
La Carta Europea de la Autonomía Local y su recepción en Italia y España*

Francesco Merloni

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Perugia (Italia)

- 1. Una reflexión sobre los instrumentos de protección de la autonomía local en Europa**
- 2. La Carta Europea de la Autonomía Local. Contenidos y naturaleza jurídica**
 - 2.1. Las instituciones del Consejo de Europa
 - 2.2. La estructura de la Carta
 - 2.3. Los principales contenidos de la Carta
 - 2.4. La naturaleza jurídica de la Carta
- 3. El distinto papel del Consejo de Europa y de la UE en la protección de la autonomía local. La subsidiariedad en la UE y en la CEAL**
- 4. El control del Consejo de Europa sobre el cumplimiento de las obligaciones contraídas con la CEAL**
- 5. La recepción diferenciada de la CEAL en los ordenamientos internos de los Estados**
- 6. Posibles evoluciones de la Carta y la contribución a su recepción en los ordenamientos internos de los Estados**
- 7. La recepción de la Carta en Italia y en España**
 - 7.1. La influencia político-cultural de la Carta
 - 7.2. El valor jurídico de la Carta
 - 7.3. Las disposiciones de la Carta y los principios constitucionales sobre la autonomía local
 - 7.4. Los efectos de una Carta con disposiciones *self-executing*

1. Una reflexión sobre los instrumentos de protección de la autonomía local en Europa

¿Qué contribución pueden tener los instrumentos de Derecho internacional (tratados, convenciones promovidas por organizaciones internacionales) en la consolidación de la autonomía local y en su protección jurisdiccional?

* Traducción a cargo de Margarida Trias (ACETT) y Marc Vilalta Reixach (Universitat Oberta de Catalunya - Institut de Dret Públic).

Hasta ahora, la respuesta de los ordenamientos jurídicos nacionales, de la jurisprudencia (también la constitucional) y de la doctrina en los distintos países europeos, ha sido en su mayor parte escéptica, por varios motivos.

En primer lugar se constata que la forma de Estado, la configuración de la organización de los diferentes niveles de gobierno, la distribución de las competencias y el sistema de relaciones intergubernamentales forman parte de las materias que afectan más de cerca a la soberanía de los Estados. Incluso en el proceso de construcción de la Unión Europea, con cesiones de soberanía muy significativas por parte de los Estados a la Unión, la organización constitucional interna siempre se asume como un hecho, un elemento sobre el cual las instituciones comunitarias no tienen poder alguno de injerencia. Para la Unión Europea, la gran diferenciación de las organizaciones institucionales (países federales, regionales, con diferentes gradaciones, unitarios) que constituyen un elemento de complejidad para la determinación y la aplicación de las políticas comunitarias (un elemento que sería inaceptable, en el ámbito interno, de un Estado soberano) no puede ser más que asumida como un dato intocable (y defendido infatigablemente por los Estados miembros). Esto es tanto así que, no pudiendo tocar el *government* (las estructuras institucionales), la Unión Europea está obligada a vigilar activamente la *governance*, es decir, el conjunto de los instrumentos que contribuyen a mejorar y a simplificar las relaciones entre las distintas instituciones nacionales (es decir, las internas de cada nación) con el fin de materializar los objetivos de la Unión. Esto produce efectos también sobre el principio de subsidiaridad, que, como es sabido, tiene un contenido y unas consecuencias muy variadas si se anuncia en las relaciones entre Estados miembros y la UE (la "subsidiaridad de la UE"), o bien en el interior de cada uno de los Estados miembros (aunque sobre este punto se hablará más adelante).

En segundo lugar, está la posición que considera la protección internacional de la autonomía local básicamente inútil. O, mejor dicho, de una utilidad solo cultural y política, pero no jurídica.

Posición a la cual no es ajena tampoco una construcción teórica que ve en los entes locales, por lo que se refiere a su organización institucional, a las relaciones concretas que establecen con el Estado central, así como a las reivindicaciones de recursos para el desarrollo de las competencias que se les encargan, simples titulares de intereses de hecho, pero no de derechos. Cuando menos, no de unos derechos comparables a los derechos fundamentales del ciudadano. Eso explica por qué, aun en términos de cultura jurídica, la aceptación de que los derechos fundamentales puedan ser protegidos también con instrumentos internacionales de carácter no solo obligatorio –la obligación adquirida a escala internacional por parte de un Estado de

respetar los derechos fundamentales–, sino también directo –los derechos protegidos a escala internacional se convierten en derechos directamente protegidos en el ordenamiento interno, o protegidos por instituciones internacionales con poderes que inciden significativamente en los de los Estados, como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos–. En cambio, una aceptación como esta no se produce respecto a la protección de los “derechos” de las autonomías territoriales. Según esta posición, la configuración de la organización institucional es una cuestión del todo política e institucional, que no puede ser conformada como un verdadero derecho jurídicamente activable, incluso para evitar que, de esta forma, el funcionamiento global del sistema institucional se haga más complejo y difícil, si no incluso más rígido.

En definitiva, en cada país la autonomía se defiende en el Parlamento (para obtener leyes de reconocimiento de las posiciones de autonomía) o ante los tribunales constitucionales (para eliminar leyes que la restrinjan excesivamente), pero no ante una organización internacional o ante un juez internacional.

El objetivo de estas notas es contribuir a corregir estas posiciones, porque una contribución a tal efecto puede ayudar a dotar a la tutela de la autonomía local de instrumentos de Derecho internacional, ya sean de carácter político y cultural, o de carácter jurídico. Por lo que concierne al primero, no se puede ignorar que la posición y la reivindicación de las autonomías territoriales (de entes locales individualmente considerados o de sus organizaciones) pueden encontrar beneficio en el hecho de que, a escala internacional, se consolide una cultura de la autonomía local, o de que puedan encontrarse instituciones con peso y autoridad suficientes para reclamar a los Estados que respeten los principios de autonomía local libremente suscritos por ellos en las convenciones internacionales. Bajo el segundo carácter, no se puede ignorar que la posibilidad de una aplicación directa en el ordenamiento interno de principios fijados en instrumentos de Derecho internacional, constituye un punto de fuerza para los entes territoriales en la necesaria dialéctica que los confronta, respecto a la defensa de la propia autonomía, a las autoridades de nivel superior (el Estado para todos los entes territoriales; la región para los entes locales).

Bajo esta perspectiva, la atención central de dichas notas está dirigida a la Carta Europea de la Autonomía Local (en adelante, “Carta” o “CEAL”), la convención internacional promovida por el Consejo de Europa y abierta a la firma de los Estados miembros el 15 de octubre de 1985; Italia y España fueron de los primeros signatarios de la Carta, que ambos ratificaron rápidamente.¹

1. Italia en 1989 (con la Ley de 30 de diciembre de 1989, núm. 439), España en 1988.

2. La Carta Europea de la Autonomía Local. Contenidos y naturaleza jurídica

2.1. Las instituciones del Consejo de Europa

Para comprender el valor de la CEAL, valor también jurídico, son necesarias unas breves indicaciones sobre el Consejo de Europa, sobre su estructura interna y sobre su modo de funcionamiento.

El Consejo de Europa es una organización internacional a la que se han adherido 47 Estados europeos que incluyen muchos Estados no miembros de la Unión Europea (entre ellos, la Federación Rusa y algunos Estados de la Europa oriental, Turquía y los Estados del Cáucaso), promovida de inmediato en la segunda posguerra por los países europeos para fomentar, en la Europa destruida y dividida por las dos guerras mundiales, los valores de la democracia y la defensa de los derechos humanos.

El órgano interno que tiene carácter central en el proceso de toma de decisiones del Consejo es el Comité de Ministros. Junto a él, con carácter consultivo, aunque en realidad con un acentuado papel de promoción de actos para su aprobación por parte del Comité, están, por una parte, la Asamblea Parlamentaria, compuesta por 318 miembros designados entre los pertenecientes a los diferentes Parlamentos nacionales, y por otra parte, el Congreso de los Poderes Regionales y Locales de Europa (articulado en dos Cámaras, una de las autonomías locales y otra de las regiones), compuesto igualmente por 318 miembros designados entre los electos locales o regionales. El Congreso, nacido en 1957 como Conferencia permanente, obtuvo la denominación actual en 1994 como confirmación de su centralidad política en materia de democracia local y regional.

Fue la Conferencia permanente la que, en una resolución de 1968,² apoyada por una recomendación de la Asamblea parlamentaria de 1970,³ propuso una Declaración de principios sobre la autonomía local e invitó al Comité de Ministros a que la adoptara. Dicha Declaración tenía un valor meramente exhortativo y no obligatorio, y por este motivo no obtuvo consenso. En 1981, la Conferencia permanente retomó la iniciativa, esta vez proponiendo⁴ una Carta Europea de la Autonomía Local con valor de verdadera convención internacional. Este nuevo

2. Resolución 64 (1968).

3. Recomendación 615 (1970).

4. Con la Resolución 126 (1981).

enfoque obtuvo el apoyo de la mayoría de los Estados en el Comité de Ministros, aunque no faltaron Estados que manifestaron sus reservas respecto a la CEAL, precisamente por su carácter vinculante.

Al final se decidió la apertura de la convención a la firma de los Estados miembros,⁵ firma que ha sido estampada por distintos Estados en el transcurso de un largo período.⁶ Si bien, el camino de las ratificaciones no ha sido tampoco “indoloro”, debido a los distintos enfoques de los Estados respecto al valor jurídico que debía darse a sus disposiciones.⁷

2.2. La estructura de la Carta

La Carta está formada por 18 artículos, 10 de los cuales (artículos 2-11) constituyen el núcleo central de la convención, es decir, las disposiciones sobre autonomía local. Antes de un breve examen de dichos contenidos, vamos a dar algunas indicaciones sobre el complejo mecanismo de entrada en vigor de la CEAL.

