
Los Gobiernos locales en la Unión Europea: del principio de autonomía institucional al principio de autonomía local

Laura Huici Sancho

Profesora titular de Derecho Internacional Público de la Universidad de Barcelona

1. Cuestiones preliminares

2. La función de los Gobiernos locales en la aplicación del Derecho de la Unión

- 2.1. El principio de autonomía institucional en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea
- 2.2. Hacia una tímida “comunitarización” del papel de los Gobiernos locales en la ejecución de las políticas de la Unión Europea

3. La función de los Gobiernos locales en el proceso de elaboración de normas y políticas de la Unión Europea

- 3.1. La participación de los Gobiernos locales a través del Comité de las Regiones
- 3.2. El diálogo estructurado de las asociaciones de entes locales y regionales con la Comisión y el Comité de las Regiones

4. Hacia un nuevo estatuto de los Gobiernos locales en la Unión Europea

- 4.1. La promoción de lo territorial en el Derecho originario
- 4.2. Las agrupaciones europeas de cooperación territorial

5. Consideraciones finales

1. Cuestiones preliminares

Los Gobiernos locales cumplen una doble función en el seno de la Unión Europea (UE). Por un lado, aplican el Derecho de la Unión en aquellos ámbitos materiales que sean de su competencia. Por otro lado, los Gobiernos locales también participan en el proceso de elaboración de normas de la UE y son actores implicados en la definición de sus políticas. En todos estos planos, el papel de los Gobiernos locales se fundamenta, sobre la base del principio de autonomía institucional, en su condición de entes territoriales de un Estado miembro de la UE.

No obstante, la especificidad del proceso de integración europeo conlleva la subordinación del principio de autonomía institucional al respeto y plenos efectos

de otros principios generales del Derecho de la Unión. Así, la competencia exclusiva del Estado para determinar su organización territorial interna, no altera su obligación de respetar el principio de primacía o el principio de efecto directo que, tal como han sido definidos por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE (TJUE), tienden a garantizar una aplicación uniforme de las normas del Derecho de la Unión.¹ Junto a ello, la preocupación por el déficit democrático y la eficacia de la UE, ha tenido como consecuencia un creciente reconocimiento de la importancia de los Gobiernos locales, en tanto que nivel de gobierno próximo a los ciudadanos. El buen funcionamiento de la UE requiere de Gobiernos locales con autonomía suficiente para asumir el papel que les corresponde.

En tanto que ostenta el estatuto de miembro de la UE, el Estado sigue siendo su interlocutor principal. Pero “Estado miembro” no son solo las instituciones de gobierno central del Estado. Existen otros niveles de gobierno territorial y funcional que también forman parte de ese “Estado” que es miembro de la UE. Esta idea se refleja en el nuevo artículo 4.2 del Tratado de la UE (TUE), según ha sido modificado por el Tratado de Lisboa.² Según esta disposición:

“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 estos, también en lo referente a la autonomía local y regional” (artículo 4.2 del TUE).

Estos términos suponen “una consagración explícita del principio de autonomía institucional que, a partir de ahora, contará con un fundamento constitucional inequívoco”.³ El Tratado reconoce la competencia exclusiva de los Estados sobre

1. RIDEAU, J., *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, 4ème ed., LGDJ, Paris, 2002, p. 810-811. En la misma línea, J. M. Arias afirma que los principios de autonomía institucional y procedimental se subordinan a “los principios de equivalencia y efectividad, a cuyo tenor los procedimientos nacionales no pueden ser menos favorables que los referentes a recursos semejantes de naturaleza interna (principio de equivalencia) ni, por otro parte, hacer imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico comunitario (principio de efectividad)” [vid. ARIAS RODRÍGUEZ, J. M., “El principio de autonomía institucional y procesal y sus relaciones con los principios fundamentales comunitarios”, en *Homenaje a Don Antonio Hernández Gil* (libro coordinado por MARTÍNEZ-CALCERRADA Y GÓMEZ, L. M.), vol. 1, 2001, p. 444-445].

2. Tratado firmado el 13 de diciembre de 2007, ratificado por España el 19 de noviembre de 2009, y en vigor desde el 1 de diciembre de 2009 (BOE núm. 286, de 27 de noviembre de 2009).

3. Aunque el autor realiza estas afirmaciones refiriéndose al Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, el Tratado de Lisboa ha conservado esta disposición en los mismos términos, por lo que las consideraciones son igualmente pertinentes (DÍEZ PICAZO, J. M., “El principio de

su propia “identidad nacional” y sus “estructuras fundamentales políticas y constitucionales”. Estamos ante un “principio rector” de las relaciones de la UE con sus Estados miembros, que implica además “un deber de atención por parte de los Estados miembros a su propia esfera interna (mientras no haya cambios estructurales) para que las instituciones y organismos de la Unión puedan cumplir su obligación de respeto”.⁴ De esta disposición se desprende una definición del principio de autonomía institucional respetuosa con la competencia del Estado, para definir su organización territorial interna, hasta el punto de asumir y tomar plenamente en consideración sus características, vinculando el principio de autonomía institucional con el principio de autonomía local y regional.

Teniendo en cuenta lo anterior, el presente trabajo tiene por objeto analizar las relaciones entre la UE y los Gobiernos locales a partir del contenido e interpretación del principio de autonomía institucional.⁵ Para ello, en primer lugar, se aborda la interpretación que se ha realizado del principio de autonomía institucional en la aplicación del Derecho de la Unión a la luz de la jurisprudencia del TJUE y de las iniciativas que, a este respecto, se planteaban en el Libro Blanco de la Comisión sobre la gobernanza europea. En segundo lugar, examinaremos la función de los Gobiernos locales como actores en la elaboración de las normas y políticas de la Unión. Finalmente, analizaremos algunas de las disposiciones del Derecho derivado y originario, en particular las modificaciones introducidas por el Tratado de Lisboa, que, como el citado artículo 4.2 TUE, evidencian, junto con un progresivo reconocimiento de la contribución de los Gobiernos locales a la gobernanza europea, la evolución del principio de autonomía institucional hacia la salvaguarda del principio de autonomía local.⁶

autonomía institucional de los Estados miembros de la Unión Europea”, en *RVAP*, núm. 73, 1, p. 220).

4. BELTRÁN, S., “La inclusión de los principios de autonomía regional y local en el Tratado de Lisboa”, en *La incidencia del Tratado de Lisboa en el ejercicio de las competencias autonómicas*, IEA, Barcelona, 2010, p. 106-107.

5. Con este contenido el estudio se vincula a la investigación realizada por su autora en el Proyecto dirigido por el Dr. A. OLESTI RAYO, titulado *La Administración autonómica y la entrada en vigor del Tratado de Lisboa: un nuevo entorno político para las relaciones interadministrativas entre la Unión Europea y las Comunidades Autónomas*, financiado por la *Escola d'Administració Pública* de Cataluña.

6. En el presente trabajo tomamos como contenido del principio de autonomía local el definido en el artículo 3.1 de la Carta Europea de Autonomía Local, según el cual: “Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes”. Todos los Estados miembros de la UE son parte en la Carta, Tratado internacional celebrado bajo los auspicios del Consejo de Europa y firmado el 15 de octubre de

2. La función de los Gobiernos locales en la aplicación del Derecho de la Unión

Desde el principio del proceso de integración europeo, los Gobiernos locales han participado en la ejecución y aplicación de las normas de Derecho derivado, formando, así, parte de la "Administración comunitaria".⁷ Este sistema tiene la ventaja de permitir una mayor proximidad a los ciudadanos, pero, a su vez, conlleva el riesgo de derivar en una aplicación diversa que no garantice derechos similares para todos.⁸ Por este motivo, si bien en virtud de los principios de autonomía institucional y procedimental, la jurisprudencia del TJUE remite al derecho interno de los Estados para determinar la autoridad competente y el procedimiento a seguir en la ejecución de las normas de Derecho derivado del Unión, ello no supone que se cuestionen otros principios estructurales como el principio de primacía, efecto directo o aplicación uniforme. El TJUE realiza una interpretación funcional del concepto de Estado, adecuándolo a las exigencias que imponen las obligaciones de su condición de miembro de la UE.

En este contexto, tiene también una relevancia especial la posición de la Comisión, institución encargada de controlar, en primera instancia, el cumplimiento del Derecho de la Unión por los Estados miembros. Según la Comisión Europea, los ámbitos en los que el cumplimiento del Derecho de la Unión más preocupa a los ciudadanos son la protección del medio ambiente y el mercado interior, en relación a cuestiones específicas que afectan, por lo general, a temas objeto de competencia local.⁹ Para hacer frente a estos problemas, el Libro Blanco de la Comisión

1985. Para España, la Carta entró en vigor el 1 de marzo de 1989 (BOE núm. 47, de 24 de febrero de 1989).

7. Para N. Levrat el sistema de aplicación de las normas comunitarias sufre de un "déficit administrativo" similar al déficit democrático que se produce en la toma de decisiones. Este déficit se suple con las responsabilidades que asumen las Administraciones nacionales, tanto de carácter central, como regional o local (LEVRAT, N., "L'émergence des collectivités territoriales comme acteurs de plein droit dans le système institutionnel communautaire", en P. MAGNETTE & E. REMACLE, *Le nouveau modèle européen, Vol. 1 Institutions et Gouvernance*, IEE, éd. Université de Bruxelles, 2000, p. 155).

