

# EL ACCESO DE LAS REGIONES AL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

MARTA GÓMEZ DE LIAÑO FONSECA-HERRERO

*Doctora en Derecho. Profesora de Derecho Procesal de la UNED.*

SUMARIO: I. Introducción. II. El recurso de anulación: 1. *Notas generales*. 2. *La legitimación activa de las regiones en calidad de «particulares»*. 3. *Los actos y normas comunitarios recurribles por las regiones*. III. La excepción de ilegalidad. IV. La cuestión prejudicial de validez. V. La intervención como coadyuvante. VI. El recurso por omisión. VII. El recurso por incumplimiento. VIII. A modo de cierre. IX. Bibliografía. X. Anexo de jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Europeas.

## I. INTRODUCCIÓN

Aunque ha sido necesario medio siglo para que las regiones sean beneficiarias del principio de subsidiariedad, e incluso sus intereses merecieran una referencia expresa en el concebido y no nacido Tratado Constitucional, resulta innegable que la cuestión regional ha experimentado importantes variaciones desde los inicios del proceso de integración europea hasta la actualidad.

El objetivo del presente trabajo consiste en analizar, hasta que punto la concesión de una autonomía política a las entidades territoriales subestatales guarda correlación con el reconocimiento de un derecho de intervención de las regiones ante las instancias jurisdiccionales europeas para defender sus intereses<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> En todo caso, hay que tener presente que existen otros foros donde las regiones pueden acudir en defensa de sus intereses. Es decir, un esquema completo de la protección de los intereses regionales vendría conformado –junto con los foros comunitarios jurisdiccionales– por tres foros más, que exceden con creces de nuestro análisis: a) los foros de protección comunitaria extrajurisdiccionales: Comité de Regiones, Parlamento Europeo, Comisión y Consejo de Ministros; b) los foros jurisdiccionales estatales con dimensión comunitaria: el juez nacional; y c) los foros extrajurisdiccionales estatales con dimensión comunitaria: parlamentos nacionales y regionales. *Vide*, ZELAIA GARAGARZA, M.: *Las regiones*

O dicho de otro modo, en las próximas páginas se va a examinar el «*ius standi*», «*locus standi*», o legitimación activa de las regiones en los procedimientos jurisdiccionales comunitarios.

En nuestro parecer, los distintos procedimientos jurisdiccionales que, sustanciados ante el Tribunal de Justicia o ante el Tribunal de Primera Instancia, devienen especialmente interesantes para la protección de los intereses regionales son los siguientes: el recurso de anulación, la excepción de ilegalidad, la cuestión prejudicial de validez, la intervención como coadyuvante, el recurso por omisión, y el recurso por incumplimiento.

Ahora bien, aun cuando resulte lógico pensar que dentro de los recursos mencionados a las regiones les interesa disfrutar del «*locus standi*», de la legitimación activa más amplia<sup>2</sup>, lo cierto es que, como tendremos ocasión de comprobar, en la normativa reguladora no siempre aparecen las regiones de forma expresa como sujetos legitimados.

## II. EL RECURSO DE ANULACIÓN

### 1. *Notas generales*

El recurso de anulación, regulado en el artículo 230 TCE, tiene por objeto el control de la legalidad comunitaria de las normas y actos emanados de las instituciones y órganos comunitarios, es decir, del Parlamento, la Comisión, y el Consejo, sin olvidar al Banco Central Europeo, a los efectos del control de la actuación propia.

O si se prefiere, el recurso de anulación presenta como finalidad última eliminar del ordenamiento jurídico comunitario los actos y las normas provenientes de las instituciones comunitarias que sean contrarias a la legalidad comunitaria<sup>3</sup> por conllevar una violación de normas jerárquicamente superiores, haber sido dictados con falta de competencia, e incurrir en vicio de forma y desviación de poder. El plazo para la interposición del recurso de anulación viene cifrado en dos meses a contar desde la publicación del acto comunitario, o desde su notificación al recurrente, y en caso de no haber existido notificación desde que se hubiera tenido conocimiento de la existencia del mismo.

### 2. *La legitimación activa de las regiones en calidad de «particulares»*

Una vez acotados, siquiera brevemente, el elemento objetivo y temporal del recurso de anulación, hemos de preguntarnos por el elemento subjetivo. ¿Quién o

---

ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate, 2005, p. 60.

<sup>2</sup> Cfr.: ZELAIA GARAGARZA, M.: *Las regiones ante...*, op. cit., p. 83.

<sup>3</sup> Cfr.: GARCÍA LUENGO, J.: *El recurso comunitario de anulación: objeto y admisibilidad*, Civitas, Madrid, 2004.

quienes tienen legitimación para interponer un recurso de anulación?, y lo que reviste mayor importancia, ¿tienen las regiones legitimación para instar el control de la legalidad comunitaria de las normas y actos emanados de las instituciones y órganos comunitarios? En aras a poder contestar al interrogante planteado conviene dejar asentadas dos premisas fundamentales.

En primer lugar, que el recurso de anulación posibilita un doble control de la legalidad comunitaria: un control en abstracto y un control «*per casum*». El control abstracto de la legalidad comunitaria consiste en un control en interés del derecho originario<sup>4</sup>. Se trata de un control que podría equipararse, con las pertinentes matizaciones, al recurso de inconstitucionalidad<sup>5</sup>. Junto con el control en abstracto, el recurso de anulación permite un control «*per casum*» de la legalidad comunitaria, es decir sirve para proteger, en un caso concreto, los derechos subjetivos que el ordenamiento comunitario tiene reconocidos a los particulares.

En segundo lugar, hay que tener presente que el artículo 230 TCE distingue tres tipos de sujetos legitimados para interponer un recurso de anulación: a) los denominados actores privilegiados, que son los Estados miembros, el Consejo, la Comisión, y el Parlamento; b) los actores semiprivilegiados, que se corresponden con el Banco Central Europeo y el Tribunal de Cuentas, quienes, en todo caso, actuarán en el marco de facultades propias; y c) los actores no privilegiados, representados por las personas físicas y jurídicas, también llamados de forma genérica «los particulares»<sup>6</sup>.

En función de quien ostente la condición de recurrente corresponderá al Tribunal de Justicia o al Tribunal de Primera Instancia la revisión y el control de la legalidad comunitaria del acto, toda vez que desde la Decisión 94/149/CECA, CE, la competencia del Tribunal de Justicia quedó limitada a los recursos de anulación interpuestos por un Estado miembro o una institución comunitaria.

Asentado lo anterior, hay que significar que la legitimación activa para instar un recurso de anulación en abstracto queda reservada en exclusiva a las instituciones comunitarias y a los Estados miembros. Y ello es así, porque se ha concedido una legitimación jurisdiccional privilegiada a los artífices de la creación de la Comunidad y el Derecho. Los Estados miembros, como cedentes de una soberanía en virtud de la cual nació una entidad supraestatal, junto con las instituciones comunitarias, dotadas de la soberanía cedida por los Estados miembros, gozan de una legitimación natural en el acceso a las instituciones jurisdiccionales comunitarias<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> Cfr.: ORTEGA SANTIAGO, C.: *Las Comunidades Autónomas ante la jurisdicción comunitaria*. Iustel, Madrid, 2006, pp. 125.

<sup>5</sup> En este sentido, ZELAIA GARAGARZA, M.: *Las regiones ante...*, op. cit., pp. 99.