En primer lugar, la posibilidad que tienen los Estados de expresar reservas, es decir, de identificar las disposiciones a las cuales entienden no sentirse vinculados.⁸ Los Estados han utilizado el poder de reserva, si bien de un modo bastante comedido.⁹

5. Los primeros Estados firmantes en el acto de apertura fueron: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Grecia, Italia, Liechtenstein, Luxemburgo y Portugal.

6. Se considera que muchos Estados han modificado su ordenamiento constitucional, o incluso que muchos han nacido después de la apertura a la firma, y que otros, en cambio, han dudado durante mucho tiempo: el Reino Unido no firmó hasta 1997, Suiza no lo hizo hasta mucho después, en 2004. Y todavía no han firmado la CEAL, Andorra, el Principado de Mónaco y San Marino, por la limitación de su territorio y por las dificultades en identificar distintos entes locales respecto del Estado.

7. Son significativos los casos de Bélgica y Francia entre los primeros países firmantes de la Carta: Bélgica no ratificó la convención hasta 2004, y Francia nada menos que en 2007.

8. El artículo 12 de la Carta impone que los Estados “se esfuercen en considerarse vinculados” a 20 apartados como mínimo (de los 30 que contiene), e impone que dicha elección sea limitada: al menos deben elegirse diez apartados de una lista que contiene evidentemente las disposiciones consideradas más pertinentes y como “fundamento” de la estructura completa de la convención. La Carta admite que un Estado pueda con el tiempo eliminar algunas de las primeras reservas y adherirse a otras disposiciones sobre las que, en un primer momento, había expresado su reserva.

9. Se dispone de datos sobre reservas relativos a 38 países. De estos, 20 no han expresado ninguna reserva (entre ellos, Italia), los otros 18 han expresado reservas al menos a uno de los apartados de la CEAL. España ha expresado una sola reserva, relativa al principio de elección directa de los órganos de gobierno de los entes locales, en defensa del propio modelo de elección indirecta de los consejos de las diputaciones. El total de reservas expresadas es de 83, es decir, el 21,8%

La Carta también permite que los Estados designen los territorios a los que aplicarla; en la práctica permite excluir de su aplicación a determinadas partes del territorio nacional, por ejemplo no previendo en ellas la constitución de entes locales.

La Carta ha sido concebida en relación con los entes locales y no con las regiones,¹⁰ aunque en el artículo 13 permite a los Estados incluir entre los entes territoriales a los que se entiende de aplicación la Carta también a “otras categorías de entes locales o regionales”.

De lo dicho hasta aquí, se extrae que, de algún modo, la Carta ha pagado el pasado de su naturaleza jurídica vinculante. Para promover una adhesión lo más amplia posible se ha accedido a que los Estados tengan una adhesión diferenciada, de modo que estos puedan excluir de la Carta: a) algunas de sus disposiciones; b) algunas categorías de entes territoriales, c) algunas partes del territorio nacional. Mecanismo que ha asegurado a la Carta una mayor flexibilidad, pero que deja abiertas importantes áreas donde no pueden aplicarse sus disposiciones.

De este modo se ha evitado que el Consejo de Europa quedara en la condición de mero amonestador, de *vox clamans in deserto*.¹¹ Por otro lado, el mecanismo de reservas se considera transitorio, al objeto de admitir que los Estados hagan una aplicación progresiva de la Carta, una adecuación de la propia legislación diluida en el tiempo.

de un potencial máximo de reserva de 380 (cada uno de los 38 países no podía expresar más de 10 reservas). En consecuencia, se debe considerar la buena aceptación de la CEAL por parte de los países que la han suscrito y ratificado. Naturalmente, no siempre los países que no expresan reservas son “virtuosos” (la ausencia de expresión de reserva puede significar la escasa consideración del valor de la Carta o la presunción de que la propia legislación ya está plenamente acorde con esta última), ni los países que expresan reservas deben considerarse “escépticos” (con frecuencia la reserva demuestra que la Carta se toma en serio, y que el país prefiere una actuación progresiva de sus disposiciones antes que sentirse inmediatamente vinculado).

10. Esto ha dado lugar a un importante movimiento en el interior del Congreso, que presiona por la aprobación de una Carta especial de la autonomía regional. Este impulso, incluso compartido formalmente con el Congreso, aún no ha encontrado una respuesta positiva por parte del Consejo de Ministros, por la clara oposición de algunos Estados (entre los que el Reino Unido es uno de los primeros) que temen que la aprobación de una Carta como esta acabe imponiendo a los Estados la constitución de un nivel regional de gobierno.

11. El COE ha considerado preferible una convención con efectos jurídicos vinculantes a una mera declaración de principios, dejada a la total discrecionalidad de los Estados, aunque su introducción de los ordenamientos internos de los Estados que la suscriben y la ratifican corra el peligro de ser muy heterogénea.

2.3. Los principales contenidos de la Carta

Con el fin de animar a la lectura y al análisis más profundos de la Carta, aquí solo se indican sus contenidos más significativos.

La Carta se abre con la disposición que impone la previsión expresa, en la ley y en la Constitución de cada uno de los Estados firmantes, del principio de autonomía local (artículo 2).

La referencia de la autonomía local a las competencias que hay que atribuir (“una parte importante de asuntos públicos”), al principio de autonomía normativa y al principio de autogobierno, al frente de asambleas electivas y de ejecutivos responsables ante ellas (artículo 3).¹²

Siguiendo con las competencias, la afirmación de los principios de reserva de Constitución y de ley (para garantizar una atribución estable), de autoatribución de competencias no asignadas a otras autoridades, de subsidiariedad (“el ejercicio de las responsabilidades públicas debe, por lo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos”), de plenitud de la atribución (artículo 4).

El derecho a la consulta de las colectividades locales para las modificaciones territoriales de los entes locales (artículo 5).

La autonomía organizativa interna de los entes locales y la disponibilidad de personal adecuado a sus cometidos (artículo 6).

El principio de reconocimiento de compensaciones financieras adecuadas a los electos locales para el cumplimiento de sus deberes, y la reserva de ley en materia de incompatibilidad con otros cargos (artículo 7).

El principio de la reserva de ley para la introducción de controles sobre los entes locales y la admisibilidad solamente de controles de legalidad respecto de

12. Se trata de una expresión seguramente anticuada, que no considera la hipótesis de la elección directa del jefe del Ejecutivo. El Congreso se ha ocupado de esta cuestión y ha concluido que la elección directa del jefe del Ejecutivo, introducida en varios países (empezando por Italia), no entra en conflicto con la Carta. Véase el Informe: “Les avantages et les inconvénients de l’élection directe de l’exécutif local sur la base des principes de la Charte européenne de l’autonomie locale - CPL (11) 2 Partie II”, de 3 mayo de 2004. El Informe puede consultarse en el sitio web coe.int.

sus actos (excepto la posibilidad de control de oportunidad en caso de funciones delegadas) (artículo 8).¹³

Los principios relativos a los recursos financieros (suficientes, proporcionados a las funciones, propios, diversificados y evolutivos, equilibrados, libres de vínculos de destino), acompañados de un derecho específico de los entes a la consulta sobre las modalidades de adjudicación de los recursos (artículo 9).

Los principios sobre la libertad de los entes locales de adoptar formas de cooperación o de asociarse entre ellos para la protección y la promoción de sus intereses comunes (artículo 10).

El principio de la protección legal de la autonomía local (del necesario reconocimiento frente a los entes locales de un derecho de recurso jurisdiccional) (artículo 11).

Como se ve, se trata de un capítulo de principios fijados de forma bastante general (excepto la posibilidad de considerar algunas de las disposiciones como directamente operativas), que constituye el mejor resumen de la cultura autonomista más avanzada desde hace veinticinco años. Alguien podría decir que con ciertas lagunas o con disposiciones "obsoletas", así como también podría destacar el enfoque exclusivamente centrado en la posición de los entes locales, y la omisión casi por completo de los derechos de los ciudadanos "con respecto" a las Administraciones locales. Según la Carta de 1985, la democracia local se mantiene (y prácticamente coincide) en la defensa de los entes locales, de los entes exponenciales de las comunidades territoriales.

Aun con estos límites, y exceptuando la posibilidad de una lectura evolutiva de la Carta (sobre la que volveremos más adelante), se trata de un texto de gran importancia que contiene una lista de principios seguramente más articulados y difundidos que cualquier otro texto constitucional vigente en los países firmantes en el momento de su primera firma.

13. Hay que destacar la ausencia de disposiciones sobre los controles de los órganos, por otra parte muy difundidos en los países europeos, a menudo con violaciones graves de la autonomía local.

2.4. La naturaleza jurídica de la Carta

Respecto a su naturaleza jurídica, ya se ha comentado la voluntad del Consejo de Europa de promover una auténtica convención internacional, en la que estuvieran explícitamente enunciados los efectos obligatorios: los países firmantes “se comprometen a considerarse vinculados” por las disposiciones de la Carta¹⁴ (a excepción de las partes supeditadas a reserva).

Es un instrumento jurídico que tiene el valor de cualquier Tratado internacional. En este caso concreto, con la ratificación de la Carta nacen para los Estados individuales obligaciones de adecuación a los principios de la Carta del propio ordenamiento, tanto constitucional como legislativo ordinario (con toda seguridad a escala nacional, pero también en la regional si a esta se le reconocen poderes legislativos en materia de autonomía local).

