El valor de la Carta Europea de Autonomía Local en los procesos constitucionales[1]

Luis Medina Alcoz

Profesor titular de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid.

Letrado del Tribunal Constitucional

SUMARIO. 1. **El Tribunal Constitucional: defensor de la Constitución, no del derecho internacional. 2. Interpretación de la Constitución a la luz del derecho internacional: la Carta como texto no "reconocido".** 2.1. El Tribunal Constitucional no está obligado a interpretar la Constitución a la luz de la Carta. 2.2. El Tribunal Constitucional sí está facultado para interpretar la Constitución a la luz de la Carta. **3. Interpretación de la legislación ordinaria a la luz del derecho internacional: la Carta como texto "reconocido". 4. Eficacia de la CEAL y grado de precisión de sus previsiones. 5. La Carta en la jurisprudencia constitucional.** 5.1. Descripción sistemática. 5.2. Valoraciones. **6. Un caso ilustrativo: la nueva ordenación básica de las competencias locales, según el Tribunal Constitucional. 7. Conclusiones.**

1 Trabajo realizado en el marco del Grupo de investigación UCM que codirijo junto al profesor Tomás Cano Campos ("Las transformaciones del régimen local", constituido en enero de 2007 y validado en julio de 2018, ref. 931089) y en ejecución del proyecto I+D+i del Plan Nacional dirigido por la profesora Eloísa Carbonell Porras ("Las entidades locales, sus relaciones y competencias. Realidad, efectos y consecuencias de la racionalización y sostenibilidad financiera en clave nacional y europea", ref. DER2016-74853-C3-1-R). Agradezco a la directora de este proyecto y al profesor Marcos Almeida Cerreda sus valiosas observaciones a una versión inicial de este estudio.

1. El Tribunal Constitucional: defensor de la Constitución, no del derecho internacional

La Carta Europea de Autonomía Local (CEAL), ratificada por el Reino de España el 20 de enero de 1988 y publicada en el Boletín Oficial del Estado de 24 de febrero de 1989, de acuerdo con el art. 96.1 de la Constitución española (CE), entró en vigor el 1 de marzo siguiente, según lo establecido por ella (art. 15.3). En cuanto norma jurídica del ordenamiento interno español, vincula a la Administración y a los órganos del poder judicial (art. 9, apartados 1 y 3, CE). Por tratarse de un tratado internacional, constriñe igualmente al legislador; las leyes no pueden contradecirlo, dado que "sus disposiciones solo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del derecho internacional" (art. 96.1 CE). Como consecuencia de todo ello, el Tribunal Supremo (TS) está obligado a aplicar la CEAL e, incluso, a hacerlo con preferencia sobre cualquier norma legal incompatible con ella[2].

¿Le ocurre lo mismo al Tribunal Constitucional (TC)? ¿Debe manejar la CEAL? Por de pronto la Carta no es derecho de la UE, por lo que no es planteable siquiera en abstracto que el TC deba tomarla en consideración por si pudiera desplazar la aplicación de previsiones constitucionales (Declaración 1/2004, de 13 de diciembre, del TC, FJ 2)[3]. Ciertamente, varias instituciones de la UE se han referido a la CEAL. El Comité de las Regiones y el Parlamento Europeo, en particular, han promovido la incorporación de la CEAL "como parte del acervo comunitario" [Resolución del Parlamento Europeo sobre el papel de los poderes regionales y locales en la construcción europea (2002/2141(INI)]. No obstante, la UE no ha ratificado la CEAL. En suma, la CEAL no puede beneficiarse del principio de primacía a través de la cláusula constitucional de apertura al derecho comunitario (art. 93 CE)[4].

La CEAL tampoco proporciona al TC parámetros de control de la ley. La Constitución no le permite anular las previsiones legales

2 Al respecto, en esta obra, J. M. Bandrés Sánchez-Cruzat, "La aplicación e interpretación de la Carta Europea de Autonomía Local en la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo".

3 Tal problema es el planteado a las claras en el asunto Melloni: STC 26/2014, de 13 de enero.

4 *Cfr.*, en esta obra, D. Sarmiento Ramírez-Escudero y X. Codina García-Andrade, "La Carta Europea de Autonomía Local y el derecho de la Unión Europea".

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

contrarias a los tratados internacionales. Nuestro TC, a diferencia de otros del ámbito europeo (Croacia, Eslovaquia, Montenegro, Polonia, República Checa, Serbia)[5], no tiene atribuido el denominado control de *convencionalidad* de las leyes. Le pertenece solo el control de *constitucionalidad* o, más precisamente, interpretar, aplicar y velar por el cumplimiento de la Constitución, así como de "las leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes comunidades autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de estas" (art. 161 CE; arts. 1, 2 y 28 LOTC). De modo que corresponde al juez ordinario resolver sobre la contradicción entre los tratados ratificados por el Reino de España y la ley nacional, dando preferencia aplicativa a los primeros en detrimento de la segunda[6].

La STC 140/2018, de 20 de diciembre, FJ 6, lo explica de este modo: en cuanto a "la exigencia de que los jueces ordinarios formulen dicho control de convencionalidad", el art. 96 CE establece "una regla de desplazamiento por parte del tratado de la norma interna anterior, sin que ello suponga su derogación", y "define la resistencia del tratado a ser derogado por las disposiciones internas posteriores en el tiempo, sin que esto último suponga la exclusión de la norma interna del ordenamiento nacional, sino su mera inaplicación". Ello implica que "cualquier juez ordinario puede desplazar la aplicación de una norma interna con rango de ley para aplicar de modo preferente la disposición contenida en un tratado internacional, sin que de tal desplazamiento derive la expulsión de la norma interna del ordenamiento, como resulta obvio, sino su mera inaplicación al caso concreto". El "marco jurídico constitucional existente erige, pues, al control de convencionalidad en el sistema español en una mera regla de selección de derecho aplicable, que corresponde realizar, en cada caso concreto, a los jueces y magistrados de la jurisdicción ordinaria".

5 Al respecto, ampliamente: G. Boggero, "La Carta europea dell'autonomia locale nella giurisprudenza degli Stati europei", *Le Regioni*, núm. 5-6, 2015, pp. 1077-1111.

6 Han insistido en ello, refiriéndose específicamente a la CEAL, J. L. Requejo Pagés, "El valor de la Carta Europea de la Autonomía Local en el ordenamiento español", en F. Caamaño Domínguez (coord.), *La autonomía de los entes locales en positivo: la Carta Europea de la Autonomía Local como fundamento de la suficiencia financiera*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona/Madrid, 2003, pp. 15-26; R. Naranjo de la Cruz, *El proceso constitucional de la protección de la autonomía local en España y Alemania*, INAP, Madrid, 2003, pp. 74-75; J. Bandrés Sánchez-Cruzat, "La Carta Europea de la Autonomía Local en la jurisprudencia del Tribunal Supremo", *Cuadernos de Derecho Local*, 20/2009, p. 11.

ISBN: 978-84-120267-4-0

Los tratados internacionales, en general, y la CEAL, en particular, no proporcionan siquiera parámetros de constitucionalidad *mediata* o *indirecta*, a diferencia de lo que ocurre en otras jurisdicciones. En Portugal, por ejemplo, de acuerdo con un pronunciamiento de su TC, la ley contraria a la CEAL vulnera indirectamente el art. 8.2 de la Constitución portuguesa, conforme al que los convenios internacionales aprobados y ratificados válidamente "regirán en el ámbito interno después de su publicación oficial"[7]. Entre nosotros hay quien propone una solución muy similar. La ley incompatible con la CEAL vulneraría la previsión constitucional que establece que los tratados solo podrán ser derogados o modificados conforme a los procedimientos que ellos prevean (art. 96.1 CE)[8]. Esta tesis hallaría fundamento en que el TC admite en otros casos juicios de constitucionalidad *mediata*. Por ejemplo, cuando valora si una ley autonómica es compatible con previsiones básicas bajo la consideración de que el desajuste conllevaría la vulneración indirecta del título constitucional que da cobertura a las bases (un ejemplo reciente: STC 104/2018, de 4 de octubre, FJ 6).

Según he razonado, la CE reserva a la justicia ordinaria el control del derecho internacional. Por eso el TC incurriría en un exceso de jurisdicción si anulase las leyes contrarias a él. El planteamiento expuesto vendría, pues, a desvirtuar la reserva de jurisdicción (art. 117 CE). Téngase en cuenta que la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, ha reafirmado esta reserva: al regular la "aplicación" de los "tratados internacionales" celebrados válidamente y publicados oficialmente (Capítulo IV), recoge el principio de "prevalencia" (art. 31). De modo que los tratados "serán de aplicación directa" (art. 30) y "prevalecerán sobre cualquier otra norma del ordenamiento interno en

7 Así lo declara la Sentencia del TC portugués 296/2013, de 29 de mayo. *Cfr.*, en esta obra, A. C. de Oliveira, "El Poder Local en la Constitución Portuguesa de 1976 y la Carta Europea de Autonomía Local de 1985".

8 En esta línea, J. Rodríguez-Zapata Pérez ("Evolución de la aplicación de los principios contenidos en la Carta Europea de Autonomía Local por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo", en *Informe Pi i Sunyer sobre el desarrollo autonómico y la incorporación de los principios de la Unión Europea*, Fundación Carles Pi i Sunyer, Barcelona, 2003, pp. 50 y 59), quien considera que la Carta forma parte del bloque de constitucionalidad. Desarrolla más ampliamente esta tesis G. Fernández Farreres, "La posición de la Carta Europea de la Autonomía Local en el sistema de fuentes del derecho español", en F. Caamaño Domínguez (coord.), *La autonomía de los entes locales en positivo: la Carta Europea de la Autonomía Local como fundamento de la suficiencia financiera*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona/Madrid, 2003, pp. 39-51. El autor edifica el planteamiento sobre las reservas constitucionales de ley orgánica sin dejar de reconocer que es heterodoxo e incompatible con la doctrina constitucional vigente.

