

COMENTARIOS A LA CONSTITUCIÓN EUROPEA

LIBRO I

Enrique Álvarez Conde
Vicente Garrido Mayol
Directores



CONSELL JURÍDIC CONSULTIU
DE LA COMUNITAT VALENCIANA

trant lo blanch
tratados



LIBRO I

***LA UNIÓN EUROPEA
EL DERECHO DE LA UNIÓN
COMPETENCIAS DE LA UNIÓN
LAS INSTITUCIONES***

LIBRO I
LA UNIÓN EUROPEA
EL DERECHO DE LA UNIÓN
COMPETENCIAS DE LA UNIÓN
LAS INSTITUCIONES

Directores:

ENRIQUE ÁLVAREZ CONDE
VICENTE GARRIDO MAYOL

Coordinadora:

SUSANA GARCÍA COUSO

DIPUTACIÓ DE
VALÈNCIA
Ajuntament d'Ajuntaments

BANCAJA

 GENERALITAT
VALENCIANA

tirant lo blanc

Valencia, 2004

Copyright © 2004

Todos los derechos reservados. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética, o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación sin permiso escrito de los autores y del editor.

© ENRIQUE ÁLVAREZ CONDE
VICENTE GARRIDO MAYOL y otros

© CONSELL JURÍDIC CONSULTIU DE LA COMUNITAT VALENCIANA
EN COLABORACIÓN CON LA EDITORIAL TIRANT LO BLANCH
C/ Artes Gráficas, 14 - 46010 - Valencia
TELEF.: 96/361 00 48 - 50
FAX: 96/369 41 51
Email: tlb@tirant.com
<http://www.tirant.com>
Librería virtual: <http://www.tirant.es>
DEPOSITO LEGAL: V - 5017 - 2004
I.S.B.N.: 84 - 8456 - 233 - 6 (Obra completa)
I.S.B.N.: 84 - 8456 - 234 - 4 (Libro I)
IMPRIME: GUADA LITOGRAFIA, S.L. - PMc

Índice

Comité de Honor	13
Presentación	15
FRANCISCO CAMPS ORTIZ	
Introducción	19
VICENTE GARRIDO MAYOL	
Prólogo	21
ENRIQUE ÁLVAREZ CONDE	

I. LA UNIÓN EUROPEA: DEFINICIÓN Y OBJETIVOS

El camino hacia la Constitución europea	27
ROGELIO PÉREZ BUSTAMANTE, <i>Chaire' Jean Monnet, Catedrático de Historia del Derecho, Universidad Rey Juan Carlos</i>	
¿Tratado o Constitución? El valor de la Constitución para Europa	59
LUIS MARÍA DIEZ-PICAZO, <i>Catedrático de Derecho Constitucional</i>	
Constitución europea y Constituciones nacionales	77
PEDRO CRUZ VILLALÓN, <i>Catedrático de Derecho Constitucional, Universidad Autónoma de Madrid</i>	
La Constitución europea y su estructura fundamental	97
ARNOLD RAINER, <i>Catedrático de Derecho Constitucional, Universidad de Regensburg</i>	
El Preámbulo del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa	109
JORGE RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ, <i>Magistrado del Tribunal Constitucional</i>	
La personalidad jurídica de la Unión Europea	125
ENRIQUE ÁLVAREZ CONDE, <i>Catedrático de Derecho Constitucional, Universidad Rey Juan Carlos</i>	
La responsabilidad patrimonial de la Unión Europea	147
VICENTE GARRIDO MAYOL, <i>Presidente del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana y Profesor Titular de Derecho Constitucional</i>	
Los signos de la identidad europea: Los símbolos políticos de la Unión Europea	163
OSCAR MATEOS DE CABO, <i>Profesor Titular de Escuela Universitaria de Derecho de la Universidad Rey Juan Carlos</i>	

Este libro puede ser reproducido o mecánicamente, o por cualquier medio de información, sin el consentimiento del editor.

ENRIQUE ÁLVAREZ CONDE
VICENTE GARRIDO MAYOL y otros

A

Pertenencia a la Unión: adhesión, suspensión y retirada voluntaria	197
CARLOS CLOSA MONTERO, <i>Profesor Titular de Ciencia Política, Universidad de Zaragoza</i>	
La revisione della Costituzione	219
TANIA GROPPÌ, <i>Catedrática de Derecho Constitucional, Universidad de Siena</i>	
Las relaciones de la Unión Europea con los Estados miembros y los terceros Estados	247
CARLOS J. MOREIRO GONZÁLEZ, <i>Profesor Titular de Derecho Comunitario Universidad Carlos III y Cátedra Jean Monnet de Derecho de la Unión Europea</i>	
La Constitución europea desde un punto de vista regional	261
RAFAEL RIPOLL NAVARRO, <i>Secretario Autonómico de Relaciones con la Unión Europea y Cooperación al Desarrollo. Conselleria de Presidencia. Generalitat Valenciana</i>	

II. EL DERECHO DE LA UNIÓN

Presentation des Actes Jurídiques dans la Constitution	293
JÔEL RIDEAU, <i>Catedrático de la Universidad de Nice-Sophi Antipolis, Membre de L'Institut Universitaire de France</i>	
Los Reglamentos delegados en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa	335
SANTIAGO ROSADO PACHECO, <i>Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad Rey Juan Carlos</i>	
Los Actos de Ejecución en la Constitución Europea	371
ANTONIO CALONGE VELÁZQUEZ, <i>Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Valladolid y M^a DEL ROSARIO TÓMAS ROLDÁN, Instituto de Estudios Europeos, Universidad de Valladolid</i>	
La publicación de los actos jurídicos de la Unión europea como elemento esencial de su apuesta constituyente	403
BEATRIZ TOMÁS MALLÉN, <i>Profesora Titular de Derecho Constitucional, Universidad Jaime I</i>	
La aplicación del Derecho Comunitario por los Tribunales Españoles. Balance y perspectivas de futuro a la vista de la Constitución europea	423
ALBERTO JARABO CALATAYUD, <i>Consejero del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana</i>	
La cooperación reforzada en la Constitución europea	463
CARLOS R. FERNÁNDEZ LIESA, <i>Catedrático de Derecho Internacional Público, Universidad Carlos III de Madrid y M^a AMPARO ALCOCEBA GALLEGO, Profesora Ayudante Doctor de Derecho Internacional Público, Universidad Carlos III de Madrid</i>	

III. COMPETENCIAS DE LA UNIÓN

Le competenze dell'Unione europea e i relativi principi fondamentali	495
MARIO P. CHITI, <i>Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Florencia</i>	
Principio de subsidiaridad en la Constitución Europea	517
JOSÉ FERNANDO MERINO MERCHÁN, <i>Letrado del Consejo de Estado y Profesor Titular de Derecho Constitucional, Universidad Rey Juan Carlos</i>	
Naturaleza y clasificación de las competencias	537
SUSANA GARCÍA COUSO, <i>Profesora Titular de Derecho Constitucional, Universidad Rey Juan Carlos</i>	

IV. LAS INSTITUCIONES

Las Instituciones: Planteamiento general	575
ARACELI MANGAS MARTÍN, <i>Catedrática de Derecho Internacional Público, Cátedra Jean Monnet de Derecho Comunitario, Universidad de Salamanca</i>	
El inacabado debate sobre las reglas decisorias en el Consejo (a vueltas con el índice de poder de España en la Unión)	615
MARIANO VIVANCOS COMES, <i>Subdirector del Gabinete de Análisis de Presidencia de la Generalitat Valenciana y Profesor Asociado de Derecho Constitucional y Ciencia Política, Universitat de València-Estudi General y JOSÉ JUAN BAS SORIA, Administrador Civil del Estado</i>	
Los instrumentos de democracia directa y la Constitución Europea	643
LUIS JIMENA QUESADA, <i>Profesor Titular de Derecho Constitucional, Universidad de Valencia</i>	

A) MARCO INSTITUCIONAL

La elección de los representantes al Parlamento Europeo en la Constitución Europea	671
CRISTINA PAUNER CHULVI, <i>Profesora Titular de Derecho Constitucional, Universidad Jaime I</i>	
La función legislativa del Parlamento Europeo	703
MARTA SOUTO GALVÁN, <i>Letrado del Parlamento de Cantabria</i>	
Función de control del Parlamento Europeo	727
ENRIQUE ARNALDO ALCUBILLA, <i>Profesor Titular de Derecho Constitucional y Letrado de las Cortes Generales, Universidad Rey Juan Carlos</i>	
La función consultiva del Parlamento Europeo	745
PALOMA MATEO MARTÍN, <i>Técnico de Administración General</i>	

La participación en la Unión Europea de los Parlamentos Nacionales en la Constitución europea	761
MANUEL DELGADO IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, <i>Letrado de Cortes</i>	
Relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales	799
M ^a GEMMA PRIETO GUTIÉRREZ, <i>Profesora Adjunta de Derecho Internacional Público, Universidad San Pablo CEU</i>	
El Consejo Europeo	823
ÁNGEL SÁNCHEZ NAVARRO, <i>Profesor Titular de Derecho Constitucional, Universidad Complutense</i>	
El Consejo de Ministros de la Unión Europea	851
ENRIQUE LINDE PANIAGUA, <i>Profesor Titular de Derecho Administrativo de la UNED</i>	
El Consejo de Ministros de la Unión Europea	893
PABLO FONT DE MORA SAÍNZ, <i>Secretario General de Seguros RGA y Asesor Jurídico de la Unión Nacional de Cooperativas de Crédito</i>	
La Comisión Europea	931
ANTONIO PASTOR PALOMAR, <i>Profesor Titular de Derecho Internacional Público, Universidad Rey Juan Carlos</i> y ARACELI CANO LINARES, <i>Profesora Titular de Derecho Internacional Público, Universidad Rey Juan Carlos</i>	
El Ministro de Asuntos Exteriores. El lento y controvertido periplo desde la cooperación política europea hasta el «Superministro» de la Constitución de la Unión europea	957
M ^a VICENTA SORIANO GARCÍA, <i>Profesora Titular de Derecho Constitucional, Universidad de Valencia</i>	
El Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el Tratado por el que se establece una Constitución Europea	983
DÁMASO RUÍZ-JARABO, <i>Abogado General del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas</i>	
El Sistema Jurisdiccional de la Unión Europea en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa: una visión de conjunto	1017
MARIANO BACIGALUPO SAGGESE, <i>Profesor Titular de Derecho Administrativo, UNED y Letrado del Consejo General del Poder Judicial</i>	
Los recursos prejudicial y de incumplimiento	1041
ROSARIO SILVA LAPUERTA, <i>Juez del Tribunal de Justicia</i>	
El sistema jurisdiccional de la Comunidad Europea tras el Tratado de Niza ...	1061
BLANCA PASTOR BORGONÓN, <i>Secretaria Adjunta del Tribunal de 1^a Instancia de las Comunidades Europeas y Catedrática de Derecho Procesal, Universidad de La Coruña</i>	
El Banco Central Europeo	1081
ANTONIO ROMÁN, <i>Catedrático de Derecho Civil, Universidad de Extremadura</i>	

ccionales en la 761

onales 799

nacional Públi-
..... 823

onal, Universi-
..... 851

vo de la UNED
..... 893

sesor Jurídico
..... 931

onal Público,
ra Titular de
..... 957

iplo desde la
stitución de la
..... 983

se establece
..... 1017

s Comunida-
..... 1041

or el que se
..... 1061

de Niza ...
ancia de las
sidad de La
..... 1081

nadura

El Tribunal de Cuentas Europeo 1103
EDUARDO RUIZ GARCÍA, *Jefe de Gabinete del Presidente del Tribunal de Cuentas Europeo*

El Tribunal de Cuentas 1133
PEDRO DE VEGA BLÁZQUEZ, *Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado. Subdirector Jefe de la Asesoría Jurídica del Departamento del Área de Seguridad Social y Acción Social del Tribunal de Cuentas de España*

B) OTRAS INSTITUCIONES Y ORGANISMOS

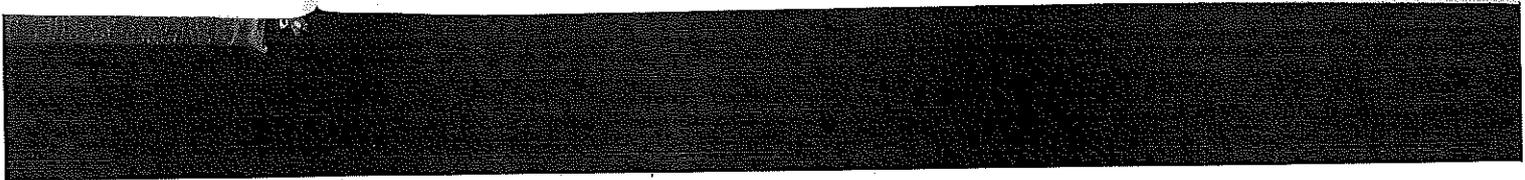
El Comité de las Regiones: Naturaleza, organización y competencias 1167
CASTOR MIGUEL DÍAZ BARRADO, *Catedrático de Derecho Internacional Público, Universidad Rey Juan Carlos*

La participación de las entidades locales y el principio de autonomía local 1191
ENRIQUE FLIQUETE LLISO, *Abogado y Profesor Asociado de Derecho Constitucional, Universidad Miguel Hernández*

El Comité Económico y Social Europeo 1237
ALFREDO ALLUÉ BUIZA, *Profesor Titular de Derecho Constitucional, Universidad de Valladolid*

Agencias 1259
JESÚS AVEZUELA CÁRCCEL, *Profesor de Derecho Administrativo, Universidad Rey Juan Carlos y Letrado del Consejo de Estado*

Defensor del Pueblo Europeo 1295
JOSÉ HOYO RODRIGO, *Letrado del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana*



COMITÉ DE HONOR

Molt Hnble. Sr. D. FRANCISCO CAMPS ORTIZ
Presidente de la Generalitat Valenciana.

EXCMO. SR. D. FERNANDO GINER GINER
Presidente de la Diputación de Valencia

Molt Hnble. Sr. D. JOSÉ LUIS OLIVAS MARTÍNEZ
Presidente de Bancaja

Hnble. Sr. D. VICENTE GARRIDO MAYOL
Presidente del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana

Ilmo. Sr. D. MIGUEL MIRA RIBERA
Consejero-Vicepresidente del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana

Ilmo. Sr. D. VICENTE CUÑAT EDO
Consejero Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana

Ilmo. Sr. D. JOSÉ DIEZ CUQUERELLA
Consejero Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana

Ilmo. Sr. D. ALBERTO JARABO CALATAYUD
Consejero Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana

Ilmo. Sr. D. FEDERICO FERNÁNDEZ ROLDÁN
Secretario General del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana



LA PARTICIPACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES Y EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA LOCAL

ENRIQUE FLIQUETE LLISO

Abogado

Profesor Asociado de Derecho Constitucional

Universidad Miguel Hernández



SUMARIO: I. Introducción.- II. La Autonomía Local en el Ordenamiento Europeo. 1. La Carta Europea de Autonomía Local. 2. Autonomía local y poder administrativo. 3. Contenido de la Autonomía Local. 4. El artículo 2 de la Carta Europea.- III. Las Entidades Locales en los Estados de la Unión.- IV. La Autonomía Local en el ordenamiento español. 1. Tratamiento constitucional de la Autonomía Local. 2. Configuración legal de la Autonomía Local.- V. La Autonomía Local en la Constitución Europea. 1. Antecedentes. 2. Aportaciones del Consejo de Europa. 3. Aportaciones del Comité de las Regiones. 4. Aportaciones del Parlamento Europeo. 5. El proceso constituyente.- VI. La Autonomía Local en la Constitución Europea.