<sup>6</sup> La doctrina suscribe de forma mayoritaria la denominación acogida. Vide, MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: *La posición de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate, 1996; MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D.J.: *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, McGraw-Hill, Madrid, 1999. Sin embargo, PALACIO GONZÁLEZ, J., habla de legitimación incondicional, limitada a la defensa de un status institucional, y reducida a la impugnación de actos de carácter no general. Cfr.: *Derecho procesal y del contencioso comunitario*, Aranzadi, Pamplona, 2000.

<sup>7</sup> Cfr.: ZELAIA GARAGARZA, M.: *Las regiones ante...*, op. cit., p. 84.

Por lo tanto, la conclusión sobreviene evidente: las regiones carecen de legitimación para instar el recurso de anulación en abstracto.

Pero es que, las regiones ni siquiera aparecen mencionadas en el precepto ordenador del recurso de anulación. De conformidad con el apartado 4 del artículo 230 TCE: «*toda persona física o jurídica podrá interponer recurso contra las decisiones de las que sea destinataria y contra las decisiones que, aunque revistan la forma de un reglamento o de una decisión dirigida a otra persona, le afecten directa e individualmente*». El precepto regula el tercer nivel de legitimación –el de los particulares– también llamados actores no privilegiados debido a que la instancia a la que han de dirigirse no es el Tribunal de Justicia, sino el Tribunal de Primera Instancia y sus posibilidades de recurrir quedan limitadas en cuanto a su objeto.

Las regiones han sido equiparadas a la categoría de los particulares por su consideración de personas jurídicas de Derecho público. Una de las primeras sentencias que reconoció legitimación a las entidades subestatales en el recurso de anulación por su entendimiento como personas jurídicas de Derecho público fue la Sentencia de 11 de julio de 1984, dictada en el asunto *Commune de Differdange*, asunto 222/1983<sup>8</sup>. Se trataba de un recurso de anulación planteado por varios municipios del Gran Ducado de Luxemburgo contra una decisión de la Comisión que permitía a Luxemburgo conceder ayudas a empresas siderúrgicas con la condición de que redujeran su capacidad de producción.

El artículo 33 TCECA en relación con la legitimación para interponer un recurso de anulación no hablaba de personas físicas y jurídicas, sino de empresas y asociaciones de empresas. Por lo tanto, no era viable ejercitar el recurso de anulación con arreglo al artículo 33 TCECA. Por este motivo, los municipios buscaron la legitimación activa en el artículo 173 TCEE que, al igual que el artículo 146 TEURATOM, había eliminado el término empresas o asociaciones de empresas y lo había sustituido por la referencia a personas físicas y jurídicas, en tanto en cuanto se vieran afectadas directa e individualmente por el acto comunitario impugnado. La Comisión instó la inadmisión del recurso por falta de legitimación. Ni se trataba de empresas, ni los municipios cumplían con el requisito de la afección directa e individual, habida cuenta que el destinatario de la decisión era Luxemburgo y no los municipios de forma directa. Es decir, la Comisión no solicitó la inadmisión del recurso por tratarse de entidades subestatales, razón por la cual se viene entendiendo que la Comisión equiparó de forma tácita a las entidades subestatales con las personas físicas y jurídicas. Pero lo realmente importante fue que también el Tribunal de Justicia efectuó una equiparación tácita al inadmitir el recurso por ausencia de una afección directa e individual. El Tribunal reconoció que las entidades subestatales podían recurrir en anulación como personas jurídicas de Derecho público una decisión de la Comisión cuando existiese una afección directa e individual.

---

<sup>8</sup> Para una mayor profusión sobre la sentencia *Commune de Differdange*, vide, ZELAIA GARAGARZA M.: «*Las regiones ante...*», *op. cit.*, pp. 110-114. También, SOBRIDO PRIETO, M.: *Las Comunidades Autónomas ante el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2003, p. 244.

En definitiva, si bien las entidades subestatales, las regiones no aparecen comprendidas en la dicción del artículo 230 TCE, lo cierto es que ostentan legitimación para activar ante el Tribunal de Primera Instancia el procedimiento de anulación en su función de control concreto de la legalidad habida cuenta que han sido asimiladas vía jurisprudencia a los particulares

La sentencia comentada fue una de las primeras, después han venido muchas más; así, la sentencia de 8 de marzo de 1988, Exécutiv Regional Wallon, asuntos 62 y 72/1987; la sentencia de 7 de febrero de 1990, Ville d'Amsterdam, asunto C-213/87; la sentencia de 29 de junio de 1993, Gobierno de Gibraltar, asunto C-298/89; el auto de 21 de marzo de 1997, Región Valona, asunto C-95/97; y la sentencia de 10 de febrero de 2000, Antillas Neerlandesas, asunto T 32/98 y T-41/98.

### 3. *Los actos y normas comunitarios recurribles por las regiones*

El artículo 230 TCE relaciona los distintos niveles de legitimación para interponer un recurso de anulación con el objeto de que cada una de las tres categorías de actores pueda impugnar mediante el recurso de anulación.

Las normas o los actos recurribles en anulación van, por tanto, unidos a los sujetos legitimados. De este modo, los sujetos privilegiados pueden recurrir en anulación las disposiciones de carácter general sin limitación alguna. Por su parte, los sujetos semi-privilegiados pueden recurrir las disposiciones de carácter general concernientes a su actuación. Y finalmente, los particulares, y por ello las regiones, pueden recurrir: las decisiones de las que sean destinatarias directas; las decisiones que dirigidas a otra persona pudieran afectarles de forma directa e individual; y las decisiones, que aunque revistan la forma de un reglamento, les afecten directa e individualmente.

#### 3.1. *Decisión de la que la región es destinataria directa*

El requisito de la afección directa e individual no resulta exigible cuando la región pretende instar un recurso de anulación contra una decisión comunitaria de la que es destinataria directa, en la medida en que tal requisito viene colmado por el simple hecho de que la decisión vaya dirigida expresamente al ente subestatal<sup>9</sup>.

Los supuestos en los cuales una región aparece como destinataria directa de una actuación comunitaria son muy escasos. La regla general es que los Estados miembros son los destinatarios de las actuaciones comunitarias. Sin embargo, el caso de las ayudas de Estado encuadra perfectamente en la noción de decisiones dirigidas de forma directa a las regiones, porque en virtud de los artículos 87 y siguientes TCE y de la jurisprudencia comunitaria<sup>10</sup>, las ayudas a empresas que acuerden las entidades

<sup>9</sup> Cfr.: ORTEGA SANTIAGO, C.: *Las Comunidades Autónomas...*, op. cit., p. 130.

<sup>10</sup> Vide, entre todas, la sentencia de 27 de marzo de 1987, asunto 169/82, Comisión v. Italia.

regionales tienen la consideración de ayudas de Estado, y en corolario, en el procedimiento de ayudas estatales las decisiones de las instituciones comunitarias van dirigidas a las entidades regionales que hayan concedido las ayudas<sup>11</sup>.

### 3.2. *Decisión comunitaria que aunque dirigida a otra persona afecte a la región de manera directa e individual*

El requisito de la afectación directa e individual debe concurrir para que exista legitimación del particular-región no destinatario de la decisión.

