Prólogo

El Congreso: guardián de la Carta Europea de Autonomía Local

Andreas Kiefer

Secretario General del Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa



Durante las últimas décadas en Europa se han ido devolviendo paulatinamente las competencias a los municipios, ciudades y regiones europeos. En los años sesenta y setenta, los vientos de reforma atravesaron toda Europa y suscitaron una serie de nuevas reflexiones sobre un modelo de gobernanza más centrado en los principios de proximidad y de participación de los ciudadanos en la vida política local. Poco después surgió la necesidad de arraigar estos nuevos principios sobre autonomía local a través de normas y se les dio forma legal. El Consejo de Europa fue el precursor del desarrollo político y legal de estos principios y en 1985, hace ya 35 años, estableció una serie de disposiciones legales que se han convertido en el único texto de referencia en materia de democracia local: la Carta Europea de Autonomía Local.

La Carta Europea de Autonomía Local reafirma el papel de las corporaciones locales como primer nivel en el que se ejerce la democracia y establece las normas europeas comunes para proteger y crear los derechos y las libertadas de las corporaciones locales. Además, es el primer tratado internacional vinculante que garantiza los derechos de las corporaciones locales y sus representantes electos. La Carta quedó abierta a la firma por los Estados miembros del Consejo de Europa a partir del convenio celebrado el 15 de octubre de 1985 y entró en vigor el 1 de septiembre de 1988. Se conoce como uno de los "convenios clave" de dicho organismo, ya que los 47 Estados

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 30
ISBN: 978-84-120267-4-0

miembros del Consejo de Europa la han firmado y ratificado. Por eso, la Carta representa la piedra angular del modelo europeo de sociedad.

Este tratado se rige por el derecho internacional y se basa en el principio de que la existencia de corporaciones locales elegidas democráticamente investidas de responsabilidades efectivas puede garantizar una administración a la vez eficaz y próxima al ciudadano. Y, de hecho, en el Congreso creemos que no puede darse una sociedad democrática en un país donde no exista una democracia activa y dinámica en los pueblos, municipios, localidades, ciudades y regiones.

El primer objetivo de la Carta es ofrecer a los Estados miembros un fondo común de valores en materia de democracia a los que puedan recurrir tanto los Gobiernos nacionales como los regionales, así como las corporaciones locales, cuando creen o reformen sus propias instituciones.

Los principios generales consagrados en la Carta podrían describirse incluso como universales, ya que son los cimientos de la autonomía local de todos los Estados miembros. La finalidad de este tratado es establecer normas europeas comunes para garantizar y proteger los derechos de las corporaciones locales, dado que son los entes más cercanos al ciudadano y le ofrecen la oportunidad de participar activamente en las decisiones relacionadas con su entorno cotidiano.

La Carta también representa la idea de que el grado de autonomía del que disfrutan las corporaciones locales se puede considerar la piedra angular de la verdadera democracia. No obstante, sigue siendo necesario que, en primer lugar, se respeten estos compromisos y, en segundo lugar, que los tribunales de cada Estado consideren la Carta un acto jurídico vinculante y que la protejan como tal.

Un preámbulo ambicioso

En el preámbulo de la Carta, los Gobiernos de los Estados miembros describen la autonomía local como un factor clave del modelo europeo social y se comprometen a "promover los ideales y los principios que son su patrimonio común". A pesar de la diferencia en cuanto a la naturaleza de sus estructuras gubernamentales y sus respectivas historias, inciden en la idea de que "las entidades locales son uno de los principales fundamentos de un régimen democrático; [...] que el derecho de los ciudadanos a participar en la gestión de los asuntos públicos forma parte de los principios democráticos comunes a

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 30
ISBN: 978-84-120267-4-0

todos los Estados miembros del Consejo de Europa; [...] que en este nivel local este derecho puede ser ejercido más directamente".

A continuación, el preámbulo afirma que "la existencia de entidades locales investidas de competencias efectivas permite una administración a la vez eficaz y próxima al ciudadano", y que "la defensa y el fortalecimiento de la autonomía local en los diferentes países de Europa representan una contribución esencial en la construcción de una Europa basada en los principios de democracia y descentralización del poder". Además, expone que, para esta Europa que cuenta con elementos de control y supervisión horizontales y verticales, lo que quiere decir que no existe una concentración de poder, "esto supone la existencia de entidades locales dotadas de órganos de decisión democráticamente constituidos que se benefician de una amplia autonomía en cuanto a las competencias, a las modalidades de ejercicio de estas últimas y a los medios necesarios para el cumplimiento de su misión".

Los principios expuestos en este ambicioso preámbulo marcan las directrices para interpretar los 18 artículos que conforman la Carta. Tanto el preámbulo como las disposiciones normativas de la propia Carta fueron el resultado de unas largas negociaciones entre los representantes de los Estados miembros acerca de las propuestas realizadas por el organismo predecesor del Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa.

