El significado de la Carta Europea de Autonomía Local y sus retos actuales

Tomàs Font i Llovet
Catedrático de Derecho Administrativo.
Universidad de Barcelona

SUMARIO. 1. El municipalismo en la (re)construcción de Europa. 1.1. La autonomía local como garantía de la democracia en Europa. 1.2. Cambio de escenario en la aprobación de la Carta Europea de Autonomía Local. **2. Europa en la garantía del municipalismo.** 2.1. La difusión de la Carta Europea de Autonomía Local en España. 2.2. Europa: una aceptación de la Carta "a la carta". 2.3. El estándar común y su posible reconocimiento constitucional. **3. La autonomía local ante las dos Europas: los Estados y los mercados.** 3.1. La incidencia de la crisis económica. 3.2. La prueba de resistencia: cooperación versus contratación. 3.3. Autonomía local, instituciones y derecho europeo.

1. El municipalismo en la (re)construcción de Europa

1.1. La autonomía local como garantía de la democracia en Europa

A los treinta años de su entrada en vigor en España en 1989, el significado originario de la Carta Europea de Autonomía Local (CEAL), aprobada por el Consejo de Europa en 1985, puede ser interpretado desde diversas perspectivas.

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

La CEAL es el último paso de todo un proceso iniciado en 1945 de cara al fortalecimiento del papel de las libertades locales y del lugar del municipio en el contexto de reconstrucción política europea y de sus instituciones, después de la traumática experiencia de los regímenes totalitarios y de la Segunda Guerra Mundial. La consideración histórica de los elementos comunes a los países europeos puso en valor la incidencia que debía tener la existencia de unos municipios libres y autónomos para la garantía del sistema de libertades ciudadanas frente al Estado, esto es, para la configuración de una verdadera democracia[1]. En un cierto sentido, se estaría confirmando el axioma de Fernand Braudel, según el cual la historia de Europa es una carrera del municipio contra el Estado. El Consejo de Municipios de Europa, entonces movimiento de base en favor de los hermanamientos, se cuida de construir un corpus teórico en coherencia con la historia de las ciudades europeas[2].

En este contexto, la prevención contra dinámicas autoritarias y centralistas coloca al municipio como la institución básica que puede jugar de contrapeso al poder del Estado y como garantía de la democracia y del pluralismo, en la línea de pensamiento inaugurada por Tocqueville, en su famoso pasaje: "Es en el municipio donde reside la fuerza de los pueblos libres. Las instituciones municipales son para la libertad lo que las escuelas primarias para la ciencia: la ponen al alcance del pueblo, le hacen gozar de su uso pacífico y le acostumbran a servirse de ella. Sin instituciones municipales, una nación puede darse un Gobierno libre, pero no tendrá el espíritu de la libertad"[3].

La primera concreción de este movimiento político, que coincide con el de la protección de los derechos humanos plasmado ya entonces en el Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950, y que comparte protagonismo con la concepción de una configuración federalista de Europa, se encuentra en la *Charte européenne des libertés communales*. Esta es aprobada en Versalles, en 1953, por la Asamblea General de los Municipios de Europa, en el contexto

1 Se acostumbra a destacar la influencia que tuvo la obra del historiador suizo Adolf Gasser, *L'autonomie communale et la reconstruction de l'Europe : principes d'une interprétation éthique de l'histoire*, trad. William Perrenoud, Boudry-Neuchâtel, 1946. Así, A. Galinsoga, A. Novell, A. Blanc, "La autonomía local en el marco jurídico-internacional europeo", *REALA*, núm. 237 (1988), p. 882; I. Lasagabaster, *La Carta Europea de la Autonomía Local*, Iustel, 2007, p. 31.

2 Mathilde Collin, "La fabrique géopolitique des métropoles contemporaines dans la longue histoire urbaine européenne", *Actes du colloque "La Fabrique des Métropoles"*, Liège, 24–25 noviembre 2018, pp. 48-49.

3 A. de Tocqueville, *La democracia en América*, Aguilar, 1992, tomo I, p. 62. *Vid.* al respecto el interesante estudio de Á. Garrorena Morales, "Entidades locales, cuerpos intermedios y libertad en el pensamiento de Alexis de Tocqueville", en *Anuario del Gobierno Local 2012,* pp. 173 y ss.

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

del citado Consejo de Municipios de Europa, y en su preámbulo queda clara la orientación que la preside: "Los municipios de Europa están resueltos a construir, en interés de los ciudadanos, una Europa libre y pacífica. En consecuencia, han decidido evocar sus derechos basados tanto en tradiciones milenarias como en la libertad y la dignidad humanas. Constatan que estos derechos están hoy en peligro y a veces incluso han sido aniquilados…".

La filosofía de este amplio movimiento municipalista se incardina, por tanto, en el contexto de la protección frente al estatalismo uniformista y autoritario, reciente aún la caída del fascismo y del nazismo, pero también muy presente en la postguerra en las dictaduras española y portuguesa y en los regímenes comunistas de la Europa del Este. Derechos humanos y libertades ciudadanas son, en ese momento, dos caras de la misma moneda.

En Versalles, junto a la Carta, los alcaldes de 16 países europeos se ofrecieron al Consejo de Europa, que había sido constituido en 1949, para participar en una Comisión de Asuntos Locales y Regionales en el seno de su Asamblea parlamentaria[4]. Después de varios años de pasos preliminares, en 1957 la Conferencia Europea de Poderes Locales reúne por primera vez a electos locales junto a la Asamblea de Parlamentarios; en 1961 la Conferencia consigue el estatuto de órgano permanente y en 1975 la denominación de Conferencia de Poderes Locales y Regionales de Europa, que mantendrá hasta su trasformación en 1994 en el Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa (CPLRE)[5].

En este contexto de progresivo reconocimiento institucional del protagonismo del municipio en la construcción europea, las ideas recogidas en la Carta de Versalles no dejan de interpelar a los Estados: "los municipios deben tomar consciencia de que son el fundamento mismo de la nación"; "la verdadera libertad municipal solo existe allá donde los ciudadanos tienen la firme voluntad de salvaguardar la autonomía local". Planteamientos de principio a los que sigue un programa de articulación técnica más concreta: la definición de las libertades municipales en las Constituciones y en las leyes; el derecho de los municipios a participar en todas las decisiones, incluso

4 Su creación había sido impulsada por el alcalde de Burdeos y decidido europeísta Jacques Chaban-Delmas.

5 Sobre la evolución de la Conferencia Europea de Poderes Locales, *vid.* Maria Àngels Cloret Miró, *La cooperación internacional de los municipios en el marco del Consejo de Europa. La obra de la Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales de Europa*, Civitas, 1992; A. Galinsoga, A. Novell, A. Blanc, "La autonomía local en el marco jurídico-internacional europeo", cit., p. 915; Vasiliki Kalimeri, *Le Conseil de l'Europe et les collectivités territoriales. Contribution à l'étude de l'autonomie locale*, L'Harmattan, 2017, pp. 49 y ss., y 298 y ss.

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

legislativas, que les afecten; la limitación de los controles administrativos; la garantía judicial de la autonomía; la autonomía y suficiencia financieras; la disposición sobre sus propios empleados; la integridad territorial; la integración en organizaciones internacionales.

Los temas enumerados justifican que la Carta de Versalles sea tenida por el antecedente lejano de la Carta Europea de Autonomía Local, habida cuenta de la similitud de las cuestiones planteadas en uno y otro documento. A lo largo de los años sesenta y setenta la CPLRE efectúa diversas proposiciones para que se adopte una Declaración de principios sobre la autonomía local, hasta que en 1981 somete al Comité de Ministros del Consejo de Europa un proyecto de Carta Europea de Autonomía Local bajo la forma de Convenio Europeo. El Comité de Ministros lo tramitó para consensuar el texto con los Estados miembros del Consejo de Europa, cuyos ministros del Interior, después de intensos trabajos preparatorios, mostraron su aprobación en Roma en 1984, de manera que el Comité de Ministros aprobó el texto en junio de 1985 y lo abrió a la firma como Convenio Europeo el 15 de octubre de 1985, con ocasión de la 20.ª sesión plenaria de la CPLRE[6].

