CAPÍTULO XI

La capacidad de actuación "internacional" de los municipios italianos en la era del *glocalismo*[1]

Marzia De Donno
Profesora titular de Derecho Administrativo.
Universidad de Ferrara

SUMARIO. 1. Introducción. Los efectos del *glocalismo* y las contundentes armas de las ciudades. 2. La capacidad de actuación de las regiones y de los municipios italianos en la esfera internacional: una reconstrucción. 2.1. La progresiva afirmación de la capacidad de actuación externa de las regiones (y de los municipios) en el marco de las reformas relativas a la descentralización administrativa... 2.2. ... y en la reforma de 2001 del Título V de la Parte II de la Constitución. 2.3. Las *actividades de mero relieve internacional* de los municipios en la denominada Ley "La Loggia" y la proyección internacional de las ciudades metropolitanas tras la conocida como Ley "Delrio". **3. La construcción de la "Europa de las Regiones" y la participación de los municipios italianos en las políticas europeas.** 3.1. La participación indirecta de los municipios en la formación del derecho europeo. **4. Reflexiones conclusivas. 5. Bibliografía.**

1. Introducción. Los efectos del *glocalismo* y las contundentes armas de las ciudades

Como ha podido afirmarse, en el "siglo de las ciudades", estas últimas habrían de convertirse en el "nuevo centro del poder, sustitutivo del Estado",

1. Traducción del original italiano ("La capacità giuridica internazionale dei comuni italiani ai tempi del *glocalismo*") a cargo de Gustavo Manuel Díaz González.

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

"lugar privilegiado [y] principal contexto para la elaboración, la proyección y la experimentación de las políticas contemporáneas"[2].

Asimismo, se ha señalado que, "no encontrándose ya exclusivamente vinculados al Estado", el ordenamiento jurídico y la producción normativa adoptarían "un enfoque *glocal*, global y local a un tiempo"[3], y, simultáneamente, el propio derecho prestaría de forma cada vez más intensa una atención antes insólita a la dimensión social de los territorios, que alcanzaría a las condiciones de las personas que los habitan[4].

Estas afirmaciones, en parte tributarias de las teorías relativas al derecho *de* y *a la* ciudad y, más recientemente, referentes a las denominadas *human rights cities* y a la *spatial justice*[5], se encuentran estrechamente ligadas a los efectos producidos por la globalización[6] y por el propio proceso de integración europea, que, como es sabido, comportan, de una parte, una erosión de la soberanía de los Estados, al tiempo que impulsan, de otra, un redescubrimiento de la ciudad y, más en general, de la dimensión local.

A la vista del abrumador impacto de la globalización, el redimensionamiento de la soberanía estatal agravaría la crisis del Estado constitucional, lo que acentuaría asimismo el declive del propio Estado social y ahondaría en el retroceso de las Administraciones estatales también en lo que respecta a su papel de garantes de los derechos fundamentales.

En este sentido, considerados algunos rasgos comunes a las democracias modernas, en las que los derechos —en particular, los derechos civiles y sociales— tienden a configurarse como libertades negativas, oponibles a las libertades económicas —que, territorialmente localizadas, se ejercen en un mercado cada vez más globalizado—, se cuestionaría, por una parte, el papel asumido (y por asumir) por las organizaciones internacionales y europeas, así como, por otra, el que correspondería a los propios Gobiernos locales[7].

2. Giolo (2021: 49).
3. Sandulli (2018: 203).
4. Auby (2024).
5. En Italia, en la doctrina posterior a la primera edición de la obra de Auby (2013), *cfr.*, entre otros: Cortese (2016); Giglioni (2018); Cavallo Perin (2019); Tieghi (2019); Saitta (2020); Pizzolato (2022); Auby y De Donno (2023); De Donno (2024).
6. Sobre los que resulta obligada la remisión a las fundamentales aportaciones de Bauman (2005) y Sassen (2008).
7. De acuerdo con la caracterización constitucional (art. 2) de la República, que ha de reconducirse a la noción de Estado-Comunidad y que comprende, en realidad, no solo las entidades territoriales, sino también las entidades instrumentales, la sociedad civil y las personas jurídico-privadas. Sobre estas cuestiones, *cfr.* Caretti y Tarli Barbieri (2022).

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

En el debate doctrinal italiano ha surgido, a partir del referido redescubrimiento de la ciudad y de la dimensión local de las relaciones jurídicas, una nueva tendencia dogmática, orientada hacia la "territorialización" de los propios derechos fundamentales: configurados históricamente, con base en un enfoque estatocéntrico, como institutos jurídicos estatales, en el momento actual ya no podrían ser tan solo considerados como posiciones jurídicas subjetivas reconocidas a favor de los individuos en cuanto ciudadanos del ordenamiento estatal de referencia, sino, ante todo, por razón de su condición de habitantes de la ciudad, en la que los mismos, desvinculados del propio concepto de *ciudadanía*, ejercitan sus prerrogativas y derechos.

Asimismo, si se desciende al análisis de la realidad de estos fenómenos, se advierte que las ciudades ya no limitan su actuación a la tutela de intereses públicos típicamente municipales (o, todo lo más, supramunicipales), sino que aquella alcanza también a la gestión, junto al Estado y a las regiones, de otros tantos asuntos e intereses con origen e impacto a escala europea e incluso global[8].

Estas transformaciones se evidencian especialmente en la actual fase de *policrisis*: desde la crisis económica, militar y energética, pasando por la ambiental, climática y demográfica, todas ellas ponen de manifiesto en qué medida los desafíos globales hacen indispensable una acción pública de protección de los individuos ya *en* los territorios, ejercida, en primer término, por parte de las propias Administraciones locales.

Sin embargo, debe también señalarse que este redescubrimiento del papel de las ciudades no ha venido acompañado —al menos, en Italia— de un pleno reconocimiento de los Gobiernos locales por parte de los poderes centrales, no ya en la esfera interna —a través de una ampliación de sus competencias y de un aumento de su financiación—, sino también en la esfera externa, con el impulso de su proyección europea e internacional, mediante la promoción de un diálogo *directo* con las instituciones supranacionales.

Asistimos, de esta forma, a una fricción subyacente, coetánea a la progresiva adopción, precisamente en los niveles internacional y europeo, de una serie de cartas, programas, documentos e incluso políticas públicas específicamente orientadas al crecimiento y al desarrollo de los territorios, así

8. Piénsese, a modo de ejemplo, en el impacto de las políticas internacionales y europeas en materia de transición ecológica y de adaptación al cambio climático sobre el gobierno del territorio municipal, o en los efectos que el fenómeno del *overtourism*, de alcance global, está produciendo sobre el acceso al mercado de la vivienda y sobre las políticas conexas de competencia local. En la doctrina, *cfr.* Font i Llovet (2019); Giglioni (2020); Giani (2021).

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

como, sobre todo en el contexto europeo, dirigidas a reforzar la cooperación transfronteriza y la interlocución con los aparatos burocráticos y políticos de la Unión, frente a las que, no obstante, se oponen resistencias nacionales, basadas en una visión centralista y (también) regional[9].

Así, los Gobiernos locales continúan careciendo de la capacidad para influir directamente —en el plano jurídico, y no solo en el político— en las decisiones que, tomadas en otros contextos, poseen implicaciones específicas y consecuencias inmediatas sobre su propia esfera de poder y sobre las iniciativas institucionales, económicas y sociales que se desarrollan dentro de sus territorios.

En un contexto como el descrito, el propósito de la presente contribución es el de identificar, en el marco del ordenamiento jurídico italiano, los instrumentos de los que disponen los poderes locales para desarrollar actuaciones más allá de las fronteras nacionales, a través del diálogo directo no solo con sus homólogos extranjeros o con otros Estados, sino también con las instituciones supranacionales de referencia.

El alcance global y europeo de los fenómenos referidos nos obliga a poner el foco, en primer lugar, sobre la proyección —netamente jurídica— de las regiones y de las entidades locales en la esfera internacional (2; 2.1; 2.2; 2.3), así como sobre su involucración en el circuito institucional europeo (3; 3.1). El análisis se centrará en los instrumentos que proporciona el derecho nacional, si bien habrán de considerarse igualmente iniciativas recientes, tales como el Acuerdo de París relativo al cambio climático, el *Green Deal* y el *Next Generation EU*, lo que se hará con el objeto de demostrar, precisamente, la contundencia de las armas de las ciudades en la era del *glocalismo* (4).