8. En este sentido el Tratado de Funcionamiento de la UE incorpora un Título dedicado a la cooperación administrativa en el que se reconoce que "la aplicación efectiva del Derecho de la Unión por los Estados miembros, que es esencial para el buen funcionamiento de la Unión, se considerará asunto de interés común", y se prevé que "la Unión podrá respaldar los esfuerzos de los Estados miembros por mejorar su capacidad administrativa para aplicar el Derecho de la Unión" (artículo 197).

9. En su vigesimoséptimo Informe anual sobre el control de aplicación del Derecho de la UE (2009), adoptado el 1 de octubre de 2010, la Comisión destacaba la preocupación por las evaluaciones de impacto ambiental, cuestiones relativas a aguas residuales, calidad del agua, calidad del

Europea sobre gobernanza,¹⁰ destaca la necesidad de reforzar el estatuto de los entes territoriales en el proceso de aplicación y ejecución de las políticas de la Unión. La propuesta de un nuevo instrumento para articular esta participación, los contratos tripartitos por objetivos, evidencia una posición distinta y más abierta de la Comisión Europea en relación al contenido del principio de autonomía institucional. Las dificultades que ha suscitado la definición y puesta en práctica de este instrumento ponen de manifiesto, no obstante, los retos de una lectura de dicho principio que pretende ir más allá de la estricta esfera de las relaciones entre la UE y sus Estados miembros.

2.1. El principio de autonomía institucional en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

El principio de autonomía institucional encuentra su origen en el principio de atribución de competencias a las organizaciones internacionales, y en el principio de no intervención en los asuntos de la esfera interna de los Estados, como es la competencia para decidir sobre su propia estructura de organización territorial.¹¹ Este punto de partida determina la interpretación que el TJUE realiza del principio de autonomía institucional en un triple sentido:

1.º El principio de autonomía institucional es un principio que rige las relaciones entre la UE y sus Estados miembros. Los Gobiernos locales son tomados en consideración únicamente en tanto que forman parte del Estado.

2.º El principio de autonomía institucional funciona como principio de remisión al ordenamiento jurídico de los Estados miembros. De esta forma, su incidencia sobre el papel que corresponde a los Gobiernos locales y su autonomía es indirecta. Es el ordenamiento jurídico estatal el que define las competencias que corresponden a los Gobiernos locales, su relación con los otros niveles de gobierno territorial del Estado y su papel en la aplicación del Derecho de la UE.

aire y el ruido, contratación pública, derechos electorales, seguridad vial,... En referencia a España, la Comisión destaca la preocupación suscitada por temas de residuos y el procedimiento ante el TJUE por el tema de la legislación en materia de urbanismo en Valencia [doc. COM (2010) 538 final].

10. *La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco*, de 25 de julio de 2001 [doc. COM (2001) 428 final].

11. En el TUE, la vinculación entre estos tres principios se traduce sistemáticamente en su inclusión en los distintos apartados del nuevo artículo 4. El principio de atribución de competencias se recoge en el 4.1 TUE y el principio de autonomía institucional se vincula, como ya se ha indicado, a la noción de identidad nacional y de autonomía regional y local en el 4.2 TUE.

3.º El principio de autonomía institucional se fundamenta en una competencia reservada a los Estados y, por tanto, constituye un límite para las instituciones de la UE. Como tal limitación, el TJUE interpreta su contenido de manera restrictiva.

En su sentencia de 15 de diciembre de 1971, el Tribunal señalaba que:

“Cuando las disposiciones del Tratado o los reglamentos reconocen competencias a los Estados miembros o les imponen obligaciones a los fines de la aplicación del Derecho comunitario, la cuestión de conocer la forma en que los Estados confían a determinados órganos internos el ejercicio de dichas competencias o la ejecución de aquellas obligaciones depende únicamente del sistema constitucional de cada Estado.”¹²

Posteriormente el Tribunal reconocía específicamente que:

“Cada Estado miembro es libre de atribuir como juzgue oportuno las competencias en el plano interno y de adaptar una directiva por medio de medidas adoptadas por las autoridades regionales o locales.”¹³

No obstante, para el TJUE, el Estado es el único responsable por el incumplimiento de las obligaciones que derivan del Derecho de la Unión. Según los tratados, artículos 258 y 259 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE), solo un Estado miembro puede ser demandado por incumplimiento.¹⁴ Cuando se trata de garantizar el pleno respeto y efectividad del Derecho de la Unión, cada Estado miembro es directamente responsable, no solo frente a la propia UE, sino también respecto de los particulares:

“Incumbe a cada Estado miembro garantizar que los particulares obtengan la reparación del daño ocasionado por el incumplimiento del Derecho comunitario, sea cual fuere la autoridad pública que haya incurrido en dicho incumplimiento y sea cual fuera aquella a la que, con arreglo al Derecho del Estado miembro afectado, le corresponda en principio hacerse cargo de dicha reparación. Por tanto, un Estado miembro no puede invocar el reparto de competencias y responsabilidades entre las entidades existentes en su ordenamiento jurídico interno para eximirse de su responsabilidad a este respecto.”¹⁵

12. TJUE, sentencia de 15 de diciembre de 1971, *International Fruit Company v. Produktschap voor Groenten en Fruit*, asuntos acumulados 51 a 54/71, pfo. 4.

13. TJUE, sentencia de 25 de mayo de 1982, *Comisión/Países Bajos*, asunto 97/81, pfo. 12.

14. Estas disposiciones reproducen en sus mismos términos los anteriores artículos 226 y 227 TCE.

15. TJUE, sentencia de 1 de junio de 1999, *Klaus Konle*, asunto C-302/97, pfo. 62.

Esta doble perspectiva evidencia la “tensión existente entre la exigencia de una correcta aplicación del Derecho de la Unión y el respeto estricto de las soberanías nacionales”.¹⁶

Como ya se ha indicado, en la jurisprudencia del TJUE los principios de primacía, efecto directo y aplicación uniforme limitan el alcance del principio de autonomía institucional. En este sentido, son numerosas las sentencias del Tribunal que recuerdan que:

“Un Estado miembro no puede alegar disposiciones, prácticas o situaciones de su ordenamiento jurídico interno, ni siquiera las que derivan de su organización federal, para justificar el incumplimiento de las obligaciones y plazos establecidos por una directiva.”¹⁷

El papel que corresponde a los Gobiernos locales en la aplicación del Derecho de la Unión queda siempre en un segundo plano frente a las exigencias del buen funcionamiento del proceso de integración en su conjunto.

Ahora bien, más allá de lo necesario para garantizar un efectivo cumplimiento de sus obligaciones en el seno de la UE, esta interpretación restrictiva del TJUE no pretende incidir en el sistema de organización territorial interna de los Estados miembros. En muchas ocasiones, el propio Tribunal interpreta el Derecho de la Unión en un sentido acorde con la especificidad y necesidades de los Gobiernos locales, evitando con ello la apreciación de un incumplimiento.¹⁸ Por lo demás, cuando estima que este se ha producido, aun señalando al Estado como principal responsable, el TJUE advierte que:

16. LEVRAT, N., “L’émergence des collectivités territoriales...”, *op. cit.*, p. 159 (la traducción es nuestra).

17. TJUE, sentencia de 11 de octubre de 2001, Asunto C-110/00, pfo. 12. Véanse también las sentencias de 12 de diciembre de 1996, *Comisión/Alemania*, C-298/95, Rec. p. I-6747, apartado 18, y de 6 de julio de 2000, *Comisión/Bélgica*, C-236/99, pfo. 23, de 10 de abril de 2003, *Comisión/Francia*, C-114/02, pfo. 11, y de 11 de febrero de 2010, *Comisión/España*, C-523/08, pfo. 11.

18. *Vid.* entre otros TJUE, sentencia de 13 de noviembre de 2008, *Coditel Brabant SPRL / Commune d’Uccle y Región de Buxelles-Capitale*, Asunto C-324/07. Este caso reviste un particular interés, por cuanto las conclusiones del abogado general, Sra. V. Trstenjak, señalaban la necesidad de interpretar el Derecho de la Unión en materia de contratación pública a la luz del principio de autonomía local recogido ahora en el TUE explícitamente (conclusiones de la abogada general Sra. Verica Trstenjak, presentadas el 4 de junio de 2008, Asunto C-324/07). Aunque la sentencia del Tribunal no recoge este argumento, sí avala la posición de los municipios y del abogado general, considerando que no era necesaria la licitación pública, dado que, al tratarse de una sociedad cooperativa, compuesta únicamente por autoridades públicas, se entiende que estas ejercen sobre ella un “control análogo al que ejercen sobre sus propios servicios”.