Obligaciones reforzadas por el hecho de que la organización internacional que ha promovido la convención internacional está allí para supervisar su cumplimiento efectivo. No son solo obligaciones de un Estado respecto a los demás Estados del acuerdo, sino “obligaciones respecto a la organización internacional”.

La Carta, que, por la estructura de sus disposiciones (normas expresadas en términos de principios, de deberes) y por los procedimientos de entrada en vigor y de control, tiene, sin duda alguna, al menos en su primer planteamiento, el valor de “Tratado de Derecho internacional con efectos solo obligatorios”, de compromiso de adecuación de los ordenamientos internos de los países. Como veremos más adelante, se planteará bastante pronto, a los pocos años de la primera firma, el problema de atribuir a la Carta un valor jurídico más directo, como fuente de aplicación inmediata respecto a los entes locales, de verdaderos derechos. Planteamiento que se presenta sobre la base de la influencia de experiencias contemporáneas, que atribuyen cada vez más el valor de normas directamente aplicables a los ordenamientos internos, con prevalencia sobre las disposiciones de ley contrapuestas, a normativas dictadas a escala internacional de tipo convencional (piénsese en el papel cada vez más importante de las normas adoptadas en la ONU, WTO, o en el valor de la Convención Europea de los Derechos Humanos), o a las normativas dictadas por organizaciones como la Unión Europea, en virtud de la cesión de soberanía por parte de los Estados en favor de las instituciones comunitarias. Pero se trata de perspectivas nuevas y de los resultados inciertos sobre el destino de la CEAL.

14. Véase el artículo 1 de la Carta.

3. El distinto papel del Consejo de Europa y de la UE en la protección de la autonomía local. La subsidiariedad en la UE y en la CEAL

Esbozados brevemente el contenido y la naturaleza jurídica de la CEAL, ahora podemos volver, siempre de forma esquemática, al diferente papel desarrollado por las dos instituciones europeas –la Unión Europea y el Consejo de Europa– en la protección de la autonomía local.

Con este fin, baste una rápida reflexión sobre el distinto contenido del principio de subsidiariedad en cada uno de los dos sistemas jurídicos.

En la Unión Europea, la subsidiariedad es un sistema de protección de los Estados contra eventuales intentos de desplazamiento de competencias hacia la Unión. En un sistema basado en competencias comunitarias de atribución, que no están relacionadas con materias, sino que están estrechamente relacionadas con los objetivos y las políticas, los tratados ponen en acción un mecanismo, muy vigilado, de desplazamiento de competencias en dirección ascendente (desde los Estados hacia la UE), que no comporta una revisión permanente de la distribución de las competencias, sino, a lo sumo, el ejercicio concreto, respecto a las exigencias efectivamente revisadas, de determinados poderes. En el desarrollo de las propias funciones, además, la Unión no tiene poder alguno para promover, aunque sea con el único fin de la realización de las políticas propias, modificaciones de los ordenamientos constitucionales de los países miembros.

La subsidiariedad de la UE solo admite desplazamientos limitados de competencias en favor de la Unión, para salvaguarda de la centralidad de los Estados en su aspecto institucional global. La subsidiariedad de la UE no tiene nada que ver con la garantía de una distribución de las competencias en favor de los ámbitos de gobierno más cercanos a los ciudadanos, no es un criterio sobre la distribución de las funciones, y no tiene poder alguno de penetración en la distribución interna de las competencias dentro de los ordenamientos de los Estados miembros.

La Carta Europea, en cambio, se basa en la afirmación de unos principios destinados a influir, también profundamente, en la ordenación constitucional interna de los países que la firman y la ratifican.

Entre ellos se halla el principio de subsidiariedad enunciado en el artículo 4, apartado 3. Aquí la subsidiariedad se presenta con su contenido ya definitivamente consolidado, al menos en cuanto a su versión vertical: se trata de un criterio de distribución de las competencias que impone un cambio total, no solo lógico, sino

sustancial, de las modalidades de identificación y distribución de las funciones. Hay que “partir de abajo”, de los niveles de gobierno más próximos a los ciudadanos, para verificar qué funciones pueden permanecer en dicho nivel. Es preciso realizar la comprobación de “todas” las competencias, independientemente del nivel en el que las funciones se desarrollan hoy en día, y al margen del sujeto llamado a aplicar el criterio. Se trata de una comprobación objetiva vinculada a las características propias de las distintas competencias, y que prescinde de las posiciones subjetivas de los entes públicos implicados. Según la distribución realizada en aplicación de dicho criterio, respecto a las competencias atribuidas se aplicarán después los demás principios que habíamos expuesto anteriormente.

La Unión Europea lleva a cabo políticas, también con normas de aplicación directa, que prevalecen sobre las de los ordenamientos internos de los Estados, pero no tiene el poder de inducir ninguna modificación en los ordenamientos institucionales internos; en consecuencia, no tiene poder alguno para proteger la autonomía de los entes territoriales. Actúa con las instituciones del interior de los Estados y construye un sistema propio de relaciones intergubernamentales –de *governance*– para contar con la voz más directa de las autonomías regionales y locales en la definición de las decisiones comunitarias y en su ejecución. El mismo Comité de las Regiones es un organismo consultivo destinado a jugar el papel de hacer valer esta voz en los procesos comunitarios sin la posibilidad de plantear problemas de tipo institucional general, sobre la organización y sobre la distribución de las competencias.

El Consejo de Europa, por su parte, constituye un instrumento de Derecho internacional que, al menos al inicio, no tiene una fuerza jurídica comparable a las normas comunitarias de eficacia directa. La Carta, como ya se ha dicho, es una convención con efectos únicamente obligatorios. Pero dichos efectos, si se producen en la realidad, si los Estados son inducidos a adecuar los propios ordenamientos internos a los principios de la Carta, inciden en el corazón de los ordenamientos institucionales. El principio de subsidiariedad, si se aplica correctamente, puede producir una descentralización bastante más considerable que la que se realiza a través de la fórmula tradicional de transferencia de funciones desde un ámbito de gobierno superior a los ámbitos de autonomía. La subsidiariedad de la CEAL es auténtica subsidiariedad, es un criterio de distribución de competencias que penetra en el interior de los ordenamientos de los Estados que firmaron y ratificaron la Carta.

Si, por el contrario, la Carta lograra adquirir un valor distinto, directo, incluso el principio de subsidiariedad tendría efectos de penetración directa en los orde-

namientos internos, se asumiría como parámetro de legitimidad de las distribuciones de competencias en vigor en los Estados individuales.

4. El control del Consejo de Europa sobre el cumplimiento de las obligaciones contraídas con la CEAL

Partiendo del hecho de que la CEAL tiene, en todo caso, efectos obligatorios, el Consejo de Europa ha dispuesto una serie de medidas para comprobar el grado de cumplimiento por parte de los Estados de las obligaciones asumidas con su firma y ratificación.

La primera medida consiste en el *monitoring* de la situación Estado por Estado. Actualmente, el *monitoring* se confía al Congreso¹⁵ y se ejerce con visitas,¹⁶ que pueden repetirse a lo largo de breves intervalos de tiempo, a los países que hay que evaluar.

Se trata de un procedimiento en el que se mezclan aspectos técnico-jurídicos y aspectos predominantemente políticos. Aun en los casos en que hay una gran distancia entre la situación de autonomía local del país y los principios de la Carta, o importantes retrasos en la aplicación de las recomendaciones precedentes,

15. Inicialmente este fue ejercido por representantes de la Conferencia permanente de los poderes locales y regionales, ayudados por expertos del CDLR, el Comité Director sobre la democracia local y regional, un organismo técnico que actúa al servicio del Consejo de Ministros.

16. Las visitas, que tienen por objeto la democracia local o la regional, aunque casi siempre ambas, si el país es un Estado federal o regional, están dirigidas por una delegación compuesta por representantes designados entre los electos locales, y consisten en encuentros con todas las instituciones interesadas (Parlamento, Gobierno, entes territoriales individuales, sus asociaciones nacionales o regionales, expertos del país), tendentes a controlar de forma profunda el estado de la legislación, y también las relaciones entre los Gobiernos nacionales y los entes locales, así como a registrar situaciones de insatisfacción de los entes locales con los ordenamientos institucionales en vigor, y los comportamientos individuales del Gobierno central considerados perjudiciales para la autonomía local.

Las visitas concluyen con la redacción de un Informe motivado, atribuido a la responsabilidad de los representantes designados políticamente. El Informe es aprobado por el Congreso y da lugar, normalmente, a resoluciones y recomendaciones. Con estas últimas, se invita al Estado a adoptar medidas específicas de actuación de la Carta. El representante del país examinado normalmente es invitado a la reunión del Congreso en la que se aprueba el Informe (así como las resoluciones y las recomendaciones pertinentes) para exponer las propias valoraciones o para asumir solemnemente los compromisos del propio país en cuanto a las observaciones requeridas.

Para tener valor oficial, las resoluciones y recomendaciones deben ser adoptadas por el Consejo de Ministros, el único órgano externo del Consejo. De este modo, la voz de las autonomías locales, naturalmente expresada por el Congreso, se compensa con la voz de los Gobiernos centrales (representantes en el Consejo de Ministros y en el CDLR).

la amonestación es solo política, y nunca se ha llegado a la interposición de sanciones (que incluso podrían consistir en la suspensión de la pertenencia del país al Consejo de Europa).