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

caso de conflicto con ellas, salvo las normas de rango constitucional" (art. 31). Por lo demás, el propio TC viene insistiendo en que los tratados internacionales no pueden operar como canon de constitucionalidad por la vía del art. 96.1 CE.

> La STC 49/1988, de 22 de marzo, FJ 14, excluyó abiertamente que esta previsión constitucional funcionase como una puerta de entrada al derecho internacional en los procesos constitucionales: "Lo que se discute por los recurrentes es si el contenido de la [previsión impugnada] es o no contrario a lo previsto en el Convenio, es decir la adecuación de una norma legal a lo preceptuado por el tratado, que tiene también fuerza de ley en el ordenamiento interior. Ahora bien, el examen de esa supuesta contradicción no corresponde a este Tribunal y no procede, por tanto, entrar en el fondo de este motivo alegado por los recurrentes, ya que no puede considerarse vulnerado el art. 96.1 de la Constitución".
>
> La STC 28/1991, de 14 de febrero, FJ 5, fue aún más explícita: "El Parlamento Vasco estima asimismo vulnerado, del modo indirecto que nos consta y sin mayores razonamientos, el art. 96.1 del Texto constitucional. Ahora bien, es evidente que ni el Tratado de Adhesión a las Comunidades Europeas ni el derecho de estas integra, en virtud del referido art. 96.1, el canon de constitucionalidad bajo el que hayan de examinarse las leyes del Estado español. Ningún tratado internacional recibe del art. 96.1 de la Constitución más que la consideración de norma que, dotada de la fuerza pasiva que el precepto le otorga, forma parte del ordenamiento interno; de manera que la supuesta contradicción de los tratados por las leyes o por otras disposiciones normativas posteriores no es cuestión que afecte a la constitucionalidad de estas y que, por tanto, deba ser resuelto por el Tribunal Constitucional (STC 49/1988, fundamento jurídico 14, *in fine*), sino que, como puro problema de selección del derecho aplicable al caso concreto, su resolución corresponde a los órganos judiciales en los litigios de que conozcan. En suma, la eventual infracción de la legislación comunitaria europea por leyes o normas estatales o autonómicas posteriores no convierte en litigio constitucional lo que solo es un conflicto de normas infraconstitucionales que ha de resolverse en el ámbito de la jurisdicción ordinaria".
>
> Múltiples sentencias han confirmado y reiterado esta doctrina (SSTC 58/2004, de 19 de abril, FJ 10; 235/2000, de 5 de octubre, FJ 11; 12/2008, de 29 de enero, FJ 4; 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 12; 51/2013, de 28 de febrero, FJ 6; 31/2018, de 10 de abril, FJ 4). La reciente STC 140/2018, FJ 6, la ha precisado del modo siguiente: "el análisis de convencionalidad que tiene cabida en nuestro

ordenamiento constitucional no es un juicio de validez de la norma interna o de constitucionalidad mediata de la misma, sino un mero juicio de aplicabilidad de disposiciones normativas; de selección de derecho aplicable, que queda, en principio, extramuros de las competencias del Tribunal Constitucional".

En suma, el TC, en cuanto órgano constitucional "solo sometido a la Constitución" y a su Ley Orgánica reguladora (arts. 161 CE y 1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, LOTC), no garantiza el respeto del derecho internacional ni, en consecuencia, el cumplimiento de la CEAL. Las disposiciones de la Carta no cobran relevancia constitucional formal a través de las cláusulas constitucionales de apertura a la Unión Europea (UE) (art. 93 CE) ni de la prohibición de legislación ordinaria contraria a los tratados y acuerdos internacionales (art. 96.1 CE).

2. Interpretación de la Constitución a la luz del derecho internacional: la Carta como texto no "reconocido"

2.1. El Tribunal Constitucional no está obligado a interpretar la Constitución a la luz de la Carta

No es solo que la CEAL no proporcione cánones válidos de control de las leyes; es que no es siquiera parámetro obligado de interpretación de los preceptos constitucionales relativos a la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE). Algunos pretenden justificar que lo sea razonando la existencia de una suerte de cláusula constitucional implícita de apertura al derecho internacional general[9]. Sin embargo, el TC no ha construido semejante doctrina. Antes bien,

9 En esta línea, F. J. García Roca ["La garantía constitucional de la autonomía de las corporaciones locales frente a la ley: el conflicto local", en E. Álvarez Conde (coord.), *Administraciones públicas y Constitución: reflexión sobre el XX aniversario de la Constitución española de 1978*, 1998, p. 807] y F. Torres Cobas ("La autonomía local en los albores del siglo XXI", *QDL*, 2/2003, p. 92). El primero afirma lo siguiente: "No albergo dudas de que la Constitución… [debe interpretarse] 'en armonía o conforme' a la CEAL. Un tratado que, de algún modo, se acerca –sin llegar a estar dentro- al parámetro de control, medida o bloque de constitucionalidad… La discusión no puede resolverse ingenuamente aduciendo que la eventual contradicción de un tratado internacional con la ley no es un problema de constitucionalidad… Esto es cierto, pero no es toda la verdad. Basta con poner en conexión los principios jurídicos, recogidos en la CEAL, con la apertura y elasticidad de las normas constitucionales. Y esa es una operación hermenéutica a la que –estimo- obligan los compromisos internacionales suscritos por España en el Consejo de Europa". El segundo opina: "La CEAL no es un tratado más, sino un tratado con una notable singularidad al tener por finalidad específica la de determinar el contenido y el alcance mínimo de la autonomía local reconocida en el artículo 137 de nuestra Constitución, cosa que no hacen el resto de tratados internacionales. Así, a mi juicio, toda norma con rango legal que desarrolle de forma

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

ha excluido específicamente que el derecho internacional ajeno a los derechos humanos pueda operar de este modo (STC 28/1991, FJ 5). Tampoco hay preceptos constitucionales que faciliten semejante construcción. El art. 10.2 CE, al limitar la apertura constitucional al derecho internacional de los derechos humanos, da a entender que los tratados relativos a cualesquiera otras materias no funcionan como parámetro de interpretación de la norma fundamental. A ello cabe añadir tres argumentos. Primero: si se acepta que todo el ordenamiento ha de interpretarse de acuerdo con la Constitución, no es fácil comprender cómo una norma de ese ordenamiento -la CEAL- pueda funcionar sin un apoyo constitucional explícito o inequívoco como canon interpretativo de la propia Constitución. Segundo: atribuir tal virtualidad a la CEAL sería tanto como aceptar que el Estado puede establecer el contenido de la Constitución mediante normas subordinadas a ella. Tercero: la propuesta de un pretendido principio de "apertura de la Constitución al derecho internacional" o de interpretación de la primera conforme al segundo carece de una argumentación sólida incluso para el sistema jurídico que lo ha formulado (Alemania)[10].

Otros autores pretenden justificar esta virtualidad de la CEAL a través, precisamente, del art. 10.2 CE[11]. Cabe discrepar por dos razones. La primera es la idea apenas expuesta: de acuerdo con el art. 10.2 CE, el derecho internacional es parámetro de interpretación de la CE solo cuando versa sobre derechos humanos, lo que no es el caso de la CEAL. Precisamente

nuclear un precepto constitucional, si constitucionalmente está habilitada para regular la materia que ordena y una vez promulgada impide a otras normas con rango legal oponerse a sus determinaciones, forma parte del bloque de la constitucionalidad y debe ser utilizada como parámetro de constitucionalidad del resto de normas de rango legal". Parece suscribir esta opinión I. Lasagabaster Herrarte, *La Carta Europea de la Autonomía Local*, Iustel, Madrid, 2007, pp. 106-107.

10 Los tres argumentos señalados están desarrollados en F. Velasco Caballero, *Derecho local. Sistema de fuentes*, Marcial Pons, Madrid, 2009, pp. 88-97.

11 El voto particular suscrito por el magistrado Andrés Ollero Tassara a la STC 103/2013, de 25 de abril, señala en esta línea: "el artículo 10.2 de la Constitución nos invita a no ignorar" la "Carta europea de la autonomía local". En la doctrina académica, L. Ortega Álvarez ("La Carta Europea de la Autonomía Local y el ordenamiento local español", *Revista de estudios de la Administración local y autonómica*, núm. 259, 1993, pp. 486-493), L. Parejo Alfonso ("La Carta Europea de la Autonomía Local en el ordenamiento jurídico español", en *Estudios sobre la Carta Europea de la Autonomía Local*, Ayuntamiento de Barcelona, Barcelona, 1994, pp. 81 y ss.) y Eduardo Paricio Rallo ("El acceso de las Administraciones locales a la jurisdicción constitucional en el derecho español. Especial consideración sobre el recurso de amparo", *El acceso de los entes locales al Tribunal Constitucional y la protección de la autonomía local*, Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona, 1997, pp. 35-56). Tales autores son proclives a identificar en mayor o menor medida la autonomía local con un derecho fundamental, lo que, además de propiciar el juego del art. 10.2 CE, abriría a los entes locales la posibilidad de interponer el recurso de amparo. Esta postura venía forzada por los déficits de la defensa jurisdiccional de la autonomía local; en el momento en que fue expuesta no estaba instaurado aún el conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional.

porque la CEAL no regula derechos humanos, el Comité de Ministros del Consejo de Europa descartó aprobarla como Protocolo adicional al Convenio de Roma de 4 de noviembre de 1950[12]. La segunda razón es que, conforme al art. 10.2 CE, el derecho internacional funciona como parámetro de interpretación únicamente respecto de la parte de la CE relativa a "los derechos fundamentales y a las libertades" reconocidos en el Título I, lo que tampoco es el caso de los arts. 137, 140 y 141 CE, que se refieren a la autonomía de las instancias políticas territoriales dentro del Título VIII, relativo a "la organización territorial del Estado".

