

SOBRIDO PRIETO, M.: *Las Comunidades Autónomas ante el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas*, Edit. Instituto Universitario de Estudios Europeos “Salvador de Madariaga” / tirant lo blanch, Valencia, 2003, 518 páginas.

Jorge Antonio Quindimil López

Tras muchos años persiguiendo un protagonismo cada vez mayor en la integración europea, las regiones han entrado con fuerza en el actual debate sobre el futuro de la Unión Europea (en adelante, UE) que se está desarrollando en el seno de la Convención. Si tomamos como referente la última revisión del anteproyecto de Tratado constitucional, podemos comprobar cómo la presencia de las regiones en la futura UE va a experimentar un importante salto cualitativo. En efecto, las menciones expresas al hecho local y regional se han multiplicado considerablemente, sobre todo, en aspectos de una trascendencia práctica tan importante como el principio de subsidiariedad, el procedimiento de adopción de decisiones o la participación procesal ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas o Tribunal de Primera Instancia (en adelante, TJCE/TPI). Es decir, estamos en condiciones de afirmar que si el actual anteproyecto de la Convención se materializa en un futuro Tratado constitucional, las regiones se convertirán en protagonistas oficiales, directas y expresas de la integración europea, por primera vez en su historia.

Además de su indudable valor intrínseco, la obra de la profesora Sobrido adquiere un valor añadido en este contexto de relevancia histórica. Nos encontramos ante una obra del máximo interés para comprender la evolución y la posición actual de los entes subestatales dentro del proceso de integración europea y, especialmente, dentro del entramado judicial comunitario. Comparto incondicionalmente las palabras del profesor Sobrino en el Prólogo del Libro, en el sentido de que “la plena participación de las regiones europeas en los mecanismos procesales va en la línea de fortalecer una Comunidad de Derecho como es, también, la Unión Europea” (página 15).

El Capítulo Primero de la obra, que lleva por título “Las vías de acceso de las Comunidades Autónomas al Tribunal de Justicia y al Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas”, contiene un minucioso y esclarecedor análisis de la delimitación subjetiva de los entes subestatales. Como no puede ser de otra forma, esta tarea previa se convierte en imprescindible a los efectos de abordar con propiedad y con fundamento el objeto principal de la obra, que no es otro que la participación de las Comunidades Autónomas ante el TJCE y el TPI. Si el trabajo propuesto en la obra es analizar una actividad (participación ante el TJCE/TPI), la secuencia lógica del análisis debe comenzar por delimitar el perfil del sujeto que realiza tal actividad (entes subestatales).

En este Capítulo, y partiendo de *la caracterización de los entes subestatales en el procedimiento comunitario* (Epígrafe I), la autora realiza un recorrido ascendente en busca de una *noción de ente subestatal comunitario* (Epígrafe V) aplicable o reconocible no sólo en el ámbito procesal comunitario, sino en el proceso de integración en general. Este recorrido consiste en una labor de contraste entre las diferentes categorías de sujetos dotados de legitimación procesal ante el TJCE, a saber, los Estados miembros, los poderes públicos comunitarios y los particulares. Este arduo ejercicio de contraste tiene la doble finalidad de averiguar con qué categoría procesal cabe identificar, en caso de que fuese posible, a los entes subestatales o, en su defecto, si existe una categoría propia de ente subestatal comunitario. De esta forma, y en pro de este objetivo, se suceden los epígrafes en los que se perfila una eventual caracterización de *los entes subestatales como Estados miembros* (Epígrafe II), *como poderes públicos comunitarios* (Epígrafe III) y *como particulares* (Epígrafe IV).

La consecuencia principal e inmediata que extrae Marta Sobrido de este primer Capítulo es una doble conclusión. En primer lugar, y desde un punto de vista procesal y del proceso de integración en general, la autora concluye que “no puede afirmarse la existencia de una categoría comunitaria de ente subestatal, sino que una región será, según el caso: un EM (el EM al que pertenece), un poder público comunitario o una persona jurídica” (página 30). En segundo lugar, y derivado de esto último, resulta que “la vía de acceso de las regiones al TJCE/TPI es a través de la categoría de ‘persona jurídica’” (página 30). De esta forma, la profesora Sobrido cumple su objetivo de lograr una adecuada y precisa calificación procesal de las regiones que legitime el ulterior estudio de su actividad judicial comunitaria.