2. La capacidad de actuación de las regiones y de los municipios italianos en la esfera internacional: una reconstrucción

La comprensión tradicional del derecho internacional, según la cual corresponde al Estado la gestión de la política exterior y de las relaciones internacionales con carácter exclusivo, mientras que las entidades infraestatales carecerían de una personalidad jurídica plena y autónoma más allá de las fronteras nacionales, encuentra un firme anclaje en el derecho público y en la organización multinivel de la República italiana[10]. Tal consideración, razón principal de la li-

9. En relación con estos aspectos, permítasenos la remisión a De Donno (2021) y a la bibliografía allí citada.

10. Una de las principales manifestaciones de este principio en la jurisprudencia de la Corte Constitucional italiana se encuentra en la Sentencia núm. 170/1975, en la que hubo de resolverse sobre la validez de un acuerdo de amistad y colaboración entre la Región de Umbría y

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

mitada visibilidad de los municipios y de las principales ciudades italianas en el circuito exterior, ha sido, no obstante, progresivamente revisada a partir de una serie de reformas normativas, de las que se dará breve cuenta en el presente apartado, a través de las cuales la capacidad de actuación de los Gobiernos territoriales en la esfera internacional ha sido abordada, bien es cierto, con casi exclusiva referencia a la posición y a las competencias de las regiones[11].

Precisamente el papel de estas últimas ha experimentado a lo largo del tiempo una importante evolución, paralela al proceso de descentralización de las funciones administrativas desarrollado entre los años setenta y noventa del pasado siglo y al refuerzo del modelo regional de Estado a partir de la reforma del Título V, Parte II, de la Constitución, por virtud de la Ley constitucional de 18 de octubre de 2001, núm. 3.

Sin embargo, han permanecido invariados y, en líneas generales, marginados tanto el régimen jurídico como el papel reconocido a los entes locales, de los que con frecuencia se ocupan sus propias asociaciones representativas (la Asociación Nacional de Municipios Italianos, ANCI; la Unión de Provincias Italianas, UPI; y la Unión Nacional de Municipios, Comunidades y Entidades Montanas, UNCEM) en ejercicio de su actividad de *lobbying*[12] y en el marco del diálogo político-institucional entablado en el seno de la Conferencia Estado-Ciudades y Gobiernos locales y en la Conferencia Unificada, principales sedes de las relaciones que entablan las instancias territoriales con el Estado y las regiones[13].

---

el distrito de Potsdam de la República Democrática de Alemania. La Corte rechazó el recurso sobre la base de que el acuerdo no se había celebrado aún, pero en su fundamentación jurídica hizo suya la reivindicación estatal, con apoyo en sus propios precedentes jurisprudenciales, de acuerdo con los cuales "en la base del ordenamiento regional se sitúan intereses localizados regionalmente, de forma que las correspondientes competencias se orientan a la tutela de intereses territorialmente circunscritos y en ningún caso nacionales (entre los últimos pronunciamientos, las sentencias núms. 138 y 142 de 1972)". Y precisamente "esta jurisprudencia sitúa extramuros de las atribuciones regionales los posicionamientos de política exterior y la celebración de acuerdos con entidades de otros ordenamientos, labores que en nuestro sistema constitucional corresponden en exclusiva a los órganos del Estado soberano (sentencias núm. 21 de 1968; núm. 32 de 1960)". La resolución fue objeto de un importante comentario crítico de Bartole (1975).

11. Para una completa reconstrucción, junto a la doctrina que se citará *infra*, *cfr.* Spataro (2007: 91).

12. En relación con la misma, *cfr.* Medda (2018).

13. Regulada por Decreto Legislativo de 28 de agosto de 1997, núm. 281, la Conferencia Estado-Ciudades y Gobiernos Locales está presidida por el Presidente del Consejo de Ministros (o por el Ministro del Interior y por el Ministro de Asuntos Regionales y Territoriales). Son asimismo miembros los ministros de Economía y Finanzas, de Infraestructuras y de Sanidad, los presidentes de ANCI, UPI y UNCEM, así como, por designación de estas últimas, seis presidentes provinciales y catorce alcaldes, de los cuales cinco han de provenir de áreas metropolitanas. La Conferencia Unificada, a su vez, se encuentra constituida por la Conferencia

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

2.1. La progresiva afirmación de la capacidad de actuación externa de las regiones (y de los municipios) en el marco de las reformas relativas a la descentralización administrativa…

Tras la constitución de las regiones en los años setenta del siglo pasado, las relaciones entre el policentrismo institucional italiano y el derecho internacional han sido objeto, a lo largo del tiempo, de diversas regulaciones.

En ausencia de una disposición constitucional de referencia en la formulación inicial de la Carta Fundamental italiana, la primera intervención digna de consideración viene representada por el Decreto del Presidente de la República de 24 de julio de 1977, núm. 616, conocido por haber articulado el segundo proceso de descentralización de determinadas funciones administrativas estatales en las entonces recién instituidas regiones.

En los años precedentes, la praxis política ya había evidenciado el ejercicio extraterritorial de las propias competencias por parte de los entes regionales (primero, las regiones dotadas de un estatuto especial; más adelante, también las regiones con estatuto ordinario), y la propia Corte Constitucional fue interpelada en varias ocasiones con el objeto de resolver los correspondientes conflictos de atribuciones planteados sobre la base de sendos recursos estatales.

Por otra parte, a lo largo del mismo período se adoptaron los decretos delegados de 1972, que, al acordar la primera transferencia de competencias a las nuevas regiones ordinarias, reservaron al aparato administrativo estatal la puesta en marcha de toda actividad regional dotada de relevancia internacional desarrollada en ejercicio de funciones transferidas.

Por consiguiente, no fue sino hasta la adopción del Decreto del Presidente de la República núm. 616/1977 cuando, con base en la consideración de que las regiones podrían desarrollar actuaciones de diverso tipo en el exterior, en ningún caso equiparables a la celebración de acuerdos y tratados internacionales ni hábiles para condicionar la política exterior del Estado[14], se estableció la regulación aplicable a las denominadas *actividades promocionales en el exterior* (art. 4).

La norma disciplinaba estas actividades sobre la base de una aproximación, en todo caso, negativa, al disponer que "las regiones no podrán

permanente de relaciones entre el Estado, las regiones y las provincias autónomas y por la Conferencia Estado-Ciudades y Gobiernos locales. Sobre el sistema de Conferencias, en general, *cfr*. Tubertini (2021).

14. Biagioni (2020: 105).

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

desarrollar actividades promocionales en el exterior relativas a materias de su competencia *si no disponen de previa autorización* del Gobierno y con observancia de las directrices y de las disposiciones de coordinación" adoptadas en el nivel estatal.

No sería, sin embargo, hasta diez años después cuando la Corte Constitucional dotaría efectivamente de contenido a esta tipología de actividades[15] con la fundamental Sentencia núm. 179/1987, en la que se establecerían los criterios de diferenciación de estas últimas frente a las denominadas *actividades de mero relieve internacional*[16].

Ambas categorías de actuaciones, de acuerdo con la sucesiva jurisprudencia constitucional en la materia y, asimismo, de conformidad con lo establecido en el nuevo Reglamento de dirección y coordinación de la actividad exterior de las regiones y de las provincias autónomas —Decreto del Presidente de la República de 31 de marzo de 1994—, permanecerían, en todo caso, subordinadas al control y al aval del Gobierno.

Más concretamente, el Decreto de 31 de marzo de 1994, que derogaba el anterior Decreto del Presidente del Consejo de Ministros de 11 de marzo de 1980, definía las actividades promocionales en el exterior como aquellas

15. La Ley de 19 de noviembre de 1984, núm. 948, adoptada para la ratificación del Convenio-Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales, hecho en Madrid el 21 de mayo de 1980, identificaba con carácter expreso a las regiones entre las entidades competentes para la celebración de las categorías de acuerdos previstos en el propio convenio. El art. 3 de la Ley 948/1984 se refería, precisamente, a las "actividades promocionales", estableciendo que las mismas podrían ser llevadas a cabo por las propias regiones solamente previa celebración de los correspondientes acuerdos entre el Estado italiano y los Estados limítrofes. El art. 6 del mismo texto legal se remitía, por su parte, al ordenamiento interno para la determinación de las formas de control estatal a las que habrían de sujetarse los acuerdos y convenios regionales.

