CAPÍTULO II

La promoción del papel internacional de los Gobiernos locales desde el derecho de la Unión Europea

Xavier Codina García-Andrade
Profesor contratado doctor de Derecho Administrativo y Derecho de la UE en CUNEF Universidad.
Doctor en Derecho

SUMARIO. 1. Introducción. 2. La realidad local en la creación del derecho de la UE. 2.1. Aspecto sustantivo: los intereses locales en la creación legislativa. 2.2. Aspecto orgánico: el papel del Comité de las Regiones. Su rol en el marco de la subsidiariedad activa. **3. Los Gobiernos locales como aplicadores del derecho de la UE.** 3.1. Las técnicas de aplicación del derecho de la Unión por los Gobiernos locales. 3.2. El impacto de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. **4. Los Gobiernos locales ante el Tribunal de Justicia.** 4.1. La ausencia de legitimación privilegiada. 4.2. El Tribunal de Justicia y la protección de los intereses locales. **5. Conclusiones. 6. Bibliografía.**

1. Introducción

El derecho de la Unión, al mismo tiempo que integra los ordenamientos nacionales, obliga a todos los operadores públicos y privados a adaptarse a nuevas reglas, principios y técnicas jurídicas. Unos de los operadores más afectados por ello son, sin duda, los entes locales. De hecho, se trata de un nivel territorial que, por su cercanía al ciudadano, es una pieza fundamental para garantizar la capilaridad del derecho de la Unión.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

Como expuso el profesor Sarmiento (2011: 288), "el Derecho de la Unión Europea se ha vuelto cada vez más interdependiente del Derecho elaborado por las Entidades Locales de los Estados miembros, así como de sus decisiones administrativas". Sin embargo, esa interdependencia contrasta con la reducida atención que el derecho de la Unión presta a los entes locales. Esta situación quizá tenga su origen en la falta de uniformidad que existe entre los Estados miembros en cuanto al papel que deben desempeñar los entes locales en la formación del derecho de la Unión[1].

Pocas son las referencias expresas a estas entidades contenidas en los tratados y en el derecho derivado. De hecho, el Comité de las Regiones ya ha recomendado "que las normas de la UE y su aplicación a escala nacional en los Estados miembros, teniendo plenamente en cuenta los principios de subsidiariedad y autonomía local, deberían, siempre que sea posible, conceder a los entes locales y regionales un amplio margen de discrecionalidad, a fin de permitir enfoques prácticos y basados en el territorio"[2].

El objeto de este trabajo es, precisamente, analizar de qué manera el derecho de la Unión tiene en cuenta el fenómeno local y, viceversa, de qué manera las entidades locales deben incorporar el derecho de la Unión en su actividad diaria. Adviértase en este punto que en este trabajo no se analizan áreas específicas del derecho nacional ni las concretas políticas de la Unión en materia local, como sí hacen otros autores[3].

2. La realidad local en la creación del derecho de la UE

2.1. Aspecto sustantivo: los intereses locales en la creación legislativa

Cualquier análisis que ponga en relación la realidad local con el derecho de la Unión debe partir hoy del principio recogido en el art. 4 TUE: la Unión respetará "la identidad nacional [de los Estados miembros], inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional" (art. 4.2. TUE)[4].

1. A su vez, ello puede deberse a la gran asimetría tanto física como jurídica en lo que respecta a los entes locales. Como ha expuesto Molina del Pozo (2023: 225), cada Estado tiene su propio nivel de descentralización, de desarrollo político y de diversidad de modelos locales.
2. Traducción propia del ap. 50 del Dictamen "Mid-term review of the Multiannual Financial Framework: The local and regional perspective" (COTER-VII/027).
3. Antelo Martínez (2024), Ordóñez Solís (2015) o Molina del Pozo (2023).
4. No hay una definición positivizada de autonomía local. La Carta Europea de Autonomía Local sí define ese concepto. Ahora bien, el Tribunal de Justicia ha señalado que las disposiciones de la Carta "constituyen normas de Derecho internacional que vinculan a los Estados miembros pero que están excluidas de la esfera del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

El respeto a la identidad nacional es un principio calificado de "rector" en las relaciones de la Unión con los Estados miembros (Huici Sancho, 2010: 523). Ahora bien, se trata de un concepto excesivamente amplio y genérico, respecto del cual el Tribunal de Justicia no ha elaborado una doctrina clara y uniforme que permita la aplicación autónoma del precepto para gestionar los conflictos constitucionales entre la Unión y los Estados miembros (Federico, 2019: 364)[5].

Una de las esferas en las que se ha invocado el art. 4.2 TUE ha sido, precisamente, el ámbito local. Ahora bien, la autonomía local reconocida en ese precepto se ha utilizado esencialmente hasta el momento en su sentido negativo, esto es, como "protección conferida" a los Estados frente al legislador de la Unión. Menor ha sido su utilización en sentido positivo, es decir, como principio que debe informar la actuación legislativa de la Unión.

La autonomía local ha servido para limitar el alcance de normas de derecho derivado en relación con el reparto de las competencias dentro de un Estado miembro[6]. Por ejemplo, en el conocido asunto *Remondis* el Tribunal de Justicia consideró que una transferencia de competencias entre Administraciones no podía ser calificada como un contrato público[7]. El abogado general Mengozzi fue claro al señalar que este precepto es un verdadero límite para el legislador de la Unión[8]. Tras citar el precepto añade:

> "41. Dado que los actos de Derecho derivado, como es el caso en el presente asunto de la Directiva 2004/18, deben ajustarse al Derecho primario, ha de considerarse que dichos actos no pueden interpretarse en el sentido de que permiten interferencias en la estructura institucional de los Estados miembros. De ello se deduce que los actos de reorganización interna de las competencias del Estado siguen quedando excluidos del ámbito de aplicación del Derecho de la Unión y, más en concreto, de la normativa de la Unión en materia de contratación pública".

no es competente, en virtud del artículo 267 TFUE, para pronunciarse sobre la interpretación de dichas disposiciones" (Auto del Tribunal de Justicia, de 6 de mayo de 2021, C-679/20, Administración General del Estado, ECLI:EU:C:2021:362, ap. 23).

5. El autor sostiene que esta cláusula debe ser entendida como una expresión del principio de subsidiariedad y ser aplicada de acuerdo con los principios de cooperación leal y proporcionalidad (Federico, 2019: 373).

6. Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de diciembre de 2016, C-51/15, *Remondis*, ECLI:EU:C:2016:985, ap. 40. A nivel regional, Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de junio de 2014, C-156/13, *Digibet y Albers*, EU:C:2014:1756, ap. 34.

7. Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de diciembre de 2016, C-51/15, *Remondis*, ECLI:EU:C:2016:985.

8. Conclusiones del Abogado General de 30 de junio de 2016, C-51/15, *Remondis*, ECLI:EU:C:2016:504, ap. 38-42.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

Es decir, que el legislador de la Unión puede establecer obligaciones a los Estados miembros, pero debe abstenerse de interferir en la forma en que esos Estados organizan internamente su cumplimiento, dado que se trata de cuestiones ajenas al derecho de la Unión[9]. La autonomía local reconocida en el art. 4.2 TFUE aparece, pues, como un tenue límite a la acción del legislador de la Unión.

El Tribunal no se inmiscuye en esa distribución interna en favor de los entes locales "siempre y cuando dicho reparto de competencias permita una correcta ejecución de los referidos actos"[10]. En otras palabras, el límite para que los Estados miembros puedan ejecutar actos de derecho de la Unión a través de sus autoridades locales se encuentra en el principio de efectividad.

La invocación de la autonomía local reconocida en el art. 4.2 TFUE opera respecto al derecho de la Unión, pero no frente al derecho nacional. Este autor no ha localizado ninguna decisión del Tribunal de Justicia en la que este hubiera considerado una norma nacional contraria al derecho de la Unión por contravenir la autonomía local. Ello es consistente con el marco en el que se inserta la idea de autonomía local, el art. 4.2 TUE, que es un mandato de respeto a la Unión y no a los Estados miembros. Como apunta Molina del Pozo (2023: 132), es cuestionable que la Unión pueda exigir la introducción de la autonomía local en órdenes nacionales donde no existe.

Una vez aclarada la función negativa de la autonomía local, cabe preguntarse si además de ser un límite al legislador es también un instituto que condiciona la acción de este obligándole a tomar en consideración esa autonomía local en el diseño de los actos jurídicos de la Unión. Ese análisis se puede llevar a cabo en dos niveles. Por un lado, en el marco del principio de subsidiariedad y el impulso que pretende dársele desde hace unos años con la intención de integrar mejor en ella a la realidad regional y local. Por otro lado, si la autonomía local ha tenido su reconocimiento expreso en el diseño de normas de la Unión.