A lo largo de este proceso de elaboración de la Carta se mantuvo firme en todo momento el criterio inicial que vinculaba la autonomía local con la democracia, como presupuesto mismo de esta, y que de la vitalidad de aquella autonomía dependía la salud de la democracia. De manera que en el Preámbulo de la misma CEAL se proclama de manera inequívoca que los Estados miembros adoptan la Carta a partir de estos planteamientos:

(...)

Considerando que las entidades locales son uno de los principales fundamentos de un régimen democrático;
Considerando que el derecho de los ciudadanos a participar en la gestión de los asuntos públicos forma parte de los principios democráticos comunes a todos los Estados miembros del Consejo de Europa;
Convencidos de que en este nivel local este derecho puede ser ejercido más directamente;

6 *Vid.* la intervención de J-C Van Cauwenberghe, presidente de la Comisión de Finanzas y Gestión del CPLRE, en AA. VV., *Estudios sobre la Carta Europea de Autonomía Local: Barcelona, 23-25 de Enero de 1992*, Ajuntament de Barcelona, 1994, pp. 33 y ss.; M. A. Clotet Miró, *La cooperación internacional…*, cit., pp. 222 ss.; I. Lasagabaster, *La Carta…*, cit., pp. 32 y ss.

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

Convencidos de que la existencia de entidades locales investidas de competencias efectivas permite una administración a la vez eficaz y próxima al ciudadano; Conscientes de 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;

(...)

Así pues, el significado de la CEAL en el momento de su aprobación y ratificación por los primeros Estados que lo hicieron –el primer país que la ratificó fue Luxemburgo en 1987, España lo hizo en 1988- se caracteriza por su fuerte componente político como articulación efectiva del sistema democrático. La autonomía local se configura como un instrumento necesario para la consecución de la plenitud del Estado democrático[7]. Que los Estados miembros, en uso de su soberanía, aceptaran convenir el aseguramiento conjunto entre todos ellos de esa garantía de la democracia, debe ser interpretado como la voluntad de vacunarse preventivamente contra toda tentación estatocentrista que pudiera sobrevenir. Y al mismo tiempo, no cabe duda de que la Carta, como producto jurídico-político, es un producto directo de los Estados, aunque naturalmente impulsado por el municipalismo.

1.2. Cambio de escenario en la aprobación de la Carta Europea de Autonomía Local

Una vez sentado lo anterior, no hay duda de que el contexto internacional europeo en que se produce la entrada en vigor de la CEAL en España en 1988 ya no es el mismo que daba pie, 40 años antes, a la perspectiva de las libertades municipales "junto" al individuo y "frente" al Estado. Esta lógica, más próxima al viejo ideario del "*pouvoir* municipal", había ya dejado paso a una concepción constitucional de la autonomía local, como un "reconocimiento constitutivo" de la misma[8]. Las Constituciones occidentales de la postguerra incorporan por lo general un reconocimiento de la autonomía municipal más

7 Así lo ha destacado L. Ortega, en "La Carta Europea de la Autonomía Local y el ordenamiento local español", *REALA*, núm. 259 (1993), p. 477: "Casi cabría utilizar un elemental silogismo matemático en su descripción: si Europa es igual a Democracia y el Municipio es igual a Democracia, Europa es igual a Municipio. Aquí hay, en efecto, una de las más hermosas ideas de todo este proceso político e institucional".

8 L. Parejo, *La potestad normativa local*, Marcial Pons, 1998, p. 37, citando a E. Schmidt-Jortzig.

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

bien como institución fundamental en el contexto de la estructura territorial de los Estados. Pero al mismo tiempo, el marco constitucional y legal aparece también como límite a la autonomía local[9]. En cualquier caso, la conexión entre democracia y autonomía permanece viva y necesitada de mayor concreción, lo que con el tiempo daría lugar a la elaboración del Protocolo Adicional a la CEAL sobre el derecho a participar en los asuntos de las autoridades locales, aprobado en Utrech en 2009 y abierto a la firma desde entonces.

Además, el contexto en el que se inserta el municipalismo ha ido evolucionando, y en los años 80 ya se ha producido en Europa otro fenómeno de gran calado: la fuerte "regionalización" de algunos sistemas anteriormente centralizados -así, en lo político, Italia, España, Bélgica, Reino Unido, etc.; en lo económico, Francia, etc.; además de los Estados federales-, que dio paso al paradigma de la "Europa de las regiones" como vía para superar la rigidez de los Estados[10]. Ello también planteará la novedad de tener que compartir el protagonismo autonomista entre los niveles locales y regionales, amén de la dificultad en algunos casos de distinguir la naturaleza de unos y otros[11]. Esta circunstancia había empezado a despuntar ya antes, lo que originó precisamente que la Conferencia Europea de Poderes Locales hubiera pasado a incluir en su denominación y composición a los "poderes regionales", y fue evolucionando hasta el punto que en la actualidad el Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa está integrado por dos Cámaras: la Cámara de Poderes Locales y la Cámara de Regiones. Asimismo, las recomendaciones que adopta el CPLRE, a raíz de los informes de seguimiento sobre el cumplimiento de la CEAL por los distintos países, ya tienen por objeto "La democracia local y regional" en cada uno de ellos. Ahora se confirmará la tendencia general a la estructuración territorial multinivel, a partir del patrón común, en el continente, del modelo napoleónico, con la inserción de un nuevo escalón territorial[12].

Junto a lo anterior, en el momento de su aprobación, la CEAL se hace eco también de los problemas derivados de los procesos de reordenación general del mapa municipal que tuvieron lugar, a lo largo de la década de los años 70, en la República Federal de Alemania y en los países escandinavos. La subsistencia de unidades básicas, células de democracia próximas a las colectividades

9 F. Merloni, en su capítulo en este mismo libro.

10 Por todos, S. Petschen, *La Europa de las regiones*, Institut d'Estudis Autonòmics, 1992.

11 F. Merloni, en el capítulo correspondiente del presente libro, destaca la equivocidad que a menudo se produce, hasta el punto de que en la Cámara de las Regiones del CPLRE se incluyen entidades que claramente son equiparables a las provincias en otros países.

12 Por todos, la visión comparada de L. Vandelli, *El Poder Local. Su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*, MAP, 1992.

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

vecinales, contrasta con las lógicas de la racionalización económica y de la eficiencia[13], y también con la necesidad de contar con instituciones potentes y con recursos suficientes. De ahí que la CEAL se ocupe también de la protección de los límites territoriales mediante la consulta, incluso por vía de referéndum, a las colectividades afectadas (art. 5).

Asimismo, en esos momentos el desarrollo de la Comunidad Económica Europea es ya un factor absolutamente determinante en la dinámica de los Estados europeos –España ingresa en la CEE en 1986, ya lo había hecho en el Consejo de Europa en 1977-, de manera que es la perspectiva económica la que marca la pauta en la efectiva integración europea. También en este ámbito se habría de articular la presencia de los entes locales y regionales con la creación del Comité de las Regiones por el Tratado de Maastrich de 1992. Las entidades territoriales encuentran, por tanto, una representación política propia en las dos grandes organizaciones interestatales europeas.

El municipalismo, por tanto -y ahora también el regionalismo-, ha jugado un papel esencial como elemento constitutivo de la Europa unida y democrática. La aprobación de la CEAL es expresión de ello. Pero también es posible que a esas alturas, en 1985, en un momento crítico de las relaciones entre construcción europea y ciudades, el Consejo de Europa hubiera perdido ya el dominio sobre estas relaciones en provecho de la que será la Unión Europea[14]. Y acaso ello vaya a ser así más aún en los años posteriores.