A continuación, después de este intenso y productivo trabajo de conceptualización de los entes subestatales en el marco comunitario, la autora procede a engranar los múltiples aspectos relevantes de lo que es propiamente la participación de las regiones ante el TJCE/TPI. La autora aborda los aspectos nucleares de su trabajo desde una doble perspectiva obtenida, como nos explica, de la propia “estructura procesal comunitaria que se articula en dos niveles: el del TJCE/TPI (juez de Instituciones y EEMM y, excepcionalmente, de particulares) y el del juez nacional (juez ordinario de los particulares)” (página 31). A ambos aspectos dedica, respectivamente, los Capítulos Segundo y Tercero.

En el Capítulo Segundo, bajo el título “El Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia”, comienza por situar al principio de subsidiariedad como “razón última” (página 143) de la *organización procesal comunitaria* (I) y, en consecuencia, también de la participación de *las regiones como partes principales* (II) o, en su defecto, *como partes coadyuvantes* (III) en un proceso judicial comunitario.

El primer epígrafe se consagra a la presentación y desarrollo de la idea de una estructura judicial comunitaria imbuida por un principio de subsidiariedad, o “subsidiariedad estructural”, del que la autora propone dos vertientes: “una *subsidiariedad-descentralización* (razones de control, razones de eficacia) a la que quizá las dimensiones de este proceso (cada más EEMM, cada vez más parcelas comunitarizadas) pueden llegar a aconsejar la incorporación de cierta *subsidiariedad-proximidad* (razones de cercanía, de proximidad)” (página 148).

El colofón a este primer epígrafe sobre la organización procesal comunitaria lo pone una breve referencia a las particularidades que presentan las ayudas de Estado, analizadas en detalle en los correspondientes apartados de la obra.

Los dos restantes epígrafes del Capítulo Segundo constituyen la esencia del libro objeto de la presente recensión, pues en ellos se analiza, propiamente, la participación directa de las regiones en el proceso ante el TJCE/TPI. Ambos epígrafes son concebidos conforme a un mismo patrón que consiste en una inicial referencia a la regulación de los

mecanismos procesales en los Tratados comunitarios, seguida de un análisis sesudo y detallado de la práctica jurisprudencial. Como avanzamos, la obra es prolija en doctrina, pero fundamentalmente en jurisprudencia, y la mayor parte la encontramos en estos epígrafes sistematizada de forma cronológica, lo que facilita el seguimiento de su evolución.

La autora comienza por analizar la participación de las regiones como partes principales a través de las principales categorías de recursos directos, cuales son el recurso de anulación y el recurso por incumplimiento, así como a través de la vía que permiten las cláusulas compromisorias. El epígrafe se cierra con una breve referencia a los mecanismos procesales todavía no ejercitados por las regiones, como son el recurso de omisión, el de responsabilidad extracontractual y la solicitud de dictamen consultivo.

En primer lugar, se analiza el recurso de anulación, lo que se justifica por ser el que más posibilidades y por ser el único al que han acudido las regiones –además de la actuación sobre la base de la cláusula compromisoria–. Ambas razones explican que nos encontremos ante el epígrafe más amplio y elaborado de la obra.

El ejercicio de este recurso por las regiones, o entes subestatales en general, ha sido posible gracias a que “se les ha reconocido no sólo una personalidad jurídica sino también una situación jurídica propia, unos intereses propios” (página 164) lo que ha permitido que puedan actuar en calidad de personas jurídicas.

Además de analizar la relación entre las regiones y los recursos de anulación en general, la autora dedica un apartado específico a los recursos de anulación en el ámbito de las ayudas de Estado, ante la importancia de primer orden que este sector del Derecho comunitario de la competencia tiene para el análisis de la participación de las regiones ante el TJCE/TPI.

Tras el recurso de anulación, se centra el estudio en el recurso de incumplimiento. Si bien es cierto que la regulación de esta vía procesal está herméticamente cerrada a las personas físicas y jurídicas, la autora ha detectado que existen casos de recursos interpuestos con defectos de legitimación tanto activa (asunto *Región Puglia*) como pasiva (asunto *Municipio de Ischia*).

En relación con la cláusula compromisoria, se contemplan en la obra aquellos supuestos de acuerdos entre un ente subestatal y la Comisión donde se prevé el sometimiento de las controversias a la jurisdicción del TJCE.

A continuación, la autora hace un pequeño ejercicio de reflexión acerca de qué otras posibilidades podrían estar en manos de los entes subestatales para intervenir ante el TJCE/TPI. De entre todas ellas, descarta la probabilidad de un recurso de responsabilidad y la posibilidad de la solicitud de un Dictamen, y reconoce la probable interposición de un recurso por omisión ceñido al marco de las ayudas de Estado.

El último epígrafe de este Capítulo Segundo trata de la participación procesal de las regiones como partes coadyuvantes, cuya importancia se deriva principalmente de la exigencia como presupuesto de la intervención de un “interés en la solución del litigio”. Analizada la regulación de esta intervención por los Tratados, la profesora Sobrido comienza un análisis crítico y cronológico de todos los supuestos encontrados buscando en ellos “el interés que alegan los entes subestatales para justificar su intervención” (página 339).

