

LAS ENTIDADES LOCALES EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COMUNITARIO

Mario P. Chiti

Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Florencia

1. En primer lugar, un caluroso agradecimiento al Excelentísimo y Magnífico Rector de la Universidad de Sevilla por haberme invitado a realizar la ponencia introductoria en este importante Congreso. Es un gran honor personal y la ocasión para fortalecer la colaboración entre nuestras Universidades. Un saludo especial al colega Prof. Jose Luis Rivero Ysern, con quien comparto un interés común de estudios y de investigación acerca de la comparación entre los órdenes jurídicos europeos.

2. Europa ha sido y sigue siendo un gran laboratorio político, institucional y jurídico.

Históricamente, Europa es el continente en el cual, concluido el tiempo de la *polis* y de las confederaciones de las ciudades autónomas, se ha manifestado completamente el *imperium*, una organización del poder caracterizada por la presencia simultánea de mandato común y de realidades políticas subordinadas, consecuentemente con pluralismo jurídico. Europa ha sido también el lugar original de afirmación de la estaticidad y de los Estados nacionales (P.P. Portinaro). A partir del siglo XVII, como desarrollo de la estatalidad de los poderes públicos se crea una red de relaciones internacionales, normalmente definida como “modelo de Westfalia”, que es el inicio del derecho internacional moderno.

En aquella fase era correcto hablar de Estados como “comunidades perfectas”, con las que se expresaba la nueva concepción de soberanía, y también una situación en la que la dimensión territorial de los Estados estaba generalmente adaptada a las necesidades de la sociedad y de los mercados.

Pero Europa es también el continente de la *civitas*, de las mil ciudades, de las autonomías locales, de las fuertes identidades regionales, de los muchos idiomas y dialectos locales que representan una inestimable riqueza cultural.

A partir de la mitad del siglo pasado, en Europa se experimenta una forma inédita de poder público sobrenacional, tan original que todavía no hemos conseguido definirlo exactamente con las categorías clásicas (federación, confederación, etc.), hasta el punto que muchos autores han retomado la expresión de Pufendorf del *Monstrum simile*.

Efectivamente, la Unión Europea es una forma inédita de poder caracterizada por la convivencia de instituciones que expresan el residuo de la soberanía de los Estados (principalmente en el Consejo europeo y en el Consejo de ministros), de instituciones supranacionales (como el Parlamento europeo, la Comisión, la Corte de justicia) y de nuevos sujetos compuestos. Como ha comprobado Sabino Cassese, la Unión Europea es una comunidad de vecinos, un consorcio, una constelación de instituciones, una estructura de redes de *governance*.

En esta ponencia querría hablar del nuevo ordenamiento europeo como “espacio jurídico”, un peculiar ordenamiento jurídico compuesto por el ordenamiento de las Comunidades europeas, integrado por la política y formas de cooperación instauradas por el Tratado sobre la Unión Europea, y de los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros.

El espacio jurídico europeo es un marco institucional dentro del cual se desarrollan innumerables relaciones, no necesariamente tendentes a la asimilación de los ordenamientos nacionales en el ordenamiento comunitario. El espacio jurídico europeo es, al mismo tiempo, un sistema dinámico que consiente una constante evolución institucional a través del uso de instrumentos jurídicos diferenciados. El espacio jurídico europeo representa, por último, una importante manifestación del nuevo constitucionalismo europeo, en el que se elaboran estatutos y principios que prescinden del Estado y de las formas hasta el momento conocidas como “federación”. En una combinación de innovación y tradición, de derecho común y de derecho local, que encarna perfectamente los principios de pluralismo y de la diversidad, sin provocar la crisis de los ordenamientos de los Estados miembros y de su legitimación autónoma.

En este complejo “sistema de ordenamientos jurídicos”, ¿puede la Unión Europea limitarse a ser una Unión de Estados? ¿Puede dejar a un

lado la realidad de la *civitates*? Aquella que se define como una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, ¿puede renunciar a las experiencias regionales, que son al mismo tiempo experiencias sociales, políticas e institucionales?

Antes de la integración europea se podía todavía aceptar la idea de que “la modernidad política pertenece al Estado” (P.P. Portinaro), del cual el derecho internacional permanecía como expresión directa y condicionada de la competencia final (normalmente definida como la expresión alemana *Kompetenz-Kompetenz*).

Pero las vicisitudes de las Comunidades europeas y, más recientemente, de la Unión Europea muestran que el fenómeno de la integración no es sólo una respuesta a las exigencias de prevenir otras dramáticas guerras europeas, sino el reciente fruto del gran laboratorio político-institucional europeo para ofrecer una alternativa al declive de los Estados frente a su capacidad de organizar la complejidad del tiempo presente y los fenómenos que se suelen denominar con el término de globalización. Se trata de una forma de “federalismo ligero” en el que participan todas las instituciones exponenciales, a partir de aquellas más cercanas al ciudadano, y por lo tanto abierto al “particularismo” que tanto papel ha tenido en la historia europea.