Según la jurisprudencia comunitaria<sup>12</sup> una decisión afecta directamente a los particulares o las regiones distintos a sus destinatarios, cuando la decisión impone una obligación o limita un derecho, pero sobre todo, cuando, la región puede ejecutar el acto comunitario sin requerir de la intervención del Estado<sup>13</sup>. Así las cosas, resulta patente que el Tribunal habrá de atender al reparto interno de competencias en el seno del Estado para establecer hasta que punto la región se encuentra directamente afectada por una actuación comunitaria y tiene, en consecuencia, legitimación activa para plantear el recurso de anulación<sup>14</sup>. La sentencia dictada en el asunto *Commune de Diferdange* reviste una gran importancia, no sólo por reconocer legitimación activa a las entidades subestatales en el recurso de anulación, sino también desde el punto de vista del requisito de la afectación directa. El Tribunal de Justicia entendió que la decisión de la Comisión permitía al gobierno de Luxemburgo negociar con las empresas siderúrgicas las condiciones para la reducción de su capacidad. Es decir, las autoridades nacionales tenían un margen de intervención en la negociación con las empresas, y en base a ello, el Tribunal de Justicia concluyó que los municipios recurrentes donde estaban incardinadas las empresas no resultaban directamente afectados por la decisión.

Especial interés presenta la sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de marzo de 2007, asunto C-15/2006P, que anula la sentencia el Tribunal de Primera Instancia de

<sup>11</sup> Cfr.: ORTEGA SANTIAGO, C.: *Las Comunidades Autónomas...*, op. cit., pp. 130 y 131; ZELAIA GARAGARZA M.: *Las regiones ante...*, op. cit., pp. 128 y 129.

<sup>12</sup> Vide, entre las más significativas, la sentencia de 16 de junio de 1970, *Alcan Aluminium Raerem*, asunto 69/1969; la sentencia de 13 de mayo de 1971, *Internacional Fruit Company* y otros, asuntos 41, 42, 43 y 44/1970; la sentencia de 29 de marzo de 1979, *NTN Toyo Bearing Company* y otros, asunto 113/1977; la sentencia de 3 de mayo de 1979, *Töpfer*, asunto 112/1977.

<sup>13</sup> Vide, CALVO DÍAZ, G.: *La legitimación en los procesos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, Noticias de la Unión Europea, número 178, 1999, pp. 14 y ss.; MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: *La posición de las Comunidades Autónomas...*, op. cit., pp. 46 y ss.; SOBRIDO PRIETO, M.: *Las Comunidades Autónomas ante el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2003, 179 y ss.; ZELAIA GARAGARZA M.: *Las regiones ante...*, op. cit., pp. 131 y ss.

<sup>14</sup> En este sentido, ORTEGA SANTIAGO, C.: *Las Comunidades Autónomas...*, op. cit., p. 130, quien cita, al respecto la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 15 de diciembre de 1999, *Estado libre de Sajonia*, asuntos T-132/1996 y T-143/1996.

18 de octubre de 2005, Regione Siciliana v. /Comisión, asunto T-60/2003 con base en la siguiente argumentación:

*«Al amparo del artículo 230 TCE una entidad regional o local, en la medida en que como la Regione Siciliana tenga personalidad jurídica en virtud del Derecho nacional, puede interponer recurso contra las decisiones de las que sea destinataria y contra las decisiones que, aunque revistan la forma de un reglamento o de una decisión dirigida a otra persona, le afecten directa e individualmente.*

*En el caso de autos, el Tribunal de Primera Instancia limitó su examen a la cuestión de si la Decisión controvertida afectaba directamente a la recurrente, toda vez que la Comisión no había rebatido que dicha Decisión afectara individualmente a dicha recurrente. Conforme a reiterada jurisprudencia, el requisito de que la decisión objeto de recurso afecte directamente a una persona física o jurídica, tal como dispone el artículo 230 implica que la medida comunitaria impugnada surta efectos directamente en la situación jurídica del particular y no deje ninguna facultad de apreciación a los destinatarios encargados de su aplicación, por tener ésta carácter meramente automático y derivarse únicamente de la normativa comunitaria, sin intervención de otras normas intermedias (sentencias de 5 de mayo de 1998, Glencore Grain/Comisión, C-404/96 P, Rec. p. I-2435, apartado 41, de 29 de junio de 2004, Front national/Parlamento, C-486/01 P, Rec. p. I-6289, apartado 34, y Regione Siciliana/Comisión antes citada, apartado 28). Según ya declaró el Tribunal de Justicia en los apartados 29 y 30 de la sentencia Regione Siciliana/Comisión, la designación como autoridad responsable de la realización de un proyecto FEDER de una entidad regional o local como la Regione Siciliana no implica que tal entidad sea titular del derecho a la ayuda. A juicio del Tribunal de Justicia, de ningún elemento de los autos del asunto que dio lugar a dicha sentencia podía inferirse que la entidad interesada resultara directamente afectada, con arreglo al artículo 230, apartado cuarto, en dicha condición de autoridad responsable de la realización del proyecto. El Tribunal de Justicia afirmó que este análisis no queda desvirtuado por los artículos 4, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento núm. 2052/88, y 9, apartado 1, del Reglamento núm. 4253/88. En efecto, estos artículos, que consagran el principio de la complementariedad de las ayudas financieras comunitarias con respecto a las financiación nacionales, son irrelevantes en el supuesto de que la Comisión haya terminado una ayuda comunitaria (sentencia Regione Siciliana/Comisión).*

*Pues bien, dichas consideraciones son asimismo de aplicación en el caso de autos. En modo alguno las desvirtúa la alegación de la Regione Siciliana de que, según el ordenamiento jurídico italiano, sus competencias en las materias a las que corresponde el proyecto de embalse en el río Gibbesi son más amplias que en el ámbito de las redes de autopistas, al que correspondía el proyecto referido en la sentencia Regione Siciliana/Comisión, antes citada. En efecto, dicha distinción, que se deriva del Derecho interno, en modo alguno puede influir en el requisito de que la recurrente resulte afectada directamente.*

*Igualmente carece de pertinencia el hecho de que, en el anexo de la Decisión de concesión, se mencione la Regione Siciliana como autoridad competente para la solicitud de la ayuda financiera, mientras que en el caso resuelto por la sentencia Regione Siciliana/Comisión antes citada, se la mencionara como autoridad responsable de la realización del proyecto. En efecto, la posición de «autoridad competente para la solicitud» a la que se hace referencia en el anexo de la Decisión de concesión no coloca a*

*la recurrente en una relación directa con la ayuda comunitaria, con respecto a la cual la propia Decisión precisa, por lo demás, que fue solicitada por el Gobierno italiano y concedida a la República Italiana. A falta de cualquier otro elemento que, en lo que atañe al requisito de la afectación directa, pueda distinguir de manera significativa el presente asunto del enjuiciado en la sentencia Regione Siciliana/Comisión procede llegar a la conclusión de que la apreciación que realizó al respecto el Tribunal de Justicia en dicha sentencia puede trasladarse íntegramente al caso de autos. En consecuencia, el Tribunal de Primera Instancia cometió un error de Derecho al considerar que la Decisión controvertida afectaba directamente a la Regione Siciliana. Por lo tanto, procede anular la sentencia recurrida».*

Junto con la afectación directa aparece como requisito necesario una afección individual. El requisito de la afección individual fue definido por el Tribunal de Justicia en relación con los particulares en la sentencia de 15 de julio de 1963, Plaumann, asunto C-25/1962. En dicha sentencia, el Tribunal tuvo ocasión de señalar que: *«se produce una afectación individual si la decisión atañe a la persona que pretende recurrir en razón de determinadas cualidades que le son propias o de una situación de hecho que le caracteriza frente a cualquier otra persona y, por ello, la individualiza de manera análoga a la del destinatario»*. Ciertamente, el objetivo de la legitimación prevista en el 230 TCE sería proteger jurídicamente a quien, no siendo el destinatario del acto, se puede ver afectado por él<sup>15</sup>. Sin embargo, no puede desconocerse que se trata de un criterio genérico que ha requerido que la jurisprudencia<sup>16</sup> concrete cuando concurre en un ente regional un interés individual distinto al de su Estado como destinatario de la decisión comunitaria<sup>17</sup>. Así, existe una afección individual del ente subestatal, cuando la decisión comunitaria afecta a actos de la región, y además, cuando impide a la región ejercer sus competencias como considera adecuado.