El hecho de que la autonomía local sea un ámbito de participación política (art. 23 CE) no permite equiparar la CEAL a "la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos sobre las mismas materias ratificados por España"[13] ni los arts. 137, 140 y 141 CE a "las normas relativas a los derechos fundamentales y las libertades que la Constitución reconoce". La circunstancia de que varios preceptos de la CEAL se refieran a "derechos" de los entes locales no altera esta conclusión. Los poderes públicos "tienen competencias y potestades fiduciarias", pero no "derechos fundamentales" (STC 111/2017, de 5 de octubre, FJ 5, citando la STC 175/2001, de 26 de julio, FFJJ 4 a 8), entendidos como garantías de "libertad en un ámbito de la existencia" (SSTC 25/1985, de 14 de julio, FJ 5, y 81/1998, de 2 de abril, FJ 2)[14]. El derecho de asociación de los entes locales reconocido en la CEAL (art. 10) es una expresión concreta de la autonomía atribuida a estas instancias públicas (arts. 137, 140 y 141 CE), no del derecho fundamental de asociación reconocido a los ciudadanos (art. 22 CE). Lo ha declarado específicamente la STC 45/2017, de 27 de abril, FJ 4, al descartar que una previsión legal vulnere el art. 22 CE por limitar el objeto de las mancomunidades (disposición transitoria undécima de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local).

> La indicada Sentencia declaró: "Ciertamente, la Carta Europea de la Autonomía Local y la LBRL hacen referencia al 'derecho de asociación de las entidades locales' 'para la realización de tareas de interés común' (artículo 10.1 de la Carta Europea de Autonomía Local) o al 'derecho' de los municipios 'a asociarse con otros en mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia' (art. 44.1 LBRL). A su vez, el modo en que el legislador

12 Se ha referido a este argumento J. L. Requejo Pagés, "El valor de la Carta Europea de la Autonomía Local en el ordenamiento español", cit., p. 28.

13 Insiste en ello J. L. Requejo Pagés, *idem*.

14 El TC admite la invocación de derechos fundamentales por parte de las Administraciones públicas "solo excepcionalmente" dentro de "ámbitos procesales muy delimitados" (STC 175/2001, FJ 8).

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

básico configura este derecho cobra, indudablemente, relevancia constitucional. Ahora bien, la configuración legislativa de este 'derecho de asociación' resulta constitucionalmente relevante bajo la óptica de la garantía de la autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE). El derecho a promover la gestión mancomunada de los servicios públicos es, simplemente, una expresión o desarrollo de la autonomía que tienen constitucionalmente reconocida los municipios (arts. 137 y 140 CE). De este modo una regulación de este 'derecho de asociación' podría vulnerar, en su caso, no el artículo 22 CE, sino los artículos 137 y 140 CE, que son los que garantizan al poder público municipal ámbitos de decisión relativos a su propia organización y a la gestión de los asuntos que le incumben".

En procesos constitucionales la CEAL cobra cierta relevancia formal como canon de interpretación de algunos estatutos de autonomía. El TC ha asumido el control de la *estatutoriedad* de las leyes, y la consecuente capacidad de anular la legislación autonómica contraria a cualesquiera previsiones estatutarias, no solo las atributivas de competencias a las comunidades autónomas que delimitan las del Estado (un ejemplo: la STC 107/2015, de 28 de mayo, FFJJ 2 y 3, anula un decreto-ley autonómico por infracción de límites propiamente estatutarios, carentes de equivalente en la CE para la legislación estatal de urgencia). El derecho local estatutario, si es compatible con la legislación básica [STC 168/2016, de 6 de octubre, FJ 3 b), y las que allí se citan], puede funcionar como parámetro de contraste de la legislación autonómica. Ocurre que ese derecho local estatutario invoca a veces la CEAL. En particular, los estatutos de autonomía de Cataluña (EAC) y de la Comunidad Valenciana (EACV) disponen que "la distribución de las responsabilidades administrativas" se rige "por el principio de subsidiariedad", "de acuerdo con" "la Carta Europea de Autonomía Local" (arts. 84.3 EAC y 64.2, párrafo segundo, EACV). Estas previsiones vienen a exigir una interpretación del principio de subsidiaridad establecido en el Estatuto ajustada a la CEAL[15]. En consecuencia, el TC está obligado a manejar la CEAL como canon de interpretación de los estatutos de autonomía.

Ahora bien, la trascendencia que de este modo puede adquirir la CEAL en los procesos constitucionales es muy limitada: se refiere a la interpretación de una sola norma de carácter principal recogida en los arts. 84.3 EAC y 64.2,

15 No parece que sea el caso del art. 89.2 del Estatuto de Autonomía de Andalucía. Se limita a afirmar que las Administraciones autonómicas y locales han de respetar una serie de principios (información mutua, coordinación, colaboración y respeto a los ámbitos competenciales correspondientes) "con plena observancia de la garantía institucional de la autonomía local reconocida por la Constitución y por la Carta Europea de la Autonomía Local".

ISBN: 978-84-120267-4-0

párrafo segundo, EACV, y únicamente en juicios constitucionales que tengan por objeto legislación de las comunidades autónomas de Cataluña y Comunidad Valenciana, en ningún caso leyes del Estado: "el derecho local estatutario no puede funcionar como parámetro de control de la legislación básica estatal en los procesos constitucionales"; "una norma estatutaria de régimen local no puede funcionar como límite al ejercicio de la competencia constitucionalmente atribuida al Estado en esta materia (art. 149.1.18 CE)", "no puede imposibilitar que este reforme las bases", "ni suponer que las nuevas bases dejen de operar como mínimo común normativo, esto es, que sean inaplicables en una comunidad autónoma por virtud del derecho local incluido en su estatuto" [SSTC 168/2016, FJ 3 b), y 93/2017, de 6 de julio, FJ 3 c)].

En suma, el TC garantiza y defiende la Constitución y los estatutos de autonomía, no el derecho internacional. La CEAL no es canon de control de las leyes ni parámetro de interpretación de preceptos constitucionales o estatutarios, con la salvedad de los arts. 84.3 EAC y 64.2, párrafo segundo, EACV. El TC no puede citarla al amparo de los arts. 93, 96 o 10.2 CE. Si la CEAL carece de relevancia constitucional formal, han de carecer de ella igualmente las resoluciones del Congreso Europeo de Poderes Locales y Regionales (CEPLR), que en cierta manera es el órgano del Consejo de Europa que vela por el cumplimiento de la Carta. En modo alguno puede atribuirse a estas resoluciones la fuerza normativa que el art. 10.2 CE atribuye a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos a través del Convenio de Roma.

2.2. El Tribunal Constitucional sí está facultado para interpretar la Constitución a la luz de la Carta

No prevaleciendo sobre la CE y no siendo canon de control de las leyes ni parámetro interpretativo obligado de la garantía constitucional de la autonomía local, la interpretación conforme a la CEAL de los arts. 137, 140 y 141 CE por parte del TC se inscribe en el problema de las citas no "reconocidas" por el ordenamiento de referencia[16], esto es, la cuestión de si, y hasta qué punto, un órgano judicial está autorizado a aplicar textos no "oficiales" tales como el derecho extranjero, los dictámenes, las recomendaciones, las comunicaciones, los libros blancos o los estudios doctrinales. Desde la perspectiva del TC, la CEAL es un texto no "reconocido"; este órgano constitucional no está sometido a la CEAL ni obligado a utilizarla como canon de interpretación,

16 En los conocidos términos propuestos por H. L. Hart, *El concepto de derecho,* Abeledo Perrot, Buenos Aries, 1968.

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

por más que, en efecto, se trate de un instrumento jurídico en sentido estricto que, en cuanto tal, vincula a la Administración y a la justicia ordinaria.

El problema de las citas no "reconocidas" ha sido objeto de análisis bajo la óptica de las teorías de la argumentación, la interpretación constitucional y el sistema de fuentes. De acuerdo con las primeras, nada extraño hay en que los jueces se sirvan de referencias extrasistemáticas, metajurídicas, paralegales y, en general, no "reconocidas"; la aplicación de las normas requiere su comprensión previa a través de nociones externas a ellas. El llamamiento expreso a un concreto patrimonio cognoscitivo expresa en este sentido una posición trasparente y, en cuanto tal, controlable. Ahora bien, la teoría del sistema de fuentes subraya que la aplicación por esta vía de textos adoptados al margen de los canales institucionalizados de producción jurídica entraña riesgos para uno de los corolarios del Estado de derecho: la norma como producto de procesos e instituciones formalizados. El debate sobre las citas "no reconocidas" arroja, en lo que aquí importa, las siguientes conclusiones: (I) un órgano judicial no está autorizado a imponer la solución derivada de textos sin capacidad formal de vinculación, soslayando la derivada de un texto producido según los cánones constitucionales de legitimidad; vulneraría el principio de legalidad (art. 9, apartados 1 y 3, CE); y (II), en ejercicio de su discrecionalidad, puede acudir a ese tipo de textos para integrar el significado de normas de textura vaga o para apoyar conclusiones justificadas a partir de los textos "oficiales". En suma, las citas no "reconocidas" pueden poner en grave riesgo la cláusula constitucional del Estado de derecho, pero pueden operar como presupuestos culturales en operaciones interpretativas.