“El Derecho comunitario no impone a los Estados miembros ninguna modificación del reparto de competencias y responsabilidades entre las entidades públicas que existen en su territorio. Siempre que los cauces procesales que ofrezca el ordenamiento interno permitan una protección efectiva de los derechos que a los particulares les otorga el ordenamiento comunitario, sin que les resulte más difícil ejercer dichos derechos que aquellos que les otorga el ordenamiento jurídico interno, quedan satisfechas las exigencias comunitarias.”¹⁹

Y tiempo después, el Tribunal amplía esta línea interpretativa recordando que:

“El Derecho comunitario tampoco se opone a que pueda generarse, además de la responsabilidad del propio Estado miembro, la responsabilidad que incumbe a un organismo de Derecho público de reparar los daños causados a los particulares por las medidas que haya adoptado contraviniendo el Derecho comunitario.”²⁰

Por tanto, ciertamente, la interpretación del principio de autonomía institucional por el TJUE se fundamenta, primero, en la competencia exclusiva del Estado para definir su organización territorial interna, que interpreta como un límite para la UE. En segundo lugar, el Tribunal enmarca esta competencia en la obligación de todo Estado miembro de garantizar una correcta aplicación de las normas de la Unión, lo que no presupone forzosamente, sin embargo, una aplicación centralizada. Las últimas sentencias citadas sugieren que, en opinión del TJUE, si la organización territorial del Estado contempla la existencia de Gobiernos locales o regionales, dotados de autonomía y competencias propias, el pleno respeto del principio de autonomía institucional requeriría de la elaboración de normas internas que definan, para cada nivel de gobierno, cuáles son sus responsabilidades y medios de acción, a la vez que se articulen mecanismos de relación y diálogo para una aplicación eficaz del Derecho de la Unión. Precisamente, esa es también una petición que formulaba la Comisión en su Libro Blanco sobre la gobernanza²¹ y que, consideramos, hoy se ve reforzada por la referencia explícita a la autonomía regional y local en el artículo 4.2 del TUE.

19. TJUE, sentencia de 1 de junio de 1999, *Klaus Konle*, Asunto C-302/97, pfo. 63.

20. TJUE, sentencia de 4 de julio de 2000, *Haim*, Asunto C-424/97, pfo. 32.

21. *La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco*, de 25 de julio de 2001 [doc. COM (2001) 428 final].

2.2. Hacia una tímida “comunitarización” del papel de los Gobiernos locales en la ejecución de las políticas de la Unión Europea²²

El Libro Blanco de la Comisión sobre la gobernanza europea hace de la participación uno de los principios rectores de la buena gobernanza de la Unión. La Comisión, para hacer frente a los problemas de aplicación del Derecho de la Unión, pide a los Estados miembros que impliquen a los Gobiernos regionales y locales “en el marco del examen y aplicación de las decisiones y políticas europeas que revistan una dimensión territorial”.²³ En esta línea, la Comisión propone la creación de un nuevo instrumento: los “contratos tripartitos por objetivos”, como “alternativa al sistema de comitología en el que son los servicios centrales de la Comisión con los representantes autorizados de los Estados los que preparan las normas de implementación a través de los correspondientes comités de comitología”.²⁴ La responsabilidad de cada nivel de gobierno sería fijada en estos contratos que concluirían la Comisión, los Estados miembros y los Gobiernos regionales y/o locales, designados al efecto. Según el Libro Blanco, “este método se emplearía para los reglamentos o directivas cuya aplicación compete a las autoridades públicas subnacionales en el marco del sistema nacional institucional o administrativo”.²⁵

Los contratos tripartitos se configuran así como un instrumento puramente europeo de gobernanza. Su objetivo es mejorar la ejecución de las normas de la UE, y, para ello, es preciso delimitar de forma más transparente y flexible el reparto de responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno implicados. Esta propuesta no supone que la UE se inmiscuya en la competencia de organización interna de los Estados miembros. Lejos de ello, el Libro Blanco garantiza explícitamente el respeto de la soberanía estatal y del papel que corresponde a las Administraciones centrales en la representación del Estado ante la UE, al afirmar que “las Administraciones centrales desempeñarían un papel clave en la elaboración de tales contratos y se encargarían de su aplicación”.²⁶ Esta idea se reitera nuevamente en la Comunicación de 2002, *Un marco para los contratos y convenios tripartitos por objetivos entre la Comunidad, los Estados y las autoridades regio-*

22. El término “comunitarización” se utiliza aquí como sinónimo de “relativo a la Unión Europea”, que, desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, ha sustituido a la Comunidad Europea.

23. *La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco, doc. cit.*, p. 14.

24. VARA ARRIBAS, G., “Los contratos tripartitos Comisión-Estado-Región: ¿una idea europea revolucionaria o equivocada?”, en *Europa Euskadi*, núm. 193, 2006, p. 5.

25. *Doc. cit.*, p. 14

26. *Ibid.*

nales y locales, al destacar que “su celebración solo puede contemplarse cuando no conculquen los sistemas constitucionales de los Estados miembros”.²⁷

Los contratos tripartitos por objetivos se fundan en una interpretación tradicional del principio de autonomía institucional, en tanto que no son sino un medio que la Comisión pone a disposición de los Estados miembros para superar las dificultades que conlleva el sistema de administración indirecta para la aplicación del Derecho de la UE. Con todo, se trata de instrumentos previstos y regidos por el Derecho de la UE, en los que la Comisión prevé una participación directa de los Estados miembros a nivel de Gobierno central, pero también local o regional. Desde esta perspectiva, responden también a la lógica de este nuevo enfoque que lleva el principio de autonomía institucional a sus últimas consecuencias, como salvaguarda de la autonomía local y, en su caso, regional, según venga definida por el ordenamiento jurídico interno del Estado.²⁸

La Comisión limita el ámbito de aplicación de los contratos únicamente a aquellas materias que tengan un fuerte impacto territorial, y en las que “el Tratado requiere explícitamente que se tomen en consideración las circunstancias locales”.²⁹ Más allá de la política de cohesión y de la de Medio Ambiente no se incluyen, sin embargo, otras referencias concretas.³⁰ Frente a las dudas suscitadas por la propuesta contenida en el Libro Blanco, en su Comunicación de 2002, la Comisión elabora un complejo y detallado procedimiento para la implementación de este nuevo instrumento.

La Comisión distingue entre dos tipos de contratos. En primer lugar, se celebrarían los convenios tripartitos de objetivos: convenios entre la Comisión, un Es-

27. Comunicación de la Comisión: *Un marco para los contratos y convenios tripartitos por objetivos entre la Comunidad, los Estados y las autoridades regionales y locales*, de 11 de diciembre de 2002, doc. COM (2002) 709 final, p. 3.

28. Ello no obstante, en aquellos Estados que cuentan con entes territoriales con competencias legislativas de carácter exclusivo, como las comunidades autónomas en España, la exigencia de participación de la Administración central en el contrato puede considerarse totalmente contraria a esta lógica del principio de autonomía institucional.

29. *Doc. cit.*, p. 2.

30. La Conferencia de las Regiones Periféricas Marítimas de Europa señalaba en 2006 que “los contratos tripartitos podrían constituir, a partir de 2010, una de las herramientas esenciales de aplicación de la política marítima comunitaria”, Posición política de la CRPM, Dictamen del Buró Político aprobado el 18 de febrero de 2006. No obstante, en la Comunicación de la Comisión sobre Una política marítima integrada para la Unión Europea, de 10 de octubre de 2007, aunque se hace referencia a la necesidad de tomar en consideración a las regiones costeras, no se incluye mención alguna a los contratos tripartitos [Doc. COM (2007) 575 final].

tado miembro y los Gobiernos regionales y locales, en ámbitos en los que no existan normas de Derecho derivado vinculantes. En segundo lugar, podrían desarrollarse los contratos tripartitos de objetivos: contratos destinados a la aplicación directa del Derecho derivado (reglamentos, directivas o decisiones). Junto a ello se prevén toda una serie de condiciones y requisitos que reducen en gran medida la “simplicidad inicial de la propuesta del Libro Blanco (...) como si partiendo de una comprensión común sobre la necesidad de simplificar el sistema normativo (...) a fin de situar a la Unión en posición de poder responder con prontitud y eficacia a los retos de la globalización, a la hora de interpretar el instrumento creado para ello, la comprensión común desapareciera para pasar a convertirse en tantas comprensiones o interpretaciones del instrumento como intereses diversos están en juego”.³¹

La complejidad del sistema ha contribuido muy probablemente al escaso éxito que este instrumento ha tenido en la práctica.³² Desde esta perspectiva, el Comité de las Regiones (CDR), partidario de la idea desde un principio, insiste en la necesidad de retomarla, reformulándola en lo que denomina “pactos territoriales tripartitos”, basados en la mutua voluntad de las partes y cofinanciados por todos los participantes.³³ Se trata de recuperar la flexibilidad, a la que esta iniciativa pretendía responder en su origen, y esclarecer cómo podría este nuevo instrumento desarrollarse con las “líneas presupuestarias disponibles”.³⁴

El CDR también concibe los pactos territoriales, sobre la base del principio de autonomía institucional, pero “desde el respeto y cumplimiento de la normativa vigente, tanto a nivel regional y estatal, como comunitaria, tanto en lo que se refiere al reparto competencial vigente en cada Estado miembro, como al cumplimiento de la normativa sectorial vigente o a las normas que regulan la gestión y control de los recursos financieros”.³⁵ Es, por tanto, un nuevo ejemplo de una

31. VARA ARRIBAS, G., “Nuevas herramientas para la gobernanza europea multinivel: los contratos tripartitos por objetivos”, en *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 18, 2006, p. 214-215.