### 3.3. *Decisión que aunque revista la forma de un reglamento afecta a las regiones de forma directa e individual*

Se trata de los conocidos como reglamentos encubiertos. Con esta previsión, el Tratado ha pretendido evitar que bajo la apariencia de un reglamento, se incorpore realmente una decisión singular con la intención de eludir su posible impugnación por las personas directa e individualmente afectadas<sup>18</sup>.

La circunstancia de que el Tratado se refiera únicamente a los reglamentos encubiertos como posible objeto de un recurso de anulación por los particulares ha llevado a algún autor a preguntarse si las directivas podrían entrar en esta categoría, ya que su destinatario son los Estados miembros, pero podrían afectar directa e individualmente,

<sup>15</sup> Cfr.: ORTEGA SANTIAGO, C.: *Las Comunidades Autónomas...*, op. cit., p. 135.

<sup>16</sup> Sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 30 de abril de 1998, Región Flamenca, asunto T-214/1995; y de 15 de junio de 1999, Región Autónoma Friuli-Venecia Julia, asunto T-288/1997.

<sup>17</sup> Cfr.: ORTEGA SANTIAGO, C.: *Las Comunidades Autónomas...*, op. cit., p. 135.

<sup>18</sup> Acertada opinión de ORTEGA SANTIAGO, : *Las Comunidades Autónomas...*, op. cit., p. 141.

vgr: a una región<sup>19</sup>. En su opinión, tal posibilidad parece descartada en la sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de junio de 1993, Gobierno de Gibraltar, asunto C-298/1989. Sin embargo, también nos recuerda que el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia han admitido que una directiva pueda encubrir una decisión y que sea recurrible por las personas físicas o jurídicas –Tribunal de Justicia en auto de 23 de noviembre de 1995 y el Tribunal de Primera Instancia en sentencia de 17 de junio de 1998–, si bien no hay jurisprudencia sobre la admisión en relación con las regiones.

En todo caso, el Tribunal de Justicia ha señalado cuando un acto comunitario denominado «reglamento» encierra un auténtico reglamento. Así, el criterio básico viene residenciado en que el reglamento es un acto de carácter esencialmente normativo aplicable no a destinatarios limitados e identificables, sino a categorías consideradas de manera abstracta y en conjunto<sup>20</sup>. Pero, en la sentencia Codorniu de 18 de mayo de 1994, el Tribunal de Justicia admitió que pueden existir reglamentos con alcance general que, al mismo tiempo, afecten directa e individualmente a determinadas personas físicas o jurídicas, que estarían legitimadas para su impugnación a través del recurso de anulación.

Las resoluciones judiciales en las se considera que un reglamento de alcance general contiene una decisión que legitima la interposición del recurso de anulación por los particulares son excepcionales, y su excepcionalidad sirve para poner de manifiesto la dificultad de aplicar el criterio de la afección directa e individual en los supuestos de reglamentos con alcance general<sup>21</sup>. El Tribunal de Primera Instancia ha sido más proclive a admitir la legitimación de un ente regional en la anulación de un reglamento «encubierto». Así ha ocurrido, entre otras, en la sentencia 10 de febrero de 2000, Gobierno de las Antillas Neerlandesas. Por el contrario, el Tribunal de Justicia ha sido muy estricto, como lo demuestra el hecho de que la sentencia mencionada fuera anulada en casación el 10 de abril de 2003.

### III. LA EXCEPCIÓN DE ILEGALIDAD

La excepción de ilegalidad viene regulada en el artículo 241 TCE y consiste en un incidente<sup>22</sup> suscitado por cualquiera de las partes de un procedimiento en curso en atención a las dudas de legalidad de un reglamento, adoptado conjuntamente por el Parlamento y el Consejo o individualmente por la Comisión, el Consejo o el Banco Central Europeo, que sea de aplicación en la resolución del proceso pendiente. El efecto que produce una resolución estimatoria de una excepción de ilegalidad planteada es la inaplicación de la disposición al litigio pendiente.

<sup>19</sup> Así, ORTEGA SANTIAGO, C.: *Las Comunidades Autónomas...*, op. cit., p. 141.

<sup>20</sup> Vide, al respecto, ORTEGA SANTIAGO, C.: *Las Comunidades Autónomas...*, op. cit., p. 142.

<sup>21</sup> Cfr.: ORTEGA SANTIAGO, C.: *Las Comunidades Autónomas...*, op. cit., p. 144.

<sup>22</sup> En el mismo sentido, y en cuanto a la naturaleza jurídica, ZELAIA GARAGARZA M. quien considera que la excepción de ilegalidad es un instrumento procesal auxiliar y no un recurso jurisdiccional. Cfr.: *Las regiones ante...*, op. cit., p. 149.

La excepción de ilegalidad puede plantearse incluso cuando haya transcurrido el plazo de dos meses previsto para la interposición del recurso de anulación, y la duda de legalidad debe apoyarse en algunos de los motivos del recurso de anulación recogidos en el artículo 230<sup>23</sup>.

La excepción de legalidad exige de la satisfacción de unos requisitos exigidos bien por la norma, bien en vía jurisprudencial.

En primer término, hay que tener la condición de parte procesal en un contencioso comunitario (dice el 241: «*un litigio en que se cuestione un reglamento*»). Y, en cuanto a la legitimación activa el artículo 241 habla de «*cualquiera de las partes en un litigio*», por lo que la norma comunitaria no ofrece ninguna duda en torno a la titularidad de las regiones de legitimación activa.

El segundo de los requisitos que precisa la excepción de ilegalidad es no haber recurrido en anulación la misma disposición previamente.

Y finalmente, la excepción de ilegalidad precluye, se cierra, no cabe, cuando habiendo tenido opción de recurrir contra la disposición en base al recurso anulación, no se hizo en el plazo concedido. Esta es una exigencia señalada por el Tribunal de Primera Instancia en la sentencia de 13 de septiembre de 1995, TWD, asunto T-244/1993 y 486/1993.

La legitimación activa de las regiones para instar la excepción de ilegalidad en el marco de un procedimiento donde son partes resulta clara. Pero lo que no aparece tan evidente, a la vista de los requisitos exigidos, es la legitimación de los Estados miembros y de las instituciones comunitarias, toda vez que los Estados miembros y las instituciones comunitario al ostentar legitimación activa para recurrir en anulación una disposición de carácter general podían haber cuestionado la legalidad de la disposición mediante el recurso de anulación en el plazo de dos meses<sup>24</sup>. Existen dos posiciones enfrentadas en cuanto a la concesión de la legitimación activa a los Estados miembros y a las instituciones comunitarias para articular la excepción de ilegalidad. Por una parte, nos encontramos con una negación de la concesión de legitimación en base al principio de seguridad jurídica, y al hecho de que mediante la excepción de ilegalidad los Estados y las instituciones verían ampliado el plazo del recurso de anulación. La posición que admite la legitimación activa de los Estados miembros y de las instituciones comunitarias se apoya en el principio de legalidad: que la legalidad de una disposición no fuera suscitada en anulación no significa que goce de la santidad de legalidad comunitaria. El Tribunal de Justicia ha tratado de conciliar los principios de seguridad jurídica y legalidad, y así nos encontramos con que no inadmite frontalmente la legitimación activa de los Estados miembros y de las instituciones comunitarias para instar la excepción de ilegalidad, pero tampoco la admiten en todo caso<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Sobre la excepción de ilegalidad, *vide*, CARRERA HERNÁNDEZ, F.J.: *La excepción de ilegalidad en el sistema jurisdiccional comunitario*, McGraw Hill, Madrid, 1997.