Respecto a la subsidiariedad, aplicable en el ámbito de las competencias no exclusivas de la Unión, se trata de un principio que tiene expresamente en cuenta el nivel local. Así, el art. 5.3 TUE señala:

9. Auto del Tribunal de Justicia, de 6 de mayo de 2021, C-679/20, Administración General del Estado, ECLI:EU:C:2021:362, ap. 26.

10. Sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de julio de 2009, C-428/07, *Horvath*, EU:C:2009:458, ap. 50.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

> "3. En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en 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, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión"[11].

El Protocolo n.º 2 del TUE, dedicado a la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, establece un mecanismo de alerta temprana relativo al cumplimiento del principio de subsidiariedad. Se persigue que antes de proponer un acto legislativo la Comisión realice las consultas correspondientes a los parlamentos nacionales, teniendo en cuenta, cuando proceda, "la dimensión regional y local de las acciones previstas"[12].

La Comisión en sus propuestas de actos legislativos debe identificar las razones por las que considera cumplido el principio de subsidiariedad. La ficha de evaluación que debe completar la Comisión se refiere, entre otras cuestiones, al impacto en la normativa local[13].

Ocurre, sin embargo, que las menciones a la realidad local no son habituales. Tomemos como ejemplo una de las normas que más han impactado en la operativa local: la Directiva de Contratación[14]. En ese caso —donde hubo una amplia consulta pública previa que sí incluyó a entidades locales de toda Europa— el análisis del principio de subsidiariedad, al que se dedican apenas unas líneas, no menciona la realidad local[15]. El foco se sitúa en el ámbito nacional.

En cierta medida parece que se presume que si no existe una afectación de la subsidiariedad a nivel Estado (que tampoco se esfuerza en exceso en justificar)[16] no la habrá a nivel regional o local. Presunción que llevada al

11. Como observa Bradley (2017: 111), el principio de subsidiariedad pretende ser un freno al ejercicio de competencias atribuidas a la Unión. Sarmiento (2022: 145) afirma que el principio de subsidiariedad no es un criterio de reparto de competencias, sino de delimitación de su ejercicio en cada caso concreto.
12. Art. 2 del Protocolo n.º 2 del TUE sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.
13. Art. 5 del Protocolo n.º 2 del TUE.
14. Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública.
15. COM(2011) 896 final, de 20 de diciembre de 2011.
16. Como apunta Sarmiento (2022: 146), el control realizado por el Tribunal es de escasa intensidad, dejando amplio margen de actuación al legislador de la Unión.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

extremo vacía de contenido las referencias que se contienen a estos niveles territoriales en las reglas de subsidiariedad.

Tampoco es habitual encontrar menciones a los entes locales en las normas europeas de derecho derivado. Así, no son abundantes las normas de derecho derivado que impongan concretas obligaciones (o reconozcan derechos) a los entes locales por el hecho de serlo. Ello se explica por la deferencia institucional de la Unión hacia el funcionamiento interno de los Estados. La Unión en sus actos utiliza términos más vagos, como "Estados miembros" o "autoridades competentes", para identificar los destinatarios de la norma[17], siendo el Estado el que deberá proyectar esos mandatos al ordenamiento interno, respetando el reparto competencial que en cada caso corresponda y sin poner en riesgo la eficacia del ordenamiento europeo (Sarmiento, 2011: 320).

La falta de mención a las entidades locales en la justificación de la subsidiariedad y en los propios textos de derecho derivado es especialmente problemática si se atiende a la intensa actividad armonizadora que está llevando a cabo la Comisión —al menos en esta primera etapa bajo la dirección Von der Leyen (2019-2024)—[18]. Es decir, que a los entes locales se les cierra la posibilidad de participar en el proceso legislativo de las instituciones que, cada vez más, moldean su relación con los vecinos.

En vista de estas (y otras) deficiencias, la Unión ha afirmado que resulta necesario avanzar hacia una "subsidiariedad activa", que persigue una mayor implicación de las autoridades locales y regionales, así como de los parlamentos nacionales, en la toma de decisiones[19]. Para alcanzar esta finalidad la Comisión ha modificado su protocolo de cooperación con el Comité de las Regiones para, entre otras medidas, potenciar la involucración de este

17. Ocasionalmente se identifica expresamente a las entidades locales en los textos legislativos. Ejemplo de ello es el art. 5.2 del Reglamento (CE) n.º 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera. O el art. 32.3 del Reglamento (UE) n.° 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader).

18. Esa actividad armonizadora se concreta a través de dos vías. Por un lado, el uso cada vez más habitual de los reglamentos en nuevas áreas o en áreas hasta ahora bajo la cobertura de una directiva. Por otro, la aprobación de muchas normas sobre la base jurídica de la aproximación de legislaciones, hoy recogida en el art. 114 TFUE. Esa base jurídica permite a la Unión adoptar medidas para "la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que tengan por objeto el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior".

19. A este concepto se refirió ya la Comunicación de la Comisión "Principios de subsidiariedad y proporcionalidad: reforzar su función en la elaboración de las políticas de la UE", de 23 de octubre de 2018, COM(2018) 703 final.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

organismo en la fase prelegislativa de la elaboración de propuestas[20]. Abordamos este punto en el apartado siguiente.

2.2. Aspecto orgánico: el papel del Comité de las Regiones. Su rol en el marco de la subsidiariedad activa

En el proceso de creación del derecho de la Unión, la participación local se produce a través del Comité de las Regiones, calificado como "piedra angular de la representación de los entes locales" en este ámbito (Molina del Pozo, 2023: 51). También participan, aunque indirectamente, a través de la participación de los Estados miembros en el seno del Consejo (Sarmiento, 2011: 291).

El Comité de las Regiones es un organismo europeo que se compone de 329 miembros que representan a los entes locales y regionales de cada uno de los Estados miembros. El Consejo adopta la lista de miembros de conformidad con las propuestas de cada Estado miembro[21]. La mezcla entre representantes regionales y locales hace que el voto local quede diluido, dado que salvo excepciones los dictámenes del Comité se aprueban por mayoría de votos emitidos.

Sus funciones son esencialmente consultivas, de asistencia del Parlamento, el Consejo y la Comisión[22]. Esa asistencia se plasma en la emisión de dictámenes respecto a las iniciativas legislativas que tienen impacto local o regional. En algunos ámbitos, la solicitud de ese dictamen será preceptiva. Así ocurre con las normas adoptadas en el marco de la política común de transportes[23], orientaciones sobre políticas de empleo[24], política social[25], educación, formación profesional, juventud y deporte[26], cultura[27], salud pública[28], creación de redes transeuropeas de transportes, telecomunicaciones

20. Ap. 26 del Protocolo de cooperación.
21. Art. 305 TFUE. En el caso de España, los representantes locales se elevan a cuatro tal y como aprobó el Senado mediante moción votada el 20 de octubre de 1993, BOCG 28 octubre 1993. Así se informa en la página de la delegación española ante el Comité de las Regiones (https://cor.europa.eu/es). Como observa Molina del Pozo (2023: 50), los representantes locales son propuestos por la Federación Española de Municipios y Provincias.
22. Arts. 13.4 TUE, 300 TFUE y 307 TFUE.
23. Arts. 91 y 100 TFUE.
24. Art. 148 TFUE.
25. Arts. 153 y 164 TFUE.
26. Art. 165 TFUE.
27. Art. 167 TFUE.
28. Art. 168 TFUE.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

y energía[29] o medio ambiente[30], entre otros. Ello no obsta para que el Comité pueda emitir su dictamen por propia iniciativa cuando aprecie que hay intereses locales afectados por la futura norma[31]. Según datos del propio Comité, se emiten dictámenes aproximadamente en un 70 % de la legislación de la Unión[32].

En cualquier caso, el dictamen del Comité tiene carácter no vinculante. Por ello, Ordóñez Solís (2015: 110) observó que el "papel meramente consultivo y su composición regional y local restan mucho valor a la actuación de este órgano de la Unión Europea". Más valor le otorga Molina del Pozo (2023: 161), que le concede ser un organismo que complementa la legitimación de las decisiones de la Unión Europea, y califica su papel como "esencial".

Una fórmula para incrementar el valor de la participación del Comité es otorgarle un papel más relevante en el marco de la aplicación del principio de subsidiariedad y, en particular, bajo el concepto de subsidiariedad activa. El pilar central para ello es el Protocolo de cooperación entre la Comisión Europea y el Comité Europeo de las Regiones, modificado por última vez el pasado 20 de marzo de 2024[33].