La caída del Muro de Berlín en 1989 y la progresiva incorporación al Consejo de Europa de los países de la antigua órbita soviética otorgarían un renovado papel a la CPLRE y a la CEAL, en la medida en que surgió de nuevo el paradigma de la democracia local –las elecciones libres- como elemento indispensable para la homologación europea, previo a la misma garantía de la autonomía local. De hecho, la Carta será un modelo para los países del Este que se incorporan al Consejo de Europa, como puede verse en las Constituciones y en la legislación local de muchos de ellos, como Polonia, Chequia, Eslovaquia, Hungría -que hace expresa referencia a la CEAL-, etc.[15] La CPLRE seguirá

13 L. Vandelli, "La cellule de base de toutes les démocraties", *Pouvoirs locaux,* 95 (2000), pp. 17 y ss.

14 Mathilde Collin, "La fabrique géopolitique des métropoles contemporaines dans la longue histoire urbaine européenne", cit., p. 48.

15 J-C Van Cauwenberghe, en *Estudios sobre la Carta Europea de Autonomía Local: Barcelona, 23-25 de Enero de 1992*, Ajuntament de Barcelona, 1994, p. 37; A. Delcamp, "El modelo francés de libre administración comparado con otros modelos europeos", *Anuario del Gobierno Local 1997*, p. 566.

ISBN: 978-84-120267-4-0

trabajando en la línea de vincular estrechamente democracia y descentralización, y va a dedicar una especial atención en sus tareas de comprobación sobre el estado de la democracia local y regional a los nuevos países que desean incorporarse al Consejo de Europa, o que lo han hecho en los últimos tiempos. Y además, la recepción de los principios de democracia y de subsidiariedad constituye un requisito necesario para el ingreso en la Unión Europea[16].

En definitiva, tal y como se ha recordado recientemente, los municipios, en cuanto expresión de una *grass-roots democracy*, han sido capaces de desempeñar un relevante *creative role* en las grandes trasformaciones políticas, tanto en las dinámicas internas de cada Estado como en los grandes escenarios internacionales donde son los Estados mismos los que actúan[17]. Y así ha ocurrido, ciertamente, en Europa.

2. Europa en la garantía del municipalismo

2.1. La difusión de la Carta Europea de Autonomía Local en España

En lo que respecta a España, la elaboración y aprobación de la Ley de Bases de Régimen Local (LBRL) de 2 abril de 1985 corre en paralelo a la de la CEAL, que se aprobaría en octubre ese mismo año. Cabe pensar que el legislador español mirase de reojo al europeo, y lo cierto es que el contenido de la Ley básica se encuentra alineado con la CEAL[18], dentro de su "órbita tendencial"[19], pero no se hallan menciones explícitas a la misma ni en su preámbulo ni en su texto normativo[20].

16 *Vid.* R. Scarciglia, "La forma del gobierno local y la circulación de los modelos en la Europa centro-oriental", en *Anuario del Gobierno Local 2001*, pp. 271 y ss.

17 Así lo destaca L. Vandelli, recordando a Carl J. Friederich, en el *Prológo* al libro de G. M. Díaz González, *La acción exterior local. Bases constitucionales*, Iustel, 2019, p. 17.

18 Naturalmente teniendo en cuenta, como es sabido, que España formuló una Declaración sobre el carácter electivo de todos los entes locales, por razón de la elección de segundo grado de las diputaciones provinciales. Un análisis de contraste entre la LBRL y la CEAL en L. Parejo, "La Carta Europea de Autonomía Local en el ordenamiento jurídico español", en AA. VV., *Estudios sobre la Carta Europea de Autonomía Local: Barcelona, 23-25 de Enero de 1992*, cit., pp. 81 y ss.; *vid.* también, del mismo autor, "La autonomía local en la Constitución española", en S. Muñoz Machado, *Tratado de derecho municipal*, 3.ª ed., Iustel, 2011, tomo I, pp. 157 y ss.

19 T. Font i Llovet, A. Galán Galán, "El gobierno local en los aniversarios de la Constitución y de la Carta Europea de Autonomía Local", *Anuario del Gobierno Local 2018*, p. 36.

20 En el debate de la LBRL en el Congreso de los Diputados, en sede de Comisión, apenas se encuentra una alusión al proyecto de CEAL por parte del diputado Sr. Zubía, del Grupo Vasco. *Diario de Sesiones*, 18 de octubre de 1984, núm. 222, p. 6892.

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

Va a ser a partir de los años 90, después de su entrada en vigor para España el 1 de marzo de 1989, cuando la CEAL empezará a obtener un reconocimiento por la doctrina y la jurisprudencia, e incluso alguna mención expresa por el legislador. A ello contribuyó de manera relevante la "Conferencia sobre la Carta Europea de Autonomía Local", que tuvo lugar en Barcelona en enero de 1992, organizada por el Consejo de Europa, el Consejo General del Poder Judicial y el Ayuntamiento de Barcelona, cuyo objetivo principal era, según reza la Presentación de las Actas de la Conferencia, "evaluar la aplicación de la Carta en Europa, tanto a nivel legislativo como jurisprudencial, y promoverla en los ámbitos de la magistratura, del pensamiento universitario y entre los cargos políticos con responsabilidad en las colectividades locales"[21]. Entre las conclusiones de la Conferencia, por cierto, se acordó que el CPLRE debía establecer, como parte de sus responsabilidades políticas, un "sistema de control propio"[22]. Y también se acordó pedir que en los Estados miembros del Consejo de Europa y, en especial, en los signatarios de la Carta, se diera "la información adecuada a la instancias judiciales para que tengan más en cuenta las disposiciones de la Carta en su jurisprudencia", y se manifestó la conveniencia de que "las autoridades locales invocaran más a menudo la CEAL en los procedimientos referidos a la afirmación de su autonomía"[23].

Y efectivamente, la difusión de la CEAL tuvo su eco inmediato en la jurisprudencia, que ya había estado atenta a la misma. Primero en la entonces Audiencia Territorial de Barcelona y luego en el Tribunal Supremo: así, es invocada en un voto particular del magistrado Pedro Esteban Álamo, a la STS 9330/1988, de 18 de diciembre (ponente: Delgado Barrio); después, varias sentencias del Tribunal Supremo de 17 de octubre de 1991 (ponente: Francisco

21 *Vid.* las Actas publicadas en AA. VV., *Estudios sobre la Carta Europea de Autonomía Local: Barcelona, 23-25 de Enero de 1992*, Ajuntament de Barcelona, 1994, p. 9.

22 La Resolución n.º 233, aprobada por el CPLRE el 18 de marzo de 1992, tras el informe del Sr. Jean-Claude Cauwenberghe, encargó a la Comisión de estructuras, financiación y gestión asegurar el control de la aplicación de la Carta. Esta Comisión creó un grupo de trabajo *ad hoc* integrado por 15 expertos nacionales y que se reunió por primera vez, en Estrasburgo, el 8 de noviembre de 1993. De ahí surgiría el actual sistema de seguimiento de la CEAL. *Vid.* Patrice Williams-Riquier, "La charte européenne de l'autonomie locale: un instrument juridique international pour la décentralisation"*, Revue française d'administration publique* 2007/1-2 (n.° 121-122), págs. 191–202. *Vid.* asimismo el capítulo de Ángel M. Moreno Molina, "El seguimiento, por el Consejo de Europa, de la aplicación de la Carta Europea de Autonomía Local en sus Estados miembros", en este mismo libro.

23 *Vid.* las conclusiones en AA. VV., *Estudios sobre la Carta Europea de Autonomía Local: Barcelona, 23-25 de Enero de 1992*, pp. 279 y ss.

ISBN: 978-84-120267-4-0

José Hernando Santiago) ya aplican la CEAL[24]; a estas sentencias seguirían ya otras muchas más, tanto en la jurisdicción contencioso-administrativa[25] como en la constitucional[26].