<sup>24</sup> *Vide*, sobre el planteamiento del problema y las soluciones articuladas, ZELAIA GARAGARZA M: «*Las regiones ante...*», *op. cit.*, p. 152.

En cuanto al objeto sobre el que puede recaer la excepción de ilegalidad instada por las regiones en un contencioso comunitario, en el artículo 241 se habla abiertamente de los reglamentos. Ello supone que concede la posibilidad a las entidades subestatales de controlar la legalidad de un reglamento contra el que de otra manera no pueden actuar, salvo, como hemos visto que se trate de unos reglamentos encubiertos. Pero es que además, el objeto del incidente ha sido ampliado vía jurisprudencia del Tribunal de Justicia a las normas comunitarias de carácter general. Dice el Tribunal en el asunto 92/1978 Simmenthal, de 6 de marzo de 1979, que: «*La excepción de ilegalidad es un instrumento que palia las restricciones establecidas por el recurso de anulación a los particulares, o al menos trata de compensar estas limitaciones, permitiéndoles actuar contra los reglamentos en concreto, pero también contra normas comunitarias de carácter general*»<sup>26</sup>.

#### IV. LA CUESTIÓN PREJUDICIAL DE VALIDEZ

Aparece regulada en el artículo 234 TCE, y consiste en un procedimiento jurisdiccional no contencioso<sup>27</sup> destinado a controlar, de forma indirecta, la legalidad comunitaria de las disposiciones emanadas de las instituciones comunitarias y del Banco Central Europeo.

A través de la cuestión prejudicial de validez, la región puede presentar ante el Tribunal de Justicia las alegaciones y observaciones que considere oportunas con ocasión de la aplicación de una norma comunitaria cuya legalidad se cuestiona en un procedimiento contencioso nacional en el que la región es parte. El acceso a esta vía jurisdiccional no contenciosa debe calificarse de mediatizado por la imprescindible participación del órgano jurisdiccional estatal ante el que se esté desarrollando el procedimiento que va a provocar la cuestión<sup>28</sup>. Y es que la cuestión prejudicial de validez es planteada al Tribunal de Justicia por el Juez nacional, no por las partes.

La región sólo podrá participar en la cuestión prejudicial de validez ante el Tribunal de Justicia en tanto en cuanto sea parte en el procedimiento judicial interno donde ha nacido la cuestión. En caso contrario, no tendrá ocasión de intervenir. Ni si quiera cuando la cuestión se plantee en torno a una norma que incida directamente sobre una materia de su competencia. Y, tampoco en el supuesto de que el motivo

<sup>25</sup> Sentencia de 13 de 1969. Italia v. Comisión y Consejo, asunto 32/1965.

<sup>26</sup> Como señala ZELAIA GARAGARZA M.: *La debilidad de las regiones para controlar la legalidad de los actos y las normas de carácter general en anulación encuentra una cierta compensación en otras vías de acceso a las instancias jurisdiccionales comunitarias*, que son junto con la excepción de ilegalidad, la cuestión prejudicial de validez, y la intervención como coadyuvante. Cfr.: *Las regiones ante...*, op. cit., p. 148.

<sup>27</sup> La cuestión prejudicial de validez «no es un procedimiento contencioso, sino un mecanismo de cooperación entre el juez nacional y el comunitario». Cfr.: MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: *La posición de las comunidades autónomas...*, op. cit., p. 32.

<sup>28</sup> Cfr.: ZELAIA GARAGARZA M.: *Las regiones ante...*, op. cit., p. 201.

que ha dado lugar a la cuestión de validez descansa en la relación de las normas de Derecho Comunitario con una norma adoptada por un parlamento regional<sup>29</sup>. Ello no obstante, la «no» intervención de la región puede ser sustituida por la intervención del Estado en virtud del Acuerdo relativo a la participación de las Comunidades Autónomas en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia.

Especialmente interesante fue una situación planteada en Alemania, donde pese a que la competencia exclusiva en materia de televisión corresponde a los *länder* y la Federación carece de competencia al respecto, fue el estado alemán quien pudo acceder a la presentación de alegaciones en el marco de diversas cuestiones prejudiciales<sup>30</sup>. Pero, también hay casos, en los que las regiones pudiendo haber presentado observaciones en el procedimiento prejudicial por su condición de partes en el proceso principal no lo hicieron. Así ocurrió en el Asunto Balestreri –sentencia da 25 de marzo de 2004, C-303/2000–. Las regiones en otros procedimientos prejudiciales si han presentado observaciones escritas. Asunto Aragonesa de Publicidad y Publivia –sentencia de 25 de julio de 1991, C-1/1990 y C-176/1990–. En esta cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en relación con una Ley del Parlamento Catalán que prohibía la publicidad de bebidas alcohólicas de más de 23 grados en el territorio autonómico, la Generalitat intervino en el procedimiento prejudicial presentando sus alegaciones escritas.

Dos cuestiones más para terminar con la cuestión prejudicial de validez.

La primera, relativa a la admisibilidad de una cuestión prejudicial de validez en torno a una norma comunitaria que podía haber sido recurrida directamente, pero no se hizo, por la región, por ejemplo mediante el recurso de anulación. La respuesta al interrogante la encontramos en la doctrina acuñada por el Tribunal de Justicia en el asunto TWD. Así, señaló el Tribunal: *«quien hubiera sido directa e individualmente afectado por una decisión, decisión que se le hubiera notificado, señalándosele de modo expreso que disfruta de legitimación activa para incoar un procedimiento de anulación contra la misma, y que no habiendo activado el recurso anulatorio pretenda recurrir la legalidad del acto comunitario, instrumentalizando el procedimiento judicial nacional en el que hubiera impugnado los actos nacionales que sirven para implementar la decisión comunitaria no recurrida verá denegado su solicitud de remisión prejudicial, bien por parte del tribunal interno, bien por parte de la justicia comunitaria»*

La segunda es relativa a la cuestión prejudicial de validez sobre una norma comunitaria general irrecurrible de todo punto por las regiones. A este interrogante, se ha respondido del siguiente modo: *«la cuestión prejudicial puede ser utilizada por las regiones para recurrir actos de alcance general usando la técnica de provocar su aplicación a un caso en el que sean parte, y planteando posteriormente la duda sobre su validez o legalidad al órgano nacional con el objeto de que presente cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia. Esa sería la única forma de salvar las restricciones impuestas por el artículo 230, pero siempre teniendo muy presente que*

<sup>29</sup> Cfr.: ZELAIA GARAGARZA M.: *Las regiones ante...*, op. cit., p. 204.

<sup>30</sup> Vide, MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: *La posición de las comunidades autónomas...*, op. cit., p. 70 y ss.

*la decisión final de someter la cuestión al Tribunal de Justicia dependerá en exclusiva del órgano nacional»*<sup>31</sup>.