De la esquemática reconstrucción de los poderes de control del Consejo de Europa, se deduce que la organización internacional promotora de la convención respecto a la cual los Estados asumen obligaciones de fidelidad a los principios de la Carta, se ha ocupado de supervisar, de manera eficaz y no formal, el respeto de las obligaciones adquiridas. Además, se observa que, en el transcurso de los veinte años de *monitoring*, se ha consolidado un amplio patrimonio de cultura autonomista. Se dispone de un marco actualizado de la situación de los distintos países europeos; la Carta ha sido leída e interpretada respecto a situaciones concretas de los diferentes países individualmente considerados, o a problemáticas generales transversales; y se dispone también de un amplio patrimonio de información, a fin de revisar la Carta, sus contenidos y sus efectos jurídicos.

5. La recepción diferenciada de la CEAL en los ordenamientos internos de los Estados

La más importante de las reflexiones sobre la Carta concierne a su valor jurídico. Dado por supuesto el valor obligatorio, de Derecho internacional, se trata de ver si este puede evolucionar hacia una naturaleza distinta: de conjunto de normas de aplicación directa a los ordenamientos internos de los Estados. Con este fin, es decisiva la comprobación de la actitud que ha manifestado cada país respecto a la recepción de la Carta en el propio ordenamiento interno.

Según el Congreso, por recepción debe entenderse todo “proceso de atribución de valor jurídico a la CEAL en el ordenamiento interno de un país. Con independencia de los medios, los instrumentos y los procedimientos adoptados, la Carta se convierte en una fuente de Derecho interno, directa o indirectamente aplicable por parte de las Administraciones Públicas o de los jueces.”

El grado de recepción de la Carta difiere mucho de un país a otro. Los distintos países pueden clasificarse en dos grandes categorías y cuatro niveles. Las dos categorías son: a) atribución a la Carta de efectos exclusivamente obligatorios, con exclusión de cualquier efecto directo; b) atribución de efectos directos, de modo que sus disposiciones son directamente aplicables.¹⁷

17. La distinción de fondo que se ha adoptado tiene que ver con el contenido de la tutela de la autonomía local, dando menos importancia al sistema de recepción de los tratados internacion-

En la primera categoría (efectos solo obligatorios) se encuentran 20 países,¹⁸ en la segunda (efectos directos), otros 21 países.¹⁹

En la primera categoría se pueden identificar dos niveles distintos de recepción: el primer nivel consiste en la ratificación de la Carta como Tratado internacional, fuente de obligaciones solo en el ámbito del Derecho internacional, pero carente de toda atribución de valor de norma interna. Los efectos sobre el Derecho interno son solo eventuales y siempre indirectos. La Carta produce efectos solo en la medida en que el Derecho interno sea modificado para adaptarlo a las disposiciones de la Carta.²⁰

El segundo nivel consiste en una recepción únicamente formal de la Carta. Esta, a través de la ratificación, es integrada en el ordenamiento interno, pero los efectos de la recepción son solo obligatorios. La recepción es formal porque la Carta no se considera fuente de Derecho directamente aplicable.²¹ Italia está incluida en esta categoría, aunque ciertos progresos recientes (de los que se tratará más adelante) puedan atribuir a la CEAL una mayor eficacia.

les adoptado por cada país, que puede ser “automático” (con la Ley de ratificación del Tratado introducido directamente en el ordenamiento interno) o “no automático” (además de la Ley de ratificación, es necesario otro acto específico de recepción que establezca si se acata el Tratado y en qué medida).

A título de ejemplo: se puede tener por un lado una recepción automática que, sin embargo, no atribuya a la Carta una aplicabilidad directa; por el otro, se puede tener una recepción no automática cuyo efecto sea el de atribuir a la Carta una aplicabilidad directa.

18. Alemania, Austria, Azerbaijón, Chipre, Dinamarca, Finlandia, Georgia, Irlanda, Islandia, Italia, Liechtenstein, Malta, Montenegro, Noruega, Países Bajos, Rumanía, Reino Unido, Eslovaquia, Suecia, Turquía.

19. Armenia, Bélgica, Bulgaria, Croacia, España, Estonia, Francia, Grecia, Hungría, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Macedonia, Polonia, Portugal, República Checa, Rusia, Serbia, Eslovenia, Suiza, Ucrania.

20. En este primer nivel se encuentran seis países: Georgia, Islandia, Malta, Noruega, Reino Unido, Eslovaquia.

21. A este segundo nivel pertenecen 14 países: Alemania, Austria, Azerbaijón, Chipre, Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Italia, Liechtenstein, Montenegro, Países Bajos, Rumanía, Suecia y Turquía. En la mayor parte de los casos se trata de países “dualistas” que, en nombre de la defensa de la soberanía del Estado, no admiten que un Tratado internacional pueda ser fuente de Derecho interno si no es a través de un específico acto de recepción, distinto del acto de ratificación del Tratado. Es iniciativa del Parlamento establecer si, y en qué medida, las disposiciones de un Tratado internacional pueden constituir una norma interna. En cualquier caso, los efectos sobre el Derecho interno nacen solo del acto formal, de la ley del Parlamento. Naturalmente estos países no ignoran ni los efectos directos de muchas normas comunitarias (si son miembros de la UE), ni la capacidad de penetración directa de algunas convenciones europeas, especialmente la Convención Europea de los Derechos Humanos. Pero no han querido, en el caso específico de la Carta, renunciar a su posición de fondo atribuyéndole un valor directo.

En la segunda categoría, como se ha dicho, se integran los países que atribuyen a la Carta el valor de fuente directa de Derecho interno, pero según una graduación que admite en un primer nivel (el "tercero", si se considera dentro del conjunto), una recepción que considera la Carta directamente aplicable, al menos por parte de las autoridades administrativas. Se trata de una verdadera obligación jurídica que incumbe sobre todo a las autoridades superiores (de ámbito nacional o regional) que, en sus actuaciones, están obligadas a respetar los principios sobre autonomía local. Sin embargo, la CEAL no se puede invocar como fuente interna ante los jueces. En estas condiciones, hay que explicar la situación de los países que aplican la Carta, si bien de modo indirecto: la Carta no da derecho a un recurso por violación directa de sus disposiciones, pero es utilizada como parámetro interpretativo en caso de recurso por violación de los principios de autonomía local contenidos en la Constitución del país o en su legislación ordinaria.²²

En el segundo nivel de esta segunda categoría (el "cuarto", si consideramos el conjunto), la recepción convierte a la Carta en fuente de derechos que se pueden invocar jurisdiccionalmente.

Los entes locales tienen el derecho de dirigirse a los jueces (ordinarios o administrativos) para reclamar la aplicación de las normas de la Carta en todos los casos en que las autoridades obligadas a la aplicación directa no lo hayan hecho. Los jueces, además del poder (donde este sea reconocido) de solicitar la intervención del Tribunal Constitucional para que se pronuncie sobre la ilegitimidad de las normas internas en conflicto con la Carta, también tienen el poder de protección inmediata de la autonomía local aplicando directamente las disposiciones de la Carta y negando la aplicación de las normas internas que estén en conflicto con ella.

El derecho de recurso ante los jueces y la capacidad de estos para dejar de aplicar las normas internas puede depender del contenido, meramente programático o *self executing*, de las disposiciones de la Carta.

Los once países que pueden ser clasificados en este nivel son solo aquellos que explícitamente han previsto, como hipótesis de aplicación directa de la Carta, la

22. Excepto lo que se dirá más adelante, también España puede colocarse en este nivel. De hecho, esta da efectos directos a la recepción de la Carta. Entre ellos, está la posibilidad de su utilización como parámetro interpretativo en los juicios de legitimidad constitucional de normas de legislación interna.

posibilidad de reclamar jurisdiccionalmente la tutela de los derechos reconocidos por la misma.²³

6. Posibles evoluciones de la Carta y la contribución a su recepción en los ordenamientos internos de los Estados

Se impone una consideración de fondo: una Carta nacida con efectos únicamente obligatorios ha adquirido, por elección de los propios países que la han ratificado, valor de fuente directa de derechos en los ordenamientos internos de la mayoría de los países. Se trata de una eficacia directa solo parcial, para los países del último nivel (invocabilidad directa, de la Carta como tal, ante los jueces), para los que la Carta es susceptible de una aplicación “frente” a normas de Derecho interno que se opongan a ella.

Como se comprenderá, esta evolución (que es imprevista solo en parte, dado que el propio Congreso, en base al Informe de 1998, había invitado ya a los países que se prestaban a ratificar la Carta, a dar a la misma, siempre que fuera posible, el valor de fuente directa de Derecho interno, directamente aplicable) plantea nuevos interrogantes sobre la dirección que el Consejo querrá plantear en el futuro.

Se trata de determinar si es oportuno aceptar la actual situación de diferenciación, o bien impulsar una nueva uniformidad en el sistema de recepción de la Carta.

En este segundo caso, la uniformidad no podrá buscarse más que en la dirección de un sistema de “recepción fuerte” (con aplicación directa y efectiva de la Carta), pues es inconcebible que se pueda promover un retorno generalizado a una recepción solo formal (o incluso hacia una no recepción). Se trataría de modificar la Carta y transformarla en una convención que, ella misma, encamine a los Estados que la firman y la ratifican a dar a sus disposiciones una aplicación directa.²⁴

23. Bélgica, Francia, Estonia, Grecia, Hungría, Letonia, Luxemburgo, Rusia, Serbia, Eslovenia, Suiza. También España admite la no aplicación de normas de ley internas en contraposición con la Carta por parte de los tribunales ordinarios. Sin embargo, un contraste como este se considera más posible que efectivo, debido al carácter exclusivamente de principio de las disposiciones de la Carta.