También la doctrina científica asumió con normalidad la incorporación de la CEAL en sus análisis dogmáticos en torno a la autonomía local, y se ocupó con profusión de su valor jurídico en el ordenamiento interno[27]. Es cierto que desde finales de la década de los años 80 y durante la década de los 90, el debate sobre la autonomía local en España no era solo teórico, sino que era el resultado de un cambio estructural de gran calado, en que las comunidades autónomas estaban construyendo su espacio político en buena medida a costa del escalón local, el más débil de la organización territorial. Fueron emblemáticos los enfrentamientos que acabaron con la supresión del Área Metropolitana de Barcelona por la Generalitat de Cataluña en 1987, o la polémica en torno a la discrecionalidad urbanística y los controles sobre los municipios, en manos de las comunidades autónomas. Las insuficiencias del cuerpo normativo formado por la Constitución y la legislación básica para proteger la autonomía local, así como de la jurisprudencia constitucional, obligarían a buscar las posibilidades

24 Aunque no como *ratio decidendi*, porque el supuesto de hecho era anterior a su entrada en vigor en España. A ello alude el magistrado del Tribunal Supremo Pablo García Manzano, en su *Comunicación* en las citadas Actas, en AA. VV., *Estudios sobre la Carta Europea de Autonomía Local*, p. 261.

25 *Vid.* R. Fernández Montalvo, "La presencia de la Carta Europea de Autonomía Local en los pronunciamientos jurisprudenciales sobre autonomía local de 2004", en *Anuario del Gobierno Local 2004*; J. M. Bandrés Sánchez-Cruzat, "La Carta Europea de la Autonomía Local en la jurisprudencia del Tribunal Supremo", *Cuadernos de Derecho Local*, 20, 2009, así como el capítulo del mismo autor en el presente libro.

26 A partir de la STC 233/1999, de 16 de diciembre. *Vid.* L. Medina Alcoz, "El valor de la Carta Europea de Autonomía Local en los procesos constitucionales", en la presente obra.

27 La literatura es amplia. *Vid.*, en un primer momento, T. Font i Llovet, "Las competencias locales", en *Informe sobre el Gobierno Local*, MAP/Fundación Pi i Sunyer, Madrid/Barcelona, 1992, pp. 73 y ss.; L. Ortega, en el trabajo citado "La Carta Europea de la Autonomía Local y el ordenamiento local español", *REALA*, núm. 259 (1993). Posteriormente, la bibliografía específica sobre la CEAL ha aumentado y con posiciones diversas. Entre muchos otros, J. M. Rodríguez Álvarez, *La Carta Europea de Autonomía Local*, Bayer Hnos., 1996; J. L. Requejo Pagés, "El valor de la Carta Europea de la Autonomía Local en el ordenamiento español", y G. Fernández Farreres, "La Carta Europea de la Autonomía Local en el sistema de fuentes del Derecho español. Una reflexión crítica", ambos en F. Caamaño (coord.), *La autonomía de los entes locales en positivo*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2003; I. Lasagabaster Herrarte, *La Carta Europea de la Autonomía Local*, Iustel, 2007; F. Velasco Caballero, *Derecho local. Sistema de fuentes*, Marcial Pons, 2009, pp. 73 y ss.; F. Merloni, "La Carta Europea de la Autonomía Local y su recepción en Italia y España", en *Anuario del Gobierno Local 2010. Tribunal Constitucional, desarrollos estatutarios y Gobiernos locales*, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, Barcelona, 2011, pp. 489-519; Marcos Almeida (coord.), *Dereito: Revista xuridica da Universidade de Santiago de Compostela*, núm. Extraordinario 1, 2016, dedicado al *XXX aniversario de la Carta europea de la autonomía local*; Eva Nieto Garrido, *El Estatuto Constitucional de los Entes Locales*, Thomson Aranzadi, 2018, pp. 37- 50.

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

que cupiera extraer de otras fuentes normativas, como la CEAL, y aun, al cabo de unos años, de los Estatutos de Autonomía[28].

La CEAL sería fuente de inspiración doctrinal y jurisprudencial, como se ha dicho, y objeto de recepción normativa expresa. La Carta Europea de Autonomía Local es mencionada por primera vez en el preámbulo de la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña, y la posterior Ley catalana 22/1998, de la Carta Municipal de Barcelona, ya la invoca en su articulado, para asegurar que las leyes sectoriales debían garantizar la atribución al Ayuntamiento de las competencias necesarias para satisfacer las finalidades previstas en la CEAL; y luego serían la Ley de Capitalidad de Madrid y la Ley de Régimen Especial de Barcelona, ambas de 2006, así como el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, también de 2006, los que incorporarían remisiones expresas a la CEAL e incluso asumirían el texto de algunos de sus preceptos. El municipalismo español perseguía encontrar en Europa el amparo que el ordenamiento interno no le ofrecía con toda plenitud. En este sentido, la legislación local más reciente de Andalucía, Euskadi y Extremadura es buen ejemplo de una recepción normativa expresa y significativa de los planteamientos de la CEAL[29].

Como se verá, desde un punto de vista operativo, la eficacia jurídica de la CEAL resulta por ahora muy limitada en la función de proteger dicha autonomía frente al legislador nacional, ya sea estatal o autonómico, tanto por su propia naturaleza y posición en el sistema de fuentes[30] como por los insuficientes mecanismos procesales para proteger específicamente la autonomía local[31].

2.2. Europa: una aceptación de la Carta "a la carta"

Esta insatisfacción puede predicarse también de otros países europeos. Así, en Italia, cuya Corte Constitucional ha calificado a la Carta Europea de Au-

28 *Vid.*, en general, T. Font i Llovet, *Gobierno local y Estado autonómico*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2008, pp. 159-283.

29 *Vid.* el capítulo de A. Galán Galán y R. Gracia Retortillo en este mismo libro.

30 Además de la bibliografía ya señalada, *vid.* el capítulo de L. Medina, "El valor de la Carta Europea de Autonomía Local en los procesos constitucionales", en este libro.

31 En especial, el conflicto constitucional en defensa de la autonomía local. *Vid.*, entre otros muchos, Luis Pomed, "El conflicto en defensa de la autonomía local: mayoría de edad en soledad. Balance escéptico de dieciocho años de existencia del conflicto en defensa de la autonomía local", en *Anuario del Gobierno Local 2017*, pp. 291 y ss., así como el capítulo del mismo autor en este libro. También, Eva Nieto Garrido, *El Estatuto Constitucional de los Entes Locales*, Thomson Aranzadi, 2018, pp. 105-134.

ISBN: 978-84-120267-4-0

tonomía Local como mero "documento orientativo"[32], o en Polonia, donde los tribunales le otorgan un carácter de orientación general[33]. O bien en Portugal, donde la invocación de la CEAL no es habitual, y cuando se ha hecho, no ha sido acogida[34]. En cambio, otros países, como la República Checa, consideran la Carta como un estándar europeo de la autonomía local cuyas reglas son "*hardly self-executing*"[35]. Todo ello depende mucho, naturalmente, del ordenamiento constitucional de cada país, de su tradición legislativa, del valor de los tratados internacionales, de su sistema de justicia ordinaria y constitucional, etc. En otros países, la invocación y aplicación formal de la Carta ha sido escasa o nula, por el hecho de que sus principios ya se encuentran contenidos, incluso más ampliamente, en la legislación constitucional u ordinaria, que en muchos casos es de más fácil invocación que la Carta en tanto que Tratado internacional[36].

Así pues, la influencia europea en el municipalismo de sus distintos países a través de la CEAL ha sido desigual. En general, puede decirse que ha obtenido una buena acogida por la doctrina científica, pero una menor e irregular acogida por la jurisprudencia y por la legislación. En todo caso, ha suscitado el interés de las asociaciones municipalistas, en la medida en que les ha dado mayor visibilidad internacional. Menos entusiasmo ha encontrado la CEAL en los Gobiernos de los Estados, que en no pocas ocasiones se han mostrado reacios a ser "inspeccionados" en las visitas de comprobación sobre el cumplimiento de la Carta que lleva adelante el Comité de Seguimiento

32 Sentencia 56/2014. *Vid.* Giovanni Boggero, "Il diritto all'elezione diretta negli Enti locali tra Carta europea dell'autonomia locale e convenzione europea dei diritti dell'uomo dopo la c.d. legge Delrio", en *Istituzioni del federalismo,* 2014, núm. 3, 573 y ss.; Claudia Tubertini, "Le provincie", en Almeida Cerreda, M., Tubertini, C., Costa Gonçalves, P. (dirs.), *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*, pp. 429 y ss.; *vid.* también, de la misma autora y Marzia De Donno, su capítulo en esta misma obra.