Como demuestran recientes estudios sobre la globalización y sobre el recorrido singular (il *sonderweg*) de Europa, la superación de los confines tradicionales no significa cancelación o implosión del espacio, sino el retorno a la ciudad como espacio político, como *civitas*, acompañada por el renacer de una nueva forma de poder supranacional que en varios aspectos retoma la antigua trama del *imperium*. Especialmente por la presencia contemporánea de diferentes esferas de soberanía y por la interdependencia de los infrasistemas.

Las entidades locales son por lo tanto un componente esencial del ordenamiento jurídico europeo.

3. Este prólogo general era necesario, porque según los manuales de derecho comunitario más difundidos, el tema examinado en este estudio no existe.

En la gran parte de los textos no se encuentra ninguna referencia al tema de las regiones y de los entes locales. En algunos textos se habla de

las autonomías locales, pero sólo para explicar el papel del Comité de las regiones, órgano consultivo previsto por el Tratado CE (artt. 263-265). Y con la precisión preliminar de que la Comunidad europea es indiferente a la organización interna de los Estados miembros. Con este propósito se adopta el principio de autonomía institucional de los Estados miembros, según el cual cada Estado es libre de organizarse y distribuir las competencias internamente.

El principio ha sido confirmado por la Corte de justicia desde la sentencia 25.5.1982, causa 97/81: cada Estado es libre de atribuir como crea oportuno las competencias en su plano interno y de actuar una directiva a través de la cual los instrumentos adoptados por las autoridades regionales o locales. La misma posición ha sido reconfirmada por el Parlamento europeo en la Resolución del 4.12.2002 sobre la función de los poderes regionales y locales en la construcción europea, en la que se ha insistido sobre el principio de no interferencia de la Unión en los ordenamientos constitucionales nacionales, cuya soberanía en este tema debe ser garantizada plenamente.

También el Tratado constitucional del 2004 ha insistido en que “la Unión respeta la identidad nacional de los Estados miembros en su estructura fundamental, política y constitucional, incluido el sistema de las autonomías locales y regionales” (art. I-5, “Relaciones entre la Unión y los Estados miembros”).

El principio de la autonomía institucional tiene por lo tanto una segura base jurídica en el derecho primario de la Unión, pero se malinterpreta por la influencia que perdura de la doctrina internacionalista. Esta doctrina ha considerado inicialmente la integración europea como un fenómeno que hay que traspasar al derecho internacional, debido al proceso intergubernamental del cual emanaba el Tratado CE, a los caracteres formales de este Tratado, a la función de los Estados miembros como sujetos del nuevo ordenamiento. Consecuentemente, también la Comunidad europea ha sido considerada como variante de las organizaciones internacionales, de las cuales mantiene las características principales.

A cincuenta años de distancia del Tratado de Roma, una parte influyente de la doctrina jurídica mantiene esta posición, y la paradoja está en que no está preocupada por el difícil momento constitucional europeo. Muchos autores consideran que el procedimiento de elaboración del nuevo Tratado constitucional por medio de la Convención y no la tradicional confe-

rencia intergubernamental haya sido una “rotura” excesiva en el proceso de integración, lo mismo se dice para la primera parte de la Constitución, considerada ineficaz en el prever un completo cuadro institucional para la Unión Europea.

A mi modo de ver, se trata de una posición equivocada porque no tiene en cuenta la naturaleza original del ordenamiento comunitario, como ha ya aclarado el Tribunal de justicia con la sentencia Van Gend & Loos de 1963, y después convertido en referencia constante para todos los desarrollos sucesivos, por lo que “la Comunidad constituye un ordenamiento jurídico de nuevo género a favor del cual los Estados han renunciado, aunque en determinados sectores, a sus poderes soberanos, ordenamiento que reconoce como sujetos no sólo los Estados, sino también a sus ciudadanos”.

Los caracteres del nuevo ordenamiento jurídico europeo son bien acogidos por los juristas nacionales, que han evidenciado como en el ámbito de la Unión los elementos de derecho internacional evidencian sólo en momentos concretos, como la ampliación a nuevos Estados miembros o la revisión de los Tratados (por mucho que el sistema de la revisión “por Convención” se considere ya irreversible). Por lo demás, la acción de la Unión no está por lo tanto centrada en regular las relaciones entre los Estados miembros, sino en asegurar a todos sus sujetos – principalmente los individuales – las condiciones para un pleno desarrollo de su propia personalidad.

Sin embargo, también en esta perspectiva el tema de la relevancia jurídica de regiones y entes locales se considera marginalmente, ya que permanece la idea de la indiferencia comunitaria en la organización institucional de los Estados miembros.

En realidad, si está equivocada la posición todavía dominante entre los estudiosos de la escuela internacionalista, que consideran comunitariamente relevantes sólo los Estados miembros, no es acertada tampoco la posición de la mayoría de los demás juristas, que consideran el problema de poca relevancia.

Mi tesis es que el derecho europeo no interfiere directamente en el orden institucional y administrativo de los Estados miembros, sino que considera como cuestión de alto interés comunitario la actividad de las regiones y de los entes locales.