24. Por ejemplo, con cláusulas del tipo: “Con la ratificación de la presente Convención por parte de cada Estado, sus disposiciones entran a formar parte del Derecho interno y son directa-

Entre las ventajas de la uniformidad en torno a un sistema de recepción fuerte estaría el aumento del prestigio de la CEAL, que se convertiría, en toda Europa, en un instrumento de tutela de la autonomía local. Una uniformidad que, por otra parte, requeriría que no hubiera una disparidad excesiva en la aplicación directa por parte de los jueces nacionales, lo que automáticamente plantea el problema de una jurisprudencia centralizada en el Consejo de Europa, que incluso vería reforzado su papel de guardián de la Carta, así como de su correcta interpretación. En esta perspectiva podría contemplarse la posibilidad, cuando no necesidad, de la creación en el Consejo de Europa de un órgano internacional análogo al Tribunal Europeo de los Derechos Humanos, un tipo de Tribunal europeo de los derechos de la autonomía local (y regional).

Además, la recepción “fuerte” conduciría a una revisión bastante profunda de la Carta, al menos en el sentido de aumentar el número de las disposiciones susceptibles de tener una aplicación directa. Hemos visto que la Carta ha sido concebida como una Carta de “principios”, con disposiciones suficientemente amplias como para permitir un proceso de adaptación de los ordenamientos internos y un procedimiento de control de respeto de las obligaciones de los Estados, más político que estrictamente jurídico. Sin embargo, si se aspira a una aplicación directa de la Carta en el interior de los ordenamientos de los Estados, es necesario proceder por la vía del reconocimiento, entre las disposiciones actuales de la Carta, de aquellas que tienen un valor *self-executing*.²⁵⁻²⁶

mente aplicables por parte de las autoridades administrativas y jurisdiccionales del Estado, prevaleciendo sobre las normas internas con las que estén en contradicción.”

25. El Congreso [en su Recomendación 39 (1998)] ya ha identificado algunas de dichas disposiciones: el artículo 3, apartado 2 (sobre la necesidad de asambleas elegidas por sufragio universal); el artículo 4, apartados 5 y 6 (respectivamente, sobre el reconocimiento de un espacio de adaptación del ejercicio de las funciones delegadas y sobre el derecho de ser consultadas, por parte de las autoridades superiores, antes de la adopción de las actas que conciernen a los entes locales); el artículo 5 (sobre la necesaria consulta a la población en caso de modificaciones de los límites territoriales de los entes locales); el artículo 7, apartado 1 (sobre el libre ejercicio del mandato de los electos locales) y 3 (sobre la reserva de ley en materia de incompatibilidades); el artículo 8 (sobre los controles); el artículo 10 (sobre los derechos de libre asociación de los entes locales); el artículo 11 (sobre la protección jurisdiccional de los entes locales). Hasta ahora la Recomendación no ha producido consecuencias jurídicas concretas, pues no ha sido hecha propiamente por el Consejo de Ministros, y porque la identificación de las normas *self-executing* o se encuentra entre los poderes que en el ámbito del Tratado se confían a la organización internacional que la ha promovido, o se mantiene como un poder remisible a las autoridades administrativas y a los jueces nacionales.

26. Siempre en un plano interpretativo que tiene efectos sobre los procesos políticos de *monitoring*, pero que todavía carece de efectos jurídicos, otras disposiciones han sido identificadas como *self-executing* en las relaciones y las recomendaciones relativas a los países individuales.

Si la perspectiva meramente interpretativa resultara infructuosa, se debería recurrir a la vía de modificación del contenido de las propias normas de la Carta. Hasta ahora, el Congreso ha considerado que no había que modificar la CEAL como tal, a fin de no poner en tela de juicio el prestigio que esta había alcanzado, sobre todo a través de la acción de control desempeñada por el mismo Congreso. Del mismo modo, se ha considerado que esta no se debía enmendar de acuerdo con los procedimientos correspondientes (bastante complejos). Queda la vía de la adopción, siempre en forma de convención abierta a la firma y a la ratificación de los Estados firmantes y ratificantes de la Carta, de protocolos adicionales (una vía que, por otro lado, ha sido ampliamente seguida por la Convención de los Derechos Humanos). Con los protocolos adicionales se podrían introducir, paralelamente a la Carta y como integrantes de sus disposiciones de principio, normas más detalladas y específicas, de carácter directamente operativo (aplicables por las autoridades internas de un país una vez que ha adoptado el protocolo).

Si se emprendiera esta vía, ¿qué normas del tipo *self-executing* sería oportuno introducir? La reflexión se impone justamente por la resistencia de muchos países a la perspectiva de una Carta directamente operativa y aplicable por parte de las autoridades internas, superando la fase, en la que muchos están aún inmersos, de la necesaria adaptación del ordenamiento interno con leyes que se ocupen específicamente de la misma.

Si consideramos la hostilidad de estos países en sus elementos sustanciales, nos damos cuenta de que no se discute tanto el aspecto del respeto de las fuentes y del poder legislativo, como la defensa de la soberanía de cada país para decidir libremente sobre las soluciones organizativas generales de su organización institucional, de la propia forma del Estado.

Es decir, se trata de destacar los elementos que ya hoy caracterizan el contenido de la Carta: no es un Tratado dirigido a imponer a los Estados determinadas soluciones organizativas (recuérdese la resistencia a la Carta de la autonomía regional), sino, a lo sumo, a “reconocer derechos en favor de los entes locales”: derechos de autogobierno y de libre ejercicio del mandato por parte de los electos, derechos de autodeterminación de la propia organización, derechos de autonomía normativa respecto al ejercicio de las funciones atribuidas, derechos a obtener una cierta cantidad de recursos proporcionales a las funciones atribuidas, derechos de información, derechos de participación, derechos de asociación y derechos de tutela jurisdiccional.

Entre los derechos que hay que reconocer respecto a autoridades superiores están: derechos a comportamientos positivos y derechos a la abstención de com-

portamientos intrusivos y opresivos de la autonomía. Unos derechos, en su mayor parte, de tipo instrumental y procedimental más que referidos a prestaciones determinadas. En el tradicionalmente conflictivo campo de la distribución de recursos financieros, la Carta no puede establecer a cuántos recursos tienen derecho los entes locales de Italia o de España. Sin embargo, sí puede determinar que debe respetarse una relación de correspondencia entre sus competencias (cuyo coste debe establecerse presupuestariamente) y los recursos de que se dispone; o que los entes locales vean reconocido su papel de interlocución paritaria (previa disponibilidad de las informaciones, del necesario contraste, así como de la posibilidad de una petición inmediata de un nuevo examen) con las autoridades –nacionales o regionales – competentes para tomar decisiones referentes a la autonomía local.

Frente a las normas directamente concebidas con vistas a una aplicación directa que reconocieran derechos en lugar de imponer soluciones organizativas internas, la actitud negativa de muchos países a una transformación gradual de la naturaleza jurídica de la Carta podría modificarse.

7. La recepción de la Carta en Italia y en España²⁷

Si estos son los problemas generales de la Carta en cuanto a la recepción de sus disposiciones en los ordenamientos internos de los países que la han firmado y ratificado, resulta ahora oportuno detenerse brevemente en los principales aspectos planteados por la recepción de la Carta en Italia y en España.

Estos dos países tienen similitudes significativas en cuanto a la ordenación general del Estado: ambos son países con un “fuerte regionalismo”, con un ámbito regional dotado de potestad legislativa; ambos se precian de una gran tradición de autonomía local, especialmente, municipal; las Constituciones de los dos países registran numerosas influencias recíprocas: la Constitución española de 1931 sobre la Constitución italiana de 1948; esta sobre la española de 1978, hasta la influencia de la Constitución española sobre la modificación constitucional italiana de 2001.

27. A los efectos de la recepción de la Carta en los ordenamientos internos se recurre a los materiales utilizados por el *“Report on the reception of the European Charter of Local Self-Government into the legal systems of ratifying countries and on the legal protection of local self-government”*, de próxima aprobación por parte del Congreso. Para el ordenamiento español se hace referencia a la respuesta del cuestionario de A. M. MORENO MOLINA, para el ordenamiento italiano, a la respuesta de G. MERLONI. Eventuales errores en la interpretación de la condición jurídica de la Carta en los dos países deben ser imputados únicamente a quien escribe.

A pesar de estas convergencias evidentes, si pasamos a considerar la relación de los respectivos ordenamientos internos con la Carta, la situación se presenta, al menos desde el punto de vista de los elementos de base, muy diversa.

Italia es, en el plano de la recepción de los tratados internacionales, un país “dualista”, que tiende a atribuir un valor jurídico a los tratados solo por decisión expresa del Parlamento; España, en cambio, es seguramente un país “monista” y atribuye a los tratados internacionales ratificados un valor de fuente interna, con un rango superior al de la ley.

La comparación entre las dos experiencias de recepción aquí se realiza en relación a cuatro puntos fundamentales:

- a) Evaluar la “influencia político-cultural”, incluso antes que jurídica, de la Carta sobre los contenidos del ordenamiento nacional en materia de autonomía local;
- b) Evaluar el “valor jurídico” de la Carta, sus efectos sobre el ordenamiento interno en el momento de la ratificación y en la evolución sucesiva;
- c) Evaluar el papel de la Carta, en sus disposiciones de principio, como “parámetro interpretativo complementario” de los principios constitucionales en materia de autonomía local;
- d) Considerar los posibles efectos sobre una “evolución de la Carta” respecto a disposiciones de carácter *self-executing*.