Conforme a este planteamiento, el TC no puede basarse en la CEAL para inaplicar preceptos constitucionales. Tampoco desconocer que el poder judicial es el encargado de velar por el cumplimiento del derecho internacional, asignándole preferencia aplicativa por encima de la legislación ordinaria contradictoria. Ahora bien, está perfectamente legitimado para utilizar la CEAL con cautela, como fuente de inspiración en la interpretación de conceptos constitucionales vagos (singularmente el de "autonomía local") o para hallar argumentos complementarios o a mayor abundamiento. Tal habilitación halla fundamento, no en el art. 10.2 CE, sino en la discrecionalidad que la CE atribuye al TC al conferirle la tarea de velar por el cumplimiento de normas de textura abierta (art. 161 CE). De modo que si la interpretación del Capítulo Segundo del Título Primero de la CE conforme al derecho internacional de los derechos humanos es un imperativo (art. 10.2 CE), la interpretación de los arts. 137, 140 y 141 CE conforme a la CEAL es solo una opción abierta a la discrecionalidad

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

del TC. Hay que reconocer que la CE no exige ser interpretada de acuerdo con la CEAL, por muy recomendable que ello pudiera ser.

En todo caso, parece razonable que el Tribunal ejerza su discrecionalidad en un sentido favorable a interpretar conforme a la CEAL las previsiones constitucionales sobre entes locales. En primer lugar, a la vista de la textura abierta de los arts. 137, 140 y 141 CE y de la exigua densidad normativa de la CEAL, hay escaso riesgo de que el manejo de la Carta propicie el desconocimiento de preceptos constitucionales o una desnaturalización del TC que lo trasforme en garante de compromisos internacionales, con invasión consecuente de ámbitos reservados a la jurisdicción ordinaria. En segundo lugar, la constatación de la ausencia de una obligación constitucional de interpretar la norma fundamental conforme al derecho internacional no impide apreciar la conveniencia de que el TC favorezca razonablemente la apertura de la Constitución a fuentes externas, sobre la base de que los sistemas jurídicos nacionales están influidos y condicionados por estructuras que los envuelven y sobrepasan[17]. En conexión con esta idea, cabe apreciar, en tercer lugar, que los arts. 137, 140 y 141 CE y la CEAL comparten un mismo espacio a través de normas del mismo tipo, por lo que tiene sentido interpretar unos y otra conjuntamente. Ello contribuiría a evitar el riesgo de que el TC asigne a la autonomía local un alcance diverso del razonado por el TS, quien, estando vinculado tanto a la CE como a la CEAL, declara coherentemente que los arts. 137, 140 y 141 CE "deben ser interpretados de acuerdo con el art. 3.1 de la Carta Europea de Autonomía Local y, por tanto, de tal modo que esta autonomía suponga una capacidad efectiva de ordenar los asuntos públicos" (STS, Sala 3.ª, de 20 de diciembre de 2007, RJ 2008, 4087). En cuarto lugar, resulta destacable que, pese a las múltiples discrepancias doctrinales en torno al valor jurídico de la CEAL, todos los especialistas admiten o promueven que el TC interprete la garantía constitucional de la autonomía local a la luz de la Carta, subrayando el amplio consenso entre los distintos Estados europeos en orden a reconocer los principios de la CEAL.

En suma, parece importante que el TC interprete conjuntamente los arts. 137, 140 y 141 CE, por un lado, y la CEAL, por otro. Ahora bien, también lo es justificarlo abiertamente a partir de la discrecionalidad atribuida a este órgano constitucional (art. 161 CE), sin camuflarlo de consecuencia impuesta por (o

17 En estos términos, refiriéndose a los derechos humanos con cita de G. Pescatore, A. Saiz Arnaiz, *La apertura constitucional al derecho internacional y europeo de los derechos humanos. El artículo 10.2 de la Constitución española*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1999, p. 49.

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

derivación natural de) previsiones constitucionales explícitas (arts. 10.2 o 96.1 CE) o implícitas (supuestas cláusulas de apertura a fuentes externas) y, en definitiva, sin ocultar que la CEAL es un texto formalmente no "reconocido" como canon de interpretación de la garantía de la autonomía local en los procesos constitucionales.

3. Interpretación de la legislación ordinaria a la luz del derecho internacional: la Carta como texto "reconocido"

Una cosa son las normas cuyo cumplimiento debe garantizar el TC (la Constitución, los estatutos de autonomía y, en general, las leyes mencionadas en el art. 28 LOTC) y otra las normas que debe interpretar, que son tanto las que ha de defender como las que ha de juzgar. Para salvaguardar la Constitución, el Alto Tribunal debe interpretar las leyes que pueden vulnerarla, así como las que funcionan como parámetro de constitucionalidad mediata (típicamente, la legislación básica dictada al amparo de alguno de los títulos recogidos en el art. 149.1 CE).

En términos de la STC 41/2016, FJ 13 e): "el cumplimiento de la función que le atribuye la Constitución [art. 161 a)] y su Ley Orgánica reguladora [arts. 2.1 a), 27.1 y 28 LOTC] exige […] la aplicación de cánones ordinarios de interpretación […] y, con ello, identificar el significado de la [previsión impugnada] como presupuesto lógico del juicio de constitucionalidad que solicita [el recurrente]". Refiriéndose específicamente a las previsiones de la Ley de bases de régimen local (LBRL) impugnadas en el correspondiente recurso de inconstitucionalidad, el TC ha subrayado la importancia de indagar el sentido de las disposiciones controvertidas mediante la interpretación sistemática: "La nueva regulación se incorpora así a una legislación preexistente, con la que conforma un cuerpo normativo único que como tal debe ser interpretado […]. El sentido y alcance de un precepto sobre competencias municipales no puede hacerse al margen de los demás. Solo su consideración conjunta permite entender el nuevo sistema y, con ello, dar cumplida respuesta a las impugnaciones dirigidas contra él" (STC 41/2016, FFJJ 2 y 10)[18].

18 El Tribunal se sitúa así en línea con los profesores Font i Llovet y Galán Galán ("La reordenación de las competencias municipales: ¿una mutación constitucional?", *Anuario del Gobierno Local 2013,* p. 19), quienes habían identificado esta pauta como "clave interpretativa" de la reforma de 2013: "La nueva regulación, introducida con la LRSAL, se incorpora a la regulación ya existente en la LBRL y en la LHL. A partir de este momento, forman un cuerpo normativo único que, en buena lógica, deberá ser objeto de interpretación en su totalidad con el uso de unos mismos parámetros interpretativos. En particular, deberá recurrirse a la interpretación sistemática para interpretar los nuevos preceptos de conformidad con los anteriores y que siguen vigentes".

ISBN: 978-84-120267-4-0

Ello es muy relevante a los efectos de este estudio: la CEAL puede, e, incluso, debe ingresar "oficialmente" como texto "reconocido" en los procesos constitucionales para interpretar, no la Constitución, sino las leyes en materia de régimen local, tanto las que son objeto de impugnación como las que funcionan como parámetro de constitucionalidad mediata, típicamente, la LBRL. La CEAL forma parte de nuestro ordenamiento interno y a ella debe ajustarse toda la legislación relativa al régimen local (art. 96.1 CE). Es el contexto sistemático obligado, esto es, el marco dentro del cual ha de efectuarse la interpretación de cualquier norma relativa a los entes locales. El TC no puede ignorarlo al interpretar tanto las bases del régimen local como su desarrollo autonómico.

Ciertamente, el TC insiste recurrentemente en que "la legalidad ordinaria […] es de la exclusiva competencia de los jueces y tribunales de justicia y […] carece, por su propio contenido, de relevancia constitucional" (entre muchas, STC 9/2018, de 5 de octubre, FJ 3). A su vez, es cierto que, al interpretar la ley, el juez ordinario y el TC no están exactamente en la misma posición. La reserva de jurisdicción a favor del primero (art. 117 CE) y la función especial del segundo (en resumen, la defensa de la CE) imponen límites a la interpretación de los preceptos recurridos o cuestionados en los procesos constitucionales que no operan en la justicia ordinaria.

Supongamos que un juez ordinario, por un lado, y el TC, por otro, deben interpretar un precepto legal que admite razonablemente tres interpretaciones, el primero para aplicarlo a un caso concreto, y el segundo para resolver sobre su validez en el juicio de constitucionalidad abstracto. Si una de las interpretaciones es inconstitucional, la fuerza normativa de la Constitución obliga a descartarla tanto a uno como a otro. Ahora bien, mientras que el primero habrá de optar por una de las restantes para resolver el pleito, el segundo ha de limitarse a prohibir la interpretación inconstitucional, sin imponer positivamente ninguna de las constitucionales. A su vez, si las tres interpretaciones posibles fueran compatibles con la Constitución, el juez ordinario habrá de escoger una a fin de aplicarla al caso, mientras que el TC deberá limitarse a desestimar la impugnación sin elegir ninguna de las opciones interpretativas.