I. INTRODUCCION

El artículo I-5 de la Constitución Europea, bajo la rúbrica «Relaciones entre la Unión y los Estados miembros», establece, en su apartado 1: «La Unión respetará la igualdad de los estados miembros ante la Constitución, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional»¹. La autonomía local y regional se integra en el concepto de identidad nacional. Así, la autonomía local y regional, a la vista del tenor del artículo 5, no es sino una manifestación de la diversidad de las estructuras internas de los Estados miembros, formando parte de sus facultades de organización, por lo que debe ser respetada al configurar un elemento propio de los Estados.

La fórmula de reconocimiento de la autonomía local en el transcrito artículo I-5.1, plantea algunas cuestiones. La primera, tomando como punto de partida el texto Constitucional, sería definir el verdadero valor que imprime la Unión al papel de las entidades locales, a quienes reconoce el derecho a participar en las instituciones a través del Comité de las Regiones —órgano consultivo formado por los representantes de los entes regionales y locales, según el artículo I-32.2 de la Constitución—. La extensión y límites de dicha participación y la expectativa en el desarrollo de unas funciones en la construcción europea de las entidades locales, deberá ser puesta en relación con el derecho a la autonomía local y el principio de subsidiariedad para establecer la verdadera dimensión de la actuación local que la Constitución quiere en Europa.

En segundo lugar, la posición en el ordenamiento europeo de la Carta Europea de la Autonomía Local², emanada del Consejo de Europa, la cual

¹ Redacción definitiva del «Tratado por el que se establece una Constitución para Europa», de 29 de octubre de 2004.

² Carta Europea de 15 de octubre de 1985 de Autonomía Local, hecha en Estrasburgo, firmada por los Estados miembros del Consejo de Europa.

supuso el impulso de la autonomía local no sólo en cuanto a su reconocimiento en la legislación europea sino por la consiguiente adaptación de los ordenamientos internos por los Estados firmantes a la misma, que se debe entender en relación con el tratamiento que se dispensa en la Constitución Europea a las Entidades locales. La coexistencia de dos instrumentos jurídicos —la Carta Europea de Autonomía local y la Constitución Europea— debe determinar cual es el peso específico de las Entidades locales en la construcción de Europa.

A priori, y desde la lectura del texto constitucional, se evidencia que la omisión del expreso reconocimiento de un contenido mínimo de la autonomía local enfrentaría ambas normas internacionales. La iniciativa del Consejo de Europa de elevar a la autonomía local al rango de legislación europea se llegaría a convertir, en la práctica, en simple declaración estética ordenada a la satisfacción formal de las entidades locales pero carente de la relevancia que ha supuesto dicha Carta en expectativa del reconocimiento de la autonomía local en la Constitución Europea.

En tercer lugar, la única mención que contiene la Constitución Europea sobre la autonomía local es, precisamente, su artículo I-5.1; y ello pese a las decididas propuestas del Comité de las Regiones para un expreso reconocimiento de la autonomía local en la Constitución Europea. Sin embargo, la Constitución asume el Principio de Subsidiariedad como contenido básico, impulsando la participación de las Entidades locales mediante su aplicación efectiva. El constituyente europeo habría optado por encauzar la Autonomía local a través del principio de Subsidiariedad, entendiéndola como un medio, no como un fin, en la optimización de los recursos y en la prestación de los servicios por parte de las entidades locales como administración más próxima al ciudadano. Esta lectura, no enfrentada al contenido de la Carta Europea, podría ser una de las claves para el desarrollo de la Autonomía Local en la Unión.

Pero no puede dejar de valorarse —en aras a una correcta definición del principio de autonomía local en el texto constitucional— que el principio de subsidiariedad dota de virtualidad al ejercicio de las competencias locales, por cuanto la efectividad de éste depende de la capacidad de las entidades locales para la gestión de sus intereses. De esta forma, no se puede concebir que las entidades locales asuman como cometido constitucional el ejercicio de unas funciones y el cumplimiento de unos objetivos exentos de intervención de la Unión (intervención solo admisible, según el artículo I-11.3 de la Constitución, en el caso de los objetivos de la acción no se alcanzasen de manera efectiva), si no se reconocen unas potestades que la garanticen. El cumplimiento de las acciones en ámbitos que no sean de exclusiva competencia de la Unión, compete también a las entidades locales, en coherencia con los principios de democracia,

proximidad y descentralización del poder, y exige por ello la cooperación de las instituciones europeas, los gobiernos estatales, y las administraciones regionales y locales.

Todo ello conduce a plantear que la autonomía local es un concepto que, a criterio del constituyente europeo, pende de la actuación única de los Estados miembros en aras a su eficacia y desarrollo, de tal forma que la Unión asume como línea de actuación la efectividad del principio de Subsidiariedad, sin que sea dable para las Instituciones europeas imponer un reparto de competencias internas en cada Estado. Resultando de ello que autonomía local y medidas necesarias para su desarrollo no son sino medios —cuyo contenido deben definir los Estados— ordenados a una finalidad proclamada Subsidiariedad. En definitiva, la autonomía local en la Constitución Europea pasaría a ser cuestión tangencial, dependiente de las estructuras internas de cada Estado, y cuyo único referente comunitario es la Carta Europea y la configuración legal de la autonomía local que efectúen los Estados miembros.

La importancia del asunto radica en la existencia de unas competencias que pueden ser ejercidas por la Unión y que afectan al contenido de la autonomía local y la inexistencia de un cauce reaccional de las entidades locales ante la posible vulneración de la misma. Pero también por el reconocimiento de un ámbito de ejercicio de funciones a las entidades locales, sin la garantía necesaria para su prestación. Cabe preguntarse si en el expreso reconocimiento del principio de subsidiariedad³ está ínsito el de autonomía local, y si los mecanismos garantía del mismo —entre ellos la propia existencia del Comité de las Regiones— son los suficientes como para alcanzar el contenido mínimo que establece la Carta Europea de Autonomía Local, asumida y desarrollada por los ordenamientos internos de los Estados miembros⁴.

- ³ Artículo I-11.3 de la Constitución Europea y Protocolo sobre aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, integrado en la Constitución según su artículo IV-442.
- ⁴ La pregunta tiene su respuesta en la intervención de la representante alemana del PPE, Petra Roth, la cual, en el 48º Pleno del Comité de las Regiones, celebrado los días 12 y 13 de febrero de 2003, afirmó que «Conforme al principio de subsidiariedad, no cabe duda de que los entes locales y regionales deberían tener un papel más importante en el futuro de la UE, lo cual implica reconocer al CDR el estatuto de institución plena, con derecho de recurrir al Tribunal de Justicia, y obligar a la Comisión a que aporte una explicación cuando rechace un dictamen del CDR». En la misma sesión, la intervención de Herwig van Staa, Presidente del Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa (que forma parte del Consejo de Europa): «Los entes locales y regionales deben participar en el desarrollo de la legislación que más tarde tienen que aplicar, y en algunos casos incluso incorporar a la legislación nacional. En este sentido, la Constitución de la UE debería hacer una referencia explícita a la Carta europea de la autonomía local del Consejo de Europa, que la UE debería firmar y ratificar una vez tenga su propia personalidad jurídica».

II. LA AUTONOMÍA LOCAL EN EL ORDENAMIENTO EUROPEO

1. *La carta europea de autonomía local*⁵

La Carta Europea de la Autonomía Local, como Convenio internacional incorporado al ordenamiento interno de los Estados que la han ratificado⁶, es un instrumento jurídico que conforma la base de una legislación europea sobre la autonomía local. En el Preámbulo, se perfilan los principios en los que se justifica su importancia: ser fundamento de democracia de un régimen y una forma de ejercicio del derecho fundamental de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de la constitución democrática de sus órganos de decisión; permitir una administración eficaz y próxima al ciudadano; contribuir en la construcción de una Europa basada en los principios de democracia y descentralización del poder. Y todo ello mediante la atribución de competencias efectivas, ejercidas de forma autónoma y con la dotación de los medios necesarios para su cumplimiento.

En su artículo 3, la Carta conceptúa la autonomía local como «el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes». En su apartado 2, incide en la autonomía local como manifestación del principio democrático «Este derecho se ejerce por Asambleas o Consejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal y que pueden disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos».

Los artículo 2 y 4 inciden en la ley y en la Constitución como fuentes de la autonomía local, determinando con ello su configuración legal y su someti-

⁵ Fue firmada el día 15 de octubre de 1985, en Estrasburgo, por los siguientes miembros del Consejo de Europa: Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Alemania, Grecia, Italia, Liechtenstein, Luxemburgo, Portugal y España. Entró en vigor con fecha 1 de septiembre de 1988, con la ratificación por parte de al menos cuatro de los Estados miembros del Consejo de Europa, según lo dispuesto en el artículo 15, 2, de la Carta.

⁶ La Carta ha sido firmada por 38 Estados: Albania, Armenia, Austria, Azerbaiyán, Bélgica, Bosnia Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Chipre, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Latvia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, Moldavia, Holanda, Noruega, Polonia, Portugal, Rumania, Rusia, Eslovaquia, Eslovenia, España, Suecia, Suiza, Macedonia, Turquía, Ucrania, Reino Unido. Sin embargo, no ha sido ratificada por Bélgica, Francia, Georgia y Suiza.

miento pleno al principio de legalidad, para, a renglón seguido, sentar las bases del concepto de subsidiariedad: «3.- El ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía»; «4.- Las competencias encomendadas a las Entidades locales, deben ser normalmente plenas y completas. No pueden ser puestas en tela de juicio ni limitadas por otra autoridad central o regional, más que dentro del ámbito de la Ley».

2. Autonomía local y poder administrativo

La generalidad del concepto de autonomía, desciende a lo concreto cuando se determina el objeto de la atribución competencial: la eficacia en la gestión. De esta forma la autonomía local supone el reconocimiento de un poder público territorial (administrativo) limitado, en el sentido de acotado, derivado y no soberano. Dicha gestión comprende la doble potestad de producir normas (con valor y eficacia reglamentarios) y de adoptar decisiones concretas (actos administrativos)⁷. La autonomía local adquiere su verdadero significado en el reconocimiento de la libertad de Administración en el plano local⁸: La autonomía local tiene su verdadera dimensión en el derecho a la autonomía administrativa de las entidades locales, lo cual no implica asumir la visión reductivista de los entes locales como simples entidades administrativas⁹.

Las potestades con las que se dota a las entidades locales, pasan así a conformar el objeto de la gestión de un poder administrativo. La Administración pública local encargada del cumplimiento de unos fines necesitará por ello

⁷ L. PAREJO ALFONSO: «La autonomía local en la Constitución española» en *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo I, 2ª edición. Civitas, Madrid, 2003.

⁸ En el informe de 13 de febrero de 2003 de la Secretaría de la Convención Europea sobre el resumen de la sesión plenaria de la Convención Europea de 6 y 7 de febrero de 2003, se equiparan los términos autonomía local y libre Administración en el Plano Local <<http://www.european-convention.eu.int>>.

⁹ J. CASTELAO, considera en su estudio del artículo 140 C.E., que la Sentencia del Tribunal Constitucional 4/1981, de 2 de febrero de 1981 (Ponente Gomez-Ferrer Morant) entiende a las entidades locales como meros entes administrativos en una distribución vertical del poder público entre entidades de distinto nivel: Estado titular de la soberanía; las Comunidades Autónomas, caracterizadas por su autonomía política; provincias y municipios dotados de autonomía administrativa.
<<http://www.congreso.es/constitucion/constitucion/indice/sinopsis>>.

de medios suficientes para poder cubrir satisfactoriamente su misión¹⁰. Lo primero que necesita la Administración para actuar, e incluso para existir, es disponer de poder, y de un poder propio: el poder administrativo¹¹.

La autonomía local así considerada, requiere por tanto de una garantía para el ejercicio de un poder administrativo, entendido como medio y no fin: resulta pues la gestión de un poder. El servicio público es el fin, y el poder es el medio de realización¹². La pieza clave de la institucionalización del poder la constituye el principio de competencia, y todo lo que el mismo significa y representa, puesto que es elemento principal en la organización administrativa y en la canalización del poder. Las competencias¹³ encomendadas a las Entidades locales serán además plenas y completas, según establece la Carta Europea, y sólo limitadas mediante Ley: requerirán de la atribución de poder propio, aunque subordinado¹⁴, como los otros, al Legislativo. Un poder específico, derivado, pero no prestado y menos aún dependiente en todo momento del Poder político. Un poder conceptualizado como potestad, como ya fuera definida por SANTI ROMANO¹⁵, consiste en el poder jurídico para imponer decisiones a otros para el cumplimiento de un fin¹⁶.

Pero, además, la exigencia de capacidad efectiva para poder gestionar con eficacia asuntos públicos, determina la necesidad de establecer con carácter previo cuales son las demandas del entorno social que deben ser satisfechas por cada una de las Administraciones territoriales, y ello es así para que la eficacia

¹⁰ El artículo 9 de la Carta Europea de Autonomía Local establece el derecho de las entidades locales a tener recursos propios suficientes de libre disposición para el ejercicio de sus competencias, proporcionales a las competencias atribuidas.

¹¹ A. MARTIN DEL BURGO Y MARCHAN, «El Poder Administrativo», en *Revista Española de Derecho Administrativo* nº 33, Civitas, Madrid, 1982.

¹² «[...] «Son dos las nociones principales del régimen administrativo francés. El servicio público es la obra a realizar por la Administración pública, el Poder público es el medio de realización [...]» (Maurice HAURIU).

¹³ M. BAENA DEL ALCÁZAR: «El área de actuación de los entes locales comúnmente llamada competencia municipal, sería más correcto técnicamente denominarla como conjunto de funciones municipales o locales» en *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*, Tomo 3, Pub. Electrónica, Universidad Complutense, Madrid 2003 <<http://ucm.es/info/eurotheo/diccionario>>.

¹⁴ La Administración nunca debe olvidar *que no es el Estado, sino que es del Estado*, verdadero propietario del Poder, en la expresión de M. HAURIU.

¹⁵ SANTI ROMANO, *Corso di diritto costituzionale*, 1926.

¹⁶ COSCULLUELA MONTANER considera que «la potestad entraña un poder otorgado por el Ordenamiento Jurídico de alcance limitado o medido para una finalidad predeterminada por la propia norma que la atribuye, y susceptible de control por los Tribunales» en *Manual de Derecho Administrativo*, 9ª edic. Civitas, Madrid, 1998, pág. 306.

en la gestión quede ordenada no a la mera atribución competencial sino a la efectiva prestación de los servicios públicos¹⁷ por las autoridades más cercanas a los ciudadanos.

En este sentido, los trabajos previos de la Constitución Europea y su resultado en el texto constitucional no se centrarían en la autonomía local como atribución de competencias específicas, sino en el principio de subsidiariedad como finalidad de dicha autonomía: las entidades locales asumen alcanzar la plena eficacia de unos objetivos, en ejercicio de las funciones que le son propias, de tal forma que el objetivo de la actuación de las entidades locales es la eficacia en el cumplimiento de unos servicios que atiendan las demandas sociales, orillando la cuestión sobre una previa determinación de competencias que les pudieran ser reconocidas. Se configuran como potestades-función, caracterizadas por ejercerse en interés de otro, no de quien la ejerce, sino del interés público o general. La función es la consideración de la potestad desde el punto de vista de las atribuciones de un órgano administrativo¹⁸.

