

LA CARTA EUROPEA DE AUTONOMÍA LOCAL: ORÍGENES Y PERSPECTIVAS

EUROPEAN CHARTER OF LOCAL SELF-GOVERNMENT: ORIGINS AND PROSPECTS

DOI: <http://dx.doi.org/10.15304/dereito.25.Ext.3337>

ANTONIO JAVIER FERREIRA FERNÁNDEZ
Profesor titular de Derecho Administrativo
Universidad de Santiago de Compostela
ferreira.fernandez@usc.es

SUMARIO

1. LA GÉNESIS DE LA CEAL. 2. EL CONTENIDO DE LA CEAL. 3. EL VALOR NORMATIVO DE LA CEAL. 4. INDICENCIA DE LA LRSAL EN LA APLICACIÓN DE LA CEAL. 5. BIBLIOGRAFÍA.

SUMMARY

1. GENESIS OF ECLSG. 2. CONTENTS OF ECLSG. 3. NORMATIVE VALUE OF ECLSG. 4. IMPACT OF THE LRSAL IN THE APPLICATION OF ECLSG. 5. BIBLIOGRAPHY.

RESUMEN

En el presente trabajo se lleva a cabo un estudio de la Carta Europea de Autonomía Local. Se repasan sus orígenes y contenido, y se analiza su valor normativo como parte de nuestro ordenamiento jurídico interno. Por último, se evalúa la incidencia que en su aplicación ha tenido la promulgación de la LRSAL.

ABSTRACT

In this article a study is carried out over the analysis of the European Charter of Local Self-Government. Its origins and content are reviewed, and its normative value is analyzed as part of our internal law. Finally, the impact that the promulgation of the LRSAL has had in its application is assessed.

PALABRAS CLAVE: CEAL, autonomía local, LRSAL, reforma administración Local.

KEYWORDS: CEAL, local self-government, LRSAL, local administration reform.

1. LA GÉNESIS DE LA CEAL

La Carta Europea de Autonomía Local, de cuya aprobación se acaban de cumplir 30 años, fue el primer tratado internacional vinculante que garantizó los derechos de las corporaciones locales y de sus autoridades electas, culminando así la ingente labor de análisis y deliberación, que, durante

años, se produjo entre los diferentes Estados, integrados en el Consejo de Europa.

Fue redactada por un comité de expertos gubernamentales, bajo la autoridad del Comité Directivo para las Cuestiones Regionales y Municipales, sobre la base de un proyecto propuesto por la Conferencia Permanente de los Poderes Locales y Regionales de Europa.

Quedó abierta a la firma, como convenio, por los Estados miembros del Consejo de Europa, el 15 de octubre de 1985. Fue ratificada por el Estado español el 20 de enero de 1988 (Boletín Oficial del Estado de 24-2-1989), excepto en lo que se refiere al apartado 2 del artículo 3, relativo a la elección directa de todos los miembros de todas las Entidades locales¹. Entró en vigor, de forma general el 1 de septiembre de 1988, y, para nuestro país, el 1 de marzo de 1989, de conformidad con lo establecido en su artículo 15.3.

El 16 de noviembre de 2009, se adoptó en Utrecht, con el fin de complementar el contenido de la Carta, un Protocolo adicional sobre el derecho a participar en los asuntos de las colectividades locales, que entró en vigor el 1 de junio de 2012².

De velar por el respeto a los principios consagrados por dichas normas, en los Estados miembros del Consejo de Europa, que han firmado y ratificado la Carta y su Protocolo adicional, se encarga el Congreso de Poderes Locales y Regionales³.

2. EL CONTENIDO DE LA CEAL

La Carta consta de 18 artículos, divididos en un Preámbulo y Tres partes.

En el Preámbulo, los Estados miembros de Consejo de Europa establecen los considerandos en base a los cuales se ha desarrollado el presente tratado, resaltando que la defensa y el fortalecimiento de la Autonomía Local en los diferentes países de nuestro continente representan una contribución esencial en la construcción de una Europa basada en los principios de democracia y descentralización del poder.

La primera parte (artículos 2 a 11) contiene disposiciones sustantivas que establecen los principios de la autonomía local.