> En cuanto a la exclusión de las interpretaciones inconstitucionales, sin imposición de alguna de las constitucionales, cabe citar la STC 97/2018, de 19 de septiembre, FJ 7 c): Ante "varias interpretaciones posibles igualmente razonables", rige "la técnica de la interpretación conforme", esto es, una "regla de cierre" o de

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

> "prevalencia de unas interpretaciones sobre otras", según la cual "debemos descartar aquellas que dan lugar a que el precepto incurra en inconstitucionalidad". La técnica de la interpretación conforme funciona en *negativo* para excluir interpretaciones incompatibles con la Constitución, no opera en *positivo* para imponer una interpretación entre varias posibles. En cuanto a la imposibilidad de elegir entre varias interpretaciones del precepto impugnado, si todas ellas son constitucionales, la STC 70/2018, de 21 de julio, FJ 10, declara: "No es tarea de este Tribunal inmiscuirse en la adecuada solución de tales problemas de legalidad ordinaria. Por ello, desde la prudencia con la que debemos aproximarnos a cualquier planteamiento de las partes que nos sitúe en dicho ámbito infraconstitucional, hemos de notar que, no siendo irrelevante cuál sea la interpretación que haya de darse [al precepto impugnado], la resolución de esta controversia competencial, en modo alguno, exige terciar en la polémica jurídica que existe en torno a [él]. Por todo ello [podemos desestimar la impugnación], sin necesidad de determinar qué interpretación haya de darse, desde la óptica de la legalidad ordinaria".

Sin embargo, hay que tener en cuenta, en primer lugar, que el TC insiste en que la interpretación de la legalidad ordinaria no le corresponde para conjurar un riesgo de extralimitación típico de los recursos de amparo. Me refiero al peligro de que el TC imponga a la Administración o al poder judicial una de las interpretaciones posibles de una previsión legal, soslayando que el objeto recurrido es, no una ley, sino una decisión administrativa o judicial; y que el canon de control es, no la ley ordinaria, sino una norma constitucional de derecho fundamental (por lo general, el derecho a la tutela judicial efectiva: art. 24 CE). No se está, por tanto, ante los problemas que plantean los recursos y las cuestiones de inconstitucionalidad, así como los conflictos competenciales frente a normas: la necesaria comprensión de las leyes que hayan de aplicarse como parámetro de constitucionalidad mediata (p. ej., la LBRL), así como de los enunciados normativos impugnados, que es el presupuesto lógico del análisis de constitucionalidad[19].

En segundo lugar, la aplicación de aquellas limitaciones derivadas de la reserva de jurisdicción y la función especial atribuida al TC presupone en todo caso una labor hermenéutica de la legalidad, equivalente a la que realiza el juez ordinario: solo después de aplicar los instrumentos normales de interpretación (gramática, finalidad, contexto sistemático, antecedentes, realidad social)

19 Para evitar equívocos conviene precisar que los recursos de amparo también pueden tener por objeto disposiciones normativas (p. ej., previsiones reglamentarias: STC 73/2018, de 5 de julio) y exigir la toma en consideración de legislación ordinaria (p. ej., la que desarrolla derechos fundamentales: STC 91/2018, de 17 de septiembre, FJ 3).

podrá alcanzarse la conclusión de que el precepto impugnado admite una o varias interpretaciones. Más aún, cuando la ley ordinaria deba descifrarse para su aplicación como parámetro de constitucionalidad mediata, el TC habrá de escoger positivamente una concreta interpretación, descartando las opciones restantes como lo haría cualquier juez o tribunal, pues solo así puede cumplir su función institucional, en este caso resolver sobre si la comunidad autónoma ha invadido las competencias que el art. 149.1 CE reserva al Estado.

En suma, el TC ha de interpretar legislación ordinaria en recursos y cuestiones de inconstitucionalidad, así como en conflictos competenciales, como un juez ordinario, y, por tanto, indagando cabalmente su significado a través de las conexiones sistemáticas correspondientes. Se halla en la misma posición que el TS a la hora de interpretar la LBRL como parámetro de constitucionalidad mediata *ex* art. 149.1.18 CE. Debe, por tanto, interpretarla a la luz de la CEAL, que, según he razonado, es su contexto sistemático obligado. Del mismo modo, no puede desconocer que la CEAL enmarca inexcusablemente las previsiones sobre entes locales impugnadas o cuestionadas en procesos constitucionales, lo que puede ser decisivo en el posterior análisis de constitucionalidad. Esta virtualidad de la CEAL en los procesos constitucionales es la más relevante y, a la vez, la menos explorada dentro de la jurisprudencia constitucional y la doctrina académica[20].

4. Eficacia de la CEAL y grado de precisión de sus previsiones

Hasta aquí he tratado de razonar los términos en que el sistema constitucional impone o autoriza la utilización de la Carta en los procesos constitucionales, que son, en síntesis: (I) canon "oficial" de interpretación de las leyes en materia de régimen local que hayan sido impugnadas o que deban funcionar como canon de constitucionalidad mediata *ex* art. 149.1.18 CE; (II) canon "oficial" de interpretación de determinados preceptos estatutarios (arts. 84.3 EAC y 64.2, párrafo segundo, EACV, que establecen el principio de subsidiaridad "de acuerdo" con la CEAL); y (III) presupuesto cultural cuya utilización por parte del TC como canon de interpretación de la garantía constitucional de la autonomía local (arts.

20 No obstante, aunque no se refiere específicamente al problema de los cánones de interpretación de la ley que ha de manejar el Tribunal Constitucional, F. Velasco Caballero (*Derecho local. Sistema de fuentes,* cit., p. 108) sí ha puesto de relieve lo siguiente: frente a las "serias objeciones a que la Constitución haya de interpretarse no solo de forma favorable, sino incluso conforme a los tratados internacionales", tiene "más sentido" la "propuesta de una interpretación de la ley conforme a los tratados internacionales" y, "en especial, de las leyes internas configuradoras de la autonomía local en relación con la CEAL".

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

137, 140 y 141 CE) es posible en ejercicio de la discrecionalidad judicial, sin ser técnicamente obligatoria.

Corresponde ahora precisar lo siguiente: el carácter eminentemente principial de la Carta no resta un ápice de eficacia a sus previsiones en los procesos constitucionales. Señalarlo es relevante por cuanto que podría parecer lo contrario por dos razones. En primer lugar, la textura de la CEAL es, en efecto, abierta, pensada para dirigir (y ser compatible con) regímenes locales de lo más diverso. El margen de configuración de la autonomía local con el que cuentan los Estados es tan alto, y las remisiones a sus respectivas legislaciones internas son tan numerosas, que podría pensarse que los preceptos de la CEAL son directrices vacías de verdadero contenido jurídico. En segundo lugar, en el ámbito del derecho internacional, una norma convencional internacional, perfeccionada conforme a las exigencias del ordenamiento interno, suele resultar directamente aplicable solo si es "completa", esto es, si regula directa y precisamente situaciones subjetivas susceptibles de defensa judicial. La norma internacional excesivamente vaga o indeterminada carece habitualmente de efecto directo. Tal podría ser el caso de múltiples previsiones de la CEAL[21]. Conforme a esta pauta, el juez ordinario, antes de aplicar directamente la CEAL, habría de preguntarse sobre si la previsión tomada en consideración atribuye derechos u obligaciones de modo suficientemente preciso. Si lo hiciera, podrá aplicarla sin necesidad de apoyarse en legislación interna alguna e, incluso, aunque haya legislación interna que la contradiga. Si no lo hiciera, es posible que tenga solo una eficacia meramente programática o indirecta, necesitada de la correspondiente colaboración legislativa interna. La Corte Constitucional italiana ha mencionado estos argumentos con el fin de rechazar toda virtualidad de la CEAL en los procesos constitucionales[22].

21 El Congreso de Poderes Locales ha abordado esta cuestión en los diferentes Estados miembros del Consejo de Europa: *The European Charter of Local Self-Government in Domestic Law*, CPL (21) 2, 28 de septiembre de 2011. F. Velasco Caballero (*Derecho local. Sistema de fuentes,* cit., p. 75) afirma, citando a B. Schaffarzik, que la CEAL en realidad contiene normalmente normas de aplicación directa, y que las incompletas actúan en todo caso como mínimos negativos infranqueables.

22 La Sentencia 325/2010, de 3 de noviembre, descartó la aplicación de determinadas previsiones de la Carta porque "carecen de contenido preceptivo específico", siendo "prevalentemente definitorias (art. 3.1), programáticas (art. 4.2) y en todo caso genéricas (art. 4.4)". Hay que notar que la Corte realizó este análisis, no para excluir el valor interpretativo de la CEAL, sino para rechazar su carácter de parámetro de constitucionalidad mediata; el precepto constitucional cuya vulneración indirecta estaba en juego es el que obliga a la legislación estatal y regional a respetar el derecho europeo e internacional (art. 117 de la Constitucional italiana). En la misma línea, la Sentencia 44/2014, de 10 de marzo. Sobre esta doctrina constitucional, en esta obra, M. De Donno y C. Tubertini, "La aplicación de la Carta Europea de Autonomía Local en Italia".

Ciertamente, cuanto menor sea la densidad normativa de un texto legal, tanto menor será su juego en la jurisdicción. Ahora bien, hay que insistir, de un lado, en que los principios son normas, por más que su aplicación conduzca a juicios más de ponderación que de subsunción. De otro, la exigencia de precisión o concreción de las normas de derecho internacional es un presupuesto, en su caso, para su aplicación directa. Sin embargo, el TC español nunca aplica la Carta directamente; puede o debe emplearla en los términos señalados como canon de interpretación de la Constitución, de los parámetros de constitucionalidad mediata y de las previsiones impugnadas. La eficacia de la Carta en los procesos constitucionales es, pues, indirecta. Comoquiera que el sistema constitucional español hurta a la Carta de eficacia directa en los procesos constitucionales, su virtualidad como texto complementario o canon de interpretación en modo alguno queda condicionada a la exigencia de precisión o determinación. En consecuencia, el TC, a diferencia del juez ordinario, podrá emplear siempre la Carta sin necesidad de preguntarse sobre el nivel de precisión o concreción de las previsiones tomadas en consideración. Por lo demás, ni siquiera es claro que el derecho español imponga la exigencia de precisión a la eficacia directa de la CEAL en los procedimientos judiciales ordinarios[23].

