

# Leyendo a dos manos: la Carta Europea de la Autonomía Local y el proyecto de Constitución europea aprobado por la convención

Francisco Caamaño Domínguez  
*Catedrático de Derecho Constitucional*

Nos gusta la democracia distante y ocasional. Hace ya tiempo que Benjamín Constant apuntó algunas razones orientadas a la justificación de tan exótica preferencia. Se le olvidó decir, sin embargo –porque él escribía para modernos y no para quienes habitamos la postmodernidad–, que, como buenos “espectadores de aconteceres”, tenemos que bajar a la arena y arriesgar nuestra privacidad.

Sabemos por experiencia que lo próximo exige implicación y la implicación, conductas responsables. La ciudadanía democrática tiene como peaje insoslayable una faceta activa que obliga al abandono del anonimato y exige asumir cierto grado de compromiso público en tanto que miembro de una comunidad, en la que se desea que el ejercicio del poder político sea transparente y responda a la voluntad libremente expresada de la mayoría.

Este gusto por la distancia explica, en cierto modo, que a la forma más próxima de gobierno democrático la sigamos llamando “Administración local” y que, incluso, lleguemos a pensar que no es –ni política, ni socialmente– conveniente atribuir tanto poder a entidades menores ocupadas por políticos secundarios a los que vemos y padecemos cada mañana. A menudo el gobierno de los municipios ni siquiera es concebido como una escuela primaria en la que los políticos adquieren las habilidades necesarias para poder lidiar en plazas de mayor postín. Más bien, se tiende a pensar que forma un circuito representativo ensimismado y autorreferencial, hasta el punto de que la política local es concebida como un compartimiento estanco de la política general, en el que sólo de forma muy esporádica es factible apreciar la existencia de puentes externos de enlace. Normalmente en períodos electorales y en razón de la acción aglutinante de los partidos políticos.

El alcalde, al fin y al cabo, es un vecino, es decir, alguien a quien podemos conocer. Un ser demasiado humano como para no tener defectos, o mujer e hijos, o un pasado que comentar. Muy por el contrario, los tres primeros diputados de las listas al Congreso que los partidos políticos presentan en las diversas circunscripciones –salvo que se trate del candidato a presidente del Gobierno o de alguno de sus ministrables– son seres absolutamente desconocidos para la mayoría de sus votantes y, como nada sabemos sobre ellos, ni tampoco sobre lo que efectivamente hacen, los imaginamos como políticos mucho más divinizados, serios y merecedores de respeto. Nos inclinamos a pensar que un oficinista o un albañil pueden ser concejales pero no senadores o diputados a Cortes, como si llevar el departamento de urbanismo de una ciudad media fuese tarea mucho más llevadera que la de formar parte de una comisión legislativa.

Una tendencia, como decía, en nada casual y que refleja a la perfección la postura de quienes conciben la política como cosa de políticos y, por tanto, huyen del regate corto en la plaza pública. Sin embargo, bien sabemos que no hay democracia sin participación; que asegurar una convivencia colectiva de calidad conlleva cierta corresponsabilidad en la gestión pública; y que, a pesar de lo incómodo que resulte, es imprescindible abandonar el mando a distancia y, aunque sólo sea con ocasión de los consejos publicitarios, levantarse y comprobar que, en efecto, el movimiento se demuestra andando.

Esta preocupación por el aparente confort que suministra la democracia distante y, por tanto, por una opinión pública desinteresada en la gestión política de la comunidad, es cuestión que se aprecia con toda claridad en los diversos grupos de trabajo de la convención que dio lugar al proyecto de Constitución europea preparado para la conferencia intergubernamental del 2004. Quienes creemos que ese texto es algo más que un lavado de cara de los viejos tratados constitutivos, y que el poder constituyente adopta, como el diablo, formas insospechadas e inimaginables, podemos ver en su articulado instrumentos directamente orientados a combatir el mal de la apatía democrática, que tanto daño puede hacer a esa “burocracia con sede en Bruselas que pretende gobernar Europa”. Transparencia, eficiencia, gobernanza y, sobre todo, subsidiariedad, son remedios tangencialmente relacionados con la consecución de ese objetivo. Ninguno de esos vocablos es nuevo en el diccionario de la Unión Europea, cuya juventud nos priva, en muchos casos, de poder contar con una definición lo suficientemente homologada. Ahora bien, parece innegable que su constitucionalización

zación les confiere nuevos significados y que, por tanto, dará paso a futuras incógnitas semánticas.