En el Capítulo Tercero y último del Libro, se estudia el juez nacional como cauce para la intervención indirecta de las regiones ante el TJCE/TPI. Sin embargo, el objetivo de la autora en este Capítulo se centra en el estudio de las cuestiones prejudiciales, no sólo como vehículo de participación regional indirecta, sino también como mecanismo a través del cual el TJCE puede “marcar pautas en la escena judicial nacional” (página 365). Tal es el caso del desarrollo experimentado por el régimen de responsa-

bilidad extracontractual, al que la autora dedica varios epígrafes. Esta doble finalidad tiene como consecuencia que este último Capítulo se refiera sólo en parte al objeto directo de la obra –la participación de los entes subestatales ante el TJCE/TPI-, y dedique un buen número de páginas a los aspectos generales del mecanismo prejudicial.

El último epígrafe del Libro está consagrado a un tema intrincado que tiene una importancia jurídica y económica de primer orden. Se trata del estudio de las posibilidades que tiene el juez nacional de controlar las ayudas estatales. En esta materia, la autora dedicó un apartado específico, como no podía ser de otra forma, al análisis pormenorizado del controvertido asunto de las ayudas fiscales vascas.

Finalmente, la profesora Sobrido nos ofrece, de una forma clara y sistematizada, unas Conclusiones que giran fundamentalmente en torno a dos ideas: por un lado, la inexistencia de la categoría comunitaria de “ente subestatal”; y, por otro lado, la calificación de la actuación procesal de las regiones ante el TJCE/TPI como una “concesión” y no como un derecho.

La propia naturaleza del objeto de estudio en la presente obra obligó a la autora a realizar una constante y exhaustiva labor de búsqueda, de análisis y de crítica de aproximadamente 300 resoluciones del TJCE y del TPI, entre sentencias y autos. Por esta razón, la obra que estamos reseñando tiene un valor añadido, cual es el del esfuerzo personal de la autora por estructurar y fundamentar su trabajo sobre una amplia, compacta y sólida base jurisprudencial. Sin embargo, no se trata de una simple enumeración o relación de disposiciones jurisprudenciales, si no que la autora demuestra, página a página, que de cada caso es capaz de desentrañar los contenidos que mejor atienden a sus intereses científicos dentro de la obra. Además, se mueve con soltura entre tal profusión de resoluciones haciendo remisiones e intercalando referencias continuas a casos similares. De esta forma, el lector se encuentra, en múltiples ocasiones, ante un auténtico *escapate jurisprudencial* ilustrativo y esclarecedor de los aspectos materiales que en cada caso analiza la autora. De todo ello queda constancia, no sólo a lo largo del texto, sino también durante las 964 notas al pie que completan, enriquecen y sustentan la obra.

Como nos ha recordado recientemente el profesor CARDONA, “una recensión no es una loa de la obra, sino un análisis crítico, tanto positivo como negativo, de la misma”¹. A lo que debemos añadir que toda obra humana es perfecta –y aun en el improbable caso de que fuese perfecta, sería opinable y criticable-. Es por ello que me veo en la obligación de intentar buscar algún aspecto mejorable de la obra.

En este sentido, entiendo que es fácil percibir un desajuste entre el título del Libro, cuya delimitación subjetiva nos remite a las “Comunidades Autónomas”, y su contenido, que trasciende ampliamente el ámbito autonómico español pues comprende todo el espectro de regiones y municipios europeos. Es decir, el título peca por defecto, en la medida en que se trata de una obra claramente referida al concepto genérico de “ente subestatal” europeo, tanto local como regional, en el que también se incluye lógicamente a las Comunidades Autónomas, pero no exclusivamente.

La corrección formal de toda la obra y los esfuerzos invertidos en la elaboración de los Anexos rematan un trabajo digno de los mejores elogios, que en modo alguno se ve enturbiado por los inevitables errores o imprecisiones puntuales. Por todo ello, debemos felicitarnos por la aparición de este Libro que viene, además, a cubrir lagunas y a enriquecer la doctrina comunitaria dedicada al estudio del papel de las regiones en la construcción europea.

1 CARDONA LLORÉNS, J.: Recensión de la obra CICIRELLO, M. C. (dir.): *La protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale a venticique anni dalla Convenzione dell'UNESCO*, Nápoles, Editoriale Scientifica, 1997, 1446 páginas, en *Revista Española de Derecho Internacional*, números 1 y 2, Vol. LIII, 1997, p. 750.