

Miryam RODRÍGUEZ-IZQUIERDO SERRANO, *Primacía y subsidiariedad en la Unión Europea*, CEPC, Madrid, 2011

El estudio al que se refiere la presente recensión pone en conjugación dos principios característicos del ordenamiento jurídico de la Unión Europea, el de primacía y el de subsidiariedad, que normalmente no se estudian de manera conjunta y relacionada, dado que, como reconoce la autora ambos tienen su origen en diferentes procesos: el primero, la primacía, es un proceso jurídico de aplicación de normas; el segundo, la subsidiariedad, en un proceso político de definición de ámbitos y límites para la integración. No obstante, esa falta aparente de sintonía no es obstáculo para este cualificado análisis conjunto, iluminador en multitud de aspectos.

El estudio, consecuente de la tesis defendida con éxito por la autora, arranca con un planteamiento del marco conceptual en el que se desarrolla el análisis (Capítulo I). En ese primer capítulo, tras de analizar el papel «constitucional» del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, se hace un análisis incisivo sobre el sistema de reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros, con especial énfasis en los problemas que la deficiente delimitación competencial puede suponer y en los diferentes conflictos que se pueden plantear entre los dos focos normativos, el estatal y el europeo.

A partir de ahí, nos encontramos con un desarrollo analítico profundo de ambos principios con una estructura lo más similar posible, dada la diversa naturaleza de ambos. El capítulo II se consagra a la primacía y el III a la subsidiariedad y, en ambos casos, tras enmarcar el principio en su encaje con el federalismo en espacios pluriconstitucionales, se pasa revista al mismo desde parámetros europeos y estatales.

Como es bien sabido, el principio de primacía del Derecho de la Unión, de origen jurisprudencial, supone que, en caso de conflicto entre una norma estatal y una de la Unión Europea, la primera debe dejarse inaplicada. En sistemas federales estatales, la Constitución federal necesita asentarse en una posición que le otorgue supremacía frente a las normas federales o estatales infraconstitucionales, como medio de afianzamiento del ente federal. Este principio de supremacía supone, no la mera inaplicación de las normas infraconstitucionales que la contradigan, sino la invalidez de éstas si no pueden ser interpretadas de manera conforme a lo pretendido por la norma constitucional. Resultan obvias las diferencias entre primacía (propia del ordenamiento UE) y supremacía (natural en sistemas federales estatales) y así mismo la imposibilidad de aplicar la segunda en el sistema de la Unión Europea, basado más que en relaciones jerárquicas, en la interacción y la interdependencia de sistemas «constitucionales» (los nacionales y el europeo). La primacía tiene como objetivo preservar la unidad y la homogeneidad del ordenamiento europeo, pero este objetivo no puede llevarse a cabo mediante mecanismos propios de un único sistema constitucional estatal.

Sentadas estas bases, la autora analiza esos conflictos y sus soluciones en el sistema federal de los Estados Unidos y en el sistema constitucional alemán. De este último, la primacía europea tomaría su intención de preservar la unidad y sus valores, y del norteamericano, la prevalencia de la norma federal frente a la infrafederal sin necesidad de conllevar la invalidez de esta segunda.

A renglón seguido, se lleva a cabo un análisis de la primacía como fenómeno jurisprudencial en la Unión Europea. Tras constatar la ausencia de reconocimiento expreso de la primacía en el Derecho primario de la UE hasta el Tratado de Lisboa, se hace necesario llevar a cabo un estudio de la jurisprudencia del Tribunal de la UE para llegar a conocer la verdadera articulación de ese principio. Se parte de las clásicas sentencias en la materia: *Costa c. ENEL* (junto con *Van Gend & Loos*) en la que el TJUE trasciende el análisis iusinternacionalista para llevar a cabo uno enmarcado en una *comunidad de derecho*; *Simmenthal I* (donde la primacía de la norma europea frente a la interna tenía más que ver con la existencia o no de competencia para legislar); *Simmenthal II* (donde el Tribunal afirmó que la primacía no sólo tenía por efecto la inaplicación sino también la imposibilidad de crear derecho interno válido incompatible con el europeo existente, si bien esta situación sólo podía constatarse *ex post*), o *Handelsgesellschaft* (donde el conflicto era netamente interconstitucional: constitución alemana-derecho de la UE).

Nuevamente la autora hace gala de un amplio conocimiento de la jurisprudencia del TJUE al analizar una buena serie de casos relevante en las diversas materias y analizarlos dentro de una plantilla de ordenación por tipos de conflicto. Así en primer lugar se analizan conflictos interconstitucionales en los que se presenten divergencias entre parámetros de interpretación y de control. En esta categoría se estudian asuntos que afectan al principio de legalidad, a la tutela judicial efectiva, al principio de igualdad y no discriminación, a la legalidad penal, a la cosa juzgada, al orden público, al derecho de huelga y conflicto colectivo o a la protección de la salud pública. Un segundo bloque de conflictos interconstitucionales serían aquéllos en los que se dan interferencias competenciales. Se desgrana aquí un buen número de asuntos ante el TJUE referidos a disposiciones procedimentales nacionales que entran en conflicto con previsiones europeas así como a conflictos de ese tipo en materias como la cultura, los derechos de autor, el empleo público, la policía y la seguridad o la fiscalidad.