Diferentes enfoques en el Consejo de Europa y la Unión Europea

La creación del Congreso de Poderes Locales y Regionales tras la cumbre del Consejo de Europa celebrada en Viena en 1993 y a partir de la Conferencia Europea de Poderes Locales creada en 1957, dotó a la autonomía local de un nuevo estatus institucional en el marco del Consejo de Europa. Tras la ratificación de la Carta Europea de Autonomía Local por parte de los 47 Estados miembros (San Marino fue el último en hacerlo el 1 de febrero de 2014) se establecieron una serie de obligaciones. El Congreso se encarga de verificar su cumplimiento a través de un procedimiento de supervisión. Los Estados miembros se comprometen a recoger en sus respectivas legislaciones la autonomía local, garantizar el cumplimiento de sus responsabilidades en el nivel más próximo al ciudadano, garantizar una esfera de acción propia de las corporaciones locales, realizar consultas con las organizaciones coordinadoras de las corporaciones locales, garantizar la libertad de los representantes electos para realizar sus funciones, ofrecer una financiación adecuada,

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 30
ISBN: 978-84-120267-4-0

garantizar el derecho a formar consorcios e introducir medidas legales para salvaguardar el ejercicio de los propios poderes y responsabilidades por parte de las corporaciones locales, etc.

Mientras que el Consejo de Europa posee un instrumento legal (la Carta) que contiene los criterios para los niveles políticos subestatales y un mecanismo de control (el Congreso), la Unión Europea se compromete a respetar las identidades nacionales de sus Estados miembros en el artículo 4(2) del Tratado de la Unión Europea (TUE): "La Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante los tratados, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de estos, también en lo referente a la autonomía local y regional".

Las tareas del Congreso se establecieron en una resolución del Comité de Ministros de 14 de enero de 1994, que incluye el mandato para la supervisión de la aplicación de la Carta Europea de Autonomía Local y para la observación electoral a escala local y regional. Desde 1994, el Comité de Ministros ha recibido informes nacionales sobre la aplicación de la Carta en los 47 Estados miembros del Consejo de Europa. Desde 2012, el mandato también se aplica mutatis mutandis al Protocolo adicional a la Carta sobre el derecho a participar en los asuntos de la autoridad local (ETS n.º 207) en los 19 Estados que lo habían ratificado a 31 de diciembre de 2019.

El Congreso realiza visitas de control a todos los Estados miembros cada cinco o seis años y, en función de los recursos económicos disponibles, observa tres o cuatro elecciones locales o regionales al año. Los resultados se presentan ante el Comité de Ministros y los Estados implicados, y se hacen recomendaciones concretas a estos últimos. A continuación, el Congreso propone a los Gobiernos de cada Estado miembro realizar un diálogo político posterior a la supervisión. El objetivo es aplicar las recomendaciones realizadas en el informe de control mediante una hoja de ruta vinculante desde un punto de vista político, así como realizar una junta de evaluación de la misma. Hasta 2019, el Congreso había logrado acuerdos para establecer hojas de ruta con los Gobiernos de Portugal, la República de Moldavia, Armenia, Ucrania y Georgia.

Temas recurrentes

Desde 2010, el Congreso se ha comprometido a evaluar con regularidad la situación de las recomendaciones emitidas por el Comité de Ministros

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 30
ISBN: 978-84-120267-4-0

dirigidas a los Estados adheridos a la Carta. De esta forma, el Congreso puede identificar, a través de un estudio horizontal, qué áreas de la Carta les resultan más complicadas a los Estados miembros, para así poder ayudarlos a cumplir todos sus compromisos en relación con la democracia local y regional. El periodo de referencia actual para identificar estos temas recurrentes abarca desde 2010 hasta 2016 e incluye el informe de supervisión y el informe posterior a dicha supervisión realizados durante ese periodo.

Gracias a esta evaluación, el Congreso ha podido identificar cuatro temas recurrentes, aunque hay muchos más: la insuficiencia de los recursos económicos asignados a las corporaciones locales y regionales; una definición, asignación y ejercicio de las competencias locales muy restringidos; la falta de consenso con el Gobierno central; y la falta de una aplicabilidad directa de la Carta Europea de Autonomía Local en los sistemas jurídicos de cada Estado miembro.

Estos temas recurrentes pueden considerarse el reflejo de una tendencia cada vez más extendida hacia una (re)centralización en los Estados miembros. Esta tendencia puede traducirse de muy diferentes formas: desde lo que podríamos denominar como "nacionalismo legislativo", denunciado por el ex secretario general del Consejo de Europa, Thorbjørn Jagland, y la negativa de algunos tribunales a aplicar de forma directa algunos convenios del Consejo de Europa, como la Carta Europea de Autonomía Local, hasta la falta de flexibilidad que tienen algunos Gobiernos locales en materia presupuestaria.