La organización interior de los Estados miembros de la Unión Europea forma parte de un poder público supranacional más grande, al que

condiciona y por el cual es condicionada al mismo tiempo. Volviendo a la idea de “espacio jurídico europeo” de la que he hablado al principio, en la Unión se ha creado un bloque constitucional complejo, una composición de constituciones, marcada por un patrimonio constitucional común (A. Pizzorusso). Esta *Verfassungverbund* no puede no afectar a las organizaciones institucionales de los Estados miembros, y a la vez, como ya mencionado, no estar contaminada por ellas.

Así pues, por un lado, el derecho europeo deja a los Estados miembros la más amplia autonomía para elegir la forma institucional y de gobierno, y la organización administrativa. En la Unión europea tenemos pues monarquías y repúblicas; gobiernos presidenciales y parlamentarios; federaciones y estados autonómicos.

Por otro lado, las instituciones y las administraciones públicas definidas por los Estados miembros tienen que respetar la disciplina comunitaria en lo que respecta a la competencia europea (que aumenta cada vez más), y son pues responsables de violaciones de las reglas europeas.

Sólo en lo que se refiere a la organización, se puede hablar aún de regiones y de entidades locales como sujetos del derecho interior. Cuando opera el derecho comunitario, éstas actúan desde un punto de vista funcional como “administraciones comunes” del sistema europeo.

Un solo ejemplo puede ser suficiente en este sentido, y eso viene de la reciente jurisprudencia constitucional italiana. La Comunidad europea ha promocionado varias iniciativas de cooperación transfronteriza entre regiones de dos (o más) Estados miembros, con el fin de conseguir una mayor cohesión social y económica. Entre ellas, la iniciativa “Interreg III A, Italia-Austria”, ha permitido a algunas regiones de los dos Países celebrar varios tratos, sin la necesidad de un previo acuerdo con el Gobierno (lo que sería imprescindible en las iniciativas que tengan una relevancia externa). La Corte Constitucional italiana ha declarado legítima la iniciativa porque las regiones han realizado acuerdos con otras regiones de un Estado miembro de la Unión europea gracias a los instrumentos de cooperación previstos en el sistema comunitario y que constituyen su base legal principal. No se ha violado la Constitución (art. 117, par. 9), ni siquiera en lo que respecta a la creación de organismos comunes entre las regiones de dos Estados, porque dichos organismos están previstos como obligatorios directamente por el derecho comunitario (sent. n. 258/2004).

Por lo tanto, se puede comprender que el escenario europeo tiene una relevancia primaria para las regiones y los entes locales, con importantes consecuencias desde el punto de vista constitucional nacional. Nuestro Congreso es pues una ocasión importante para examinar un tema hasta ahora poco valorado, ya que ha siempre dominado la visión meramente nacional o, como mucho, comparativa.

La presente exposición consta de tres partes: la primera trata del desarrollo de lo que podríamos llamar “regionalismo comunitario”; la segunda, del análisis de las cuestiones europeas que están actualmente abiertas y de las cuales se debate; la tercera, finalmente, de la relevancia que el desarrollo europeo ha tenido en las reformas constitucionales en algunos Estados.

Hay que anticipar que, para exponer de una manera más sencilla, hablaré sin distinguir regiones y entidades locales; aunque la noción de “región” tenga diferentes sentidos y equivalencias institucionales en los diferentes sistemas jurídicos, y que la asimilación a las entidades locales resulte en cierto sentido forzada.

4. La primera fase del regionalismo comunitario se puede definir como de “regionalismo funcional”: las regiones y los entes locales destacan desde un punto de vista comunitario no como sujetos exponenciales de sus propias comunidades (regionalismo institucional), sino como zonas homogéneas en las que concentrar acciones y políticas comunitarias.

En este sentido se puede notar que la Comunidad siempre ha tenido una política regional para el desarrollo económico de las regiones con un nivel de vida anormalmente bajo o con graves formas de desempleo. Se trata de una política de intervenciones llevadas a cabo en algunos casos directamente por la Comisión, y en otras circunstancias por los Estados miembros, en las que se consideraba a las regiones no como entidades institucionales, representativas de sus propias poblaciones, sino como áreas con características económica y socialmente homogéneas. En este sentido hay que leer el artículo 92, par. 3 del Tratado original – hoy art. 81 – sobre las reglas de competencia aplicables a las empresas.

El “funcionalismo regional” es una de las muchas manifestaciones del “método comunitario”, es decir la actitud típica de integración en las primeras décadas de vida de la Comunidad. Esta actitud ha privilegiado el

pragmatismo de las acciones concretas con respeto a un modelo cartesiano de *governance*. Y gracias a ella han surgido varios principios, como el del *efecto útil*, del que se puede dudar en un sentido racional, pero que favorece considerablemente el proceso de integración.

Las motivaciones principales de las acciones regionales han sido la necesidad de garantizar la cohesión económica y social, y la reducción del desnivel entre regiones europeas, especialmente después de la apertura a nuevos Estados miembros. Recordamos en especial la política de los Programas Integrados Mediterráneos (PIM), en ocasión del ingreso de España y Portugal (Reglamento CEE n. 2088/1985); la reforma de los Fondos Estructurales (Reglamento CEE n. 2052/1988); las iniciativas entre regiones de frontera para realizar acciones de interés común transfronterizo.