Un tercer grupo de conflictos, así mismo competenciales, aparece en ámbitos casi-exclusivos. Tal es posible dado el peculiar diseño de competencias finalistas en la UE. Aquí, la solución viene dada por la primacía como desplazamiento de la norma interna, si bien en algunos supuestos toma la forma de obligación de interpretación del Derecho interno de manera compatible con la norma europea que prima.

El cuarto grupo de conflictos competenciales analizados se circunscribe a los que se presentan en materias compartidas, y de manera más aguda en relación con el mercado interior o en política social.

A la luz de este amplio análisis, la autora concluye que, si bien los pronunciamientos judiciales son tributarios en gran medida de los hechos de cada caso, se puede llegar a afirmar que la primacía está fundamentada en la conexión directa entre las normas europeas y los ciudadanos. Su conexión con el efecto directo es clara, si bien cabe verificar que dispone de un cierto nivel de «vida autónoma», como mecanismo de preservación de la unidad y uniformidad en la aplicación del Derecho de la Unión y de la realización de los objetivos de ésta.

Para cerrar el análisis sobre la primacía, la autora se adentra en un riguroso análisis de dicho principio esta vez desde la óptica de los tribunales supremos o constitucionales de los Estados miembros. En este punto, el análisis es muy sugerente y aporta elementos de análisis y reflexión de un buen número de jurisdicciones internas, incluyendo obviamente la española o los casos clásicos como la saga Solange o las últimas «revueltas» provenientes de tribunales constitucionales como el polaco o el de la República Checa. La aportación del libro sobre los *contralímites* debe ser destacada.

Se busca, pues, un principio de primacía que permita la coexistencia pacífica de complejos normativos, el europeo y los estatales, que permitan el correcto funcionamiento de un pluralismo no jerárquico.

El segundo bloque de la publicación comentada se consagra, como queda dicho, al principio de subsidiariedad (Capítulo III). Siguiendo básicamente la estructura del análisis sobre la primacía, se revisan en primer lugar las bases de este segundo principio. Así, se pasa revista a su advenimiento como principio a través del Tratado de Maastricht, en el que parece consagrarse como «muro de contención ante la avalancha expansionista del orden europeo». El estudio de las bases históricas del principio merece ser destacado.

A partir de aquí, se presenta un análisis detallado y profundo del *iter* histórico-normativo del principio en el orden de la Unión Europea, desde el Tratado de Maastricht hasta la renovación, aunque sólo sea procedimental, operada por la reforma de Lisboa, pasando por todos los escalones intermedios de evolución en el diseño. De ahí se llega a un examen del uso que en la práctica han dado a tal principio las instituciones europeas, esencialmente gracias a los informes anuales elaborados por la Comisión. Se estudian así mismo tanto la aplicación de los nuevos mecanismos de verificación del respeto al principio (como la *alerta temprana*) cuanto la interpretación que ha dado al principio el Tribunal de Luxemburgo, así como la recepción del mismo en las Constituciones estatales.

La conclusión que se desprende del uso real del principio de subsidiariedad es un tanto pesimista, dado que no parece que su articulación efectiva le esté permitiendo conformarse como un verdadero criterio para la resolución de conflictos interconstitucionales o competenciales.

El capítulo de cierre del libro, el cuarto, presenta el colofón argumental del análisis de la primacía y de la subsidiariedad como principios de interrelación federal, sugiriendo un modelo de interpretación conjunta de ambos,

que debería dar «preferencia a los objetivos y fines específicos, bien europeos, bien estatales, dependiendo de las circunstancias concretas y de los ejercicios competenciales en concurso». Según la autora, el papel que en esta tarea puede desempeñar el principio de respeto por parte de la Unión Europea de la identidad de los Estados miembros (art. 4.2 TUE) puede ser esencial a la hora de preservar las construcciones constitucionales esenciales de los Estados miembros.

Nos encontramos ante un destacable ejercicio de análisis de dos de los principios que conforman el corazón del sistema jurídico-político de la Unión Europea, poniendo en relación dos principios que, aparentemente, juegan en dimensiones diferentes. Sin embargo, la autora muestra su destreza y su profundo conocimiento a la hora de encontrar un encaje conjunto como herramientas que permitirían asegurara una convivencia más sana y menos conflictual en este «caos» constitucional en el que se encuentran la Unión Europea y sus Estados miembros. Aportaciones de este nivel permiten que la Unión Europea sea cada vez menos un objeto político no identificado.

José Ramón Canedo Arrillaga
Universidad de Deusto