

FEDERALISMO, REGIONALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN LOCAL COMO PRINCIPIOS ESTRUCTURALES DEL ESPACIO CONSTITUCIONAL EUROPEO

Markus Kotzur*

Traducido del alemán por Miguel Azpitarte Sánchez

SUMARIO:

- 1.- *Introducción. Planteamiento del problema.*
- 2.- *La descentralización como condición de un poder público justo y legítimo. La descentralización más allá del Estado*
- 3.- *Análisis singular de los principios de descentralización.*
- 4.- *Resumen.*

1. INTRODUCCIÓN. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Tanto el regionalismo español como el federalismo alemán son estructuras descentralizadoras de un orden constitucional que asegura la unidad política. En las siguientes páginas quiero indagar las ventajas que la Europa en proceso de constitucionalización puede obtener de estos dos modelos, análisis que presento a partir de una doble hipótesis: si el federalismo, el regionalismo y la autonomía local se utilizan como principios organizativos¹

* Profesor de Derecho Público de la Universidad de Bayreuth.

¹ Que la Unión Europea no sea un Estado ni vaya a ser un Estado impide desde el principio el uso del concepto "derecho de la organización del Estado". Respecto a la negación de cualquier cualidad estatal de la UE, *J. Isensee, Integrationsziel Europastaat?*, FS U. Everling, Bd. I, 1995, 567 y sig, 569 (Que nos pone en guardia frente a la "Profecía del Estado

en el contexto de un proceso constituyente europeo, entonces partimos de una perspectiva normativa. Si simplemente describimos las realidades federales, regionales y locales existentes, o sea, aquellas que se desarrollan en el “espacio constitucional”² de la Unión Europea, el Consejo de Europa y la OSCE, destaca en ese instante una perspectiva esencialmente empírico-descriptiva. Ciertamente, en esta doble perspectiva, la Europa post Schengen, Maastricht, Ámsterdam y Niza³ es desde hace tiempo un híbrido formado por una “realidad constitucional” y una “juridicidad constitucional”. Así, la Unión Europea se ha emancipado sustancialmente del acto de derecho internacional que la fundó⁴ y ha desarrollado su propia dinámica estructural, dinámica que hoy se encuentra sumida en la discusión sobre la necesidad de una Constitución⁵. Con menos intensidad, también es posible encontrar huellas constitucionales en el contexto del Consejo de Europa, sobre todo

europeo”), 572 (una definición en negativo de la UE: “no es un Estado”). En general, sobre el regionalismo y el federalismo en Europa: F. Esterbauer (Hrsg.), *Regionalismus*, 1979; P. Häberle, *Föderalismus, Regionalismus, Kleinstaaten* – in Europa, *Die Verwaltung* 25 (1992), 1 y sigs.; del mismo autor, *Der Regionalismus als werdendes Strukturprinzip des Verfassungsstaates und als europarechtspolitische Maxime*, AöR 118 (1993), 1 y sig; del mismo autor, *Föderalismus und Regionalismus in den Mitgliedstaaten des Europarates*, en: R. Streinz (Hrsg.), *50 Jahre Europarat: Der Beitrag des Europarates zum Regionalismus*, 2000, 61 y sigs.; für Italien A. D’Atena (Hrsg.), *Federalismo e Regionalismo in Europa*, 1994; aus Schweizer Sicht schließlich D. Thürer, *Region und Minderheitenschutz – Aufbauelemente einer europäischen Architektur?*, FS R. Bernhardt, 1995, 1337 y sigs.

² Véase editado por R. Bieber/P. Widmer *L’espace constitutionnel européen* (Der europäische Verfassungsraum), 1995. En la literatura el término es nuevamente usado, por ejemplo por D. Thürer.

³ Sobre el Tratado de Niza véase últimamente R. Gnan, *Der Vertrag von Nizza*, BayVBl. 2001, 449 y sigs.; P. Schäfer, *Der Vertrag von Nizza – seine Folgen für die Zukunft der Europäischen Union*, BayVBl. 2001, 460 y sigs.

⁴ El fundamento jurídico del proceso de integración europeo los constituye el derecho primario, esto es, tratados internacionales, vid. A. Bleckmann, *Europarecht*, 6. Ed., 1997, p. 532 y sigs. R. Streinz, *Europarecht*, 5. Ed., 2001, p. 3; Th. Oppermann, *Europarecht*, 2. Ed. 1999, p. 475, 499 y sigs.; D. Tsatsos, *Zum Prinzip einer gemeineuropäischen Verfassungsverantwortung – am Beispiel der Revisionsproblematik der Europäischen Verträge*, en: M. Morlok (coord.), *Die Welt des Verfassungsstaates*, 2001, 45 y sigs., 47.

⁵ Ya sólo la bibliografía alemana o en alemán sobre este tema es legión. Cfr. simplemente las conferencias en la Asociación de profesores de derecho del Estado sobre “Derecho constitucional europeo y nacional, VVDStRL 60 (2001) de I. Pernice (148 y sigs.), P. M. Huber (194 y sigs.), G. Lübbe-Wolff (246 y sigs.) und Ch. Grabenwarter (290 y sigs.) así como la discusión que siguió. Para España véase F. Balaguer Callejón, *La constitucionalización de la Unión Europea y la articulación de los ordenamientos europeo y estatal*, en: M. A. García Herrera (Hrsg.), *El constitucionalismo en la crisis del Estado social*, 1997; M. Azpitarte Sánchez, *El control de constitucionalidad del acceso alemán de la tercera fase de la Unión Monetaria*, REDC, núm. 55, 1999.

en el CEDH y en la OSCE. Vaya por delante que estos “momentos de cualidad constitucional”⁶ deben ser abordados con una terminología novedosa, lo que obliga a la ciencia jurídica europea a desprenderse, en parte, de los tradicionales conceptos de la teoría del estado y, en vez de perpetuar la precomprensión apoyada en el modelo nacional, fundar otra de corte europeo.

Todo esto atañe especialmente al modelo estatal de descentralización de las responsabilidades administrativas y a la división vertical de poderes. Sabemos que la autonomía local quizás tenga en Francia, Bélgica, Alemania, Gran Bretaña y Suiza un significado comparable, pero en todo caso no es idéntico. Igualmente el Estado autonómico español⁷ conforma un concepto propio de regionalismo que se diferencia del “nuovo regionalismo” italiano⁸, de los Ländern alemanes y austriacos o de los cantones suizos, y que en sus inicios se presentó como una importante novedad. Asimismo, distintas controversias siguen alimentando las disputas sobre el federalismo europeo⁹. Desde que la “Fédération européenne” obtuvo el consenso como objetivo a largo plazo del plan Schuman, al comienzo del proceso de integración europea, se vio con claridad que la concepción del federalismo configurada a lo largo de la historia alemana y cristalizada en la Ley Fundamental, era extraña a los restantes miembros de Europa¹⁰. Algo que todavía se percibe en las diferencias entre el canciller alemán G. Schroeder y el primer ministro francés L. Jospin¹¹.

⁶ D. Tsatsos, Zum Prinzip einer gemeineuropäischen Verfassungsverantwortung – am Beispiel der Revisionsproblematik der Europäischen Verträge, en: M. Morlok (Hrsg.), Die Welt des Verfassungsstaates, 2001, 45 y sigs., 57.

⁷ Sobre estos P. Cruz Villalón, Die Neugliederung des Spanischen Staates durch die “Autonomen Gemeinschaften”, JöR 34 (1985), 195 y sigs.; J. Kramer (coord.), Die Entwicklung des Staates der Autonomen in Spanien und der bundesstaatlichen Ordnung in der Bundesrepublik Deutschland, 1996.

⁸ L. Paladin, Diritto regionale, 5. Ed., 1992; P. Häberle, Ein deutscher Beitrag zur italienischen Regionalismus- bzw. Föderalismusdebatte, FS J.-F. Aubert, 1996, 483 y sigs.

⁹ A. v. Bogdandy, Supranationaler Föderalismus als Wirklichkeit und Idee einer neuen Herrschaftsform. Zur Gestalt der Europäischen Union nach Amsterdam, 1999; A. Lopez Pina, Das föderale Prinzip in der Europäischen Union, Conferencia en la Forschungsstelle für Europäisches Verfassungsrecht de la Universidad de Bayreuth el 18 de junio 2001 (cito por el manuscrito); véase también más adelante la cita 35.

¹⁰ H. Mosler, Die europäische Integration aus Sicht der Gründungsphase, FS U. Everling, Vol. II, 1995, 911 y sigs., 924; sobre la historia de la idea europea Th. Oppermann, Europarecht, 2. Aufl., 1999, § 1, sobre todo la p. 24: vom Föderalismus zum Pragmatismus: Wandel der, EU-Philosophie’ 1958-1969.

¹¹ A comienzos de 2001 se discutieron abundantemente estas tesis sobre la reforma institucional de la UE con una fuerte tendencia hacia la constitucionalización y federalización,

Y con todo, el federalismo, el regionalismo y la autonomía local, gracias a su contexto histórico y a su viva práctica, ofrecen grandes oportunidades para la Europa en construcción. Ello se debe especialmente a dos razones. Primero, estos tres conceptos tienen raíces preestatales y por ello son directamente útiles para el debate europeo, sin la necesidad de verse acompañados de otros conceptos estatales que ayuden a su comprensión. Evidentemente no queremos renunciar, ni creemos que se deba, al uso analógico de la teoría nacional del derecho constitucional. Sin embargo, lo importante es la perspectiva de recepción: se ha de evitar el traslado unidimensional de una doctrina nacional y, por el contrario, la tarea dogmática debe realizarse en un discurso constitucional europeo abierto y plural¹². En segundo lugar, el federalismo, el regionalismo y la autonomía local, tienen una estructura procedimental y principal¹³ común: no son el precipitado normativo que cierra un proceso de desarrollo, no estructuran Europa a partir de un esquema estricto. Al contrario, mantienen abiertas las bases de la estructura constitucional europea, son flexibles y funcionan como elementos a optimizar (*R. Alexy*)¹⁴. Desarrollan un *modelo ideal* que pretende lograr el mejor equilibrio para ese complejo entramado de Constituciones parciales nacionales y supranacionales que hoy es Europa¹⁵; un modelo que, obligado por la necesidad de acercarse al ciudadano y actuar con transparencia, ha de orde-

cfr. el periódico SZ del 8 de mayo de 2001, 1, 4 (punto central del debate: soberanía, federalismo, parlamento bicameral, Constitución europea). En rechazo al modelo alemán de una federación europea la reacción del primer ministro francés, *L. Jospin*, véase el SZ de 29 de mayo 2001. Ya antes, el ministro alemán de asuntos exteriores había impulsado política y científicamente el debate sobre una Constitución europea y una estructura federal con su «discurso berlinés».