En cuanto a los efectos de una resolución dictada en una cuestión prejudicial de validez se declara su ineficacia o inaplicación con relación al caso concreto pero la norma continúa formando parte del ordenamiento comunitario.

## V. LA INTERVENCIÓN COMO COADYUVANTE

La intervención como coadyuvante, regulada en el artículo 40 del Estatuto del Tribunal de Justicia, es un mecanismo por el cual se concede a terceros –que no son parte ni demandante, ni demanda en un litigio– participar en el proceso en curso, eso sí siempre que le asista un interés que sea considerado protegible por las normas del derecho comunitario.

En el artículo 40 del Estatuto del Tribunal de Justicia se contiene una graduación de los coadyuvantes.

Por una parte están los Estados miembros y las instituciones comunitarias que podrán intervenir como coadyuvantes sin limitación alguna en los litigios sometidos al Tribunal de Justicia.

Y por otra parte, también podrá intervenir como coadyuvante cualquier otra persona siempre que se satisfaga de forma conjunta una doble condición: a) que demuestre un interés en la solución del litigio y b) que no se trate de procedimientos, litigios entre los Estados miembros, entre instituciones de las Comunidades, o entre Estados miembros con las instituciones de las Comunidades.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 40 del Estatuto, las pretensiones de la demanda de intervención no podrán tener otro fin que apoyar las pretensiones de una de las partes.

Varios pormenores y aspectos han de ser puestos de relieve.

En primer lugar, que la interpretación que permitió la inclusión de las entidades regionales como coadyuvantes fue inaugurada en el año 1960, con la sentencia dictada el 10 de mayo en el asunto Barbara Erzbergbau AG y otros.

En segundo lugar, la jurisprudencia comunitaria ha puntualizado –y con ello marcado distancia– que la afección directa e individual del artículo 230 y el interés en la resolución del litigio que ahora nos ocupa no son equiparables. Es decir, no existe relación entre el derecho de intervención y la legitimación para instar un recurso de anulación. A este respecto, el Tribunal de Justicia ha señalado que el grado de exigencia es bastante más elevado cuando corresponde desmostar la afección directa e individual del recurso de anulación<sup>32</sup>.

Y ¿cuál es el sentido interpretativo dado por el Tribunal a la expresión «*interés en la resolución del litigio*»? El Tribunal ha dicho que la solicitud de intervención

<sup>31</sup> Así lo ha hecho, ZELAIA GARAGARZA M.: *Las regiones ante...*, op. cit., pp. 210 y 211.

<sup>32</sup> Sentencia de 27 de septiembre de 1988, Comitology.

tiene que justificar el interés en el resultado final de la sentencia, no en algún aspecto de los argumentos planteados por las partes principales<sup>33</sup>.

En tercer lugar, esas «otras personas» no pueden intervenir como coadyuvantes cuando se trate de litigios entre Estados miembros, entre instituciones comunitarias, y entre Estados miembros con las instituciones de las Comunidades. Este es el ámbito vedado. Los procedimientos en los que mayoritariamente han intervenido las regiones como coadyuvantes son los recursos de anulación incoados por personas físicas o jurídicas contra actos de las instituciones comunitarias.

En cuarto lugar, señala el artículo 40 del Estatuto del Tribunal de Justicia que las pretensiones de la demanda de intervención «*no podrán tener otro fin que apoyar las pretensiones de una de las partes*».

Y esto que quiere decir ¿que la entidad regional cuya intervención como coadyuvante ha sido admitida ha de secundar, y se encuentra encorsetada<sup>34</sup> por las posturas previamente adoptadas por las partes principales del litigio?. No, porque si el coadyuvante no pudiera utilizar argumentos no usados por la parte principal, su intervención quedaría reducida a una mera ratificación<sup>35</sup> de los planteamientos de la parte principal. Así, el coadyuvante puede introducir elementos argumentativos novedosos, eso sí siempre que apoyen las pretensiones de las partes<sup>36</sup>.

Aquí hay que traer a colación el asunto Area Cova. La empresa Area Cova junto con empresas pesqueras y asociaciones de armadores recurrieron en anulación un Reglamento que establecía para el año 1995 determinadas medidas de conservación de los recursos pesqueros en el aspecto relativo a la cuota comunitaria del fletan negro. Las pretensiones de los recurrentes fueron apoyadas por la Xunta de Galicia, cuya intervención como coadyuvante se admitió por el Tribunal de Primera Instancia en auto de 25 de junio de 1996, asunto T-194/1995. La Xunta de Galicia justificó su interés por la importancia que la pesca representa para la estructura económica y social gallega. Y además, en que de conformidad con la Constitución Española y el Estatuto de Galicia corresponde a la Autonomía la defensa de su identidad y de sus intereses ante organismos tanto nacionales, como internacionales cuyas decisiones, como en el presente supuesto, pudieran afectarla. Las partes principales se mostraron absolutamente de acuerdo en que la Comunidad Autónoma participara como coadyuvante. No así el demandado: el Consejo. El argumento principal utilizado por el Consejo fue que la Comunidad Autónoma no se encontraba directa e individualmente afectada por un Reglamento que fijaba la cuota del fletan negro reservado a la flota comunitaria, ni por un acuerdo bilateral entre la Unión y Canadá. El motivo del rechazo del argumento del Consejo es lógico: el Consejo estaba equiparando el re-

<sup>33</sup> Auto de 25 de noviembre de 1964, Lemmer-Werke, asunto 111/1963; auto de 12 de abril de 1978, Amylium NV y otros, asuntos 116, 124, y 143/1977; Auto de 15 de junio de 1993 Rijnoudt y Hocken, asuntos T-91/1992 y T-111/1992.

<sup>34</sup> Cfr.: ZELAIA GARAGARZA M.: *Las regiones ante...*, op. cit., p. 257.

<sup>35</sup> Cfr.: ZELAIA GARAGARZA M.: *Las regiones ante...*, op. cit., p. 258.

<sup>36</sup> Sentencia de 8 de junio de 1995, Siemens S.A, asunto T-459/1993; auto de 28 de noviembre de 1991, Eurosport Consortium, asunto T-35/1991.

quisito exigido por el recurso de anulación con el interés en la intervención como coadyuvante.

## VI. EL RECURSO POR OMISIÓN

En verdad, el control de la legalidad no sería completo si no existiese al tiempo un control jurisdiccional de la inactividad de las instituciones comunitarias<sup>37</sup>. Pues, el procedimiento para controlar la legalidad comunitaria de la inactividad institucional es el recurso por omisión regulado en el artículo 232 del TCE<sup>38</sup>.

Con arreglo al artículo 232 serán los Estado miembros, las instituciones comunitarias y en determinados casos los particulares y el Banco Central Europeo los legitimados activamente para solicitar al Tribunal de Justicia un examen de los comportamientos omisivos del Parlamento, del Consejo, de la Comisión o del Banco Central Europeo en tanto en cuanto no hubieran actuado teniendo obligación de hacerlo.

Al igual que en el recurso de anulación, el recurso por omisión también gradúa a los actores legitimados para instarlo. Actores privilegiados: los Estados miembros, el Parlamento, la Comisión, el Consejo y el Tribunal de Cuentas. Actores semiprivilegiados: ahora sólo, el Banco Central Europeo. Y el tercer nivel de legitimación se reserva a los actores no privilegiados: a las personas físicas y jurídicas.