Ante ese mañana que ya es hoy, no es irrelevante recordar la importancia de un texto, más alabado que aplicado, al menos, en nuestro país, donde, sin embargo, es Derecho vigente. Un texto, que por sus contenidos de anticipación, tiene algo de tímida profecía. En él hay una confesión en voz alta sobre la trascendencia de lo pequeño; un compromiso por lograr que la democracia sea directamente sentida en cada puerta; e, incluso, un catálogo de propuestas normativas esenciales, cuyo efecto vinculante persigue hacer realidad el sueño. En efecto, según se declara en su preámbulo, los estados firmantes de la Carta Europea de la Autonomía Local consideran que “las entidades locales son uno de los principales fundamentos de un régimen democrático”, y se sienten convencidos de que el derecho a participar en la gestión de los asuntos públicos “puede ser ejercido más directamente” en el nivel local. Razones que, entre otras, les llevan a defender la autonomía local y a afirmar normativamente que “el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos” (artículo 4.3). Es cierto que, a pesar de las peticiones, el proyecto de Constitución para Europa aprobado por la convención no incluye un precepto en el que se reconozca expresamente la autonomía local. Como se sabe, en el punto relativo a la descentralización política del poder dentro de cada Estado miembro toda cautela es poca. En este tema, como se suele decir, pagan justos por pecadores.

De todas formas es deseable y hasta posible que la Carta se conecte con el texto de la futura Constitución a través de la fórmula del protocolo adicional. Pero, aunque ello no fuese así, es indudable que la filosofía de la Carta es la misma que impregna buena parte del proyecto de Constitución, y que los principios de proporcionalidad, subsidiariedad, gobernanza, eficiencia y transparencia –recogidos en el proyecto– son suficientes para garantizar constitucionalmente, aunque sea mediante remisión o por conexión de sentido, los principales contenidos de la Carta Europea de la Autonomía Local. Quienes han estimado que la Carta sólo había sellado un compromiso político, a modo de documento de mera orientación legislativa, pronto tendrán que coincidir con quienes, desde el primer momento, hemos pensado que la Carta era, sobre todo, un compromiso jurídico de obligada observancia para los estados firmantes de la misma. Una norma que, acudiendo a categorías propias de nuestro sistema de fuentes, debería entenderse incluida o asimilada a aquellas que forman parte del bloque

de la constitucionalidad. La Carta marca un antes y un después a la hora de esclarecer el significado constitucional del concepto “autonomía local” y, en todo caso, en tanto que condensa la esencia normativa de su significado, debe considerarse como parte de las “bases” que la Constitución española reserva al Estado. No se encontrará mejor “denominador normativo común” que el que ha nacido para cumplir esa precisa función en relación con diversos estados.

Por todos estos motivos queríamos volver nuestra mirada sobre la Carta. Para reflexionar, esta vez desde la experiencia que nos aporta el tiempo transcurrido de su vigencia, sobre su efectiva aplicación y sobre su incidencia en relación con el legislador y los jueces. En la búsqueda de ese objetivo hemos querido centrar nuestra atención de manera muy singular en aspectos relativos a la autonomía financiera de las entidades locales, pues, como a nadie se nos oculta, no hay mejor vara para medir el éxito, en este punto, de nuestra Constitución y de la propia Carta, que determinar cuáles son las posibilidades reales y efectivas de decisión autónoma de las entidades locales, lo que equivale a examinar cuál es su verdadero poder para determinar el nivel de ingresos y gestionar su capacidad de gasto.

Nos pareció que éste era un terreno preciso y bien delimitado para llevar a cabo nuestra indagación. Los resultados de esta cala nos han parecido reveladores, por lo que hemos querido someter a debate las diversas opiniones formuladas. Así lo hicimos reuniéndonos en La Seu d’Urgell los días 25 y 26 del pasado mes de abril. Así lo hacemos ahora publicando los resultados de aquel encuentro.