16. A propósito de las actividades promocionales en el exterior, que comportan la celebración de acuerdos internacionales en sentido estricto, la Corte precisó que se trata de "cualesquiera actuaciones ligadas por un riguroso nexo instrumental con las materias de competencia regional, es decir, cualquier tipo de actuación orientada, en los referidos ámbitos, al desarrollo económico, social y cultural en el territorio del ente territorial". A este respecto, precisamente "el ámbito así delimitado de la potestad regional, la sujeción a la autorización previa por parte del Gobierno y la obligada observancia de las directrices y de las disposiciones de coordinación adoptadas por los órganos centrales [garantizarían] la imprescindible adhesión de las actuaciones 'promocionales' a la política exterior del Estado". Por su parte, las actividades de mero relieve internacional se definirían como "actividades de contenido diverso, desarrolladas por las regiones junto a otros organismos extranjeros (por regla general, homólogos) ya con finalidades de estudio o de información (en materias técnicas), ya orientadas a favorecer el progreso cultural o económico en el ámbito local, ya, en fin, dirigidas a la armonización unilateral de las respectivas conductas". Estas últimas, en todo caso, no se encontraban "conectadas con situaciones relativas a la totalidad del territorio nacional y, por este motivo, [podían ser] desarrolladas a iniciativa de las entidades territoriales".

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

"que se desarrollan en el exterior por parte de las regiones y de las provincias autónomas de Trento y Bolzano en los ámbitos de sus competencias propias y delegadas, y que se orientan a favorecer su desarrollo económico, social y cultural". Por su parte, por actividades de mero relieve internacional habían de entenderse todas "aquellas [acciones] desarrolladas por las regiones y las provincias autónomas frente a entes extranjeros, por regla general homólogos, relativas a: a) las actividades de estudio e información sobre problemas diversos; el intercambio de informaciones sobre las propias experiencias y disciplinas normativas y administrativas; la participación en conferencias, mesas redondas y seminarios; las visitas de cortesía en el área europea; las relaciones derivadas de acuerdos o fórmulas asociativas en el ámbito de la cooperación interregional transfronteriza; b) las visitas de cortesía fuera del área europea, los hermanamientos, las declaraciones de principios destinadas a la realización de formas de consulta y de colaboración a desarrollar mediante el ejercicio unilateral de las competencias propias; la formulación de propuestas relativas a problemas de interés común y los contactos con las comunidades regionales en el extranjero orientados a la información mutua sobre la normativa de las respectivas regiones y de la conservación del propio patrimonio cultural".

En coherencia con el carácter indivisible de la subjetividad internacional del Estado, y con el fin de asegurar la unidad de la política exterior nacional, las actividades de la primera categoría se sujetaban a la obtención de una previa autorización del Gobierno; las segundas, en cambio, se condicionaban a una obligación de comunicación al Ejecutivo y a la obtención del asentimiento, incluso implícito, de este último.

Fue, además, el propio decreto de 1994 el primer texto normativo en contemplar, en su art. 7, apdo. 4, la posibilidad de que ambas categorías de actividades fueran realizadas también por parte de las "entidades infrarregionales", si bien para el ejercicio de las potestades delegadas por las regiones[17].

La tercera fase de la descentralización administrativa, operada en Italia a través de las reformas impulsadas por Bassanini en los años 1997-1999, contribuyó a una sucesiva profundización en el reconocimiento de la capacidad de actuación externa de las regiones y de las propias entidades locales. Como en su momento señaló la doctrina, ya la misma Ley de 15 de marzo de 1997, núm. 59, en la medida en que confería a las regiones, pro-

17. El tenor literal de la norma era el siguiente: "Las disposiciones del presente decreto se refieren igualmente a las actividades de las entidades infrarregionales desarrolladas en el ejercicio de las potestades delegadas a su favor por parte de las regiones y de las provincias autónomas, en las materias referidas en el mismo decreto".

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

vincias y municipios todas las funciones administrativas no expresamente reservadas al Estado por virtud de ley, comportaba la ampliación extraterritorial y la proyección internacional de las funciones de competencia de las entidades infraestatales. La derogación del art. 4 del Decreto del Presidente de la República núm. 616/1977, así como el art. 3 de la Ley núm. 59/1997, que reservaba al Estado exclusivamente "la actividad promocional en el exterior de relieve estatal", tenían por efecto el reconocimiento, siquiera implícito, del poder regional de desplegar en el extranjero todas aquellas actividades promocionales —vinculadas con funciones propias o transferidas— que no poseyeran un alcance nacional[18].

Cabía concluir, por este motivo, que no solo con respecto a las actividades promocionales, sino, por razón de su más limitado impacto, también para las actividades de mero relieve internacional, se habría producido una retracción del control a cargo del Estado.

La intervención legislativa referida dio lugar, sin embargo, a importantes dudas y dificultades interpretativas, toda vez que la Ley se había abstenido de reformar con carácter expreso el Decreto del Presidente de la República de 1994.

El problema fue abordado, si bien con una importante oposición doctrinal, por la Corte Constitucional en su Sentencia núm. 13 de 2003, fecha en la que —nótese— ya se había aprobado la reforma constitucional de 2001. El Juez de las leyes resolvió la cuestión a favor del Estado, cuyos razonamientos se estimaron fundados, evidentemente, no por aplicación del derogado art. 4 del Decreto del Presidente de la República núm. 616/1977, sino sobre la base del principio de colaboración leal entre Estado y regiones, a partir del cual, de conformidad con cuanto había venido afirmando de manera sostenida en el decenio precedente, la Corte impondría un inexcusable deber de las regiones de informar al Gobierno con carácter previo a la suscripción de acuerdos con órganos o entes extranjeros, con la finalidad de facilitar la veri-

18. Complementaba estas previsiones el Decreto Legislativo de 31 de marzo de 1998, núm. 112, que imponía tanto a las regiones como a las propias entidades locales la observancia y la ejecución de las normas internacionales, en el marco de la estructura unitaria representada por el Estado. El art. 2, en particular, establecía que "el Estado garantiza la representación unitaria en sede internacional y la coordinación de las relaciones con la Unión Europea. Corresponden al Estado las funciones orientadas a garantizar la ejecución en el nivel nacional de las obligaciones dimanantes del Tratado de la Unión Europea y de los acuerdos internacionales. Toda otra actividad de ejecución es ejercida por el Estado o por las regiones y por las entidades locales en función de la distribución de competencias establecida en la normativa vigente y en las disposiciones del presente decreto legislativo".

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

ficación de la coherencia de las obligaciones asumidas con las directrices y los objetivos de política exterior fijados en el nivel estatal.

2.2. … y en la reforma de 2001 del Título V de la Parte II de la Constitución

A nivel constitucional, ya con anterioridad a la reforma de 2001, no habían faltado las tesis favorables a reconocer, aun en ausencia de disposición expresa, el alcance supranacional de las competencias regionales, sobre la base, en concreto, del principio del paralelismo de las funciones legislativas y administrativas de las regiones previsto en el art. 118 de la Constitución[19], e incluso en virtud del principio autonómico sancionado en el art. 5 de la Constitución[20].

Frente a esta comprensión del problema, sin embargo, un sector de la doctrina se opondría al reconocimiento de la capacidad de actuación exterior de las regiones por razón de la debida observancia, por parte de los referidos entes, de las obligaciones internacionales asumidas por el Estado. Un deber —se precisaría— que no vendría acompañado de previsión normativa alguna de derecho interno por la que se admitiera la participación regional en la fase de elaboración de los acuerdos internacionales[21].

En consecuencia, sería precisamente la evolución normativa sintetizada en el apartado anterior la que propiciaría, con el paso del tiempo, una mayor correspondencia del derecho positivo con la praxis política, así como un ulterior avance, en el plano constitucional, a través de la reforma de 2001 del Título V, Parte II, de la Constitución.

Por lo demás, también la propia Corte Constitucional había contribuido en los años precedentes —en torno al inicio de los años noventa— al reconocimiento de la proyección extraterritorial de las competencias de las regiones, que, en cuanto entidades políticas con universalidad de fines, se hallarían habilitadas para la persecución de los intereses de la comunidad también más allá de las propias fronteras administrativas[22].

19. *Cfr.*, por ejemplo, Bernardini (1975).
20. Palermo (1999: 48).
21. En estos términos, Paladin (1959).
22. Para una reconstrucción, *cfr.* Spataro (2007: 114). Entre otras muchas, puede verse la Sentencia de la Corte Constitucional núm. 276/1991, con comentarios de Cocozza (1992) y Vandelli (1992).