5. La Carta en la jurisprudencia constitucional

Hasta aquí he tratado de razonar los términos en que el sistema constitucional autoriza la utilización de la Carta en procesos constitucionales. De lo que se trata ahora es de examinar la realidad o, más precisamente, averiguar si el TC ha utilizado efectivamente la CEAL, así como valorar si lo ha hecho ajustándose a los parámetros que acabo de razonar.

5.1. Descripción sistemática

El CEPLR, en general, y su Recomendación 121 (2002), de 14 de noviembre, sobre la democracia local y regional en España, en particular, han influido sobre la legislación nacional (p. ej., tipificaciones estatutarias del principio

23 La jurisprudencia española no cuestiona la eficacia directa de las garantías de autonomía local de la CEAL, según afirma F. Velasco Caballero (*Derecho local. Sistema de fuentes*, cit., p. 75) y tal como resulta del informe comparativo del Congreso de Poderes Locales (*The European Charter of Local Self-Government in Domestic Law,* cit.). En fin, de acuerdo con el art. 30.1 de la precitada Ley 25/2014, "los tratados internacionales serán de aplicación directa, a menos que de su texto se desprenda que dicha aplicación queda condicionada a la aprobación de las leyes o disposiciones reglamentarias pertinentes".

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

de subsidiaridad)[24], pero no en la doctrina constitucional. No hay SSTC que citen o manejen sus opiniones e informes. En cambio, el TC sí ha tenido presente el texto de la CEAL. Aparece citado en los fundamentos jurídicos de 18 de sus sentencias. Estas citas responden a diversos propósitos.

La mayor parte de las veces el TC se limita a constatar que su concepto de autonomía local (como derecho a una participación o intervención local tanto más intensa cuanto mayor sea el interés local y cuanto menor sea el interés supralocal)[25] es anterior a (pero sustancialmente coincidente con) el plasmado en el art. 3.1 CEAL. Así lo señaló la STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 4, reiterada en muchas otras (SSTC 240/2006, de 20 de julio, FJ 8; 103/2013, de 25 de abril, FJ 6; 132/2014, de 22 de julio, FJ 5; 57/2015, de 18 de marzo, FJ 6; 92/2015, de 14 de mayo, FJ 4; 154/2015, de 9 de julio, FJ 6; 152/2016, de 22 de septiembre, FJ 4): "Esta noción es muy similar a la que luego fue acogida por la Carta Europea de Autonomía Local de 1985 (ratificada por España en 1988), cuyo art. 3 ('Concepto de la autonomía local') establece que 'por autonomía local se entiende 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'".

Otras veces el TC cita algún contenido de la Carta a fin de presentar la impugnación o la materia sobre la que versa, pero sin utilizarlo para interpretar la Constitución o la legislación recurrida ni para aplicar canon de control alguno. Así, las sentencias que se refieren a: la potestad de los municipios de fijar la cuota o el tipo de sus propios tributos dentro de los límites de la ley (art. 9.3 CEAL) (STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 26), el principio de suficiencia financiera (art. 9 CEAL) (STC 104/2000, de 13 de abril, FJ 4), los controles administrativos (art. 8 CEAL) (STC 240/2006, de 20 de julio, FJ 12), el derecho de los entes locales a demandar la tutela del libre ejercicio de sus competencias (STC 240/2006, de 20 de julio, FJ 2) y el

24 Al respecto, en esta obra, A. Galán Galán y R. Gracia Retortillo, "La incorporación de la Carta Europea de Autonomía Local en el ordenamiento local español".

25 La STC 107/2017, resolutoria del conflicto en defensa de la autonomía local dirigido por múltiples ayuntamientos contra la reforma de 2013 de la Ley de bases de régimen local, parte de la doctrina constitucional previa [SSTC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3; 32/1981, de 28 de julio, FJ 4; 170/1989, de 19 de octubre, FJ 9; 51/2004, de 13 de abril, FJ 9, y 41/2016, de 3 de marzo, FFJJ 9 y 11 b)] para definir la garantía del modo siguiente: "Las leyes deben ponderar los intereses locales y supralocales involucrados, asegurando 'que los municipios tengan competencias propias en ámbitos de interés exclusiva o prevalentemente municipal' y, en general, una capacidad de intervención en los asuntos que les afectan tanto más relevante y decisiva cuanto mayor sea el saldo favorable a los intereses municipales".

derecho de los municipios a asociarse entre sí (art. 10) [SSTC 103/2013, de 25 de abril, FJ 3; 41/2016, de 3 de marzo, FJ 5; 45/2017, de 27 de abril, FJ 4].

En alguna ocasión el TC parece sentirse competente para enjuiciar impugnaciones de leyes basadas en la infracción de la CEAL, pero solo porque el resultado es la ausencia de contradicción. La STC 235/2000, de 5 de octubre, FJ 10, después de declarar que la CEAL no es canon de enjuiciamiento, realiza efectivamente la valoración de contraste: descarta la vulneración del art. 6.2 CEAL (principios de mérito y capacidad en la selección del personal local). La STC 252/2005, de 11 de octubre, FJ 5, descarta la vulneración de la CEAL, bajo la consideración de que esta no obliga a condicionar una determinada limitación de la autonomía local al consentimiento de todos los ayuntamientos involucrados.

> La STC 235/2000 se refiere a previsiones básicas atinentes a los modos de provisión de los puestos de trabajo de la Administración local reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional. Los recurrentes razonan, en particular, que el sistema de libre designación sería contrario al mérito y capacidad previsto en la CEAL como criterio rector de la selección del personal de las corporaciones locales. La Sentencia declara lo siguiente: "La impugnación del sistema de libre designación con base en lo dispuesto en el art. 6.2 de la Carta Europea de Autonomía Local […] ha de ser igualmente desestimada. En efecto, el citado artículo dispone que: 'el Estatuto del personal de las entidades locales debe permitir una selección de calidad, fundamentado en los principios de mérito y capacidad; a este fin, debe reunir condiciones adecuadas de formación, remuneración y perspectivas de carrera'. Pues bien, con independencia de que los tratados internacionales no constituyen canon para el enjuiciamiento de la adecuación a la Constitución de normas dotadas de rango legal (SSTC 49/1988, de 22 de marzo, FJ 14; 28/1991, de 14 de febrero, FJ 5; 254/1993, de 20 de julio, FJ 5), la simple lectura del texto transcrito permite constatar que la exigencia del mérito y la capacidad viene referida a la selección del personal de las entidades locales; exigencia que, sin género de duda, resulta respetada con la habilitación de carácter nacional de los funcionarios locales (arts. 98 LBRL, 159 del Real Decreto Legislativo 781/1986 y 20 a 25 del Real Decreto 1174/1987, si bien los arts. 24.3 y 25 de esta última norma fueron derogados por el Real Decreto 731/1993). Lo expuesto, bastaría para desestimar la tacha de inconstitucionalidad que ahora estudiamos, pero es que, además, el sistema de libre designación mediante el cual, bajo ciertas condiciones, pueden ser cubiertos determinados puestos reservados a estos funcionarios respeta, como seguidamente hemos de ver, los principios de mérito y capacidad".

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

La STC 252/2005 resuelve la cuestión de inconstitucionalidad formulada respecto de varias previsiones vascas conforme a las que determinado personal de centros de educación general básica había de integrarse en la plantilla laboral del municipio en que radicaran los correspondientes centros. Según la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, tales disposiciones utilizan como criterio para la asignación de competencias locales sobre centros docentes el del lugar en que estos radiquen. Tal criterio no bastaría "por sí solo para acreditar la efectiva concurrencia del interés local, que es el determinante, según la Constitución, la Ley de bases del régimen local y la Carta europea de autonomía local, para la delimitación de las competencias municipales". Tras descartar la vulneración de los arts. 137, 140 y 141 CE, la Sentencia razona que tampoco resulta "exigible la aquiescencia expresa de todos y cada uno de los municipios afectados por el régimen legal cuestionado, pues ni tal exigencia resulta de la Carta europea de autonomía local, de 15 de octubre de 1985, ratificada por España mediante Instrumento de 20 de enero de 1988 ('Boletín Oficial del Estado' de 24 de febrero de 1989), ni se compadecería con la posición del legislador y de la ley un mandato de participación pensado esencialmente para las relaciones interadministrativas".

En fin, en tres ocasiones el TC utiliza la Carta como argumento que, sin ser decisivo, contribuye a reforzar la interpretación de preceptos constitucionales. Todas ellas tienen que ver con el principio democrático. La STC 132/2012, de 19 de junio, FJ 5, cita la CEAL (art. 3.2) para subrayar que el fundamento democrático de la autonomía local no es incompatible con la atribución de tareas de gobierno y administración a órganos no representativos. La STC 161/2013, de 26 de septiembre, FJ 9, se refiere igualmente a la CEAL (art. 3.2) para proyectar una interpretación de conformidad a la CE (arts. 1.1 y 23) sobre el art. 70.1 LBRL. La STC 111/2016, de 9 de junio, FJ 8, cita los considerandos 2 y 3 de la Carta para enfatizar el fundamento democrático de la autonomía local constitucionalmente garantizada y, con ello, declarar la inconstitucionalidad de la previsión que atribuye la aprobación de los presupuestos, y otras decisiones fundamentales para la vida local, a la junta de gobierno local.

