

EL XXX ANIVERSARIO DE LA CARTA EUROPEA DE AUTONOMÍA LOCAL: JUSTIFICACIÓN Y EXPLICACIÓN DEL ANÁLISIS COMPARADO DE SU APLICACIÓN EN ESPAÑA Y PORTUGAL

THE XXX ANIVERSARY OF THE EUROPEAN CHARTER OF REGIONAL SELF-GOVERNMENT: JUSTIFICATION AND EXPLANATION OF THE COMPARATIVE ANALYSIS OF ITS IMPLEMENTATION IN SPAIN AND PORTUGAL

DOI: <http://dx.doi.org/10.15304/dereito.25.Ext.3335>

MARCOS ALMEIDA CERREDA
Profesor Contratado Doctor
Universidade de Santiago de Compostela
Email: marcos.almeida@usc.es

1

La Carta Europea de Autonomía Local (en adelante, CEAL) es, en el ámbito regional europeo, el instrumento internacional de referencia en la tutela y promoción de la autonomía de las Entidades locales. Este hecho justificaría, por sí solo, el interés científico en dedicar el presente número monográfico de *Dereito* al estudio de su influencia en la conformación de los modernos Ordenamientos locales, ante la escasez de trabajos científicos centrados de modo exhaustivo y riguroso en esta temática. No obstante, además de por tal indiscutible dato, la oportunidad de llevar a cabo este examen, en la actualidad, viene avalada por otros dos hechos: en primer lugar, en el año 2015, se ha celebrado el XXX aniversario del momento en el que la CEAL, como convenio internacional, quedó abierta a la firma por los Estados miembros del Consejo de Europa, esta efeméride acicatea el reflexionar sobre cómo y cuánto ha influido el citado convenio en la transformación de los regímenes locales europeos durante este dilatado período de tiempo, y, en segundo lugar, la crisis económica mundial que ha asolado, con particular intensidad, nuestro continente ha tenido una especial incidencia en las normas internas sobre régimen local que desarrollan la antedicha Carta, esta circunstancia hace necesario efectuar, cuando parece columbrarse el fin de la misma, una valoración de cuál ha sido el concreto alcance de tal fenómeno en la aplicación y actuación de la CEAL en los diferentes sistemas locales nacionales.

Evidentemente, una adecuada y completa exploración de las cuestiones apuntadas llevaría a un análisis del desarrollo y aplicación de la Carta en toda Europa, pero ello sería una labor ingente que superaría los límites materiales disponibles. En consecuencia, para cohonestar el rigor metodológico que permite obtener conclusiones científicamente válidas y útiles en la práctica, con los recursos disponibles, se ha decidido limitar geográficamente la presente investigación. El resultado de tal determinación ha sido concentrar la pesquisa en dos países, España y Portugal, no sólo porque constituyen el ámbito de difusión geográfico natural de *Dereito* —y, por lo tanto, donde los resultados científicos naturalmente serán más apreciados

por los operadores jurídicos—, sino, sobre todo, por el hecho de que sus historias y, por ende, la evolución de sus regímenes jurídico-locales se han producido en un contexto muy similar, aunque, como se verá, tal circunstancia no ha determinado la adopción de idénticas soluciones ante los mismos retos y problemas.

2

Así las cosas, desde el Observatorio Internacional de la Regulación de las Entidades del Sector Público (OIRESP), se planteó al Equipo Editorial de *Dereito*, no sólo el apoyar con la financiación precisa el presente número monográfico, sino el coordinar e impulsar materialmente su elaboración.

Para lograr este resultado, antes de nada, era indispensable reunir a un conjunto de solventes investigadores, tanto españoles como portugueses, especializados en esta materia y dispuestos a colaborar, de forma desinteresada, en este proyecto. Lo que podría haber sido una labor ardua, resultó, a la postre, una tarea francamente sencilla. Y ello fue así porque esa pequeña comunidad de estudiosos ya existía. Se trata de un conjunto de experimentados académicos que, de forma habitual, han venido colaborando, desde hace décadas, en las diversas iniciativas que desarrolla el Profesor Doctor António Cândido Macedo de Oliveira en el estudio del Derecho Local. El Profesor Doctor António Cândido Macedo de Oliveira ha actuado, sin duda alguna, como elemento de enlace y fuente de inspiración para varias generaciones de iuspublicistas, de tal modo, que ha forjado, en torno a sí, un sólido, eficaz y muy bien avenida grupo de trabajo que se sitúa como referente en el ámbito hispano-luso —y muy especialmente en el luso-galaico— del análisis de las problemáticas locales.