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

En el renovado texto constitucional, el art. 117, apdo. 2, letra a), atribuye al Estado con carácter exclusivo la potestad legislativa en materia de política exterior, relaciones con otros sujetos del ordenamiento internacional y con la Unión Europea, pero las regiones y las entidades locales no permanecen completamente ajenas a la cuestión. Ello es lo que resulta, al menos, también del art. 114 de la Constitución, que, tras la reforma, reconoce a todas las entidades infraestatales —regiones, ciudades metropolitanas, provincias y municipios— la naturaleza de entes constitutivos de la República, en condiciones de paridad con el propio Estado.

No obstante, permaneciendo en el nivel normativo constitucional, se establece con claridad meridiana la conexión entre las (posibles) actividades internacionales de las entidades infraestatales y la responsabilidad internacional del Estado. En este sentido, baste con la cita del art. 120, apdo. 2, de la Constitución, que reconoce el poder de sustitución del Gobierno frente "a los órganos de las regiones, de las ciudades metropolitanas, de las provincias y de los municipios en caso de incumplimiento de normas y tratados internacionales o de la normativa comunitaria".

Ahora bien, la principal novedad incorporada por la reforma constitucional se localiza en el art. 117, apdo. 9, de la Constitución, de conformidad con el cual "las regiones, en las materias de su competencia, pueden celebrar acuerdos con Estados y pactos con entidades pertenecientes a otro Estado, en los casos y de la forma que se establezca por ley del Estado".

Se trata de una previsión por la que se opera una transformación en modo alguno menor, en la línea de la evolución hacia un modelo de Estado plenamente regional, iniciada ya con la Ley constitucional de 22 de noviembre de 1999, núm. 1.

El reconocimiento de un poder de actuación externa a favor de las regiones se erigía, de esta forma, en "una nueva pieza para la reconstrucción de la identidad"[23] que estas últimas se encontraban llamadas a asumir tanto en el ordenamiento interno como en el sistema jurídico internacional.

Se delineaban, de este modo, en parte también por influencia del proceso de construcción de la Europa de las Regiones (sobre el que se volverá *infra*), los rasgos de un renovado constitucionalismo multinivel: la organización de los poderes públicos en la "República de las autonomías", tras la reforma de 2001, por una parte, comportaba una redistribución en el or-

23. Spataro (2007: 11).

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

denamiento interno de las competencias administrativas sobre la base del principio de subsidiariedad (art. 118, apdo. 1, de la Constitución), y, por otra, implicaba un redimensionamiento en el ámbito exterior de la soberanía estatal, que habría de compartirse con los órganos decisorios de las regiones.

De hecho, de acuerdo con la visión de un sector doctrinal, el art. 117, apdo. 9, de la Constitución, habría supuesto el reconocimiento de un auténtico *treaty-making power* a favor de las regiones, al fin titulares de "una legitimación autónoma (cuando no de una subjetividad propia)"[24] en el derecho internacional, al igual que el Estado.

Asimismo, a raíz de la reforma, la doctrina advertiría un problema diferente en relación con la posibilidad de que el Estado despojara a las regiones de la potestad de actuación exterior en ámbitos de su competencia exclusiva; si bien no había faltado quien, ya con anterioridad a la reforma constitucional, reclamara el establecimiento, por parte del legislador estatal, de vías adecuadas para asegurar la participación regional en la actividad internacional del Estado, tomando como modelo el sistema alemán[25]. Se plantearían, igualmente, dificultades interpretativas menores, tales como la relativa a la posibilidad de ejercicio por parte de las regiones de sus potestades de actuación externa en materias de competencia concurrente, entre las que el nuevo art. 117, apdo. 3, de la Constitución, incluye las "relaciones internacionales y con la Unión Europea de las Regiones" y el "comercio exterior".

Ya a partir de esta rápida revisión del marco constitucional es posible subrayar el diferente tratamiento de la capacidad de actuación en el exterior de las regiones y las entidades locales, que se acentúa con la reforma de 2001. Y esta diferencia de regímenes jurídicos halla confirmación en la Ley de 5 de junio de 2003, núm. 131, conocida como Ley "La Loggia", por la que se establecen disposiciones para la adecuación del ordenamiento de la República a la reforma constitucional.

El art. 6, en concreto, al incorporar la normativa de ejecución del art. 117, apdo. 9, ha precisado, por una parte, también las obligaciones de naturaleza procedimental, lo que incluye el deber de las regiones de informar al Gobierno[26] en relación con la conclusión de acuerdos y pactos con otros Es-

24. Caravita di Toritto (2002: 117). En la jurisprudencia constitucional sucesiva, véanse las sentencias núms. 238/2004 y 258/2004.

25. Palermo (1999: 26).

26. En concreto, el apdo. 2 dispone lo siguiente: "Las regiones y las provincias autónomas de Trento y Bolzano, en las materias en que tengan atribuida la potestad legislativa, podrán celebrar, con entidades territoriales de otros Estados, pactos orientados a favorecer su desarrollo económico, social y cultural, así como desarrollar actividades de mero relieve internacional,

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

tados o con sus entidades territoriales; y ha retomado, por otra, la disciplina de la capacidad de actuación exterior de los entes locales.

Una vez más, el último apartado del art. 6 limita las potestades de los municipios, provincias y ciudades metropolitanas, al establecer que los mismos pueden continuar "desarrollando actividades de mero relieve internacional en los ámbitos materiales de su competencia", habiendo de comunicarse toda iniciativa al Departamento de asuntos regionales de la Presidencia del Consejo de Ministros, al Ministerio de Asuntos Exteriores, a los ministerios competentes por razón de la materia y —previsión no menos importante que las anteriores— a la correspondiente región.

2.3. Las *actividades de mero relieve internacional* de los municipios en la denominada Ley "La Loggia" y la proyección internacional de las ciudades metropolitanas tras la conocida como Ley "Delrio"

La precisión del alcance aplicativo del art. 6, apdo. 7, de la Ley núm. 131/2003 ha sido, ciertamente, objeto de muy diferentes interpretaciones.

previa comunicación a la Presidencia del Consejo de Ministros – Departamento de asuntos regionales, así como al Ministerio de Asuntos Exteriores, con el fin de que puedan formularse eventuales observaciones por parte de estos últimos y de los ministerios competentes, bajo la coordinación del mismo departamento, dentro de los treinta días siguientes, transcurridos los cuales las regiones y las provincias autónomas podrán firmar el pacto correspondiente". El apdo. 3, por su parte, establece que "las regiones y las provincias autónomas de Trento y Bolzano, en las materias en que tengan atribuida la potestad legislativa, podrán, asimismo, suscribir con otros Estados acuerdos ejecutivos y aplicativos de acuerdos internacionales válidamente celebrados, o acuerdos de naturaleza técnico-administrativa, o acuerdos de naturaleza programática destinados a favorecer su desarrollo económico, social y cultural, con respeto de la Constitución, de las obligaciones dimanantes del ordenamiento comunitario, de las obligaciones internacionales y de las líneas y directrices de la política exterior italiana, así como, en las materias enumeradas en el artículo 117, tercer apartado, de la Constitución, de los principios fundamentales establecidos en las leyes del Estado. A tal fin, cada región o provincia autónoma dará inmediata comunicación de las negociaciones al Ministerio de Asuntos Exteriores y a la Presidencia del Consejo de Ministros – Departamento de asuntos regionales, que a su vez darán comunicación a los ministerios competentes. El Ministerio de Asuntos Exteriores podrá indicar los principios y criterios que hayan de seguirse en el desarrollo de las negociaciones; en los supuestos en que estas últimas se desarrollen en el exterior, las representaciones diplomáticas y las oficinas consulares italianas competentes, previo acuerdo con la Región o con la Provincia autónoma, colaborarán en el desarrollo de las negociaciones. La Región o la Provincia autónoma, antes de la firma del acuerdo, comunicará el correspondiente proyecto al Ministerio de Asuntos Exteriores, el cual, oída la Presidencia del Consejo de Ministros – Departamento de asuntos regionales, y verificada la oportunidad política y la legalidad del acuerdo, en los términos del presente apartado, conferirá los plenos poderes de firma previstos por las normas de derecho internacional general y en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 23 de mayo de 1969, ratificada en los términos de la Ley de 12 de febrero de 1974, núm. 112. Los acuerdos suscritos sin el otorgamiento de los plenos poderes serán nulos".

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

De acuerdo con una primera tesis, la ausencia de referencia expresa en la norma a las actividades promocionales en el exterior no debería ser leída como excluyente de su posible implementación por parte de los municipios, las provincias y las ciudades metropolitanas, y ello por razón del mantenimiento de la vigencia del ya citado decreto de 1994, al que la Ley "La Loggia" parece, en todo caso, remitirse[27].