El Protocolo de cooperación formaliza la interacción entre el Comité y la Comisión Europea en el proceso legislativo que esta pone en marcha. Se reconoce al Comité como el interlocutor válido con los entes locales[34], y se le encomienda que dirija un "diálogo estructurado" con entidades regionales y locales.

En la relación entre Comisión y Comité, un instrumento teóricamente útil son los dictámenes prospectivos (*outlook opinions*) solicitados por la Comisión al Comité en relación con temas que puedan resultar de especial importancia para los entes locales y en los que el Comité tenga competencia[35]. Sin embargo, no parece que hoy por hoy tengan excesiva presencia. De

29. Art. 172 TFUE.
30. Art. 192 TFUE.
31. Art. 307 TFUE.
32. https://cor.europa.eu/es/acerca-del-cdr (acceso el 20 de abril de 2024).
33. C/2024/2478.
34. El ap. 12 del Protocolo de cooperación afirma: "Al promover el desarrollo de una Unión Europea más participativa, y de conformidad con la subsidiariedad activa y la mejora de la legislación, el Comité actúa como un foro institucional que expresa las opiniones de la Unión Europea y garantiza el diálogo de esta con los entes locales y regionales. Cuando la Comisión y el Comité decidan entablar el diálogo con los entes locales y regionales de forma conjunta, la Comisión velará por que el Comité participe plenamente en la preparación de las reuniones".
35. Ap. 16 del Protocolo de cooperación.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

hecho, el Informe de Impacto del Comité en relación con su actividad de 2023[36] solo identifica uno de estos dictámenes[37].

Por último, interesa señalar que el Comité de las Regiones tiene legitimación semiprivilegiada para recurrir los actos jurídicos de la Unión, debiendo para ello acreditar tan solo que ejerce la acción con el fin de salvaguardar sus prerrogativas[38]. Este limitado derecho a la acción no alcanza a suplir las deficiencias relativas al acceso a la tutela de los entes locales *ex* art. 263 TFUE, aspecto sobre el que volveremos más adelante.

3. Los Gobiernos locales como aplicadores del derecho de la UE

3.1. Las técnicas de aplicación del derecho de la Unión por los Gobiernos locales

Hasta ahora se ha examinado la función de los entes locales en el proceso de creación del derecho de la Unión. Sin embargo, la principal función de los entes locales no es esa, sino la aplicación de ese derecho. Así, el principio de autonomía local recogido en la Constitución (y la interpretación que de él hace el Tribunal Constitucional), que garantiza a los entes locales un radio de acción, convierte a los entes locales en catalizadores naturales del derecho de la Unión.

El derecho de la Unión puede ejecutarse por los Estados miembros o por la propia Unión[39]. Cuando los Estados ejecutan derecho de la Unión —y salvo que este regule exhaustivamente la materia— gozan de autonomía institucional para que cada cuestión pueda ejecutarse conforme al ordenamiento interno. Esa autonomía no debe impedir cumplir con la obligación de adoptar todas las medidas de derecho interno necesarias para la ejecución del derecho de la Unión[40]. Por tanto, resulta del todo normal que, en un

36. *Impact of CoR Opinions 2023 Annual Impact Report*, de 24 de enero de 2023. Accesible en https://cor.europa.eu/en/our-work/Documents/Opinions/CoR_Impact_Report_2023_January_2024.pdf (última vez accedido el 15 de abril de 2024).

37. SEDEC - VII/033 – *Creating an enabling environment for the social economy – rapporteur* Ricardo Rio (PT/EPP) - COR-2022-05492-00-00-AC-TRA, adoptado el 8 de febrero de 2023 y que, según informa el Comité, habría sido mencionado en el acto del Consejo subsiguiente.

38. Art. 263 TFUE.

39. En palabras de Sarmiento (2022: 299), "la regla general es que sean los Estados miembros los encargados de ejecutar el Derecho de la Unión y, como excepción, la Comisión Europea, con la posibilidad de que el Consejo asuma funciones ejecutivas en supuestos excepcionales". La intervención de la Comisión o del Consejo será necesaria si se requieren condiciones uniformes de actuación.

40. Art. 291 TFUE.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

Estado como España donde las entidades locales gozan de una autonomía constitucionalmente garantizada, sea este nivel territorial un agente fundamental en la ejecución del derecho de la Unión.

La aplicación del derecho de la Unión por parte de las entidades locales se produce a dos niveles: un nivel normativo (a través del ejercicio de la potestad reglamentaria) y un nivel puramente aplicativo (a través de actos administrativos de aplicación del ordenamiento). En ambos casos los entes locales deben atender a principios básicos del ordenamiento de la Unión. Veamos.

La primera cuestión que debe plantearse el ente local, tanto en el ejercicio de la potestad reglamentaria como en la adopción de actos, es si el derecho de la Unión es aplicable a ese caso concreto. Esta será una reflexión sencilla en ámbitos claramente alejados del derecho de la Unión; también en aquellos otros que de manera evidente sean aplicación del derecho de la Unión (por ejemplo, cuando se aprueba una norma reglamentaria que tiene su origen en la norma de transposición de una directiva). Ahora bien, no siempre los supuestos de aplicación del derecho de la Unión se presentan con claridad. Por ejemplo, igual que todos los entes locales han interiorizado que la contratación de obras, bienes y servicios debe seguir las normas que tienen origen en la Directiva 2024/14, no todos han hecho lo propio todavía con las autorizaciones y concesiones de dominio público, que según el caso pueden estar sujetas a las estrictas normas de la Directiva de Servicios[41].

Debe advertirse, además, que la aplicación del derecho de la Unión puede darse tanto en el plano procedimental como en el sustantivo. Por ejemplo, en el ámbito del ejercicio de la potestad reglamentaria local, en la práctica se observa que no todos los entes locales conocen que al aprobar determinadas ordenanzas deben observar las condiciones que establece la Directiva de reglamentaciones técnicas[42], lo que puede afectar a la potestad de ordenación local. Esta norma obliga a los Estados miembros a informar a la Comisión de cualquier proyecto de "reglamento técnico", concepto que incluye a su vez otros conceptos definidos por la norma: las especificaciones

41. Sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de abril de 2023, C-348/22, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Commune de Ginosa),* ECLI:EU:C:2023:301; y Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de julio de 2016, acum. C-458/14 y C-67/15, *Promoimpresa*, ECLI:EU:C:2016:558.

42. Directiva (UE) 2015/1535 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015, por la que se establece un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

técnicas[43] u otros requisitos[44] o las reglas relativas a los servicios[45], así como "las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que prohíben la fabricación, importación, comercialización o utilización de un producto o que prohíben el suministro o utilización de un servicio o el establecimiento como prestador de servicios". Al aprobar una medida de esta naturaleza las Administraciones deben cumplir con los requisitos de notificación y *standstill* que impone la Directiva.

Una vez que el ente local concluye que está ante un ámbito de aplicación del derecho de la Unión Europea, habrá que analizar si la norma europea requiere de norma interna de transposición, ya sea porque lo exige el derecho europeo —es el caso de las directivas—, ya sea porque lo exige el reparto competencial nacional. Si resulta que el ente local tiene competencia para ejecutar directamente el derecho europeo, pesará sobre él con toda intensidad el deber de cooperación leal, esto es, adoptar todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del derecho de la Unión, así como abstenerse de toda medida que pueda poner en peligro al mismo (art. 4.3 TUE).

En ese sentido, tanto en el ejercicio de la potestad reglamentaria como en la ejecución del derecho de la Unión a través de actos administrativos, los entes locales deben realizar una interpretación conforme del derecho nacional, incluso la dictada por ellos mismos en ejercicio de la potestad reglamentaria, de manera que se intente evitar un conflicto normativo con el derecho de la Unión. Y ello con independencia de que la norma europea tenga o no efecto directo (tanto es así que a la doctrina de la interpretación conforme se la denomina también como "efecto indirecto"). Los límites a la

43. Art. 1.1.c) de la Directiva: "una especificación que figura en un documento en el que se definen las características requeridas de un producto, tales como los niveles de calidad, el uso específico, la seguridad o las dimensiones, incluidas las prescripciones aplicables al producto en lo referente a la denominación de venta, la terminología, los símbolos, los ensayos y métodos de ensayo, el envasado, el marcado y el etiquetado, así como los procedimientos de evaluación de la conformidad".