32. Aunque ha habido distintas iniciativas, solo un convenio tripartito entre la Comisión, Italia y la región de Lombardía se ha formalizado, con un éxito relativo en la consecución de los objetivos fijados. *Ibid.*

33. Dictamen del Comité de las Regiones de 12 de octubre de 2006, sobre “La aplicación de los pactos territoriales europeos: Propuesta de revisión de los contratos y convenios tripartitos” (doc. CDR 135/2006). El Comité ha insistido en esta dirección en su Dictamen de 18 de junio de 2009, por el que se aprueba un *Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la Gobernanza Multinivel* (doc. CDR 89/2009).

34. Dictamen del Comité de las Regiones de 18 de junio de 2009, *doc. cit.*, pto. 4.

35. Dictamen del Comité de las Regiones de 12 de octubre de 2006, *doc. cit.*, pto. 3.5.

lectura del principio que parte de la necesidad de tener en cuenta los diferentes niveles de gobierno que pueden ser competentes para aplicar el Derecho y ejecutar las políticas de la UE dentro del Estado.³⁶ Queda por ver si, finalmente, esta iniciativa tendrá el seguimiento esperado.³⁷

3. La función de los Gobiernos locales en el proceso de elaboración de normas y políticas de la Unión Europea

Desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, los Gobiernos locales se reconocen explícitamente como sujetos activos del proceso de integración europeo. Esta participación se ha articulado de dos formas distintas. Por un lado, sin duda, la vía de participación más significativa, por cuanto supone un reconocimiento específico, ha sido la creación del CDR, como órgano de representación de los entes locales y regionales en la UE. Por otro lado, la necesidad de tener en cuenta los intereses locales en la definición de las políticas de la Unión, se reconoce por las propias instituciones europeas, en particular, una vez más, la Comisión, que, en el marco de sus propuestas sobre la gobernanza europea, promueve un “diálogo estructurado” con las asociaciones nacionales y europeas de las Administraciones locales y regionales.

3.1. La participación de los Gobiernos locales a través del Comité de las Regiones

La creación del CDR supuso el reconocimiento, por primera vez explícito en los tratados, de la existencia en los Estados miembros de Gobiernos regionales y locales que representan intereses específicos y que merecen, como tales, ser tomados en consideración en el proceso de integración europeo. Sin embargo, este reconocimiento es limitado en un triple sentido.

En primer lugar, la composición del Comité es absolutamente heterogénea y plantea serias dificultades para su funcionamiento. Siguiendo una redacción similar a

36. En este sentido, el Comité señala: “los pactos territoriales deberían concebirse de tal modo que la Comisión estuviese en condiciones de formalizarlos con todos aquellos Estados y entidades regionales y locales que reuniesen las condiciones y criterios establecidos, de acuerdo con criterios de objetividad, publicidad y transparencia”, Dictamen de 12 de octubre de 2006, *doc. cit.*, pto. 3.11.

37. Así se lo reclamaba la presidenta del CDR, Sra. Mercedes Bresso, al representante de la Presidencia húngara de la UE, en el pasado Pleno del Comité, en enero de 2011.

la regulación anterior, el artículo 300.3 TFUE únicamente estipula que el CDR estará compuesto por representantes de los entes regionales y locales. Ni se aclara qué entes se consideran de uno u otro tipo, ni se prevé reparto o equilibrio alguno de los escaños entre ambos niveles de organización territorial.³⁸ En la práctica, ello ha supuesto que los Estados que, como es el caso de España, cuentan con regiones con competencias legislativas, hayan primado la presencia de estos entes en el CDR, frente a la de los Gobiernos locales. Ahora bien, cabe señalar que el artículo 300.4 TFUE exige que los miembros del CDR actúen con plena independencia y en interés general de la Unión. Tal como se configura en el Tratado, el Comité representa al conjunto de los entes regionales y locales de la UE, es decir, tanto aquellos cuyos representantes lo forman, como aquellos que no están directamente representados.

Aunque esta exigencia de representación indirecta y general encuentra perfecta lógica en la imposibilidad de establecer un órgano de representación directa de todos los entes locales y regionales existentes en la UE, de ello deriva una nueva dificultad para los electos locales y regionales, miembros del CDR, que no deben actuar en defensa del interés de sus electores, sino del conjunto de la Unión. Más aún cuando estos representantes lo son de entes de muy distinta naturaleza, competencias o características según los Estados miembros. En todo caso, un análisis de la actividad consultiva desarrollada por el Comité hasta la fecha, permite señalar que, en la práctica, se ha producido un reparto de las materias, objeto de trabajo en el seno del CDR, que responde a las prioridades e intereses de los miembros por cada tema objeto de dictamen. De la misma forma, tras rechazar cualquier organización interna del órgano basada en la diferenciación entre entes regionales y locales, sí se ha establecido un criterio de preservar un cierto equilibrio en el ejercicio de las presidencias del Comité y de sus Comisiones.

En segundo lugar, el Comité es un órgano y no una institución de la Unión. La división entre instituciones y órganos es una de las especificidades de la estructura institucional de la UE. Aunque cabe precisar que entre ambas categorías no existe una diferencia sustancial desde un punto de vista jurídico, sí hay una diferencia de estatuto en cuanto a que los intereses representados por una institución se consideran de mayor relevancia.³⁹ Desde esta perspectiva, el Tratado de Lisboa

38. Ciertamente, en este punto cabe reconocer que cualquier intento de distribución de los escaños, más allá de considerar a los propios Estados miembros, toparía con la dificultad de encontrar definiciones susceptibles de ser aplicadas a los diferentes tipos de niveles de gobierno territorial existentes en la UE.

39. Por este motivo, el CDR había reclamado que se modificara su estatuto jurídico, pasando de órgano a institución de la UE (*vid.* Dictamen sobre las propuestas del Comité de las Regiones para la Conferencia Intergubernamental, de 9 de octubre de 2003, Anexo I, doc. CDR 169/2003).

ha elevado a la consideración de institución de la Unión al Banco Central Europeo, y califica también como tal al Consejo Europeo. El Comité Económico y Social y el CDR continúan siendo considerados órganos consultivos de la Unión (artículo 13 TUE). Con ello, el reconocimiento de los Gobiernos locales, en tanto que sujetos activos en el seno de la UE, se ve, en cierto modo, ensombrecido, perdiendo nuevamente una ocasión de consolidar su posición en el seno de la estructura institucional europea.

En tercer lugar, las competencias del CDR tienen un carácter puramente consultivo. Consejo, Comisión y Parlamento Europeo están obligados a pedir su dictamen, en los supuestos explícitamente previstos por el Tratado, pero no deben justificar sus motivos si deciden no seguir las recomendaciones del CDR. En este punto, el Tratado de Lisboa introduce una modificación importante, por cuanto reconoce la legitimación activa del Comité para dirigirse en anulación ante el TJUE, cuando se hayan violado sus prerrogativas (artículo 263 TFUE). Este reconocimiento explícito refuerza la posición del órgano y su autonomía en relación al principio de equilibrio institucional que inspira la estructura orgánica de la UE.⁴⁰ Otra limitación de las competencias del CDR se evidencia por lo limitado del ámbito material de la consulta preceptiva. Aunque, desde su creación, las sucesivas reformas de los tratados han ido ampliándolo, el Tratado de Lisboa sigue dejando fuera del mismo cuestiones de gran interés para los Gobiernos locales, como son las modalidades de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales, la presentación del Informe de la Comisión sobre ciudadanía europea, la liberalización de los servicios o la política de inmigración.⁴¹

Un ámbito en el que el Tratado de Lisboa sí reconoce un nuevo papel al CDR es el de la interpretación y aplicación del principio de subsidiariedad. El artículo 8 del Protocolo sobre la aplicación del principio de subsidiariedad reconoce legitimidad activa al Comité, para recurrir en anulación, cuando considere que se ha violado dicho principio, en los ámbitos de su consulta preceptiva. Ciertamente,

40. Aunque podríamos considerar que esta legitimación activa del CDR estaba ya implícitamente reconocida en los tratados anteriormente, como consecuencia del carácter preceptivo de sus dictámenes en aquellos supuestos explícitamente previstos (*vid.* HUICI SANCHO, L., *El Comité de las Regiones: su función en el proceso de integración europea*, Publicaciones UB, IEA, Barcelona, 2003, p. 109-110).