3. Contenido de la autonomía local

Así, la Carta Europea, al establecer el contenido de la autonomía local en su artículo 3, lo configura desde una doble perspectiva: como un derecho y como la capacidad efectiva de ordenar y gestionar. Las entidades locales tienen un derecho genérico a la autonomía local, que se explicita en la capacidad efectiva para poder gestionar con eficacia asuntos públicos. El ejercicio del derecho a la autonomía local queda por tanto condicionado por tres elementos¹⁹:

¹⁷ J. PINAZO HERNÁNDIS, «Las Administraciones Públicas cada día son menos productoras de actos administrativos y más de servicios públicos. De ahí que la actividad administrativa, sin descuidar la pureza y bondad de sus actos jurídicos, deba preocuparse de que éstos teleológicamente se dictan para algo. Y ese papel vicarial no es el de protegerse de los ciudadanos cual fortaleza constantemente atacada sino el de responder a las demandas del entorno social» «En torno a mayoría de edad de la ciencia de la administración. Enfoque sistémico y prospectivo» en *Revista de Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*: Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política de la Universidad de Valencia nº 38/39. Invierno/Primavera, Valencia, pp. 97-118.

¹⁸ F. GARRIDO FALLA. *Tratado de derecho administrativo*, Vol I, parte general, 12ª edición, Tecnos, Madrid, 1994, pág. 393.

¹⁹ M. BAENA DEL ALCÁZAR. «El contenido de la autonomía debe referirse al menos a los poderes de articular una organización propia, las potestades para que exista una Administración de personal peculiar, la disponibilidad en materia financiera, especialmente en cuanto al presupuesto de gastos, y finalmente el respeto a una esfera de actuación, mayor o menor, pero privativa de los municipios o de los demás entes locales», ob. cit.

- a) La capacidad de la entidad local para la gestión de los asuntos públicos
- b) La atribución competencial mediante Ley, condicionada por la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía.
- c) La eficacia en el cumplimiento de los objetivos

De esta forma, el derecho a la autonomía local dependerá de la dotación de los medios necesarios para el ejercicio efectivo de la gestión y de la definición de las competencias por parte del legislador estatal, que serán ejercidas plenamente y bajo su responsabilidad. Las Entidades locales, en su dimensión administrativa, se identifican desde una doble perspectiva: como organización pública específica cuya función es la prestación de servicios públicos destinados a satisfacer intereses generales, y como la actividad que para ello realiza tanto en sus procesos de decisión como en el análisis de sus resultados. La Administración se entiende como un instrumento del poder condicionado y legitimado por la necesidad de servir a los intereses generales en su teleología de ordenar la sociedad²⁰.

Sin embargo, las diferencias en la capacidad de prestación de los servicios públicos de cada una de las entidades locales conducen a la imposibilidad real del establecimiento homogéneo de un marco competencial igualitario, para todas las entidades locales, por quedar sujeto a diversos factores tales como el tamaño, los recursos asignados, la existencia de una estructura administrativa para el ejercicio de competencias, y, evidentemente, la previa atribución de éstas por Ley.

La consecuencia a extraer es la imposibilidad de reconocimiento de un régimen único y común en el ejercicio del derecho a la autonomía local aplicable a todas las entidades locales de los Estados de la Unión. Y ello es así porque la heterogeneidad de capacidades y medios de las entidades locales va a implicar, necesariamente, la diferencia en las atribuciones que cada una de ellas va a ostentar en el cumplimiento de los objetivos. Mas aún, no cabe otra posibilidad que reconocer que las competencias que son susceptibles de ser atribuidas a las entidades locales serán diferentes, en función de las posibilidades reales de gestión que cada una pueda asumir. Así lo prevé el artículo 13 de la Carta Europea donde cada Estado «podrá designar las categorías de Entidades locales y regionales a las que quiere limitar el campo de aplicación o que quiere excluir del campo de aplicación de la presente Carta». Con ello se llegaría a que las entidades locales menores o sin recursos, el derecho a la autonomía local

²⁰ J. PINAZO HERNÁNDIS, ob. cit.

carecerá de un contenido esencial por cuanto no podrá proyectarse en capacidades efectivas de gestión de los asuntos públicos, o bien quedarían excluidas del campo de aplicación de la Carta Europea por decisión de los propios Estados.

La autonomía local, por tanto, se configura como derecho instrumental no autónomo ordenado a la aplicación del principio de subsidiariedad cuyo contenido se hace pender de las posibilidades reales de cada entidad local para la correcta prestación de los servicios públicos más próximos al ciudadano. Las diferentes formas de atribución de los asuntos a las entidades locales, diferirá en cada Estado según su correspondiente estructura territorial y las fórmulas de reparto del poder público atribuidas en sus distintos niveles de gobierno.

4. El artículo 2 de la carta europea

El artículo 2 de la Carta Europea, establece un requerimiento a los Estados firmantes sobre el reconocimiento de la autonomía local en sus ordenamientos internos. Para la Carta Europea, la autonomía local no supone sólo un principio marco de actuación, sino que determina una exigencia de profundización en el concepto por parte de los Estados firmantes, ordenando su configuración a través de la legislación interna de cada Estado. Más aún, en el mandato «debe ... en lo posible» estar reconocido en la Constitución de cada Estado, plantearía la cuestión sobre la capacidad e idoneidad de una norma internacional para poder condicionar el contenido de la Norma Fundamental de cada Estados.

En primer lugar, el mandato dirigido al legislador estatal para crear normas con rango de ley para el reconocimiento de la autonomía local no tiene virtualidad alguna en orden a su eficacia. La norma internacional se integra automáticamente en el ordenamiento interno —artículo 96.1 Constitución Española—, e incluso puede establecer la previsión de creación de nuevas normas jurídicas, como es el caso del artículo 2 de la Carta Europea, configurándose la norma internacional como fuente de fuentes del ordenamiento nacional. Cuestión diferente es el alcance del mandato al legislador estatal para que tenga que dictar normas jurídicas internas con el contenido ordenado por la norma internacional.

Ello es así porque no existe cauce reaccional alguno para provocar actos del legislativo aunque la acción sea ordenada por precepto constitucional o por norma internacional; ni la vía de la iniciativa legislativa determina la génesis del acto legislativo, ni tampoco un mandato en sede constitucional, que, en cualquier caso, es consecuencia de la acción del legislador pero nunca origen del mismo. Por ello, resulta difícil que desde el principio *Pacta recepta sum*

servanda, contenido en el artículo 96.1 de la Constitución Española, pudiera arbitrarse un cauce para obligar a la creación de normas jurídicas al legislador estatal, por evidente ausencia tanto en la legitimación para reclamar acciones u omisiones en la actuación legislativa como por la inexistencia de una vía para residenciar tal exigencia.

Con el contenido de las Constituciones, y su eventual reconocimiento de la autonomía local, la Carta Europea se muestra más cauta, al dejar una puerta a la inexistencia de un reconocimiento expreso en los textos constitucionales de los estados firmantes. Reconocimiento el cual, no puede olvidarse, se refiere a actos posteriores del constituyente constituido estatal, pero no anteriores ni coetáneos a la recepción de la norma internacional en el ordenamiento interno. El tenor del artículo 2 de la Carta Europea reza «El principio de la autonomía local debe estar reconocido en la legislación interna y, en lo posible, en la Constitución». Si en el ordenamiento interno del Estado adherido —y en particular, en su Constitución— ya está reconocido el principio en el momento de su ratificación, el mandato no determinará actuación alguna del Estado en orden a su aplicación. Por tanto, la exigencia —atenuada— de adaptación de la Constitución según el artículo 2 de la Carta Europea, sólo vendrá referida a los Estados que en fecha de adhesión a la misma no hubiesen contemplado y reconocido el principio de autonomía local en su norma constitucional.

Ahora bien, y conforme ya se ha argumentado, si la ejecución del mandato para creación de normas internas se encuentra con el impedimento de la exigencia de su efectivo cumplimiento dirigido al legislativo en cada Estado — que, por tanto, lo configura como un mandato sin cauce reaccional y sin contenido obligatorio—, el correspondiente a la modificación de los textos constitucionales adolecería aun más si cabe del mismo problema de eficacia. Y ello con la particularidad de que se trata no de la previa adaptación del derecho interno a la norma internacional, sino de la posibilidad de que una norma ya integrada en el ordenamiento en virtud del principio de recepción automática —la Carta Europea—, y con rango de ley para el ordenamiento interno, pudiese llegar a obligar la modificación de una norma de rango superior, la Constitución.

III. LAS ENTIDADES LOCALES EN LOS ESTADOS DE LA UNIÓN

Sin perjuicio de los problemas expuestos sobre la eficacia de la aplicación del artículo 2 de la Carta Europea, lo bien cierto es que los textos constitucionales europeos responden, en su mayoría, a la exigencia del reconocimiento expreso

del principio de autonomía local. Sin embargo, ello no va a implicar homogeneidad de sus sistemas locales. El principio común en todos va a ser la identificación del municipio como la unidad local básica. A partir de él, ya difieren en los niveles de los diferentes entes locales (inframunicipal y supramunicipal), su configuración básica (Gobierno Local o Administración Local) y la gran diversidad de tamaños y población (gran municipio-pequeño municipio). Así, para poder efectuar una aproximación sobre los diferentes tratamientos que coexisten en la Unión deben señalarse dos sistemas generales que se siguen según los Estados: el francés y el anglosajón. Además, resultan de especial relevancia en el diferente tratamiento de las entidades locales la forma de Estado (federal, unitario, regional) al condicionar el sistema local y su relación con las entidades territoriales superiores. Las formas de Estado, en tanto determinan la distribución y articulación territorial del poder político, van a condicionar la relación entre el Estado central y los municipios, y por ello, el contenido de la autonomía de sus entes locales²¹.

En Europa coexisten dos sistemas locales. Un modelo napoleónico adoptado por los Estados de influencia administrativa francesa —extendido por Europa y mayoritario en el continente—, y el modelo anglosajón, que se sigue en aquellos Estados que no han seguido el modelo administrativo francés —como es el caso de Reino Unido o Suecia—. El sistema francés surge del modelo de organización territorial adoptado en la Asamblea Nacional de 1789, tras el debate entre las posturas de Condorcet y Sièyes —defensores del *gran municipio* en el cual se exigiría un mínimo territorio y población para su constitución— y la propugnada por Mirabeau —el *pequeño municipio*, como una fórmula para evitar el dominio de las grandes villas sobre las menores—²². Con el triunfo de la postura de Mirabeau, se establece el principio de constitución de municipios «en cada ciudad, pueblo, parroquia o comunidad rural». El modelo francés, fiel en el concepto de Administración central, conceptúa a las entidades locales como Administraciones locales que forman parte de la estructura general de la Administración del Estado.

²¹ «En determinados Estados miembros federales o muy regionalizados (Alemania, Austria, Bélgica y España), todos los entes regionales son miembros del Comité de las Regiones y la representación del nivel local tiene carácter residual. Por lo demás, al tiempo que en dichos Estados está representada la totalidad del territorio, en los demás Estados la delegación nacional está formada por una representación por muestreo de los distintos niveles territoriales.» Documento de reflexión sobre la dimensión regional y local en Europa del Praesidium, dirigido a la Convención. Bruselas, 29 de enero de 2003.

²² M. IZU.: «Democracia municipal ¿sin autonomía local?» *Diario de Noticias*, 15 de abril de 1999.

En el sistema anglosajón los municipios y otros entes locales se consideran gobiernos y en consecuencia tienen una autonomía según la peculiar acepción de este término en aquel sistema (*self government*). En los países anglosajones se habla de gobierno Local; entes locales como gobierno no como Administración²³.

Consecuencia del modelo francés ha sido la fragmentación y mantenimiento del concepto de *pequeño municipio* mayoritario en el sistema continental europeo. La atomización ha supuesto como consecuencia, que no todos los entes locales tengan la capacidad suficiente para la gestión de los asuntos públicos. Este problema, sin embargo, no es exclusivo en el sistema francés por cuanto ambos modelos han tenido que adoptar medidas para evitar la dispersión municipal, bien mediante ley²⁴, bien a través de sistemas de asociación voluntaria de municipios.

IV. LA AUTONOMÍA LOCAL EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL²⁵

1. Tratamiento constitucional de la autonomía local

Las propuestas contenidas en la Carta Europea de la Autonomía Local y la asunción del Principio de Subsidiariedad entre Administraciones, de su artículo 4. 3º, implica la profundización en la descentralización territorial y la consolidación del estatuto jurídico de los Entes Locales mediante las correspondientes garantías jurisdiccionales. Es evidente que si el Constituyente reconoce la autonomía local, se está configurando una garantía de autonomía local, con su correspondiente derecho reaccional impugnatorio de los actos que le fuesen contrarios a su núcleo esencial para poder invocar su vulneración ante el Tribunal de Justicia.

El artículo 137 de la Constitución de 1.978, reconoce la autonomía de las Corporaciones Locales para la gestión de sus respectivos intereses. Una autonomía que, en palabras del Tribunal Constitucional, se configura como un «poder

²³ M. BAENA DEL ALCÁZAR, ob. cit.

²⁴ Reino Unido, Suecia y Bélgica.

²⁵ E. FLIQUETE LLISO, «Las Corporaciones Locales en el Estatuto de Autonomía. Un enfoque autonomista para definición de su marco competencial» en *Revista de Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* · Departamento Derecho Constitucional y Ciencia Política, Universidad de Valencia nº 34/35. Valencia, 2001. pp. 197-208.

limitado; autonomía no es soberanía, ni puede aquel principio oponerse al de unidad, pues cada organización territorial dotada de soberanía es parte del todo»²⁶. Y es, precisamente, en su relación con las restantes entidades territoriales, y desde la concreta determinación del alcance de sus respectivas autonomías, donde se puede definir el ámbito de ejercicio de la autonomía local. De esta forma la autonomía local se estructura a partir de la restricción competencial que el constituyente ha determinado al atribuir expresamente todo el ámbito competencial del Estado y de las Comunidades Autónomas para, desde esas parcelas indisponibles para las entidades locales, diferir la configuración de la autonomía local a la libre decisión de las otras dos entidades territoriales.

En efecto, la autonomía local sólo puede entenderse en relación con los otros dos entes territoriales básicos, que, junto a las entidades locales, conforman la estructura territorial del Estado: el Estado y las Comunidades Autónomas. La autonomía local no determina la existencia de un ámbito de competencias propias y exclusivas reservadas a las entidades locales, frente a los demás entes territoriales; por el contrario, implica de forma necesaria la coexistencia de diferentes niveles de gobierno, exenta de toda exclusividad. En esa necesaria confluencia de autonomías, prima, por voluntad del propio constituyente, la del Estado y la de las Comunidades Autónomas. Ello es así tanto por la concreta determinación de competencias en sede constitucional de Estado y Comunidades Autónomas (y su correlativa defensa vía proceso constitucional, expresamente determinado en la Constitución), como por la configuración legal de la autonomía local, diferida al legislador sectorial.

