremacía de la Constitución afirmando que «En el caso difícilmente concebible de que en la ulterior dinámica del Derecho de la Unión Europea llegase a resultar inconciliable este Derecho con la Constitución española..., en última instancia la conservación de la soberanía del pueblo español y de la supremacía de la Constitución que éste se ha dado podrían llevar a este Tribunal a abordar los problemas que en tal caso se suscitaban» (FJ 4.º *in fine*).

Por todo lo dicho, a día de hoy el reparto de competencias entre Estados miembros y Unión Europea que se deriva, de modo embrionario, de los Tratados vigentes, no depende aún de un único guardián jurisdiccional; dicho reparto se configura como una especie de telón de fondo donde juegan sus respectivos papeles las distintas jurisdicciones supremas del ámbito europeo. Y juegan esos papeles, si se permite la expresión, *amagando* pero no

*dando*, porque la complejidad de la integración europea así lo reclama. Dicha complejidad conlleva que los tribunales constitucionales estatales adquieran de vez en cuando de que bajo la Constitución suprema no tienen cabida determinadas decisiones comunitarias o determinadas decisiones estatales de incorporación del Derecho europeo, pero sin llegar a colapsar el sistema arrojándose un control ordinario del Derecho comunitario. Y conlleva, a su vez, que el TJCE, como contrapartida (*balance*) de lo anterior, actúe sobre todo como árbitro de los conflictos de atribuciones entre instituciones o como juez de los incumplimientos estatales, pero no todavía como árbitro de los conflictos competenciales entre la Unión y los Estados miembros, al menos desde un enjuiciamiento de los actos comunitarios a partir de parámetros de validez de naturaleza competencial, aunque no descarte hacerlo, por ejemplo, por la vía indirecta del criterio de la base jurídica (Sentencia en el asunto C-376/98 ya referida).

Como bien apunta T. de la Quadra-Salcedo, esto último es algo bien distinto a una limitación competencial de las actuaciones de la Unión Europea; en esa Sentencia el TJCE rechaza que las instituciones comunitarias no pudieran incidir de ningún modo sobre la materia controvertida, basando su juicio de nulidad en la falta de adecuación entre los medios previstos en el acto comunitario y el fin armonizador buscado con el mismo. De cualquier forma, tampoco este modo de enjuiciar del TJCE supone excluir que debajo de una impugnación estatal resuelta según los criterios referidos subyazca un conflicto de carácter competencial; como subyace, en nuestro ordenamiento, cuando las Comunidades Autónomas o el Estado se sirven de la vía contencioso-administrativa para impugnar una actuación de uno de esos entes territoriales que incide, directa o indirectamente, en las competencias del recurrente.

El monopolio del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en el enjuiciamiento de la validez de los actos comunitarios impugnados por los Estados miembros permite a aquél un margen de maniobra relativamente amplio para servir de diferentes criterios jurisdiccionales con el objeto de determinar la nulidad de dichos actos y para eludir, si así lo considera, el criterio de la vulneración de los límites competenciales de la Unión Europea. Pero este criterio está latente en los Tratados, se establece de modo general en el art. 5 TCE (de modo menos claro en el art. 5 TUE), y se concreta a través de cláusulas que establecen límites materiales a la acción de la Comunidad, como se ha dicho; y ello supone que en cualquier momento dicho criterio pueda erigirse como un canon más, o como el canon principal, de valoración del Derecho comunitario derivado. Quizá cuando el principio de primacía de este último vaya ganando terreno al de supremacía de los textos constitucionales y, correlativamente, los tribunales constitucionales vayan

cediendo terreno al TJCE en la salvaguarda de las competencias retenidas por los Estados miembros.