Con estos antecedentes, y produciéndose, en 2015, la jubilación administrativa del Profesor Doctor António Cândido Macedo de Oliveira, como Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidade do Minho, era obligado hacer de este volumen, realizado por sus discípulos, un homenaje a su persona y a su fructífera obra en el ámbito del estudio de las Entidades locales.

3

El presente número se abre, como no podría ser de otro modo, con un breve artículo redactado por Antonio Javier Ferreira Fernández, en el que, como premisa al resto de estudios, se efectúa un somero repaso de los orígenes, contenido y valor normativo, en los Ordenamientos jurídicos internos, de la CEAL.

A continuación, se insertan dos trabajos que examinan la recepción de las disposiciones de la CEAL en los sistemas normativos portugués y español. En el primero de ellos, Carlos José Batalhão detalla la evolución legislativa y jurisprudencial de la acogida de la CEAL en el Derecho portugués, desde su adopción en dicho Estado el 1 de abril de 1991; en particular, en esta aportación, a través del examen de diversos supuestos prácticos, el citado autor pone de manifiesto el incumplimiento por parte de la República portuguesa del artículo 11.º de la Carta, en la medida en que, en su opi-

nión, no existe en Portugal un sistema adecuado de protección legal de la autonomía local, ya que no se ha establecido un derecho de recurso directo ante el Tribunal Constitucional por parte de las Entidades locales, dándose lugar, así, a un importante déficit en la tutela de la autonomía local en nuestro país vecino. Por su parte, respecto de esta temática, María Antonia Arias Martínez describe detalladamente el proceso de transposición al Ordenamiento español de la CEAL, escrutando en profundidad la evolución de la normativa local desde la aprobación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, hasta la promulgación de la 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (en adelante, LRSAL). En especial, por lo que atañe a esta última, María Antonia Arias Martínez denuncia el hecho de que, amparándose en la búsqueda de soluciones a los problemas económicos derivados de la crisis financiera mundial, pretende debilitar el ámbito de la autonomía local, mediante el impulso de un complejo proceso de recentralización competencial; si bien destaca que no es probable que dicho objetivo se llegue a alcanzar plenamente, pues las normas autonómicas de régimen local tratan de poner freno a estas pretensiones recentralizadoras, aunque no tanto para salvar la autonomía local como para mantener el nivel competencial de las propias Comunidades Autónomas.

Un tercer bloque, dentro de esta investigación colectiva, lo integran los estudios sobre la suficiencia financiera de las Entidades locales. Desde hace décadas este ha sido el *punctum dolens* en materia de autonomía local, pues, sin autonomía financiera, no hay verdadera autonomía local. En este campo, se debe destacar que, tanto en España como en Portugal, los sistemas de financiación local han sido denunciados, de forma reiterada, por la doctrina y los operadores locales como manifiestamente inadecuados e incompletos; en ninguno de ambos países, las Entidades locales han gozado, en ningún momento, de los medios económicos necesarios para hacer frente de forma satisfactoria a las demandas que, en el marco de sus competencias, le formulaban sus poblaciones. Evidentemente, el advenimiento de la crisis económica no sólo no ha permitido mejorar los recursos económicos a disposición de las Administraciones locales, sino que los ha menguado, de forma considerable, al mismo tiempo que ha estimulado el establecimiento de controles destinados a garantizar la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad de estas Entidades; ambas circunstancias han determinado la reducción del nivel de autonomía local y lo que es más grave han complicado en mayor medida la atención por las antedichas Administraciones de las demandas ciudadanas. En esta línea, en su trabajo Ignacio Calatayud Prats, por ejemplo, destaca la idea de que la reforma de la Administración local española de 2013 condiciona el ejercicio de determinadas facultades por los Entes locales al cumplimiento de la disciplina presupuestaria y a la existencia de financiación adecuada. Ahora bien, este autor no se limita a constatar esta problemática, sino que se aventura en la búsqueda de soluciones a la misma, analizando distintas medidas para garantizar la financiación de las competencias locales. A su vez, Joaquim Freitas da Rocha, partiendo del caso portugués, centra su atención no en la cuestión, ya superada, de