¹² La clave se funda en su teoría del discurso comunicativo *J. Habermas*, *Warum braucht Europa eine Verfassung? Nur als politisches Gemeinwesen kann der Kontinent seine in Gefahr geratene Kultur und Lebensform verteidigen*, en: *Die Zeit* Nr. 27 del 28 de junio de 2001, 7.

¹³ El pensamiento por principios ha encontrado en los Estados Unidos uno de sus máximos pensadores, *R. Dworkin*, véase sobre todo su libro «*Bürgerrechte ernst genommen*» (original en inglés de 1977, la traducción alemana es de U. Wolf, 1984). Un trabajo pionero en la bibliografía alemana *J. Esser*, *Grundsatz und Norm*, 4. Ed. 1990, 87 y sigs.; *R. Alexy*, *Zum Begriff des Rechtsprinzips*, en: *W. Krawietz* (coord.), *Argumentation und Hermeneutik in der Jurisprudenz, Rechtslehre, Beiheft 1*, 1979; del mismo autor, *Rechtsregeln und Rechtsprinzipien*, ARSP, Beiheft 25 (1985), 13 y sigs. También en la lógica del pensamiento principal *F. Bydlinski* *Fundamentale Rechtsgrundsätze. Die rechtsethische Verfasstheit der Sozietät*, 1988; del mismo autor, *Juristische Methodenlehre und Rechtsbegriff*, 2. Ed. 1991. Sobre todo ello también *L. Michael*, *Der allgemeine Gleichheitssatz als Methodennorm komparativer Systeme*, 1997, 95 y sigs.

¹⁴ Véase también *P. Lerche*, *Die Verfassung als Quelle von Optimierungsgebote?*, en: *FS für K. Stern*, 1997, 197 y sigs., 208.

¹⁵ *P. Häberle*, *Das Grundgesetz als Teilverfassung im Kontext der EU/EG – eine Problemskizze*, *FS H. Schiedermaier*, 2001, 81 y sigs.

nar las relaciones entre la ciudadanía estatal y la ciudadanía europea, el Estado y Europa; un modelo que se sostiene sobre las relaciones en conexión: la descentralización de competencias, de espacios de decisión, de ámbitos de responsabilidad, son la condición y el resultado del proceso de integración, a la vez que motor de la constitucionalización de Europa. Asimismo, la dignidad humana y los derechos fundamentales a ella inherentes, que son parámetro de la legitimidad del poder público, conforman el carácter de esta tríada –federalismo, regionalismo y autonomía local– de modo que no hemos de comprenderlos sólo como elementos organizadores, sino también como condición del ejercicio legítimo y justo del poder del Estado.

2. LA DESCENTRALIZACIÓN COMO CONDICIÓN DE UN PODER PÚBLICO JUSTO Y LEGÍTIMO. LA DESCENTRALIZACIÓN MÁS ALLÁ DEL ESTADO

La vinculación que existe entre las distintas formas de descentralización y el cambio funcional del Estado moderno¹⁶ se da hoy por supuesta, ya sea en los debates internos sobre las reformas del derecho administrativo o en el debate constitucional europeo. En el contexto del derecho comunitario, la preferencia en favor de unidades de decisión descentralizadas y a ser posibles cercanas al ciudadano se funda sobre la misma teleología que el federalismo, el regionalismo o la autonomía local¹⁷. Una teleología que pretende, en primer lugar, compensar las pérdidas de identidad cultural causadas por los avances del “Estado constitucional cooperativo” (*P. Häberle*) en el ámbito supranacional, en definitiva, por la globalización, la internacionalización y la europeización. La descentralización, además, mejora las posibilidades de participación democrática y aumenta los ámbitos de decisión, lo que provoca una competencia entre soluciones alternativas y amplía el espacio para la creación normativa y su ejecución¹⁸. Sobre todo, se ha de reducir la complejidad en la toma de decisiones, de manera que se libere el

¹⁶ Cfr. por todos *K. Hesse*, *Die Welt des Verfassungsstaates-Einleitende Bemerkungen*, en: *M. Morlok* (Hrsg.), *Die Welt des Verfassungsstaates*, 2001, 11 y sigs. El contexto del cambio entre un sistema de fuentes estatal y nacional frente a uno europeo lo trata a fondo *F. Balaguer Callejón*, *Fuentes del Derecho*, Vol. 1, 1991, y Vol. 2, 1992.

¹⁷ Sobre el tema *Ch. Callies*, en: *Ch. Callies/M. Ruffert* (coord.), *Kommentar zu Eu-Vertrag und EG-Vertrag*, 1999, Art. 1 EUV, Rn. 32. En el contexto de una Europa de las Regiones *P. Häberle*, *Das Prinzip der Subsidiarität aus Sicht der vergleichenden Verfassungslehre*, *AöR* 119 (1994), 169 y sigs.

¹⁸ *H.-D. Horn*, *Experimentelle Gesetzgebung unter dem Grundgesetz*, 1989.

temor del ciudadano ante la burocracia de Bruselas y se supere la mirada crítica sobre las instituciones europeas¹⁹. No obstante, cuando se pretende que la descentralización no sea meramente un fenómeno saludable, sino un *principio estructural* en el proceso de constitucionalización de Europa²⁰, este abanico de aspectos ha de ser tratado junto al problema de la legitimidad del poder público supraestatal²¹.

Si el derecho no quiere agotarse en una deducción lógica de la idea de justicia, ésta, entonces, debe ser –de acuerdo con el famoso adagio de G. Radbruch– el concreto principio jurídico “que nos permita identificar lo que es el derecho: el derecho es la realidad cuyo sentido es servir a la justicia”²². El deseo que subyace a esta frase es universal, es válido para el orden jurídico de toda unidad política, sea estatal o supraestatal. Y es válido más aún para la Comunidad Europea, que debe su existencia, su realidad, exclusivamente al derecho. *Con la plasticidad de G. Hirsch*: “La Comunidad recibe su legitimidad, su rango político y sus pretensiones de futuro de su cualidad como comunidad de derecho. El derecho es el material del que esta hecho la Comunidad y al mismo tiempo su producto”²³.

Al leer las citas de *Radbruch* y *Hirsch* en conjunto, relacionando una con la otra, se obtiene como última consecuencia que la Comunidad es una comunidad de Derecho fundada sobre tratados²⁴, y que sus normas han de realizar la idea de justicia incluso en un grado superior al que lograban los

¹⁹ Es llamativa la apelación del Presidente de la Comisión, *R. Prodi*, Die EU muss offener werden. Brüssels Pläne für mehr Transparenz, SZ del 25. de julio 2001, 9.

²⁰ *J. Basedow*, Zielkonflikte und Zielhierarchien im Vertrag über die Europäische Gemeinschaft, FS U. Everling, VI. I, 1995, 49 y sigs., habla claramente de un “modelo descentralizado de desarrollo de los fines de las Comunidades”.

²¹ Sobre una “contextualización de la legitimidad” más allá de la estatalidad *M. Höreth*, Die Europäische Union im Legitimitätstrilemma. Zur Rechtfertigung des Regierens jenseits der Staatlichkeit, 1999, 74 y sigs.; también *G. F. Schuppert*, Überlegungen zur demokratischen Legitimation des europäischen Regierungssystems, FS D. Rauschning, 2001, 201 y sigs.

²² Rechtsphilosophie. Studienausgabe, coord. Por R. Dreier y L. Paulson, 1999, 37.

²³ Die Rolle des Europäischen Gerichtshofs bei der europäischen Integration, JöR 49 (2001), 79 y sigs., 82; sobre esta comprensión véase también *A. Janssen*, Notwendiger Wandel der Dogmatik des deutschen Staats- und Verwaltungsrechts in einem zusammenwachsenden Europa? Überlegungen zum Verständnis der Europäischen Gemeinschaft als Rechtsgemeinschaft, FS E.-W. Böckenförde, 1995, 145 y sigs.; *M. Selmayr*, Die Wirtschafts- und Währungsunion als Rechtsgemeinschaft, AöR 124 (1999), 357 ff; *R. Streinz*, Europarecht, 5. Ed. 2001, p. 78; *Th. Oppermann*, Europarecht, 2. Ed., 1999, p. 304, 391, 555.

²⁴ *J. Isensee*, Integrationsziel Europastaat?, FS U. Everling, VI. I, 1995, 567 y sigs., para la descripción de la naturaleza contractual de la Comunidad –sin ironía– valen las famosas palabras de Wontan en el “Ring” de *R. Wagner*: “Lo que eres, lo eres sólo en virtud de un contrato”.

ordenamientos nacionales antes del proceso de integración. En caso contrario el derecho de la Unión perdería su sentido y legitimidad. Por ello, la filosofía europea del derecho²⁵ debería alumbrar una idea de la justicia que atendiera a todos los elementos del proceso de unificación europea. Especial atención ha de prestarse a la cuestión de en qué medida los principios estructurales de corte descentralizador del “espacio constitucional europeo” ayudan a la realización del postulado de justicia, en especial en las relaciones entre el Estado y la Comunidad así como entre la Comunidad y el ciudadano o grupos de ciudadanos.

Una primera respuesta se puede obtener al analizar los significados que se asocian al principio de subsidiariedad²⁶. La doctrina social-católica, en especial la famosa encíclica *Quadragesimo Anno* de Pío XI, muestra de manera llamativa su ligazón con la idea de justicia²⁷. Así nos dice en el num. 79: “Lo que el hombre puede lograr por sí solo y con sus propias fuerzas, no se le debe retirar para atribuírselo a la sociedad, pues es contrario a la justicia, que aquello que las comunidades inferiores y más pequeñas pueden hacer, sea reclamado por las comunidades más amplias y superiores”²⁸.