33 M. Kulesza - D. Sześciło, "Local government in Poland", en Á. M. Moreno Molina (editor), *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*, INAP, 2012, p. 489.

34 *Vid.* el capítulo de António Cândido de Oliveira en esta obra.

35 Decisión de la Corte Constitucional de febrero de 2003. *Vid.* S. Kadecka, "Local government in the Czech Republic", en Á. M. Moreno Molina (editor), *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*, cit., p. 115.

36 Por ejemplo, Alemania, Finlandia, Suecia, entre otros países. *Vid.* D. Schefold, "Local government in Germany", O. Mäenpää, "Local Government in Finland", T. Madell, "Local government in Sweden", todos ellos en Á. M. Moreno Molina (editor), *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*, cit. Una visión de conjunto de la recepción diferenciada de la CEAL en los ordenamientos internos de todos los Estados, en F. Merloni, "La Carta Europea de la Autonomía Local y su recepción en Italia y España", en *Anuario del Gobierno Local 2010*, pp. 501 y ss.

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

del CPLRE junto con el Grupo de expertos independientes[37]. Sus recomendaciones y resoluciones a menudo han puesto de manifiesto críticas severas no solo a la falta de adaptación de las legislaciones nacionales a la CEAL, sino también a determinadas políticas gubernamentales o de reformas normativas u organizativas que se alejan claramente de los postulados de la CEAL, o incluso a su inaplicación judicial. Se ha podido hablar, así, de un "nacionalismo legislativo" y de un "nacionalismo judicial"[38].

Por ejemplo, la Recomendación 336 (2013) sobre la Democracia Local y Regional en España, que da seguimiento a la Recomendación 121 (2002) y a las dos visitas de monitoreo realizadas del 5 al 8 de junio de 2012 y el 14 de enero de 2013[39], a las puertas de la reforma LRSAL, señala en primer lugar que los relatores están satisfechos de que España cumple en general sus obligaciones con respecto a la Carta y acoge con satisfacción la incorporación directa de la Carta a la legislación nacional de España, pero también tiene que recordar que todas las reformas competenciales previstas en el entonces proyecto de LRSAL debían llevarse a cabo respetando el principio de subsidiariedad[40]: "Los relatores recomiendan que las autoridades españolas tomen medidas concretas para eliminar la duplicación de competencias entre los diferentes niveles de Gobierno y garantizar que cada transferencia de poderes a las autoridades locales esté garantizada por recursos financieros adecuados, impulsar la autonomía fiscal de los municipios, con el objetivo de garantizar la sostenibilidad de la situación financiera de las autoridades locales. Los relatores también recomiendan una revisión de la legislación para fijar un umbral mínimo y máximo para remunerar a los funcionarios

37 R. Herzog, "Local government in France", en Á. M. Moreno Molina (editor), *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*, cit., p. 210.

38 Así lo ha expuesto el secretario general del CPLRE, Andreas Kiefer, en el acto de conmemoración del 30 aniversario de la CEAL en Lisboa: "Cette tendance peut prendre de nombreuses formes, allant du 'nationalisme législatif', tel qu'identifié par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, Thorbjørn Jagland, dans son rapport de 2016 sur 'la situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit', au refus de certains tribunaux d'appliquer directement plusieurs conventions du Conseil de l'Europe, dont la Charte européenne de l'autonomie locale, que nous pourrions appeler 'nationalisme judiciaire'".

39 A diferencia de lo que suele ser habitual, la delegación del CPLRE no fue recibida por ningún ministro, lo que denota la poca sensibilidad por la cuestión. Por otra parte, los representantes españoles en el Consejo de Europa tampoco frecuentan excesivamente las reuniones del CPLRE, especialmente los representantes de las comunidades autónomas.

40 Así, T. Font i Llovet y A. Galán Galán, "El gobierno local en los aniversarios de la Constitución y de la Carta Europea de Autonomía Local", *Anuario del Gobierno Local 2018*, p. 37.

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

locales electos de conformidad con las disposiciones de la Carta[41] y, con el mismo espíritu, establecer normas de remuneración para los miembros de los parlamentos de las comunidades autónomas, que les permitirán desempeñar sus funciones adecuadamente".

En definitiva, a través de la CEAL, y de sus mecanismos de seguimiento, se mantiene viva la dinámica del europeísmo municipalista, de modo que puede decirse que la Carta ha ejercido una notable influencia "político-cultural", pero ciertamente con no pocas dificultades en su efectivo valor jurídico.

De esta forma se ha construido, como se ha dicho, un estándar común en torno a una serie de grandes cuestiones básicas del sistema político e institucional europeo, dentro de la flexibilidad que permite la propia CEAL para que los Estados se sientan concernidos por unos u otros artículos –servicio "a la carta"–, preservando un núcleo duro, por lo que también es difícil afirmar que existe un verdadero "modelo" europeo de autonomía local[42].

2.3. El estándar común y su posible reconocimiento constitucional

Si bien es cierto que no se puede determinar un modelo cerrado, las claves de la democracia y la autonomía local garantizada por la Carta son:

- El carácter democrático de los órganos locales (art. 3.2), con modulaciones respecto de los entes de segundo nivel, a la vista de las declaraciones efectuadas por algunos países, entre ellos España.
- La autonomía local, que se articula técnicamente por los siguientes mecanismos:
  - Reconocimiento constitucional o legal de la autonomía local (art. 2).
  - El contenido esencial de la autonomía local, entendido como el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes (art. 3.1).

41 Como es sabido, únicamente se estableció un umbral máximo. *Vid.* Tomàs Font i Llovet, Marc Vilalta Reixach y Josep Aldomà Buixadé, "Límites a las retribuciones de los cargos electos locales", *RVAP* 104-I (2016), 103 y ss.; más en general, T. Font y M. Vilalta, "La rémuneration du travail politique en Espagne", en Rémy Le Saout (dir.), *La rémuneration du travail politique en Europe*, Berger-Levraut, 2019, pp. 311 y ss.

42 Así, A. Delcamp, "El modelo francés de libre administración…", cit., p. 571.

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

- Una cláusula general de competencia municipal, dentro del ámbito de la ley, en toda materia no excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad (art. 4.2).
- El principio de subsidiariedad (art. 4.3).
- El derecho de los entes locales a ser consultados en el ejercicio de políticas ajenas que les afecten directamente (art. 4.6), y en la afectación de sus límites territoriales (art. 5).
- Potestad de autoorganización y selección de sus medios personales (art. 6).
- Condiciones adecuadas de ejercicio de los cargos electos, incluida su remuneración (art. 7).
- Sometimiento al solo control de legalidad (art. 8.2), aunque muchos Estados también han formulado declaraciones respecto de este precepto o se declaran no concernidos por el mismo (Bélgica, Austria, Países Bajos, etc.).
- Autonomía y suficiencia financieras, en proporción a las respectivas competencias (art. 9).
- El derecho de los entes locales a asociarse y a cooperar libremente (art. 10).
- La protección jurisdiccional del libre ejercicio de las competencias locales y de su autonomía (art. 11).

Si estos son los contenidos que marcan el denominado estándar común, la experiencia del seguimiento del cumplimiento de la CEAL ha desvelado la existencia, en casi todos los países, de situaciones negativas o mejorables en cuanto a la aplicación de la Carta y al respeto de los principios de la descentralización local y regional. Según señalan las voces más autorizadas, "los asuntos más recurrentes tienen que ver con los efectos jurídicos de la Carta en los ordenamientos jurídicos internos; con las haciendas locales; con las competencias de las entidades locales y con la consulta a las mismas tanto en asuntos financieros como en la alteración de sus límites y en la adopción de normas y decisiones que les afecten"[43].