En definitiva, la configuración constitucional de la autonomía local no conduce sino a su subordinación respecto al Estado y a las Comunidades Autónomas, pues son los cuerpos legislativos de éstos los que deben dotar de contenido a la autonomía local, con las restricciones competenciales que se derivan del texto constitucional con el reconocimiento de las titularidades exclusivas de materias de Estado y Comunidades Autónomas. Así, al mero reconocimiento de la autonomía local en el artículo 137 de la Constitución se une una parca regulación del gobierno y de la administración local en los artículos 140 al 142.

La Constitución se limita a la nominación de cuestiones esenciales dirigida a la constitucionalización de los aspectos básicos de las entidades locales, y su garantía institucional que «opera tanto frente al Estado como frente a los

²⁶ Sentencia Tribunal Constitucional 4/1981, de 2 de febrero.

poderes autonómicos»²⁷, y difiere de la posición del Estado y Comunidades Autónomas, que gozan de la preferencia del Constituyente en la articulación de la distribución competencial de ambas en los artículos 148 y 149 C.E., y que culmina con la expresa protección de su autonomía en los artículos 161 y 162 C.E., frente a la omisión de un listado de materias propias de los Entes Locales. El Estado y las Comunidades Autónomas distribuyen sus respectivas competencias mediante la nominación de materias propias y exclusivas, y de materias susceptibles de transferencia, en los artículos 148 y 149 C.E. Dicha distribución competencial se completa y garantiza con la inclusión, como contenido básico, del desarrollo de las competencias propias de las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos de Autonomía integrándose en el bloque de constitucionalidad, y su correspondiente protección constitucional en los artículos 161 y 162 —Recurso de inconstitucionalidad y conflicto positivo—.

El desigual tratamiento de los entes territoriales en la Constitución de 1.978, sigue la tradición constitucional europea, que históricamente ha relegado a un segundo plano la regulación de las entidades locales bajo la fórmula de remisión al legislador sectorial. La justificación del municipio como entidad natural, parecía no hacer necesario atender a su problemática jurídico constitucional, frente a las otras entidades más artificiales Estado y Comunidades Autónomas, que requerían de mayor atención normativa²⁸.

También debe tenerse en cuenta la propia evolución del Estado de las Autonomías, mucho más pendiente de la transición pacífica desde el modelo centralista hasta la actual configuración autonómica —con las lógicas tensiones de ajuste que el propio desarrollo constitucional se ha encargado de minorar—, y justificado en el mantenimiento del modelo establecido por la propia Constitución, al ser el punto de arranque de un nuevo concepto de estructura estatal. La diferencia de tratamiento constitucional tiene plena justificación en la importancia de la cristalización del proceso autonómico y en la reducción progresiva de la figura del Estado aparato a favor de las Comunidades Autónomas, tal y como avanza la pormenorizada regulación constitucional de ambas, asumiendo que la importancia del proceso comprometía tanto la nueva fórmula de Estado como la vigencia del Estado Constitucional.

Estas circunstancias a su vez operan con la falta de un protagonismo de las Entidades Locales en el proceso constituyente, y con la carencia de un peso

²⁷ Sentencia Tribunal Constitucional 213/1988, de 11 de noviembre.

²⁸ V. FRANCH FERRER y J. MARTÍN CUBAS, «Un municipio para un nuevo milenio», en *Un Pacto Local para el siglo XXI. Una visión abierta desde la Comunidad Valenciana*, Fundació Vives per l'Humanisme i la Solidaritat, Valencia, 2.000.

específico relevante de los municipios y provincias en la configuración del nuevo estado constitucional. Relegados a una posición conformista y de mera gestión durante la transición, herencia del reciente pasado centralista, no es hasta principios de los años 80, tras las elecciones municipales de 1.979 y con el comienzo de los movimientos asociacionistas de las entidades locales, cuando se hacen valer sus primeras reivindicaciones competenciales.

Con todo, el Tribunal Constitucional justifica la desigualdad en el trato constitucional de las entidades locales en la función constitucional del legislador estatal, el cual debe «garantizar los mínimos competenciales que dotari de contenido y efectividad a la garantía de la autonomía local, ya que no descende a la fijación detallada de tales competencias, pues el propio Estado no dispone de todas ellas. De ahí que esa ulterior operación quede deferida al legislador competente por razón de la materia»²⁹.

El constituyente se limita a establecer la garantía de la autonomía local, para que el legislador sectorial determine y desarrolle competencias susceptibles de atribución a las entidades locales. En su consecuencia, la delimitación del contenido competencial de los municipios tiene su eje fundamental en la garantía institucional que asegura el núcleo de su autonomía en la C.E., en su artículo 137, que es un límite indisponible para el legislador ordinario, estatal y autonómico, con la consecuencia jurídica de la protección de ese núcleo de autonomía frente a actos del legislador que pudieran vulnerar el ámbito de las competencias y atribuciones. La protección del núcleo de autonomía de los Entes Locales es una clara invocación de la garantía jurisdiccional respecto a los actos del legislador, tanto desde una perspectiva positiva instrumentada como respeto del núcleo esencial de la autonomía, como negativa mediante los mecanismos reactivos de protección de ese núcleo esencial contra los actos del legislador.

Desde el principio de garantía institucional de la autonomía local se debe instrumentar su configuración legal a través del legislador sectorial. A estos efectos, «El ámbito de los poderes autónomos está circunscrito a la «gestión de sus respectivos intereses», y esa gestión se ejerce en el marco del ordenamiento. Es la ley, en definitiva, la que concreta el principio de autonomía de cada tipo de entes, de acuerdo con la Constitución. Y, como consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la nación, asimismo proclamados por aquélla, la Constitución contempla la necesidad de que el Estado quede

²⁹ Sentencia Tribunal Constitucional 214/89, de 21 de diciembre F.J. 3º).

colocado en una posición de superioridad (entre otros, arts. 150.3, 155 y 148.1, 2 CE)»³⁰.

La remisión al legislador ordinario debe entenderse conferida al que, por razón de la materia, ostente las competencias para su desarrollo, de tal forma que la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas determina la titularidad en la concreción del ámbito de ejercicio de la autonomía local. La superioridad del Estado, como consecuencia del principio de unidad y de supremacía del interés de la nación, no empece las facultades de desarrollo legislativo por parte las Comunidades Autónomas, y conduce a la necesaria delimitación competencial entre ambos entes para, en su caso, concluir con la definitiva determinación competencial de los entes locales³¹.

2. Configuración legal de la autonomía local

Resulta determinante para la configuración del contenido de la autonomía local la conjunción de facultades atribuidas en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía respecto a las entidades locales, conformándose el desarrollo legislativo sectorial desde el marco del bloque de constitucionalidad, a la luz del principio de autonomía local. A estos efectos, el artículo 149.1º.18ª, de la Constitución, atribuye al Estado la competencia exclusiva en el establecimiento de «Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas», las cuales suponen la regulación de las bases del régimen local como fórmula para la atribución competencial material básica de las Entidades Locales. Por su parte,

³⁰ Sentencia Tribunal Constitucional 4/1981, de 2 de febrero.

³¹ «...El principio básico de que el Estado puede delegar o transferir directamente competencias a las Corporaciones Locales ni es necesariamente el único posible dentro del marco constitucional que permite al legislador estatal otras opciones para la regulación de las relaciones entre el Estado y los entes locales, ni puede interpretarse en términos que desconozcan las competencias que en materia de régimen local tienen atribuidas determinadas Comunidades Autónomas...», «...Los municipios y provincias tienen autonomía, constitucionalmente garantizada, para la gestión de sus respectivos intereses, siendo obra de la ley la determinación de cuáles sean estos intereses; por lo que si alguna CA ha asumido la competencia exclusiva en materia de régimen local, es a ella a quien corresponde la regulación del régimen jurídico de las Corporaciones Locales de su territorio...», «...El traspaso a Comunidades Autónomas de tales competencias debe ir acompañado, de otra parte, de los medios financieros que requiere su ejercicio (art. 150.2, CE), en tanto que lo que, de acuerdo con el precepto impugnado, ha de traspasarse a las Corporaciones Locales a las que se transfieren o delegan funciones o servicios son créditos presupuestarios renovables, por tanto, anualmente...» (Sentencia Tribunal Constitucional 84/1982, de 23 de diciembre).

son las Comunidades Autónomas las que disponen de la mayoría de competencias que afectan al núcleo de interés de las Entidades Locales.

La consecuencia de esta fórmula de distribución competencial justifica la periodificación del desarrollo del principio de autonomía local: una primera fase, estatal, reguladora del régimen básico de las entidades locales y dirigida al establecimiento de criterios uniformes de impulso de la autonomía local, en el ejercicio de competencias exclusivas del artículo 149.1^o.18^a, de la Constitución, y una segunda, autonómica, para la transformación de la Administración local en Gobierno local. A la primera fase corresponde el desarrollo legislativo del sistema competencial de las entidades locales, Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, así como la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, y la Ley 39/1.988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, y culmina con las «Medidas para el desarrollo del Gobierno Local»³² —el Pacto Local—, que sienta las bases del proceso de avance en la llamada segunda descentralización. A la segunda fase, autonómica, corresponde la concreta articulación de las competencias de las entidades locales por parte de las Comunidades Autónomas, a partir de las normas básicas dictadas por el Estado: Pactos Locales autonómicos.

La remisión constitucional al íntegro desarrollo por el legislador sectorial del sistema de Régimen Local desemboca en la Ley 7/1.985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, como configuración legal del ámbito de autonomía local que goza de la cualidad de protección constitucional que otorga el artículo 137 C.E. a las Entidades Locales. Así, la Ley de Bases de Régimen Local afirma, en su Preámbulo, que «esta norma desarrolla la garantía constitucional de la autonomía local» para dotar a la propia ley de Bases de una «función ordinal que, al estarle reservada o, lo que es igual, vedada a cualesquiera otras normas, presta a su posición en el ordenamiento jurídico en su conjunto una 'vis' específica, no obstante su condición formal de ley ordinaria», y en definitiva arrogándose la calificación de «marco definidor de la autonomía local» identificando el título constitucional para el establecimiento de dicho marco en el artículo 149.1, 18^o, C.E., en relación con el 148.1, 2^o, del texto fundamental, resultando la concreción del ámbito competencial de la autonomía local de acción conjunta del bloque normativo integrado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía, según la concreta distribución de la potestad legislativa en la materia.

³² BOE del 22 de abril de 1999.

La propia Ley 7/1.985 define así su posición en el ordenamiento desde la conciencia del carácter de norma de desarrollo constitucional que asume, y con un hálito de trascendencia tal vez no propio para una ley formalmente ordinaria, que traduce su peculiar configuración en el marco jurídico de los Entes Locales. En sus artículos 25 y 26, la Ley 7/1.985 establece el contenido de las competencias de los Municipios, desde una primera declaración genérica en el apartado 1º del artículo 25, «promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a establecer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal», ciertamente abierta a cualesquiera otras materias que las que aparecen enunciadas en el número 2º del mismo artículo, así como a la prestación de tantos servicios públicos fuesen precisos sin sujeción al nominativo de los mismos en el artículo 26. La Ley 7/1985. Respecto a los Municipios y las provincias establece además la posibilidad de atribución de nuevas competencias por Ley del Estado y de las Comunidades Autónomas, remitiendo a las legislaciones sectoriales, estatal y autonómica, la concreción de todo el marco competencial de las Entidades Locales que inicialmente se establece en la Ley 7/1985.

De ello procede establecer que la norma legal básica de desarrollo del marco competencial de las Entidades Locales es la Ley 7/1985, sirviendo la misma como concreción de las competencias derivadas del artículo 137 C.E. Y desde dicha norma constitucional quedan dotadas de una garantía institucional, por ser la manifestación de la autonomía local que el citado precepto consagra a favor de las Entidades Locales. Sin embargo todo el orden competencial de las Entidades Locales no puede quedar agotado con la Ley 7/1895, sino que la remisión a la legislación sectorial por la propia norma de Bases, determina la ulterior actuación de legislador para su concreta determinación.

Ciertamente la regulación básica de las Entidades Locales no tiene su culminación en la Ley 7/1895. Así, la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, y el paquete de «Medidas para el desarrollo del Gobierno Local» son, en esencia, manifestación competencial del Estado en un tratamiento común de las Administraciones, pero sobre todo, en el impulso del principio de autonomía de las entidades locales. Las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de Régimen Local, en definitiva, están circunscritas al marco regulador básico contenido en las citadas normas, según ordena el texto constitucional, pudiendo llegar a afirmarse que la voluntad del legislador estatal está ordenada al desarrollo del principio de autonomía local por las Comunidades Autónomas.

El cauce del proceso tiene como única vía el principio pactista iniciado entre Estado, las Comunidades Autónomas, los municipios y las Provincias en la

efectividad del principio de Autonomía Local, a través del Pacto Local, pues la Constitución legitima una concepción articulada de la autonomía como participación de diversas instancias territoriales de gobierno en la ordenación y prestación de los servicios públicos³³. Resultaría así garantizado del principio de autonomía local, desde el establecimiento de las competencias mínimas y el reconocimiento del derecho a la gestión de sus intereses propios en la Constitución, determinando mediante legislación básica del Estado cuales son los criterios esenciales dirigidos a que el legislador sectorial, tanto estatal y autonómico, pueda concretar las competencias propias de las Entidades Locales.

V. LA AUTONOMÍA LOCAL EN LA CONSTITUCIÓN EUROPEA

1. Antecedentes

El reconocimiento de la autonomía local en el ordenamiento comunitario tiene su antecedente en el artículo 6.3 del Tratado de la Unión³⁴: «La Unión respetará la identidad nacional de los Estados miembros». La estructura interna y la determinación del reparto competencial en los diferentes niveles de poder, es materia propia de los Estados miembros indisponible para la Unión, y deben ser respetados por cuanto forman su identidad nacional.

En el Tratado de la Unión, el derecho de participación de las autoridades locales y regionales en la definición de políticas y decisiones de la Unión

³³ Para J. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, «La ilimitada discrecionalidad atribuida a los legisladores sectoriales ha provocado fracasos en la tarea atributiva de competencias. Así pues, parece evidente la incapacidad de los mecanismos arbitrador por la Ley de Bases para hacer frente a las cada vez mayores demandas de los ciudadanos; limitaciones que se refieren tanto al nivel de atribución competencial como a la capacidad financiera de las Corporaciones Locales. Ante esta situación se ha ido desarrollando en los últimos tiempos una pluralidad de iniciativas dirigidas a replantear las relaciones que deben regir en la posición respectiva de las comunidades autónomas y de las entidades locales. el punto común de estas iniciativas consiste en destacar la necesidad de impulsar un proceso de signo descentralizador hacia las entidades locales, una vez comprobado que la consolidación de las Comunidades Autónomas les ha permitido alcanzar una situación en la que gestionan un elevado volumen de gasto público». «Pacto Local y Administración Única», en *Un Pacto Local para el siglo XXI. Una visión abierta desde la Comunidad Valenciana*, F. Fundació Vives per l'Humanisme i la Solidaritat, Valencia, 2000.

³⁴ Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht, el 7 de febrero de 1992, y modificado por Tratado de Niza.

Europea es una contribución ordenada a cumplir objetivo del artículo 1 del Tratado: «las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible» y está al servicio del objetivo del principio de subsidiariedad según se establece en el artículo 5 del Tratado de la Comunidad Europea, que estipula que en los ámbitos que no sean de su competencia, la Comunidad intervendrá sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente a nivel nacional, y regional o local³⁵.