En este párrafo la subsidiariedad es descrita como un principio general de organización de la sociedad y del Estado²⁹. Su relación con la idea de justicia es de tipo organizativo. “La justicia por medio de la organización”, se podría decir de modo resumido; algo que a su vez se vincula con la *iustitia*

²⁵ Véase por ejemplo *J. M. Broekman*, *A Philosophy of European Union Law. Positions in Legal Space and the Construction of a Juridical World Image*, 1999.

²⁶ De la amplia literatura *M. Heintzen*, *Subsidiaritätsprinzip und Europäische Gemeinschaft*, JZ 1991, 317 y sigs.; *V. J. Pipkorn*, *Das Subsidiaritätsprinzip im Vertrag über die Europäische Union*, EuZW 1992, 677 y sigs.; *H. Lecheler*, *Das Subsidiaritätsprinzip. Strukturprinzip einer europäischen Union*, 1993; *P. Häberle*, *Das Prinzip der Subsidiarität aus der Sicht der vergleichenden Verfassungslehre*, AöR 119 (1994), 169 y sigs.; *Herzog*, *Subsidiaritätsprinzip*, en: *J. Ritter/K. Gründer* (coord.), *Historisches Wörterbuch der Philosophie*, Vol. 10, 1998; *J. P. Müller*, *Föderalismus – Subsidiarität – Demokratie*, en: *M. Vollkommer* (coord.), *Föderalismus – Prinzip und Wirklichkeit*, 1998, 41 y sigs.; del mismo autor, *Subsidiarität und Menschenrechtsschutz*, en: *M. Morlok* (coord.), *Die Welt des Verfassungsstaates*, 2001, 35 y sigs.; *M. Kennner*, *Das Subsidiaritätsprotokoll des Amsterdamer Vertrages*, NJW 1998, 2871 y sigs. Una posición crítica se encuentra en *P. Pescatore*, *Mit der Subsidiarität leben. Gedanken zu einer drohenden Balkanisierung der Europäischen Union*, FS U. Everling, Vol. II, 1995, 1071 y sigs., 1071.

²⁷ Sobre el tema, fundamentalmente *P. Häberle*, *Das Prinzip der Subsidiarität aus der Sicht der vergleichenden Verfassungslehre*, AöR 119 (1994), 169 y sigs., 190 y sigs.

²⁸ La versión en latín se encuentra publicada en el *Acta Apostolicae Sedis*, 1931, 177 y sigs.

²⁹ *P. Pescatore*, *Mit der Subsidiarität leben. Gedanken zu einer drohenden Balkanisierung der Europäischen Union*, FS U. Everling, VI. II, 1995, 1071 y sigs.

distributiva. La justicia distributiva requiere previamente la existencia de una comunidad política. En esa comunidad los bienes y los costes han de repartirse –entendidos ambos no sólo como las condiciones materiales de vida, sino también como responsabilidades sociales y políticas–. Reparto, sin duda, tanto más difícil, cuanto más complejos son los distintos ámbitos que se cruzan: desde los municipios hasta las comunidades supranacionales. Sin embargo, la misma distribución de bienes puede organizarse con muy diversas condiciones de organización. Para que todo ciudadano pueda asumir sus cargas, esto es, su responsabilidad ciudadana, debe participar democráticamente. Debe saber sobre lo que decide, sobre lo que se le exige, por qué ha de asumir una responsabilidad (cercanía al ciudadano, transparencia en la decisión). En este equilibrio se armonizan los componentes de justicia de la subsidiariedad y la descentralización³⁰. La descentralización es una intervención organizadora del reparto justo de tareas y de responsabilidades.

La descentralización cumple también un papel nada desdeñable en la cuestión de la legitimidad del ejercicio del poder. La conexión que acabamos de mencionar con la justicia es *condicio sine qua non* de la legitimidad, pues la justicia deber ser el punto de legitimidad de toda actividad del poder público. Con ello se relaciona el aspecto de la división vertical de poderes, algo que la ingente bibliografía sobre federalismo subraya continuamente³¹. Se ha de destacar un tercer punto: en la cuestión del ejercicio del poder público más allá de Estado no basta con un modelo de legitimación personal-organizativo en el sentido del parlamentarismo representativo³². Por el contrario, han de interactuar elementos materiales, personales, funcionales y de autoadministración. En esta “pluralidad de pilares legitimadores”³³ cobra el Estado constitucional cooperativo su realidad y legitimidad: la opinión

³⁰ Cfr. F.-L. Kne Meyer, Subsidiarität – Föderalismus, Dezentralisation – Initiativen zu einem “Europa der Regionen”, DVBl. 1990, 449 y sigs.; la conexión entre subsidiariedad, federalismo y regionalismo también son subrayadas por B. Gutknecht, Das Subsidiaritätsprinzip als Grundsatz des Europarechts, FS H. Schambeck, 1994, 921 y sigs.

³¹ K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Ed., 1995 (reimpresión 1999), p. 231 y sigs. Igualmente en el comentario de H. Bauer, en: H. Dreier (coord.), GG-Kommentar, Vol. II, 1998, Art 20 (Bundesstaat), p. 17, así como H. Schulze-Fiellitz, en la misma obra, Art. 20 (Rechtsstaat), p. 72.

³² Cfr. B.-O. Bryde, Die bundesrepublikanische Volksdemokratie als Irrweg der Demokratietheorie, en: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 1994, 305 y sigs.

³³ J. Basedow, Zielkonflikte und Zielhierarchien im Vertrag über die Europäische Gemeinschaft, FS U. Everling, Vol. I, 1995, 49 y sigs.: “teoría pluralista de la legitimidad”; G. F. Schuppert, Überlegungen zur demokratischen Legitimation des europäischen Regierungssystems, FS D. Rauschnig, 2001, 201 y sigs.

pública se forma en el lugar donde se toma la decisión, la decisión es transparente y cercana al asunto, se atiende a todos los intereses relevantes y se estudian todas las experiencias presentes en la sociedad plural³⁴. La presentación del Estado como una entidad fundada sobre la dignidad humana y al servicio del hombre se realiza en mayor medida por su conexión con estructuras de decisión “infra y supra estatales”³⁵.

Tras esbozar este marco teórico, debemos describir más detenidamente las formas singulares de la descentralización. En cuanto que el federalismo y el regionalismo han recibido ya un tratamiento científico suficiente³⁶, por razones de economía y espacio sólo subrayaremos algunos de sus aspectos. En la parte final, con mayor detalle, atenderemos a la autonomía local, tradicionalmente un principio estructural muy descuidado en el nivel comunitario, pero que ahora vuelve a aparecer en el espacio constitucional europeo.

3. ANÁLISIS SINGULAR DE LOS PRINCIPIOS DE DESCENTRALIZACIÓN

3.a. *El federalismo*

a.1) *Algunos aspectos del debate actual sobre el federalismo en su contexto histórico y de desarrollo.*

La idea de organizar federalmente la Comunidad europea no es –como ya señalé en la introducción– una novedad³⁷. Relevantes políticos y científicos de la época fundacional, convencidos de que la lógica de un proceso histórico en pos de la unificación de Europa desembocaría finalmente en una federación, creyeron en una arquitectura federal para la Comunidad. Su visión se apoyaba en el ideal de los “Estados Unidos de Europa” (como

³⁴ Cfr. *W. Hoffmann-Riem*, *Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts-Perspektiven der Systembildung*, en: E. Schmidt-Aßmann/*W. Hoffmann-Riem* (coord.), *Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts*, 1999, 317 y sigs.

³⁵ El concepto se ha situado expresamente entre comillas. Existe principalmente el riesgo de despertar una asociación no querida de carácter jerárquico.

³⁶ Véase las notas. 44, 46 y 48.

³⁷ *A. v. Bogdandy*, *Supranationaler Föderalismus als Wirklichkeit und Idee einer neuen Herrschaftsform. Zur Gestalt der Europäischen Union nach Amsterdam*, 1999; de la amplia bibliografía: *H. Schambeck*, *Zur Bedeutung der föderalen und regionalen Dimension in der EU*, FS Lendi, 1998, 445 y sigs.; *P. Badura*, *Das Staatsziel “Europäische Integration” im Grundgesetz*, FS H. Schambeck, 1994, 887 y sigs., 893 y sigs.; del mismo autor, *Die föderative Verfassung der Europäischen Union*, FS Heckel, 1999, 695 y sigs.

señaló *Winston Churchill* en su discurso del año 1946) y fijaron la mirada conscientemente en los Estados Unidos de América y en los logros políticos y culturales de los “Federalist Papers”³⁸. Uno de los políticos más prominentes, el presidente de la Comisión *Walter Hallstein*, se atrevió a usar el término “Estado federal incompleto”³⁹.

Pero cuanto más ha avanzado el proceso integrador y cuanto más tangible se ha hecho una arquitectura constitucional de corte federal para la casa común europea, más han crecido los miedos. Es habitual el argumento de que el Estado-nación perderá su estatalidad, su soberanía, en la medida que avance la federalización. Este escepticismo sólo en escasas ocasiones se ha apoyado en un nacionalismo retrógrado o en un estatismo superficial, en verdad, habitualmente ha sido expresión de la lucha en torno a una nueva forma de unidad política, en la que la dignidad humana y el Estado constitucional han de protegerse y desarrollarse cuidadosamente más allá de las fronteras nacionales⁴⁰.

Ciertamente no parece posible una institucionalización e integración supranacional que en analogía histórica siga el modelo del proceso de formación del Estado y su división vertical. La federalización del espacio europeo supranacional supone inicialmente una *analogía* estructural, pero no un proceso estructural idéntico. Por eso el concepto ha de interpretarse de modo distinto según el plano. Relativizar la precomprensión nos ayuda a aclarar que la estructura federal en Europa de ningún modo tiene como condición previa la existencia de un Estado⁴¹. Sobre todo, el segundo paso no implica necesariamente la realización del primero. Se entiende ahora que se despierten resentimientos cuando en la búsqueda de estructuras federales para la Comunidad al mismo tiempo se reclame la “perfección” de las instituciones⁴². El desarrollo del Parlamento europeo en una verdadera cámara representativa, un modelo bicameral, un catálogo concreto de distribución competencial, etc., son propuestas interesantes, pero, qué duda cabe,

³⁸ Sobre los clásicos en la defensa de la idea de una Europa federal como *A. Spinelli* o *R. Coudenhove-Calegri* véase *M. Höreth*, *Die Europäische Union im Legitimationstrilemma*, 1999, 104 y sigs.