La cuestión de la eficacia jurídica de la CEAL en los ordenamientos internos es uno de los aspectos más conflictivos que provoca su aplicación[44].

43 *Vid.* en este sentido, en este mismo volumen, el capítulo de Á. M. Moreno Molina, presidente del Grupo de expertos independientes sobre la CEAL del Consejo de Europa.

44 Ello justifica que en el libro se estudie el tema de la eficacia jurídica desde diversos puntos de vista: aplicación por el Tribunal Constitucional, por el Tribunal Supremo, relación con el derecho de la Unión Europea, derecho comparado, etc. *Vid.* los correspondientes capítulos. *Vid.* asimismo G. Boggero, "La Carta europea dell'autonomia locale nella giurisprudenza degli Stati europei", *Le Regioni*, 5-6, 2015, pp. 1077 y ss.

ISBN: 978-84-120267-4-0

En este sentido, se ha llegado a contraponer dos grandes visiones de la funcionalidad de la Carta en los distintos ordenamientos: una Carta de los "principios de la autonomía local" frente a una Carta de los "derechos de autonomía local", y se ha auspiciado el tránsito hacia la segunda de las visiones, sobre la base de entender que los entes locales no son solo los "destinatarios" de los contenidos de la Carta, sino también "titulares de derechos de autonomía" invocables jurisdiccionalmente[45].

En cualquier caso, en el ordenamiento español no se puede negar a la CEAL su valor interpretativo de las leyes reguladoras del régimen local o que afecten a las entidades locales, y en su caso, su carácter de aplicación preferente por el juez ordinario frente a la legislación ordinaria. En cambio, el valor o fuerza relativa de la CEAL en los procesos constitucionales no llega a alcanzar el de canon de interpretación de la Constitución, y no cabría invocar los arts. 10.2 o 96.1 CE para sostener que la CEAL es parámetro obligado de interpretación de la CE[46].

Otra cosa muy distinta es que, de aquí, quepa plantear la conveniencia, oportunidad, o necesidad, de articular una reforma constitucional que incluya en el frontispicio del Título VIII de la Constitución una cláusula análoga a la del art. 10.2 CE, que obliga a la interpretación de los derechos fundamentales de conformidad con los tratados internacionales, pero referida ahora a la interpretación de la autonomía local a partir de la CEAL y de otros tratados internacionales[47].

Una dinámica posible consistiría, pues, en hacer más visible la Carta Europea en la Constitución, llevar una vez más Europa a la Constitución, como se insiste, desde otro punto de vista, en relación con la presencia explícita de la Unión Europea en nuestro texto fundamental[48].

45 F. Merloni, "La Carta Europea de la Autonomía local y su recepción en Italia y España", cit., p. 519.

46 En favor de la aplicación del 10.2 CE, por la conexión entre autonomía local y el derecho fundamental a la participación política, L. Ortega, en "La Carta Europea de la Autonomía Local y el ordenamiento local español", *REALA*, núm. 259 (1993). Con carácter más genérico, sostiene que el derecho a la libre administración es -e incluye- un verdadero derecho fundamental: Vasiliki Kalimeri*, Le Conseil de l'Europe et les collectivités territoriales*, cit., pp. 515 y ss.

47 Lo apunta Eva Nieto, *El Estatuto constitucional de los entes locales*, cit., p. 176. En contra, F. Velasco, *Derecho local. Sistema de fuentes,* cit., pp. 94 y ss. Cabe contrastar, por ejemplo, con Italia, donde la Sentencia de la Corte Constitucional 50/2015, relativa a la ley Delrio, establece que no se infringe el art. 117 de la Constitución, que obliga al legislador estatal y regional a respetar las obligaciones derivadas de los compromisos internacionales. *Vid.* el capítulo de Marzia De Donno y Claudia Tubertini en este libro.

48 *Vid.*, por todos, el *Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, CEPC, 2006.

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

Lógicamente, puestos en un escenario de hipotéticas reformas constitucionales, cabría igualmente plantear no ya la cláusula de remisión interpretativa a la CEAL, sino la incorporación material de su propio contenido regulador, especialmente en relación con tres aspectos:

- el alcance de la autonomía local, según los antes citados preceptos de la CEAL, que permita superar los límites de la figura de la garantía institucional, incluso por medio de una cláusula general de competencia municipal;
- la garantía específica de la autonomía y la suficiencia financieras de los entes locales, y el equilibrio interterritorial;
- la previsión de un proceso constitucional en defensa de la autonomía local que permita superar las limitaciones del actual conflicto derivadas de su falta de regulación en la Constitución.

Estas perspectivas de reforma constitucional, de incierta evolución, han de enmarcarse, en todo caso, en un contexto más amplio que debería atañer a la completa organización territorial del Estado[49].

3. La autonomía local ante las dos Europas: los Estados y los mercados

3.1. La incidencia de la crisis económica

El municipalismo ha contribuido a la construcción de la Europa política democrática, y esta Europa, el Consejo de Europa, la Europa de las instituciones y de los ciudadanos, ha sido determinante a su vez, aun con sus limitaciones, en el refuerzo de este municipalismo, de la autonomía y de la democracia local. Y paradójicamente, va a ser también Europa, pero esta vez la Unión Europea, la Europa de la economía y de los mercados, la que puede significar el mayor de los obstáculos al pleno desarrollo de la autonomía y la democracia locales.

49 *Vid*. T. Font i Llovet, "El municipio constitucional: balance y perspectivas de reforma", en B. Pendás (dir.), *España constitucional (1978-2018). Trayectorias y perspectivas*, CEPC, 2018, vol. V., p. 4337; L. Parejo Alfonso, "Las reformas territoriales en España", en T. Font i Llovet (dir.), C. Tubertini, A. Galán Galán (coords.), *Las reformas del Estado. Coloquio internacional en homenaje al profesor Luciano Vandelli*, Iustel, 2019.

En un extremo de síntesis, es fácil observar, según se ha visto, cómo el Consejo de Europa, a través de la CEAL, se sitúa en la línea de limitar el poder de los Estados en favor de las entidades públicas territoriales de base y en favor de las libertades de los ciudadanos.

La Unión Europea, en cambio, ha tendido a disminuir lo público -llamándolo racionalizar-, por exigencias de la austeridad y la contención del déficit, y ha tendido a alentar la supresión de estructuras públicas y de niveles administrativos[50], como es de ver en todas las actuaciones en relación con Italia, España, Portugal, Grecia e Irlanda, con ocasión de la crisis económica de la primera década de este siglo[51], o a incrementar los controles de eficiencia y sostenibilidad, todo lo cual en nuestro país habría de tener su reflejo más vistoso en la LRSAL[52], y ha dejado una huella profunda en todo el mundo local europeo[53]. La reforma constitucional del art. 135 CE, que impulsa las posteriores políticas de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, ha proyectado especialmente su influencia en el campo de las competencias locales, donde se ha afirmado que en el fondo ha tenido lugar, además, una suerte de mutación constitucional[54].

Pero la intervención de la Unión Europea lo ha sido también por exigencias del mercado, como es notorio, que limita el papel de lo público y que lo supera por extensión a cuento del fenómeno de la globalización. Si la autonomía local puede tener un referente por oposición en la soberanía de los Estados, diluida esta cada vez más en el contexto global, se corre el riesgo de disminuir radicalmente la tutela que la organización política de los Estados, el Consejo de Europa, ofrece a los municipios.

50 Así se anunciaba ya en T. Font y A. Galán, "Gobierno local y reorganización territorial: ¿la reforma vendrá de Europa?", en *Anuario del Gobierno Local 2011*, pp. 11 y ss.

51 Entre otros muchos, M. Almeida Cerreda, C. Tubertini, P. Costa Gonçalves (dirs.), *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*, Civitas-Thomson Reuters, 2012; *vid.* también L. Cosculluela Montaner, L. Medina Alcoz (dirs.), M.ª Hernando Rydings (coord.), *Crisis económica y reforma del régimen local*, Civitas-Thomson Reuters, 2012.