Y también, tal y como ocurre en el recurso de anulación, en el artículo 232 no se hace referencia a las regiones como sujetos legitimados para instar el recurso por omisión. Por lo tanto, hemos de acudir a la legitimación activa reconocida a los particulares y equiparar a ellos a las regiones como de personas de derecho público.

Pero, a diferencia de lo que ocurre en el recurso de anulación, no existen procedimientos por omisión instados por las regiones. Ello no obstante, resulta lógico imaginar que la jurisprudencia articulada en los recursos por omisión instados por los particulares, será la válida ante una futura reclamación por omisión por parte de las regiones<sup>39</sup>.

Hemos de decir antes de analizar la legitimación de los particulares –regiones– en el recurso por omisión, que el artículo 232 establece dos requisitos, dos condiciones que tienen que satisfacer todas las categorías de actores legitimados:

La primera es que el «*prius*» necesario del recurso por omisión es que exista para la institución una obligación de actuar impuesta por los Tratados, con lo que quedan fuera del ámbito del recurso por omisión aquellos supuestos en los que las instituciones gozan de discrecionalidad de actuación o no se establece un plazo para su actuación<sup>40</sup>.

<sup>37</sup> Cfr.: ZELAIA GARAGARZA M.: *Las regiones ante...*, *op. cit.*, pp. 160 y 161.

<sup>38</sup> Sobre el recurso por omisión, véase, ESCOBAR HERNÁNDEZ, C.: «El recurso por omisión ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas», *Cuadernos de estudios europeos*, Civitas, Madrid, número 7, 1993.

<sup>39</sup> Seguimos en este sentido a ZELAIA GARAGARZA M.: *Las regiones ante...*, *op. cit.*, p. 161.

<sup>40</sup> Cfr.: Díez-Hochletner, J. y Martínez Capdevilla, C.: *Derecho de la Unión Europea*, Mac Graw-hill, Madrid, 2001, pp. 328, obra citada, en ZELAIA GARAGARZA M.: *Las regiones ante...*, *op. cit.*, pp. 168.

La segunda exigencia que ha de satisfacerse en este recurso es la completa abstención. Esto quiere decir que todos los sujetos legitimados, a la hora de presentar un recurso por omisión tienen que verificar que la institución cuya omisión se va a recurrir ha sido requerida previamente para que actúe y que transcurridos dos meses desde el requerimiento la institución no ha actuado.

En el recurso por omisión también existe como en el recurso de anulación un paralelismo entre las categorías de sujetos legitimados y los actos omitidos recurribles, así: los sujetos privilegiados podrán recurrir contra las omisiones de actos y normas sin límite alguno; los sujetos semiprivilegiados, ahora el Banco Central europeo, que podrá recurrir siempre que el acto o disposición omitidos se refieran a sus competencias; y por último están los particulares, y en su caso las regiones que podrán recurrir por omisión cuando: a) sean los destinatarios del acto o disposición cuya omisión se recurre; o b) los actos o disposiciones que se hubieran dirigido a otros en el caso de haber sido adoptados les afectasen directa e individualmente.

Todo ello sin olvidar que:

a) No se puede recurrir en omisión aquellos actos que no hubieran podido ser objeto de un recurso de anulación en caso de haber sido dictados.

b) El hecho de que el acto se dirija-dirigiese, a la región tiene una gran trascendencia, porque convierte a la región en destinataria y se abre la vía del recurso de anulación. Esto ya hemos dicho que no es lo normal porque las instituciones comunitarias no suelen tener a las regiones como destinatarias directas de sus disposiciones, salvo en lo relativo a las ayudas de Estado.

c) En el caso de que la región no fuera la destinataria del acto que no se ha adoptado, su legitimación queda condicionada a que pueda demostrar que el acto le afectaría directa e individualmente.

En el asunto GEMA, el abogado general del Tribunal abogó en sus conclusiones por un criterio restrictivo del interés legítimo de los particulares para recurrir por omisión. Dijo que «*la legitimación para activar el procedimiento por omisión existe cuando el interés es suficientemente fuerte, seguro y digno de protección, lo cual se produce cuando el titular es también destinatario del acto invocado*»<sup>41</sup>. Ello no obstante, la jurisprudencia comunitaria de forma mayoritaria admite el recurso por omisión cuando el particular-región sin ser destinatario del acto, tiene un interés directo e individual en su aprobación –Asuntos Chevalley y Empresa Nacional de Uranio, sentencia 18 de noviembre de 1970, asunto 15/70; y sentencia de 16 de febrero de 1993, asunto C 107/91–.

d) Las regiones no tiene en principio, no se lo reconoce el 232, legitimación para recurrir por omisión una disposición de carácter general, porque en el caso de que hubiera sido adoptada tampoco podrían de acuerdo con la literalidad de la norma del 230, interponer recurso de anulación.

---

<sup>41</sup> Sentencia de 18 de octubre de 1979, asunto 125/1978. Referencia de ZELAIA GARAGARZA M.: *Las regiones ante...*, op. cit., pp. 170.

## VII. EL RECURSO POR INCUMPLIMIENTO

El recurso por incumplimiento es un procedimiento para controlar el cumplimiento de las obligaciones impuestas por el derecho comunitario a los Estados miembros. Está previsto en los artículos 226 y 227 del TCE.

Están legitimados activamente para interponer un recurso por incumplimiento únicamente la Comisión y los Estados miembros. La legitimación exclusiva y única de la Comisión, de entre todas las demás instituciones comunitarias, podría encontrar fundamento en que el TCE la configura como guardiana de los Tratados. Nos dice el TCE: «*con el objeto de garantizar el funcionamiento y desarrollo del mercado común, la comisión velará por la aplicación de las disposiciones del presente tratado, así como de las disposiciones adoptadas por las instituciones en virtud de este mismo tratado*».

Y ¿qué pasa con la legitimación de las regiones en el recurso por incumplimiento? Pues de entrada hemos de decir que las regiones carecen de legitimación para interponer un recurso por incumplimiento, incluso aunque se trate del incumplimiento del derecho comunitario que afecte a intereses propiamente regionales.

Es muy clarificador al respecto el auto de 23 de octubre de 1988, asunto T-609/1997, dictado en el asunto región Puglia contra la Comisión y España. La región italiana presentó un recurso de anulación contra una actuación del Estado español que en su parecer era incompatible con el derecho comunitario. El Tribunal de Primera Instancia inadmitió porque como recurso de anulación no cabe contra actuaciones de los Estados miembros, y como recurso por incumplimiento –aunque no tuviera tal forma– faltaba la legitimación activa de la región.

El Tribunal ha señalado que los particulares no pueden acudir a la jurisdicción comunitaria reclamando el cumplimiento de las obligaciones de un Estado pues no existe previsión al respecto en los Tratados –asunto T-13/1994. Century Oils auto de 4 de julio de 1994; asunto T-479/1993 y T-559/1993, Bernardi auto de 29 de noviembre de 1994.

Por lo tanto, las regiones no pueden en modo alguno articular un recurso de incumplimiento contra los Estados miembros, ni siquiera al que pertenece.

Nos parece muy acertada la opinión y el planteamiento de la existencia de otros vías para que las regiones puedan demandar indirectamente a los Estados miembros<sup>42</sup>. Y que el recurso por incumplimiento tiene junto a la fase contenciosa una fase previa –la fase precontenciosa– en la cual se lleva a cabo una investigación por parte de la Comisión sobre el Estado incumplidor. Esta fase administrativa delimita el objeto de un recurso por incumplimiento. Esta fase puede ser aprovechada por las entidades subestatales para de forma indirecta, provocar que la Comisión interponga un recurso contra un Estado miembro por incumplimiento<sup>43</sup>. Dos serían las vías que las regiones

<sup>42</sup> A este respecto, recomendamos por la relevancia del planteamiento, ZELAIA GARAGARZA M.: *Las regiones ante...*, op. cit., pp. 234 y ss.