³⁹ *W. Hallstein*, *Der unvollendete Bundesstaat*, 1969.

⁴⁰ Para ello los trabajos de *P. Häberle*, *Europäische Verfassungslehre in Einzelstudien*, 1999, 19, 35 y sigs.

⁴¹ En este sentido también la afirmación de *H. P. Ipsen*, *Die Europäische Union – zu Reformprogrammen politikwissenschaftlicher Einlassung*, FS U. Everling, Vol. 1, 1995, 551 y sigs.: “no es un Estado federal de modelo clásico”.

⁴² Véase la nota 11.

estos aspectos pertenecen a un modelo de federalización que sigue patrones estatales. Sin embargo, el potencial originario que la Comunidad puede obtener de la idea de federalismo tiene una fuente anterior a las estrechas directrices de la dogmática estatista: sus raíces culturales⁴³.

a.2) *La dimensión cultural del federalismo*

La dimensión cultural del federalismo se comprende desde un doble aspecto. Por un lado pretende organizar la estructura territorial del espacio cultural europeo⁴⁴, por otro, en una dimensión cultural más profunda, se le reconoce como un modelo de ordenación supraestatal para sociedades heterogéneas. Así, no sorprende que en el derecho constitucional suizo se presente conceptualmente al federalismo como un “principio de ordenación preconstitucional”⁴⁵. La idea de Bündnis (alianza) –que viene del latín *foedus*– tiene muchas facetas. En ella está presente la concepción de que la vida en sociedad se remite a un contrato. En sentido negativo, el Bündnis (alianza) supone la unión frente a los poderosos enemigos. En términos positivos es una forma especial de institucionalizar la estatalidad cooperativa y de hacer real el trabajo en común. Se entiende entonces que la potencialidad configuradora del principio federal se haya desarrollado con especial intensidad allí donde no existe un pueblo homogéneo. Los Estados Unidos y Suiza, esta última en su autocomprensión como “nación por propio deseo” nos ofrecen pruebas impresionantes. La inmensa fuerza política integradora del federalismo puede garantizar la pluralidad cultural, sin renunciar a un mínimo de unidad y uniformidad.

“El federalismo”, dice *K. Hesse*, “señala un principio político que configura la unión libre e igual entre entidades políticas, normalmente regionales, que de este modo deben quedar vinculadas para el trabajo en común. Este principio elástico y vivo se puede concretar de distintas formas, que se conectan de manera amplia con el sentido y los fines de un orden federativo”⁴⁶. Esa viveza, elasticidad y capacidad de renovación la debe el federa-

⁴³ Sobre los orígenes del pensamiento federal *H. Maier*, *Der Föderalismus, Ursprünge und Wandlungen*, AÖR 115 (1990), 213 y sigs.

⁴⁴ *P. Häberle*, *Föderalismus, Regionalismus, Kleinstaaten – in Europa*, en: del mismo autor, *Europäische Rechtskultur*, 1994 (TB 1997), 257 y sigs.

⁴⁵ *Th. Fleiner/A. Mistic*, *Föderalismus als Ordnungsprinzip der Verfassung*, en: *D. Thürer/J.-F. Auber/J. P. Müller* (coord.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, 2001, 429 y sigs. *P. Saladin*, *Lebendiger Föderalismus*, en: del mismo autor, *Die Kunst der Verfassungserneuerung*, coordinado por *W. Kälin*, 1998, 167 y sigs., que nos remite al concepto de *J.-F. Auberts* el federalismo es “un sentiment politique”, y a *M. D. Reagan*, el federalismo como “a habit of mind”.

lismo a sus fundamentos culturales. El federalismo se ocupa de comunidades políticas impregnadas culturalmente, fomenta la cultura de la cooperación, del trabajo en común, y por ello puede cumplir su finalidad en nuevas unidades políticas. En este entendimiento de la dinámica cultural reside la pertinencia de la idea de federalismo para el proceso europeo de constitucionalización. Al deshacerse de su concepto normativo⁴⁷, el federalismo se convierte en un principio político y cultural que garantiza al mismo tiempo la unidad y la identidad, para después directamente desde Europa cobrar contornos normativos y transformarse en un concepto constitucional europeo aún por definir.

a.3) *El federalismo como proceso.*

En el concepto de federalismo subyace sin lugar a dudas un momento “de avance paulatino”. Toda federación responde a un proceso⁴⁸ con potencial evolutivo y dinámico. De hecho, un concepto estático sería para la cuestión de la Constitución europea bastante menos útil que la ilusionada esperanza de un “giro constitucional”. En la tensión entre fuerzas centrífugas y centrípetas no ayuda una estrecha visión estática y estatalista que sólo ofrece la alternativa entre una Confederación y un Estado federal. Mucho más importante es descubrir la paulatina interconexión del derecho constitucional nacional y del derecho constitucional comunitario⁴⁹, y la consecuente construcción de Europa de abajo a arriba. El federalismo, a la luz de sus funciones, puede definir este proceso⁵⁰. Así, complementariamente a la idea

⁴⁶ Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Ed. 1995 (reimpresión 1999), p. 219.; sobre el modelo federalista alemán véase *K. Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Vol. 1, 2. Ed., 1984, 635 y sigs.; *J. Isensee*, Der Föderalismus im Verfassungsstaat der Gegenwart, AöR 115 (1990), 248 y sigs.; *Korioth*, Integration und Bundesstaat, 1990; *H.-P. Schneider*, Die bundesstaatliche Ordnung im vereinigten Deutschland, NJW 1991, 2448 y sigs.; *Oeter*, Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht, 1998; en una tarea comparatista *P. Häberle*, Verfassungslehre als Kulturwissenschaft, 2. Ed. 1998, 626 u sigs., del mismo autor ya, Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat, 1980.

⁴⁷ Sobre esto, renovando *K. Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Ed. 1995 (reimpresión 1999), p. 217.

⁴⁸ Como pensador de una teoría de la integración de carácter federal destaca sobre todo *C. J. Friedrich*, Trends of Federalism in Theory and Practice, 1968; sobre lo mismo *M. Höreth*, Die Europäische Union im Legitimationstrilemma, 1999, 108 y sigs.; *P. M. Schmidhuber*, Föderalistische und demokratische Grundlagen des Europäischen Unionsrechts, FS U. Everling, Vol. II, 1995 1265 y sigs.

⁴⁹ *A. v. Bogdandy*, Supranationaler Föderalismus als Wirklichkeit und Idee einer neuen Herrschaftsform, 1999; *P. M. Huber*, Europäisches und nationales Verfassungsrecht, VVDStRL 60 (2001), 194 y sigs.: el federalismo supranacional o la idea unión de Estados como “marco flexible para la cada vez más estrecha unión de los pueblos de Europa”.

de democracia, incorpora al nivel comunitario la idea del Estado social y del Estado de derecho. En todo caso, con mayor fuerza incluye el momento de la división o equilibrio vertical de poderes, que ciertamente pertenece a los principios del derecho común constitucional europeo⁵¹. La limitación y el control del poder político, que en la Unión y la Comunidad toma cuerpo en el principio del “equilibrio institucional”, debe avanzar en todos los espacios constitucionales europeos, como muestran las nuevas formas de participación de instancias locales y regionales en el proceso político de comunitarización.

Se ha destacado escasamente qué beneficios puede lograr el proceso constitucional europeo de los distintos modelos de federalismo⁵². El “separate federalism” exige una clara distinción de competencias. Sólo así se conseguiría un reparto fiable y claro para el ciudadano entre el nivel comunitario, estatal, de los Länder, cantones o regiones. Sin embargo, esa clara división es atenuada por el federalismo cooperativo. El trabajo común entre la Unión y los Estados miembros por un lado, pero también entre los Estados necesita formas ciertas de institucionalización y reglamentación. Institucionalización y reglamentación que permite abarcar las tareas comunes, como por ejemplo reconoce el art. 91 a y b de la Constitución alemana y el principio de lealtad federal⁵³. No tiene una menor capacidad de inspiración la idea del federalismo fiduciario⁵⁴. Todavía hoy existen deberes de solidaridad entre la Comunidad y los Estados miembros a favor de las regiones en dificultades

⁵⁰ H. Bauer, en: H. Dreier, GG-Kommentar, Vol. II, 1998, Art. 20 (Bundesstaat), p. 17 y sigs.; W. Berg, Bayern im Europa der Regionen, BayVBl. 2001, 257 y sigs.

⁵¹ Conformando el concepto P. Häberle, Gemeineuropäisches Verfassungsrecht, EuGRZ 1991, 261 y sigs.; con atención especial al principio de división de poderes.: M. Brenner, Der Gestaltungsauftrag der Verwaltung in der europäischen Union, 1996, 157 y sigs. (“el principio de división de poderes como principio de derecho constitucional europeo”); R. A. Lorz, Der gemeineuropäische Bestand von Verfassungsprinzipien zur Begrenzung der Ausübung von Hoheitsgewalt – Gewaltenteilung, Föderalismus, Rechtsbindung, en: P.-C. Müller-Graff/E. Riedel (Hrsg.), Gemeinsames Verfassungsrecht in der Europäischen Union, 1998, 99 y sigs.; H.-D. Horn, Über den Grundsatz der Gewaltenteilung in Deutschland und Europa, JöR 49 (2001), 287 y sigs.; sobre la diferenciación entre reglas y principios en el derecho comunitario cfr. Kadelbach, Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss, 1999, 51 y sigs.

⁵² Cfr. K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts, 20. Ed., 1995 (reimpresión 1999), 96 y sigs.; J. Isensee, Der Föderalismus und der Verfassungsstaat der Gegenwart, AöR 115 (1990), 248 y sigs.; P. Häberle, Aktuelle Probleme des deutschen Föderalismus, Die Verwaltung 24 (1991), 169 y sigs.; Koriath, Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, 1997; H.P. Bull, Finanzausgleich im Wettbewerbsstaat, DÖV 1999, 269 y sigs.

⁵³ En detalle P. Häberle, Europäische Verfassungslehre, 2001.