Con la misma finalidad pueden recordarse varias formas de colaboración público-privada (*public-private partnership* - PPP) del tipo “institucionalizado”, en las que los entes locales constituyen o participan en sociedades anónimas para el desarrollo de la economía local.

Por medio de tales políticas la Comunidad pretendía, como he dicho, conseguir el objetivo de equilibrar el nivel económico y social. El método seguía siendo el “funcionalista”; pero esto no podía evitar que se valorasen las regiones y los entes locales también desde un punto de vista institucional.

Con estos sujetos públicos, y no sólo con el Estado, la Comunidad estipula acuerdos y contratos públicos para realizar políticas de cohesión. En ausencia de una norma contraria de derecho comunitario, correspondía al Estado garantizar en su propio territorio la aplicación de la normativa comunitaria; el Estado miembro permanece responsable también de los compromisos de todas las autoridades públicas del país. Aún así, las regiones participan como interlocutores directos de la Comunidad. Con una fórmula que en la época causó sensación, el art. 4 del reglamento 2052/88 sobre los fondos estructurales preveía que: “La Comisión, el Estado miembro interesado y las autoridades competentes designadas por éste último a nivel nacional en calidad de partner que persiguen un objetivo común”.

5. La segunda fase está caracterizada por la plena afirmación del regionalismo “institucional”, porque se reconocen regiones y entes locales como entidades exponenciales de las propias comunidades, y, al mismo tiempo, como componentes institucionales del sistema público europeo.

Las primeras indicaciones son la Declaración común adoptada por las instituciones europeas en 1984 para una colaboración más estrecha con las autoridades regionales y locales en la elaboración de los planes europeos para el desarrollo local. Y sobre todo en la Carta comunitaria de la regionalización, de 1988, que proponía instituir formas de representación regional en el contexto comunitario.

El primer paso fue, en el mismo 1988, el Consejo de consulta de los entes regionales y locales. Un desarrollo de carácter constitucional se tuvo sucesivamente con el Tratado de Maastricht en 1992, que preveía la institución del Comité de las regiones, como órgano consultivo y dotado de iniciativa propia, cuyos miembros ejercitan sus funciones con plena independencia, sin mandato imperativo y en el interés de la Comunidad. Se trata de uno de los dos órganos (el otro es el Comité económico social) que no son “instituciones comunitarias”, pero que al mismo modo tienen relevancia constitucional comunitaria. Por lo tanto sólo modificables con los procedimientos de revisión de los Tratados.

En la misma ocasión, el gran progreso en el proceso de unificación europea – marcado en particular por la institución de la Unión Europea, con el expreso Tratado – fue acompañado por nuevos principios que hubieran debido compensarlo con garantías hacia las instituciones más próximas al ciudadano y con intervenciones limitadas a los casos apropiados. Me refiero al principio de proporcionalidad, pero sobre todo al principio de subsidiariedad.

Este último, como ya es notorio, tiene diferentes orígenes (uno, muy importante, aunque en el interior de la iglesia Católica) y muchos significados diversos, pero en Maastricht se invocó debido a dos finalidades principales: con la presión del Reino Unido, para limitar las intervenciones de las instituciones europeas, muy reforzadas por el nuevo Tratado, y con la presión de los Estados federales y autonómicos para dar una base constitucional a la administración regional y local.

Como ha repetido en diversas ocasiones el Comité de las regiones, la aplicación del principio de subsidiariedad debe garantizar tanto las prerrogativas regionales como la autonomía local, con el respeto de los ordenamientos jurídicos de cada Estado miembro, dado que en muchos de ellos las entidades locales también tienen responsabilidad administrativa en asuntos comunitarios. Se trata de que la Comunidad sólo intervenga en la medida en que los Estados miembros o las esferas de gobierno que

los constituyen no puedan realizar satisfactoriamente los objetivos de las acciones previstas y que, debido a la dimensión y a los efectos de dichas acciones, su realización sea factible a nivel comunitario.

Sabemos que el funcionamiento efectivo de la subsidiariedad ha dado resultados muy diferentes. En concreto, la subsidiariedad ha mostrado un marcado carácter “ascensional”, justificando la avocación de las competencias a un nivel diferente al básico debido al carácter del interés público que persigue. De todas maneras, la subsidiariedad determina un criterio “móvil” y flexible de reparto de las competencias, a favor de un regionalismo cooperativo de carácter funcional.

6. La Constitución europea (Tratado por medio del cual se establece una Constitución europea, que en varios puntos indica una línea de tendencia irreversible) confirma expresamente el principio de la autonomía organizativa de los Estados miembros. El art. 5 (“Relaciones entre la Unión y los Estados miembros”) desarrolla significativamente el actual art. 6, coma 3, del Tratado de la Unión. Con la nueva formulación del principio sobre el respeto de la identidad nacional (donde se para el texto vigente), la Unión se compromete a respetar la “estructura fundamental, política y constitucional” de los Estados miembros, entendida como la forma institucional y de gobierno, incluyendo también “el sistema de las autonomías regionales y locales”.