- 1 Vid., Instrumento de Ratificación, de 20 de enero de 1988, de la Carta Europea de 15 de octubre de 1985 de Autonomía Local, hecha en Estrasburgo, en el que se dispone: «El Reino de España declara que la Carta Europea de la Autonomía Local se aplicará en todo el territorio del Estado en relación con las colectividades contempladas en la legislación española de régimen local y previstas en los artículos 140 y 141 de la Constitución. No obstante, el Reino de España únicamente no se considera vinculado por el apartado 2 del artículo 3 de la Carta en la medida en que el sistema de elección directa en ella previsto haya de ser puesto en práctica en la totalidad de las colectividades locales incluidas en el ámbito de aplicación de la misma».
- 2 Teniendo en cuenta lo acordado en la Declaración y el Plan de Acción adoptados en la 3ª Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Consejo de Europa (Varsovia, del 16 al 17 de mayo de 2005) y en el Convenio sobre el acceso a los documentos oficiales, del Consejo de Europa, adoptado por el Comité de Ministros el 27 de noviembre de 2008.
- 3 El Congreso de Poderes Locales y Regionales es un órgano institucional del Consejo de Europa. Representa a las autoridades locales y regionales para fortalecer la democracia local en los 47 Estados miembros del Consejo de Europa. Está integrado por dos cámaras: la Cámara de Poderes Locales y la Cámara de Regiones.

En ella se especifica la necesidad de un fundamento constitucional y legal para la autonomía local (artículo 2), se define el concepto y se establecen los principios que rigen la naturaleza (artículo 3) y el alcance (artículo 4) de las competencias de las corporaciones locales.

Otros artículos hacen referencia a la protección de los límites territoriales locales (artículo 5), a la adecuación de las estructuras y de los medios administrativos a los cometidos de las Corporaciones locales (artículo 6), y a la definición de las condiciones para el ejercicio de un cargo electivo local (artículo 7).

Especial importancia ofrecen los artículos 8 y 9. El primero de ellos dedicado al control administrativo de los actos de las corporaciones locales. Dicho control ha de tener como objetivo del respeto a la legalidad y a los principios constitucionales, si bien puede ser también un control de oportunidad, debiendo respetarse, en todo caso, el principio de proporcionalidad entre la amplitud de la intervención de la autoridad de control y la importancia de los intereses que se pretenden salvaguardar.

Por su parte el artículo 9 recoge el derecho de las corporaciones locales a tener recursos propios suficientes, de los que disponer libremente, para el ejercicio de sus competencias.

Por último, en esta primera parte, se hace referencia al derecho de asociación de las Corporaciones locales (artículo 10) y a la protección de la autonomía local mediante el derecho a recurrir a la justicia (artículo 11).

La segunda parte se denomina "Disposiciones varias" y comprende los artículos 12 a 14.

Particular relevancia ofrece el primero de ellos, referido al compromiso de las partes firmantes del presente convenio. Así, se exige que cada parte contratante se comprometa a considerarse vinculada por, al menos, veinte de los apartados de la primera parte de la Carta, de los que, como mínimo, diez deben ser de los comprendidos en la lista que figura en el primer párrafo de dicho precepto. Dicho compromiso se podrá ampliar en cualquier momento posterior.

De este modo se garantiza la protección de los principios que se consideran esenciales para la autonomía local, respetando las peculiaridades jurídicas e institucionales de los diversos Estados miembros.

En el artículo 13, se concretan las entidades a las que se le aplica el presente convenio, que, en principio, serán todas las categorías de corporaciones locales existentes en el territorio de las partes contratantes. Si bien, en atención a las peculiaridades de cada caso, se permite a los Estados firmantes limitar o excluir del ámbito de aplicación de la Carta a alguna de dichas categorías, pudiendo ampliarse con posterioridad dicho ámbito de aplicación.

El artículo 14 establece la obligación de cada parte contratante de comunicar al Secretario General del Consejo de Europa la pertinente información relativa a las medidas legislativas o de otro tipo tomadas con el fin de adaptarse a lo previsto en la Carta⁴.

4 En el Informe explicativo de la Carta se señala que: «La Carta no prevé un sistema institucionalizado de control de su aplicación, más allá de la obligación impuesta a las

La Tercera parte del texto (artículos 15-18) contiene disposiciones finales que corresponden a las que figuran habitualmente en los convenios elaborados bajo los auspicios del Consejo de Europa: Firma, ratificación y entrada en vigor (artículo 15), Cláusula territorial (artículo 16), Denuncia (artículo 17) y Notificaciones (artículo 18).