⁵⁴ Este aspecto fue trabajado por la literatura alemana en atención a la reunificación, pues tanto la Federación como los Länder asumieron por un tiempo determinado la “recons-

económicas. Numerosos fondos estructurales aseguran el adecuado desarrollo económico del mercado común, ayudando a igualar las desventajas de las regiones más débiles, por ejemplo las regiones fronterizas. Pero la integración no reclama exclusivamente una cooperación a favor de la igualdad, sino también competencia, concurrencia en la búsqueda de la mejor solución (federalismo concurrente). El federalismo concurrente es así una reserva para diferentes teorías, que pueden crear nuevos conceptos en torno al federalismo europeo. Mantienen el proceso de discusión abierto y hacen ver con claridad que en el espacio constitucional europeo no existe una única teoría del federalismo, sino una pluralidad de elementos teóricos en conexión.

3.b) *El regionalismo.*

Aunque el regionalismo⁵⁵ reclama su propia autonomía y no es meramente una forma incipiente de federalismo, tiene mucho en común con él en lo que se refiere a su potencial constituyente para Europa. Esto es así tanto en su legitimidad específica como en su fundamentación cultural y su dinámica procesal. A continuación haremos un esbozo de lo que puede aportar al debate constitucional europeo el ímpetu político de la entidad política "Región".

trucción del Este" (personal, materialmente, asesoramiento constitucional, etc.), configurando el concepto *P. Häberle*, Aktuelle Probleme des deutschen Föderalismus, Die Verwaltung 24 (1991), 169 y sigs.; véase también *M. Nierhaus*, Strukturprobleme des gesamtdeutschen Bundesstaates, en: Germania restituta. Symposion für K. Stern, 1993, 35 y sigs.; *H. Schulze-Fiellitz*, Art. 35 Einigungsvertrag – Freibrief für eine Bundeskulturpolitik, NJW 1991, 2456 y sigs.

⁵⁵ De la ya casi inabarcable bibliografía: *F. Esterbauer*, Der europäische Regionalismus, BayVBl. 1978, 328 y sigs.; coordinado por el mismo autor, Regionalismus, 1979; *F. Esterbauer/E. Thöni*, Föderalismus und Regionalismus in Theorie und Praxis: grundlegende Erwägungen zur österreichischen Föderalismusdiskussion aus politik- und finanzwissenschaftlicher Sicht, 1981; *F. Esterbauer/P. Pernthaler* (coord.), Europäischer Regionalismus am Wendepunkt, 1991; *P. Häberle*, Der Regionalismus als werdendes Strukturprinzip des Verfassungsstaates und als europarechtspolitische Maxime, AöR 118 (1993), 1 y sigs.; del mismo autor, Föderalismus und Regionalismus in den Mitgliedstaaten des Europarates, en: R. Streinz (coord.), 50 Jahre Europarat: der Beitrag des Europarates zum Regionalismus, 2000, 61 y sigs.; *A. Weber*, Die Bedeutung der Regionen für die Verfassungsstruktur der EU, FS Heymanns Verlag, 1995, 681 y sigs.; *Breitenmoser*, Regionalismus – insbesondere grenzüberschreitende Zusammenarbeit, en: D. Thürer/J.-F. Auber/J. P. Müller (coord.), Verfassungsrecht der Schweiz, 2001, 507 y sigs.

b.1) *Un esbozo conceptual.*

El regionalismo, lógicamente, se construye a partir del concepto de región. Inspirados en la ciencia política podríamos dar una primera definición: la región es “un espacio entre el micro ámbito del municipio y el macro ámbito del Estado, un mero nivel político-administrativo”⁵⁶. Esta descripción, junto a su tecnicidad culturalmente ciega, implica un dudoso pensamiento en niveles y por ello es de utilidad limitada. A nivel de la Unión Europea falta una definición legal de la región, si bien las estructuras regionales están presentes en el contexto del Comité de la regiones (Art. 263-265). Por el contrario, el Consejo de Europa se ocupó bien pronto del concepto de región. En la llamada declaración de Bordeaux de 1 de febrero de 1978 disponía: “El concepto de región, en ocasiones distinto de un país a otro, señala en general a una comunidad humana que vive en el marco de un país. Esa comunidad se distingue por su homogeneidad cultural, histórica, geográfica y económica o una combinación de esos elementos, que lleva a su población a perseguir objetivos e intereses comunes”⁵⁷.

El párrafo anterior nos ofrece palabras clave. La región es, junto a las estructuras federales o locales, una forma autónoma de *zoon politikon*, de comunidad política. Lo que caracteriza a esa comunidad no es la casualidad geográfica, sino una historia vivida en común, una cierta homogeneidad cultural –nunca entendida en términos antipluralistas– e intereses económicos comunes. Los objetivos comunes vinculan y fundan la unidad, son la *teleología inmanente* de la unidad política regional: la cooperación para la realización de los intereses compartidos. Con ello la regionalización es complemento o alternativa como forma de descentralización del Estado constitucional cooperativo o de la comunidad constitucional europea. No en vano, el regionalismo fue confirmado por el Parlamento europeo en la Carta comunitaria de las Regiones, de 18 de noviembre de 1988, que además destaca otra de las virtudes importantes de la región, como es el no perder los rasgos singulares en el marco de la pluralidad cultural: “Una región es un zona que constituye desde el punto de vista geográfico una clara unidad, o un complejo de zonas similares, cuya población es distinguida por elemen-

⁵⁶ J. Beck, *Netzwerke in der transnationalen Regionalpolitik*, 1997, 45.

⁵⁷ Citado tras W. Berg, *Bayern im Europa der Regionen*, BayVBl. 2001, 257 y sigs. La revista “Politische Studien” se dedicó en su número. 378, 2001 a la cuestión del “Regionalismo o Globalización: ¿dónde vive el ser humano?” con contribuciones de A. Bayer (19 y sigs.), R. Sturm (23 y sigs.), J. Fuchs (32 y sigs.), K. Goetz (44 y sigs.), J. Link (52 y sigs.) y U. Ermann (63 y sigs.).

tos comunes, que garantiza y desarrolla la unidad resultante, para impulsar los avances sociales, culturales y económicos”⁵⁸.

A partir de este acercamiento conceptual se ve claro lo que un proceso de regionalización dinámico puede suponer como elemento estructural de corte ideal y normativo para la Europa constituyente⁵⁹: es un *modelo de cooperación* y refleja muchas de las razones por las que un Estado constitucional ha de abrirse al espacio supranacional: los intereses económicos y ecológicos comunes no deben quedarse en las fronteras del Estado; los vínculos culturales comunes trascienden a la nación; la historia vivida, a veces padecida, en común, que forma un pedazo del autoreconocimiento de las regiones, no es sólo nacional, sino también europea. Sin embargo, un modelo de legitimación como este no se restringe a la Europa de la Unión Europea. La regionalización puede extenderse a otros espacios europeos, por ejemplo, hacia los Estados candidatos del Este.

b.2) *Las múltiples formas de los vínculos regionales.*

La dimensión supranacional del regionalismo dirige su mirada a las múltiples formas de los vínculos regionales, que son síntoma de la variada situación de las estructuras estatales y supraestatales del espacio constitucional europeo. El regionalismo puede ser nacional y transnacional, puede dar forma a la Unión Europea o extenderse al espacio jurídico del Consejo de Europa o de la OSCE. Puede finalmente actuar como un principio del derecho internacional y ser elemento común de la teoría del derecho constitucional, del derecho comunitario y del derecho internacional⁶⁰. En definitiva, el regionalismo transnacional se ha convertido en una condición previa irrenunciable para cualquier forma constitucional que pretenda superar la estatalidad⁶¹. Cuanto más confusa sea la distinción entre las formas de cooperación interestatales de derecho constitucional y las formas de cooperación supraestatales de derecho internacional, más intensa será la tendencia a formar unidades territoriales transnacionales. Sin duda, la realización de la autonomía regional y local, con su consiguiente potestad normativa, pertenece a los “principios rectores del Estado” en Europa⁶². Es una de las

⁵⁸ W. Berg, Bayern im Europa der Regionen, BayVBl. 2001, 257 y sigs.

⁵⁹ También P. Häberle, Föderalismus und Regionalismus in den Mitgliedstaaten des Europarates, en: R. Streinz (coord.), 50 Jahre Europarat: der Beitrag des Europarates zum Regionalismus, 2000, 61 y sigs.

⁶⁰ Ebd., 70.

⁶¹ Breitenmoser, Regionalismus – insbesondere grenzüberschreitende Zusammenarbeit, en: D. Thürer/J.-F. Auber/J. P. Müller (coord.), Verfassungsrecht der Schweiz, 2001, 507 y sigs.

⁶² Th. Würtenberger, Auf dem Weg zu lokaler und regionaler Autonomie in Europa, FS H. Maurer, 2001, 1053 y sigs.

correas de transmisión que empuja a la Comunidad constitucional europea desde su fundación de derecho internacional hacia una estructura constitucional autónoma, que se abre cooperativamente al “mundo del Estado constitucional”⁶³.

3.c. *La descentralización local.*

c.1) *Marco teórico*

c.1.a) La idea de la descentralización local

El regionalismo nos lleva en un último paso a la autonomía local. A menudo se ha reprochado a los Tratados su ceguera respecto de la descentralización local, ceguera que es uno de los sorprendentes déficit del proceso de unificación europea, por más que el principio de subsidiariedad⁶⁴ se refiera también a los entes locales⁶⁵. A diferencia de los entes de las federaciones o de las regiones, los municipios no han logrado todavía, bien en los Tratados, bien en la praxis, una representación suficiente de sus intereses a nivel comunitario. Se ha de hacer notar que el “Consejo de las regiones” (art. 263 TCE) está compuesto por representantes de las regiones y de los municipios, si bien, su mismo nombre lo dice, el acento recae claramente en las regiones. Hoy en día, los municipios protestan frente a la amenaza de menoscabo de su autonomía desde Bruselas, que toma más del 80% de las decisiones en materia social y económica, cercando así el ámbito de actuación e influencia municipal⁶⁶. Por otro lado, desde una perspectiva positiva, se ha de destacar, en el marco de las estructuras constitucionales europeas, la Carta sobre la autonomía local de 1985 del Consejo de Europa.