Las conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo celebrado en Hensilki los días 10 y 11 de diciembre de 1999, dotaron de un impulso vital a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad³⁶ y al de transparencia y eficacia de las instituciones europeas que, posteriormente, fueron recogidos por el Tratado de Niza el 26 de febrero de 2001, en particular, en el apartado 6 de la Declaración número 23, relativa al futuro de la Unión³⁷. El acuerdo sobre revisión de los Tratados para adaptación de las instituciones de la Unión, ya puesto de manifiesto en Hensilki, supuso una reforma institucional que abría las puertas al debate sobre el futuro de la Unión, incorporada como Declaración 23 en el Tratado de Niza. La periodificación de los trámites preparatorios efectuada en el Tratado de Niza, aplazaba al Consejo Europeo de Laeken la concreta determinación de los trabajos de reforma, que debería culminar en una Conferencia Intergubernamental.

El Tratado de Niza, además, sentaba las bases de la reforma de la Unión, por cuanto situaba como uno de los objetivos preferentes el establecimiento de un nuevo marco competencial entre los Estados y la Unión, a la luz del principio de subsidiariedad, con correspondientes implicaciones en las entidades locales, tanto en la función aplicativa de las normas comunitarias, como en su misión ejecutiva y de gobierno local, y, según la estructura interna de cada Estado, en

³⁵ Dictamen Comité de las Regiones 14 de noviembre de 2001, sobre «La participación de representantes de los gobiernos regionales en los trabajos del Consejo de la Unión Europea y del Comité de las Regiones en los Consejos informales».

³⁶ «23.- El Consejo Europeo ha acogido con satisfacción el informe de la Comisión titulado 'Legislar mejor' que confirma la prioridad que otorga a los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad y a la plena aplicación del Protocolo correspondiente del Tratado». Asimismo, el Protocolo número 7, anejo al Tratado de Amsterdam, sobre aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

³⁷ Tratado de Niza, de 26 de febrero de 2001.- «6. La Conferencia, al seleccionar estos temas de reflexión, reconoce la necesidad de mejorar y supervisar permanentemente la legitimidad democrática y la transparencia de la Unión y de sus instituciones, con el fin de aproximar éstas a los ciudadanos de los Estados miembros.».

lo referente a las competencias que las entidades locales tuvieran atribuidas por el ordenamiento interno.

Fue en la Declaración del Consejo Europeo de Laeken, de 15 de diciembre de 2001, sobre el futuro de la Unión Europea³⁸, donde se evidenciaron los términos de la reforma a acometer: la determinación de las competencias y la eficacia en su ejercicio, la aplicación del principio de subsidiariedad en ese marco competencial y el papel de las regiones—y de las entidades locales si así lo prevé la legislación interna— en la aplicación de las políticas de la Unión. Ya en los primeros pasos de la futura reforma de Europa se evidenciaba que las regiones y las entidades locales iban a desempeñar un papel fundamental al aplicar el principio de subsidiariedad, que les abría las puertas a una posición reivindicativa ante la Unión sobre el futuro protagonismo de las entidades locales en el proceso de construcción europea.

Dentro del proceso de reforma de las instituciones de la Unión, el Libro Blanco de la Comisión sobre Gobernanza Europea de 27 de julio de 2000, es parte fundamental de la renovación iniciada en Niza³⁹. La interacción entre la

³⁸ Declaración de Laeken.- El futuro de la Unión Europea (15 diciembre 2001): «II. Los retos y reformas en una Unión renovada.- Una primera serie de preguntas que deben plantearse se refiere al modo de hacer más transparente el reparto de competencias. ¿Podríamos a tal fin hacer una distinción más clara entre tres tipos de competencias: las competencias exclusivas de la Unión, las competencias de los Estados miembros y las competencias compartidas de la Unión y los Estados miembros? ¿A qué nivel se ejercitan las competencias de la manera más eficaz? ¿Cómo aplicar aquí el principio de subsidiariedad? ¿No debería precisarse que toda competencia que no esté atribuida por los Tratados a la Unión corresponde a la competencia exclusiva de los Estados miembros? ¿Cuáles serían las consecuencias? La siguiente serie de preguntas tiene por objeto, dentro de este marco renovado y respetando el acervo comunitario, determinar si hay que proceder a un reajuste en el reparto de competencias. ¿De qué manera pueden tomarse como guía las esperanzas del ciudadano? ¿Qué misiones podrían derivarse de ello para la Unión? y, a la inversa, ¿qué tareas sería preferible confiar a los Estados miembros? ¿Qué modificaciones a las distintas políticas es necesario introducir en el Tratado? Por ejemplo, ¿cómo formular una política exterior común y una política de defensa más coherentes? ¿Hay que reactualizar las tareas de Petersberg? ¿Deseamos adoptar un enfoque más integrado en lo que se refiere a la cooperación policial y en materia penal? ¿Cómo reforzar la coordinación de las políticas económicas? ¿Cómo podemos intensificar la cooperación en los ámbitos de la inserción social, el medio ambiente, la salud y la seguridad alimentaria? Por el contrario, ¿no debe confiarse la gestión cotidiana y la aplicación de la política de la Unión de modo más explícito a los Estados miembros y, allí donde su Constitución lo prevea, a las regiones? ¿No deben obtener garantías de que no se atentará contra sus competencias?».

³⁹ Dictamen del Comité de las Regiones de 9 de octubre de 2003 sobre «Las propuestas del CDR para la Conferencia Intergubernamental». Considerando 1.5: «el Libro Blanco de la Comisión Europea sobre la gobernanza europea constituye el reconocimiento de que la UE ha entrado en un sistema de gobernanza a múltiples niveles y que en consecuencia debe

Unión y los Estados con los organismos regionales y locales y la sociedad civil para la elaboración de políticas de la Unión, es materia prioritaria, cuya responsabilidad incumbe principalmente a los Estados. La Comisión por su parte deberá establecer un diálogo con organismos regionales y locales al elaborar las políticas y en la aplicación de la legislación comunitaria. El Libro Blanco plantea la reforma de la gobernanza⁴⁰, proponiendo una nueva fórmula de utilización de los poderes otorgados por los ciudadanos a la Unión, basada en los principios de apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia y el reforzamiento de los principios de proporcionalidad y subsidiariedad.

Merece especial atención, en lo referente al protagonismo de las entidades locales, la mención que se realiza en el epígrafe 3.1, del apartado III, del Libro, en el cual, expresamente, reclama mayor participación de las autoridades regionales y locales en las políticas de la Unión. Esta participación se propone a través del diálogo con asociaciones europeas y nacionales de las administraciones regionales y locales, con pleno respeto al ordenamiento constitucional de cada Estado.

Sin embargo, la Resolución del Parlamento Europeo sobre el Libro Blanco de la Comisión «La Gobernanza Europea», de 29 de noviembre de 2001, sitúa los problemas fundamentales de un hipotético reconocimiento de la Autonomía local como principio básico a integrar en el sistema comunitario. Así considera que «los principios de competencia exclusiva (artículo 5 del Tratado UE y párrafo primero del artículo 5 del Tratado CE), subsidiariedad (párrafo segundo del artículo 2 del UE y párrafo segundo del artículo 5 del Tratado UE), proporcionalidad (apartado 4 del artículo 6 del Tratado UE y párrafo tercero del artículo 5 del Tratado CE) y respeto de la identidad nacional de los Estados miembros (apartado 3 del artículo 6 del Tratado UE) limitan claramente la delegación horizontal de competencias a las instancias reguladoras autónomas de la UE, así como la delegación vertical de competencias y labores directamente por parte de la Unión a nivel regional y local en el marco de una mayor participación de las autoridades regionales y locales en las políticas de la Unión⁴¹, tal y como reconoce la Comisión⁴².

reforzarse el papel de los ámbitos de gobierno locales y regionales y el respeto de sus competencias».

⁴⁰ Libro Blanco de la Gobernanza Europea: «El concepto de gobernanza designa las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia». Bruselas, 25 de julio de 2001, página 8.

⁴¹ Libro Blanco, apartado 3.1.

⁴² Resolución del Parlamento Europeo, de 29 de noviembre de 2001, apartado L.

La participación de las entidades locales en la elaboración de las políticas europeas⁴³ debe ser garantizado, no por la Unión, sino por los Estados, a partir de sus ordenamientos constitucionales. No cabe el establecimiento de delegaciones directas de competencias a las entidades locales, pues se vulneraría la estructura básica de la Unión y violaría los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, pues corresponde a los Estados miembros la decisión sobre su propia organización interna⁴⁴. El papel de las entidades locales se debe encauzar a través de la consulta prelegislativa y el control postlegislativo, y del diálogo con las Asociaciones de municipios.

He aquí el principal criterio seguido por el constituyente europeo para la configuración de la Autonomía Local en la Constitución. El artículo I-5.1 del texto constitucional añade respecto a su antecedente, el artículo 6.3 del Tratado de la Unión Europea⁴⁵, «...también en lo referente a la autonomía local y regional», como elemento inherente a la estructura fundamental política y constitucional de los Estados. La fórmula de reconocimiento constitucional de la autonomía local y su definitiva extensión, estuvo, no obstante, precedida por amplios debates en el seno de las Instituciones y de la Convención, desde dos ópticas diferenciadas respecto al futuro papel de los entes locales en la Unión.

Una primera, que aspiraba al reconocimiento de la autonomía local como un principio básico de la Unión y que implica la determinación de un esquema competencial en el Proyecto de Constitución donde las entidades locales asuman funciones de ejecución de competencias públicas y una participación directa en el proceso legislativo mediante el mandato del ordenamiento comunitario dirigido a los Estados. La referencia de esta postura se encontraría en la Carta Europea de Autonomía Local y en las nuevas disposiciones del Consejo de Europa defendidas por el Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa respecto a la Carta Europea de la Autonomía Regional y a la Carta Mundial de Autonomía Local. Los principales defensores de esta línea de defensa serán las Asociaciones europeas y nacionales de las administraciones regionales y locales, el Consejo de Europa y el Comité de las Regiones.

La segunda postura es la defensa de las entidades locales a través de la interacción entre la Unión y los Estados con los organismos regionales y locales y la sociedad civil, basada en el diálogo en la elaboración de políticas y en la aplicación de la legislación comunitaria, desde el pleno respeto al ordenamiento

⁴³ Libro Blanco, apartado 3.1.

⁴⁴ Resolución del Parlamento Europeo, de 29 de noviembre de 2001, ordinal 25.

⁴⁵ Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht, el 7 de febrero de 1992, y modificado por Tratado de Niza.

constitucional de cada Estado. La participación de las entidades locales debe ser garantizado, no por la Unión, sino por los Estados, a partir de sus ordenamientos constitucionales. La hipótesis del reconocimiento de la autonomía local en el proyecto constitucional no podría alterar la estructura interna de los Estados ni, por ello, ordenar un nuevo esquema competencial diferente al establecido en cada Estado. Es la posición que hará oficial la Convención, y que asume la Comisión y el Parlamento Europeo.

El sustrato sobre el cual se van a asentar ambas posturas es el proceso de reforma de la Unión impulsado en Niza y Laeken. La apertura a la participación de las entidades locales en el futuro de la Unión discurrirá en ambas direcciones en el trámite constituyente, hasta la redacción del artículo I-5.1 de la Constitución.

2. Aportaciones del Consejo de Europa

No obstante, los posicionamientos de las entidades locales para la defensa su papel en el proceso de decisión de las instituciones, ya habían comenzado a avanzarse en el seno del Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa⁴⁶.

El Consejo de Europa, fue la primera institución que tomó postura en la defensa del papel de las entidades locales, con la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985, proponiendo un modelo legislativo a los Estados firmantes que afianzase el contenido de dicha autonomía y su garantía. Posteriormente, la Carta de 1992 pasa a centrar la actuación del Consejo de Europa en la definición de los derechos de los ciudadanos europeos en un modelo tipo municipal. En el mismo año, la Carta para la participación de los jóvenes en la vida municipal y regional sigue tomando en la ciudadanía y en los entes locales la referencia para la construcción europea.

La labor del Consejo de Europa continuó con los trabajos del Proyecto de «Carta Europea de la Autonomía Regional» —en complemento de la Carta Europea de Autonomía Local—, la «Carta de Derechos y Deberes de los Ciudadanos» y la «Carta Mundial de Autonomía Local». Asimismo, las recomendaciones efectuadas por el Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa números 98 y 118, de 2000, sobre el Proyecto de la Carta Mundial y especialmente, las Resoluciones del Consejo de Europa sobre el Proyecto de la

⁴⁶ Desde 1994, órgano consultivo del Consejo de Europa, sustituyendo a la Conferencia de Poderes Locales y Regionales de Europa.

Carta Europea de Autonomía Regional⁴⁷. En concreto la número 146, de 10 de junio de 2002, que incide en la necesidad de reforzamiento del principio de subsidiariedad, coherenciando los principios de flexibilidad, eficacia, transparencia y responsabilidad con el ejercicio de las competencias públicas por los diferentes niveles de gobierno y Administración más próximos al ciudadano.

Para el Consejo de Europa, el reparto de las competencias entre el nivel central, regional y local es una realidad que determina la particular importancia de las entidades locales en la ejecución de las competencias públicas, por lo que se hace necesario un reforzamiento de la posición de éstas para que contribuyan en la toma de decisiones en los asuntos que les afecten. Será la conferencia ministerial de Hensilki, celebrada los días 27 y 28 de junio de 2002, donde se apruebe un proyecto de instrumento jurídico sobre Autonomía Regional basado en el proyecto de Carta Europea de la Autonomía Regional del Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa.

Otras posturas expresamente favorables a la participación de las regiones y de los entes locales en la definición de las políticas y las decisiones de la Unión Europea son las que constan en la Declaración de la Asamblea de Regiones de Europa sobre regionalismo en Europa, en el debate sobre el Informe del Grupo de trabajo creado por el Secretario General del Consejo (informe Trumpf, Piris, Bruselas 1999), «El funcionamiento del Consejo en la perspectiva de una Unión ampliada» —con la declaración de los Estados federales alemanes y austriacos a favor de la participación de las regiones en los trabajos del Consejo— y en las iniciativas de la Asamblea de las Regiones, que han manifestado enérgicamente la petición de participación de regiones y entidades locales en la actividad legislativa europea⁴⁸.

3. Aportaciones del Comité de las Regiones

El Comité de las Regiones, fundado en 1994 por el Tratado de la Unión Europea (Maastrich)⁴⁹, órgano consultivo compuesto por representantes de las

⁴⁷ La posición del Comité de las Regiones sobre la Carta Europea de Autonomía Regional consta en el Dictamen del Comité de las Regiones de 13 de diciembre de 2000, sobre la «Recomendación del Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa sobre la Carta europea de autonomía regional».

⁴⁸ Dictamen del Comité de las Regiones de 14 de noviembre de 2001.

⁴⁹ Artículo 263 de la versión consolidada del Tratado de la Comunidad Europea. «El Tratado de la Unión crea 'un comité de carácter consultivo compuesto por representantes de los entes regionales y locales'. Los miembros del Comité son nombrados por el Consejo (por mayoría

autoridades regionales y locales de Europa, fue creado para garantizar el respeto de las identidades y prerrogativas regionales y locales y su participación en los procesos políticos de la Unión. La labor desplegada por el Comité de las Regiones en la formulación de propuestas para su debate en el proceso constituyente ha servido de fundamento a los progresos experimentados en el texto del Proyecto, principalmente en cuanto al papel del propio Comité de las Regiones y sobre a la posición de las regiones y entidades locales como actores de la Unión.