3. EL VALOR NORMATIVO DE LA CEAL

La Carta Europea de la Autonomía Local, como tratado internacional, forma parte del ordenamiento jurídico interno, una vez que su texto ha sido ratificado por el Estado español (Instrumento de ratificación de 20 de enero de 1988), y ha sido publicado en el Boletín Oficial del Estado (BOE de 24 de febrero de 1989), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 96 de la Constitución. En consecuencia, sus disposiciones solo pueden ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en el propio Convenio o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional.

En cuanto al valor de este instrumento en el ordenamiento jurídico interno, la doctrina científica no ha mantenido una postura unánime al respecto⁵.

partes de proporcionar toda la información pertinente relativa a las medidas legislativas o de otro tipo adoptadas con el fin de cumplir con lo dispuesto en la Carta. Es cierto que se contempló la posibilidad de establecer un sistema de control análogo al de la Carta Social Europea. Sin embargo, se consideró posible prescindir de un mecanismo de control complejo, dado que la presencia en el Consejo de Europa de la CLRAE, que tiene acceso directo al Comité de Ministros, aseguraría el control político adecuado del cumplimiento por las partes de los requisitos de la Carta».

- 5 El Magistrado del Tribunal Supremo, J.M. BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, analiza magistralmente las diversas posturas doctrinales en "La Carta Europea de la Autonomía Local en la jurisprudencia del Tribunal Supremo", *Fundación Democracia y Gobierno Local, Cuadernos de Derecho Local*, 20, 2009, pp. 9-12. En este sentido señala: «El profesor Luciano Parejo sostiene que la Carta Europea de la Autonomía Local tiene el valor y la fuerza propia de las leyes y, por ello, tiene la misma condición que la Ley reguladora de las bases de régimen local, e integra con ella el "bloque de cabecera del ordenamiento de régimen local interno".

[...]Para el profesor Luis Ortega, la Carta Europea despliega un efecto más intenso que la legislación básica. La congelación competencial que produce el convenio internacional hace que todo lo que en él aparece regulado sea indisponible. La Carta se impone a la LRRL en las materias en las que pueda apreciarse una discrepancia por el efecto de *lex posterior* e impide, también, al legislador básico una modificación de lo en ella establecido. Y esta prevalencia se aprecia, asimismo, tanto en relación con la legislación sectorial estatal como respecto a la normativa de las comunidades autónomas.

Según el magistrado constitucional Jorge Rodríguez Zapata, la Carta Europea de la Autonomía Local asume una posición de prevalencia respecto de la Ley por su naturaleza de tratado internacional y "debe ser parámetro para enjuiciar la constitucionalidad de las leyes internas".

El profesor Iñaki Lasagabaster, con base en la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional y por el Tribunal Supremo, considera que la Carta Europea de la Autonomía Local, como norma de Derecho internacional, prevalece sobre las leyes por mor de lo dispuesto en el artículo 96 de la Constitución y el artículo 1.5 del Código Civil, de modo que a los órganos judiciales ordinarios les corresponde declarar la inaplicabilidad de la norma de Derecho interno que contradiga el Tratado, sin necesidad de plantear cuestión de inconstitucionalidad, cuando la norma controvertida tenga rango de ley.

[...] El profesor Germán Fernández Farreres ha mostrado sus reservas a las tesis que resuelven la contradicción entre la Carta Europea de la Autonomía Local y la ley posterior, en base al criterio de la aplicabilidad o eficacia del Tratado frente a la Ley que lo contradice, al sostener que atañe a una cuestión referente a la invalidez de la Ley como

Más allá de estas discrepancias doctrinales, han sido los tribunales los encargados de interpretar y aplicar la Carta, siendo especialmente activos en este sentido tanto el Tribunal Constitucional como el Supremo. En concreto, este último considera que: «La Carta Europea de Autonomía Local, que nos obliga como elemento que es de nuestro Ordenamiento jurídico, constituye un importante instrumento de interpretación del principio de autonomía local que consagra la Constitución. El legislador español se ha cuidado de desarrollar y garantizar esa autonomía local hasta el punto de que se ha modificado por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional 2/1979, de 3 de octubre, con objeto de hacer posible la defensa de la autonomía local... La evolución y las tendencias de la jurisprudencia constitucional y de este Tribunal Supremo deben conducir a una interpretación de los preceptos aplicables favorable a la autonomía local. Hay que atenerse a la solución jurisprudencial más favorable a la autonomía municipal que consagran los arts. 137 y 140 de la Constitución, los cuales deben ser interpretados de acuerdo con el art. 3.1 de la Carta Europea de Autonomía Local y, por tanto, de tal modo que esta autonomía suponga una capacidad efectiva de ordenar los asuntos públicos»⁶.