⁶³ El volumen editado por M. Morlok sobre el “el mundo del Estado constitucional” ha sido ya habitualmente citado. Sobre todo el diálogo con las culturas no europeas ayuda a que la europeización no desemboque en un nuevo eurocentrismo (*E. Mikunda-Franco*, *Der Verfassungsstaat der islamischen Welt*, 151 y sigs.; *H. Kuriki*, *Der Verfassungsstaat in den ostasiatischen Traditionen, insbesondere am Beispiel von Japan*, 175 y sigs.; *B.-O. Bryde*, *Der Verfassungsstaat in Afrika*, 203 y sigs.).

⁶⁴ *F.-L. Knemeyer*, *Kommunale Selbstverwaltung in Europa – die Schutzfunktion des Europarates*, BayVBl. 2000, 449 y sigs., 449; del mismo autor, *Subsidiarität – Föderalismus, Dezentralisation – Initiativen zu einem “Europa der Regionen”*, DVBl. 1990, 449 y sigs.

⁶⁵ Cfr. *R. Streinz*, *Die Abgrenzung der Kompetenzen zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten unter besonderer Berücksichtigung der Regionen*, BayVBl. 2001, pág. 481 y sigs.

⁶⁶ *F.-L. Knemeyer*, *Kommunale Selbstverwaltung in Europa – die Schutzfunktion des Europarates*, BayVBl. 2000, 449 y sigs. Véase también Schäfer, *Die deutsche kommunale Selbstverwaltung in der Europäischen Union*, 1998, 56 y sigs.

Esta Carta “muestra la conciencia de que la protección y el fortalecimiento de la autonomía local es en los distintos Estados europeos una contribución para la construcción de una Europa que se quiere fundar sobre los principios de democratización y descentralización del poder”⁶⁷. De este modo el Consejo de Europa se ha convertido en el paladín de la autonomía local en clave europea, autonomía que cobra así gran atención en el debate constitucional.

La idea de descentralización local se actualiza en una dirección contraria a las ideas de globalización, internacionalización y europeización⁶⁸. El reconocimiento de las relaciones humanas es propio de la “conditio humana”⁶⁹: el individuo pese a su concepción como ciudadano europeo o mundial, necesita siempre conexión con el hogar, las raíces del lugar. De esto es consciente el art. 11.4 de la Constitución bávara y además lo conecta con el componente democrático: “la autonomía de los municipios sirve a la construcción, de abajo a arriba, de la democracia bávara”⁷⁰. Con ello formula un principio general del derecho, que fue importante para el desarrollo del Estado constitucional y tiene efectos constitutivos para la génesis del espacio constitucional europeo. Valga como prueba el texto recién citado de la Carta sobre la autonomía local: “la consideración de los municipios es uno de los elementos esenciales de toda forma democrática”⁷¹. Sea conscientemente o por la recepción solapada de la conciencia constitucional del texto bávaro la consideración que realiza la Carta se transforma en principio constitucional europeo, deshaciéndose de su origen intelectual nacional.

⁶⁷ Citado por R. Streinz (coord), 50 Jahre Europarat: Der Beitrag des Europarates zum Regionalismus, 2000, 107. La Carta también se encuentra en la recopilación de Tratados europeos bajo el número. 122 así como en F.-L. Knemeyer (coord.), Die europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung, 1989, 237 y sigs. La ley del Bundestag sobre la Carta europea de la autonomía local de 15 de octubre de 1985 se encuentra en BGBl. 1987 II, Nr. 3, 65 de 28 enero 1987.

⁶⁸ Una buena visión sistemática sobre los elementos de la europeización se encuentra en J. A. Kämmerer, Europäisierung des öffentlichen Dienstrechts, EuR 2001, 27 y sigs., 27-28.

⁶⁹ Así W. Berg, Bayern im Europa der Regionen, BayVBl. 2001, 257 y sigs.

⁷⁰ Sobre el tema el comentario de K. Schweiger, en: Nawiasky/Leusser/Schweiger/Zacher, Die Verfassung des Freistaates Bayern. Loseblatt-Kommentar (Stand: 11. Lfg., 2000), Art. 11, Rn. 12, bajo referencia expresa al principio de subsidiariedad; F.-L. Knemeyer, Bayerisches Kommunalrecht, 10. Ed. 2000, p. 9. Sobre la posición de los municipios y su función en el Estado constitucional desde el punto de vista federal véase el excursus sobre “los municipios y la autonomía municipal” de U. Häfelin/ W. Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5. Ed., 2000, p. 201 y sigs.

⁷¹ De nuevo citado a través de R. Streinz (coord.), 50 Jahre Europarat: Der Beitrag des Europarates zum Regionalismus, 200, 107.

Esto no ocurre solamente porque los municipios sean históricamente más antiguos que el Estado moderno, pues ya en la edad media existían corporaciones de fundación señorial o eclesial⁷². Ocurre porque, desde el punto de vista geográfico, sociológico y político, el municipio es “la unidad fundamental” por debajo del Estado. Así lo formula convincentemente la Constitución de Baviera al hablar de los municipios con el término “elementos originarios del territorio” (Art. 11.2.1)⁷³. El Tribunal Constitucional Federal ofrece una precomprensión similar cuando dice: “los municipios y las comarcas son elementos autónomos y al mismo tiempo los elementos distintivos de un Estado. La autonomía de los municipios en la gestión de sus intereses no está limitada, sino contenida en su espacio territorial de influencia. Los municipios no necesitan un título competencial especial para asumir un problema de su comunidad...”⁷⁴.

Estas muestras paradigmáticas, sacadas de la ciencia jurídica, de textos constitucionales y de la judicatura, ofrecen múltiples principios para construir paulatinamente una teoría de la autonomía local europea. La Europa constituyente no debe olvidar la cuestión previa de los momentos que construyen la unidad; por ello debe comenzar directamente desde el ciudadano. Pero evitemos un malentendido: ya no es de recibo una mitificación y mistificación de unidades políticas naturales y originarias, una fórmula global de las comunidades inalteradas como “células básicas” del Estado. Sin embargo, no tienen nada que ver con la mitología estudios como el trabajo de *P. Blickle*, que comienza con la edad media explicando el poder de las ciudades y los monasterios, atendiendo a su vez a la construcción municipal en los países escandinavos, Inglaterra y Rusia⁷⁵. Al contrario, una de sus principales tesis es clarificadora: “El *municipalismo* designa en primer lugar un agregado de formas estables de la cotidiana vida en común de los hombres. Las formas son estables cuando pese a los cambios y a la sucesión de generaciones, su estabilidad no se ve afectada. Donde eso ocurre se puede decir que la

⁷² *K. Eichenberger*, Stellung und Bedeutung der Gemeinde im modernen Staat, en: del mismo autor, *Der Staat der Gegenwart. Ausgewählte Schriften*, 1980, 37 y sigs.; *H. Seiler*, Gemeinden im schweizerischen Staatsrecht, en: D. Thürer/J.-F. Auber/J. P. Müller (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, 2001, 491 y sigs.

⁷³ Sobre el debate en torno al concepto véase las referencias bibliográficas en *F.-L. Knemeyer*, *Bayerisches Kommunalrecht*, 10. Ed., 2000, p. 44.

⁷⁴ BVerfGE 83, 37 (54).

⁷⁵ *P. Blickle*, *Kommunalismus*, Vol. 1, 2000, y Vol. 2, 2000, en especial Vol. 2, 359 y sigs. En atención a la garantía de la autonomía local en la Constitución de Bayer (Art. 11), el Tribunal Constitucional de Bayern habla de “un lugar especial de las Comunidades en la vida del Estado” (E 10, 113, en especial 122).

vida cotidiana está *constituida*. Normalmente esa constitución se garantiza mediante las *instituciones*, por lo que también se puede hablar de una *Constitución* del día a día. El día a día tiene capacidad constituyente, cuando las instituciones constitucionales brotan y se desarrollan desde los municipios⁷⁶.

La “constitucionalización del día a día” y la autonomía de entidades políticas que le va anudada, habrán de ser fórmulas innovadoras y directrices para el debate constitucional europeo. En los barrios⁷⁷ y en los municipios es donde acontece directamente el mundo del ciudadano. Si el individuo se informa a través de los medios de comunicación, si discute cuestiones europeas en su lugar de trabajo o en su intimidad, todo ello no ocurre en el vacío, sino en un lugar concreto. Sólo si Europa se cuele en la cotidianeidad de sus ciudadanos puede existir. Si crece desde la vecindad, dejará de ser una construcción ajena a los ciudadanos. La ciudadanía activa europea tiene sus raíces en los municipios y no sólo exclusivamente en la ciudadanía estatal.

c.1.b) Descentralización local y ciudadanía municipal.

Suiza, que aunque no pertenece a la Unión Europea se encuentra en el corazón de Europa, es un modelo para la idea de *ciudadanía local europea*. La ciudadanía estatal Suiza se forma a partir de los derechos propios de la ciudadanía municipal. Todos los suizos son ciudadanos de tres comunidades, junto a los derechos municipales tienen derechos cantonales y derechos estatales⁷⁸. La ciudadanía estatal, según el art. 43 de la nueva Constitución federal, esta formada por tres grupos de derechos inseparables y vinculados, si bien su fundamento es la ciudadanía municipal como expresión de la construcción federal de la comunidad⁷⁹. Ninguna otra concepción de la ciudadanía podría explicar el que los municipios sean el núcleo de la construcción política común y el primer lugar donde el ciudadano deviene en *citoyen*.

⁷⁶ P. Blickle, *Kommunalismus*, Vol. 1, 2000, 15 (cursivas en el original). Desde una perspectiva comparatista que atiende al perfil español cfr. J. Ch. Pielow, *Gemeinden und Provinzen im Staat des territorialen Pluralismus Zur gegenwärtigen Situation des spanischen Kommunalverfassungsrechts*, JöR 43 (1995), 511 y sigs.

⁷⁷ Para una revisión de los distintos conceptos de vecindad véase B. Hamm, *Betrifft: Nachbarschaft*, 1973, 13. Un tema histórico es “Los alemanes y sus vecinos”, en este sentido R. Vierhaus, *Marburger Universitätsreden*, Vol. 5, 1983, 3 y sigs.