41. El CDR había propuesto que el ámbito de consulta preceptiva se ampliara a estas materias, la política agrícola y la de investigación y desarrollo tecnológico (Dictamen de 6 de junio de 2007, sobre "La reactivación del proceso de reforma de la Unión Europea con vistas al Consejo Europeo de los días 21 y 22 de junio de 2007", pto. 19, doc. CDR 398/2006). Precisamente este dictamen tuvo como ponente al Sr. Paiva, alcalde de la ciudad de Tomar, Portugal.

está por ver cuál será la relevancia de esta competencia en la práctica, en particular, teniendo en cuenta que el TJUE ha sido hasta la fecha muy prudente en su interpretación del principio de subsidiariedad.⁴² No obstante, la mención del CDR, como órgano con una legitimación activa privilegiada, evidencia el consenso hacia una interpretación del principio de subsidiariedad como principio de proximidad y, en todo caso, que tome en consideración a los Gobiernos locales y regionales.⁴³

Estas nuevas competencias del CDR han reavivado también el debate sobre su contribución a la correcta aplicación del principio de subsidiariedad. Con este objetivo, el CDR ha puesto en marcha la “Red de supervisión de la subsidiariedad”, plataforma electrónica de comunicación e información entre Parlamentos y Gobiernos regionales, Gobiernos locales y las principales asociaciones de los mismos a nivel nacional y europeo.⁴⁴ Este mecanismo ha de permitir un mayor control del cumplimiento del principio de subsidiariedad, tanto en la fase de elaboración de las normas, como a *posteriori* en el caso de un posible recurso ante el TJUE. En este punto es preciso aclarar que el CDR no participa directamente en el mecanismo de alerta temprana, previsto en el Protocolo sobre la aplicación del principio de subsidiariedad.⁴⁵ No obstante, los Parlamentos regionales, que también participan en la Red, sí pueden intervenir en el mecanismo de alerta temprana a través del Parlamento nacional. Por lo demás, el CDR sigue señalando como una de sus prioridades de trabajo el fomentar el respeto de la subsidiariedad desde el inicio del proceso de elaboración de normas.⁴⁶

En definitiva, los límites de la regulación relativa al CDR en los tratados no son sino manifestaciones de la aplicación del principio de autonomía institucional,

42. Aunque algunos autores plantean que las modificaciones introducidas por el Tratado de Lisboa aumentan el margen de apreciación del TJUE, abriendo nuevas posibilidades a su función a este respecto (*vid.* PORCHIA, O., “La sussidiarietà attraverso il riordino delle competenze? Il Trattato di riforma e la ripartizione delle competenze”, contribución a la Conferencia: *Il Trattato di Lisbona e le Regioni: il controllo di sussidiarietà*, organizada por el Dipartimento di Scienze Giuridiche dell’Università degli Studi di Trento, dall’EURAC Research e dall’Institut für Föderalismus di Innsbruck (Trento, 16-17 Aprile 2009).

43. Como se verá, esta conclusión viene reforzada por la nueva definición del principio de subsidiariedad en el artículo 5 del TUE.

44. Doc. R/CDR 86/2007, doc. R/CDR 150/2007 y doc. R/CDR 229/2008.

45. Como destaca M. Sobrido, este mecanismo “se centra en los sujetos principalmente afectados por las violaciones del principio de subsidiariedad que no son los ejecutivos sino los legislativos, el Tratado de Lisboa no fortalece las posibilidades de control político del Comité de las Regiones” (SOBRIDO PRIETO, M., “El mecanismo de alerta en el Tratado de Lisboa”, en *La incidencia del Tratado de Lisboa en el ejercicio...*, *op. cit.*, p. 49).

46. *Prioridades políticas del CDR para el período 2010-2012*, publicadas por el Servicio de Publicaciones del CDR, Bruselas, 2011.

entendido en un sentido estricto de salvaguarda de la competencia de los Estados miembros sobre su organización territorial interna. Desde esta perspectiva, corresponde a los Estados decidir cómo distribuyen, entre sus diferentes niveles de gobierno territorial, los escaños que les corresponden en el seno del Comité. Tampoco se prevé ningún tipo de participación específica de los Gobiernos locales o regionales en la formación de la lista de candidatos que además deben elegirse por el Consejo de la UE.⁴⁷ En este ámbito, son destacables, no obstante, las modificaciones que introdujo el Tratado de Niza en el sentido, por un lado, de exigir que los miembros del CDR gocen de la condición de electos, o sean responsables políticamente ante una Asamblea elegida, a nivel regional o local, y, por otro lado, de modificar el procedimiento de unanimidad por la mayoría cualificada en el seno del Consejo para el nombramiento de los miembros.⁴⁸ En este contexto, no cabe negar que la propia existencia del CDR constituya un claro ejemplo de una lectura más amplia del principio de autonomía institucional, como reconocimiento orgánico de la autonomía de los Gobiernos locales y regionales.

3.2. El diálogo estructurado de las asociaciones de entes locales y regionales con la Comisión y el Comité de las Regiones

Una de las propuestas contenidas en el Libro Blanco de la Comisión Europea sobre la gobernanza, para mejorar la calidad, transparencia y eficacia del proceso de elaboración de las políticas comunitarias, es el establecimiento de un diálogo sistemático con las asociaciones europeas y nacionales de Administraciones regionales y locales. Una vez más, este diálogo se fundamenta en el “principio de respeto de la autonomía constitucional de los Estados miembros y de la organización de las relaciones con sus entidades territoriales”.⁴⁹ Hecha esta salvedad, la Comisión asume el establecimiento del diálogo, en una “fase precoz de la elaboración de las políticas”,⁵⁰ es decir, previo al inicio del proceso legislativo, en relación con la

47. Cabe destacar que, en la práctica, todos los Estados miembros han previsto mecanismos de concertación con los Gobiernos locales y/o regionales; estos se fundamentan en una competencia discrecional del Estado.

48. Artículo 263 del TCE, modificado por el Tratado de Niza, actuales artículos 300 y 305 del TFUE.

49. Comunicación de la Comisión sobre el *Diálogo con las asociaciones de colectividades territoriales sobre la elaboración de las políticas de la Unión Europea*, de 19 de diciembre de 2003, doc. COM (2003) 811. Curiosamente, en este punto existen diferencias entre la versión inglesa y la española del documento. En la versión inglesa el párrafo es más completo: “the principle of respecting the constitutional autonomy of the Member States, which order their relations with regional and local authorities in different ways”.

50. *La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco*, doc. cit.

definición de su propio Programa de trabajo anual y de las principales iniciativas de las políticas que tienen incidencia territorial directa o indirecta.

Los interlocutores no son directamente los Gobiernos locales o regionales. En el contexto de la UE de 27 Estados miembros, la Comisión constata la necesidad de estructurar el diálogo y participación de la multitud de Gobiernos locales o regionales a través de las asociaciones nacionales o europeas de los mismos, teniendo en cuenta y tratando de reforzar el papel que, a este respecto, corresponde también al CDR.⁵¹ La iniciativa se ha enfrentado a diversas dificultades como, por ejemplo, la forma que debía revestir este diálogo (sistemático, permanente o estructurado, en un ámbito general y en ámbitos temáticos) o la identificación de las asociaciones que era preciso incluir en el mismo (para lo que ha sido esencial la contribución del CDR como enlace entre la Comisión y las asociaciones interesadas).⁵²

Entre 2004 y 2010 se ha celebrado una veintena de diálogos, pudiéndose constatar una reducción progresiva del número anual.⁵³ Cabe destacar que, solo los diálogos generales de 2005 y 2006, contaron con la presencia del presidente de la Comisión. En cuanto a los diálogos temáticos, han permitido tratar, con los comisarios competentes, cuestiones diversas de claro interés territorial en diferentes ámbitos, a saber: cambio climático, la política marítima europea, el Plan D para la democracia, la política europea de educación y cultura, presupuestos y unión económica y monetaria, perspectivas innovadoras para la flexibilidad del mercado laboral, la dimensión regional y local de la política europea de vecindad, cohesión económica y social, salud pública, política pesquera común y reforma presupuestaria de la UE. El éxito de esta experiencia en la práctica es difuso. Si bien en algunas ocasiones los diálogos sí parecen haber servido para un intercambio de experiencias y opinión previas a la acción de la Comisión, en otras el objetivo estaba más bien dirigido a un intercambio de impresiones sobre la adopción de una determinada norma o documento.

51. Desde un principio este órgano se presentó como el encargado de articular y coordinar las distintas reuniones celebradas en el marco de este diálogo (Acuerdo de la Mesa del CDR de 19 de marzo de 2004, doc. R/CDR 380/2003).