44. Art. 1.1.d) de la Directiva: "un requisito, distinto de una especificación técnica, impuesto a un producto, en particular por motivos de protección de los consumidores o del medio ambiente y que se refiere a su ciclo de vida con posterioridad a su comercialización, como sus condiciones de uso, reciclado, reutilización o eliminación, cuando dichas condiciones puedan afectar significativamente a la composición o naturaleza del producto o a su comercialización".

45. Art. 1.1.e) de la Directiva: "un requisito de carácter general relativo al acceso a las actividades de servicios contempladas en la letra b) [servicios de la sociedad de la información] y a su ejercicio, especialmente las disposiciones relativas al prestador de servicios, a los servicios y al destinatario de servicios, con exclusión de las normas que no se refieren específicamente a los servicios determinados en dicho punto".

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

doctrina de la interpretación conforme son, esencialmente, la no interpretación *contra legem* y la no infracción de principios generales[46].

Cuando el ente local, en ejercicio de su potestad reglamentaria o al dictar un acto, comprueba que no resulta posible una interpretación conforme del derecho nacional a la luz del derecho de la Unión, la técnica jurídica aplicable dependerá de si la norma europea tiene o no efecto directo, cuestión que es de por sí compleja y sobre la que no entraremos[47]. Baste decir que las entidades locales, más allá de lo que establezca el ordenamiento nacional, deben valorar adecuadamente si una norma europea tiene efecto directo, y para ello es fundamental conocer las complejidades que se esconden tras la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que es la que conforma la cuestión.

Pongamos un ejemplo que puede afectar a ámbitos típicamente locales. Se tiende a pensar que los preceptos de una directiva no tienen efecto directo cuando dejan un margen de apreciación al aplicador de la norma. Sin embargo, el Tribunal de Justicia ha entendido que existirá efecto directo cuando la directiva contiene ya un núcleo normativo mínimo que no podría ser alterado por los Estados en su operación de transposición. Dos ejemplos recientes sirven para ilustrar esta idea. Primero, en el ámbito de la contratación pública y las prohibiciones de contratar, el Tribunal de Justicia ha manifestado que tiene efecto directo el derecho del licitador al llamado *self-cleaning* antes de adoptar una decisión de exclusión de un candidato[48]. Segundo, también tendrá efecto directo un precepto de una directiva que obligue a las autoridades nacionales a imponer sanciones "proporcionales", lo que exige aplicar tal proporcionalidad en el diseño y en la aplicación de las sanciones[49].

46. Sentencia del Tribunal de Justicia, de 15 de abril de 2008, C-268/06, *Impact*, ap. 103.

47. Sobre el efecto directo de las normas se han escrito ríos de tinta. Las directivas son las normas que mayores problemas presentan en relación con el efecto directo. Como regla general no tienen efecto directo, si bien esa regla cede en no pocas ocasiones. Un repaso al estado de la cuestión puede verse en Cecchetti (2023).

48. Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de enero de 2021, C-387/19, RTS, ECLI:EU:C:2021:13, aps. 47 y 48. Como señala la Sentencia, el Tribunal "ha declarado asimismo que, aun cuando una directiva deje a los Estados miembros un cierto margen de apreciación a la hora de adoptar las normas de aplicación, puede considerarse que una disposición de dicha directiva tiene carácter preciso e incondicional cuando pone a cargo de los Estados miembros, en términos inequívocos, una obligación de resultado precisa y que no está sometida a condición alguna en cuanto a la aplicación de la regla que recoge (véanse, en este sentido, las sentencias de 5 de octubre de 2004, Pfeiffer y otros, C-397/01 a C-403/01, EU:C:2004:584, apartados 104 y 105, y de 14 de octubre de 2010, Fuß, C-243/09, EU:C:2010:609, apartados 57 y 58)" (ap. 47).

49. Sentencia del Tribunal de Justicia de 8 de marzo de 2022, C-205/20, NE II, ECLI:EU:C:2022:168, ap. 27: "Por lo que atañe, en segundo lugar, a la cuestión de si el art. 20 de la Directiva 2014/67 tiene un carácter lo suficientemente preciso, en la medida en que establece la exigencia de proporcionalidad de las sanciones, procede señalar que, si bien este precepto deja a los Estados

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

Si la norma europea tiene efecto directo entrará en juego el principio de primacía del derecho de la Unión. Según este principio, la norma nacional contraria al derecho de la Unión queda desplazada por la norma europea, imposibilitando así que pueda aplicarse la norma nacional. El Tribunal de Justicia considera que todos los poderes del Estado deben observar este principio, también la Administración[50]. Y, por tanto, ello incluye también a los entes locales[51].

Un ejemplo del juego entre interpretación conforme y deber de un ente subcentral de inaplicar la norma nacional de conformidad con el principio de primacía es la reciente sentencia recaída en el asunto *Die Länderbahn y otros*[52]:

> "62. En lo que atañe al derecho de recurso administrativo y judicial de las empresas de transporte ferroviario, previsto en el artículo 56, apartados 1, 9 y 10, de la Directiva 2012/34, esas disposiciones son incondicionales y suficientemente precisas y, por lo tanto, tienen efecto directo. De ello se deduce que se imponen a todas las autoridades de los Estados miembros, esto es, no solo a los órganos jurisdiccionales nacionales, sino también a todos los órganos de la Administración, incluidas las autoridades descentralizadas, por lo que estas autoridades quedan obligadas a aplicar tales disposiciones (véanse, en este sentido, las sentencias de 22 de junio de 1989, Costanzo, 103/88, EU:C:1989:256, apartado 33, y de 8 de julio de 2021, Koleje Mazowieckie, C-120/20, EU:C:2021:553, apartado 58).
> 63. En consecuencia, corresponde no solo al órgano jurisdiccional remitente, sino también, en su caso, a la Agencia Federal de Redes interpretar, en la medida de lo posible, el artículo 68, apartado 3, de la ERegG de conformidad con el artículo 56, apartados 1, 9 y 10, de la Directiva 2012/34 y, en el supuesto de que tal interpretación deba considerarse contra legem, dejar inaplicada esa disposición del Derecho alemán para permitir a las empresas de transporte ferroviario ejercer su dere-

miembros cierto margen de apreciación para definir el régimen sancionador aplicable a las infracciones de las disposiciones nacionales adoptadas con arreglo a esta Directiva, tal margen de apreciación está limitado por la prohibición de establecer sanciones desproporcionadas que dicho precepto formula de manera general y en términos inequívocos".

50. Doctrina reiterada en innumerables ocasiones desde la Sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de junio de 1989, *Fratelli Costanzo*, C-103/88, ECLI:EU:C:1989:256, ap. 33.

51. Véase, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de abril de 2023, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Commune de Ginosa)*, C-348/22, ECLI:EU:C:2023:301, ap. 78.

52. Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de marzo de 2024, C-582/22, *Die Länderbahn y otros*, ECLI:EU:C:2024:213.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

cho a impugnar la legalidad de los cánones por la utilización de infraestructuras percibidos en el pasado".

En España, mientras que el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo han asimilado esta doctrina, este último no sin dificultades como observa Cobreros Mendazona (2015), no ocurre lo mismo con la Administración, que, por su vinculación a la ley, se muestra reticente a aplicar la doctrina *Costanzo*[53].

En caso de que la norma europea no tenga efecto directo, la cooperación leal vuelve a emerger como obstáculo que impediría a una autoridad pública (también la local) aprobar una norma o dictar un acto contrario al derecho de la Unión. Pero en esos casos no puede hablarse de primacía. Si el ente local decide aun así adoptar esa norma o decisión, se atendrá a las consecuencias que enseguida exponemos.

Cuando las entidades locales incumplen el derecho de la Unión, el ordenamiento pone a disposición del interesado una doble vía, además de los recursos ordinarios y mecanismos de revisión nacionales[54].

Primero, la denuncia ante la Comisión Europea (en la práctica suelen darse bien sobre la base del art. 258 TFUE o bien sobre la base de las normas de ayudas de Estado)[55]. Si de cualquiera de estos procedimientos se concluyese que el Estado miembro ha incumplido el derecho de la Unión debido al incumplimiento del ente local, y de ello se derivasen consecuen-

53. Como señala el Tribunal Supremo, "un elemental ejercicio de empatía y el conocimiento de la realidad jurídica cotidiana permiten ser conscientes de las extraordinarias e indudables dificultades que, para la Administración, comporta en la práctica la jurisprudencia Costanzo" (Sentencia del Tribunal Supremo de 16 noviembre 2021, rec. 2871/2020, ECLI:ES:TS:2021:4371). Esas dificultades se ejemplifican en la pregunta formulada al TJUE por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en el asunto *Anesco* C-462/19, donde expresamente preguntó si debía atenerse a la doctrina *Costanzo*. Que una Administración sofisticada en materias de derecho de la Unión haga esa pregunta demuestra las reservas que existen ante tal doctrina por parte de la Administración española. Sobre una interpretación que puede servir para cohonestar las exigencias de la doctrina *Costanzo* y las reticencias de las Administraciones españolas, véase Cobreros Mendazona (2015: 204).