⁷⁸ U. Häfelin/ W. Haller, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 5. Ed. 2000, p. 524 y sigs.

⁷⁹ R. Schaffhauser, *Bürgerrechte*, en: D. Thürer/J.-F. Auber/J. P. Müller (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, 2001, 317 y sigs.; H. Seiler, *Gemeinden im schweizerischen Staatsrecht*, en: ebd., 491 y sigs.

Esta idea capital sobre la autonomía local⁸⁰ inspiró la “Carta sobre la autonomía local” dada en 1985 por el Consejo de los municipios y regiones europeas⁸¹. Dice en su preámbulo: “En la consideración de que el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos es uno de los principios fundamentales comunes a todos los Estados del Consejo de Europa; convencidos de que este derecho se ejerce de manera directa en el nivel local...”⁸².

No obstante, la Carta es, sin duda, un acuerdo internacional que no podría ser suscrito por el Consejo de Europa, la Unión Europea o las Comunidades. Además, no existe un derecho comunitario a la autonomía local o una ciudadanía local europea⁸³. Pese a todo, existen objetivos en cuyo contexto la ciudadanía europea (art. 17.1.2 TCE)⁸⁴ gana perfiles de ciudadanía local. La ciencia jurídica puede también, en virtud de su trabajo interpretativo, tomarse en serio la fórmula que explica el municipio como “piedra originaria de lo político”.

c.2) Elementos de la descentralización local.

Después de la aproximación teórica, presentaremos la descentralización local en sus elementos propios. Esta tarea mezcla lo teórico y lo práctico, objetivos pragmáticos y visionarios, momentos normativos y de ciencia política, lo logrado y lo anhelado. Además una visión de conjunto no necesita

⁸⁰ Sobre el comunalismo véase la nota 73; cfr. también *Th. Würtenberger*, En el camino hacia la autonomía local y regional en Europa, FS H. Maurer, 2001, 1053 y sigs.

⁸¹ Sobre esto *J. Spautz*, Die Stellung der Kommunen im europäischen Einigungswerk, en: F.-L. Knemeyer (coord.), Die europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung, 1989, 11 y sigs.; *P. M. Schmidhuber*, Die Bedeutung der Europäischen Gemeinschaften für die Kommunen, ebd., 25 y sigs.; *D. Ehlers*, Steuerung kommunaler Aufgaben durch das Gemeinschaftsrecht, en: H.-U. Erichsen, Kommunale Verwaltung im Wandel, 1999, 21 y sigs.

⁸² Citado a través de L. Knemeyer (coord.), Die europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung, 1989, 273.

⁸³ *D. Ehlers*, Steuerung kommunaler Aufgaben durch das Gemeinschaftsrecht, en: H.-U. Erichsen, Kommunale Verwaltung im Wandel, 1999, 21 y sigs.; sobre el tema “Kommunale Selbstverwaltung und Europarecht” *F. Schoch*, en: H.-G. Henneke, Kommunen und Europa-Herausforderungen und Chancen, 1999, 11 y sigs.

⁸⁴ Sobre la relación de tensión entre nacionalidad estatal y ciudadanía de la Unión *A. Deringer*, Europäisches Parlament und Maastrichturteil des Bundesverfassungsgerichts, FS U. Everling, Vol. I, 1995, 248 y sigs., 250 y sigs. (“¿Pueblo Europeo?”); *I. Pernice*, Europäisches Verfassungsrecht im Werden, en: H. Bauer (coord.), Ius Publicum im Umbruch, 2000, 25 y sigs.; *P. Häberle*, Das Grundgesetz als Teilverfassung im Kontext der EU/EG – eine Problemskizze, FS H. Schiedermaier, 2001, 81 y sigs.; *K.-P. Sommermann*, Der entgrenzte Verfassungsstaat, en: D. Merten (coord.), Der Staat am Ende des 20. Jahrhunderts, 1998, 19 y sigs.

una estricta división, de otro modo se apartarían arbitrariamente algunos elementos, en un momento de la evolución del debate constitucional europeo en el que todas las perspectivas han de ser discutidas con intensidad.

c.2.a) El derecho de sufragio local –el estatus activo del munícipe–.

Ya se ha expuesto la conexión entre ciudadanía activa, derechos políticos y descentralización local. Por ello reluce bajo una luz especial el derecho de sufragio local en todos los Estados miembros⁸⁵. No sólo es la expresión del *status activus* de la ciudadanía europea, sino también clara condición de la construcción de Europa. Ello tiene consecuencias muy prácticas: los temas europeos también deberían ser tomados en serio por la política local y en caso de que afectaran a los municipios habrían de discutirse en las elecciones locales⁸⁶. Esto abarca a un amplio espectro de cuestiones, desde la financiación europea de proyectos transfronterizos (por ejemplo, el tratamiento de la basura, el ahorro energético, el transporte, el turismo) hasta el hermanamiento entre ciudades. En definitiva, los ciudadanos de los distintos Estados miembros experimentan en los municipios que su voto común determina directamente el proceso político y lleva a decisiones concretas.

Por tanto, no sólo ha de repensarse la función de las asociaciones y los partidos en la formación de la voluntad política europea, sino también la de los municipios. Lo decisivo es que los municipios puedan articular mejor sus intereses ante las instituciones europeas, que éstos puedan ser garantizados con más intensidad tanto en el Parlamento como en el Consejo y la Comisión. Las posibilidades de conformación son variadas: desde procedimientos informales de audiencia hasta derechos de participación o a ser oídos, cuestiones que deberían estar recogidas en los Tratados.

c.2.b) La autonomía local como parte del espacio público europeo.

El problema del espacio público está en estrecha conexión con el estatus de ciudadanía activa. Lo público, con justicia un concepto clave de

⁸⁵ Art. 17, 19 TCE, frente al que reaccionaría la Ley Fundamental alemana con el Art. 28 Ab 1 3 sobre el tema *H. Dreier*, en: coordinado por el mismo autor, GG-Kommentar, Vol. II, 1998, Art. 78, p. 72 y sigs.

⁸⁶ La realidad es otra en la construcción de la voluntad política europea, pues aunque se realiza a nivel federal, los Länder ha acrecentado su participación (cfr. Art. 23 GG) (sobre el tema *P. Badura*, Das Staatsziel "Europäische Integration" im Grundgesetz, FS H. Schambeck, 1994, 887 y sigs.). En todo caso permanecen algunos límites, como por ejemplo la concentración de las elecciones europeas en temas de política interna, el déficit de voluntad en el tema del euro, la cuestión constitucional, etc.

la teoría social, política y constitucional⁸⁷, necesita para el desarrollo de su contenido de aseguramiento de la libertad un espacio de actuación concreto. Los municipios ocupan aquí una posición sobresaliente. El *forum* de la antigüedad, en el corazón de la polis, es el paradigma clásico de un espacio para el encuentro público. Describe el espacio donde el ciudadano hace uso de su libertad, el lugar donde su libertad de credo, de opinión, de asociación viven como libertades públicas⁸⁸. Este *forum publicum* de interacción social y comunicativa⁸⁹ no es sólo un imaginario, una metáfora o una cifra abstracta, sino que se hace realidad en el municipio. Ya se trate de grandes manifestaciones o mítines, ya se trate de visiones europeas o de la política local cotidiana, los debates, para poder trascender, deben comenzar en el espacio primario. Incluso los medios de comunicación suprarregionales buscan en sus conexiones locales el espacio público local. Esa imagen tantas veces citada del “mercado de las ideas” encuentra su realización en el encuentro de ciudadanos en la plaza pública:

“But when men have realized that time has upset many fighting faiths, they may come to believe even more than they believe the very foundations of their own conduct that the ultimate good desired is better reached by *free trade in ideas* –that the best test of truth is the power of the thought to get itself accepted in the competitions of the *market* (...). That at any rate is the theory of our Constitution. It is an experiment, as all life is an experiment”⁹⁰.

La teoría del derecho constitucional y del derecho comunitario referida a la autonomía local deben tomar al pie de la letra este famoso voto particular de *O.W. Holme* “Free trade of ideas” y “competition of the market” nos remiten en primera instancia a los espacios locales. El espacio público

⁸⁷ De la amplia bibliografía cabe remitirse a algunas trabajos esenciales: *R. Smend*, Öffentlichkeit und Verantwortung, en: Gedächtnisschrift f. W. Jellinek, 1955, 1 y sigs.; *E. Fraenkel*, Öffentliche Meinung und Internationale Politik, Recht und Staat, Heft 255/256 (1962), 9 y sigs.; *K. Hesse*, Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat, VVDStRL 17 (1959), 1 y sigs., 42 y sigs.; *P. Häberle*, Öffentliches Interesse als juristisches Problem, 1970, 22 y sigs.; del mismo autor, Gibt es eine europäische Öffentlichkeit?, en: del mismo autor, Europäische Verfassungslehre in Einzelstudien, 1999, 130 y sigs.; *N. Luhmann*, Öffentliche Meinung, en: Politische Vierteljahresschrift 11 (1970), 2 y sigs., en especial la 17. Cfr. también *W. Martens*, Öffentlich als Rechtsbegriff, 1969, 17 hasta 41; *A. Rincken*, Das Öffentliche als verfassungstheoretisches Problem, 1971, 22 y sigs.

⁸⁸ *P. Häberle*, Verfassungslehre als Kulturwissenschaft, 2. Ed. 1998, 662 y sigs.

⁸⁹ *Ch. Gusy*, Polizei und private Sicherheitsdienste im öffentlichen Raum – Trennlinien und Berührungspunkte, Verwaltungs-Archiv 92 (2001), 344 y sigs.

⁹⁰ *Abrams v. United States*, 250 U. 616 (1919), en la pág. 630.

europ⁹¹ comienza en el espacio público local y regional⁹². En ellos se puede ganar al ciudadano, sin ellos nunca será posible una Constitución europea.

c.2.c) Los municipios como lugar de la cultura y de la economía en Europa.