7.1. La influencia político-cultural de la Carta

Italia fue de los primeros países en firmar la Carta, ya el primer día de apertura de la convención para la firma de los Estados miembros (el 10 de octubre de 1985). La ratificó en 1989, con la Ley núm. 439, que debe considerarse también de recepción.²⁸ Italia no consideró que tuviera que adoptar una Ley distinta de recepción. De esta forma, ha evitado una revisión de la legislación entonces vigente en relación con las obligaciones de respeto a la Carta, y se ha puesto de manifiesto la plena adhesión a los valores enunciados en la Carta.²⁹

28. La Carta entró en vigor el 1 de septiembre de 1990.

29. En este sentido, no pasamos por alto que Italia no expresó reserva alguna a la hora de firmar y ratificar la Carta, porque consideraba que su legislación estaba, ya en 1985, perfectamente en línea con las prescripciones de la Carta.

Su influencia en la legislación sucesiva es incierta. Según algunos,³⁰ “la Carta seguramente influyó en la adopción de la Ley núm. 142 de 1990”,³¹ pero la afirmación parece pecar de un optimismo excesivo. Quizá sea más exacto decir que tanto la Carta como la Ley núm. 142 son fruto de la maduración de una cultura autonomista ampliamente compartida en Europa en aquel período. El impulso a la aprobación de una Ley de “reforma” (que, incluso entonces, seguía sin modificar el T.U. de 1934) procedía de la exigencia de reequilibrar la centralidad dada en los dos decenios anteriores a la reforma regional (el “torso regional”, según la expresión de M. S. Giannini, que dejaba sin modificar tanto el ámbito estatal como el local).³² La Carta Europea figuraba seguramente como telón de fondo, citada únicamente por pocos estudiosos y observadores, pero carecía de consecuencias prácticas.

Por su parte, España fue, junto con Italia, de los primeros países europeos en firmar la Carta, y la ratificó el 20 de enero de 1988.³³ Sin embargo, en este caso, la influencia de la Carta sobre la legislación es cierta, en particular sobre la que permanece, con sus sucesivas modificaciones, la Ley fundamental sobre el Gobierno local (Ley 7/1985 de bases del régimen local). Esta, aunque fue aprobada antes, posiblemente experimentó la influencia de la Carta, cuyo texto era conocido desde hacía tiempo (y que se abriría a la firma de los Estados el 10 de octubre del mismo año). Tanto es así que, según la doctrina, Carta y Ley de bases formarían una especie de “bloque normativo”. Por otro lado, la inspiración en los principios de la Carta es, además, puesta de manifiesto por la propia exposición de motivos de la Ley. De este modo, España ha considerado haber adecuado plenamente la propia legislación interna a la Carta sin necesidad de una Ley distinta *ad hoc* para recepcionar la Carta.

La referencia a la CEAL y a sus principios es mucho más frecuente y convincente en España (tanto en los textos normativos como en las reflexiones de la doctrina) que en Italia.

30. T. F. GIUPPONI, “Verso un diritto europeo degli enti locali? Il ruolo della Carta europea delle Autonomie locali”, en *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2005: “la Carta seguramente influyó en la adopción de la Ley que siguió poco después, la núm. 142 de 1990”, y también en la contemporánea Ley sobre el procedimiento administrativo (la Ley núm. 241 de 1990).

31. Cuyas disposiciones están actualmente incluidas en el nuevo T.U. sobre el ordenamiento de los entes locales (Decreto legislativo núm. 267 de 2000).

32. Igualmente fuerte era la petición de las asociaciones nacionales de los entes locales (ANCI y UPI) para la adopción de unas normas que actualizaran y reforzaran la autonomía local, no tanto contra el Estado, sino contra el incipiente “centralismo regional”.

33. La Carta entró en vigor el 1 de marzo de 1989.

7.2. El valor jurídico de la Carta

Se ha dicho que en Italia los efectos atribuidos a la Carta después de la ratificación son solo de tipo obligatorio. El Estado se comprometía a adecuar la legislación, pero el legislador consideraba que esta estaba ya plenamente de acuerdo con sus principios.

También la influencia de la Carta sobre la jurisprudencia constitucional es muy escasa.

En realidad, el Tribunal Constitucional se ha limitado a citar la Carta, pero nunca ha asumido las disposiciones como parámetro para la evaluación de la legitimidad de las leyes ordinarias que han sido examinadas.³⁴

Respecto a la situación hasta aquí tratada, podrían producirse novedades desde la entrada en vigor del nuevo artículo 117, apartado primero, de la Constitución,³⁵ que impone al legislador italiano ordinario, estatal y regional, el respeto a la Constitución, a los “vínculos que derivan del ordenamiento comunitario y de las obligaciones internacionales”.

Esta disposición se concretó en la Ley núm. 131 de 2003, la cual, en el artículo 1, apartado 1, ha identificado específicamente en los “tratados internacionales” la fuente de las obligaciones internacionales. Este hecho plantea el problema posterior del rango que hay que atribuir a esta fuente de Derecho interno. Hasta la entrada en vigor de la modificación constitucional, se admitía que el rango fuera el de la fuente que previera la recepción del Tratado en el ordenamiento interno, es decir, en la gran mayoría de los casos, la ley estatal ordinaria.

A este respecto, se han dictado dos importantes sentencias del Tribunal Constitucional, la núm. 348 y la núm. 349 de 2007,³⁶ de particular interés para nuestro objeto de discusión desde el momento en que se ocupan de una Convención internacional promovida por el Consejo de Europa, aunque sea con características

34. Véanse las sentencias núm. 179 de 1986, núm. 345 de 1997, núm. 428 de 1997, núm. 94 de 2000, núm. 378 de 2000, y la Ordenanza núm. 235 de 2002.

35. Tal y como resulta de la modificación realizada por la Ley constitucional núm. 3 de 2001, que prácticamente ha reescrito el Título V de la II Parte de la Constitución italiana.

36. Sobre estas sentencias existen numerosos comentarios, que pueden leerse, por ejemplo, en el sitio web de consulta en línea, que comenta la sentencia núm. 348/2007. Respecto a la economía de estas notas, véase C. PINELLI, “Sul trattamento giurisdizionale della CEDU e delle leggi con essa confliggenti”, en *Giurisprudenza Costituzionale*, núm. 5, 2007, p. 3518.

del todo peculiares, como es la Convención Europea de los Derechos Humanos (CEDH).

El Tribunal Constitucional italiano interviene, tomando nota de la novedad constitucional, en un sistema caracterizado por la existencia, junto al Consejo de Europa, de un Tribunal Europeo que ha expresado una gran tendencia a intervenir, con criterios propios, en el ordenamiento interno italiano, por un lado superponiéndose a la competencia de los órganos judiciales, y, por el otro, fomentando la tendencia de estos a aplicar directamente la Convención Europea, sin aplicar las normas internas que pudieran entrar en contradicción con esta.

La modificación constitucional de 2001 ofrece al Tribunal Constitucional la ocasión de modificar la jurisprudencia vigente hasta entonces, que excluía toda aplicación directa de la CEDH por parte de los jueces italianos, y máxime, todo rango superior de un Tratado internacional incorporado como Ley ordinaria respecto a la legislación ordinaria correspondiente. Sin embargo, al mismo tiempo, permite al Tribunal considerar distintos los efectos de los vínculos comunitarios y los derivados de los demás tratados internacionales. En el caso del ordenamiento comunitario, Italia ha cedido una parte de su soberanía, al permitir la aplicación directa de normas producidas a escala comunitaria en el ordenamiento, y la consiguiente no aplicación, por parte de las autoridades administrativas y jurisdiccionales, de las normas internas en contradicción con las comunitarias. La CEDH, subraya la Corte, es un tratado fuente de obligaciones internacionales, pero respecto del cual no se ha producido aquella cesión de soberanía que caracteriza la adhesión italiana a la UE. Sin embargo, se trata de una fuente de rango superior al de la ley ordinaria: es decir, se trata de una “norma interpuesta” de un rango intermedio entre la fuente constitucional y la ordinaria.

En consecuencia, el Tribunal Constitucional italiano se “abre” a una variada eficacia jurídica de la CEDH, pero se “cierra” a otros dos aspectos de gran importancia: por un lado, al poder de los jueces de aplicar directamente las normas CEDH,³⁷ y, por el otro, a la naturaleza y al papel del Tribunal Europeo de Estras-

37. La Corte ha afirmado que el juez italiano, llamado a aplicar normas del Derecho interno en contradicción con la CEDH, “no tiene, pues, el poder de dejar de aplicar la norma legislativa ordinaria que se considere contraria a una norma CEDH”, “ya que los eventuales contrastes no generan problemas de sucesión de leyes en el tiempo o valoración sobre la respectiva colocación jerárquica de las normas en contraposición, sino cuestiones de legitimidad constitucional”. El juez común, “ya que la declarada incompatibilidad entre las dos se presenta como una cuestión de legitimidad constitucional, por eventual violación del art. 117, apartado primero, de la Constitución”, deberá limitarse a elevar la cuestión de legitimidad de las normas al Tribunal Constitucional.

burgo.³⁸ La CEDH, una Convención internacional promovida por el Consejo de Europa, admitida en nuestro ordenamiento, ha asumido un valor jurídico mejor definido, superior respecto a la ley ordinaria, pero queda excluida cualquier hipótesis de una aplicación directa. La CEDH puede ser invocada en caso de normas internas que entren en contradicción con ella; así pues, la contraposición entre normas es relevante por sí misma, porque puede comportar la eliminación de las normas internas. El progreso es evidente: la CEDH ya no constituye una mera referencia interpretativa; sus disposiciones, en caso de conflicto, prevalecen sobre las normas internas. Pero queda excluido un efecto similar al de las normas del ordenamiento comunitario, queda excluida una desaplicación directa de las normas internas por parte de los jueces. La tutela de los derechos humanos es, pues, indirecta: se realiza a través de un juicio de legitimidad constitucional que debe quedar situado en el Tribunal Constitucional.