52. SÁNCHEZ CANO, J., VARA ARRIBAS, G., "Redes territoriales y policy-making: los diálogos estructurados con la Comisión Europea" en *Procesos de integración regional e internacionalización de los Gobiernos locales*, núm. 811, Montevideo: Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL, 2009.

53. De cuatro, dos generales y dos temáticos, en 2005, y uno general y tres temáticos, en 2006, se pasa a tres, uno general y dos temáticos, en 2007 y 2008, y finalmente a dos, uno general y uno temático, en 2009-2010 (Información disponible en la página web del CDR <http://www.cor.europa.eu>).

Desde la perspectiva general de las relaciones entre los Gobiernos locales y la UE, es de destacar que el diálogo se estructura sin la intermediación de los Estados. No obstante, las asociaciones que participan no son todas las existentes, ni tampoco siempre las más representativas.⁵⁴ Por lo demás, el funcionamiento de las reuniones está totalmente establecido de antemano, de forma que resulta poco flexible y, muchas veces, dificulta una influencia real y efectiva.⁵⁵ Por ello, paralelamente al diálogo estructurado, y en relación al mismo, el CDR ha organizado encuentros informales entre los presidentes de las asociaciones de entes locales y regionales y comisarios u otros representantes de la Comisión, que han constituido un complemento más flexible e informal que el diálogo estructurado. En conjunto, el CDR valora muy positivamente la dinámica de los diálogos estructurados.⁵⁶

En relación con lo anterior, cabe también destacar que el Comité ha aprovechado este papel que le concede la Comisión, consolidando sus relaciones con este tipo de asociaciones, estableciendo, a su vez, su propia estructura de cooperación sistemática.⁵⁷ La cooperación se fundamenta en la firma de “planes de acción” y/o “declaraciones de interés común”, entre el CDR y las asociaciones interesadas, que se van renovando periódicamente en función de la voluntad de las partes. La cooperación se articula fundamentalmente a través de reuniones de los respectivos secretarios generales (tres al año). El objetivo es facilitar la comunicación entre el CDR y estas asociaciones de Administraciones locales y regionales, permitiendo la participación mutua de representantes de las mismas en las actividades organizadas por cualquiera de las partes (seminarios, jornadas, reuniones del Pleno,...).

Desde 2006, se han consensuado seis ejes prioritarios sobre los que debe desarrollarse la cooperación: 1) participación de expertos de las asociaciones en grupos de trabajo específicos creados por el CDR para respaldar el trabajo de los

54. La información de los diálogos se envía a todas las asociaciones que están relacionadas con el CDR. Estas deberán manifestar su interés en participar o no, pero el Comité es el que tiene la decisión final respecto de aquellas que serán invitadas.

55. SÁNCHEZ CANO, J., VARA ARRIBAS, G., “Redes territoriales y policy-making...”, *op. cit.* Entre las más participativas, destacan la Asociación Aragonesa de Entidades Locales, el Arco Latino, la Conferencia para las Regiones Periféricas y Marítimas, EUROCITIES, la Conferencia de Asambleas Legislativas de Regiones de Europa, y la Asamblea de Regiones de Europa.

56. Dictamen de 3 de diciembre de 2009, sobre “El paquete legislar mejor: 2007-2008” (doc. CDR 199/2009). En la misma línea, el *Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la Gobernanza Multinivel*, de 17 de junio de 2009, identificaba la necesidad de desarrollarlo (doc. CDR 89/2009).

57. Decisión de la Mesa de 14 de mayo de 2002 sobre “Cooperación con las asociaciones europeas de representantes regionales y locales” (R/CDR 106/2002, punto 11).

ponentes; 2) cooperación en el diálogo entre la Comisión Europea y las asociaciones; 3) participación en conferencias conjuntas; 4) cooperación en materia de control de la subsidiariedad; 5) cooperación en materia de política regional, cooperación territorial y la Estrategia de Lisboa, 6) actividades conjuntas en materia de comunicación.⁵⁸

Tanto el diálogo estructurado, como la cooperación de las asociaciones de entes regionales y locales con el CDR, se desarrollan con independencia de la intervención directa del Estado, como tal. Las asociaciones con las que cooperar, se identifican por el Comité, en función de sus características (objetivos, representatividad, experiencia a aportar,...), y pueden ser de ámbito nacional o europeo. Este tipo de acciones evidencia una evolución en las relaciones entre la UE y los Gobiernos locales, que requiere “reforzar y modelar las competencias de los entes regionales y locales a nivel nacional y favorecer su participación en la coordinación de la política europea, facilitando, de ese modo, la elaboración y aplicación de las políticas comunitarias”.⁵⁹ Son los Estados miembros los competentes para reforzar el papel de los Gobiernos locales dentro de su territorio, y luego poder trasladar esas modificaciones a la UE, llevando el principio de autonomía institucional a sus últimas consecuencias en el contexto de un proceso de integración como el europeo.⁶⁰

4. Hacia un nuevo estatuto de los Gobiernos locales en la Unión Europea

La consideración de los Gobiernos locales como actores del proceso de integración, sin alterar el papel principal del Estado en las relaciones con la UE, constituye, pues, un cambio significativo. En este ámbito, progresivamente se han introducido

58. Reunión de la Mesa del CDR de 7 de julio de 2006 (doc. R/CdR 191/2006 ítem 11b) y Reunión de la Mesa del CDR de 7 de septiembre de 2007 (doc. R/CDR 150/2007 pt. 15 c).

59. *Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la Gobernanza Multinivel*, de 17 de junio de 2009 (doc. CDR 89/2009).

60. Como recuerda el CDR, “las condiciones de una buena gobernanza multinivel residen (...) en los propios Estados miembros (...) Los principios y mecanismos de consulta, coordinación, cooperación y evaluación preconizados a nivel comunitario deberán, en primer lugar, aplicarse en los Estados miembros” (*Libro Blanco del Comité...*, doc. cit.). En este sentido, F. Morata afirmaba que “la europeización desemboca en una transformación del Estado, ya que determina un incremento de la interdependencia entre los distintos niveles de gobierno (europeo, estatal y subestatal), obligados a compartir sus respectivos recursos para hacer frente a los cambios impuestos por el proceso de integración” [MORATA, F., “Regiones y gobernanza multinivel en la Unión Europea”, en MORATA, F. (ed.), *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2004, p. 37].

elementos que evidencian una lectura del principio de autonomía institucional, no solo como un límite a la acción de las instituciones de la UE, sino también frente a las tendencias centralizadoras de los propios Estados miembros. Sin modificar la competencia del Estado para decidir sobre su organización territorial interna, se pone de manifiesto la necesidad de que la misma se estructure de forma descentralizada, al menos a nivel local. En consecuencia, además, se plantea la necesidad de establecer mecanismos de diálogo entre las instituciones europeas y estos Gobiernos locales, dotados de una cierta autonomía, así como instrumentos que les permitan desarrollar su papel en la “gobernanza europea” de proximidad.

El buen funcionamiento de la UE exige unos Gobiernos locales con autonomía suficiente, capaces de desarrollar la función que, como Gobiernos más próximos a los ciudadanos, les corresponde en la gobernanza europea. Esta necesidad se plasma hoy en diversas disposiciones de los tratados y en la articulación de nuevos instrumentos para la cooperación territorial, como las agrupaciones europeas de cooperación territorial.

4.1. La promoción de lo territorial en el Derecho originario

No es casualidad que la creación del CDR, es decir, el reconocimiento de los Gobiernos locales en el seno de la estructura institucional de la Unión, coincida con el nacimiento de la misma como tal UE.⁶¹ El papel de los Gobiernos locales se encuentra estrechamente ligado a la naturaleza del proceso de integración europeo. Su presencia aumenta en relación directamente proporcional a la evolución del proceso hacia los objetivos de integración política, y su distanciamiento de las características propias de un proceso de relación estrictamente entre Estados.

Desde este punto de vista, es especialmente interesante señalar que las siguientes reformas de los tratados constitutivos, por el Tratado de Ámsterdam, en 1996, y el Tratado de Niza, en el 2000, introdujeron pocos cambios en la consideración de los Gobiernos locales como actores del proceso de integración.⁶² Pese a que la

61. Cabe recordar que es con el Tratado de Maastricht, firmado el 7 de febrero de 1992, cuando se adopta el Tratado de la Unión Europea, cuyo artículo 1 establece la creación de la Unión.

62. El Tratado de Ámsterdam, firmado el 2 de octubre de 1997, entró en vigor el 1 de mayo de 1999. Fue ratificado por España el 27 de abril de 1999 (*BOE* núm. 109, de 7 de mayo de 1999). El Tratado de Niza, firmado el 26 de febrero de 2001, entró en vigor el 1 de febrero de 2003. Fue ratificado por España el 27 de noviembre de 2001 (el texto del Tratado fue publicado en el *BOE* núm. 267, de 7 de noviembre de 2001).

característica principal del Tratado de Lisboa es precisamente recuperar el carácter intergubernamental del proceso, que parecía haberse difuminado en el Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, cabe destacar que, como en tantos otros ámbitos, en relación a los Gobiernos locales se mantienen sustancialmente las modificaciones que este último introducía.⁶³ En este punto, es de interés la consideración que reciben los Gobiernos locales:

1. Implícitamente, por un lado, como elemento en la configuración de un Estado democrático y de derecho, requisito para la adhesión y mantenimiento de la condición de miembro de la UE, y, por otro lado, como consecuencia de la dimensión territorial que inspira los objetivos de la UE y varias de sus políticas.