52 Además de los títulos ya citados, *vid.*, entre otros muchos, M. J. Domingo Zaballos (coord.), *Reforma del régimen local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios*, Thomson Reuters-Aranzadi, 2014; A. Galán Galán (coord.), *Nous governs locals: regeneració política i estabilitat pressupostària*, IEA, 2016, así como el número monográfico del *Anuario del Gobierno Local 2013*, "¿Un nuevo gobierno local en España? La reforma de la Administración local en la Ley 27/2013".

53 Luciano Vandelli, Gianluca Gardini, Claudia Tubertini (eds.), con la colaboración de Marzia De Donno, *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Maggioli Ed., 2017.

54 T. Font i Llovet, A. Galán Galán, "La reordenación de las competencias municipales: ¿una mutación constitucional?", en *Anuario del Gobierno local 2013.*

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

En términos muy generales, la aparición de los mercados financieros globales como verdaderos interlocutores de las políticas estructurales nacionales ha cambiado las reglas del juego y el rol mismo de los sujetos que intervienen. El mundo local se ha encontrado, así, en el centro de un torbellino centrípeto que ha conducido hacia una nueva recentralización política y administrativa[55].

En definitiva, con toda su crudeza se ha puesto de manifiesto una tensión opuesta a raíz del municipalismo entre las dos Europas: la Europa de la democracia y de la autonomía, de las libertades civiles, esto es, la Europa del Consejo de Europa, frente a la Europa de los mercados y de las libertades económicas, esto es, la Europa de la Unión. Por supuesto que este dilema se plantea pretendidamente de manera algo simplista, al efecto de llamar la atención sobre lo que es, desde luego, una dinámica mucho más compleja.

3.2. La prueba de resistencia: cooperación versus contratación

La relación entre ambas visiones de lo local desde una y otra Europa ya se había planteado de antiguo. Puede ser ilustrativo un ejemplo extraído del derecho y de la praxis española, a cuento del derecho de las entidades locales españolas a cooperar y a asociarse libremente (art. 10 CEAL).

La primera ocasión en que en una sentencia del Tribunal Supremo se invocó la CEAL, el ya citado Voto particular del magistrado Pedro Esteban Álamo a la STS 9330/1988, de 18 de diciembre, se dilucidaba el derecho de los municipios a mancomunarse libremente sin la intervención superior, en aquel caso, de la comunidad autónoma, para decidir su aprobación. La cuestión será recurrente, habiendo dado pie, tiempo después, a la STC 103/2013, de 25 de abril, que, en última instancia, refuerza la autonomía de los municipios mancomunados[56]: "Debe repararse, sin embargo, en que si bien las mancomunidades de municipios no son entidades locales constitucionalmente consagradas, *tampoco han sido configuradas por el legislador básico como entidades cuya existencia dependa de la voluntad de las comunidades autónomas*. El art. 44.1 LBRL, reconoce a los municipios el derecho a asociarse en su doble vertiente de libertad de creación de mancomunidades

55 J. P. Quintana Carretero (dir.), *Globalización y principio de autonomía local*, Consejo General del Poder Judicial, 2007.

56 María Hernando Rydings, "Las mancomunidades y los consorcios", en Almeida Cerreda, M., Tubertini, C., Costa Gonçalves, P. (dirs.), *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*, Civitas-Thomson Reuters, 2015, pp. 139 y ss.

ISBN: 978-84-120267-4-0

y libertad de no ser obligados a asociarse o a permanecer en ellas, *en línea con lo establecido en el art. 10 de la Carta Europea de Autonomía Local*, ratificada por España el 20 de enero de 1988, que reconoce el derecho de las entidades locales a cooperar y asociarse con otras entidades locales".

Pero, sobre todo, el derecho de los municipios a asociarse y a cooperar entrará pronto en colisión con el derecho de la contratación pública, el gran caballo de Troya en la potestad de autoorganización de los entes locales. La Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de julio de 2003, basándose en la CEAL, anularía la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña que había entendido que el convenio de cooperación entre diversas entidades locales del Área Metropolitana de Barcelona y otras entidades de forma privada instrumentales del Ayuntamiento de Barcelona era un contrato de asistencia técnica al que se debía aplicar la normativa sobre contratación pública, según la lógica del derecho de la Unión Europea. Esta es, como digo, la piedra de toque, la prueba de resistencia de la delimitación de las dos lógicas europeas ante la autonomía organizativa local.

Según el Tribunal Supremo, la Sentencia anulada "*viola la Carta Europea de Autonomía Local*, que define precisamente (en su artículo tercero) la autonomía como capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestar una parte importante de los asuntos públicos en el marco de la ley y además (en el artículo cuarto) otorga las competencias básicas a las entidades locales, lo que no impide la atribución a dichos entes de competencias para fines específicos, *teniendo libertad plena para ejercer su iniciativa en todas las materias que no están excluidas de su competencia y propiciando la definición de aquellas estructuras administrativas internas con las que se pretende dar respuesta a las necesidades específicas*, de forma que estas entidades tienen derecho a cooperar y asociarse con otras entidades para la realización de tareas de interés común (arts. 4, 6 y 10 de la Carta Europea de Autonomía Local)"[57].

La Sentencia insiste en que no cabe duda de que para "la gestión conjunta de medios instrumentales de los servicios" de las entidades locales caben las diversas fórmulas asociativas que ofrece la legislación de régimen local, en el sentido de incluir en el contenido esencial de la autonomía local la capacidad organizativa de establecer formas de cooperación y de acción conjunta mediante convenios interadministrativos, que pueden alcanzar a entidades de forma privada creadas

57 *Vid.* la reseña de esta Sentencia por T. Font i Llovet, en *Revista de Administración Pública*, núm. 162 (2003), incluida también en T. Font i Llovet, "La diversificación de la potestad normativa: la autonomía municipal y la autoadministración corporativa", en *Derecho privado y Constitución*, 17 (2003), número especial en homenaje a Javier Salas.

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

por las Administraciones para prestarles en común asistencia y soporte técnico y administrativo en materias de servicios públicos e infraestructuras.

Autoorganización administrativa frente a contratación del sector público, el clásico dilema cuyo mismo planteamiento pervive aún hoy, acaso con mayor intensidad, después de la Directiva 24/2014, de la Ley de Régimen Jurídico 40/2015 y de la Ley de Contratos del Sector Público de 2017. Las conclusiones del Abogado General en los casos *Teckal* y *Coditel Brabant* ya son contundentes a la hora de contraponer la autonomía municipal proclamada por la CEAL frente a la normativa europea de contratación, llegando a decir que si se llevara a una interpretación restrictiva de las condiciones para entender excluida una actuación municipal de las directivas de contratación se cometería al mismo tiempo "una intromisión en la autonomía de los municipios y, por ende, en las competencias de los Estados miembros"[58].

En este orden de cosas, es importante la Sentencia TJUE de 29 de junio de 2009, asunto C-480/06, Comisión Europea/República Federal de Alemania, denominada el caso de *Hamburgo*. En ella se declara que, a pesar de existir un acuerdo contractual entre dos Administraciones públicas –que, al no cumplir los requisitos exigidos por *Teckal*, no podía reconducirse a la existencia de un encargo sobre medios propios–, debía ser excluido del ámbito de aplicación de la legislación contractual, porque el negocio jurídico controvertido no se configuraba como un simple contrato público, sino que venía a establecer una relación de cooperación entre entidades locales, que tenía como finalidad garantizar la realización de una misión de servicio público común a las entidades participantes. Los criterios distintivos utilizados han sido reiterados posteriormente, consagrando dicha exclusión de la legislación contractual ante la ausencia de vocación de mercado, el establecimiento de una relación de cooperación con la finalidad de garantizar la correcta prestación de los servicios públicos guiada únicamente por consideraciones de interés público[59].

58 *Vid.* D. Sarmiento y X. Codina, "La Carta Europea de Autonomía Local y el derecho de la Unión Europea", en este mismo volumen.