Las recomendaciones realizadas por el Congreso al supervisar la aplicación de la Carta actúan como un sistema de alarma temprana para el Comité de Ministros del Consejo de Europa en relación con los avances de algunos Estados miembros, que pueden incluir riesgos para la autonomía territorial.

2020: una visión actual de la Carta

A raíz de las recomendaciones del Congreso y otros documentos pertinentes, creemos que es urgente ofrecer a todas las partes interesadas desde un punto de vista político una visión actual sobre el memorándum explicativo de la Carta Europea de Autonomía Local, con el objetivo de concienciar sobre el contenido de la Carta desde un punto de vista más contemporáneo. A este respecto, me gustaría destacar la excelente labor realizada por el Dr.

Ángel Moreno Molina, presidente del grupo de expertos independientes del Congreso, quien, junto con varios colegas, ha preparado un nuevo documento con esta visión actual, que verá la luz a lo largo de 2020. Estoy completamente seguro de que contribuirá a aplicar mejor este tratado por parte de los Estados miembros, así como a que la jurisprudencia de los tribunales nacionales de última instancia lo acojan mejor para poder garantizar la protección de la Carta como un acto jurídico vinculante.

Si examinamos el trabajo que ha realizado el Congreso sobre y con la Carta, podemos afirmar que contribuye, concretamente, a la aplicación del artículo 1 del Estatuto del Consejo de Europa, que hace un llamamiento a conseguir una unión más estrecha entre sus miembros para salvaguardar y promover los ideales y los principios que constituyen su patrimonio común.

Confianza en las instituciones democráticas

Una de las principales tareas del Congreso del Consejo de Europa consiste en reforzar la democracia local y la confianza en las instituciones democráticas locales y regionales como pilar esencial para la seguridad democrática nacional en los Estados miembros.

Tanto el Congreso como sus miembros electos se encuentran en la primera línea de fuego ante los retos y las transformaciones que vive la sociedad. Viven con el pueblo, son cercanos y dan respuesta a sus necesidades, junto con los consejeros y las Administraciones bajo su control. Forman parte de la cadena de distribución de los principios, valores, instrumentos jurídicos, políticas y campañas del Consejo de Europa. La interdependencia de los tres pilares del Consejo de Europa (democracia, derechos humanos y el Estado de derecho) se puede observar mejor a escala local, donde los ciudadanos son el centro de atención.

El Congreso, durante su intervención en la reunión ministerial celebrada en mayo de 2019 en Helsinki, habló de la responsabilidad común a la hora de dar respuesta a las siguientes cuestiones reales: ¿Cómo podemos restablecer el vínculo político en aquellos lugares en los que está dañado? ¿Cómo podemos salvaguardar la democracia en aquellos lugares en los que está amenazada? ¿Cómo podemos reparar el tejido social en aquellos lugares en los que se ha deshecho? Este es el desafío que nos plantean las transformaciones que están teniendo lugar en estos momentos. Son cuestiones que atañen a todos

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 30
ISBN: 978-84-120267-4-0

los niveles de gobernanza: el Consejo de Europa, que reposa sobre los tres pilares de Estado de derecho, democracia y derechos humanos, y que no puede permanecer indiferente; los Gobiernos centrales de los Estados miembros, que tienen que enfrentarse a estas cuestiones a diario; y las corporaciones locales y regionales, que están en contacto permanente con los ciudadanos y que ocupan la primera línea de fuego a la hora de atender los problemas de los ciudadanos.

En el momento en el que nos encontramos, cuando celebramos el 70 aniversario del Consejo de Europa y el 25 del Congreso, debemos garantizar que los principios de la Carta se respetan y que, por lo tanto, la democracia es una realidad lo más cercana posible al pueblo. Llevamos treinta años ayudando a los Gobiernos europeos a organizar mejor la democracia local, y el hecho de ver que se haya progresado considerablemente al respecto nos anima a continuar con el diálogo político que mantenemos con los Estados miembros. Existen unas tendencias recientes que llevan varios años debilitando los cimientos de la democracia en Europa, pero nos han servido para forzarnos a centrar toda nuestra atención en la dimensión esencial de la democracia: la democracia local y regional, la base de toda sociedad democrática y pluralista.

Confío en que el Congreso pueda hacer frente a estos retos que plantean la democracia local y regional actualmente. Sin duda, la Carta seguirá siendo la columna vertebral del desarrollo de la democracia local en Europa.

Este libro analiza de manera exhaustiva el contenido de la Carta y examina el desarrollo de la democracia local a lo largo de los treinta años que lleva en vigor este tratado para todos los países de la Unión Europea. Se trata de un magnífico trabajo que, indudablemente, contribuye de una forma espectacular a la literatura sobre autonomía local. Además, sirve de ayuda para comprender mejor lo que debería ser la autonomía local. Me gustaría dar las gracias tanto a editores como a autores por esta publicación, que se convertirá en un referente para investigadores y profesionales, así como para los responsables políticos y la jurisprudencia.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 30
ISBN: 978-84-120267-4-0