Sin embargo, proporcionan elementos de mayor interés para la reflexión los posicionamientos de quienes alcanzan a ver en el art. 6, apdo. 7, líneas de avance en la regulación.

En puridad, las mismas resultarían, en primer término, de una lectura sistemática de la disposición analizada a la luz de los arts. 114 y 118 de la Constitución, tras la reforma de los mismos: de hecho, particularmente esta última norma, al introducir el principio de subsidiariedad de las funciones administrativas, habría producido una extensión de las prerrogativas internacionales de los entes locales —comenzando por los municipios—, ejercitables respecto a todas las competencias que se les atribuyen directamente por el legislador estatal y regional, y no solo con relación a aquellas, menos relevantes, que asumen por vía de transferencia o delegación.

Además, la categoría de las *actividades de mero relieve internacional* habría de ser leída en un sentido amplio, lo que permitiría cubrir ulteriores desarrollos de la capacidad de actuación externa de las entidades locales. Tal conclusión vendría impuesta, entre otros factores, por aplicación de la doctrina afirmada por la Corte Constitucional en la ya citada Sentencia núm. 179/1987, que había reconocido a las actividades internacionales contem-

27. Salerno (2017: 102). Para una reconstrucción de los términos del debate doctrinal, *cfr.* Biagioni (2020: 106). Más restrictiva se presenta, sin embargo, la interpretación que, incluso con una amplia perspectiva temporal, ha adoptado el Departamento de asuntos regionales de la Presidencia del Consejo de Ministros (*cfr.* la Circular de 27 de noviembre de 2015, donde se establece que, "en lo relativo al 'mero relieve internacional', se debe tener presente que la Corte Constitucional, con la Sentencia núm. 179/1987, más tarde tomada en consideración por el Decreto del Presidente de la República de 31 de marzo de 1994, se ha referido a aquellas actividades que se incardinan en supuesto examinado. En relación con las mismas, pese a no definir de manera exhaustiva sus contenidos, proporciona un elenco no taxativo, que incluye: el intercambio de informaciones sobre las propias experiencias y disciplinas normativas y administrativas, la participación en seminarios y conferencias, las visitas de cortesía, la participación en eventos y manifestaciones promocionales, etc. No entran dentro de la categoría, viceversa, de actividades 'de mero relieve', como tales realizables por las entidades infrarregionales, los acuerdos auténticamente operativos, con consecuencias en términos de inversiones y obligaciones financieras"). En la misma línea puede verse también la Sentencia del Tribunal de Cuentas núm. 346, de 28 de julio de 2008. En relación con estos aspectos, con ulteriores consideraciones críticas, *cfr.* Díaz González (2019: 174-182).

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

pladas —por aquel entonces— en el Decreto del Presidente de la República núm. 616/1977 el carácter de *numerus apertus*.

Por todo ello, en definitiva, las actividades promocionales en el exterior habrían de considerarse reconducibles a la más amplia categoría de las actividades de mero relieve internacional, de una parte, mientras que, de otra, estas últimas se definirían en términos exclusivamente negativos, "por razón de su diferenciación ontológica frente a la celebración de auténticos acuerdos internacionales, toda vez que las actividades de mero relieve internacional han sido entendidas desde siempre como una modalidad de actuación diferente de los mismos"[28].

Precisamente esta comprensión del problema parece haber encontrado confirmación en tiempos recientes.

En este sentido, ha sido precisamente la Ley de 7 de abril de 2014, núm. 56, comúnmente denominada "Delrio", por virtud de la que se instituyeron las ciudades metropolitanas, la que ha reconocido la vocación internacional de estas últimas. De hecho, con base en el art. 1, apdo. 2, de la Ley, varias de ellas han incorporado en sus estatutos disposiciones normativas específicas en materia de "relaciones internacionales y con la Unión Europea".

A título ejemplificativo, puede mencionarse el art. 5 del Estatuto de la Ciudad Metropolitana de Milán, cuarta área metropolitana de Europa tras París, Londres y Düsseldorf-Ruhrgebiet.

El citado art. 5 prevé, en refuerzo de su vocación internacional, que "la Ciudad Metropolitana participa en el proceso de integración económica, social, cultural y política de la Unión Europea, mediante la promoción y coordinación de iniciativas orientadas a la persecución del referido objetivo. Asimismo, mantiene relaciones internacionales, asumiendo igualmente iniciativas culturales y sociales de cooperación internacional. A tal fin, la Ciudad Metropolitana se dota de las estructuras necesarias y entabla relaciones institucionales de colaboración y de intercambio con las restantes áreas y ciudades metropolitanas. Con este objetivo: a) promueve toda forma de colaboración orientada a garantizar una constante participación en el desarrollo de relaciones con otros entes territoriales de los Estados miembros de la Unión; b) promueve y participa en instrumentos de coordinación entre las ciudades y las áreas metropolitanas de la Unión, contribuye a la construcción de la red internacional de las ciudades metropolitanas; c) participa,

28. Biagioni (2020: 107-108).

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

mediante el impulso de iniciativas propias, en los programas de la Unión Europea, involucrando también a los municipios y dotándose de estructuras adecuadas. La Ciudad Metropolitana, en consideración de su labor de favorecimiento de la colaboración y la integración económica y cultural con otros pueblos, interviene en la construcción de redes de relaciones con las restantes ciudades y áreas metropolitanas del mundo, también a través de la participación en instrumentos de coordinación".

Se trata, en nuestra opinión, de una norma relevante, particularmente si se considera que la Ciudad Metropolitana y el propio Ayuntamiento de Milán, junto a otras ciudades italianas, han desplegado en los últimos años una intensa actividad internacional, sobre la base, fundamentalmente, del Acuerdo de París relativo al cambio climático de 2015, de la Agenda Urbana europea de 2016 y, finalmente, del *Green Deal*.

En este sentido, el Pacto Global de Alcaldes por el Clima y la Energía (2008 y 2015) y, más recientemente, los *Climate City Contracts* celebrados por nueve ciudades italianas con la Comisión Europea en 2022[29] con el objetivo de alcanzar la neutralidad climática en 2030, representan el más moderno y avanzado testimonio de la proyección internacional de los municipios italianos, que aspiran a entablar relaciones más allá de las fronteras nacionales no solo con entidades homólogas, sino también, en un escenario cada vez más globalizado, directamente con las instituciones supranacionales.

3. La construcción de la "Europa de las Regiones" y la participación de los municipios italianos en las políticas europeas

Como ha habido ocasión de anticipar en los apartados precedentes, el reconocimiento de la capacidad de actuación externa de las regiones y de los municipios ha corrido paralelo al propio proceso de integración europea y a la progresiva afirmación, también en la Unión Europea, de la necesidad de fortalecer el papel de las entidades territoriales de los Estados miembros[30].

29. Nótese, por otro lado, que los "contratos" se han celebrado con participación no solo de las ciudades metropolitanas de Bolonia, Florencia, Milán, Roma y Torino, sino también de algunos de los municipios de mayor población de Italia, como Bérgamo, Padua, Parma y Prato. Estas ciudades han sido seleccionadas por la Comisión entre un total de casi cuatrocientas ciudades europeas que habían respondido a la iniciativa, entre las que se encuentran treinta ciudades italianas. Para un análisis más detallado, *cfr.* el Informe ASviS (2024).

30. Con respecto a la evolución histórica de la Europa de las Regiones, en la doctrina italiana, *cfr.*, entre otros, Falcon (1992); Chiti (1992); D'Atena (1998). En relación con el debate actual y las más recientes perspectivas del regionalismo europeo, puede verse, por ejemplo, Bartole

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

Ya este dato, considerado conjuntamente con la conexión cada vez más estrecha entre los equilibrios internacionales y las políticas europeas, nos obliga a analizar también estos aspectos, si bien de manera forzosamente sintética y, en todo caso, con referencia a las disposiciones del ordenamiento interno que permiten una involucración directa de las entidades locales italianas en el proceso de formación del derecho y de las políticas de la Unión Europea.

Por influencia de una concepción tributaria del derecho Internacional, durante largo tiempo también en el seno de la Unión Europea los únicos actores de las relaciones institucionales fueron los Estados miembros.

Como es sabido, los tratados constitutivos de la Comunidad Económica Europea no contemplaban ni a las regiones ni mucho menos a las entidades locales en la *governance* comunitaria, ni reconocían a su favor margen alguno de actuación ni de intervención en la fase de adopción de las políticas o de los actos europeos. La *Landes-Blindheit* característica de aquellos tratados, que, claro está, no ignoraban la existencia de las entidades territoriales y la articulación interna de los Estados miembros[31], se tradujo, en consecuencia, en la construcción de las Comunidades Europeas sobre una base exclusivamente estatal.