La STC 132/2012 resuelve la impugnación dirigida a la Ley balear que atribuye funciones de gobierno y administración de los consejos insulares a órganos -consejos ejecutivos, direcciones insulares y secretarías técnicas- cuyos titulares pueden carecer de la condición de electos. La desestima mediante la siguiente declaración: "El carácter representativo de los órganos a los que

ISBN: 978-84-120267-4-0

corresponde la dirección política de los entes locales constituye una exigencia inherente a este concepto de autonomía local […]. [Esta] exigencia es compatible con la existencia, en el seno de esos entes locales, de órganos cuya integración no se encuentre enteramente reservada a los miembros electos de la corporación, al primar en ellos el perfil ejecutivo. […]. Esta compatibilidad figura, igualmente, en la propia Carta europea de la autonomía local anteriormente mencionada, en cuyo art. 3.2 se señala que el derecho al autogobierno local 'se ejerce por asambleas o consejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal y que pueden disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos'".

La STC 161/2013 responde a una alegación del Gobierno aragonés conforme a la que el art. 70.1, párrafo segundo, LBRL, al establecer que no son públicas las sesiones de la junta de gobierno local, sin excepcionar los asuntos en que actúa por delegación del pleno, vulneraría el principio democrático (art. 1.1 CE). La Sentencia declara lo siguiente: "La circunstancia de que, aprovechando el carácter preceptivo de la no publicidad de las sesiones de la junta de gobierno local y mediante la mera delegación de atribución del pleno en la junta, quedara imposibilitado el control de la ciudadanía sobre el proceso de la toma de decisiones, que, por su importancia, legalmente están sometidas al régimen de publicidad, supondría un menoscabo del principio democrático (art. 1.1 CE) y una vulneración de las posibilidades de participación directa del ciudadano en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), en su concreta dimensión de control del ejercicio del cargo de sus representantes electos, sometidos a mandato representativo. Esto es, se configuraría como uno de esos supuestos referidos en el ya citado art. 3.2 de la Carta europea de autonomía local en que la existencia de un órgano municipal ejecutivo, por la conjunción de la posibilidad de que le sean atribuidas competencias delegadas por el pleno municipal y de que sus sesiones no sean públicas, podría ir en detrimento de la participación directa de los ciudadanos […]. En consecuencia, el art. 70.1, párrafo segundo, LBRL, en tanto establece que las sesiones de las juntas de gobierno local no son públicas, es conforme con el principio democrático (art. 1.1 CE) y el derecho a la participación en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), siempre que se interprete en el sentido de que no incluye las decisiones relativas a las atribuciones delegadas por el pleno".

La STC 111/2016, FJ 8, declara, muy resumidamente, lo siguiente: "[P]or amplios que sean los márgenes para distribuir competencias entre los órganos de gobierno de las corporaciones locales, el legislador debe en todo caso ajustarse a la democracia (art. 1.1 CE) como principio fundamental que juega en paralelo en

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

los tres niveles territoriales […]. El preámbulo de la Carta europea de autonomía local […] declara en este sentido que 'las entidades locales son uno de los principales fundamentos de un régimen democrático'; que el local es el nivel en el que 'puede ser ejercido más efectivamente' el 'derecho de los ciudadanos a participar en la gestión de los asuntos públicos' como derecho que 'forma parte de los principios democráticos comunes a todos los Estados miembros del Consejo de Europa'; 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'; y que todo 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'. […] [A]l hurtar al pleno —como órgano constitucionalmente necesario de los ayuntamientos y diputaciones— de tareas sumamente trascendentes […] y al atribuirlas a la junta de gobierno —como órgano eventual, carente de relieve constitucional y configurado legalmente con marcado 'carácter ejecutivo'—, la disposición adicional decimosexta LBRL ha impuesto un sacrificio a un principio medular, definitorio de la propia autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE) y de la competencia estatal misma que da cobertura a la intervención legislativa (art. 149.1.18 CE) […]. A la vista de todo lo razonado, cabe concluir que las ventajas (eventuales e indirectas) para la estabilidad presupuestaria propiciadas en algunos casos por la disposición adicional decimosexta LBRL no superan ampliamente —ni compensan mínimamente— los relevantes perjuicios causados al principio democrático [por lo que procede declarar su] inconstitucionalidad y nulidad".

5.2. Valoraciones

La presencia de la CEAL en la jurisprudencia constitucional no es desdeñable, máxime comparada con la de otras jurisdicciones constitucionales, que no citan la Carta (p. ej., Alemania, Austria) o lo hacen en menos ocasiones (p. ej., Italia)[26].

El TC ha manejado la CEAL de modo enteramente admisible con excesos poco significativos. Por lo general ha hallado en ella argumentos *ad abundantiam* y criterios útiles en la interpretación de la garantía constitucional

26 Al respecto, en esta obra, M. De Donno y C. Tubertini, "La aplicación de la Carta Europea de Autonomía Local en Italia".

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

de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE). Cabe destacar positivamente que el carácter principial de los contenidos de la CEAL no ha impedido utilizarla de modo efectivo. El principio democrático, en cuanto tal y como fundamento de la autonomía local, recogido en la CE y en la CEAL, ha fundado un juicio muy articulado de ponderación del que resultó la indicada declaración de inconstitucionalidad de la previsión legal que atribuye al "ejecutivo" local la aprobación de los presupuestos anuales y otras decisiones fundamentales para la vida local (STC 111/2016, FJ 8). Los posibles excesos son pocos. Me refiero a los asuntos en que el TC ha examinado y resuelto impugnaciones fundadas en la contradicción del precepto controvertido con la CEAL (STC 252/2005, FJ 5). Según he razonado, corresponde a la justicia ordinaria resolver impugnaciones de este tipo, asignando preferencia aplicativa a la CEAL frente a la legislación ordinaria.

Ahora bien, se echan en falta referencias a la CEAL como contexto sistemático obligado para la interpretación de las bases estatales y del desarrollo autonómico en materia de régimen local. A su vez, la virtualidad de la CEAL como instrumento de interpretación de la garantía constitucional de la autonomía local ha sido, en verdad, más testimonial que real. Ello tiene que ver con, al menos, los factores siguientes. En primer lugar, la textura de la CEAL es abierta, según he puesto ya de relieve. Ello no resta valor a la Carta, pero disminuye su juego como canon posible de interpretación de la garantía constitucional de la autonomía local. En segundo lugar, las cautelas demostradas por el TC son en parte reflejo de los límites de la jurisdicción constitucional, que no tiene atribuida la defensa del derecho internacional ni puede manejar la CEAL como parámetro "oficial" de interpretación de la CE o de control de la ley. Nótese la siguiente diferencia: el TS no solo no está afectado por este tipo de límites; es que está obligado a aplicar la CEAL e, incluso, a hacerlo con preferencia sobre cualquier norma legal que la contradiga. Por eso no puede extrañar que la CEAL esté mucho más presente en la jurisprudencia del TS que en la del TC.

En todo caso, la CEAL podría jugar más en los procesos constitucionales en su doble dimensión de posible presupuesto cultural coadyuvante a la interpretación de conceptos constitucionales vagos; y de canon "oficial" de interpretación de la legislación en materia de régimen local impugnada o que haya de funcionar como parámetro de constitucionalidad mediata. Por ejemplo, el TC pudo tomar en consideración los arts. 5 y 10 CEAL (derecho del ente local que padece la modificación de sus lindes a ser consultado, así como a disponer de una vía de recurso jurisdiccional) al interpretar los arts.

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

137, 140 y 141 CE en el conflicto en defensa de la autonomía local suscitado por la Ley riojana que quitó a uno parte de su territorio para dárselo a otro (STC 132/2014). Del mismo modo, pudo e, incluso, debió manejar la CEAL al interpretar la nueva ordenación básica de las competencias locales, como presupuesto lógico del análisis de su constitucionalidad. Desarrollo este último ejemplo a continuación.

6. Un caso ilustrativo: la nueva ordenación básica de las competencias locales, según el Tribunal Constitucional

Hasta hace poco un conflicto entre la CEAL y la legislación básica solo podía producirse en la imaginación a la vista del carácter abierto de la primera y del tenor tendencialmente autonomista de la segunda[27]. Tras la reforma de 2013 de la LBRL, orientada a la eficiencia y a la reducción del gasto público, tal conflicto ha dejado de ser meramente hipotético. Según algunos, hay preceptos básicos incompatibles, no ya con los arts. 137, 140 y 141 CE, sino con la propia CEAL[28]. En particular, la LBRL condiciona ahora el ejercicio de competencias propias a que estén específicamente atribuidas mediante norma de rango legal o, en otro caso, a que estén específicamente autorizadas por la Administración autonómica correspondiente, previa comprobación del cumplimiento de la prohibición de duplicidades y de las exigencias de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (arts. 7.4 y 25). Esta regulación podría contrastar con el art. 4 CEAL, que incluye una suerte de cláusula general/residual de competencias favorable a los entes locales: "Las entidades locales tienen, dentro del ámbito de la ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad".

El TC se ha pronunciado sobre la compatibilidad de la nueva regulación básica con el sistema de distribución competencial y la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE). Aunque la Sentencia no menciona la CEAL, la amplia remisión a la ley del art. 4, así como la interpretación que el TC realiza de la nueva ordenación básica de las competencias locales, permiten descartar fácilmente, a mi juicio, el incumplimiento de este tratado internacional.

27 Así, F. Merloni, "La Carta Europea de la Autonomía Local y su recepción en Italia y España", *Anuario del Gobierno Local 2010*, p. 513.

28 P. ej., O. Salazar Benítez, "La autonomía local devaluada: La dudosa 'racionalidad' de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local", *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 34, 2014, p. 390.