El Tribunal Supremo, en base al contenido de la CEAL, ha reconocido, entre otros, el derecho de los vecinos a ser consultados sobre asuntos públicos de la competencia propia de los municipios⁷ o la potestad reglamentaria en materia medioambiental de las entidades locales⁸.

consecuencia de su inconstitucionalidad por invadir el ámbito material regulado por el Tratado, y, por ello, la declaración de dicho vicio compete en exclusiva a la jurisdicción constitucional.

En discordancia con esta opinión doctrinal, el Magistrado del Tribunal Supremo José Manuel Bandrés considera que el juicio de adecuación de la ley estatal o autonómica de régimen local a la Carta Europea de la Autonomía Local corresponde a los tribunales ordinarios, que ejercen la función de resolver los recursos contencioso-administrativos que se plantean en materia de Derecho local, aplicando las fuentes del Derecho, conforme a lo dispuesto en el artículo 117 de la Constitución».

6 Vid., Sentencia del Tribunal Supremo de 20 diciembre 2007 (RJ\2008\4087).

7 En este sentido destaca la sentencia del Tribunal Supremo de 23 de septiembre de 2008 (RC 474/2006), que declara la nulidad del Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de septiembre de 2006, por el que se deniega al Ayuntamiento de Almuñécar (Granada) la autorización para la celebración de una consulta popular relativa a la aprobación inicial del Plan territorial de ordenación urbanística del municipio.

En opinión de José Manuel Bandrés, este pronunciamiento constituye un claro exponente del reconocimiento del valor normativo de la Carta Europea de la Autonomía Local, puesto que la ratio decidendi del fallo judicial se fundamenta en una interpretación armonizadora de los artículos 1, 18.1.f) y 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, con los artículos 3 y 4 del mencionado tratado internacional, que permite determinar el ámbito objetivo de las consultas populares respecto de aquellos asuntos públicos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia. Vid., J.M. BANDRÉS SANCHEZ-CRUZAT, "La Carta Europea de la Autonomía Local en la jurisprudencia del Tribunal Supremo", op. cit., pp. 12 y 13.

8 Vid., J.M. BANDRÉS SANCHEZ-CRUZAT, "La Carta Europea de la Autonomía Local en la jurisprudencia del Tribunal Supremo", op. cit., pp. 14-20.

En opinión de este magistrado, la sentencia del Tribunal Supremo de 26 de julio de 2006 (RC 1346/2004) constituye un leading case, en esclarecer el significado de la garantía de la autonomía local, a la luz de su reconocimiento en los artículos 137 y 140 de la Constitución, y en los artículos 3 y 4 de la Carta Europea de la Autonomía Local,

4. INDICENCIA DE LA LRSAL EN LA APLICACIÓN DE LA CEAL⁹

Con la promulgación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (en adelante LRSAL), se pretendía «someter a una revisión profunda el conjunto de disposiciones relativas al completo estatuto jurídico de la Administración local» (la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo), con el fin de adaptarlo a la nueva redacción del artículo 135 de nuestra Carta Magna y a la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Según el Preámbulo de la LRSAL, la reforma persigue varios objetivos básicos: «clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones de forma que se haga efectivo el principio “una Administración una competencia”, racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso y favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas».

Con esta reforma, en opinión de Octavio Salazar Benítez: «queda devaluada la garantía constitucional de la autonomía local. Así se deja muy claro en la nueva redacción que se da al apartado 1 del art. 2 LBRL, donde si bien se reconoce el derecho de los entes locales a “intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses”, se añade el inciso final que siempre “de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”. Del artículo desaparece el criterio de “máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos”, como consecuencia lógica de los principios ahora dominantes: será la Administración más eficaz la que intervendrá en los asuntos que interesen a los vecinos, no la que sea más próxima a ellos. De esta forma, cobra vigor la limitación impuesta por el art. 4.3 CEAL al principio de subsidiariedad – “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” – y se enmienda la misma definición que de autonomía local ofrece dicho tratado – “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

porque el alto tribunal, casando la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 10 de noviembre de 2003, reconoce la competencia de un municipio para desarrollar políticas de gestión medioambiental propias, en ejecución de las normativas estatal y autonómica sectoriales de protección del medio ambiente, y, en concreto, para aprobar una ordenanza contra la contaminación atmosférica que, debido a la emisión de malos olores, padecen sus vecinos, ante la pasividad de la Administración responsable de evitar esas fuentes molestas.