Pero se retoma además el tema de la cohesión económica, social y territorial, y el consecuente compromiso de promover cada iniciativa necesaria a ese fin.

Por lo que respecta al principio de subsidiariedad, éste se introduce entre los “Principios fundamentales” de la Unión (art. 9) y se desarrolla orgánicamente en un Protocolo (junto al principio de proporcionalidad), que es parte integrante del tratado (véase art. IV-6). Las mayores novedades se concentran en una obligación procesal más concreta en las iniciativas normativas de la Comisión, y en un reconocimiento de la justiciabilidad de los actos normativos en el caso de violación del principio de subsidiariedad. Esto puede ocurrir sea por parte de los Estados miembros, sea por parte del Comité de las regiones en relación con los actos legislativos para los cuales la Constitución solicita su consulta.

Es significativo la referencia en el art. I-11, coma 3, a nivel de gobierno regional local para efectuar el test de subsidiariedad.

7. A partir de este excursus sobre la evolución del regionalismo comunitario se encuentran algunos puntos permanentes: a) la Unión europea es un ordenamiento de Estados y de individuos, pero reconoce y valoriza las regiones y los entes locales de los Estados miembros, b) los Estados miembros tienen amplia autonomía para organizar sus propias instituciones nacionales, centrales, regionales y locales, c) la Comunidad europea se reserva el derecho de controlar las decisiones de los Estados, para que no sean causa de imposibilidad o excesivos obstáculos para la plena afirmación del derecho europeo, d) la autonomía organizativa de los Estados está acompañada por el sometimiento de los entes por ellos constituidos y que obedecen a una disciplina sustancial cada vez más de origen comunitario, debido al aumento (*stretching*) de los campos de competencia comunitaria y por el carácter más completo y profundo (*deepening*) de la disciplina europea, e) permanece la responsabilidad única del Estado ante la Unión europea, incluso en aquellos Estados de estructura compleja en los que el incumplimiento de la normativa comunitaria resulta imputable exclusivamente a un ente regional (Tribunal de Justicia, sentencia I.6.1999, *Konle*, C-302/97).

De todas maneras, el sistema está lejos de tener un orden satisfactorio, incluso en el caso que entraran en vigor las previsiones del Tratado constitucional en la materia. De hecho, el Comité de las regiones deberían incrementar significativamente su papel, el proceso decisorio comunitario debería resultar netamente más participativo por parte de las regiones y los entes locales, y debería asegurarse la plena justiciabilidad de las violaciones del principio de subsidiariedad.

8. El desarrollo del regionalismo europeo ha determinado contrastes y asimetrías con los avances de las autonomías en los sistemas nacionales.

Inicialmente, las iniciativas de las regiones con carácter comunitario fueron asimiladas en casi todos los sitios como iniciativas “extranjeras”, casi como si los demás Estados miembros fuesen Estados “extranjeros” o “terceros”. En consecuencia, los Estados – a veces con el apoyo de jueces constitucionales – bloquearon estas iniciativas porque violaban el poder extranjero, que es monopolio del Estado.

Superada con esfuerzo esta fase inicial, y diferenciado el “poder extranjero” (relaciones exteriores) con las iniciativas de corte europeo, las cosas no han mejorado mucho. Varios Estados miembros no han acogido po-

sitivamente el “regionalismo institucional”, con el consecuente reconocimiento comunitario de las regiones. Las razones de esta posición residen, por un lado, en la pérdida significativa de poder por parte del gobierno central (aceptada a regañadientes, incluso en la época del triunfo aparente del Estado autonómico), y por otro lado, en el riesgo de que un excesivo autonomismo lleve a la disgregación de una política coherente de gobierno, que dañaría sea la eficacia de las políticas públicas que por el respeto de las obligaciones europeas.

Dejando a un lado la actitud centralista que caracteriza casi todos los gobiernos centrales, no hay duda de que un fuerte papel de las regiones en la actuación directa del derecho comunitario es potencialmente una fuente de violaciones del derecho europeo y una ocasión para atentar contra el principio de ejecución uniforme de las políticas europeas y de las naciones anexas. La circunstancia es aún más grave si se considera que en las violaciones del derecho comunitario son todavía los Estados miembros los únicos responsables ante la Comunidad. Se entiende que esta posición – residuo de la disposición original internacionalista de la Comunidad europea – la aprecian las instituciones comunitarias debido a la simplicidad con la cual se puede garantizar el respeto de la misma, pero el problema tiene que encontrar una nueva solución constitucional, coherentemente con el modelo de compromisos de relevancia comunitaria que involucran las regiones y los entes locales.

El argumento es reversible. Los vínculos comunitarios son para el Estado una motivación válida para prever nuevos controles sobre las acciones de los entes autonómicos, así como formas de sustitución en caso de retrasos o de una actuación de las obligaciones comunitarias.