Las conclusiones recién alcanzadas, ¿pueden ser aplicadas también a la CEAL? Seguramente sí, porque la Corte Constitucional ha afirmado el carácter de norma interpuesta para todos los tratados internacionales, evitando, de este modo, un tratamiento especial para la CEDH en base a su contenido particular, la tutela de los derechos fundamentales del hombre.³⁹ La recepción que nuestro ordenamiento ha efectuado de la CEAL, a la vista del nuevo artículo 117, apartado 1, atribuye a esta el rango de fuente jurídica superior a la ley ordinaria, con posible eliminación, indirecta, de las normas internas que entren en contradicción con las disposiciones de la Carta.

A la vista de esta nueva perspectiva, Italia podría colocarse en un nuevo nivel de recepción, intermedio entre el de procedencia (recepción, pero con efectos únicamente obligatorios, de adaptación del Derecho interno) y el primer nivel de aplicación directa de la Carta (por parte de las autoridades administrativas, pero

38. En la sentencia se afirma que el Tribunal Europeo no tiene “una competencia jurisdiccional que se superponga a la de los órganos judiciales del Estado italiano, sino una función interpretativa eminente que los Estados contrayentes han reconocido en el Tribunal Europeo, con lo que han contribuido a precisar sus obligaciones internacionales en la materia específica”. Es decir, el Tribunal Europeo continúa recurriendo a los Estados, recordándoles las obligaciones asumidas por ellos con la CEDH.

39. El punto está bien clarificado por C. PINELLI, *op. cit.*, quien subraya que la Corte ha evitado seguir la vía, por otra parte contradictoria, de la naturaleza especial de las “normas CEDH, porque estas siempre tienen como fin tutelar los derechos fundamentales y, por lo tanto, integrar principios constitucionalmente protegidos”. Subrayando la naturaleza especial de la CEDH podría llegarse a admitir una aplicación directa. Pero puesto que la Carta de los derechos humanos comparte con otras convenciones análogas la naturaleza de tratados internacionales, también para ella es válida la recepción como fuente de rango superior a la ley ordinaria, pero de aplicación indirecta.

no de los jueces). Los efectos de la recepción ya no son solo obligatorios, sino que pueden conducir a la prevalencia de la Carta sobre normas internas, pero tampoco son directos, es decir, en ningún caso una autoridad administrativa (y mucho menos un juez) puede aplicar la Carta en lugar de las normas internas. Estas siguen eficaces y deben seguir aplicándose, al menos hasta que no sean eliminadas (declaradas constitucionalmente ilegítimas) por el Tribunal Constitucional.

En España, la adopción de un modelo “monista” tiende a provocar efectos directos por parte de los tratados internacionales, una vez que han sido ratificados y han entrado en vigor, en dos direcciones. Por un lado, los tratados tienen una fuerza “pasiva”, que implica la imposibilidad de una derogación, modificación o suspensión de sus disposiciones si no tiene lugar en las formas previstas por los propios tratados (artículo 96 CE). Por el otro, los tratados, una vez incorporados en el ordenamiento interno, tienen rango de fuente normativa intermedia entre la Constitución y las leyes, sean estas ordinarias u orgánicas.⁴⁰

La Carta, como Tratado internacional, tiene efectos obligatorios, como en todos los países (y como en el caso de Italia), pero también efectos directos: en caso de contradicción entre sus disposiciones y la ley, este conflicto debe resolverse por los tribunales ordinarios, que no valoran la contraposición en términos de ilegitimidad constitucional (juicio reservado al Tribunal Constitucional), sino en términos de selección de la normativa aplicable en el caso específico puesto a su consideración. De ello deriva un poder de “desaplicación en el caso específico” de la disposición de ley interna contraria a la de la Carta. Pero, en general, la hipótesis de que tenga lugar un conflicto real entre disposiciones de la Carta y disposiciones de ley interna (ordinaria u orgánica) ha sido hasta ahora considerada una hipótesis académica, escolar, dado el carácter solo de principio de las disposiciones de la Carta.

En sede de jurisdicción constitucional, la Carta, sobre cuyo valor, “constitucional” o “paraconstitucional”, doctrinalmente no hay acuerdo, puede ser asumida

40. Recuérdese que, respecto a las fuentes habilitadas para reglamentar el ordenamiento de los entes locales, están la ley estatal ordinaria, en virtud de la reserva del artículo 149.1.18 (“las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas”; sobre esta reserva se basa la mencionada Ley de 1985) y los estatutos de las comunidades autónomas, que tienen rango de ley orgánica. En cuanto a las relaciones entre estas dos fuentes, la cuestión ha cobrado actualidad con motivo de la aprobación de los nuevos estatutos de autonomía, en particular, el de Cataluña. El Tribunal Constitucional, aun admitiendo que los estatutos pueden ocuparse de las autonomías locales, no les permite derogar la ley estatal ordinaria, y, en particular, la reserva material prevista en la Constitución.

como un parámetro interpretativo. Las disposiciones de la Carta, sobre todo cuando son más amplias que las constitucionales, pueden guiar en la valoración de las normas de ley interna. En este caso, la distinción entre normas de principio y normas *self-executing* no es válida, porque también los principios pueden guiar la interpretación de las normas constitucionales.

7.3. Las disposiciones de la Carta y los principios constitucionales sobre la autonomía local

Como se ha visto, ya sea en el caso de Italia (en perspectiva) como en el de España (actualmente), la Carta puede ser adoptada como parámetro interpretativo destinado a integrar la lectura de los principios que nuestras Constituciones dedican a la garantía de la autonomía local. Naturalmente, a fin de que la Carta tenga un papel de integración, es necesario que haya lagunas constitucionales o normas constitucionales internas tan genéricas que hagan útil la referencia a la convención internacional. Desde esta nueva perspectiva, la relación entre las disposiciones constitucionales y la Carta puede ser vista de distintas maneras en nuestros dos países.

La Constitución italiana de 1948 afirmaba el principio de autonomía, pero con normas tan genéricas que se dejaba por completo a la legislación ordinaria la concreta configuración del ordenamiento local. Considérense el artículo 5 (“La República, una e indivisible, reconoce y promueve las autonomías locales”) o el antiguo artículo 128 (“Las provincias y los municipios son entes autónomos en el ámbito de los principios fijados por leyes generales de la República, que determinan sus funciones”). Una sola disposición de carácter más operativo era el derecho a la consulta de las poblaciones para las modificaciones territoriales de los entes locales (artículo 133, segundo apartado CI), correspondiente a la disposición del artículo 5 de la Carta.

Se trata de normas de las que se deduce la necesaria existencia de municipios y provincias, su carácter de “entes autónomos”, pero nada más. Otros principios, que en cambio sí se contienen en la CEAL, no son explicitados: ni el principio de la necesaria atribución de competencias coherentes con la proximidad de los entes locales a sus ciudadanos (subsidiariedad); ni el principio de autogobierno (que debe considerarse implícito, aunque no bien articulado en el derecho de la colectividad local, de elegir a los propios administradores); ni el reconocimiento de autonomía normativa para la propia organización; ni la atribución de recursos autónomos, proporcionales a las funciones atribuidas; ni el derecho a

la participación en los procedimientos de toma de decisión de las autoridades superiores o a la defensa, también jurisdiccional, de la propia posición de autonomía.

En esta situación, en el periodo que media entre la entrada en vigor de la Carta (1990) y la modificación constitucional del Título V (en 2001), la Carta habría podido tener un papel positivo, pero lo impedía la falta de un efecto jurídico relevante directo en el ordenamiento (quedaba solo la obligación del Estado de ajustar a la Carta la propia legislación).

La Constitución española de 1978 contiene un articulado de normas sobre la autonomía local seguramente más completo que el de su homóloga italiana de 1948.

A la afirmación de la necesaria existencia de “provincias, municipios y comunidades autónomas”, se la acompaña del reconocimiento general de una posición de autonomía (artículo 137 CE).

A los municipios y a las provincias se les dedican dos artículos (el 140 y 141 CE), que corroboran el reconocimiento de autonomía, de plena personalidad jurídica, y se dictan normas generales sobre el autogobierno (articulando sus órganos de gobierno y las formas electivas para su formación).⁴¹ Faltan disposiciones constitucionales que afirmen el principio de subsidiariedad o los principios de participación⁴² o de defensa jurisdiccional de la autonomía, si bien, en relación a esto último, la Ley orgánica 7/1999 ha modificado la Ley sobre el Tribunal Constitucional (LOTC), y ha introducido el “conflicto en defensa de la autonomía local”, que permite que los entes locales puedan recurrir directamente contra leyes que pudieran ser perjudiciales para su autonomía. Respecto a la autonomía financiera, la CE contiene (artículo 142) el principio de la necesaria suficiencia de recursos financieros para la ejecución de las competencias atribuidas por la ley a los entes locales, que comprendería, implícitamente, el principio de la autónoma capacidad de destinar los recursos de acuerdo con sus propias decisiones de carácter político-administrativo.