59 *Vid.* ampliamente, al respecto, los estudios de M. Vilalta Reixach, "Los convenios administrativos a la luz de la nueva Ley de Contratos del Sector Público", en J. M.ª Gimeno Feliu: *Estudio sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público*, Ed. Thomson Reuters - Aranzadi, Navarra, 2018, pp. 325-367, así como "Los convenios interadministrativos (locales) y la Ley de Contratos del Sector Público: ¿Convenio o contrato*?", Anuario de Derecho Municipal*, núm. 12, 2019, pp. 53-86. También, D. Santiago Iglesias, "Cooperación horizontal: los convenios interadministrativos", en E. Gamero Casado, I. Gallego Córcoles, *Tratado de Contratos del Sector público*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 618-684, y C.-A. Amoedo-Souto, "La colaboración público-público en el ámbito local tras la Ley 9/2017, de contratos del sector público", en *Anuario del Gobierno Local 2018*, pp. 263-298.

ISBN: 978-84-120267-4-0

No solo la vía de los convenios de cooperación entre entes locales ha sido puesta en cuestión por el derecho comunitario de los contratos, habiéndose debido aceptar que no es de aplicación, al ser expresión de su autonomía ajena al mercado. También la creación por los entes locales de nuevas entidades públicas asociativas a las que asignar competencias públicas ha caído bajo sospecha. Por el momento, la Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de diciembre de 2016, *Remondis*, C-51/15, concluye que el acuerdo entre entes locales para la creación de un consorcio al que los municipios transfieren sus competencias en materia de gestión y tratamiento de residuos no constituye un contrato público en el sentido de las directivas, siempre que se cumplan una serie de condiciones: que la autoridad que recibe la transferencia de las competencias disponga de autonomía decisoria y financiera, esto es, que asuma la responsabilidad y no perciba retribución por el servicio[60].

Se trataría, en principio, de un acto de organización interna protegido por el art. 4.2 TUE. Pero los criterios apuntados para excluirlo de la normativa contractual pueden tener un carácter ambivalente, de manera que se corre el riesgo de que, a la larga, acaben por limitar, en lugar de proteger, la libre determinación de los Estados y, en nuestro caso, de los entes locales dotados de autonomía[61].

El caso del derecho de los municipios a cooperar y a asociarse es meramente ejemplificativo, pero es un tema esencial. Por un lado, libertad frente al Estado en cuanto a su no intromisión en el ejercicio de tales derechos. Por otro lado, libertad frente al mercado, en cuanto este no puede limitar indebidamente la capacidad de autoorganización del poder público autónomo.

3.3. Autonomía local, instituciones y derecho europeo

La relación entre la Europa de las autonomías y la Europa de los mercados se plantea, lógicamente, también a nivel directamente institucional. Así, la Resolución 187 (1988) de la Conferencia permanente de los poderes locales y regionales de Europa sobre "La CEAL y las Comunidades Europeas", o la

60 *Vid.* un análisis detallado de dichas condiciones en el estudio de M. Vilalta Reixach, "De nuevo sobre los negocios jurídicos excluidos de la Ley de Contratos del Sector Público: encargos a medios propios personificados y transferencias de competencias entre entidades públicas*", Revista Gallega de Administración Pública (REGAP)*, núm. 56, 2018, pp. 284 y ss.

61 Así parecen entenderlo D. Sarmiento y X. Codina, "La Carta Europea de Autonomía Local y el derecho de la Unión Europea", en este mismo volumen.

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

posterior Resolución 217 (1990) de la Conferencia permanente de los poderes locales y regionales de Europa, que insta a las instituciones de las comunidades europeas a insertar en el derecho comunitario los principios de la CEAL[62]. Será a partir del Tratado de Maastricht (1992) cuando se iniciará en la Unión Europea una dinámica de mayor atención a las autonomías infraestatales, ligada a las ideas de la ciudadanía europea, la participación en las elecciones municipales, y más genéricamente a la traslación interna del principio de subsidiariedad[63].

En este sentido, se había establecido una suerte de competencia externa al Consejo de Europa en provecho de las entidades locales y regionales, que incluso se plasmaría en la creación del Comité de las Regiones, del que se dudaría si habría de ser más bien un *partenaire* o bien un adversario del CPLRE[64]. En 2005 fue firmado un acuerdo de cooperación entre el Consejo de Europa y el Comité de las Regiones, revisado en 2009, que ha dado pie a crear un grupo de contacto y a mantener relaciones de colaboración, cada uno dentro de su ámbito de actuación[65]. Así como la relación entre la Unión Europea y la Convención Europea de los Derechos Humanos parece que está ya encaminada, más incipiente es la relación entre Unión Europea y Carta Europea de Autonomía Local.

Por supuesto que el artículo 4.2 del actual TUE, en sede de establecer los límites a los poderes de la Unión, dispone lo siguiente: "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", de modo que la autonomía local puede llegar a tener una función de protección o reactiva[66]. Otra línea discursiva conduciría a entender la autonomía local

62 Me refiero a ella en T. Font, "Las competencias municipales en España ante la Carta Europea de Autonomía Local", en AA. VV., *Estudios sobre la Carta*…, Consejo de Europa y Ayuntamiento de Barcelona, 1994, cit., p. 249.

63 J. Barnés, "Subsidiariedad y autonomía local en la Constitución", en *Anuario del Gobierno Local 1997*, pp. 53 y ss.

64 V. Kalimeri, *Le Conseil de l'Europe et les collectivités territoriales*, cit., p. 270.

65 En la reunión del Comité de Ministros del Consejo de Europa de Helsinki, celebrada en mayo de 2019, se ha dado cuenta de que, "en marzo de 2018, el Congreso firmó un acuerdo de cooperación revisado con el Comité de las Regiones de la Unión Europea para remplazar el acuerdo de 2009 y reflejar mejor la solidez de su colaboración. Ambas instituciones han identificado los campos de cooperación prioritarios, entre los que se encuentran, en particular, la integración de los migrantes, la lucha contra la radicalización, el refuerzo de la buena gobernanza a nivel local y la lucha contra la corrupción y una mejora del respeto de los derechos humanos".

66 *Vid.* el capítulo de D. Sarmiento y X. Codina, cit., en este mismo volumen.

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

como un principio general derivado de las tradiciones nacionales –todos los miembros de la Unión Europea son firmantes de la CEAL- y que la Unión debe no solo respetar, sino también contribuir a su proyección. En ese caso la autonomía local cumpliría una función de carácter activo[67].

En este orden de consideraciones, al menos en cuanto al sentido protector, y al respeto de la CEAL por la Unión Europea, cabría avanzar una propuesta en el sentido de que se establezca un protocolo entre la Unión Europea y el Consejo de Europa, a fin de que la CEAL pueda ser utilizada para la evaluación *a priori* de los proyectos de Reglamento y de Directiva del Parlamento y del Consejo UE desde el punto de vista de su impacto en la autonomía local[68].

En todo caso, en el contexto de esta dialéctica entre las dos visiones europeas que se proyectan sobre el mundo local –el municipio frente al Estado y el municipio frente al mercado-, dialéctica que requiere de mecanismos de armonización e interacción, parece claro que la parte más débil siempre es la primera. En fin, ¿la Europa de las libertades públicas, también de las libertades comunales, acabará cediendo ante la Europa de las libertades económicas? Parafraseando la premonición machadiana, hay que estar alerta para que no se haga realidad: "municipio que vienes al mundo, te guarde Dios: una de las dos Europas ha de helarte el corazón".

67 D. Sarmiento y X. Codina, *ibid*. Igualmente, la referencia acerca del principio de subsidiariedad del art. 5.2 TUE. *Vid.* I. Lasagabaster, *La Carta Europea de la Autonomía local*, cit., pp. 131 y ss.

68 *Vid.* el *Rapport sur l'impact du Traité de Lisbonne sur la Charte européenne de l'autonomie locale*, Estrasburgo, 14 septiembre 2014, del Comité para la democracia y la gobernanza local del Consejo de Europa; y V. Kalimeri, *Le Conseil*…, cit., p. 286.

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