Desde el primer momento el Comité de las Regiones interesó el debate en las Instituciones sobre delimitación competencial, aplicación de los principios de subsidiariedad, proporcionalidad y proximidad, y sobre el papel a desempeñar el propio Comité de las Regiones en el proceso de reforma de la Unión.

Las primeras propuestas del Comité de las Regiones⁵⁰, tuvieron como frente el fortalecimiento de la participación del Comité de las Regiones en el proceso legislativo de la Unión. Así, el Dictamen del Comité de las Regiones de 15 de septiembre de 1999, sobre «La aplicación de la legislación de la UE por las regiones y los entes locales» enfatizaba la responsabilidad de las entidades locales en la aplicación de la legislación comunitaria, y por consiguiente, su participación necesaria en el proceso legislativo de la Unión Europea como vía de legitimidad democrática y eficacia del acto legislativo. Junto a determinadas recomendaciones sobre la posible participación de las entidades locales y

cualificada a raíz de la entrada en vigor del Tratado de Niza), a propuesta de los gobiernos respectivos. Desde su creación, uno de los principales retos del Comité ha consistido en representar toda la riqueza y diversidad de la realidad regional y local en la Unión». Documento de reflexión sobre la dimensión regional y local en Europa del Praesidium, dirigido a la Convención. Bruselas, 29 de enero de 2003.

⁵⁰ Además de los Dictámenes que se citan, procede la referencia a otros Dictámenes, informes y Resoluciones anteriores del Comité de las Regiones, que sentaron las bases en la posición del Comité para la implicación de los entes locales y regionales en la definición de las políticas europeas: Dictamen sobre «Revisión del Tratado de la Unión Europea» (CDR 136/95); Dictamen complementario sobre «La aplicación del principio de subsidiariedad en la Unión Europea» (CDR 282/96); informe «Los poderes regionales y locales, actores de la unión política de Europa» (CDR 282/96); Dictamen sobre el tema «Hacia una verdadera cultura de la subsidiariedad: un llamamiento del Comité de las Regiones» (CDR 302/98); Resolución de 3 de junio de 1999 sobre la «Conferencia Intergubernamental» (CDR 54/99). Y posteriores, como la «Declaración final» que los miembros del Comité de las Regiones, los presidentes regionales y los alcaldes de las ciudades y municipios europeos aprobaron con motivo de la Conferencia «Nuevas formas de gobierno en Europa: hacia más democracia y proximidad», celebrada en Lille el 9 de noviembre de 2000 (CDR 379/2000) y Resolución «Resultados de la Conferencia Intergubernamental de 2000 y el debate sobre el futuro de la Unión Europea» (CDR 430/2000).

regionales en el proceso legislativo de la Unión, a través de sus Gobiernos nacionales, señala la necesidad de reforzar la eficacia de la participación del Comité de las Regiones en los trámites legislativos: la consulta obligatoria al Comité de las Regiones por parte de la Comisión en la fase preparatoria del proceso legislativo comunitario, y, por parte de los Estados miembros, en procesos legislativos que afectasen de manera significativa a los ciudadanos.

En el Dictamen del Comité de las Regiones de 16 de febrero de 2000 sobre «El proceso de elaboración de una Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea», se identifica la autonomía local con el concepto de ciudadanía europea y, en consecuencia, «sería conveniente que la Carta de derechos fundamentales incluyera, de una forma u otra, los principios de la autonomía local tal como quedan definidos en el artículo 3 de la Carta Europea de la autonomía local del Consejo de Europa». Aparece, por primera vez, la reivindicación de la autonomía local como dimensión política del derecho fundamental a participar en asuntos públicos, mediante su ejercicio a través de la elección de las autoridades locales.

Por su parte, el Dictamen del Comité de las Regiones, de 17 de febrero de 2000, sobre la Conferencia Intergubernamental del 2000, partiendo del Dictamen «Hacia una nueva cultura de la subsidiariedad: un llamamiento del Comité de las Regiones»⁵¹, fundamenta en contenido del principio de subsidiariedad a partir de la prioridad del nivel local en la toma de decisiones. En este Dictamen, el Comité pasa a efectuar las primeras reivindicaciones concretas dirigidas a la Conferencia Intergubernamental:

1. En aplicación del principio de subsidiariedad, la Unión Europea deberá otorgar un margen de actuación amplio a las entidades locales como nivel de decisión más próximo a los ciudadanos.
2. La Unión Europea deberá consultar a las entidades locales y regionales sobre las políticas comunitarias que tengan repercusiones importantes para ellas, antes de decidir y aplicar las estrategias políticas.
3. La modificación del artículo 5 del Tratado de la Unión para que además de los límites de las competencias de la Unión y de los Estados miembros se tome en consideración el estatuto especial de los gobiernos regionales y locales.
4. La participación en igualdad con el Parlamento Europeo del Comité de las Regiones en la Conferencia Intergubernamental para ejercer influen-

⁵¹ CDR 302/98.

cia directa en la elaboración de los instrumentos jurídicos que se determinarán en la Conferencia.

5. El reconocimiento expreso de la autonomía local en el ordenamiento comunitario como principio común a todos los Estados miembros.
6. La concesión del estatuto de Institución de la Unión al Comité de las Regiones, en el sentido del apartado 1, del artículo 7, del Tratado.

A las anteriores peticiones, de febrero de 2000, se añaden las contenidas en el Dictamen del Comité de las Regiones de 14 de noviembre de 2001, sobre «La participación de los representantes de los gobiernos regionales en los trabajos del Consejo de la Unión Europea y Comité de las Regiones en Consejos informales». Las líneas maestras de las posiciones del Comité de las Regiones en su pretensión participativa de las entidades locales quedan claramente definidas ante la Unión al reclamar no sólo la implicación de los Estados miembros en el reconocimiento de la participación de las entidades locales a través de los gobiernos nacionales, sino también al exigir la participación activa y directa de las entidades locales en sede comunitaria. Los representantes de los entes territoriales deberían participar en el Consejo a través de las delegaciones de los Estados miembros, consagrando esta fórmula de participación mediante un Protocolo Anexo al Tratado.

El ofrecimiento formal al Comité de las Regiones para su participación en la Convención Europea nacido de Laeken, en calidad de observador activo, fue el medio idóneo para que las propuestas del Comité pudieran ser objeto de debate en las sesiones de la Convención⁵². Asimismo, el diálogo que la participación abría entre las Instituciones y el Comité supuso la emisión de varios Dictámenes de contenido directamente destinado a su inclusión en el Proyecto constitucional.

El Dictamen del Comité de las Regiones de 13 de marzo de 2002 sobre el «Informe del Parlamento Europeo sobre la delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros» es una muestra del peso específico que el Comité de las Regiones había alcanzado en el trámite constituyente. El

⁵² Documento de reflexión del Praesidium de 29 de enero de 2003 dirigido a la Convención: «Se invitará en calidad de observadores a tres representantes del Comité Económico y Social y a tres representantes de los interlocutores sociales europeos, a los que se añadirán, en nombre del Comité de las Regiones, seis representantes (que el Comité de las Regiones designará de entre las regiones, las ciudades y las regiones con competencia legislativa), así como el Defensor del Pueblo Europeo. A invitación del Praesidium podrán tomar la palabra ante la Convención el Presidente del Tribunal de Justicia y el Presidente del Tribunal de Cuentas.».

Dictamen citado responde a una consulta del Parlamento Europeo, destinada a fijar posición de esta Institución sobre la estructura competencial de la Unión y el proceso para la integración de la autonomía de los entes locales ante la Convención. Con esta oportunidad, el Comité de las Regiones lanza un firme alegato para la defensa del reconocimiento la autonomía de las entidades locales: a través de la aplicación del principio de subsidiariedad, se deberá garantizar la autonomía local.

Aún más allá, el Comité considera que el reparto de competencias entre los Estados, la Unión y las regiones y entidades locales, depende, esencialmente, de la propia Unión Europea. Reclama mayor responsabilidad política a los entes locales mediante una nueva distribución de responsabilidades en la Unión. Y para ello, indica la necesidad de establecer un sistema donde se garanticen las competencias de los entes locales dentro de la Unión mediante un estatuto propio. La autonomía local debe ser un principio común de la Unión, dentro del respeto al ordenamiento constitucional interno de los Estados miembros. Y encomienda la defensa de este principio al Comité de las Regiones, que deberá transformarse en Institución de la Unión, reconociéndose competencias más allá de las puramente consultivas, y, de entre ellas, el derecho de recurso ante el Tribunal de Justicia.

En pleno proceso constituyente, el Dictamen del Comité de las Regiones de 10 de octubre de 2002 sobre «El camino hacia una Constitución para los ciudadanos europeos» insiste en la necesidad de que se dote de un margen de discrecionalidad a los entes locales para aplicar las políticas comunitarias, a través del reconocimiento del principio general de autonomía local, que se aplicará en los Estados miembros a través de normas y reglamentos internos.

Pero el principal referente en la posición del Comité de las Regiones sobre la defensa de la autonomía de las entidades locales, se encuentra en su Dictamen, de 21 de noviembre de 2002, sobre «El papel de las regiones en la construcción europea», emitido previa consulta efectuada por el Parlamento Europeo, de 3 de septiembre de 2002, respecto a la iniciativa del Parlamento de elaborar un informe sobre el papel de los entes locales y regionales en la construcción europea. El Dictamen se muestra abiertamente crítico con el documento de trabajo elaborado por el Parlamento, calificándolo de «poco sensible hacia el hecho regional». De un modo esquemático se pueden resumir las propuestas del Comité en la siguientes:

1. Añadir los principios de autonomía regional y local a los principios comunes de la Unión, dentro del respeto a lo ordenamiento constitucional interno de los Estados miembros. El principio de subsidiariedad es garantía de la autonomía local.

licos que se deter-

el ordenamiento
s miembros.

al Comité de las
el Tratado.

las contenidas en
e 2001, sobre «La
es en los trabajos
nes en Consejos
de las Regiones
dan claramente
de los Estados
idades locales a
icipación activa
representantes de los
as delegaciones
ación mediante

tipación en la
or activo, fue el
bjeto de debate
a participación
los Dictámenes
to constitucio-

2002 sobre el
etencias entre
eso específico
stituyente. El

Convención: «Se
ómico y Social y
se añadirán, en
de las Regiones
a legislativa), así
tomar la palabra
del Tribunal de

2. Potenciar la participación de los entes locales y regionales en los procesos decisorios y aumentar su participación en la preparación y aplicación de las políticas europeas, mediante la consulta sistemática a los entes locales y regionales y sus asociaciones en el período prelegislativo y mediante el refuerzo del papel del Comité de las Regiones en el proceso de toma de decisiones políticas.
3. Inclusión de los entes locales dentro de las referencias que se efectúen en el nuevo Tratado a la materia Subsidiariedad.
4. Fortalecimiento del papel del Comité de las Regiones como garante de la aplicación del Principio de Subsidiariedad. Reconocimiento del estatus de institución, facultad de acceso ante el Tribunal de Justicia en defensa de sus prerrogativas y del principio de subsidiariedad; derecho a dirigir preguntas orales y escritas a la Comisión Europea; fortalecimiento de las funciones del Comité que vayan más allá de las meramente consultivas que ejerce en la actualidad, mediante el otorgamiento de un derecho de «veto suspensivo» en aquellos casos de consulta obligatoria y cuando las disposiciones jurídicas de la UE supongan una carga financiera para los entes locales y regionales; Poder asistir al diálogo entre el Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión en el marco del procedimiento de codecisión para los casos de consulta obligatoria previstos en el Tratado.
5. Reconocimiento del derecho de recurso ante el Tribunal de Justicia a los entes locales cuando se vean perjudicados en sus competencias por los órganos de la Unión.
6. Incorporación de la Carta Europea de Autonomía Local al acervo comunitario en el nuevo marco constitucional de la Unión con objeto de construir una Unión Europea basada en los principios de democracia y transparencia.

Este catálogo de reivindicaciones del Comité de las Regiones sirvió de base a las propuestas de asociaciones de autoridades locales y regionales⁵³, del Parlamento Europeo y de la Comisión, que se presentaron en la reunión del

⁵³ Asamblea de las Regiones de Europa (ARE), Asociación de Regiones Fronterizas de Europa (ARFE), Asociación de Regiones Ultraperiféricas (ARUP), Asociación Europea de Representantes Electos de Zonas de Montaña (AEEM), Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales Europeas (CALRE), Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE), Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas de Europa (CRPM), EUROCITES, Comité de coordinación de regiones con poder legislativo (REGLEG).

Grupo de Contacto «Regiones y entidades locales» de la Convención, de fecha 30 de enero de 2003. Asimismo, tuvo su eco e influencia en las manifestaciones de algunas asociaciones de entidades locales y regionales, como Arco Latino⁵⁴ (asociación de administraciones supramunicipales de Francia, España, Italia y Portugal) que, en lo esencial, reitera⁵⁵ las peticiones del Comité de las Regiones, o la Conferencia de Presidentes de los Parlamentos de las Regiones Capitales en la Unión Europea⁵⁶ donde se subraya la importancia de la autonomía local en el proceso de democratización de Europa y pide la integración de la Carta Europea de Autonomía Local del Consejo de Europa en los tratados de la Unión Europea.

4. Aportaciones del Parlamento Europeo

Por su parte, el Parlamento Europeo ya había mostrado su preocupación sobre el papel que deberían desempeñar las entidades locales en la construcción europea. La Presidencia del Parlamento Europeo, el 5 de septiembre de 2002, encargó a la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento la elaboración de un informe sobre el papel de los poderes regionales y locales en la construcción de la Unión Europea, siendo designado ponente Giorgio Napolitano⁵⁷. El informe Napolitano fue presentado ante el Parlamento Euro-

⁵⁴ «Arco Latino es una asociación que reúne a 56 administraciones locales de segundo nivel de Francia, Italia, España y Portugal y cuyo objetivo principal se centra en la definición de una estrategia común de desarrollo integral del territorio del Mediterráneo occidental» <<http://www.arcllati.net>>.

⁵⁵ «Que la Constitución Europea haga referencia al principio de Autonomía Local y que incorpore la Carta Europea de Autonomía Local en el marco de los principios inspiradores de la Unión Europea; reorientar el carácter estatal que ha marcado hasta ahora el modelo institucional comunitario; implicar efectivamente a las regiones y, en concreto, las autoridades locales en el proceso de definición y puesta en marcha de las políticas europeas; refuerzo del Comité de las Regiones en el seno de las Instituciones Comunitarias (convertirlo en órgano pleno en el marco de las Instituciones Comunitarias con decisiones vinculantes y con legitimidad procesal para proceder judicialmente, convertirlo en el organismo de tutela y de garantía del principio de subsidiariedad con poderes de control y de acudir, en caso de violación de un acto comunitario y no sólo en el caso de vulneración de las prerrogativas del CdR por parte de otros organismos comunitarios, al Tribunal de Justicia de las Comunidades» <<http://www.arcllati.net>>.