Tomemos como ejemplo el caso de la reforma constitucional italiana del 2001. La reformulación del Título V de la Constitución – completada por las leyes ordinarias n. 131/2003 e n. 15/2005 – ha completado el camino europeo hacia nuestro regionalismo. Como prevé el art. 117, coma 5, en las materias de su competencia (que ahora son todas, menos aquellas reservadas expresamente al Estado) las regiones participan a las decisiones directas en la formación de los actos normativos comunitarios y proveen a la actuación y a la ejecución de los acuerdos internacionales y de los actos de la Unión europea, en el respeto de las normas del procedimiento establecidas por ley del Estado, que disciplina las modalidades del ejercicio del poder sustitutivo en caso de incumplimiento. Tal previsión

general luego se desarrolla puntualmente, también por lo que respecta a la potestad del Gobierno de sustituir órganos de las regiones y de los entes locales en el caso de no respetar la normativa comunitaria (art. 120, coma 2), por otro lado respetando siempre el principio de subsidiaridad y del principio de leal colaboración.

La mejor doctrina ha considerado enseguida que los compromisos comunitarios de los Estados miembros representan un potente factor de cohesión unitaria. El caso italiano es ejemplar, porque después de la reforma de la Constitución del 2001 hacia un fuerte regionalismo, el “vínculo comunitario” ha sido considerado el mejor antídoto contra una posible fragmentación degenerativa. Este vínculo no representa, sin embargo, un nuevo factor de centralismo sino una ocasión para una poliarquía efectiva, en la fase ascendente por las oportunidades de participación en el proceso decisorio comunitario que se abren para todos los componentes de la “República”, y en la fase descendente por la plena afirmación del principio de colaboración. Todo lo comprobado en el caso italiano vale también para los demás estados miembros caracterizados por un sistema autonómico.

El nuevo escenario condiciona también la naturaleza de organismo que revela el regionalismo cooperativo. Consideremos como ejemplo el suceso – que tiene evidentes rasgos comunes – de la Conferencia unificada Estado-regiones en Italia y de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE), en España. En los dos países las Conferencias representan un órgano de cooperación entre el Estado y las regiones, encargadas de articular adecuadamente la competencia entre los respectivos poderes en lo que respecta a la participación de los asuntos comunitarios.

Una vez que, por medio de diferentes recorridos constitucionales y con distintos resultados, los ordenamientos nacionales se van adaptando al regionalismo comunitario, destacan algunos problemas que necesitan soluciones homogéneas.

En la fase nacional de elaboración de las políticas comunitarias, hay que reconocer un papel importante a las asambleas regionales y locales, igual que el tienen los parlamentos. Un procedimiento compartido de esta manera resultará seguramente más complejo, pero, si bien delimitado en sus fases y en sus momentos, no perderá eficacia. Más bien, será un factor de mejor actuación de las políticas europeas elaboradas. Se sabe que una de

las razones principales de mala u omisa actuación del derecho europeo es el sentido de extrañeza que muchas administraciones públicas perciben con respecto a reglas en cuya elaboración no han participado significativamente.

En este sentido se han dado importantes pasos hacia delante, que paradójicamente han permitido desvelar la considerable falta de preparación y de sensibilidad institucional de regiones y entes locales hacia el tema europeo. En concreto, después de ganar la «lucha» para el reconocimiento de un papel europeo, muchos entes autonómicos han demostrado una modesta preparación y una organización administrativa insuficiente.

Otras implicaciones son aquellas que se refieren al papel de las Representaciones permanentes de los Estados miembros en la Unión europea; a la composición de la delegación ministerial en las reuniones del Consejo de ministros; a la legitimación de las regiones a recurrir contra, dado el caso por medio de los Estados, al Tribunal de Justicia por violaciones del derecho comunitario que constituyen violaciones de sus propias prerrogativas.

Con respecto a las Representaciones permanentes en Bruselas, en los Estados autonómicos no constituyen ya la terminal europea de los Estados-persona, sino de todas las entidades que componen el Estado-ordenamiento. Ellas tienen pues que estar organizadas como para poder representar a las instituciones comunitarias también desde el punto de vista de las regiones.

Con respecto a la composición del Consejo de ministros, la reforma prevista del Tratado de Maastricht, que permite la participación de representantes nacionales “a nivel ministerial”, permite sin ningún problema la representanci3n de los Lander y de los Estados de las otras Federaciones. Sin embargo la reforma no deja – salvo artificios institucionales – la participaci3n de las regiones italianas y, tal vez, de las Comunidades aut3nomas españoladas. Hay que enmendar la actual disposici3n del Tratado, as3 que se pueda asegurar mayor flexibilidad, seg3n los diferentes modelos nacionales.

Finalmente, con respecto a la impugnaci3n frente al Tribunal de Justicia de las medidas comunitarias que violan los intereses de las regiones, actualmente (y creo que todav3a por mucho tiempo) a falta de una norma que iguale las regiones a los Estados, como actores privilegiados (art. 230, c. 2, Tratado CE), los jueces comunitarios han considerado las regiones igual que cualquier otro sujeto que recurre. Est3n legitimadas para recu-

rrir sólo por lesiones directas de sus propios intereses, y en presencia de las particulares condiciones de legitimación del Tratado, interpretadas restrictivamente por el Tribunal de Justicia.