Conviene dar cuenta breve de la interpretación del TC, resumida y perfilada en la STC 107/2017, FJ 3: "En sustitución de las reglas habilitantes generales incluidas en la redacción originaria del artículo 25.1 y en el derogado artículo 28, ambos LBRL, la previsión controvertida [el art. 7.4 LBRL] establece otra que permite a los ayuntamientos ejercer cualesquiera competencias relacionadas con la gestión de asuntos de interés municipal, pero con sujeción a determinadas condiciones materiales y formales". Las competencias así reguladas "se distinguen de las competencias 'propias' del artículo 25 LBRL o 'propias específicas' [SSTC 54/2017, FJ 3 d), 93/2017, FJ 4, y 101/2017, FJ 4 b)], no por el nivel de autonomía de que dispone el municipio que las ejerce, sino por la forma en que están atribuidas; si las reguladas en el artículo 25 LBRL son competencias determinadas por la ley sectorial, las previstas en el artículo 7.4 LBRL están directamente habilitadas mediante una cláusula general básica, quedando su ejercicio sujeto a la indicada serie de condiciones (STC 41/2016, FJ 10)". Las comunidades autónomas, "tanto cuando desarrollen como cuando apliquen esta previsión, estarán vinculadas a la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE) y a la propia legislación básica, conforme a la que deben 'asegurar a los municipios, las provincias y las islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera' (art. 2.1 LBRL) [en este sentido, STC 41/2016, FJ 11 b)]". De acuerdo con el artículo 7.4 LBRL, "una prestación no queda automáticamente excluida como servicio municipal por el solo hecho de replicar la desarrollada en otro nivel de Gobierno, en general, o en el autonómico, en particular, que es el supuesto que importa específicamente a los municipios impugnantes cuando se refieren a las actividades 'complementarias' del antiguo artículo 28 LBRL. La consecuencia de la duplicidad competencial no ha de ser necesariamente el informe contrario al despliegue de la prestación en el nivel municipal. Si el servicio que el municipio pretendiera 'duplicar' fuese autonómico, la solución más ajustada a los principios de autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE) y de proximidad (art. 2.1 LBRL), puede ser el repliegue de la propia Administración autonómica y el consiguiente ejercicio de la competencia en el nivel local. Así, tendencialmente, cuando la ponderación de los intereses locales y autonómicos involucrados arroje un saldo favorable a los primeros".

A los efectos de este estudio, lo relevante es constatar que el TC no ha manejado la CEAL ni ha despejado de modo explícito las dudas de compatibilidad con la nueva regulación básica. Careciendo el TC de competencia para anular las previsiones contrarias al derecho internacional y

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

no siendo la CEAL parámetro de constitucionalidad mediata, se entiende que no haya razonado sobre la eventual contradicción de la nueva ordenación de las competencias locales con la Carta. Si el desajuste existiese, habría de ser la justicia ordinaria quien lo apreciara, disponiendo en su caso la preferencia aplicativa de la Carta sobre la legislación básica.

Ahora bien, la CEAL pudo ingresar legítimamente en el juicio de constitucionalidad por dos vías. En primer lugar, el TC pudo interpretar la Constitución conforme a la Carta. La CEAL habría podido funcionar como presupuesto cultural que el TC trae discrecionalmente a colación al interpretar la garantía constitucional de la autonomía local, lo que, según he razonado, parece recomendable, aunque no técnicamente obligatorio. En segundo lugar, el TC podía y, en cierto modo, debía interpretar las previsiones impugnadas conforme a la CEAL. No lo ha hecho, por más que haya subrayado la importancia de la interpretación sistemática de los preceptos relativos a las competencias locales como presupuesto lógico del enjuiciamiento de los concretamente recurridos (STC 41/2016, FFJJ 2 y 10). La Carta debió funcionar como texto jurídico que obliga al legislador ordinario y, por tanto, como fuente de criterios que el intérprete debe tomar en consideración al indagar el sentido de las previsiones impugnadas. El TC, por lo mismo que ha relacionado el impugnado art. 7.4 LBRL con el art. 2.1 LBRL, que recoge el "principio de proximidad" y el "derecho" de los entes locales a "intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses", debió también conectar aquel precepto con la CEAL, que obliga al legislador básico a reconocer que el "ejercicio de competencias públicas" incumbe "preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos" (art. 4.3), así como "el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos" (art. 3.1).

7. Conclusiones

(i) La CEAL puede e, incluso, debe ingresar "oficialmente" en los procesos constitucionales, como canon de interpretación de las leyes en materia de régimen local que hayan sido impugnadas o que deban funcionar como canon de constitucionalidad mediata *ex* art. 149.1.18 CE. La CEAL proporciona a todo juzgador que deba indagar el sentido de previsiones sobre entes locales, incluido el TC, un contexto sistemático obligado. Esta virtualidad de la CEAL dentro de los procesos constitucionales es la más relevante y, a la vez, la menos explorada dentro de la jurisprudencia constitucional y la doctrina académica.

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

(ii) La CEAL es igualmente canon "oficial" y obligado de interpretación de los estatutos de autonomía, aunque muy limitadamente: únicamente respecto de los arts. 84.3 EAC y 64.2, párrafo segundo, EACV (que recogen el principio de subsidiaridad "de acuerdo" con la CEAL), y solo en juicios constitucionales que tengan por objeto legislación de las comunidades autónomas de Cataluña y Comunidad Valenciana, nunca leyes estatales.

(iii) La CEAL no es canon de constitucionalidad de las leyes, ni directa ni indirectamente. El TC no puede ignorar que corresponde al poder judicial garantizar el cumplimiento del derecho internacional y, por tanto, juzgar las eventuales contradicciones entre la CEAL y la legislación ordinaria, asignando preferencia aplicativa a la primera.

(iv) La CEAL tampoco es parámetro obligado de interpretación de la CE. Para el TC, a la hora de indagar el sentido de la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE), la Carta es un texto no "reconocido", sin que ello pueda ocultarse por referencia a previsiones constitucionales existentes (arts. 10.2 o 96.1 CE) o inexistentes (supuestas cláusulas implícitas de apertura a fuentes externas). Sin embargo, en ejercicio de su discrecionalidad, el TC puede utilizar con cautela la CEAL, esto es, como presupuesto cultural coadyuvante a la interpretación de la garantía constitucional de la autonomía local, para hallar argumentos a mayor abundamiento o para realizar interpretaciones que cohonesten el significado de este compromiso internacional con la Constitución. Esta habilitación no halla fundamento en los arts. 10.2 o 96.1 CE ni en supuestas cláusulas constitucionales implícitas, sino en la discrecionalidad que la CE atribuye al TC al conferirle la tarea de velar por el cumplimiento de normas constitucionales de textura abierta (art. 161 CE).

(v) Resulta razonable que el Tribunal ejerza su discrecionalidad en un sentido favorable a interpretar conforme a la CEAL las previsiones constitucionales sobre entes locales. La constatación de la ausencia de una obligación constitucional de interpretar la norma fundamental conforme al derecho internacional, no impide apreciar la conveniencia de que el TC favorezca razonablemente la apertura de la Constitución a fuentes externas, sobre la base de que los sistemas jurídicos nacionales están influidos y condicionados por estructuras que los envuelven y sobrepasan. Comoquiera que los arts. 137, 140 y 141 CE y la CEAL comparten el mismo espacio mediante normas de textura abierta, tiene sentido interpretar conjuntamente unos y otra.

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

(vi) El carácter principial de la CEAL no resta un ápice de valor a sus previsiones en los procesos constitucionales. Los principios son normas, por más que conduzcan a juicios de ponderación más que de subsunción. A su vez, la exigencia de precisión o concreción de las normas de derecho internacional es un presupuesto, en su caso, para su aplicación directa. Sin embargo, el TC en caso alguno aplica directamente la Carta; puede emplearla en los términos indicados como canon de interpretación de la Constitución, de los parámetros de constitucionalidad mediata y de las previsiones impugnadas. Comoquiera que el sistema constitucional español hurta a la Carta de eficacia directa en los procesos constitucionales, su virtualidad como texto complementario o canon de interpretación en modo alguno queda condicionada a la exigencia de precisión o determinación.

(vii) La presencia de la CEAL en la jurisprudencia constitucional no es desdeñable. Las invocaciones se han realizado adecuadamente, con pocos excesos. Pese a todo, la utilización de la CEAL es, en verdad, más testimonial que real. Ello no es en sí negativo. Tiene que ver con la textura abierta de la CEAL (que disminuye su juego como canon posible de interpretación) y los límites de la justicia constitucional (que no tiene atribuida la defensa del derecho internacional ni puede manejar la CEAL como parámetro "reconocido" de interpretación de la CE o de control de la ley).

(viii) El carácter principial de los contenidos de la CEAL no ha impedido al TC utilizarlos de modo significativo al interpretar los preceptos constitucionales. Cabe destacar que el principio democrático, en cuanto tal y como fundamento de la autonomía local, recogido en la CE y en la CEAL, ha fundado un juicio muy articulado de ponderación del que resultó la indicada declaración de inconstitucionalidad de la previsión legal que atribuye al "ejecutivo" local la aprobación de los presupuestos anuales y otras decisiones fundamentales para la vida local (STC 111/2016, FJ 8).

(ix) En todo caso, la CEAL podría jugar más en los procesos constitucionales en su doble dimensión de canon "oficial" de interpretación de la legislación en materia de régimen local que haya sido impugnada o que deba funcionar como parámetro de constitucionalidad mediata, y como presupuesto cultural posible coadyuvante a la interpretación de conceptos constitucionales vagos.

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