Hubo de recorrerse, desde entonces, un largo camino hasta la construcción de la "Europa de las Regiones", a partir del giro efectuado en los años ochenta del siglo pasado por Jacques Delors hasta, cuando menos, los tratados de Maastricht, Ámsterdam, Niza y, sobre todo, Lisboa, para alcanzarse la situación actual.

Ello no obstante, también en este caso, aquel proceso —con la notable excepción del Comité de las Regiones y, en el marco del Consejo de Europa, del Congreso de Poderes Locales y Regionales— se concentró, casi exclusivamente, en el papel y en los espacios que habrían de reservarse a las entidades regionales, limitándose, sin embargo, los márgenes de intervención directa por parte de los municipios y de las ciudades.

Ahora bien —preciso es subrayarlo—, las ya por entonces múltiples interacciones del derecho de la Unión Europea con los ámbitos materiales de competencia de los niveles infraestatales de gobierno, junto a las propias

(2018). Para una profundización en la cuestión, con ulteriores referencias bibliográficas, permítasenos la remisión a De Donno (2020).

31. *Cfr.*, por ejemplo, el art. 68, apdo. 3, del Tratado de la Comunidad Económica Europea, que mencionaba expresamente las *collectivités publiques territoriales*.

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

políticas de cohesión territorial, han hecho cada vez más evidente la necesidad de una participación de las entidades locales en los propios procesos de elaboración del derecho y de las políticas europeas, superando, en consecuencia, su sola involucración en la fase de ejecución.

En este sentido, sobre todo en fechas recientes, tras la pandemia de la COVID-19 y en el contexto del nuevo marco jurídico y político surgido a partir del *Green Deal* y de *Next Generation EU*, va consolidándose la convicción de que la entrada en los circuitos institucionales europeos también por parte de representantes de los Gobiernos locales no solo garantiza una adecuada ejecución de las políticas y de la normativa comunitarias por parte de todas las entidades territoriales, sino que, ante todo, contribuye a una definición unitaria, incisiva y eficaz de la propia posición de los Estados miembros durante la fase de negociación y elaboración del derecho de la Unión Europea.

Ello no sería, en realidad, sino una nueva manifestación del principio de subsidiariedad en la formación del derecho europeo, asegurándose también, por esta vía, un acuerdo más eficaz y una aproximación de la propia Unión a la ciudadanía, fenómeno en el que los Gobiernos locales se erigen, inevitablemente, en participantes privilegiados en un complejo sistema de *multilevel governance*[32].

Se trata, en puridad, de extremos ya puestos de manifiesto por la Unión en el *Libro Blanco sobre la Gobernanza* de 2001, en el que se subrayaba, precisamente, la necesidad de establecer una interacción más estrecha con los representantes tanto de las autoridades regionales como de las locales, y, en definitiva, de definir nuevas ocasiones de involucración de los Gobiernos territoriales en la programación de las políticas de la Unión Europea[33].

32. Al respecto, pueden verse también las reflexiones más recientes desarrolladas por el Comité de las Regiones, a partir del *Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la Gobernanza Multinivel*, CdR 89/2009 fin.

33. Véase, aún más recientemente, el *Libro Blanco sobre el Futuro de Europa* de 2017 y el *Paper* de abril de 2020 *A roadmap for recovery. Towards a more resilient, sustainable and fair Europe*, en el que se fijaban los principios fundamentales de actuación tras la pandemia de la COVID-19, y en el que la Comisión se posicionaba a favor de un impulso más decidido del papel de las regiones y de las entidades locales. Esta, por lo demás, ha sido la estrategia adoptada también en la fase inmediatamente posterior, cuando ha debido entrarse de lleno en la configuración de los instrumentos para asegurar la recuperación tras la pandemia, así como, solo a título ejemplificativo, en el ámbito de la legislación europea relativa a la lucha contra el cambio climático en el marco del comúnmente denominado *Green Deal*. Baste, en este sentido, con mencionar, por una parte, las directrices formuladas por la Unión Europea a los Estados miembros a propósito de la involucración de las regiones y de las entidades locales en la redacción de los planes nacionales de recuperación y resiliencia [*cfr. Commission staff working document Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans*, Brussels, 22.1.2021 SWD(2021) 12 final], así como, por otra, el Reglamento (UE) 2021/1119 ("Legislación europea sobre el clima"),

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

Esta es una conclusión, en cierto sentido, inevitable, que parece haber sido felizmente acogida también en la propuesta de revisión de los tratados aprobada a finales de 2023[34], y que se presenta incluso como obligada si se toma en consideración la circunstancia de que la última ampliación de la Unión comprende hoy, aproximadamente, unas doscientas cincuenta regiones y unas cien mil entidades locales.

En este sentido, se debe continuar profundizando en esta dirección, reivindicándose el insustituible papel desarrollado no solo por la Unión, sino también por los propios Estados, que deberían secundar, asimismo, los procesos de fortalecimiento de sus propias entidades territoriales en el ámbito de los circuitos decisionales europeos, además de los nacionales.

3.1. La participación indirecta de los municipios en la formación del derecho europeo

Durante largo tiempo, en Italia, la escasa atención prestada por el legislador nacional a las diversas modalidades de participación de los Gobiernos territoriales en la esfera internacional afectó a la regulación de los cauces decisionales para la formación del derecho europeo.

Antes de la reforma constitucional de 2001, la tutela de las prerrogativas regionales y locales dependía por entero de lo establecido en la legislación ordinaria[35], y al menos hasta la segunda mitad de los años ochenta del siglo pasado, los contactos entre las propias regiones, el Gobierno y el Parlamento

cuyo art. 13, al introducir el diálogo multinivel sobre el clima y energía, ha impuesto a los Estados miembros el establecimiento y mantenimiento de mecanismos de intercambio de pareceres con sus propias entidades territoriales, también con relación a la elaboración de los Planes Nacionales Integrados de Energía y Clima (PNIEC).

34. *Cfr.* los nuevos arts. 299a y ss. de la *European Parliament resolution of 22 November 2023 on proposals of the European Parliament for the amendment of the Treaties* (2022/2051 (INL)). Reviste especial interés, sobre todo, el art. 299b, de acuerdo con el cual: "*Before proposing legislative acts, the Commission shall consult widely. Such consultations shall, where appropriate, take into account the regional and local dimension of the action envisaged. In cases of exceptional urgency, the Commission shall not conduct such consultations. It shall give reasons for its decision in its proposal*".

35. La primera intervención normativa con vocación de ordenación de la materia viene representada por la Ley núm. 183 de 1987 (conocida como Ley "Fabbri"), por la que se imponía al Gobierno una obligación general de comunicación de los actos normativos comunitarios a las regiones y a las provincias autónomas, paralela a la posibilidad de estas últimas de formular simples observaciones. La previsión, confirmada con la Ley núm. 86 de 1989 (denominada Ley "La Pergola"), fue reiterada por la Ley núm. 128 de 1998, que ampliaba la referida obligación también con respecto a las directrices adoptadas por los órganos de la Comunidad Europea. En cambio, ya la Ley núm. 400 de 1988 identificaba a la Conferencia Estado-Regiones como sede privilegiada para la consulta a las entidades regionales sobre las directrices generales relativas

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

en relación con las cuestiones europeas fueron esporádicos y ocasionales. En consecuencia, no sería hasta la adopción de la Ley constitucional núm. 3/2001 cuando se reconocería el papel y la proyección europea de aquellas.

De hecho, en el renovado marco constitucional, el papel de las regiones y de las provincias autónomas en la formación (fase "ascendente") y en la ejecución (fase "descendente") del derecho europeo es objeto de regulación específica en el apdo. 5 del art. 117 de la Constitución, de conformidad con el cual, "[e]n las materias de su competencia, las regiones y las provincias autónomas de Trento y Bolzano participarán en las decisiones destinadas a la formación de los actos normativos comunitarios y procederán a aplicar y cumplir los acuerdos internacionales y los actos de la Unión Europea, con observancia de las normas de procedimiento establecidas por una ley del Estado, la cual regulará las formas de ejercicio de la potestad sustitutiva en caso de incumplimiento".

Sobre la base de la referida reforma constitucional, el papel de los entes regionales y de los propios entes locales deviene objeto de una (nueva) regulación legal, precisamente con la propia Ley "La Loggia", ya citada, y, más adelante, con la Ley de 24 de diciembre de 2012, núm. 234, que sustituye a la Ley de 4 de febrero de 2005, núm. 11 (denominada Ley "Buttiglione"), tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa[36].