2. Explícitamente, con su inclusión en la definición del principio de subsidiariedad y la referencia a la autonomía local en el, ya comentado, principio de autonomía institucional.

En efecto, la relación entre el artículo 49 y los artículos 2 y 7 del TUE conlleva que la condición de miembro de la Unión requiere la salvaguarda y respeto de, entre otros, los valores de “libertad, democracia, igualdad, Estado de derecho y respeto de los derechos humanos”. Estos valores constituyen requisitos de fondo que deben cumplir todos los Estados miembros de la Unión. Excede el objeto de este estudio valorar la contribución de los Gobiernos locales al cumplimiento de estos valores. Sirva únicamente resaltar que la Carta Europea de Autonomía Local señala, en su Preámbulo, que la autonomía local constituye uno de los fundamentos del Estado democrático. La existencia de Gobiernos locales sólidos y eficaces, capaces de desarrollar y ejecutar las normas de Derecho de la Unión, constituye una condición necesaria para la adhesión y permanencia de un Estado en la UE.⁶⁴ En este sentido, es preciso señalar como punto de partida que, por

63. En palabras de M. Pérez de Nanclares, en muchos ámbitos las modificaciones en relación al Proyecto de Tratado constitucional “en el fondo lo son casi cosméticas” (MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., “La nueva conferencia intergubernamental: hacia un *Tratado simplificado muy complicado*”, en www.reei.org, núm. 14).

64. En este sentido, en referencia a las últimas adhesiones, el CDR destacaba que “queda fuera de toda duda que la aplicación de la política de la Unión depende en gran medida de cómo las estructuras regionales y locales puedan incorporar el sistema normativo de la UE y trabajar de acuerdo con este sistema”, Dictamen en “Apoyo al desarrollo de estructuras locales y regionales en los Estados candidatos”, de 14 de noviembre de 2001 (doc. CDR 102/01). Tiempo después, en su Dictamen de 3 de diciembre de 2009, sobre “El paquete legislar mejor: 2007-2008”, el Comité señalaba que “los entes regionales y locales ejercen competencias exclusivas y compartidas a la hora de prestar servicios públicos y de contribuir al desarrollo social y económico de sus comunidades, por lo que su plena participación en la elaboración de la legislación de la UE en una fase temprana

sus propias características, el proceso de integración europeo requiere de una cierta descentralización territorial de los Estados miembros, si bien los modelos a seguir y las estructuras de gobierno territorial a crear deberán tener en cuenta las “peculiaridades” de cada Estado.⁶⁵

Otro aspecto a tener en cuenta en la consideración que reciben los Gobiernos locales, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, es la modificación del artículo 3 TUE, que, al definir los objetivos de la UE, incluye el fomento de la “cohesión económica, social y territorial”, lo que se traduce en el artículo 4.1 c) TFUE en una competencia compartida entre la UE y sus Estados miembros. Esta modificación no hace sino reconocer, por fin, una realidad, cual es el carácter principal que la política regional europea ha tenido desde un principio en el contenido de la política de cohesión. Desde esta perspectiva, debemos recordar que es precisamente en este ámbito en el que, a partir de los años ochenta, se inicia el reconocimiento de los Gobiernos locales como interlocutores necesarios de la Comisión Europea. Esta participación está hoy bien consolidada en aplicación del principio de cooperación entre la Comisión, los Estados miembros y los entes locales y/o regionales. En todo caso, como objetivo de la UE, la cohesión económica, social y territorial debería suponer, según propone el CDR:

“hacer más coherentes las políticas sectoriales que tengan un impacto territorial y buscar en todo caso la potenciación de los recursos endógenos de las zonas menos favorecidas al objeto de garantizar la fijación de la población en estos territorios, (...) por medio de la mejora de ‘la integración territorial’ que fomente la cooperación”.⁶⁶

En la misma línea, el Comité señala la necesidad de hacer evolucionar el método abierto de coordinación, como nuevo método de trabajo en el seno de la UE, incorporando al mismo a los entes regionales y locales, ausentes por el momento. Desde esta perspectiva, el CDR propone un “método abierto de coordinación territorializado abordando en particular la política de inmigración y de integración, la innovación y la educación”.⁶⁷

y en su aplicación sobre el terreno es indispensable para el funcionamiento de la vida democrática de la UE” (doc. CDR 199/2009).

65. Así lo reconocía el propio CDR en su Dictamen sobre “El estado del proceso de descentralización en la Unión Europea y el lugar de la autonomía local y regional en el proyecto de Tratado Constitucional”, de 7 de julio de 2005 (doc. CDR 222/2004).

66. *Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la Gobernanza Multinivel*, doc. cit.

67. *Ibid.* El método abierto de coordinación es una de las nuevas formas de gobernanza europea, que se caracteriza por su flexibilidad. Esencialmente, el método funciona a partir de la

El Tratado de Lisboa también modifica los términos con los que se definen el contenido del principio de subsidiariedad y, como vimos al iniciar este escrito, la referencia a la autonomía local, al delimitar el contenido del principio de autonomía institucional. En relación al principio de subsidiariedad, según el nuevo artículo 5.3 TUE:

“En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá solo en el caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local (...)”

Lo importante de esta nueva redacción no radica precisamente en sus posibles efectos en la práctica. Pese a que una primera lectura del párrafo podría abrir interrogantes sobre el alcance de la referencia al nivel regional y local, como hemos señalado antes, la aplicación e interpretación que las instituciones de la Unión, principalmente Comisión y TJUE, realizan del principio de subsidiariedad, no permiten prever grandes novedades.

No obstante, los nuevos términos del artículo 5.3 TUE sí evidencian un cambio de enfoque en relación a los Gobiernos locales y regionales. Se trata de un claro ejemplo de aplicación del principio de autonomía institucional en un sentido completo, en la medida en que reconoce la posible existencia de diferentes niveles de gobierno dentro de los Estados miembros. Desde esta perspectiva, sí aparecen algunas consecuencias relevantes como, por ejemplo, que el artículo 2 del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad prevea que:

“Antes de proponer un acto legislativo, la Comisión procederá a amplias consultas. Estas consultas deberán tener en cuenta, cuando proceda, la dimensión regional y local de las acciones previstas (...)”

Además, en la elaboración de la ficha sobre el cumplimiento del principio de subsidiariedad y de proporcionalidad, se mantiene la exigencia, ya incluida en la

sustitución de la norma por la orientación política, la fijación de estándares de armonización y de objetivos a partir del diálogo entre una multitud de actores políticos, sociales y económicos. Sobre esta cuestión véase, entre otros, ΛΙΟΠΟΥΛΟΥ, Α., “La méthode ouverte de coordination: un nouveau mode de gouvernance dans l’Union Européenne”, en *Cahiers de Droit Européen*, núm. 3-4, 2006, p. 315-341.

versión anterior del Protocolo, de tener en cuenta el impacto económico de la medida. En concreto, el artículo 5 del Protocolo dispone que:

“Los proyectos de actos legislativos tendrán debidamente en cuenta la necesidad de cualquier carga, tanto financiera como administrativa, que recaiga sobre la Unión, los Gobiernos nacionales, las autoridades regionales o locales (...) sea lo más reducida posible y proporcional al objetivo que se desea alcanzar.”

Este nuevo marco potencia y refuerza la tendencia de diálogo y concertación que, como hemos visto en el apartado anterior, ya ha iniciado la Comisión.

Finalmente, por lo que se refiere al artículo 4.2 del TUE, como se indicaba al iniciar este trabajo, consideramos incuestionable la importancia de una referencia a los principios de autonomía local y regional al definir el principio de autonomía institucional. Ciertamente, esta disposición parte de una visión tradicional o “continuista” del principio de autonomía institucional, vinculándolo al respeto de la identidad nacional de los Estados miembros. Además, un examen detallado del párrafo evidencia que “los dos elementos integrantes del binomio ‘identidad nacional/autonomía regional y local’ ni se relacionan en condiciones de paridad ni, asimismo, presentan una fuerza similar (...) la ‘autonomía local y regional’ se presenta como pieza complementaria y de naturaleza accesoria”.⁶⁸ Con todo, en el contexto de las crecientes relaciones entre la UE y los Gobiernos locales, creemos que se trata de un reconocimiento significativo que sí implica un cierto cambio en el contenido del principio de autonomía institucional. Este principio alcanza también a los Gobiernos locales y regionales, eso sí, en la medida de las competencias que les reconozca el Derecho interno del Estado.