Ésa es, en definitiva, la lógica de las jurisdicciones constitucionales cuando actúan como jurisdicciones de conflictos en espacios con descentralización territorial del poder; y así es, al menos en la Europa continental, fundamentalmente a partir de la Constitución de Weimar (la *staatsgerichtsbarkeit*). La prevalencia (o la primacía) como único criterio para resolver los conflictos normativos en dichos espacios puede explicarse, quizás, en un sistema jurisdiccional sin una jurisdicción especializada (entre otros asuntos, en cuestiones competenciales), como lo es, sin embargo, la jurisdicción constitucional o la del TJCE. Pero cuando existe una jurisdicción de este tipo, especializada, que entre otras atribuciones tiene la capacidad de anular disposiciones normativas incluso de rango legal (*legislador negativo*) por cualquier motivo (incluidos los *vicios de incompetencia*), la prevalencia deviene un criterio de difícil encaje y virtualidad práctica, como ha ocurrido de hecho en el ordenamiento constitucional español, a no ser que el sistema le dote de una relevancia mayor en atención a la complejidad del correspondiente ordenamiento, como ha ocurrido en el ámbito comunitario. Pero, es necesario reiterarlo, esa relevancia no es exclusividad; es una relevancia la del principio de primacía que dota a los jueces y tribunales de los Estados miembros de unas facultades tan exorbitantes respecto de las fuentes normativas de su ordenamiento de origen (STC 58/2004) que no puede entenderse, creo yo, sin la salvaguarda que puedan encontrar los Estados miembros a sus competencias en el TJCE.

Al releer lo escrito hasta aquí sobre el trabajo de T. de la Quadra-Salcedo uno siente la sensación de haber realizado un razonamiento paralelo al seguido por el autor, basado en otra precomprensión distinta, de modo que se percibe una cierta impotencia para lograr un discurso convincente contrapuesto al del libro que se reseña. Pero eso es virtud, creo, del análisis doctrinal bien trabado que se contiene en esta obra. Como quiera que sea, me parece conveniente una apostilla final en relación con las últimas reflexiones contenidas en el libro, donde el autor parece achacar a aquéllos que consideran mejorable el reparto de competencias en Europa o, por extensión, en otros ámbitos políticos, el intento vano de armonizar sin tensiones unidad y diversidad, de encontrar «una delimitación competencial clara y perfecta que garanti[ce] la proporción ideal de unidad y autonomía».

Como bien apunta en otros pasajes T. de la Quadra-Salcedo, todo reparto de competencias es, por definición, artificial e incapaz de aprehender toda la realidad. Eso supone, parece claro, que el conflicto competencial no se elude mejor con un reparto de competencias que con otros, porque en definitiva cualquiera de esos repartos es fruto de muy distintas circunstancias que de-

terminan lo que finalmente se plasma en el correspondiente texto constitucional. Dicho esto, no creo que ningún estudioso serio del Derecho Constitucional considere que es misión de la Constitución, o de los Tratados comunitarios, establecer un reparto *acabado y definitivo*, claro y perfecto, de competencias entre las distintas instancias territoriales.

Hace tiempo que a las constituciones no se les exige tanto, ni en relación con la distribución de materias competenciales ni respecto de cualquiera otro de sus contenidos; no se les exige, en palabras de Zagrebelsky, la misión de realizar directamente un proyecto predeterminado de vida en común, sino la misión de realizar la condición de posibilidad de la vida en común. Como las constituciones, o los Tratados comunitarios, no pueden considerarse hoy la culminación de un proceso *iluminista* que instaura un orden perfecto *à jamais*, son susceptibles de mejora, también en lo tocante al reparto competencial, para hacer más factible la vida en común, también en lo tocante al equilibrio entre unidad y diversidad. Propuestas de mejora que buscan mayor certeza, mayor sujeción de la jurisdicción suprema a criterios más definidos y menos etéreos (por ejemplo, cláusulas competenciales materiales y no funcionales), propuestas que no idealizan con evitar el conflicto, sino que tratan racionalmente de domeñarlo a través del Derecho de un modo mejor.

Que eso se pueda lograr más adecuadamente a través de una jurisdicción concentrada (*especial*) que anula actuaciones con arreglo al criterio de competencia, o a través de una jurisdicción difusa (la *ordinaria*) que inaplica disposiciones con arreglo al criterio de la prevalencia, o integrando ambas posibilidades, es, a la postre, una cuestión de perspectiva. Una de ellas, como se ha querido decir en esta recensión, se halla muy bien defendida en el libro «El sistema europeo de distribución de competencias» de T. de la Quadra-Salcedo.

*Carlos Ortega Santiago*