La situación actual – en mi opinión insatisfactoria – se puede sintéticamente reconocer en el caso *Regione Sicilia c. Commissione europea*, decidido por el Tribunal de Justicia con sent. 2 mayo 2006 (causa C-417/04 P). La Región de Sicilia había presentado recurso para la anulación de una decisión de la Comisión con la que se revocaba la financiación de una autopista en Sicilia, según el procedimiento previsto para los *actores privilegiados*, es decir los Estados. La Región se consideraba legitimada para reurrir directamente contra la Comisión, ya que “al ser un componente territorial de dicha República, tiene derecho a interponer, del mismo modo que ésta, un recurso de anulación contra la Decisión controvertida”.

El Tribunal ha rechazado el argumento, invocando hasta la posible crisis del equilibrio institucional. Según su constante jurisprudencia – que no querido cambiar – “el recurso de una entidad regional o local no puede asimilarse al recurso de un Estado miembro, toda vez que el concepto de Estado miembro, a efectos del artículo 230 Tr. CE, párrafo segundo, únicamente va destinado a las autoridades gubernativas de los Estados miembros. Dicho concepto no puede ampliarse a los Gobiernos de regiones o entidades de ámbito inferior al Estado sin conculcar el equilibrio institucional previsto por el Tratado”.

Para superar esta situación negativa, lo más eficaz parece la solución italiana, donde una región puede pedirle al Gobierno que interponga recurso frente al Tribunal de Justicia por violación de las reglas del Tratado relativas a sus competencias. El Estado evalúa discrecionalmente la petición, a no ser que ésta haya sido aprobada a mayoría absoluta de los miembros de la Conferencia unificada. En este caso, el Estado está obligado a presentar el recurso.

Finalmente, hay otras cuestiones menores a las que merece la pena hacer una rápida referencia. Por ejemplo el tema de las distintas oficinas que las regiones han abierto en Bruselas, aunque hoy, como hemos dicho, las Representaciones permanentes están abiertas a la contribución de las regiones. Estas oficinas regionales (en Bruselas hay más de 150) conllevan gastos considerables, disgregan la acción unitaria de los Estados y no aportan beneficios especiales a sus propias comunidades. Una vez que los procedimientos decisionales internos sobre cuestiones comunitarias ha-

yan sido reformados para permitir una participación plena de las regiones y de los entes locales, ya desaparece la base nacional para una presencia autónoma de las regiones dentro de las instituciones comunitarias.

9. El Tratado de Lisboa se compone de dos partes (la primera, reforma el *Tratado sobre la Unión europea*, y la segunda se refiere al *Tratado sobre el funcionamiento de la Unión europea*). Mi interpretación de la sección del reciente Tratado – como ya del Tratado constitucional del 2004 – es que estamos frente a una nueva “etapa” del proceso de integración europea, y no de una reforma radical del modelo actual.

La Unión Europea está, poco a poco, reconociendo el papel de las entidades de gobierno local y regional; y va superando su configuración inicial “internacionalista” de Unión de Estados. Se trata de una evolución lenta y progresiva, según el típico modelo de la “reforma continua”, apoyada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y por la ciencia jurídica.

En función del tema que abordamos, por lo tanto no nos tenemos que esperar del Tratado de Lisboa novedades tan sustanciales como las que hay en otros campos (el sistema de las fuentes del derecho, las actas públicas de la Unión Europea, la definición del valor jurídico de la Carta de los derechos fundamentales, etc.). Mas bien, podemos encontrar en él una serie de perfeccionamientos de la disciplina existente. Estos son a su vez un puente hacia futuras innovaciones.

No se trata, en mi opinión, de una ocasión perdida para Europa, sino, al contrario, de la confirmación de una tendencia institucional y política, que en este momento, se ha hecho irreversible hacia una Europa no sólo de los Estados, sino de las colectividades y de los gobiernos locales.

El nuevo artículo 2 del *Tratado sobre la Unión Europea* incluye entre los objetivos de la Unión fomentar la “cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros”. Merece la pena subrayar la referencia a la cohesión territorial, que por primera vez aparece en los Tratados.

El artículo 2 bis del TUE recupera la disposición del Tratado constitucional que afirmaba: «La Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional».

El artículo 3 ter, además de repetir que las competencias de la Unión son «de atribución», dispone que el ejercicio de aquellas competencias «se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad».

Exceptuando la referencia a la cohesión territorial, son principios que ya están en los Tratados actuales. Sin embargo adquieren nueva importancia por el hecho de que han sido insertados en el nuevo Tratado “general” – que representa la auténtica Constitución europea, aunque no se pueda utilizar esta palabra – y, en especial, en su parte inicial, dedicada a los principios fundamentales.

El Tratado sobre el funcionamiento de la Unión europea (TFUE) desarrolla estos principios generales. El artículo 2 C establece que la Unión dispondrá de competencia compartida con los Estados miembros, entre otras, para la cohesión económica, social y territorial. Conforme al artículo 2 E, la Unión tiene una competencia menor (precisamente para «apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros») acerca de la cooperación administrativa.

El Título del Tratado dedicado a la cohesión (el decimoséptimo), no conlleva novedades relevantes; lo mismo se puede decir con respecto al Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. De todos modos, merece la pena resaltar que el Protocolo corrobora de una manera definitiva que la subsidiariedad es un principio jurídico, y no solamente político-institucional. Y que, consecuentemente, el Tribunal de Justicia puede pronunciarse a petición un Estado miembro o el Comité de las Regiones.