Más específicamente, la Ley núm. 131/2003 se ocupa de la conocida como *participación directa* en la fase ascendente, que se desarrolla en el seno de las propias instituciones europeas, a través de las delegaciones gubernativas nacionales. La Ley núm. 234/2012 regula, a su vez, tanto la denominada *participación indirecta* en la fase ascendente, que se efectúa en el seno de las instituciones nacionales a través de la participación de los representantes regionales y locales en los procedimientos orientados a la definición de la posición nacional que haya de sostenerse en el nivel europeo, como la fase descendente.

El marco normativo así delineado es posteriormente completado con los estatutos, las leyes regionales y los reglamentos internos de cada uno de los consejos regionales[37], que en el transcurso de los últimos años han desa-

a la elaboración y a la ejecución de los actos comunitarios. Sin embargo, el instrumento de las observaciones conoció una escasa aplicación en la praxis.

36. Para un análisis de la legislación italiana en materia de participación de las regiones y de las provincias autónomas en las fases ascendente y descendente, *cfr.* Costato *et al.* (2015).

37. Tal y como, por lo demás, ha reconocido la Corte Constitucional, el hecho de que el apdo. 5 del art. 117 establezca una competencia legislativa exclusiva a favor del Estado en la materia no excluye que las regiones puedan, en los espacios no ocupados por la normativa

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

rrollado modelos organizativos y procedimientos, asimismo, muy diversificados, por medio de los que se articula la participación de los propios entes locales a través de mecanismos de acuerdo y de colaboración[38].

Sentado lo anterior, debe inmediatamente subrayarse que, también en lo que respecta a las relaciones en el marco de la Unión Europea, el legislador estatal italiano ha previsto una participación de las entidades locales bastante reducida. Excluidos de plano de la participación directa, los municipios italianos ven reconocida a su favor una capacidad de intervención limitada a los cauces nacionales, en el ámbito de los procedimientos de participación indirecta, objeto de regulación en el Capítulo IV de la Ley núm. 234/2012. Y ello pese a que uno de los elementos distintivos de la referida ley sería, precisamente, el refuerzo de los instrumentos, mecanismos y contextos de participación de las entidades territoriales, con el objetivo de definir un sistema orgánico y estructurado para la gestión de las relaciones entre aquellas y el Estado, que trascendiera los límites que resultaban de la anterior Ley núm. 11/2005.

Sin embargo, debe reconocerse que, también con la nueva Ley, la participación de los Gobiernos territoriales ha sido exigua, limitándose a tres solas ocasiones, en las que se ha hecho poco más que llevarse a cabo simples consultas.

El análisis de la Ley, en lo que ahora interesa, debe partir de la referencia a su art. 19. La citada disposición establece que, en todos aquellos casos en que hayan de tratarse cuestiones que afecten a materias de competencia local, los representantes de los municipios, provincias y ciudades metropolitanas —designados a su vez por parte de las asociaciones representativas de las entidades locales— podrán participar en las consultas celebradas entre el

estatal, definir a través de sus propias leyes la disciplina aplicable a los procedimientos internos orientados a fijar la propia posición regional; *cfr.* las sentencias de la Corte Constitucional núms. 239/2004, 372/2004, 151/2011, 63/2012. En todo caso, toda vez que la normativa en cuestión se incardina en la competencia exclusiva estatal, las regiones se sitúan en una posición subalterna con respecto al Estado. De esta manera, tal y como ha señalado la doctrina, si bien los mecanismos articulados por el legislador estatal con vistas a favorecer la participación de las regiones en la formación de los actos comunitarios no son susceptibles de recurso ni frente a la Corte Constitucional ni frente al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, continúa abierta la posibilidad de obtención de una tutela mediata a través de la intervención del Comité de las Regiones, sobre la base de una eventual vulneración del principio de subsidiariedad.

38. Véase, por ejemplo, el art. 3-ter de la Ley regional de 28 de julio de 2008, núm. 16, de la Región de Emilia-Romaña, que garantiza la participación de las entidades locales, de los titulares de intereses y de los ciudadanos del territorio en las actuaciones regionales de formación y de ejecución de las políticas y del derecho de la Unión Europea. Para una panorámica sobre la legislación regional, *cfr.* Iacoviello (2018) y Galletti (2019).

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

Estado, las regiones y las provincias autónomas en el marco de los grupos de trabajo del Comité interministerial de asuntos europeos (CIAE), creado en el seno del Departamento de políticas europeas de la Presidencia del Consejo.

Por su parte, el art. 22 instituye la Sesión europea de la Conferencia Estado-Ciudades y Gobiernos locales, órgano consultivo que reúne a los miembros del Gobierno y a las asociaciones representativas de las entidades locales. En este contexto, se prevé un auténtico deber a cargo del Presidente del Consejo de Ministros (o del Ministro de asuntos europeos) de convocar, previo acuerdo con el Ministro del Interior, al menos dos veces al año o a petición de los presidentes de ANCI, UPI o UNCEM, una sesión especial de la Conferencia, que habrá de dedicarse al tratamiento de los aspectos de las políticas europeas que revistan interés local.

Por último, el art. 26, dedicado a la regulación de la "Participación de las entidades locales en la toma de decisiones relativas a la elaboración de actos normativos de la Unión Europea", impone al Presidente del Consejo de Ministros (o, en su lugar, al Ministro de asuntos europeos) una obligación de consulta a los municipios, provincias y ciudades metropolitanas a través del mecanismo de la Conferencia Estado-Ciudades y Gobiernos locales, con el fin de definir la posición de Italia en relación con las actividades de la Unión Europea que posean una especial relevancia en los ámbitos de interés local.

Asimismo, en los casos en que los proyectos y los actos afecten a cuestiones de especial relevancia, los entes locales, siempre a través de la Conferencia Estado-Ciudades y Gobiernos locales, podrán formular observaciones al Presidente del Consejo de Ministros (o al Ministro de asuntos europeos) y a las Cámaras, así como solicitar que aquellos se sometan al examen de la propia Conferencia.

4. Reflexiones conclusivas

El análisis de las normas de derecho interno que articulan las formas de actuación de los municipios italianos más allá de las fronteras nacionales evidencia las dificultades aún existentes para alcanzar un equilibrio razonable entre centralización y descentralización, entre unidad nacional y autonomía territorial en el Estado italiano.

Pese a haber transcurrido ya más de veinte años desde la reforma del Título V de la Constitución, aún hoy, el reconocimiento del papel de los Gobiernos territoriales no va, con frecuencia, mucho más allá de las meras declaraciones de intenciones. Y ello es así no solo en el ámbito interno, sino

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

también en el plano de la proyección internacional de los municipios o, al menos, de las principales ciudades italianas.

De esta forma, la vigencia de una aproximación marcadamente tradicional en la configuración nacional de la política exterior y europea perpetúa la posición de centralidad del Estado italiano en las relaciones internacionales, lo que, de hecho, se traduce en un debilitamiento de la acción pública en su conjunto. Así, las propias iniciativas locales orientadas al establecimiento de un diálogo más allá de las fronteras nacionales —y no solo en el ámbito de la cooperación transfronteriza, caracterizada por un gran dinamismo, sino también directamente, en un contexto cada vez más globalizado, con las propias instituciones supranacionales de referencia— se ven reducidas a simples intervenciones de naturaleza política, cuyos efectos, en el mejor de los casos, se sitúan en el ámbito del *soft law*[39].

Sin embargo, precisamente la fase de transición en la que nos hallamos inmersos en la actualidad habría de ser vista por el Estado italiano como una oportunidad para asegurar una más intensa integración de las instancias locales en las esferas europea e internacional.

Por lo demás, la enorme distancia existente entre las previsiones de la legislación italiana, que aquí se han referido brevemente, y las experiencias de otros Estados miembros e incluso los avances impulsados desde la Unión Europea, pone de manifiesto la desventaja en que se sitúan los entes locales italianos frente a sus homólogos extranjeros, situación en absoluto deseable en un Estado multinivel que aspire a ser digno de tal denominación y, sobre todo, para hacer frente a los desafíos que nos aguardan en el futuro más inmediato.

5. Bibliografía

ASviS. (2024). I “climate city contract” delle nove città italiane della missione UE sulla neutralità climatica entro il 2030. *Quaderni dell’ASviS*, 11.

Auby, J.-B. (2013). *Droit de la ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*. Paris : LexisNexis.

— (2024). Les territoires comme lieux d’inscription du bien commun : l’approche du droit. *Transversalités*, 168, 19-32.