la reivindicación de la autonomía financiera de los Entes locales como una necesidad de tales organismos, sino en las consecuencias de la insuficiencia financiera de los mismos: la insolvencia (de facto) de dichos Entes, sea por causas patológicas estructurales —la existencia de nefastos sistemas de financiación—, sea por causas patológicas coyunturales —el ejercicio inadecuado de la autonomía financiera, materializado en el mal uso o en el empleo ineficiente de los recursos públicos—, y reflexiona sobre los posibles remedios a esta situación indeseable.

El cuarto bloque de este número monográfico de *Dereito* se dedica a cuestiones organizativas, competenciales y de gestión de servicios municipales. Nuno Marques Pereira, en el ámbito de la organización administrativa, partiendo del análisis del contexto histórico de su país, describe la evolución del modelo de gobiernos locales portugueses y trata de ofrecer una prospectiva sobre su futuro próximo, a la luz del análisis de las principales líneas que han guiado la reciente reforma del sistema organizativo local luso. Pedro Cruz e Silva, por su parte, empleando una argumentación válida para ambos Ordenamientos ibéricos, explica la correspondencia entre el fenómeno de la cooperación entre Entidades locales y la tendencial subsistencia y preservación del número de municipios a lo largo de las últimas décadas. Centrados en el caso español, Luis Miguez Macho y Andrea Garrido Juncal indagan, respectivamente, sobre la organización municipal — estudiando desde el reparto de atribuciones entre los órganos de gobierno de las entidades locales, hasta el número y la denominación de los mismos, pasando por el régimen especial de organización aplicable a los municipios de gran población— y sobre las novedades relativas a la regulación de las competencias de los municipios contenidas en la LRSAL y su proyección sobre la gestión de los servicios públicos locales, desde la óptica de su incidencia sobre el nivel de autonomía local.

Sobre la base de las contribuciones reseñadas, que ponen de manifiesto cuál ha sido y cuál es el grado de desarrollo real de la autonomía local en ambos países —el cual, desde el momento inicial, se ha hallado fuertemente limitado por factores económicos, determinando la crisis mundial una fuerte regresión en este campo— y teniendo en cuenta los debates sobre la necesidad de incrementar los controles sobre las Entidades locales, surgidos a raíz de supuestos abusos de las mismas de su autonomía —sea en el ámbito financiero, contractual o urbanístico que se han materializado, sobre todo en España, en numerosos casos de corrupción—, Fernanda Paula Oliveira reflexiona sobre la necesidad de redefinir los presupuestos y los contornos de la autonomía local en el contexto de una realidad muy compleja, donde se entrelazan, en todas las materias objeto de regulación e intervención pública, intereses locales y supralocales.

Como colofón de esta obra, se incorporan sendas contribuciones que dan cuenta de los últimos treinta años de literatura científica sobre entidades locales, tanto en España como en Portugal, realizadas, respectivamente, por Patricia Calvo López y Bárbara Barreiros.

4

Antes de concluir estas palabras introductorias, como coordinador del número que el lector tiene en sus manos, esperando que el mismo merezca su aprobación y resulte de su utilidad, quiero hacer constar mi agradecimiento: a los autores que han colaborado en su materialización, por su dedicación y su paciencia a lo largo del complejo proceso editorial que, inevitablemente, conlleva una obra de la naturaleza de la presente; a la Dirección y a la Secretaría de la Revista, por haberme confiado esta labor de coordinación, ha sido una experiencia muy satisfactoria el poder volver a participar en el proceso de gestación de un número de *Dereito*, publicación a la que, como secretario estuve ligado, y que, gracias a la magnífica labor de sus últimos directores —Luis Miguez Macho y Gumersindo Guinarte Cabada— y secretarios —José María Miranda Boto y Begoña López Portas—, continua creciendo en calidad y prestigio, constituyendo un orgullo para la Facultad de Derecho de la Universidad de Santiago de Compostela; y a Carla Casanueva Muruais con la cual he compartido la responsabilidad de llevar a cabo este proyecto y sin cuya inestimable ayuda el mismo no habría llegado a materializarse.