⁵⁶ Cuarta Conferencia celebrada en Berlín, del 23 al 25 de febrero de 2003.

⁵⁷ Presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo, fue designado ponente en la reunión de la Comisión de 18 de junio de 2002.

peo el 4 de diciembre de 2002⁵⁸, y acogido en su Resolución sobre «el papel de los poderes regionales y locales en la construcción europea»⁵⁹.

El informe toma referencia en el ya citado Dictamen del Comité de las Regiones, de 21 de noviembre de 2002, sobre el papel de los poderes regionales y locales en la construcción europea destacando el importante papel de las entidades locales en la unificación europea, al acercar la Unión Europea a sus ciudadanos a través de la Administración local y por su función aplicativa del Derecho europeo a escala regional y ejecutiva de las políticas comunitarias. Desde este valor fundamental, el informe reclama la protección de la autonomía local, basada en los principios de democracia, proximidad y descentralización del poder y la participación de las colectividades locales en el proceso de toma de decisión desde la fase de preparación de las políticas y actos comunitarios.

Las propuestas del Parlamento Europeo dirigidas al Consejo, a la Comisión, al Comité de las Regiones, a los Parlamentos de los Estados miembros y de los países candidatos, así como a la Convención Europea, son las siguientes:

1. La Unión Europea debe formular nuevos métodos participativos que reconozcan el papel fundamental de las colectividades locales y regionales, en particular en el proceso de preparación de las decisiones comunitarias y en la aplicación de las políticas de la Unión, lo que reforzará la adhesión de los ciudadanos al desarrollo del proyecto de integración europea.
2. En las disposiciones pertinentes de la Constitución Europea se debe reconocer el papel de las regiones, las provincias, los municipios y toda organización territorial que forme los Estados miembros, con vistas a la consecución de los objetivos de la Unión Europea. Que la Constitución Europea defina de manera precisa el ejercicio, la aplicación y el control del principio de subsidiariedad y que los Estados miembros que refuercen los mecanismos internos de participación de las regiones y de las colectividades territoriales.
3. La incorporación en el nuevo marco constitucional de la Carta Europea de Autonomía Local como parte del acervo comunitario.
4. Pide a la Comisión que, en la preparación de los actos legislativos y en la elaboración de las políticas comunitarias, asocie plena y constantemente a quienes deben aplicarlas, correspondiendo al marco nacional definir las

⁵⁸ <http://europa.eu.int/futurum/documents/other/oth130103_es.pdf>.

⁵⁹ 2002/2141, Publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea el Martes 14 de enero de 2003.

modalidades de asociación de las colectividades regionales y locales a este trabajo preparatorio.

5. Pide a la Convención que garantice que las regiones y otros entes territoriales, a la luz del principio de subsidiariedad y en caso de que un acto comunitario haya infringido directamente sus prerrogativas, puedan defender sus derechos ante el Tribunal de Justicia bajo la autoridad del Estado miembro de que se trate, de conformidad con su Constitución.

Culmina el informe con una serie de propuestas dirigidas a la Convención, para incluir enmiendas a los Tratados, y entre otras: la expresa mención de la autonomía local, en el artículo 6. 3, del Tratado de la Unión Europea, como una manifestación de identidad nacional de los Estados miembros; añadir un artículo 10 bis nuevo al Tratado de la Comunidad Europea, en el cual se reconozca la participación de los poderes locales en la realización de los objetivos de la Unión; o añadir un último inciso en el artículo 211 del Tratado de la Comunidad Europea, en el cual la Comisión asuma desarrollar su actividad en cooperación con las colectividades regionales y locales.

5. El proceso constituyente

Las reuniones de la Convención comenzaron con su sesión inaugural el 28 de febrero de 2002. Formada por las principales partes interesadas en el debate sobre el futuro de la Unión, la Convención consta de representantes de los jefes de Estado o de gobierno de los Estados miembros, representantes de los jefes de Estado o de gobierno de los países candidatos a la adhesión, representantes de los parlamentos nacionales de Estados miembros, representantes miembros del Parlamento Europeo, y representantes de la Comisión Europea. En calidad de observadores asisten el Comité Económico y Social, el Comité de las Regiones, los interlocutores sociales y el Defensor del Pueblo Europeo⁶⁰.

Durante los meses de marzo de 2002 y hasta julio de 2003, la Convención mantuvo sesiones plenarias mensuales, en la sede del Parlamento Europeo en Bruselas. La articulación de los trabajos se efectuó, siguiendo las pautas marcadas en Laeken, a través de los Grupos de Trabajo: (I) Subsidiariedad; (II) Carta; (III) Personalidad Jurídica; (IV) Parlamentos Nacionales; (V) Competencias Complementarias; (VI) Gobernanza Económica; (VII) Acción Exterior; (VIII) Defensa; (IX) Simplificación; (X) Libertad, Seguridad y Justicia; (XI)

⁶⁰ <<http://european-convention.eu.int>>.

Europa Social. Asimismo se crearon tres círculos de debate sobre el Tribunal de Justicia, el Procedimiento Presupuestario y Recursos Propios.

Las primeras sesiones plenarias de la Convención⁶¹ se dedicaron al estudio y debate de las líneas genéricas de planteamiento del futuro de la Unión: Qué se espera de la Unión Europea, cuales son cometidos de la Unión, las misiones de la Unión Europea (eficacia y legitimidad), libertad, seguridad y justicia, el papel de los Parlamentos nacionales, sociedad civil, acción exterior y simplificación de los instrumentos y procedimientos.

Será a partir de la sesión Plenaria de la Convención de 4 y 5 de octubre de 2002, cuando se estudien las ponencias e informes presentados por los diferentes Grupos de Trabajo. En dicha Sesión se presentó el informe final del Grupo III (Personalidad Jurídica) y las conclusiones del Grupo I (Subsidiariedad), con el debate plenario sobre las ponencias de dichos Grupos. En la Sesión Plenaria de 28 de octubre de 2002, se presentó el informe final del Grupo II (Carta) y del Grupo IV (Parlamentos Nacionales), y el Anteproyecto de Tratado Constitucional, que había elaborado por el Praesidium.

El Anteproyecto sometido al Pleno de la Convención el 28 de octubre de 2002, era un texto de trabajo en el cual se proponía un articulado sin contenido preciso, para que fuese elaborado a través de los trabajos de la Convención con las aportaciones de los Grupos de Trabajo. Estructurado en tres partes (I.- De la arquitectura constitucional; II.- De las políticas y la realización de las acciones de la Unión; III.- Disposiciones Generales y finales), merece especial relevancia en la materia del presente estudio la omisión a toda referencia a las entidades locales en su estructura general.

En la sesión de fechas 7 y 8 de noviembre de 2002 se presentó el informe definitivo del Grupo IV (Parlamentos Nacionales) y el informe final del Grupo V (Competencias Complementarias). En la sesión de 5 y 6 de diciembre de 2002, el informe final del Grupo IX (Simplificación) y del Grupo X (Libertad, Seguridad y Justicia). En la sesión de 20 de diciembre de 2002, los informes finales del Grupo VII (Acción Exterior) y VIII (Defensa). Tras el debate sobre funcionamiento de las instituciones en la sesión de 20 y 21 de enero de 2003, se llega a la importante sesión plenaria de 6 y 7 de febrero de 2003, en la cual se presenta el Proyecto de los artículos 1 al 16 del Tratado Constitucional, el informe final del Grupo XI, y el documento de reflexión elaborado por el Praesidium sobre «La dimensión regional y local en Europa».

⁶¹ Sesiones plenarias de la Convención de febrero a septiembre de 2002, inclusive.

Para la preparación de los debates de la sesión plenaria de 6 y 7 de febrero de 2003, se elaboraron dos documentos, dirigidos a la Convención, sobre regiones y entidades locales. El primero, elaborado por el Praesidium, llamado «La dimensión regional y local en Europa». El segundo, la síntesis de los Trabajos del Grupo de Contacto «Regiones y entidades locales». Ambos documentos estaban destinados a ser debatidos en la Convención en una sesión consagrada al estudio del futuro de las entidades locales en la Unión. Es por ello que los trabajos constituyentes en lo referente a las entidades locales se centraron en la sesión de 6 y 7 de febrero, y de su debate surge el resultado de la configuración de las entidades locales en el texto del Proyecto de la Constitución Europea.

El documento de reflexión del Praesidium «La dimensión regional y local en Europa»⁶², planteaba a la Convención una serie de cuestiones para su posterior debate en la sesión plenaria de 7 y 8 de febrero de 2003. En concreto, respecto a las entidades locales, se proponían dos líneas de trabajo:

1. La posible inclusión en la Constitución de una referencia explícita a la autonomía local
2. La forma de participación de las entidades locales en la elaboración y ejecución de las políticas de la Unión, a través de la colaboración y la consulta.

Respecto a la primera línea de trabajo, se propuso estudiar la inclusión, en los primeros artículos de la Constitución, del reconocimiento de la dimensión local en la Unión, por cuanto la única referencia que se había efectuado era la del Preámbulo de la Carta de los Derechos Fundamentales⁶³. El Praesidium era consciente de la insuficiencia de la única mención prevista en la Constitución sobre el respeto de la identidad de los Estados miembros y de la organización de sus poderes públicos, y apoyaba su propuesta en las conclusiones del Grupo de Trabajo V (Competencias Complementarias) donde se proponía dar mayor transparencia a lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 6 del Tratado de la Unión Europea, precisando que los elementos esenciales de la identidad nacional incluyen, entre otros, las estructuras fundamentales y las funciones esenciales de los Estados miembros, en particular su estructura política y constitucional, incluido el autogobierno local y regional⁶⁴.

⁶² CONV 518/03, de 29 de enero de 2003.

⁶³ La Unión contribuye a la preservación y al fomento de sus valores comunes dentro del respeto de «la identidad nacional de los Estados miembros y de la organización de sus poderes públicos en el plano nacional, regional y local».

⁶⁴ «Respeto de la identidad nacional de los Estados miembros»: El grupo deliberó sobre la manera de aclarar que la Unión respeta ciertas responsabilidades clave de los Estados

La segunda línea de trabajo planteaba la aplicación de técnicas de gestión descentralizada, el principio de colaboración y los mecanismos de consulta,

miembros. Obtuvo un fuerte respaldo el desarrollo del principio fundamental, recogido en la actualidad en el apartado 3 del artículo 6 del TUE, de que la UE respetará las identidades nacionales de sus Estados miembros. El objetivo consistiría en aportar una mayor transparencia sobre cuáles son los elementos esenciales de la identidad nacional que la UE debe respetar el ejercicio de sus competencias. Los debates del Grupo versaron sobre dos ámbitos primordiales de las responsabilidades nacionales:

- las estructuras fundamentales y las funciones esenciales del Estado miembro, por ej. a) la estructura política y constitucional, incluido el autogobierno local y regional, b) la ciudadanía nacional, c) el territorio, d) el régimen jurídico de las iglesias y las asociaciones religiosas, e) la defensa nacional y la organización de las fuerzas armadas, f) el régimen lingüístico.
- las decisiones básicas de orden público y los valores sociales del Estado miembro, por ej. a) la política de distribución de los ingresos, b) la imposición y recaudación de los impuestos personales, c) el sistema de prestaciones sociales, d) el sistema educativo, e) el sistema de sanidad pública, f) la preservación y el desarrollo de la cultura, g) el servicio militar o social obligatorio.

Si se precisa en el apartado 3 del artículo 6 del TUE lo que constituye la identidad nacional de un Estado miembro, parece posible atender a las principales inquietudes expresadas en el Grupo y en otros lugares de salvaguardar en el Tratado el papel y la importancia de los Estados miembros y permitir al mismo tiempo el margen de flexibilidad necesaria. Con respecto a esto último, se observó que la disposición no era una cláusula de excepción. Los Estados miembros seguirán sujetos al deber de respetar las disposiciones de los Tratados. Por tanto el artículo no constituirá una definición de las competencias de los Estados miembros, lo que daría la impresión errónea de que es la Unión la que otorga competencias a los Estados miembros o de que la actuación de la Unión no puede incidir nunca en esos ámbitos. El propósito que se persigue es hacer más notorio y efectivo el principio actual de que la Unión, en el ejercicio de sus competencias, está sujeta a la obligación de respetar las identidades nacionales de los Estados miembros. La cláusula supondría un mensaje importante para los ciudadanos y constituiría una guía útil para las instituciones de la Unión en el cumplimiento de sus tareas. En caso de que se dieran competencias al Tribunal de Justicia con respecto a dicho artículo en un futuro «tratado básico de significación constitucional» el Tribunal podría ser el intérprete último de la disposición llegado el caso de que las instituciones políticas traspasaran un margen razonable de apreciación. Teniendo en cuenta las recomendaciones claras y precisas del Grupo sobre la definición de las medidas de apoyo y sobre la utilización de los artículos 94, 95 y 308 del TCE en los ámbitos propios de las mismas, hubo un amplio acuerdo en que no hacía falta citar explícitamente en la cláusula de identidad las opciones básicas de actuación de los Estados miembros.

Recomendación:

- Aumentar la transparencia de las disposiciones contenidas en el apartado 3 del artículo 6 del TUE en relación con la identidad nacional de los Estados miembros mediante la precisión de que los elementos esenciales de la identidad nacional incluyen las estructuras fundamentales y las funciones esenciales de los Estados miembros, en particular su estructura política y constitucional, incluido el autogobierno local y regional; su régimen lingüístico; la ciudadanía nacional; el territorio; el régimen jurídico de las iglesias y grupos religiosos, la defensa nacional y la organización de las fuerzas armadas». Informe Final de Grupo V, de 31 de octubre de 2002, presentado a la Convención. <<http://register.consilium.eu.int/pdf/es/02/cv00/00375es2>>.

para la participación de las entidades locales en la formulación de las políticas de la Unión, mediante su inclusión en el título VI del proyecto de Constitución —vida democrática de la Unión— y en el articulado sobre la subsidiariedad. En apoyo a esta propuesta se encontraban los trabajos de los Grupos I (Subsidiariedad) y IX (Simplificación). El Grupo Simplificación consideró que la consulta de los entes regionales y locales con antelación al proceso legislativo europeo sería un factor de mejora de la calidad de la legislación europea⁶⁵. El Grupo Subsidiariedad, por su parte, consideró que el principio de subsidiariedad se aplicaría mejor cuanto antes se tomara en consideración en el proceso legislativo; La Comisión debería consultar, lo antes posible, a la totalidad de los actores, y en particular a los entes locales y territoriales, que pueden verse directa o indirectamente afectados por el acto legislativo previsto o en fase de elaboración⁶⁶.

⁶⁵ «Calidad de la legislación.- Durante los debates del Grupo se plantearon diversas cuestiones relacionadas con este aspecto, que superan la propia modificación de los tratados y se dirigen a las instituciones que participan en las funciones legislativas. El Grupo señala a la atención de la Convención, en particular, las cuestiones siguientes: 1.-Necesidad de intensificar en todas las fases del proceso legislativo la consulta de los sectores interesados, incluidas las autoridades regionales y locales, e importancia del papel de las asociaciones y las organizaciones representativas de los sectores interesados, en calidad de «interfaces» entre los ciudadanos y los protagonistas políticos. Debe darse relieve al cometido del Comité Económico y Social y del Comité de las Regiones. 2 Las propuestas legislativas deberían acompañarse de una ficha de impacto que debería mencionar, entre otros aspectos, la consulta de los sectores interesados». Informe Final de Grupo IX, 29 noviembre de 2002, presentado a la Convención. <<http://register.consilium.eu.int/pdf/es/02/cv00/00424>>.