9 El presente trabajo se centra en el caso español, el impacto de las reformas en Portugal se puede inferir de los estudios recogidos en el presente número.

Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes” (art. 3) –, así como el mandato de que las competencias atribuidas a los entes locales sean plenas y completas (art. 4.4). Además de por supuesto dejar reducido a mero señuelo formal el principio de subsidiariedad»¹⁰.

En base a ello, concluye el citado autor que: «Los principios de autonomía y democrático quedan subordinados a las exigencias derivadas de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad. De esta manera no solo queda en entredicho la garantía institucional de la autonomía local¹¹ como límite del legislador sino también la misma definición que de la misma da la CEAL como derecho de la entidad local a ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos bajo su propia responsabilidad¹²». Conclusión esta con la que estamos de acuerdo.

Las competencias de las Entidades Locales, de conformidad con la nueva redacción del artículo 7 de la LBRL, pueden ser propias o atribuidas por delegación. Dichas competencias son precisadas en los nuevos artículos 25 a 27 de dicho cuerpo legal.

Dicha regulación incorporada por la LRSAL, es calificada acertadamente por Octavio Salazar Benítez como «un significativo paso adelante en la configuración de los Ayuntamientos como meros prestadores de servicios y en su devaluación como entidades articuladas constitucionalmente sobre los principios de autonomía y democrático. En este sentido, hay una clara negación del contenido que a la autonomía local se le otorga en la Carta Europea de Autonomía local. Con la actual reforma queda en entredicho su “garantía constitucional” la cual debería proyectarse en un doble contenido: por una parte, los arts. 137, 140 y 141 CE garantizan de forma inmediata y directa (a cada municipio, provincia e isla) un “mínimo de autonomía local”; de otra, imponen a todos los poderes públicos (cada uno en la esfera de su competencia) la elevación de esos mínimos de esa autonomía local al “máximo de lo posible”. Parece más que evidente que, en este caso, el “mínimo” se vulnera en algunos supuestos y el “máximo” queda frenado. Todo ello en nombre no tanto del equilibrio presupuestario, sino más bien desde el objetivo de suprimir el gasto local y por lo tanto condicionar el ámbito de actuación política de los municipios»¹³.

10 Cfr. O. SALAZAR BENÍTEZ, “La autonomía local devaluada: La dudosa «racionalidad» de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local”, *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, 34, 2014, pp. 374-375.

11 El Consejo de Estado en su Dictamen num. 567/2013 de 26 junio, sobre el Anteproyecto de LRSAL había manifestado: «no puede sin más afirmarse que la regulación en proyecto atente contra la garantía institucional de la autonomía local, por más que de ella resulte un marco competencial más estrecho que el que definía hasta ahora la LBRL. Ahora bien, tal conclusión no ha de impedir que se advierta que el juego conjunto de los distintos preceptos que definen el nuevo modelo (en particular, los artículos 25 y 26 y disposiciones concordantes, así como el artículo 7.4 y la disposición transitoria novena, en lo que a las competencias impropias se refiere) da lugar a una considerable constricción de la autonomía de los Municipios».

12 O. SALAZAR BENÍTEZ, “La autonomía local devaluada: La dudosa «racionalidad» de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local”, *op. cit.*, pp. 390-391.

13 Cfr. O. SALAZAR BENÍTEZ, “La autonomía local devaluada: La dudosa «racionalidad» de

5. BIBLIOGRAFÍA.

BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, J.M., "La Carta Europea de la Autonomía Local en la jurisprudencia del Tribunal Supremo", *Fundación Democracia y Gobierno Local, Cuadernos de Derecho Local*, 20, 2009.

SALAZAR BENÍTEZ, O., "La autonomía local devaluada: La dudosa «racionalidad» de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local", *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, 34, 2014.

la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local", op. cit., pp. 374-375.