54. Sobre el impacto del derecho de la Unión en el ámbito de la revisión de actos administrativos, véase la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de julio de 2020, rec. 810/2019: "Si bien la doctrina del TJUE contenida en la sentencia de 3 de septiembre de 2014, asunto Comisión/España (C-127/12) no constituye, por sí misma, motivo suficiente para declarar la nulidad de cualesquiera actos, sí obliga, incluso en presencia de actos firmes, a considerar la petición sin que haya de invocarse para ello una causa de nulidad de pleno derecho, única posibilidad de satisfacer el principio de efectividad".

55. En particular el art. 108 TFUE y el Reglamento de procedimiento en esta materia, Reglamento (UE) 2015/1589, del Consejo, de 13 de julio de 2015, por el que se establecen normas detalladas para la aplicación del art. 108 TFUE.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

cias financieras para el Estado, el ordenamiento español ha previsto un mecanismo de repetición[56]. Se trata del mecanismo establecido en el art. 8 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, desarrollado en el Real Decreto 515/2013. El acuerdo de repercusión se adoptará por el Consejo de Ministros. En el último informe publicado (relativo a 2022), se identificaban infracciones de las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas, al no haber adoptado las medidas necesarias en relación con la recogida y/o el tratamiento de las aguas residuales urbanas de 38 aglomeraciones urbanas[57]. Tras el correspondiente procedimiento de derivación de responsabilidad se identificaron las Administraciones responsables, sin que finalmente constara ninguna entidad local[58].

Además de lo anterior, los interesados pueden formular una reclamación de responsabilidad patrimonial por la actuación de la Administración local[59]. La responsabilidad por infracción del derecho de la Unión es un principio general reconocido pacíficamente por el Tribunal de Justicia desde el asunto *Francovich*[60] y hoy aplicado siguiendo la doctrina sentada en *Brasserie du Pêcheur/Factortame*[61].

56. Ese mecanismo de repetición no solo se refiere a sentencias derivadas de acciones de incumplimiento, sino a cualquier acto de la Administración que implique una merma de cantidad reconocida al Estado. Así, el art. 3 del Real Decreto 515/2013, de 5 de julio, por el que se regulan los criterios y el procedimiento para determinar y repercutir las responsabilidades por incumplimiento del derecho de la Unión Europea ("Real Decreto 515/2013") incluye: "la imposición, mediante sentencia, acto o decisión ejecutiva de las instituciones europeas, de una multa a tanto alzado o una multa coercitiva, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 260 del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea, las correcciones financieras adoptadas mediante decisión de la Comisión Europea, la minoración de las cuantías de las transferencias o fondos que a España le puedan corresponder del presupuesto de la Unión Europea o cualquier otro acto adoptado por una institución, órgano u organismo de la Unión Europea que implique responsabilidades financieras para el Estado o la merma de cualquier cantidad que le hubiera sido reconocida".

57. Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de abril de 2011, C-343/10, *Comisión c. España*, EU:C:2011:260, y Sentencia del Tribunal de Justicia de 25 de julio de 2018, C-205/17, *Comisión c. España*, ECLI:EU:C:2018:606.

58. Véase la Resolución de 11 de marzo de 2020, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el *Acuerdo del Consejo de Ministros de 10 de marzo de 2020, por el que se resuelve el procedimiento de determinación y repercusión de responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea en el asunto C-205/17, Comisión/Reino de España*.

59. Respecto a la responsabilidad patrimonial véase Cobreros Mendazona (2020).

60. Sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de noviembre de 1991, acum. C-6/90 y C-9/90, *Francovich and Bonifaci*, ap. 35.

61. Sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de marzo de 1996, acum. C-46/93 y C-48/93, *Brasserie du Pêcheur/Factortame*, ap. 51.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

En virtud del principio de autonomía institucional, cada Estado ha configurado a su manera el sistema de responsabilidad patrimonial por incumplimiento del derecho de la Unión. En España, las actuaciones administrativas contrarias al derecho de la Unión generan responsabilidad patrimonial en los términos de la normativa común en la materia[62], que se verá modificada a la luz de la Sentencia del Tribunal de Justicia de 28 de junio de 2022, *Comisión c. Reino de España*, C-278/20, ECLI:EU:C:2022:503[63].

En definitiva, cuando un ente local se encuentra en el ámbito de aplicación del derecho de la Unión, debe tener muy en cuenta que el peso de las técnicas previstas en ese ordenamiento recae sobre él con toda intensidad.

3.2. El impacto de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

Un aspecto que todos los entes locales deben tener presente a la hora de aplicar el derecho de la Unión (sea al ejercer la potestad reglamentaria o al dictar actos administrativos en estos ámbitos) es que deben aplicar el derecho de la Unión junto con la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea ("Carta").

El punto de partida no puede ser otro que señalar que no resulta exigible aplicar la Carta a todos los ámbitos de actuación del ente local, sino solo a aquellos en los que aplica derecho de la Unión. Es un error, pues, pretender que procedimientos y actos administrativos dictados en ámbitos ajenos al derecho de la Unión deban observar los derechos garantizados en la Carta.

El art. 51 de la Carta establece que esta se dirige a los Estados "únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión". Resulta obvio que la entidad local aplica derecho de la Unión si aplica una norma que es transposición de una directiva o si está aplicando directamente una decisión o un reglamento. También estará aplicando derecho de la Unión en aquellos casos en los que la actuación nacional es fruto del ejercicio de discrecionali-

62. Art. 31 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y art. 65 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

63. Sobre la situación generada por esta sentencia véanse, entre otros, Cobreros Mendazona (2022) e Iglesias Sánchez (2023). Sigue sin aprobarse el ya publicado Anteproyecto de Ley de modificación parcial de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en materia de responsabilidad patrimonial del Estado legislador por daños derivados de la infracción del derecho de la Unión.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

dad reservado a los Estados miembros por el derecho derivado[64]. Y lo mismo ocurre en el ámbito sancionador, con el típico mandato contenido en no pocas normas de derecho derivado consistente en obligar a los Estados a aprobar un régimen de sanciones "efectivas, proporcionadas y disuasorias" para perseguir las infracciones del derecho sustantivo contenido en la norma europea[65].

En cambio, habrá otras circunstancias en las que el ente local no esté aplicando derecho de la Unión y, por tanto, no esté obligado a observar de manera directa los derechos de la Carta[66]. Así ocurre en todas aquellas situaciones puramente internas en las que no se haya aprobado derecho derivado que las regule[67].

Por tanto, los entes locales deben tener muy presente que, cuando apliquen derecho de la Unión, deben analizar su actuación a la luz de la Carta.

Otra cuestión relevante es el alcance que tienen los derechos reconocidos en la Carta. La Carta establece en su art. 52.3 que los derechos de la Carta reconocidos también en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (el "CEDH") tendrán un sentido y alcance igual al que les confiere dicho CEDH. Pues bien, como apuntan Sarmiento e Iglesias (2024), aunque ese precepto no ha sido por el momento aplicado por el Tribunal de Justicia para proporcionar al CEDH un efecto automático en relación con la interpretación de la Carta, la situación podría cambiar ante los desarrollos jurisprudenciales que provienen de Estrasburgo[68].

64. Sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de julio de 2013, C-426/11, *Alemo-Herron y otros*, ECLI:EU:C:2013:521.

65. Respecto a esa clásica fórmula véase Fuentetaja Pastor (2021). Sobre el efecto directo de esta previsión ver Sentencia del Tribunal de Justicia de 8 de marzo de 2022, C-205/20, NE II, ECLI:EU:C:2022:168, ap. 27.

66. Cuestión distinta será que la Administración española, a la hora de aplicar derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Española ("CE"), deba tener en cuenta la interpretación que el Tribunal de Justicia proporciona a sus equivalentes de la Carta. Pero esto no es consecuencia del derecho de la Unión, sino del art. 10 CE.

67. Véase el Auto del Tribunal de Justicia, de 30 de abril de 2020, acum. C-818/19 y C-878/19, *Marvik Pastrogor and Rodes*, ECLI:EU:C:2020:314, ap. 56. Sobre situaciones puramente internas véase Arena (2019). En esas situaciones puramente internas donde no hay derecho derivado aprobado no resulta posible invocar las libertades de los tratados, que solo alcanzan a situaciones transfronterizas.