Hablando del Comité de las Regiones, por cierto, la Convención europea del 2003 y la más reciente Conferencia Intergubernamental no han aceptado las propuestas más novedosas, para realizar una especie de *Bundesrat* europeo que se sumase al Parlamento europeo en calidad de “*Camera alta*”, con representación indirecta.

Las novedades del Tratado de Lisboa no tienen pues especial importancia. No obstante, sería limitado considerar el papel europeo de los entes locales y de las regiones teniendo en cuenta solo el derecho primario, el derecho de los Tratados. Hay sin embargo que considerar el proceso diario marcado por los reglamentos y las directivas, por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, por la realización de una administración integrada o conjunta, a la que se le llama “co-administración”. En este sentido más amplio, el avance ha sido notable y se fortalecerá en el futuro. Consideren

el papel cada vez más importante de la Unión para coordinar las administraciones públicas nacionales y para realizar el Método abierto de coordinación, al principio previsto en el 2000 como forma de “comunitarización” suave (*soft*) de la cuestión administrativa.

10. Para terminar, como efecto de la afirmación del “regionalismo comunitario”, por una parte, y del desarrollo de las autonomías regionales y locales en todos los Estados miembros por otra, las regiones no están ya en la posición de “marginalidad institucional” inicial, sino que han asumido la función de “interlocutor directo” de la Comunidad europea para la elaboración y la actuación de las políticas comunitarias.

Se trata de un desarrollo inherente a los caracteres del proceso de integración europea, por tres motivos principales. Primero: los Estados miembros tienen relevancia en el ordenamiento europeo en el conjunto del propio sistema constitucional, y no sólo como entidades jurídicas separadas. Como decimos en Italia, éstos se consideran Estado-ordenamiento y no como Estado-persona jurídica. Segundo: las regiones y los entes locales operan en las materias comunitarias según la normativa europea. Y, en el resto de sus actividades, deben garantizar el respeto de los principios fundamentales de la Unión (al menos como expresión del principio de leal colaboración, art. 107 CE). En tercer lugar, regiones y entes locales son una parte fundamental de la administración pública, que – como afirma el Tratado constitucional – es “cuestión de interés común”. Sobre este punto el Tratado confirma el principio jurídico ya existente hoy, por medio del cual la actuación efectiva del derecho de la Unión por parte de los Estados miembros es esencial para el buen funcionamiento de la Unión, y se considera una cuestión de interés común.

A pesar de todos los progresos descritos, en el derecho europeo la cuestión regional está lejos de ser ordenada definitivamente. Son todavía evidentes los equívocos de la supranacionalidad y del principio malentendido de autonomía institucional de los Estados miembros. La situación no puede considerarse definitiva ni siquiera en los ordenamientos nacionales, aunque en los últimos años se han extendido significativamente los principios autonomistas también en referencia con Europa.

Estoy seguro que nuestro Congreso contribuirá a definir las ulteriores medidas jurídicas necesarias y a aumentar la sensibilidad institucional hacia este tema que es crucial para el futuro de la Europa.

Bibliografía seleccionada

P.P. Portinaro, *Il labirinto delle istituzioni nella storia europea*, Il Mulino, Bologna, 2007; A. Pizzorusso, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Il Mulino, Bologna, 2002; S. Cassese, *La crisi dello Stato*, Laterza, Roma-Bari, 2002; M.P. Chiti, *Regionalismo comunitario e regionalismo interno: due modelli da ricomporre*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 1992, 33; M.P. Chiti, *Regioni e Unione europea dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: l'influenza della giurisprudenza coistituzionale*, in *Le Regioni*, 2002, 1401;

M. Cartabia-V. Onida, *Le regioni e l'Unione europea*, in M.P. Chiti-G. Greco (dir.), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, I, 991, Giuffrè, Milano, 2007; V. Onida, *Il ruolo delle regioni nel sistema comunitario*, in *Le Regioni*, 1991, 7; L. Torchia, *Regioni e Unione europea: temi e problemi*, in *Le Regioni*, 2000, 496; A. Anzon, *I poteri delle regioni dopo la riforma costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2002; L. Califano, *Stato, regioni e diritto comunitario nella legge n. 11/2005*, in *Quad. Cost.*, 2005, 860; A. D'Atena (dir.), *L'Europa delle autonomie. Le regioni e l'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2003, y, *ivi*, 237, L.M. Diez Picazo, *Comunità autonome soagnole e l'Unione europea*,; G. Falcon, *La "cittadinanza europea" delle regioni*, in *Le Regioni*, 2001, 329; P. Perez Tremps-L. Violini, *La Costituzione europea e l'organizzazione territoriale degli Stati membri*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2004, 1431; J. Voelk, *La partecipazione diretta degli enti substatali al processo decisionale comunitario*, in *Le Regioni*, 2003, 575; P. Caretti, *Ordinamento comunitario e autonomia regionale*, Giuffrè, Milano, 1979.