41. Según J. L. RIVERO YSERN, en *Manual de Derecho Local*, Civitas, 2004, el contenido de la garantía constitucional de la autonomía local sería triple: subjetivo (capacidad de gestionar los intereses locales), objetivo (definición de un ámbito de competencias propias, aunque no haya una identificación mínima de las mismas), institucional (garantía de la existencia de las categorías de entes locales sobre todo el territorio nacional).

42. Subraya esta laguna constitucional en materia de participación y la utilidad de la referencia a la CEAL, M. VILALTA REIXACH, *El Consejo de Gobiernos Locales*, Iustel, 2007.

En la modificación constitucional italiana de 2001, la situación cambia, esta vez en favor de la protección de la autonomía local. Hoy en día estamos en presencia de un catálogo de principios mucho más completo y extenso, con frecuencia fijados tanto para las regiones como para los entes locales. Un catálogo complejo que en muchos puntos coincide con los principios de la CEAL (cuando incluso no están más detallados que los de la Carta), aunque no exento de lagunas.

Intentemos realizar una rápida comparación entre los contenidos principales de la Carta y nuestras nuevas previsiones constitucionales.

El principio de subsidiariedad previsto en los artículos 3 y 4 de la CEAL está hoy en día explícitamente enunciado en nuestro artículo 118, con disposiciones incluso más detalladas.

El principio de la autonomía normativa del artículo 3 de la Carta está, en la Constitución, ampliamente afirmado: potestad estatutaria de regiones y entes locales (artículo 114 apartado segundo), potestad legislativa y reglamentaria de las regiones (artículo 117, apartados tercero, cuarto y sexto), potestad reglamentaria de los entes locales (artículo 117, apartado 6).

El principio de autogobierno, atribuido a las asambleas electivas y a los ejecutivos responsables de las mismas (artículo 3 CEAL), se corresponde con el reconocimiento de autonomía estatutaria del artículo 114, apartado segundo, de la Constitución italiana.

Siguiendo con la cuestión de las competencias, la afirmación de los principios de reserva de Constitución y de ley (artículo 4 CEAL) corresponde a nuestro artículo 118, apartado segundo; el principio de autoatribución de funciones no atribuidas a otras autoridades corresponde a nuestra previsión de funciones “propias” relativas al artículo 118, apartado segundo.

En la redacción del nuevo texto constitucional se ha perdido, si acaso, aquel principio de plenitud de la atribución (artículo 4 CEAL), que nosotros habíamos traducido en el principio de “unitariedad” en la Ley núm. 59 de 1997.

La autonomía organizativa interna de los entes locales y la disponibilidad de personal adecuado a sus cometidos (artículo 6 CEAL) encuentran hoy una correspondencia en el artículo 117, apartado sexto, y, sobre todo, en la limitación de la reserva estatal en materia de organización a la exclusiva organización del Estado y de los entes públicos de carácter nacional [artículo 117, apartado 2, letra g)].

El principio del reconocimiento de una compensación adecuada para los electos locales y la reserva de ley en materia de incompatibilidades (artículo 7 CEAL) no tienen paralelo alguno en las normas constitucionales italianas.

El principio de la reserva de ley para la introducción de controles sobre los entes locales y la sola admisibilidad de controles de legitimidad de sus actos (excepto la posibilidad de controles de oportunidad en caso de funciones delegadas) (artículo 8 CEAL) hallan una respuesta mucho más radical en el ordenamiento italiano con la derogación de los artículos 125 y 130 de la Constitución, que ha llevado a la supresión de los controles externos, al menos de los ejercidos por órganos del Estado sobre las regiones y de órganos regionales sobre entes locales.⁴³

Los principios relativos a los recursos financieros (suficientes, proporcionados a las competencias, propias, diversificadas y evolutivas, equilibrados, libres de vínculos de destino), acompañados por un derecho específico de los entes a la consulta sobre las modalidades de atribución de los recursos (artículo 9 CEAL) encuentran en el artículo 119 de la Constitución disposiciones correspondientes, igualmente significativas y articuladas; la primera de todas ellas, el principio de cobertura financiera integral de las funciones atribuidas (apartado 4).

Respecto a las lagunas, queda fuera el principio de necesaria participación, mientras que en ninguna previsión constitucional encontramos el derecho de asociación, que se reconoce a los entes locales en virtud de la capacidad general de derecho privado de los entes locales.

El principio de protección legal de la autonomía local (del necesario reconocimiento frente a los entes locales de un derecho de recurso jurisdiccional) (artículo 11 CEAL) no está expresamente previsto, por una parte, porque los entes locales, como sujetos con capacidad jurídica, pueden actuar en juicio para proteger sus situaciones jurídicas subjetivas como cualquier otro sujeto, público o privado, y por otra, porque se ha querido excluir para los entes locales aquel acceso directo al Tribunal Constitucional que, en cambio, sí que se reconoce a las regiones por el artículo 127, apartado segundo.⁴⁴

43. Aquí, en realidad, el vacío creado por la derogación crea problemas, porque deja indeterminada la cuestión de los controles que todavía tienen que considerarse legítimos, y de los límites en los que aquellos deberían ejecutarse: piénsese en los controles sobre los órganos, en los controles externos del Tribunal de Cuentas, pero también en posteriores controles externos que las regiones podrían introducir, dentro del límite al respeto de la dirección político-administrativa de los entes locales.

44. En Italia, esto había sido previsto en el texto de modificación constitucional aprobado con la Ley constitucional correspondiente "Modifiche alla Parte II della Costituzione", aprobada por el

La conclusión que podemos extraer sobre este aspecto es que, incluso allí donde las Constituciones se preocupan de articular mejor la garantía de la autonomía, no contentándose con una mera afirmación simbólica, siempre quedan áreas que se acaban remitiendo a la ley ordinaria (estatal y regional, para las respectivas competencias). En estas áreas, la Carta puede continuar desempeñando un papel positivo de integración, en cuanto a la interpretación de las disposiciones constitucionales.

7.4. Los efectos de una Carta con disposiciones *self-executing*

En Italia la exclusión de una aplicación directa hace indiferente el contenido de las disposiciones de la CEAL. Su eficacia en el ordenamiento interno italiano no depende del hecho de que sean normas de principio o *self-executing*: lo que importa es su contraste con normas internas, y la única consecuencia posible consiste en la eliminación de estas últimas en el curso de un juicio sobre la legitimidad constitucional.

Queda excluida, en Italia, la posibilidad de una aplicación directa de la Carta, en la forma de la desaplicación, para el caso concreto, de las normas de la ley italiana que estuvieran en contradicción con la Carta. Incluso con estos límites, el escenario de juicios de constitucionalidad en los que el Tribunal Constitucional pueda utilizar ampliamente las disposiciones de la Carta para integrar los propios criterios de legitimidad, es seguramente posible y está destinado a ampliarse.

Distinto es el discurso para el ordenamiento español. Hasta hoy la contradicción entre la Carta y las normas internas, de hecho, no se ha producido nunca, sea por la conformidad histórica entre la Carta y la Ley de bases de 1985, sea por el carácter casi exclusivamente de principio de las disposiciones de la Carta. Si esta evolucionara hacia un contenido distinto, con disposiciones explícitamente *self-executing*, escritas precisamente para vincular a los Estados en relación a aspectos específicos de la autonomía local, se debería abrir la posibilidad a una eficacia directa y efectiva de la Carta. Directamente en los juicios ante los tribunales ordinarios (con el poder de no aplicación) o directamente en los juicios ante el Tribunal Constitucional (para la eliminación de las normas en contradicción con la Constitución, interpretada a la luz de disposiciones operativas y no solo de principio).

Parlamento y publicada en la *Gazzetta Ufficiale*, núm. 269, de 18 de noviembre del 2005, no confirmada por el referéndum de 26 y 27 de junio de 2006. Nótese que el referéndum hacía referencia a un amplísimo arco de normas de modificación constitucional: la falta de aprobación no necesariamente implica un rechazo del derecho de defensa jurisdiccional de los entes locales.

La posible evolución de la Carta en el sentido ahora indicado contribuiría en no poca medida a la superación de la teoría, que se apuntaba al inicio, todavía hoy sólida tanto en Italia como en España, que ve en los entes locales sujetos “destinatarios” de una legislación que tiene la impronta de los vínculos impuestos por las normas constitucionales, y al reconocimiento de posiciones articuladas de autonomía, aunque no “titulares de derechos de autonomía”: derechos al auto-gobierno y a la autoorganización, derechos a comportamientos adecuados por parte de las autoridades superiores, derechos de participación, derechos de tutela jurisdiccional.

Y es en la perspectiva de una Carta que contiene un catálogo actualizado de los “derechos” de las autonomías territoriales donde puede verse con simpatía también la modesta pero significativa apertura del ordenamiento italiano. Regiones y entes locales podrán en el futuro actuar con mayor sistematicidad en procedimientos judiciales para atraer la atención de forma adecuada de los jueces, ordinarios o administrativos, sobre la contradicción existente entre las normas de ley estatal o regional y las disposiciones de la Carta, con una expectativa fundada para encontrar en el Tribunal Constitucional una adecuada protección. Se realiza así la ampliación indudable de la tutela jurisdiccional de los entes locales, que, en parte, atenúa la ausencia de acceso directo al Tribunal Constitucional.

En el ordenamiento español, donde ya la Carta tiene efectos directos ante los tribunales ordinarios y los entes locales disfrutan de un acceso directo al Tribunal Constitucional, las ventajas de una “Carta de los derechos de autonomía local” deberían ser todavía más evidentes.