68. El CEDH es un "viejo conocido" de los entes locales españoles: solo hace falta recordar la *saga del ruido* que se inició con la (in)actividad del Ayuntamiento de Valencia censurada en la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 19 de noviembre de 2004, asunto *Moreno Gómez*.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

4. Los Gobiernos locales ante el Tribunal de Justicia

4.1. La ausencia de legitimación privilegiada

Como acaba de acreditarse, el derecho de la Unión tiene un impacto evidente en la realidad local. Cabe preguntarse si los entes locales pueden cuestionar ante el Tribunal de Justicia la aprobación de actos jurídicos de las instituciones[69].

La respuesta es afirmativa: los entes locales pueden recurrir los actos dictados por las instituciones europeas. Ahora bien, no gozan de un régimen privilegiado como el que tienen las propias instituciones y los Estados miembros. Ese régimen se recoge en el apartado segundo del art. 263 TFUE en los términos siguientes:

> "[…] el Tribunal de Justicia de la Unión Europea será competente para pronunciarse sobre los recursos por incompetencia, vicios sustanciales de forma, violación de los Tratados o de cualquier norma jurídica relativa a su ejecución, o desviación de poder, interpuestos por un Estado miembro, el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión".

El Tribunal de Justicia ha señalado expresamente que, a los efectos del apartado que acabamos de citar, las autoridades regionales y locales no pueden equipararse a los Estados miembros[70]. Precisamente, dando respuesta a las alegaciones del Ayuntamiento de Madrid en un asunto sobre la normativa de emisiones de turismos y vehículos comerciales ligeros, el Tribunal afirma que los ayuntamientos no gozan de la presunción de legitimación que invocaba el ente local español[71].

---

69. La denominación de "actos jurídicos" puede ser engañosa para un jurista español, que tiende a asociarla con actos administrativos. Sin embargo, esta es la denominación utilizada en el ordenamiento europeo tanto para actos como para disposiciones generales. A los actos que se aprueban siguiendo un procedimiento legislativo se los denomina actos legislativos (véanse arts. 289 y 290 TFUE).

70. Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de julio de 2022, *República Italiana y Comune di Milano c. Consejo de la Unión Europea y Parlamento Europeo*, asuntos acumulados C-106/19 y C-232/19, ECLI:EU:C:2022:568, ap. 53: "[…] 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 art. 263 TFUE, únicamente se refiere a las autoridades gubernativas de los Estados miembros (sentencia de 13 de enero de 2022, Alemania y otros/Comisión, C-177/19 P a C-179/19 P, EU:C:2022:10, apartados 69 y jurisprudencia citada)".

71. Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de enero de 2022, *Alemania - Ville de Paris y otros/Comisión*, C-177/19 P, ECLI:EU:C:2022:10, ap. 70. Dio así respuesta desestimatoria al alegato del Ayuntamiento, que sostenía que "el objetivo de apertura de los requisitos para la interposición de recursos directos y que la evolución del trato dispensado a la legitimación de las entidades infraestatales, especialmente en materias relacionadas con el Derecho del medio

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

Por tanto, a la hora de recurrir se enfrentan a las mismas dificultades que un particular, esto es, tener que acreditar el interés en ejercitar la acción[72], así como la legitimación para recurrir, que conforme al apartado cuarto del art. 263 TFUE exige acreditar que el recurrente se encuentra en alguna de estas tres situaciones: (i) el ente local es destinatario del acto recurrido; (ii) el acto le afecta directa e individualmente; o (iii) se trata de un acto reglamentario que le afecta directamente y que no incluye medidas de ejecución. No profundizaremos en este trabajo en cada uno de estos requisitos, que han dado lugar (y siguen haciéndolo) a ríos de tinta[73].

Sí interesa ahora detenernos en el segundo de los requisitos: que el acto recurrido afecte al interesado de manera directa e individualizada. Estos dos requisitos emergen como un obstáculo muchas veces insalvable frente a los actos legislativos de la Unión. Respecto a la afectación directa, se exige el cumplimiento de dos subrequisitos: que la medida europea surta efectos directamente en la esfera del ente local, y que no deje ningún margen de apreciación a los encargados de su aplicación a través de normas intermedias (Estado o comunidades autónomas), por tener carácter automático[74]. Respecto a la afectación individualizada, el Tribunal exige que el recurrente acredite que el acto general impugnado "le concierne en razón de ciertas cualidades que le son propias o de una situación de hecho que la caracteriza en relación con cualesquiera otras personas y, por ello, la individualiza de una manera análoga a la del destinatario del acto"[75].

---

ambiente, puede entenderse como un corolario del principio de cooperación leal consagrado en el artículo 4 TUE, apartado 3, y mencionado por el Tribunal General en el apartado 79 de la sentencia recurrida. Considera de este modo que cabe admitir que las entidades infraestatales, como los ayuntamientos recurridos en casación, que con sus acciones pueden comprometer frente a la Unión Europea la responsabilidad de los Estados de los que forman parte, disfruten de una presunción de legitimación, correspondiendo al autor del acto impugnado demostrar que las disposiciones impugnadas no los afectan" (ap. 65).

72. Respecto a la exigencia del interés en ejercitar la acción, el Tribunal considera que este existe si la anulación del acto puede tener consecuencias jurídicas y que el recurso pueda procurar, por su resultado, un beneficio a la recurrente (véase, por todas, Sentencia del Tribunal de Justicia de 27 de marzo de 2019, *Canadian Solar Emea y otros/Consejo*, C-236/17 P, EU:C:2019:258, ap. 91).

73. Sobre estas condiciones, con el foco en los recursos frente a actos reglamentarios, véase Wildemeersh (2020).

74. Al respecto, Sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de noviembre de 2018, *Scuola Elementare Maria Montessori/Comisión, Comisión/Scuola Elementare Maria Montessori y Comisión/Ferracci*, asuntos acumulados C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, ap. 42.

75. Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de julio de 2022, *República Italiana y Comune di Milano c. Consejo de la Unión Europea y Parlamento Europeo*, asuntos acumulados C-106/19 y C-232/19, ECLI:EU:C:2022:568, ap. 68, que cita la jurisprudencia en la materia: sentencias de 15 de julio de 1963, *Plaumann/Comisión*, 25/62, EU:C:1963:17, p. 223, y de 20 de enero de 2022, *Deutsche Lufthansa/Comisión*, C-594/19 P, EU:C:2022:40, ap. 31.

El cumplimiento de ambos requisitos es difícil cuando se trata de recurrir un acto de alcance general, como lo son las directivas o los reglamentos. No es suficiente con invocar el hecho de que la aplicación o la ejecución de un acto de la Unión puede afectar, con carácter general, a las circunstancias socioeconómicas dentro de su territorio[76]. En cambio, el Tribunal sí ha considerado que concurre la legitimación cuando el acto recurrido impide al ente local el ejercicio de una competencia otorgada conforme al orden constitucional interno[77]. Como subraya el abogado general Michal Bobek, esta doctrina jurisprudencial no solo se refiere a supuestos en que se haga imposible el ejercicio de una competencia, sino a hacerlo como el propio ente *considere oportuno*[78]. El Tribunal ha desaprovechado la oportunidad

76. Auto del Tribunal General, de 11 de abril de 2011, T-502/10, *Département du Gers c. Comisión*, ECLI:EU:T:2011:156, ap. 26: "*En l'espèce, par ses arguments socio-économiques, par ailleurs purement hypothétiques et nullement étayés par des preuves, le requérant n'a démontré ni que la décision attaquée saurait, à elle seule, entraîner les répercussions socio-économiques qu'il allègue ni, ainsi que le fait valoir la Commission, que son intérêt pour les questions d'ordre économique, social ou environnemental sur son territoire se distingue de l'intérêt général de l'État français pour ces mêmes questions. Par conséquent, les arguments du requérant ne suffisent pas à établir qu'il est individuellement concerné par la décision attaquée*".

77. Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de enero de 2022, *Alemania - Ville de Paris y otros c. Comisión*, C-177/19 P, ECLI:EU:C:2022:10, ap. 73: "un acto del Derecho de la Unión que impida a una persona jurídica pública ejercer como considere oportuno sus competencias propias produce directamente efectos en su situación jurídica, de modo que debe considerarse que ese acto la afecta directamente, en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto [véase, en este sentido, la sentencia de 22 de junio de 2021, Venezuela/Consejo (Afectación de un Estado tercero) (C-872/19 P, EU:C:2021:507), apartado 69]". Esa sentencia, que revoca la de instancia, considera que la norma en cuestión no impide ejercer las competencias para regular la circulación de los turismos a fin de reducir la contaminación, por lo que no existiría legitimación frente a la norma. La misma doctrina, en la Sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de mayo de 2006, *Regione Siciliana c. Comisión*, C-417/04 P, EU:C:2006:282, aps. 23 a 32.