Auby, J.-B. y De Donno, M. (2023). Per un dibattito sulla *giustizia spaziale* dal punto di vista del diritto pubblico. *Istituzioni del Federalismo*, N. speciale 2023, 7-16.

39. Biagioni (2020: 120).

Bartole, S. (1975). Atti e fatti (di rilievo internazionale) nei conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni. *Le Regioni*, 1975, 1162 y ss.

— (2018). La Regione nel contesto del pluralismo costituzionale europeo. *Le Regioni*, 1, 39-44.

Bauman, Z. (2005). *Globalizzazione e glocalizzazione*. Roma: Armando Editore.

Bernardini, P. (1975). Competenza normativa regionale e affari esteri: prime considerazioni. *Democrazia e diritto*, 1975, 279 y ss.

Biagioni, G. (2020). Le attività internazionalmente rilevanti dei Comuni italiani. *Istituzioni del Federalismo*, 2020, 101 y ss.

Caravita di Toritto, B. (2002). *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*. Torino: Giappichelli.

Caretti, P. y Tarli Barbieri, G. (2022). *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*. Torino: Giappichelli.

Cavallo Perin, R. (2019). L'ordinamento giuridico della città. *Munus*, 2, 365-383.

Chiti, M.P. (1992). Regionalismo comunitario e regionalismo interno: due modelli da ricomporre. *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1992, 33-70.

Cocozza, F. (1992). L'uguaglianza fra Regioni come misura della loro competenza. *Le Regioni*, 3, 782 y ss.

Cortese, F. (2016). Dentro il nuovo diritto delle città. *Munus*, 2, V-XI.

Costato, L., Rossi, L.S. y Borghi, P. (*a cura di*). (2015). *Commentario alla Legge 24.12.2012 n. 234. "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea"*. Napoli: Editoriale Scientifica.

D'Atena, A. (1998). Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione europea. *Le Regioni*, 6, 1401 y ss.

De Donno, M. (2020). Le Regioni nel quadro delle politiche europee. En E. Carloni y F. Cortese (*a cura di*). *Diritto delle autonomie territoriali* (pp. 213 y ss.). Milano: Wolters Kluwer.

— (2021). La *governance* multilivello delle politiche pubbliche per le città: nuovi scenari e dinamiche inclusive per i territori ai margini. En M.G. Bernardini y O. Giolo (*a cura di*). *Abitare i diritti. Per una critica del rapporto tra giustizia e spazi urbani* (pp. 173 y ss.). Pisa: Pacini Giuridica.

— (2024). Il ruolo delle città e la giustizia spaziale: profili e conseguenze istituzionali, organizzative e distributive. En M. Doria, F. Pizzolato y A. Vigneri (*a cura di*). *Il protagonismo delle città. Crisi, sfide e opportunità nella transizione* (pp. 255 y ss.). Bologna: il Mulino.

Díaz González, G. M. (2019). *La acción exterior local. Bases constitucionales*. Madrid: Iustel.

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

Falcon, G. (1992). Regionalismo e federalismo di fronte al diritto comunitario. *Le Regioni*, 5, 1231 y ss.

Font i Llovet, T. (2019). De la autonomía local al poder de las ciudades. *Istituzioni del Federalismo*, N. speciale, 115-134.

Galletti, A. (2019). Il ruolo delle Regioni nell'Unione europea. La partecipazione delle Regioni italiane al processo di attuazione e formazione del diritto europeo. *Diritti Regionali*, 1, 1-37.

Giani, L. (2021). L'amministrazione tra appropriatezza dell'organizzazione e risultato: spunti per una rilettura del dialogo tra territorio, autorità e diritti. *Nuove autonomie*, 3, 551-582.

Giglioni, F. (2018). Le città come ordinamento giuridico. *Istituzioni del Federalismo*, 1, 29 y ss.

— (2020). Verso un diritto delle città. Le città oltre il comune. En E. Carloni y F. Cortese (*a cura di*). *Diritto delle autonomie territoriali* (pp. 267 y ss.). Milano: Wolters Kluwer.

Giolo, O. (2021). I diritti contro la città. Spazio urbano, soggettività e sfera pubblica. En M.G. Bernardini y O. Giolo (*a cura di*). *Abitare i diritti. Per una critica del rapporto tra giustizia e spazi urbani* (pp. 49 y ss.). Pisa: Pacini Giuridica.

Iacoviello, A. (2018). La partecipazione delle autonomie territoriali alla fase ascendente del processo decisionale europeo: i modelli organizzativi delle Regioni italiane. *Diritti regionali*, I, 210-241.

Medda, R. (2018). La rappresentanza degli Enti locali per mezzo delle associazioni di categoria. Quali spunti per il dibattito sul *lobbying*? *Istituzioni del Federalismo*, 3-4, 651-675.

Paladin, L. (1959). Sulle competenze connesse dello Stato e delle Regioni. *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1959, 445 y ss.

Palermo, F. (1999). *Il potere estero delle Regioni. Ricostruzione in chiave comparata di un potere interno alla costituzione italiana*. Padova: CEDAM.

Pizzolato, F. (2022). Città e diritti fondamentali: le ambivalenze della politicità dei diritti. *Istituzioni del Federalismo*, 1, 155-186.

Saitta, F. (2020). Il «diritto alla città»: l'attualità di una tesi antica. *Diritto e Società*, 3, 395-426.

Salerno, F. (2017). *Diritto internazionale. Principi e norme*. Padova: CEDAM.

Sandulli, A. (2018). *Il ruolo del diritto in Europa. L'integrazione europea dalla prospettiva del diritto amministrativo*. Milano: FrancoAngeli.

Sassen, S. (2008). *Territorio, autorità, diritti. Assemblaggi dal Medioevo all'età globale*. Milano: Mondadori.

Spataro, O. (2007). *Il potere estero delle Regioni. Continuità e discontinuità delle ricostruzioni teoriche e della prassi applicativa nella transizione*

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

dal modello originario al nuovo assetto costituzionale. Soveria Mannelli: Rubbettino.

Tieghi, G. (2019). *Human Rights Cities*: lo *Human Rights-Based Approach* per la *governance* locale. *DPCE online*, 3, 1933-1959.

Tubertini, C. (2021). Attualità e futuro del sistema delle Conferenze. *Diritto pubblico*, 2, 667-693.

Vandelli, L. (1992). La Regione ente esponenziale e i limiti per materia e per territorio nella giurisprudenza costituzionale. *Le Regioni*, 1992, 774 y ss.

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

Claves 46

Las actividades “internacionales” de los Gobiernos locales

La proyección internacional de las actividades de los Gobiernos locales presenta hoy una extraordinaria relevancia desde un punto de vista tanto teórico o dogmático como práctico: son muchas y muy variadas las iniciativas que, provenientes de la esfera local, poseen una vocación claramente internacional —en sentido lato—, lo que, si bien constituye, por una parte, una manifestación lógica o inevitable del ejercicio de las competencias de aquellos en régimen de autonomía, no deja de plantear, por otra, desafíos de primer orden a los operadores involucrados.

La presente obra colectiva persigue ofrecer al lector una panorámica completa y actualizada en relación con las complejas derivadas del fenómeno, aunando el análisis de la cuestión desde una perspectiva jurídica con el examen de experiencias o líneas de avance específicas, tanto en nuestro país como en diversos Estados de nuestro entorno más inmediato. De esta forma, las diversas contribuciones que componen el volumen, elaboradas por un nutrido grupo de expertos universitarios y del sector público —directamente involucrados en su día a día, estos últimos, en el diseño y la implementación de actividades incardinables en el ámbito objeto de estudio—, reflexionan acerca de aspectos tales como el papel de la Unión Europea en el impulso del papel internacional de los Gobiernos locales; el marco regulatorio europeo en materia de cooperación territorial; el tratamiento de las entidades locales en la novísima Ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global; las subvenciones locales en materia de cooperación internacional; la incidencia de las actividades “internacionales” de los Gobiernos locales sobre las políticas sociales, la lucha contra el cambio climático y la transición digital; y, en fin, los desarrollos habidos en los sistemas alemán, francés e italiano.

Todo ello compone un rico mosaico de aportaciones de primer nivel, con el que se espera coadyuvar a un mejor conocimiento de esta forma de actuación local, así como a su definitiva normalización, que aún hoy se enfrenta, por extraño que pueda resultar, a resistencias no menores.

FUNDACIÓN
DEMOCRACIA
Y GOBIERNO LOCAL

www.gobiernolocal.org

9 788412 885248