<sup>43</sup> ZELAIA GARAGARZA M.: *Las regiones ante...*, op. cit., p. 235.

han de usar, y usan, para lograr tal fin. De un lado, actuar en queja ante la Comisión, y de otro, actuar en petición ante el Parlamento Europeo y el Defensor del Pueblo.

Por lo que respecta a la queja ante la Comisión, la fase precontenciosa se puede iniciar de oficio por la propia Comisión o a instancia de un Estado o un particular-regiones. Así lo hizo, la Comunidad Autónoma de la Rioja cuando presentó ante la Comisión una denuncia por el incumplimiento del derecho comunitario de normas forales. La queja presentada por la Comunidad Autónoma motivó el interés de la Comisión y dio lugar a la investigación del incumplimiento del derecho comunitario.

## VIII. A MODO DE CIERRE

Tras haber analizado el lugar y la posición que ocupan las regiones en el escenario procesal comunitario, deviene obligado señalar, al menos en nuestra opinión, que las posibilidades que se ofrecen a los entes subestatales en general para actuar ante las instancia jurisdiccionales comunitarias no se obedecen a un reconocimiento de su concisión de poderes públicos, sino que se debe a su consideración de personas jurídicas de derecho público con intereses distintos a los de sus Estados miembros.

Por lo tanto, mediante una vía articulada para las personas físicas y jurídicas las regiones gozan actualmente de una cierta legitimación activa, que en puridad no puede ser entendido como un derecho, sino como cesión o concesión de las instituciones comunitarias<sup>44</sup>. Y es que con ser verdad, que las instituciones comunitarias no pueden entrar en la organización interna de una nación, ello no significa que las instituciones comunitarias desconozcan que existen entidades subestatales afectadas por el derecho comunitario.

En todo caso, y pese a los loables esfuerzos del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas para muchos aún falta lo esencial: la definición real de la condiciones de las regiones como poderes públicos.

## IX. BIBLIOGRAFÍA

- CALVO DÍAZ, G.: «La legitimación en los procesos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas», *Noticias de la Unión Europea*, número 178, 1999.
- CARRERA HERNÁNDEZ, F.J.: *La excepción de ilegalidad en el sistema jurisdiccional comunitario*, McGraw Hill, Madrid, 1997.
- ESCOBAR HERNÁNDEZ, C.: «El recurso por omisión ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas», *Cuadernos de estudios europeos*, Civitas, Madrid, número 7, 1993.
- GARCÍA LUENGO, J.: *El recurso comunitario de anulación: objeto y admisibilidad*, Civitas, Madrid, 2004.

---

<sup>44</sup> En el mismo sentido, SOBRIDO PRIETO, M.: *Las Comunidades Autónomas...*, op. cit. p. 220.

- MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D.J.: *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, McGraw-Hill, Madrid, 1999.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: *La posición de las comunidades autónomas ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate, 1996.
- ORTEGA SANTIAGO, C.: *Las Comunidades Autónomas ante la jurisdicción comunitaria*. Iustel, Madrid, 2006.
- PALACIO GONZÁLEZ, J.: *Derecho procesal y del contencioso comunitario*, Aranzadi, Pamplona, 2000.
- SOBRIDO PRFIETO, M.: *Las Comunidades Autónomas ante el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2003.
- ZELAIA GARAGARZA, M.: *Las regiones ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate, 2005.

## **X. ANEXO DE JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LAS EUROPEAS**

- Sentencia de 10 de mayo de 1960, Barbara Erzbergbau AG y otros, asuntos 3/1958 a 18/1958; 25 y 26/1958.
- Sentencia de 15 de julio de 1963, Plaumann, Comisión, 25/1962.
- Auto de 25 de noviembre de 1964, Lemmer-Werke, asunto 111/1963.
- Sentencia de 16 de junio de 1970, Alcan Aluminium Raerem, asunto 69/1969.
- Sentencia de 18 de noviembre de 1970, Chevalley, asunto 15/70.
- Sentencia de 13 de mayo de 1971, Internacional Fruit Company y otros, asuntos 41, 42, 43 y 44/1970.
- Sentencia de 9 de marzo de 1978, Simmenthal, asunto 92/1978.
- Auto de 12 de abril de 1978, Amylium NV y otros, asuntos 116, 124, y 143/1977.
- Sentencia de 3 de mayo de 1979, Töpfer, asunto 112/1977.
- Sentencia de 29 de marzo de 1979, NTN Toyo Bearing Company y otros, asunto 113/1977.
- Sentencia de 18 de octubre de 1979, GEMA, asunto 125/197.
- Sentencia de 11 de julio de 1984, Commune de Diferdange, asunto 222/1983.
- Sentencia de 27 de marzo de 1987, asunto 169/82, Comisión v. Italia.
- Sentencia de 8 de marzo de 1988, Exécutiv Regional Wallon, asuntos 62 y 72/1987.
- Auto de 23 de octubre de 1988, Región Puglia contra la Comisión y España, asunto T-609/1997.
- Sentencia de 7 de febrero de 1990, Ville d'Amsterdam, asunto C-213/87.
- Auto de 28 de noviembre de 1991, Eurosport Consortium, asunto T-35/1991.

- Asunto Aragonesa de Publicidad y Publivia – sentencia de 25 de julio de 1991, C-1/1990 y C-176/1990.
- Sentencia de 29 de junio de 1993, Gobierno de Gibraltar, asunto C-298/89.
- Auto de 15 de junio de 1993 Rijnoudt y Hocken, asuntos T-91/1992 y T-111/1992.
- Sentencia de 16 de febrero de 1993, Empresa Nacional de Uranio, asunto C-107/91.
- Sentencia de 18 de mayo de 1994, Codorniú, asunto C-309/89,
- Auto de 4 de julio de 1994, Century Oils, asunto T-13/1994.
- Auto de 29 de noviembre de 1994, Bernardi, asunto T-479/1993 y T-559/1993,
- Sentencia de 8 de junio de 1995, Siemens S.A, asunto T-459/1993.
- Sentencia de 13 de septiembre de 1995, TWD, asunto T-244/1993 y 486/1993.
- Auto de 25 de junio de 1996, Area Cova asunto T-194/1995.
- Auto de 21 de marzo de 1997, Región Valona, asunto C-95/97.
- Sentencia de 30 de abril de 1998, Región Flamenca, asunto T-214/1995.
- Sentencia de 15 de junio de 1999, Región Autónoma Friuli-Venecia Julia, asunto T-288/1997.
- Sentencia de 15 de diciembre de 1999, Estado libre de Sajonia, asunto T-132/1996 y T-143/1996.
- Sentencia de 10 de febrero de 2000, Antillas Neerlandesas, asunto T 32/98 y T-41/98.
- Sentencia de 25 de marzo de 2004, Balestreri, asunto C-303/2000.
- Sentencia de 10 de abril de 2003, Gobierno de las Antillas Neerlandesas asunto C-142/00 P.
- Sentencia de 18 de octubre de 2005, Regione Siciliana v. /Comisión, asunto T-60/03.
- Sentencia de 22 de marzo de 2007, Regione Siciliana, asunto C-15/06 P.