78. Conclusiones de 10 de junio de 2021, *Alemania - Ville de Paris y otros/Comisión*, C-177/19 P, ECLI:EU:C:2021:476, ap. 80. El propio abogado general indica: "A mi parecer, existen distintas formas de entender estos términos. Por un lado, cabría una interpretación especialmente estricta según la cual solo existe 'afectación directa' cuando el acto de la Unión impugnado imposibilite a las entidades locales ejercer sus competencias. En tal caso, esas entidades solo podrían impugnar los actos de la Unión que las obligasen bien a abstenerse por completo de ejercer sus competencias, bien a ejercerlas en un sentido muy concreto, privándolas de todo margen de actuación. Por otro lado, también cabría una interpretación amplia según la cual una simple incidencia en la libertad de tales entidades para ejercer sus competencias autónomas basta para que se les reconozca legitimación activa. En tal situación, las entidades locales podrían impugnar cualquier acto de la Unión que tuviese algún impacto o incidencia en el margen de actuación de que gozan en virtud del Derecho nacional" (ap. 81). Y entonces apuesta por una lectura intermedia: "el criterio de examen del Tribunal de Justicia debe interpretarse en el sentido de reconocer legitimación activa a las entidades locales o regionales cuando se pueda apreciar una relación directa de causa-efecto entre el acto de la Unión impugnado y el ejercicio de una determinada competencia legal autónoma de una entidad local. Tal relación existe cuando un acto de la Unión es el factor determinante que bien impide totalmente a las autoridades locales o regionales ejercer sus competencias, o bien las obliga a actuar al tiempo

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

de profundizar en ese matiz, que tan relevante sería para el ejercicio de acciones por parte de las entidades locales.

Bien al contrario, el Tribunal General ha limitado la aplicación de esa doctrina al señalar que solo existe una afectación individual cuando "el acto impugnado tenga por objeto exclusivo el ejercicio de competencias de la Unión con respecto a un acto específico adoptado por dicha autoridad"[79]. El propio tribunal afirma que, "si se adoptara un planteamiento según el cual toda interferencia entre el ámbito de aplicación de un acto de la Unión y el ámbito de aplicación de actos adoptados por una autoridad infraestatal implica que el acto de la Unión afecta individualmente a esta última, tales autoridades infraestatales se verían prácticamente elevadas al rango de Estados miembros destinatarios de los actos de la Unión. Dicho planteamiento pondría así en entredicho el equilibrio institucional establecido en el Tratado"[80].

Adicionalmente, el Tribunal ha considerado que sí concurre legitimación del ente local cuando se trata de un acto de la Unión que, aunque no vaya dirigido a él, se asemeja a un acto con destinatario. Es el caso de la acción de un ente local candidato a albergar una sede frente a la decisión de localizar tal sede en una ciudad distinta[81].

Una mención especial merece el ámbito de las ayudas de Estado otorgadas por los entes locales bajo cualquiera de las formas que adopta esa figura (desde subvenciones a marcos normativos beneficiosos). Pues bien, el Tribunal ha considerado que las entidades locales y regionales sí pueden impugnar una decisión de la Comisión que tenga impacto en una ayuda otorgada[82]; por ejemplo, si la Comisión considera contraria al derecho de la Unión una ayuda otorgada por un ayuntamiento a una entidad cuya actividad repercute positivamente en el municipio[83].

---

que altera significativamente la forma en que pueden legalmente ejercer tales competencias" (ap. 86).

79. Auto del Tribunal General, de 10 de diciembre de 2019, T-66/19, *Vlaamse Gemeenschap*, ECLI:EU:T:2019:848, ap. 40, que recoge abundante jurisprudencia. En ese caso el Tribunal observa que "[l]a adopción de este Reglamento no tiene por objeto, pues, el ejercicio de competencias de la Unión con respecto a actos específicos adoptados por las demandantes en relación con el uso del neerlandés en las relaciones entre la Administración y los ciudadanos".

80. Auto del Tribunal General, de 10 de diciembre de 2019, T-66/19, *Vlaamse Gemeenschap*, ECLI:EU:T:2019:848, ap. 42.

81. Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de julio de 2022, *República Italiana y Comune di Milano c. Consejo de la Unión Europea y Parlamento Europeo*, asuntos acumulados C-106/19 y C-232/19, ECLI:EU:C:2022:568.

82. Sentencia del Tribunal General de 6 de abril de 2017, *Regione autonoma della Sardegna c. Comisión*, T-219/14, ECLI:EU:T:2017:266, ap. 47.

83. Sentencia del Tribunal General de 13 de diciembre de 2018, *Comune di Milano c. Comisión*, T-167/13, ECLI:EU:T:2018:940, ap. 43.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

En definitiva, ni el art. 263 TFUE ni la jurisprudencia que lo interpreta reconocen a los entes locales un privilegio a los efectos del requisito de la legitimación para formular un recurso de anulación ante el Tribunal de Justicia. Por tanto, la capacidad de reacción directa de este nivel administrativo frente a decisiones del legislador de la Unión es limitada[84].

4.2. El Tribunal de Justicia y la protección de los intereses locales

En este apartado se estudia de qué manera el Tribunal de Justicia valora los intereses locales cuando examina una medida nacional (que puede ser local, claro está) que puede afectar a las libertades reconocidas en los tratados. En otras palabras, de qué manera los intereses locales se tienen en cuenta en la aplicación de los mecanismos de integración negativa. Recordemos que las libertades se predican de situaciones con vínculo transfronterizo y no son aplicables a supuestos puramente internos; tampoco son aplicables —con carácter general— cuando existen normas de derecho derivado que han llevado a cabo una integración positiva del ámbito en cuestión (Sarmiento, 2022: 526)[85].

Como es conocido, a la hora de valorar si una medida nacional es contraria a las libertades del Tratado, el Tribunal examina si se trata de una restricción y comprueba si está justificada, es necesaria y proporcional[86]. Interesa aquí el segundo de los requisitos: la justificación. A tal efecto el Tribunal ha desarrollado la doctrina de las razones imperiosas de interés general (RIIG), aplicable a todas las libertades[87].

A pesar de ser un concepto vivo, en constante evolución, ha sido positivizado y definido en normas de derecho derivado de la siguiente manera:

> "[…] razón reconocida como tal en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, incluidas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio

84. Recordemos que en el ordenamiento español los entes locales pueden ejercer acciones frente a actos y disposiciones generales que afecten a su autonomía (art. 19.1.e] LJCA). No existe, pues, una posición privilegiada de los entes locales. En ese sentido véase la reciente Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de abril de 2024, rec. 487/2023.

85. Este autor nos recuerda que sí serán aplicables si el derecho derivado presenta lagunas o si se trata de normas dictadas en virtud de la competencia armonizadora de la Unión.

86. Sobre libertades sigue siendo clásico el estudio de Barnard (2019).

87. Sirva citar los siguientes ejemplos: mercancías (C-1/90, ap. 13; C-15/15, ap. 50), establecimiento (C-338/09, ap. 50; C-509/12, ap. 23), servicios (positivizada en la Directiva de Servicios), trabajadores (C-269/07, ap. 82) y capitales (C-367/98, ap. 49).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

> financiero del régimen de seguridad social, la protección de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural"[88].

Cuando un Estado invoca alguna de estas razones para restringir una libertad, habrá que interpretar la justificación también a la luz de los principios generales del derecho de la Unión[89].

Pues bien, del examen de la doctrina jurisprudencial del Tribunal de Justicia se aprecia que los intereses propiamente locales sí pueden constituir una RIIG, pero no se observa que el Tribunal matice o module su examen respecto a la viabilidad de la invocación de la RIIG cuando ello venga motivado por los intereses propios de los entes locales.

Un ejemplo de ello es el asunto *Cali Apartments*[90], donde el examen del Tribunal, que aborda una RIIG propiamente local, no diverge en lo esencial del realizado en casos similares. Allí el Tribunal se enfrentó a la cuestión de si una entidad local podía exigir autorización a los operadores que ejerciesen la actividad de "arrendamiento de inmuebles amueblados a clientes de paso que no fijan su domicilio en ellos, efectuado de forma reiterada y durante breves períodos de tiempo".