4.2. Las agrupaciones europeas de cooperación territorial

Un último instrumento a tomar en consideración en este análisis general de la evolución de las relaciones entre la UE y los Gobiernos locales, son las agrupaciones europeas de cooperación territorial (AECT). Este instrumento, que promueve la cooperación entre los Gobiernos locales y/o regionales de los Estados miembros, está regulado en el Reglamento 1082/2006, que entró en vigor el 1 de agosto de 2007.⁶⁹ Se trata, por tanto, de una figura “sometida a una norma

68. CARMONA CONTRERAS, A. M., “La organización territorial de los Estados en el Tratado de Lisboa: ¿Nada nuevo bajo el Sol?”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 23, UNED, 2009, p. 249-250.

69. Reglamento 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006 (DOUE L 210, de 31 de julio de 2006).

comunitaria que goza de aplicabilidad directa”.⁷⁰ En este sentido, cabe afirmar que, por su configuración y naturaleza, la AECT “supone un salto cualitativo en la creación de organismos de cooperación entre entidades territoriales de muy diversa índole”.⁷¹

El Reglamento avala la cooperación entre entes territoriales de dos o más Estados miembros e, incluso, de Estados no miembros de la UE, en el marco de la política de vecindad. Al preverse esta posibilidad de cooperación en un Reglamento europeo, se está reconociendo la capacidad de los entes territoriales de los Estados miembros para desarrollar actividades de proyección exterior, con independencia de que tal posibilidad estuviera prevista en el ordenamiento jurídico interno del Estado.⁷² Es cierto que el Reglamento deja “en ciertos ámbitos, un cierto margen de discreción a los Estados, los cuales (a pesar de la aplicabilidad directa del mismo Reglamento) se encargarían de concretar”.⁷³ No obstante, este margen de acción se produce siempre en el contexto de la obligación de los Estados de contribuir al buen funcionamiento de las AECT en su territorio. El riesgo, en este punto, es que la falta de coordinación entre los Estados miembros conlleva en ocasiones una regulación inconsistente de las AECT formadas por entes de distintos Estados miembros.⁷⁴ En definitiva, las AECT, dotadas de personalidad jurídica propia, se regirán por las disposiciones del Reglamento, por las reglas previstas en su propio acto constitutivo y por el derecho del Estado miembro en el que se hayan constituido.

Cabe señalar que no solo los entes locales y regionales pueden utilizar las AECT. También los propios Gobiernos nacionales del Estado, organismos de Derecho público u otros tipos de asociaciones pueden participar en ellas.⁷⁵ Los ámbitos

70. JANER TORRENS, J. D., “La participación de los entes regionales y locales españoles en las agrupaciones europeas de cooperación territorial”, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 35, enero/abril 2010, p. 124.

71. BELTRÁN GARCÍA, S., “La cooperación transfronteriza e interterritorial: un clásico renovado”, en *Revista d’Estudis Autònòmics i Federals*, núm. 4, 2007, p. 227.

72. JANER TORRENS, J. D., “La participación...”, *op. cit.*, p. 126-127.

73. *Ibid.*, p. 119. En este contexto, es de interés que el Gobierno español aprobó las medidas necesarias para su aplicación en España con el Real decreto 37/2008, de 18 de enero (BOE núm. 17, de 19 de enero de 2008).

74. Dictamen del CDR sobre “Nuevas perspectivas para la revisión del Reglamento AECT”, de 27 de enero de 2011 (doc. CDR 100/2010).

75. El Comité de las Regiones ha realizado un estudio del tipo de entes que pueden formar parte de una AECT en cada Estado miembro. Este estudio tiene interés no solo porque permite identificar qué actores pueden beneficiarse de las agrupaciones, sino también porque evidencia la voluntad de los entes regionales y locales de clarificar al máximo este instrumento, que les propor-

materiales de esta cooperación territorial son limitados, y las características de la estructura de organización territorial del Estado son determinantes. El Reglamento exige explícitamente que el objetivo de las AECT sea “reforzar la cohesión económica y social” (artículo 1), y aclara que sus miembros actúan “dentro de los límites de sus competencias con arreglo a la legislación nacional” (artículo 3). Las AECT no pueden, en ningún caso, “interferir con la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales”.⁷⁶ Ello no impide reconocer su especificidad y potencial para la contribución de los Gobiernos locales a la definición y a la aplicación de las políticas de la UE.

Hasta el momento, seis de las dieciséis AECT que están en funcionamiento cuentan con participación española. De ellas, cuatro tienen una presencia más o menos significativa de Gobiernos locales de nuestro país: la AECT Cerdaña Cross-Border Hospital, para la construcción de un Hospital en la Cerdaña que pueda ofrecer cobertura sanitaria a unas 30.000 personas; la AECT Duero-Douro, para el desarrollo económico de la región, construcción de infraestructuras de transporte, nuevas tecnologías y cooperación en materia educativa; la AECT Galicia-Norte de Portugal, también para promover la cooperación en infraestructuras, la cooperación marítima y la cooperación de la Pequeña y Mediana Empresa (PME), y la AECT Zasnet, también en la frontera con Portugal, para promover la cooperación transfronteriza en ámbitos generales como medio ambiente, cultura, educación y desarrollo económico.⁷⁷ Como evidencian estos ejemplos, la mayoría de AECT que por el momento se han creado tienen carácter fronterizo, es decir, agrupan a Administraciones territoriales situadas a ambos lados de la frontera entre dos Estados miembros.

No cabe duda de que las AECT conllevan una lectura del principio de autonomía institucional que, desde la perspectiva de la UE, lleva a sus últimas consecuencias la existencia en el Estado de entes dotados de autonomía local y regional. Las AECT son, por tanto, un instrumento básico de la “gobernanza multinivel”, dado que “permite asociar, según una geometría institucional variable, a las autoridades públicas, en virtud de los niveles de competencias de las mismas, así como fomen-

ciona un amplio margen de acción. El documento puede localizarse a través de la web del Comité en <http://portal.cor.europa.eu/egtc/>.

76. *Ibid.* Según destaca el citado autor, “a partir de la práctica existente hasta el momento se observa que los ámbitos sobre los que se proyecta la cooperación son, entre otros, el desarrollo económico, la innovación y la transferencia tecnológica, el transporte y el tránsito, la protección del medio ambiente, la conservación de la naturaleza, la gestión de residuos, cultura y deportes, educación o turismo”.

77. Datos extraídos de la página web del CDR sobre las AECT (<http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/Projects/Pages/welcome.aspx>, consultada en febrero de 2011).

tar una asociación ampliada con los operadores socioeconómicos".⁷⁸ Sin embargo, tras la buena acogida inicial, el CDR ha alertado de una ralentización en la creación de AECT desde agosto de 2007.⁷⁹

5. Consideraciones finales

El propio dinamismo que caracteriza el proceso de integración europeo, conlleva cambios constantes en las relaciones entre la UE y los Gobiernos locales. Si bien hay que convenir que, en el momento actual, el Derecho de la Unión sigue atribuyendo un papel principal al Estado en el desarrollo de estas relaciones, hoy los Gobiernos locales tienen también parte en el "libreto" de la obra.

La UE de veintisiete Estados miembros se caracteriza sin duda por su diversidad y complejidad. En este contexto, los Gobiernos locales adquieren una relevancia especial como interlocutores próximos a los ciudadanos y que, pese a su diversidad, pueden identificar intereses y preocupaciones de naturaleza bastante similar en todo el territorio de la Unión. Ciertamente, las derivas de la proximidad pueden ser centrífugas, pero en un marco de diálogo y cooperación adecuado pueden constituir la fuerza centrípeta necesaria para cohesionar la diversidad. De ahí la relevancia de los nuevos instrumentos que, poco a poco, parecen abrirse paso en el debate y reflexión sobre la gobernanza europea.

Es pronto para valorar en profundidad la trascendencia práctica de los últimos cambios que, en relación a los Gobiernos locales, se vienen produciendo en el seno de la UE. Como hemos ido indicando, las novedades encuentran dificultades y, probablemente, requerirán de más ajustes. La crisis económica y su impronta en las finanzas locales distorsionan aún más la posibilidad de conclusiones concretas. No obstante, la visión de conjunto que hemos pretendido ofrecer permite afirmar que, ya hoy, el principio de autonomía institucional no es solo un principio que garantiza la competencia del Estado para decidir sobre su organización territorial interna, sino que, una vez ejercida esta competencia, despliega también, a muchos niveles, sus efectos sobre los Gobiernos locales y regionales dotados de autonomía. Si conectamos este principio con la tendencia de la UE a favor de la descentralización y el reconocimiento del papel que, en su buen funcionamiento, corresponde a los Gobiernos locales, no podemos sino considerar que el principio de autonomía local es hoy complemento necesario del principio de autonomía institucional.

78. *Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la Gobernanza Multinivel*, doc. cit.

79. Dictamen del CDR sobre "Nuevas perspectivas para la revisión del...", doc. cit.