⁶⁶ «a.- Reforzar la consideración y aplicación del principio de subsidiariedad por parte de las instituciones que participan en el proceso legislativo durante la fase de elaboración de la propuesta del acto legislativo. El Grupo estimó que la aplicación del principio de subsidiariedad sería tanto mejor cuanto antes se tuviera este principio en cuenta durante el proceso legislativo. En la fase de elaboración de la propuesta de acto legislativo, la responsabilidad del respeto de la subsidiariedad incumbe a la Comisión. A ella le corresponde consultar lo antes posible a todos los interesados (fundamentalmente los Estados miembros, el mundo económico, las entidades locales territoriales y los interlocutores sociales) que puedan resultar, según los casos, directa o indirectamente afectados por el acto legislativo previsto o en elaboración. Al redactar su propuesta legislativa, la Comisión debería asumir una mayor obligación específica en materia de justificación de la subsidiariedad. Así, cualquier propuesta legislativa debería conllevar una ficha de subsidiariedad que contenga elementos circunstanciados que permitan apreciar el respeto del principio de subsidiariedad. Esta ficha debería contener elementos de apreciación de sus repercusiones en el plano financiero y, cuando se trate de una directiva, en la reglamentación que deberán poner en práctica los Estados miembros (a escala nacional u otras). Con objeto de concretar estas propuestas, se debería modificar el Protocolo sobre la subsidiariedad actualmente anexo al Tratado. La presentación del programa legislativo anual de la Comisión parece ser un momento significativo para un primer debate sobre la subsidiariedad.

El segundo de los documentos elaborados para su discusión en la sesión plenaria de la Convención de 6 y 7 de febrero de 2003, fue la síntesis de los Trabajos del Grupo de Contacto «Regiones y entidades locales»⁶⁷, presentadas en la reunión del Grupo celebrada el 30 de enero de 2003, con la asistencia de representantes del Comité de las Regiones, de las organizaciones europeas de poderes regionales y locales⁶⁸, del Congreso de Poderes Regionales y Locales del Consejo de Europa, así como de regiones y ciudades individuales⁶⁹.

Los miembros del Grupo de Contacto manifestaron su adhesión al documento de reflexión del Praesidium «La dimensión regional y local en Europa», asumiendo las propuestas sobre la inclusión en la Constitución de una referencia explícita a la autonomía local y sobre la participación de las entidades locales en la elaboración y ejecución de las políticas de la Unión, a través de la colaboración y la consulta. Solicitaba que los principios de democracia y libre administración de los entes locales, ya definidos en la Carta Europea de Autonomía Local, figurasen entre los valores fundamentales de la Unión; que la cohesión territorial figurase entre los objetivos de la Unión Europea; que la Unión respaldase los servicios de interés general, recordando que muchos de estos servicios los prestan los entes locales; y que la Carta Europea de Autonomía Local del Consejo de Europa fuese objeto posteriormente de una adhesión por la Unión, en cuanto ésta tuviera la personalidad jurídica que solicita la Convención.

Con los documentos de trabajo propuestos, la Resolución del Parlamento Europeo sobre «el papel de los poderes regionales y locales en la construcción europea»⁷⁰, y los dictámenes del Comité de las Regiones —en particular el de 21 de noviembre de 2002, sobre «El papel de las regiones en la construcción

Por consiguiente, el Grupo propone que dicho programa se debata en el Parlamento Europeo y en los parlamentos nacionales» Conclusiones grupo I 23 septiembre 2002 <<http://register.consilium.eu.int/pdf/es/02/cv00/00286>>.

⁶⁷ <<http://register.consilium.eu.int/pdf/es/03/cv00/cv00523es03>>.

⁶⁸ Asamblea de las Regiones de Europa (ARE), Asociación de Regiones Fronterizas de Europa (ARFE), Asociación de Regiones Ultraperiféricas (ARUP), Asociación Europea de Representantes Electos de Zonas de Montaña (AEEM), Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales Europeas (CALRE), Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE), Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas de Europa (CRPM), EUROCITES, Comité de coordinación de regiones con poder legislativo (REGLEG).

⁶⁹ Adjunto al documento se acompañaba un cuadro sinóptico de las propuestas de las asociaciones de autoridades locales y regionales, del Parlamento Europeo, de la Comisión Europea y del Comité de las Regiones.

⁷⁰ 2002/2141, Publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea el 14 de enero de 2003.

«europea», se llega a la sesión plenaria de la Convención de 6 y 7 de febrero de 2003⁷¹.

El primer asunto que se sometió a la Convención fue la presentación del Proyecto de los Títulos I, II y III (artículos 1 a 16) de la Constitución, para su estudio, formulación de enmiendas, y posterior debate en la sesión prevista de los días 27 y 28 de febrero de 2003. El Proyecto presentado por el Praesidium optaba por una mención de la dimensión regional y local de la Unión en el apartado 6 del artículo 9, con el siguiente textual: «La Unión respetará la identidad nacional de sus Estados miembros, vinculada a la estructura fundamental de éstos, y las funciones esenciales de un Estado, y en particular, su estructura política y constitucional, incluida la organización de los poderes públicos en los planos nacional, regional y local». Por su parte en el artículo 1, apartado 2, se omite toda referencia a las entidades locales, pese a utilizar el mismo textual que el artículo 9, apartado 6: «La Unión respetará la identidad nacional de sus Estados miembros».

Durante el debate sobre la dimensión regional y local, se pusieron de manifiesto las posiciones defendidas por las organizaciones representativas de entidades locales europeas, el Comité de las Regiones y el Parlamento Europeo. La postura de los miembros de la Convención incidía en el respeto del derecho de los Estados miembros de organizar por sí mismos sus estructuras internas y en la necesidad de respetar la diversidad de esas estructuras, reconociendo de forma unánime la importancia de la dimensión regional y local en Europa. La Convención llegó a un amplio consenso a favor de que esta realidad quede consagrada en los primeros artículos de la Constitución, como se proponía en el informe Napolitano del Parlamento Europeo.

Respecto a la inclusión en los primeros artículos de la Constitución, del reconocimiento de la dimensión local en la Unión —propuesta contenida en el documento de reflexión del Praesidium—, la fórmula contenida en el Proyecto de Constitución no satisfacía las pretensiones de los miembros de la Convención. Si bien la previsión sobre la referencia a los poderes locales del artículo 9 apartado 6 del Proyecto tuvo favorable acogida, algunos convencionales propugnaron dotarle de un mayor valor, presentándose varias propuestas: a.- Mención en el artículo 1 del Proyecto; b.- Expresa consagración del principio de autonomía local; c.- Inclusión de una referencia a la Carta europea de la autonomía local del Consejo de Europa, o permitir la adhesión de la Unión a

⁷¹ Informe resumido de 13 de febrero de 2003 de la Sesión Plenaria de la Convención celebrada el 6 y 7 de febrero de 2003. <<http://register.consilium.eu.int/pdf/es/03/cv00/cv00548es03.pdf>>.

dicho Convenio; d.- Referencia a los planos regional y local en el protocolo sobre la Subsidiariedad.

Respecto a la participación de las entidades locales en los procesos de formulación de las políticas de la Unión y en el trámite legislativo, se defendió la necesaria consulta a las entidades locales en el momento de la preparación de la legislación o de las políticas comunitarias, asumiendo las propuestas de los Grupos «Subsidiariedad» y «Simplificación», especialmente por lo que atañe a la consulta previa. La Convención propuso incluir adecuadamente la consulta de los entes territoriales de la Unión, en los ámbitos que les afecten, en el título VI de la Constitución («De la vida democrática de la Unión») y en la parte dispositiva relativa a la subsidiariedad.

La conclusión del debate de la sesión plenaria dejaba patente la voluntad de la Convención en tres puntos:

1. La Unión debe respetar la competencia de cada Estado para decidir acerca de sus estructuras internas y de la organización de los poderes públicos en los planos regional y local.
2. La inclusión en los primeros artículos de la Constitución de una referencia a la realidad de la dimensión regional y local de la Unión.
3. Contemplar en el Título VI de la Constitución, relativo a la vida democrática de la Unión, y en el protocolo sobre la subsidiariedad, la consulta a los entes regionales y locales.

La sesión plenaria de la Convención de 27 y 28 de febrero de 2003, estudió y debatió las enmiendas presentadas a los Títulos I, II y III (artículos 1 a 16) de la Constitución. El artículo 1, apartado 2, fue objeto de treinta enmiendas⁷² con una única pretensión: precisar que la identidad nacional comprende las estructuras constitucionales, la organización de los poderes públicos a nivel local y regional y la autonomía local. Asimismo, el artículo 5, apartado 2, fue objeto de dos enmiendas⁷³ para que se permitiese la adhesión de la Unión a otros convenios celebrados en el marco del Consejo de Europa —como la Carta Europea de Autonomía Local—. Respecto al artículo 9, apartado 6, se presentó una enmienda⁷⁴ para que hiciese referencia expresa a las competencias regionales y municipales.

⁷² Entre otras las de Eckstein-Kovács; McCormick; Chabert y cinco convencionales; M. Michel y cinco convencionales; Rupel; Katiforis; Serracino, Inglot e Inguanez.

⁷³ Eckstein-Kovács y Szajer.

⁷⁴ Teufel.

Las enmiendas presentadas, y el resultado de los debates plenarios, dieron lugar a la modificación del texto del Proyecto de Constitución. Con fecha 24 de mayo de 2003, el Praesidium remitió el Texto revisado de la Parte I del Proyecto a la Convención modificando el texto inicial e integrando algunas de las enmiendas presentadas, y fue sometido al Pleno de la Convención en su sesión de 5 de junio de 2003.

Así, el Praesidium suprime la antigua referencia del artículo 1, apartado 2, del primer Proyecto, uniéndolo al apartado 6 del artículo 9, que desaparece, en la nueva redacción del artículo 5, apartado 1, «atendiendo a numerosas sugerencias acogidas favorablemente en las sesiones plenarias adicionales de los días 5 y 26 de marzo». En los comentarios del Praesidium al artículo 5, apartado 1, se indica que «en este artículo se funden, sustituyéndolos, el apartado 2 del artículo 1 y el apartado 6 del artículo 9, del proyecto anterior, integrándose en él los apartados relativos a la cooperación leal procedentes del antiguo proyecto del artículo 8, en calidad de elementos adicionales de un artículo de carácter general sobre las relaciones de la Unión con los Estados miembros»⁷⁵. El resultado es el texto definitivo del artículo I-5, apartado 1, de la Constitución Europea: «la Unión respetará la igualdad de los estados miembros ante la Constitución, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional»⁷⁶.

VI. LA AUTONOMÍA LOCAL EN LA CONSTITUCIÓN EUROPEA

Para los entes locales, el proceso constituyente y la definitiva redacción del Proyecto de Constitución, han consagrado el respeto de la autonomía local y regional, el reconocimiento de la diversidad cultural y lingüística, la integración de la cohesión territorial en los objetivos de la Unión, el reconocimiento de la importancia de la democracia de proximidad en la Unión, la nueva definición del principio de subsidiariedad, la consulta anticipada a asociaciones representativas y de la sociedad civil en relación con la presentación de propuestas legislativas⁷⁷.

⁷⁵ Proyecto de Constitución, Volumen I, remitido por el Praesidium a la Convención, de 24 de mayo de 2003.

⁷⁶ Redacción definitiva del «Tratado por el que se establece una Constitución para Europa», de 29 de octubre de 2004.

⁷⁷ Dictamen del Comité de las Regiones de 9 de octubre de 2003 sobre «Las propuestas del CDR para la Conferencia Intergubernamental».

La Constitución europea no debe interferir en las normas constitucionales de cada Estado. En tanto las Constituciones de todos los Estados no determinen la posición de las entidades locales y configuren el contenido de la autonomía local, la Constitución Europea no puede intervenir. Para la Constitución Europea la autonomía local es materia propia de los Estados miembros, por formar parte de su identidad nacional. De ahí que no se deba forzar una situación jurídica aplicable a las entidades locales que pudiese ser contraria al concepto de los mismos en los Estados miembros. El Tribunal de Justicia ha recordado en varias ocasiones⁷⁸ que no compete a las instituciones de la Unión pronunciarse sobre el reparto de competencias internas de cada Estado miembro.

La Constitución europea evita los tradicionales problemas que representa el reconocimiento de un haz competencial a unas entidades locales heterogéneas en recursos y dimensiones. Las diferentes capacidades de las entidades locales para ejercer competencias núcleo de su autonomía local, si hubiesen sido reconocidas en la Constitución, conllevaría la necesaria actuación de la Unión contra las entidades locales que ejerciesen de modo insuficiente o insatisfactorio dichas competencias, reconocida en el caso de que no se cumpliesen los objetivos encomendados. La intervención de los Estados y de la propia Unión en aplicación del principio de subsidiariedad en supuestos de ineficacia de las administraciones locales, vulneraría, de esta forma, el principio de autonomía local. Así el texto constitucional omite toda mención al contenido del principio y a su configuración, optando por la definición a partir de la finalidad del servicio y no de la titularidad de la competencia.

La fórmula del artículo I-5, apartado 1, de la Constitución Europea no constituye una definición de competencias de los Estados miembros, lo que daría la impresión errónea de que es la Unión la que otorga competencias a los Estados o de que la actuación de la Unión no puede incidir nunca en esos ámbitos. El propósito que persigue es hacer más notorio y efectivo el principio actual de que la Unión, en el ejercicio de sus competencias, está sujeta a la obligación de respetar las identidades nacionales de los Estados miembros⁷⁹.

⁷⁸ El Dictamen 2/94 del Tribunal de Justicia Europeo de 28 de marzo de 1996, que precisa que, en el estado actual del Derecho comunitario, la Unión no dispone de las competencias necesarias para adherirse al Convenio Europeo de Autonomía Local porque esta adhesión implicaría la inserción de la Comunidad en un sistema institucional internacional distinto y la introducción del conjunto de las disposiciones del Convenio Europeo de Autonomía Local en el ordenamiento jurídico comunitario.

⁷⁹ Informe Final de Grupo V, de 31 de octubre de 2002, presentado a la Convención. <<http://register.consilium.eu.int/pdf/es/02/cv00/00375es2>>

constitucionales
os no determinen
de la autonomía
la Constitución
s miembros, por
deba forzar una
e ser contraria al
al de Justicia ha
ones de la Unión
la Estado miem-

que representa el
es heterogéneas
ntidades locales
i hubiesen sido
ión de la Unión
e o insatisfacto-
cumpliesen los
a propia Unión
neficacia de las
o de autonomía
lo del principio
a finalidad del

n Europea no
mbros, lo que
petencias a los
nunca en esos
vo el principio
stá sujeta a la
s miembros⁷⁹.

que precisa que,
as competencias
ue esta adhesión
nacional distinto
o de Autonomía

vención. <http://

Así, la autonomía local se configura como una manifestación de la diversidad de las estructuras internas de los Estados miembros, formando parte de sus facultades de organización, elemento propio de los Estados. Los elementos esenciales de la identidad nacional incluyen las estructuras fundamentales y las funciones esenciales de los Estados miembros, en particular su estructura política y constitucional, incluido el autogobierno local y regional.