Tras el examen habitual para analizar restricciones a las libertades, el Tribunal concluyó que esa exigencia de autorización sí era admisible cuando se basara en una razón imperiosa de interés general como "la lucha contra la escasez de viviendas destinadas al arrendamiento", porque persigue garantizar una oferta suficiente de viviendas destinadas al arrendamiento de larga duración a precios asequibles en municipios en los que la tensión sobre los arrendamientos es particularmente acusada[91].

88. Art. 4.8 de la Directiva de Servicios.

89. Por ejemplo, el principio de confianza legítima se invoca en la Sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de septiembre de 2022, acum. C-475/20 a C-482/20, *Admiral Gaming Network*, ECLI:EU:C:2022:714, ap. 60.

90. Sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de septiembre de 2020, acum. C-724/18 y C-727/18, *Cali Apartments*, ECLI:EU:C:2020:743. Se trata de un caso en que se aplicaba la Directiva de Servicios y no las libertades del Tratado directamente, si bien ello no afecta al análisis que aquí se pretende.

91. Sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de septiembre de 2020, acum. C-724/18 y C-727/18, *Cali Apartments*, ECLI:EU:C:2020:743, ap. 75.

En cambio, sí se observa cierta sensibilidad hacia los intereses locales al examinar si era conforme con derecho de la Unión el hecho de que la ley nacional no estableciera de manera exhaustiva las condiciones de autorización, sino que se remitiera a su concreción por las entidades locales. Pues bien, el Tribunal afirma que ello hace que la normativa sea idónea para garantizar la adecuación del régimen autorizatorio a los objetivos perseguidos, ya que las autoridades locales "tienen un conocimiento privilegiado" para poder adaptar la norma a cada realidad local[92]. Según el abogado general, esa configuración que da entrada a las apreciaciones de las entidades locales puede contribuir a garantizar en mayor medida el principio de proporcionalidad[93].

En vista de lo anterior, cuando las entidades locales consideren necesario aprobar normativa que pueda afectar a las libertades recogidas en los tratados (incluso en el marco de los espacios normativos creados por los legisladores estatal y autonómico en garantía de la autonomía local), deberán tener en cuenta la doctrina del Tribunal de Justicia en materia de RIIG, que les será de aplicación con toda su intensidad.

5. Conclusiones

Como se ha evidenciado en este trabajo, las entidades locales no gozan de excesivos privilegios en el marco del derecho de la Unión, sino más bien todo lo contrario: asumen la responsabilidad de la correcta aplicación de un ordenamiento en cuya formación apenas tienen voz.

En relación con la fase de formación del ordenamiento europeo, las entidades locales no han alcanzado la relevancia deseada. Hoy por hoy el principio de autonomía local (art. 4.2 TUE), el principio de subsidiariedad (art. 5

92. Sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de septiembre de 2020, acum. C-724/18 y C-727/18, *Cali Apartments*, ECLI:EU:C:2020:743, aps. 82 y 102. En esa misma línea se había pronunciado el abogado general en sus conclusiones, donde afirmó: "Conforme a este marco, la diversidad local en cuanto a las condiciones específicas de autorización no solo es lícita, sino que es deseable. Si se admite que en el ámbito local se adopten normas y se concreten las condiciones de los regímenes de autorización, es probable que la proporcionalidad de estas normas dependa de que se tengan en cuenta o no las circunstancias y particularidades locales. Es cierto, sin duda, que estas divergencias locales generarán diferencias dentro de un mismo Estado miembro en cuanto al acceso y a los regímenes localmente aplicables, una idea que a la Comisión, en particular, le generó cierta inquietud en la vista oral. No obstante, este es el precio inevitable de tener una Unión que respeta la autonomía local y regional en sus Estados miembros, en virtud del artículo 4 TUE, apartado 2" (ap. 136 de las Conclusiones).

93. Conclusiones del abogado general Michal Bobek, de 2 de abril de 2020, acum. C-724/18 y C-727/18, *Cali Apartments*, ECLI:EU:C:2020:251, aps. 112, 135 y 136.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

TFUE) o la función otorgada al Comité de las Regiones no son mecanismos suficientes para permitir una participación suficiente de las entidades locales en la fase ascendente del derecho de la Unión.

Tampoco gozan de privilegio alguno las entidades locales en lo que se refiere a la aplicación del derecho de la Unión, ya sea a través de su potestad reglamentaria o en la ejecución administrativa propiamente dicha. Es en esta faceta en la que adquieren una mayor relevancia para el sistema, dado que son pilares fundamentales en el funcionamiento del ordenamiento europeo, pero también es la fase en la que asumen una mayor responsabilidad.

Finalmente, sirva este último párrafo del trabajo para insistir en la necesidad de reconocer un estatuto particular a entidades locales (también regionales, claro está) en lo que respecta al recurso de anulación. Y si ello no se quiere justificar con base en la tutela judicial efectiva (que sería tanto como reconocer que el art. 263 TFUE no funciona), sí podría justificarse en relación con la autonomía local que el propio tratado dice respetar.

6. Bibliografía

Antelo Martínez, A. (2024). *La potestad normativa local. Perspectiva desde el Derecho de la Unión Europea*. Barcelona: Atelier.

Arena, A. (2019). *Le "situazioni puramente interne" nel diritto dell'Unione europea*. Nápoles: Editoriale Scientifica.

Barnard, C. (2019). *The Substantive Law of the EU. The Four Freedoms* (6.ª ed.). Oxford: Oxford University Press.

Bradley, K. (2017). Legislating in the European Union. En C. Barnard y S. Peers (2017). *European Union Law* (2.ª ed., pp. 97-142). Oxford: Oxford University Press.

Cecchetti, L. (2023). Verso i cinquant'anni dell'effetto diretto delle direttive: questioni ancora aperte. *Quaderni AISDUE*, 34, 775-826.

Cobreros Mendazona, E. (2015). La aplicación del principio de primacía del Derecho de la Unión Europea por la Administración. *Revista Vasca de Administración Pública*, 103, 171-207.

— (2020). *La obligación de los Estados miembros de indemnizar por su incumplimiento del Derecho de la Unión Europea*. Madrid: BOE.

— (2022). La responsabilidad patrimonial del estado legislador por su incumplimiento del derecho de la Unión Europea tras la intervención del Tribunal de Justicia. *Revista de Administración Pública*, 219, 21-58.

Federico, G. Di (2019). The Potential of Article 4(2) TEU in the Solution of Constitutional Clashes Based on Alleged Violations of National Identity and

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8

the Quest for Adequate (Judicial) Standards. *European Public Law*, 25 (3), 347-380.

Fuentetaja Pastor, J. Á. (2021). La potestad sancionadora de la Unión Europea: fundamento y alcance. En M. Rebollo Puig, J. Guillén Caramés, A. Huergo Lora y T. Cano Campos (dirs.). *Anuario de Derecho Administrativo Sancionador (2021)* (pp. 227-269). Pamplona: Aranzadi.

Huici Sancho, L. (2011). Los Gobiernos locales en la Unión Europea: del principio de autonomía institucional al principio de autonomía local. *Anuario del Gobierno Local*, 2010, 521-547.

Iglesias Sánchez, S. (2023). La construcción jurisprudencial del principio de responsabilidad del Estado desde la autonomía procesal y sus límites (equivalencia y efectividad): un modelo agotado tras la sentencia Comisión/España (C-278/20). *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 74, 111-146.

Molina del Pozo, C. F. (2023). *Los municipios y las regiones en la Unión Europea*. Oporto: Editorial Juruá.

Ordóñez Solís, D. (2015). La aplicación judicial del derecho de la Unión Europea en el ámbito local español treinta años después. *Cuadernos de Derecho Local*, 39, 107-140.

Sarmiento, D. (2011). El Derecho municipal ante el Derecho de la Unión Europea. En S. Muñoz Machado (dir.). *Tratado de Derecho Municipal. Tomo I* (pp. 287-334). Madrid: Iustel.

— (2022). *El Derecho de la Unión Europea*. Madrid: Marcial Pons.

Sarmiento, D. e Iglesias Sánchez, S. (2024). The Strasbourg Effect. *EU Law Live*, 14-5-2024. Disponible en https://eulawlive.com/insight-the-strasbourt-effect-by-daniel-sarmiento-and-sara-iglesias-sanchez/.

Spaventa, E. (2016). *The interpretation of Article 51 of the EU Charter of Fundamental Rights: the dilemma of stricter or broader application of the Charter to national measures*. Bruselas: Parlamento Europeo.

Wildemeersh, J. (2020). Standing Requirements of Private Parties in Actions for Annulment Concerning Regulatory Acts: The State of Affairs 10 Years After the Entry into Force of the Lisbon Treaty. *MPILux Research Paper Series*, 2, 49-73.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 46
ISBN: 978-84-128852-4-8