Este debate, que se desarrolla en el contexto de la globalización, tiene también una relación, a menudo desatendida, con la descentralización local. Los municipios son lugares de la cultura y de la economía europea, si bien su tamaño y capacidad de influencia varían según se trate de pueblos o de metrópolis. Grandes acontecimientos culturales de todo tipo son también acontecimientos locales. Así, los festivales musicales de Bayreuth o Salzburgo, Verona o Aix en Provence tienen su colorido local, el Museo británico no sólo aloja joyas de la herencia cultural europea, sino que también es parte de la "city of London", la Alhambra encierra una visión granadina del mundo, Wimblendon y el tenis viven en unión simbiótica. En todos los retos estatales o europeos, prestan las ciudades la infraestructura propicia para la cultura, por ejemplo mediante la regulación del tráfico o los hoteles, mas sobre todo creando un clima cosmopolita para sus huéspedes. De este modo se contribuye en mayor medida a la identidad europea⁹³ que mediante los Tratados.

Algo similar se encuentra en las exigencias económicas. Para atraer inversiones no sólo es decisivo el marco que la política estatal fiscal y laboral establece, sino también el potencial de los municipios. En orden a lograr inversiones extranjeras se debe disponer de terrenos adecuados y de los inmuebles necesarios para alojar a los trabajadores. En los últimos años se ha vuelto a poner de manifiesto en Alemania los desastrosos efectos que puede tener para el clima de inversión actuaciones hostiles a los extranjeros. En estos aspectos tiene la política local una especial responsabilidad, pues en ella se realiza *la libertad europea de mercado*. La Europa constitucional

⁹¹ Así también el trabajo homónimo de P. Häberle, 2000.

⁹² Una distinción entre las categorías de espacio público central, regional y local se encuentra en G. Püttner, *Netzwerk der Verwaltungskontrolle*, en: K. König/H. Siedentopf (coord.), *Öffentliche Verwaltung in Deutschland*, 1997, 663 y sigs. (palabra clave control de la Administración a través del espacio público).

⁹³ La cuestión de la identidad la ha expresado por ejemplo A. Deringer, *Europäisches Parlament und Maastrichturteil des Bundesverfassungsgerichts*, FS U. Everling, Vol. I, 1995, 248 y sigs.; G. Nicolaysen, *Der Nationalstaat klassischer Prägung hat sich überlebt*, FS U. Everling, Vol. II, 1995, 945 y sigs. En general sobre "memoria, historia e identidad" el trabajo de H. Möller, *Aus Politik und Zeitgeschichte B 28/2001*, 8 y sigs.

no puede ni debe permitirse olvidar que los *global players* no actúan en el *cyber space*, sino en espacios económicos concretos.

c.2.d) El papel de los municipios en el contexto de la ampliación de la Unión Europea hacia el Este.

La construcción de estructuras municipales eficientes es una inevitable condición previa para la transformación de las nuevas democracias del Este en Estados constitucionales modernos⁹⁴. En este sentido, el uso del derecho local de los Estados miembros ofrece a los países candidatos una rica reserva teórica y práctica, que recibida de forma crítica puede influir positivamente en los procesos de reforma. Las formas de cooperación vecinales serán los puentes adecuados para la mediación, pero también para un desarrollo cooperativo de la cultura administrativa local⁹⁵.

c.2.e) La función de los municipios en el proceso constitucional europeo –sus aspectos normativos–.

En un catálogo final se pueden desarrollar las consecuencias de lo expuesto anteriormente.

1) Se ha de superar la ceguera municipal de los Tratados europeos. La función de los municipios y la garantía de su autonomía debería mencionarse en los Tratados. El acceso directo de los municipios al proceso normativo de la Unión se mantiene como una desiderata irrenunciable. No tiene menor importancia reflexionar sobre una acción ante el Tribunal de Justicia frente a las actuaciones que atenten contra la autonomía local⁹⁶. La cuestión sobre la distribución competencial entre la Unión Europea y los Estados miembros será uno de los temas centrales en la Conferencia Intergubernamental planeada para el año 2004, y en ese debate la posición de las regiones ocupará un lugar destacado⁹⁷, sin embargo, es un reto

⁹⁴ F.-L. Knemeyer, *Kommunale Selbstverwaltung in Europa – die Schutzfunktion des Europarates*, BayVBl. 2000, 449 y sigs.

⁹⁵ Sobre la palabra clave “cultura constitucional” ya P. Häberle, *Verfassungslehre als Kulturwissenschaft*, 1. Ed. 1982, así como la segunda edición de 1998; W. Thieme, *Über Verwaltungskultur*, *Die Verwaltung* 20 (1987), 277 y sigs.; D. Czybulka, *Verwaltungsreform und Verwaltungskultur*, FS F. Knöpfle, 1996, 79 y sigs. Existe un paralelo interesante en el federalismo alemán, M. Kilian, *Zwischen Identitätsfindung und Reformdruck: Zehn Jahre neue Bundesländer*, DVBl 2000, 1385 y sigs.

⁹⁶ Cfr. la lista de déficit en F.-L. Knemeyer, *Kommunale Selbstverwaltung in Europa – die Schutzfunktion des Europarates*, BayVBl. 2000, 449 y sigs.

⁹⁷ R. Streinz, *Die Abgrenzung der Kompetenzen zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten unter besonderer Berücksichtigung der Regionen*, BayVBl. 2001, 481 y

importante para la política constitucional europea que el “proceso post Niza” llegue también a la dimensión local.

- 2) Por otro lado, el modelo que forman las Constituciones estatales e infraestatales sería deseable en caso de una intervención europea intensiva en los órdenes locales. Esto no está vinculado a la inadmisibles expectativa de una competencia general para los municipios. No obstante, se debería hacer presente en los textos la importante función que el tema Europa tiene para los asuntos propios de los municipios, espacio donde se encuentran las raíces de las Comunidades y de su acción.
- 3) Los municipios deberían tener en cuenta su situación financiera, pues un creciente agotamiento de las finanzas municipales y la consiguiente sobre exigencia financiera viene prohibida desde la perspectiva europea.
- 4) Un fortalecimiento de los municipios no debería llevar a la concurrencia entre regiones y municipios⁹⁸. La descentralización local y la regionalización se complementan, por lo que una clara distribución competencial evitaría desde el principio el conflicto potencial.
- 5) La mejor forma para asegurar la autonomía local como principio constitucional europeo sería su reconocimiento en la futura Constitución europea. Un primer proyecto visionario viene de los 80, cuando el debate actual casi ni se podía intuir. Sirva como resumen de los aspectos normativos sus principales conclusiones: “Se garantizará el derecho a la autonomía administrativa y financiera de las corporaciones locales y regionales de la Unión en el marco de la ley y de acuerdo con el principio de subsidiariedad.

Las corporaciones locales tienen respecto a todas las decisiones de la Unión que les afecten, un derecho a ser informadas y a ser oídas. Estos derechos se garantizarán mediante un Comité de municipios.

El Tribunal Constitucional de la Unión conocerá de los recursos que presenten las corporaciones locales frente a actos de la Unión que lesionen su autonomía o frente a actos de los Estados, siempre que

sigs. “La futura división vertical de competencias entre la Comunidad, los Estados Miembros y las Regiones” lo trata *P. Schäfer*, *Der Vertrag von Nizza – seine Folgen für die Zukunft der Europäischen Union*, BayVBl. 2001, 460 y sigs.

⁹⁸ Cfr. *F.-L. Knemeyer*, *Kommunale Selbstverwaltung in Europa – die Schutzfunktion des Europarates*, BayVBl. 2000, 449 y sigs.

en el Estado en cuestión no exista un recurso que proteja esa autonomía”⁹⁹.

4. RESUMEN

Aun cuando lo expuesto sólo ha destacado de manera segmentada algunos aspectos del amplio círculo temático del federalismo, regionalismo y descentralización local, creo que la función constructiva para la “Costitutio Europaea” de las distintas formas de descentralización ha quedado clara. Los debates constitucionales tienen su *leit motiv* en torno a la división de poderes vertical y a la cercanía de Europa al ciudadano. Esta cercanía al ciudadano se alimenta de la autonomía de las pequeñas administraciones y de las unidades de decisión reducidas, que posibilitan la información directa del afectado así como el discurso y la participación creativa del ciudadano activo¹⁰⁰. Lo desarrollado por *K. Eichenberger* específicamente para los municipios suizos se puede trasladar a la descentralización política de la comunidad constitucional europea: “El municipio es un elemento de la construcción estatal Suiza. Es de una pluralidad excepcional. Mantiene en alto los valores fundamentales de nuestra concepción del Estado: la participación activa y responsable del ciudadano en los asuntos públicos, una administración justa de naturaleza humana que se sitúa entre la autoridad y el ciudadano, una descentralización natural que evita la extensión de la burocracia estatal”¹⁰¹.

Pluralidad de identidades; una base común, concretada en el ámbito local, para las decisiones fundamentales de la vida política en común; la participación activa y responsable del ciudadano en el proceso político; y sin

⁹⁹ Cfr. *J. Hofmann*, Die Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung in einer künftigen Europäischen Verfassung, Materialien zu einer Podiumsdiskussion, Das Rathaus 8/87, 453; de nuevo publicado en F.-L. Knemeyer (coord.), Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung, 1989, 283.

¹⁰⁰ *M. Wallerath*, Die Änderung der Verwaltungskultur als Reformziel, Die Verwaltung 33 (2000), 351 y sigs.; cfr. también *K. König*, Öffentliche Verwaltung – postindustriell, postmodern, postbürokratisch, FS F. Knöpfle, 1996, 141 y sigs. Sobre el nuevo despertar del sentido de las “unidades pequeñas” como reflejo de la magnitud de la futura Europa nos habla *R. Kopp*, Föderalismus – demokratische Struktur für Deutschland und Europa, en: K. Bohr (coord.), Föderalismus, 1992, 163 y sigs. Cfr. también *M. Hilf*, Europäische Union: Gefahr oder Chance für den Föderalismus in Deutschland, Österreich und der Schweiz, VVDStRL 53 (1994), 7 y sigs.

¹⁰¹ *K. Eichenberger*, Stellung und Bedeutung der Gemeinde im modernen Staat, en: del mismo autor, Der Staat der Gegenwart. Ausgewählte Schriften, 1980, 37 y sigs.

olvidar la necesaria dimensión humana en las relaciones del ciudadano con el Estado y las Comunidades. Todas estas ideas forman un capítulo importante de un programa constitucional para Europa. Las comunidades científicas españolas y alemanas deben seguir trabajando interactivamente sobre ese programa.